

Hagamos un plan.

Cuaderno para debate



**Juventudes uruguayas:
programas sociales e impactos
de las reformas implementadas:
2005 - 2009**

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
Área de Políticas Sociales - Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

**“Juventudes uruguayas: programas sociales e impactos
de las reformas implementadas: 2005 – 2009”¹**

Hacia un Plan Nacional de Juventud

Marzo 2009

Para la redacción de este documento se ha procurado favorecer el uso de un lenguaje que visibilice y no discrimine a las mujeres. No obstante pueden aparecer términos que, por dificultades lingüísticas, limitaciones del idioma español o para evitar recargas en la lectura, no han podido ser expresados de un modo impersonal.

¹ Si bien este documento fue escrito por Anahí Alarcón, Gabriel Burdín, Marcelo Castillo y Maira Colacce, ha recibido los aportes del equipo técnico del Plan Nacional de Juventud del INJU: Matías Rodríguez (Coord.), Mayra Aldama, Juan Pablo Martínez, Bruno Vera y Fernando Willat.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
ALGUNAS PRECISIONES METODOLÓGICAS.....	5
NOTAS SOBRE EL IMPACTO DE LAS REFORMAS RECIENTES SOBRE LA POBLACIÓN JOVEN	9
EL EFECTO DE LAS REFORMAS SOBRE LAS PERSONAS JÓVENES.....	9
PROGRAMAS NACIONALES Y MUNICIPALES DIRIGIDOS A LAS JUVENTUDES14	
CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS POR ORGANISMOS DE NIVEL NACIONAL.....	14
CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE NIVEL DEPARTAMENTAL.....	26
ALGUNAS COMPARACIONES ENTRE LA OFERTA SOCIAL NACIONAL Y LA MUNICIPAL EN MATERIA DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD.....	40
A MODO DE CONCLUSIÓN.....	43
BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.....	46
ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS	47
ANEXO	49

INTRODUCCIÓN

El año 2008 varios eventos nacionales e internacionales contribuyeron a poner en la agenda pública la temática juvenil. En particular cabría resaltar la ratificación por parte del parlamento uruguayo de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, la declaración de 2008 como el año Iberoamericano de la Juventud, la realización de la segunda Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ), las discusiones en torno a una nueva ley de empleo juvenil y a un Plan Nacional de Juventud. Estos y otros eventos, señalan la necesidad de conocer más acerca del marco general de las políticas de juventud en el Uruguay y, a la vez, cuál ha sido el impacto en esa población de las principales reformas implementadas en el actual período de gobierno.

El objetivo del presente documento es analizar las características del sistema de prestaciones sociales para la población juvenil en el marco de las reformas implementadas por este gobierno. A los efectos del presente documento se entenderá a la juventud a partir de un criterio puramente demográfico y definido normativamente como la población de referencia del INJU, es decir, la población comprendida entre los 15 y 29 años.

El análisis de las principales características de los programas sociales dirigidos a la juventud es de suma importancia porque su conocimiento cabal constituye uno de los principales desafíos para establecer futuros parámetros básicos de integración social. A la vez, importa conocer y analizar cómo ha repercutido en la población juvenil uruguaya las principales reformas implementadas por esta administración de gobierno.

Históricamente el sistema de bienestar y protección uruguayo aseguró parámetros básicos de integración social a la población. Actualmente, transformaciones ocasionadas por procesos sociales de largo calado (cambios en la estructura del mercado de trabajo, modificaciones en los arreglos familiares, cambios en el ordenamiento de las ciudades, entre otros) reconfiguran la estructura moderna de riesgos sociales, en la que las características etarias de la población se asocian a situaciones de pobreza y exclusión social. Factores emergentes del mercado laboral, del sistema educativo, aspectos sanitarios, residenciales, familiares, etc., se añan para la configuración de una situación de desintegración social que pautan, entre otras cuestiones, modelos diferenciales de emancipación juvenil de acuerdo a los diferentes niveles socioeconómicos, contribuyéndose así al proceso general de deterioro de las condiciones de vida. Las personas jóvenes que provienen de niveles socioculturales bajos están inmersas en un proceso de reproducción intergeneracional de su situación de vulnerabilidad social.

De lo anterior resulta la imperiosa necesidad de analizar la distribución de bienestar en las categorías etarias juveniles (porque es en este sector poblacional donde están presentes las principales y más acuciantes vulnerabilidades sociales) para conocer los posibles déficits de la oferta de bienes y servicios así como el impacto que han tenido las principales reformas implementadas.

En este documento se discuten distintos aspectos que aparecen como relevantes para pensar el diseño de las políticas de juventud en Uruguay. En este sentido, luego de un apartado metodológico, en la tercera sección, se realiza una mirada específica al impacto simultáneo de las principales reformas implementadas en este período de gobierno. Sobre la base de la evaluación ex-ante del impacto simultáneo de las principales reformas sobre el conjunto de la población², se introduce una mirada específica para identificar el efecto de las reformas en los tramos juveniles. Considerando a la infancia-adolescencia-juventud como etapas del ciclo vital que acumulativamente configuran la transición a la adultez, resulta relevante analizar en qué medida las reformas discriminaron positivamente a las personas en este tramo de edad en relación al resto. Asimismo, se realizan algunas observaciones sobre el impacto de las reformas en el tramo comprendido entre los 18 y 29 años.

En la cuarta sección se presenta un examen de la oferta pública de bienes y servicios sociales (definida como programas sociales), tanto de alcance nacional como aquella a cargo de los diversos gobiernos departamentales. A partir del análisis de sus principales características, dinámica de funcionamiento y particularidades institucionales, se discuten los posibles vacíos o superposiciones en la oferta pública de programas sociales. Por último, en el quinto apartado se realizan una serie de precisiones conceptuales a modo de conclusión preliminar.

² El Área de Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) realizó microsimulaciones estáticas generando imputaciones al vector de ingreso de los hogares en función de las reglas específicas de cada reforma. En particular, se simularon los efectos de la Reforma de la Salud, la Reforma Tributaria y los componentes del Plan de Equidad vinculados a la Red de Asistencia e Integración Social (asignaciones familiares, asistencia a la vejez, tarjeta alimentaria). Detalles sobre la metodología y sus limitaciones pueden consultarse en OPP (2007). Respecto al informe original, las estimaciones que aquí se presentan incorporan las modificaciones en la Reforma Tributaria, en particular el cambio en el monto no imponible y la sustitución del IRPF a las jubilaciones por el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS). No se considera en esta oportunidad la opción de tributación por núcleo familiar.

ALGUNAS PRECISIONES METODOLÓGICAS

Previo al análisis de las políticas, los programas sociales y la situación socioeconómica de la población juvenil, conviene realizar algunas precisiones metodológicas sobre el estudio que se presentará a continuación.

En la simulación del impacto de las principales reformas impulsadas por este gobierno, que se presenta en la tercera sección del presente documento, se utilizan técnicas habitualmente empleadas a nivel internacional para medir el impacto potencial de una política. En este caso, se adopta un *enfoque de evaluación ex-ante*, donde se simula el efecto de las reformas, previo a su implementación, sobre el ingreso disponible de los hogares. La fuente de información utilizada son los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares Ampliada 2006 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Toda reforma supone un “cambio de reglas” respecto a una situación de partida determinada y dicho cambio puede, en muchos casos, traducirse en términos de su efecto sobre el ingreso disponible de personas y hogares. Por ejemplo, la reforma tributaria genera cambios en la forma en que trabajadores y empresas tributan y en las fuentes de ingresos que son gravadas. La reforma de la salud produce cambios en las tasas de aporte por este concepto y en las prestaciones de salud que se reciben a cambio. El Plan de Equidad implica, entre otros, cambios en el régimen de Asignaciones Familiares que también se traducen en modificaciones en el ingreso de los hogares a los cuales va dirigida esta política.

En el caso de la *Reforma Tributaria*, se simuló la sustitución del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) por el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF). En particular, se comparó el monto global que tributaba el hogar por concepto de IRP y el monto que pasaría a aportar por concepto de IRPF. Las reglas simuladas en este caso no incluyen el cambio en el monto no imponible y los cambios en la tributación de las personas jubiladas que se dan en el correr del 2008. Sin embargo, cuando estos cambios son simulados los resultados no se ven alterados de manera sustancial.³

En el caso de la *Reforma de la Salud*, se consideró el aporte adicional que deben realizar los y las trabajadoras por concepto de seguro de enfermedad en relación al 3% que tributaban antes de la reforma del sistema. En el caso de trabajadores sin hijos menores de 18 años, el aporte adicional es, de acuerdo a lo establecido, de 1.5% (total 4.5%), no obteniéndose ningún beneficio adicional. En el caso de quienes tienen hijos e hijas menores de 18 años, el aporte adicional es de 3% (total 6%) y el trabajador se beneficia no sólo con su propia cobertura de salud sino que también dispondrá de la cobertura de todos sus hijos menores, pudiendo optar entre cualquiera de los prestadores integrales de salud del sistema, incluyendo las mutualistas.

³ Para un análisis más profundo de los cambios en el monto no imponible y en la tributación de jubilados véase OPP 2008.

En el caso del *Plan de Equidad*, se incorpora en primer lugar la modificación prevista en el régimen de Asignaciones Familiares. Los hogares con personas menores de 18 años pasan a recibir un monto de \$700 para el caso de niñas y niños menores de 12 años y de \$ 1.000 para el caso de menores entre 12 y 17 años. Asimismo, se utiliza una escala de equivalencia de 0.6, tal cual esta estipulado en la nueva normativa, que hace que el beneficio se incremente con el número de hijos pero menos que proporcionalmente. La población objetivo considerada para el nuevo régimen de asignaciones son todos los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a hogares pobres. Se supone que los hogares que no satisfacen este requisito y que cobraban Asignaciones Familiares lo continúan haciendo bajo los parámetros del régimen actual. Por último, también para el caso del Plan de Equidad, se consideró el programa “Asistencia a la Vejez” y el programa “Tarjeta Alimentaria”, previstos inicialmente para distintos segmentos de la población que era beneficiaria del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES). En el caso de *Atención a la Vejez*, se supone una prestación de 1.5 Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) para personas entre 65 y 70 años. En el caso de *Tarjeta Alimentaria*, el programa se dirige a todos los hogares que fueron beneficiarios del PANES con menores o mujeres embarazadas, imputándosele un monto de \$400 por menor y utilizando una escala de equivalencia de 0.5. En este último caso, los montos de la tarjeta fueron actualizados durante el 2008. Sin embargo, en este caso y debido a que se utiliza la Encuesta Continua de Hogares del 2006, se simulan los valores de la tarjeta vigentes durante el 2007 (OPP, 2008).

En función de las simulaciones realizadas, un hogar se define como *beneficiado por el proceso de reformas* si su ingreso per cápita con reformas supera a su ingreso per cápita sin reformas. En contrapartida, un hogar *disminuye o mantiene* su nivel de ingreso, si el ingreso con reformas es inferior o igual a su ingreso sin reformas.

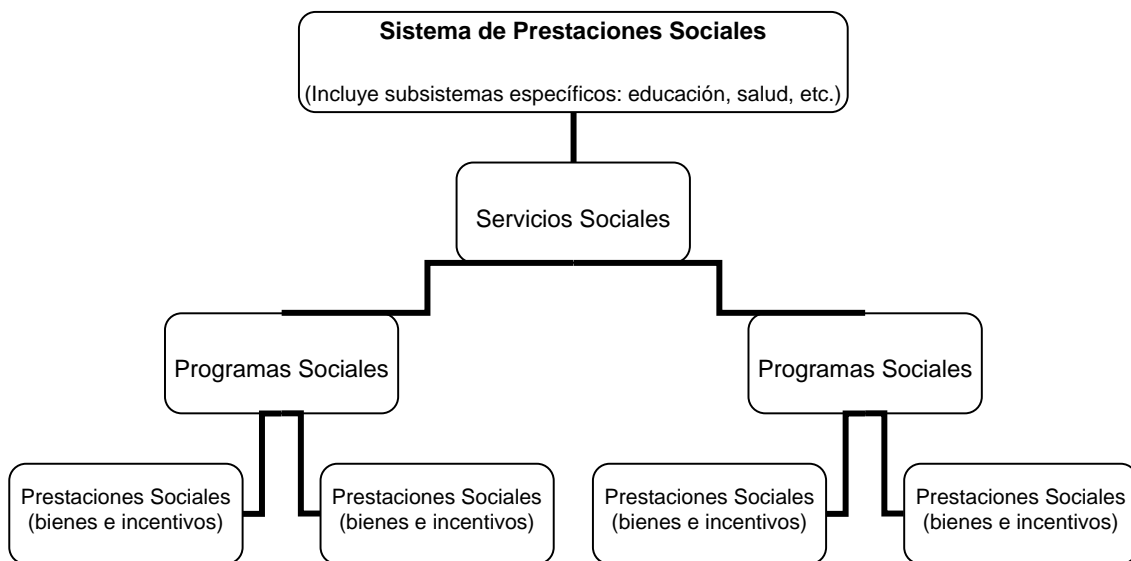
En la sección correspondiente al análisis de los programas sociales de organismos nacionales y de gobiernos departamentales se utilizó la base de datos del Repertorio de Políticas Sociales, que elabora la Unidad del mismo nombre del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en convenio con el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

La información del Repertorio de Políticas Sociales es relevada a partir de la identificación de referentes institucionales en los organismos identificados quienes se encargan de completar un formulario autoadministrado. La información de la base de datos del Repertorio se comenzó a realizar desde mediados del año 2006 y, a febrero de 2009, se continúa con el trabajo de actualización e ingreso de nuevos programas sociales. Vale la pena aclarar que este defasaje temporal en el trabajo de campo era inevitable dada la amplitud y dispersión institucional del universo de análisis.

La unidad de análisis definida para la recolección de datos es el “programa social” definiéndolo como una *“iniciativa pública o privada que brinda una o varias prestaciones (entendidas como bienes e incentivos) a partir de la definición de objetivos sociales específicos para abordar una población determinada”* (Definición realizada por el equipo MIDES - ICP). La figura que se presenta a continuación

muestra la construcción conceptual realizada con las dimensiones presentes en el formulario de relevamiento:

Construcción conceptual del repertorio de Programas Sociales.



Dimensiones relevadas:

- Objetivos
 - Sector en que opera
 - Tipo de prestación
 - Población beneficiaria
 - No. de beneficiarios
 - Co gestión con organismos públicos
 - Co gestión público – privados
 - Recursos Humanos
 - Recursos Financieros
-

Fuente: Elaboración del equipo del Repertorio de Políticas Sociales, MIDES – ICP.

Conviene aclarar que esta conceptualización de la unidad de análisis, *programa social*, no toma en cuenta las consideraciones acerca de magnitudes. Por esta razón, las comparaciones sobre el alcance y magnitudes de las prestaciones deben realizarse con muchas precauciones. Para lograr una comparabilidad con mayor nivel de fiabilidad sería necesario desarrollar un análisis más completo en cuanto al nivel de cobertura de las diversas prestaciones sociales.

Es importante aclarar que los programas sociales municipales que se relevaron fueron, únicamente, los enfocados a una definición “tradicional” del ámbito social dejando de lado en esta oportunidad los programas de desarrollo productivo (más allá que se reconoce el indudable impacto social que ese tipo de programas tiene). Adicionalmente, vale aclarar que la información analizada en la quinta sección del presente informe es comparable y da cuenta de la casi totalidad del universo de provisión social para la adolescencia y juventud.

Para este informe se trabajó con la base de datos del Repertorio de la fecha del 15 de febrero de 2009 para el caso de los programas nacionales y con la base existente para los programas municipales (que corresponde a información del año 2007). En el caso de los programas nacionales la base contiene un total de 340 programas sociales y en las prestaciones de nivel municipal el total es de 315 programas o servicios sociales.

Además de ese universo general, vale aclarar que del total de la oferta de los organismos de nivel nacional, 281 selectivamente atienden al segmento de población objeto de este estudio. Paralelamente, de la oferta de los gobiernos departamentales, a efectos de este informe fueron seleccionados 286 como programas que, según sus referentes, comprenden en sus acciones a la población que tiene entre 15 y 29 años.

NOTAS SOBRE EL IMPACTO DE LAS REFORMAS RECIENTES SOBRE LA POBLACIÓN JOVEN

Desde el 2005, con la asunción del gobierno actual, se observa un cambio en la orientación de las políticas públicas. La nueva estrategia se diseña a partir del convencimiento de la necesidad de restablecer las condiciones para que la economía se sitúe en una senda de crecimiento sostenido, a partir de la situación de fragilidad económica, producto de las secuelas de la crisis de 2002. A la vez, se busca combatir los factores que han determinado la persistencia de crisis periódicas en el país. Asimismo, se introducen medidas que apuntan a asegurar una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento (aumento del salario mínimo, negociación colectiva con amplia cobertura) y se busca implementar una amplia reestructura del sistema de protección social, cuyo objetivo primordial es iniciar un proceso de adaptación de las políticas públicas a la nueva configuración y distribución del riesgo social.

Las tres reformas que se simulan en este apartado –tributaria, reforma del sistema de salud y los componentes de la Red de Asistencia e Integración Social, como las Asignaciones Familiares y la Tarjeta Alimentaria– constituyen cambios sustanciales que alteran la forma en que el Estado incide en la distribución del ingreso y atiende los problemas de privación social.

Resulta central estudiar el impacto agregado de los tres procesos, identificando su capacidad de articulación y potenciación como instrumentos de fomento de la equidad y reducción de la pobreza.

Debido a su propio diseño, las reformas antes señaladas no están particularmente enfocadas hacia la población joven. Sin embargo, el amplio alcance de las mismas hace importante ver el impacto que ellas tienen sobre esta población.

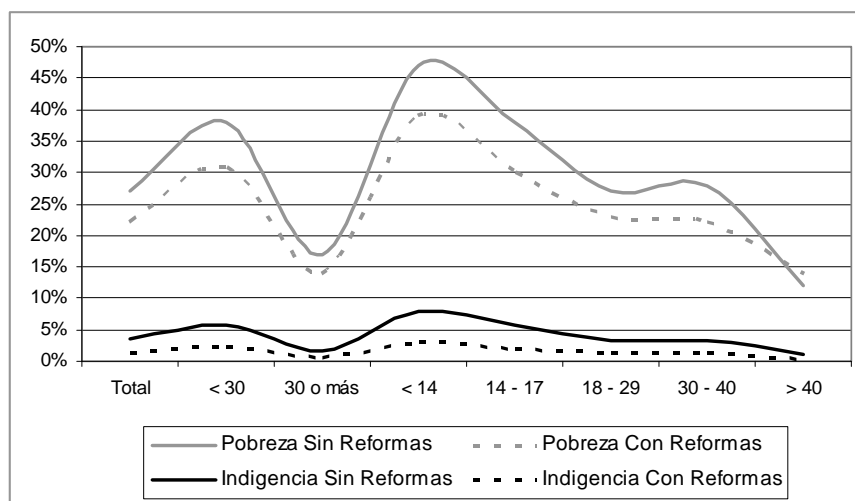
El efecto de las reformas sobre las personas jóvenes.

En general, las reformas operaron en el sentido correcto, concentrando beneficios sociales en los estratos de ingreso medios y bajos y redistribuyendo la carga tributaria. En concreto, las reformas impactan reduciendo la indigencia, la pobreza y la desigualdad. En la reducción de la indigencia operan básicamente la introducción del nuevo régimen de Asignaciones Familiares, el programa de asistencia a la vejez y la tarjeta alimentaria, en el marco del Plan de Equidad. En el caso de la pobreza, a las políticas anteriormente mencionadas se acumulan los efectos de la Reforma de la Salud y, en bastante menor medida, de la Reforma Tributaria. Para el total de la población, la pobreza se reduce cerca de 18% y la indigencia un 63%.

Los impactos sobre la desigualdad son el resultado de la interacción de los tres procesos de reformas. El efecto desconcentrador del ingreso se observa al comparar el Índice de Gini con y sin reformas (0.431 y 0.463 respectivamente).

Aproximadamente, un 64% de la población mejora su ingreso con la aplicación de las reformas, mientras que un 17% empeora su situación y un 18% no la ve modificada. La población residente en el interior del país y la que pertenece a los estratos de ingresos bajos y medios resulta particularmente beneficiada. La proporción de personas que mejoran su ingreso supera el 60% en todos los deciles de ingreso hasta el decil 8 inclusive. La proporción de personas que empeoran su situación cuando se simula el efecto de las reformas resulta significativa en el decil 9 (36%) y particularmente en el decil 10 (77%).

Efecto de las reformas sobre la pobreza e indigencia, según tramo de edad.



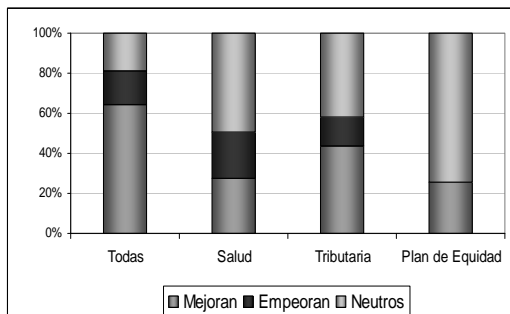
Fuente: Área PPSS-OPP en base a ENHA-2006

Considerando el total de la población, la pobreza se reduce 5 puntos porcentuales y la indigencia lo hace en 2.2 puntos porcentuales.⁴ Entre la población menor de 30 años, la reducción de la pobreza imputable al efecto de las reformas alcanza 7 puntos porcentuales. En el caso de la indigencia, la reducción sería del orden de 3.6 puntos porcentuales. No obstante, la reducción más significativa opera en el tramo de menores de 18 años.

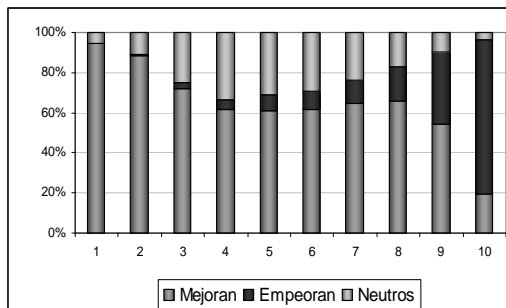
Las reformas benefician relativamente más a la población menor de 30 años en comparación al resto. Las personas beneficiadas en este tramo etáreo alcanzan el 78%, mientras que entre las de 30 años o más, alcanzan el 53%. Quienes mejoran su ingreso con las reformas alcanzan el 80% entre los menores de 30 años residentes en el Interior.

⁴ La indigencia antes de reforma es 3.5%, superior a la indigencia efectivamente registrada en el año 2006. La diferencia radica en que el ingreso de los hogares antes de reformas no incluye el ingreso ciudadano y el programa alimentario. En la medida que el objetivo es analizar el impacto de los cambios estructurales en la matriz de políticas, se entendió conveniente excluir aquellas políticas de carácter transitorio.

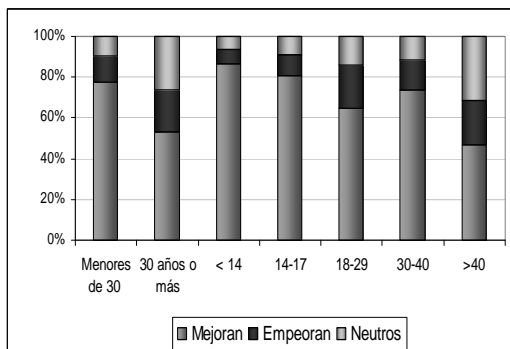
Efecto conjunto de las Reformas.



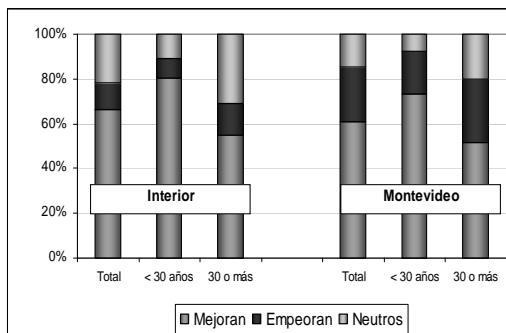
Efectos de las Reformas según decil de ingreso per cápita.



Efecto conjunto de las Reformas según tramo de edades.



Efecto conjunto de las Reformas según tramo de edades y zona geográfica.



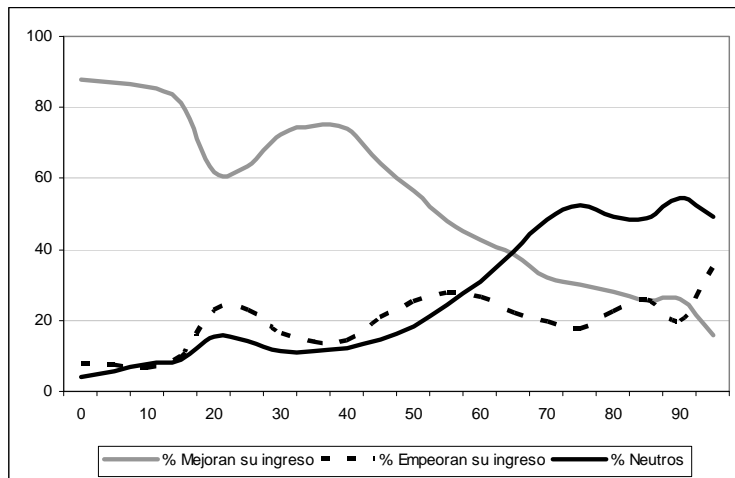
Fuente: Área PPSS-OPP en base a ENHA-2006

Sin embargo, particular atención merece el tramo de personas jóvenes de 18 a 29 años. Como se señaló, en estas edades se concentran un conjunto de decisiones vinculadas a la transición a la vida adulta, acumulándose las ventajas y desventajas producidas en las etapas previas. En este sentido, si bien las reformas benefician relativamente más a quienes son menores de 30 años, no parecen tener efectos mayores al promedio en este subgrupo. Si bien la pobreza se reduce de 26.5% a 22.7% en este tramo, lo que constituye un logro significativo, se trata del grupo de edad donde la pobreza se reduce menos en términos relativos. Lo mismo sucede con la indigencia que se reduce de 3.2% a 1.4%.

Desde otra perspectiva, los tres gráficos que siguen a continuación permiten realizar observaciones en la misma dirección. El primero de ellos muestra la proporción de personas que mejoran, empeoran o mantienen inalterada su situación con la aplicación de las tres reformas para cada edad simple. La proporción de quienes mejoran su ingreso sigue una trayectoria claramente decreciente con la edad: a mayor edad menor proporción de personas beneficiadas por las reformas. Esto refleja

que las reformas tuvieron una positiva capacidad discriminatoria a favor del grupo integrado por menores de 30 años.

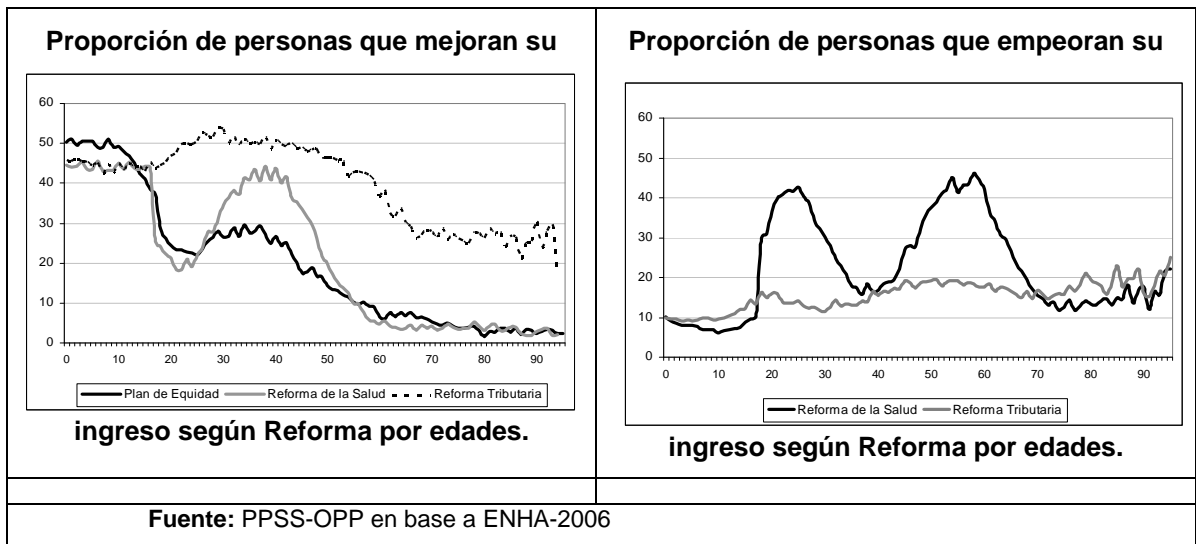
Efecto conjunto de reformas por edades simples.



Fuente: PPSS-OPP en base a ENHA-2006

No obstante, se observa un “valle” en el tramo de 18 a 30 años, donde la proporción de personas beneficiadas cae abruptamente para luego volver a recuperarse, iniciando una trayectoria decididamente decreciente a partir de los 40 años. Asimismo, esto resulta consistente con el hecho ya comentado de que este tramo se observa en términos relativos la menor reducción de la incidencia de la pobreza.

En el primer gráfico de la página siguiente, se observa la proporción de personas que mejoran su ingreso distinguiendo cada reforma. Se observa que el “valle” observado en el gráfico anterior se explica básicamente por la Reforma de la Salud y los programas considerados en el Plan de Equidad. En el caso de la Reforma Tributaria la proporción de beneficiados aumenta sistemáticamente en el tramo de 18 a 30 años. Finalmente, el gráfico contiguo muestra la proporción de personas que empeoran su ingreso para cada edad simple, distinguiendo Reforma Tributaria y Reforma de la Salud. En el caso de la Reforma Tributaria, la proporción de personas que empeoran su ingreso cae sistemáticamente entre quienes tienen entre 18 y 30 años. En el caso de la Reforma de la Salud, el gráfico sigue una forma de “doble joroba”, indicando que la reforma generó pérdidas más significativas entre las personas ubicadas en el entorno de los 25 años por un lado y de los 60 años por otro.



Se trata de un resultado esperable a la luz del propio diseño de algunas reformas. En general, las mismas no tenían planteados objetivos explícitos en relación a este tramo de edad, como sí existían para el caso de niños, niñas y adolescentes. Las políticas enmarcadas en el Plan de Equidad benefician a los hogares con menores de 18 años, por lo que no afectan mayormente a este tramo etáreo, salvo el caso de jóvenes con hijos pequeños o que convivan con otros menores en su hogar. En el caso de la Reforma de la Salud, los beneficios directos también se dirigen a los hogares con menores de 18 años, pero en este caso sólo pueden alcanzar a los hijos e hijas de personas con ocupación formal.⁵

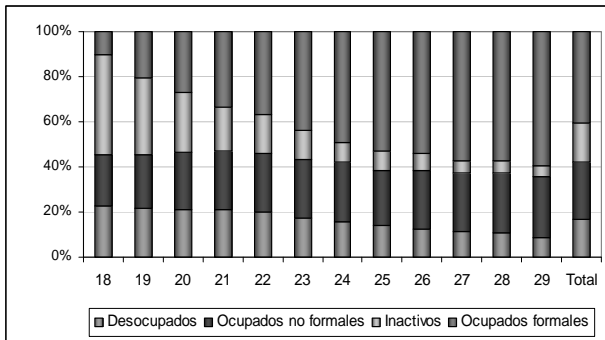
En el caso de la Reforma Tributaria, su efecto es más difícil de establecer a priori. Argumentos relativos a la relación entre remuneraciones y ciclo de vida de las personas pueden fundamentar distintas hipótesis. Por un lado, la reforma tributaria podría operar positivamente reduciendo la carga tributaria en el caso de personas trabajadoras jóvenes ocupadas, aunque también esto depende de si éstos se desempeñan en el sector formal de la economía. Por otro lado, si la reforma supuso una mayor carga de impuestos para quienes están ubicados en el final de su vida activa, cuando las remuneraciones son mayores, esto podría afectar negativamente el bienestar del sector de jóvenes que todavía residen en su hogar de origen.

En este sentido, cabe señalar que sólo un 40% de los jóvenes y las jóvenes en este tramo son ocupados formales. En contrapartida, un 60% presentan un tipo de vinculación con el mercado laboral que los coloca fuera del campo de aplicabilidad de la Reforma Tributaria y de la Salud (personas desocupadas, inactivas u ocupadas informales). Asimismo, sólo un 30% de jóvenes entre 18 y 29 tienen hijos, aunque este porcentaje asciende al 55% entre quienes son pobres. Precisamente, entre el grupo de jóvenes pobres la proporción de personas beneficiadas por las reformas es

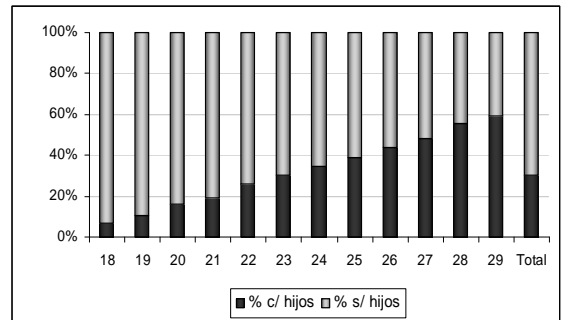
⁵ Existen efectos indirectos en términos de mejora del bienestar asociados al aumento del gasto por usuario en ASSE que no fueron considerados.

significativamente alta, llegando en promedio al 90% de las personas pobres entre 18 y 29 años (gráficos siguientes).

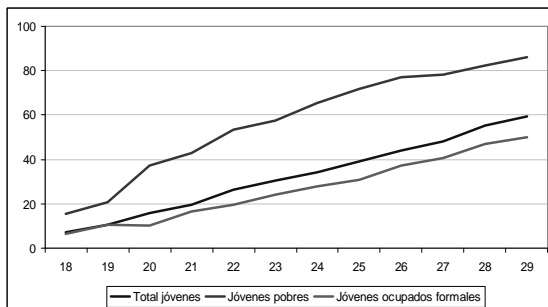
Distribución de jóvenes entre 18-29 años según vínculo con mercado laboral. Año 2006.



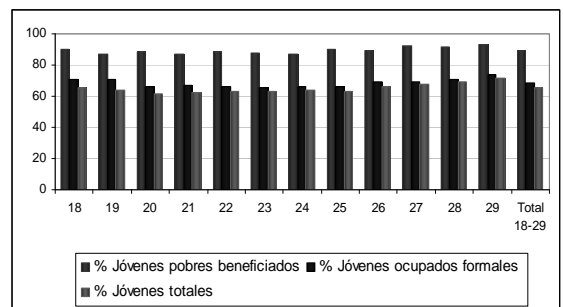
Proporción de jóvenes entre 18-29 años con hijos por edad simple. Año 2006.



Proporción de jóvenes entre 18-29 años con hijos por edad simple. Año 2006.



Proporción de jóvenes entre 18-29 años beneficiados por Reformas. Año 2006.



Fuente: PSS-OPP en base a ENHA-2006

En definitiva, las Reformas impactaron positivamente sobre las personas menores de 30 años, lo que se traduce en una proporción elevada de beneficiados en este tramo y en una reducción significativa de la pobreza. En el tramo de jóvenes de 18 a 30 años, también tuvieron un efecto positivo pero no operaron de forma diferencial respecto al promedio de la población. Esto obedece en gran medida al hecho de que el propio diseño de las reformas privilegió operar sobre otros tramos etáreos, particularmente niños, niñas y adolescentes. En este sentido, si bien las reformas analizadas no agotan el campo de intervenciones públicas dirigidas a la juventud en este gobierno, se abre una interrogante respecto a cómo la matriz de políticas estructurales está operando en esta fase final de la transición a la vida adulta.

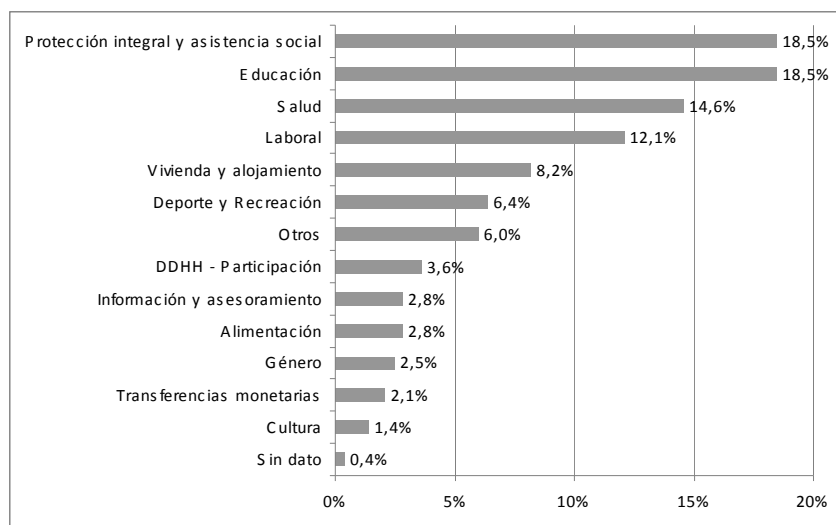
De esta forma, las estimaciones presentadas proporcionan elementos para el abordaje estratégico de las políticas de juventud a mediano y largo plazo y para orientar modificaciones futuras a las reformas en curso.

PROGRAMAS NACIONALES Y MUNICIPALES DIRIGIDOS A LAS JUVENTUDES

Características generales de los programas implementados por organismos de nivel nacional.

Del total de 281 programas sociales de nivel nacional que atienden directa e indirectamente a la población adolescente y juvenil, como era de esperar, una mayoría relativa de programas (18,5%) opera en el campo de la educación, ya sea impartiendo enseñanza formal y/o desarrollando una serie de actividades de apoyo a la formación y socialización de ese grupo. Resaltan también, con el mismo alto porcentaje, las iniciativas de protección integral y asistencia social donde numéricamente el conjunto de la oferta del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU) tiene gran peso pero mayoritariamente, como se verá más adelante al observar el tamaño de los programas, se trata de iniciativas de pequeño porte o que atienden a un número relativamente bajo de beneficiarios.

Programas nacionales de adolescencia y juventud por objetivos u área de intervención.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

El gráfico anterior permite apreciar una tendencia que tiene un correlato con la reconfiguración general de las prestaciones sociales de los últimos años, con una creciente presencia de aquellos programas asociados a otorgar protección integral y asistencia social. Este porcentaje se eleva a 23,4% si se le suman las prestaciones

específicas de alimentación y transferencia monetaria, que en muchos casos suelen estar asociados a ese tipo de programas.

Los ámbitos tradicionales del bienestar (salud, trabajo y vivienda) tienen una considerable importancia en el conjunto de la oferta nacional y, como cabría esperar de antemano, existe un alto porcentaje de acciones en el área laboral (capacitación, formación profesional, programas específicos de empleo, etc.). Si se les suma las iniciativas de información y asesoramiento, que en alto porcentaje están vinculadas a cuestiones laborales, las prestaciones derivadas del mundo del trabajo trepan a un segundo lugar del total de la oferta nacional.

Alrededor de un 15% del total de programas se distribuye en iniciativas relacionadas con participación y derechos humanos, género, cultura e información y asesoramiento, respondiendo a políticas específicas que no necesariamente se inscriben en los sectores institucionales clásicos de prestaciones sociales y que en general tienen lógicas más promocionales. No obstante, más allá de la desagregación de sectores o ámbitos, la mirada conjunta de los programas sociales permite constatar una inversión que refleja una preocupación por cubrir los pilares básicos de protección, de cara a la integración social de la juventud. En esta línea, sería interesante ahondar en la capacidad de la oferta nacional para desarrollar programas que respondan, en su diseño e implementación, específicamente a particularidades de la población joven; inicialmente la matriz de programas sociales examinada no permite aseverar que éstos se hagan cargo de las mismas.

Criterios de acceso y exigencias a los usuarios.

Sexo	Nº	%
Masculino	3	1,1
Femenino	8	2,8
Sin distinción de sexo	270	96,1
Situación socioeconómica	Nº	%
Sin diferenciación socioeconómica	215	76,5
Con diferenciación socioeconómica	66	23,5
Condición laboral	Nº	%
Ocupados formales	54	19,8
Desocupados	29	10,5
Inactivos por invalidez	19	6,8
Otros	23	7,3
Exigencias a los usuarios	Nº	%
Realizar contrapartidas	30	11,2
Pago de Cuotas	13	4,8
Otras	61	21,7
No tiene exigencias	142	49
Sin dato	35	13,3
Totales	281	100

Nota: Un mismo programa puede establecer diferentes criterios de acceso, por ello el total corresponde al interior de cada categoría de criterios.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

El sexo de la población juvenil beneficiaria de las prestaciones nacionales no significa una condición de importancia en el conjunto de la oferta pública. Así, sólo un 3,9% de la oferta toma en cuenta al sexo como condición para acceder a los bienes y/o servicios. Adicionalmente, poco menos de un cuarto de los programas nacionales (23,5%) establece al nivel de ingreso como una condición para acceder a las prestaciones, configurándose así la matriz esencialmente universal del sistema. Paralelamente, un muy alto porcentaje de las iniciativas nacionales no establecen exigencias a la población beneficiaria (49%) y en poco más de uno de cada diez programas se exige algún tipo de contrapartida como por ejemplo concurrir a las actividades o cumplir con controles sanitarios entre otros. Este conjunto de aspectos podría estar arrojando una matriz que establece mecanismos relativamente laxos de acceso y/o control para las prestaciones que brinda y, a la vez, configurando una relativa extendida pauta de provisión.

Por otro lado, se observa la existencia de requisitos relativos a la condición laboral, especialmente los asociados a los vínculos de las personas trabajadoras –familiares- y/o trabajos específicos desarrollados por jóvenes –primera experiencia laboral-. La interrogante que cabe introducir es si estas condiciones laborales de acceso van en correspondencia con los riesgos identificados para esta población en esta dimensión social. En otras palabras, si esta población es la que posee los mayores índices de desempleo no parece, al menos en primera instancia, muy lógico que ser ocupado formal ocupe el alto porcentaje que tiene dentro de estos criterios laborales de acceso. En la búsqueda por continuar evaluando la relativa extensión de la provisión social, interesa indagar los objetivos a los que están dirigidos la casi cuarta parte de los programas nacionales que establecen algún tipo de diferenciación socioeconómica para acceder a sus beneficios.

Diferenciación socioeconómica de los programas por objetivo u área de intervención (%).

Objetivo u área de intervención	Con diferenciación socioeconómica	Sin diferenciación socioeconómica	Total
Educación	0,4	18,1	18,5
Salud	1,8	12,8	14,6
Laboral	3,9	8,2	12,1
Vivienda y alojamiento	6,4	1,8	8,2
Deporte y Recreación	1,4	5,0	6,4
Protección integral y asistencia social	5,3	13,2	18,5
Alimentación	1,8	1,1	2,8
Transferencias monetarias	1,4	0,7	2,1
Información y asesoramiento		2,8	2,8
Cultura		1,4	1,4
Género		2,5	2,5
Derechos Humanos - Participación	0,4	3,2	3,6
Otros	0,7	5,3	6,0
Sin dato		0,4	0,4
Total	23,5	76,5	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Como se puede apreciar en el cuadro, son las prestaciones en el campo de la educación y la salud las que presentan una pauta esencialmente universalista. Conviene recordar, no obstante, que en el caso de las primeras comprenden la oferta pública educativa formal y no incluye programas de nivelación educativa y de formación en tecnologías de información, las que suelen asociarse a programas del ámbito laboral. En el caso de salud en tanto, la diferenciación guarda relación con que, si bien cualquier ciudadano puede acceder a los programas sociales de salud, los niveles de gratuidad varían de acuerdo a los niveles de ingreso de la población usuaria, existiendo un conjunto de prestaciones a las que se accede mediante el pago de un arancel, que se podrían estar reflejando en el 1.8% de programas con diferenciación por criterios socioeconómicos.

Por otro lado, el carácter universal de las prestaciones se mantiene para aquellas iniciativas relativas a los temas de deporte, recreación, participación, cultura, género e información y asesoramiento, que se establecen con una orientación masiva y una perspectiva de inclusión en la que eventualmente cualquier joven puede acceder. Además, las instituciones al alero de las cuales emergen los programas en estas líneas, no tienen en general un mandato específico de atención prioritaria a grupos socioeconómicamente vulnerables, lo cual favorece que éstas planteen criterios de acceso que no focalicen necesariamente en base a dicha condición.

Por último, los programas destinados a la protección integral y asistencia social se distribuyen en prestaciones universales y aquéllas que exigen criterios socioeconómicos para acceder, aunque las primeras son más del doble que las que focalizan. Como se estableció, un alto porcentaje de estas iniciativas son brindadas por organismos que si bien no establecen pautas socioeconómicas para acceder a sus prestaciones, los objetivos y las actividades de las iniciativas llevan a que trabajen con un tipo de población. A modo de ejemplo, el programa “Uruguay Clasifica” del MIDES o el programa “Atención a la Infancia y Adolescencia en situación de calle” del INAU expresan (mediante sus referentes) que no fijan diferenciación socioeconómica para acceder a las prestaciones pero, seguramente, un muy alto porcentaje de la población que atienden tiene determinado nivel socioeconómico.

Período de creación de los programas nacionales dirigidos a adolescencia y juventud.

Período de creación	No. de programas	Porcentaje
1815 - 1950	16	5,7
1951 - 1970	8	2,8
1971 - 1984	22	7,8
1985 - 1990	26	9,3
1991 - 2001	69	24,6
2002 - 2008	99	35,2
Sin datos	41	14,6
Total	281	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Respecto a la evolución histórica de los programas dirigidos a la población adolescente y joven, lo primero que salta a la vista es, por un lado, el escaso desarrollo de la oferta entre los años comprendidos entre 1950 y 1985 (especialmente hasta el año 70) y por otro, el crecimiento sostenido de ésta a partir de los 90 y con particular énfasis durante los últimos 5 años. Es así que cabe destacar que más de un tercio (35.2%) de los programas relevados fueron creados entre el año 2002 y el año 2008, coincidiendo con un período en que la inversión destinada al bienestar social aumenta a nivel general.

Como se puede apreciar, a partir de la década de los 90' hasta el presente se registra un ritmo acelerado y sostenido de creación de programas de protección, que asciende a casi un 60% de los que funcionan actualmente (59,8%). Seguramente esta promoción de medidas sociales se relacione con el continuo aumento en los índices de pobreza que caracterizaron la segunda mitad de los años 90' y a los impactos derivados de la crisis económica del año 2002. Paralelamente, desde un plano más conceptual, el acelerado aumento desde inicios de los noventa también debe estar sustentado en la construcción de la "juventud" como fenómeno de análisis y de diseño de políticas. El examen de las características de los programas según el período de creación mostrará que las áreas tradicionales de bienestar con una pauta netamente universal es lo que primaba en las primeras "oleadas" de la matriz de bienestar y a partir de la década del noventa comienzan los procesos por enfocar en poblaciones específicas.

Respecto al modo en que estos programas operaron en términos de la población a la que apuntaban y la segmentación socioeconómica que planteaban, a continuación se presenta un cuadro que ilustra la distinción entre programas focalizados por criterio socioeconómico y aquellos que no, de acuerdo al periodo de creación de los mismos.

Creación de programas de acuerdo a situación socioeconómica de población beneficiaria.

Período de creación	Sin diferenciación socioeconómica		Con diferenciación socioeconómica		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
1815 – 1950	15	5.3	1	0.4	16	5.7
1951 – 1970	5	1.8	3	1.1	8	2.8
1971 – 1984	20	7.1	2	0.7	22	7,8
1985 – 1990	18	6.4	8	2.8	26	9,3
1991 – 2001	47	16.7	22	7.8	69	24.6
2002 – 2008	72	25.6	27	9.6	99	35.2
Sin datos	38	13.5	3	1.1	41	14.6
Total	215	76.5	66	23.5	281	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Tal como se desprende del cuadro, durante el siglo XIX y hasta mediados del siglo pasado, período que se corresponde con la etapa fundacional de la matriz de bienestar, los programas nacionales que incorporan a adolescentes y jóvenes dentro de su población beneficiaria operaban básicamente con una lógica universalista. Durante las siguientes décadas se comienza a vislumbrar la incipiente generación de políticas focalizadas complementarias, pero siguió primando la pauta universal, tendencia que se mantiene hasta el momento actual. No obstante, cabe señalar que existe un porcentaje no menor de programas (14.6%) para los que no se cuenta con información sobre si realizan diferenciación socioeconómica o no.

En el último período, el que va entre el año 2002 y el 2008 se verá afectado por las reformas estructurales impulsadas por el Estado que ponen el foco en generar efectos redistributivos que compensen algunas inequidades en los que a ingresos económicos de los hogares refiere. En términos globales esta tendencia se ve apoyada además en la última década, por una creciente preocupación por los aumentos en los índices de pobreza y desigualdad, que comienzan a captar en mayor medida la atención de la agenda estatal y en consecuencia, el despliegue de programas paliativos a ello.

Estimación tamaño según beneficiarios.

	Frecuencia	Porcentaje
Sin dato	133	47,3
Muy pequeño (Hasta 500)	53	18,9
Pequeño (501 – 1000)	21	7,5
Mediano (1001- 10000)	45	16,0
Grande (10001-50000)	17	6,0
Masivo (Más de 50000)	12	4,3
Total	281	100

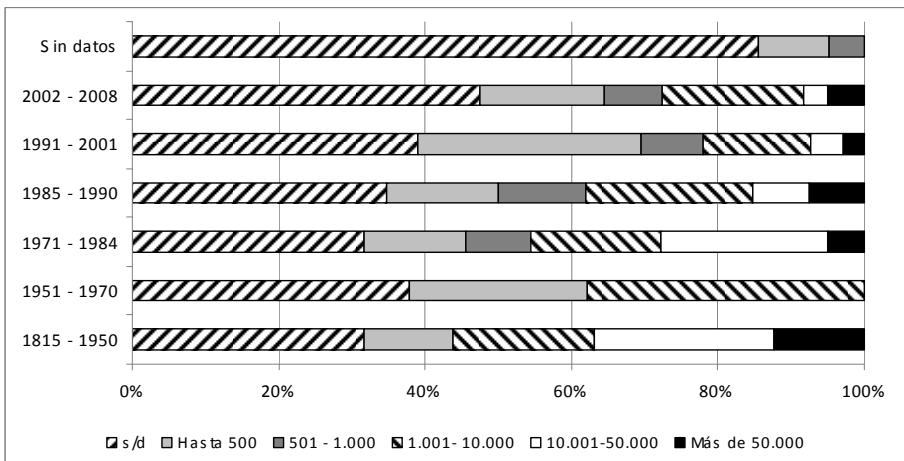
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

En primer lugar, es importante señalar que para la variable que refiere al tamaño de los programas dirigidos a adolescentes y jóvenes y, tal como se aprecia en el cuadro anterior, existe un porcentaje considerable de casos en los que no se cuenta con el dato del número de beneficiarios a los que llegan sus prestaciones⁶. Ello daría cuenta

⁶ La información recabada presenta distintos formatos respecto al número de personas beneficiarias de acuerdo a la orientación y el funcionamiento de los programas. Existen diferencias en la unidad utilizada por los distintos tipos de programas sociales para los que se cuenta información: los servicios de salud consideran como unidad de referencia a la consulta en policlínicas y hospitales o los egresos hospitalarios; las prestaciones de vivienda utilizan a los hogares y/o viviendas como unidad de referencia. Por ello se realizaron estimaciones que permitieran aproximar o estimar el nivel de cobertura de las diversas prestaciones. Complementariamente, vale señalar que existe un volumen importante de programas sociales en los que resulta muy difícil establecer un proxy del número de beneficiarios, porque la unidad receptora del beneficio son organizaciones sociales, cooperativas o, como es el caso para algunos servicios educativos, deportivos o de alimentación que manejan a los centros como su unidad de referencia.

de vacíos en la información precisa respecto a la cobertura de las prestaciones que llevan no sólo a tomar con cautela los análisis que puedan desprenderse respecto a la misma sino también de las dificultades para conocer efectivamente a cuántas personas atienden las diferentes políticas sociales que implementa el Estado uruguayo. No obstante esto, para aquellos programas en los que sí se cuenta con información, se observa una heterogeneidad en el tamaño, con una presencia significativa (18.9%) de iniciativas de escala reducida con hasta 500 personas beneficiarias, al tiempo que los que implican estrategias de mediano y gran alcance representan en conjunto el 22% de las prestaciones. En contrapartida, los programas masivos sólo alcanzan el 4.3% del total de prestaciones dirigidas a esta población. A la hora de esgrimir explicaciones respecto a estos patrones de cobertura, vale la pena observar su comportamiento en relación al periodo de creación de los programas, como se ilustra en la siguiente gráfica.

Período de creación según estimación de tamaño de beneficiarios.

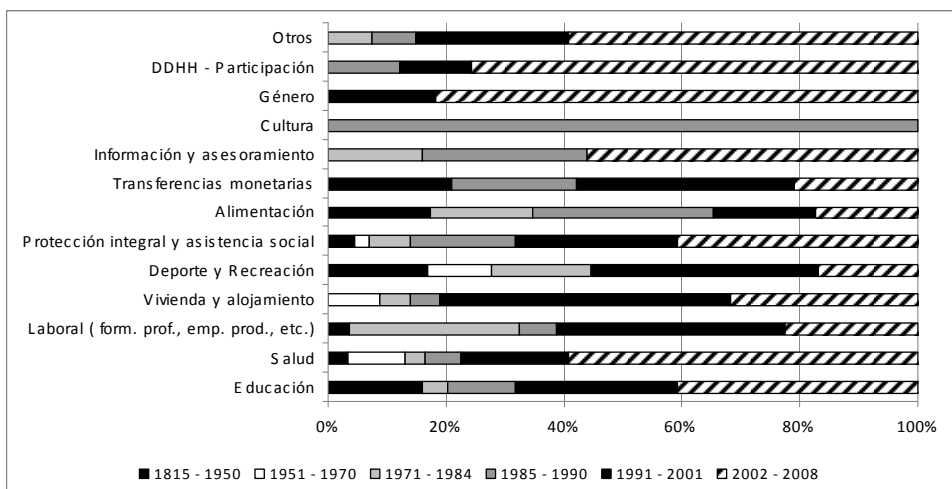


Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Como se aprecia en el gráfico precedente, en los diferentes períodos se da una complementariedad de las iniciativas pequeñas respecto de las de gran porte. Sin embargo, a partir de la década de los noventa se puede constatar un notorio crecimiento de los programas muy pequeños y pequeños. La creación de programas grandes y masivos parece relativamente estable a lo largo de los diferentes períodos.

Interesa analizar si existen mayores diferencias al considerar los períodos de creación de los programas sociales según el objetivo al que se dirigen.

Objetivos Codificados según períodos de creación.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Previo al análisis de la información contenida en la gráfica precedente vale aclarar el por qué los programas culturales aparecen como creados únicamente en el período 1985 – 1990. Para este tipo de programas el Observatorio Social de Indicadores y Programas sólo cuenta con información de dos programas del INAU y uno de la Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología pero aún no tiene información de prestaciones brindadas por organismos claves en esta área como la Dirección Nacional de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura.

La temática de género en las prestaciones sociales emerge en los 90 y es desarrollada con mayor énfasis en los últimos seis años, siguiendo la tendencia internacional y la preocupación que han puesto las agencias de cooperación por posicionar el tema en la agenda de las políticas públicas de los distintos países. La mirada y especificidad de género ha venido cobrando atención sobretodo en los programas dirigidos a la franja adolescente y particularmente en aquellas que tienen relación con el campo de la salud. Asimismo los programas asociados a derechos humanos y participación, si bien comienzan a generarse ya desde mediados de los '80 con la recuperación democrática, la expansión de éstos se da con particular fuerza en los últimos años, en coherencia con algunas acciones realizadas en el actual período de gobierno por profundizar la democracia e involucrar más activamente a la ciudadanía. Además, apoyar iniciativas en la línea de la perspectiva de derechos, comienza a instalarse en el lenguaje y agenda de la política pública, también favorecido por instrumentos internacionales que impulsan la temática.

Los campos tradicionales de la matriz de bienestar tienen un lugar importante en las primeras etapas y, como se puede apreciar, las estrategias de deporte y recreación y de protección integral y asistencia social adquieren gran relevancia en los últimos años. Particularmente, a partir de la década del noventa se combinan intervenciones de los sectores clásicos de bienestar (salud y educación) con aquellas vinculadas a

situaciones socioeconómicas de vulnerabilidad y/o pobreza (protección integral, asistencia social y alimentación).

Por último, interesa mencionar que las acciones comprendidas en información y asesoramiento han adquirido un fuerte impulso en los últimos años fundamentalmente vinculados a estrategias de orientación laboral o del Centro de Información a la Juventud (CIJ).

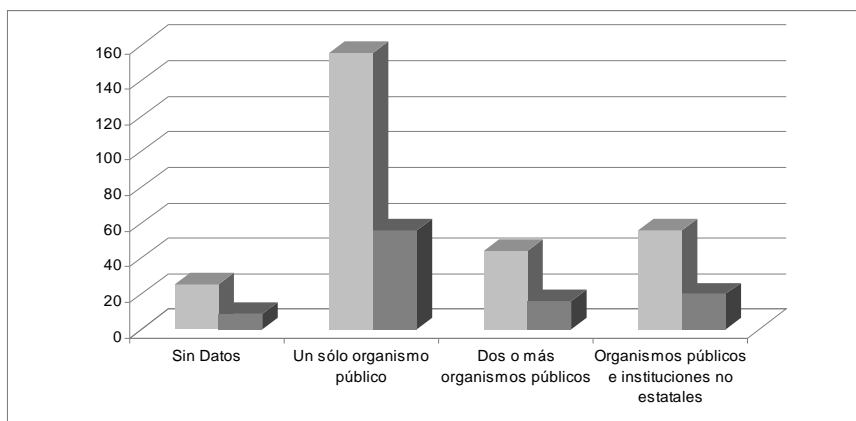
Frecuencia de prestación según objetivos de los programas.

	Sin Datos	Transitoria	Permanente	Total
Educación		1,1%	17,4%	18,5%
Salud	0,4%	1,7%	12,5%	14,6%
Laboral (Form. Prof., Emp. Prod., etc.)		4,3%	7,8%	12,1%
Vivienda y alojamiento	0,4%	2,5%	5,3%	8,2%
Deporte y Recreación		1,8%	4,6%	6,4%
Protección integral y asistencia social	0,4%	3,5%	14,6%	18,5%
Alimentación			2,8%	2,8%
Transferencias monetarias	0,4%		1,7%	2,1%
Información y asesoramiento	0,4%	0,4%	2,0%	2,8%
Cultura			1,4%	1,4%
Género	0,4%		2,1%	2,5%
DDHH - Participación		0,4%	3,2%	3,6%
Otros	1,7%	1,0%	3,2%	6,0%
Sin datos	0,4%			0,4%
Total	4,5%	16,7%	79,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Respecto de la frecuencia de prestación, se observa que la mayoría de los programas tiene un carácter permanente (79%), es decir se brindan o implementan a lo largo del año y sólo el 16.7 % de las iniciativas sociales dirigidas a la población joven operan en períodos específicos o acotados. Como se puede apreciar los programas educativos y sanitarios tienen una pauta predominantemente permanente de sus prestaciones y, las de corte laboral y de vivienda, tienen una fuerte presencia de iniciativas que brindan prestaciones en un período temporalmente acotado. Resulta lógico que sea así ya que se trata de iniciativas dirigidas a población en condición de desocupación laboral o, en el caso de vivienda, para acceder al bien.

Modalidad de ejecución.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Poco más de la mitad (55.5%) de los programas sociales son ejecutadas por un sólo organismo público y ello suele coincidir con las instituciones rectoras de los sectores correspondientes a la prestación. Por otro lado, casi el 20% de las iniciativas sociales dirigidas a la población adolescente y juvenil son ejecutadas por entidades públicas en conjunto con instituciones no estatales, lo cual da muestras de la pauta creciente de tercerización de prestaciones sociales iniciada a comienzos de la década del noventa. Finalmente, la co-ejecución por parte de dos o más organismos estatales no se erige como una modalidad extendida, alcanzando un 15.7% del total de prestaciones, aunque cabría suponer que dentro del porcentaje de programas sin dato (8.9%) existiría un proporción de iniciativas que funcionan con dicha modalidad ya que, fundamentalmente, se trata de iniciativas que operan en el área de derechos humanos y participación y de género.

Al relacionar la modalidad de ejecución de la oferta dirigida a la franja joven de población a los organismos públicos nacionales, se constata que la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Banco de Previsión del Social (BPS), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Ministerio del Interior son los que implementan la mayor proporción de su oferta social destinada a adolescentes y jóvenes por sí y sin la co- participación de otras instituciones públicas o no estatales. Por otro lado, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) muestran modalidades más diversificadas de ejecución, donde el desarrollo de programas por sí solos se combina con la implementación de iniciativas en conjunto con otros organismos públicos y con entidades no estatales (Asociaciones civiles, cooperativas, etc.). El INAU, en tanto organismo destinado específicamente a la población infantil y adolescente, muestra una pauta donde prima la ejecución bajo su única responsabilidad, pero con un porcentaje no menor (poco más de la cuarta parte de sus prestaciones), de implementación de iniciativas tercerizadas, es decir, con participación de instituciones no estatales.

Modalidad de ejecución según organismos nacionales.

	Sin Datos	Uno	Dos o más	Org. públicos e inst. no estatales	Total
INAU	2,1%	11,4%	0,7%	5,3%	19,6%
MIDES	1,4%	3,2%	3,6%	3,9%	12,1%
MI		6,4%	3,2%	1,8%	11,4%
ANEP		8,5%	0,4%	0,4%	9,3%
MDN	0,4%	5,3%	1,1%		6,8%
MEC	1,8%	3,9%	0,7%	0,4%	6,8%
MTyD	0,4%	3,2%	0,7%	2,1%	6,4%
MTSS		1,8%	1,4%	2,8%	6,0%
UDELAR	1,1%	3,2%	0,7%	0,4%	5,3%
MSP	0,4%	2,5%	1,1%	0,7%	4,6%
MVOTMA	0,4%	1,4%	1,1%	0,7%	3,6%
BPS		2,8%		0,4%	3,2%
Presidencia y OPP	1,1%	1,1%	0,4%	0,4%	2,8%
MEVIR			0,4%	0,7%	1,1%
BHU		0,4%			0,4%
MGAP		0,4%			0,4%
MTOP			0,4%		0,4%
Total	8,9%	55,5%	15,7%	19,9%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Como se puede apreciar en el cuadro precedente, el INAU es el organismo que largamente aparece con más cantidad de iniciativas destinadas a la población objeto de análisis en este informe. Sin embargo, al analizar la estimación de tamaño de las prestaciones según organismo ejecutor aparecen algunos indicios de las magnitudes diferenciales de los distintos organismos.

Estimación de tamaño según organismo ejecutor (%).

	S/dato	< 500	501 – 1.000	1.001 - 10.000	10.001 -50.000	Más de 50.000	Total
INAU	5,0%	7,5%	2,8%	3,9%	0,4%		19,6%
MIDES	7,1%	0,7%	1,1%	1,8%	0,7%	0,7%	12,1%
MI	3,2%	4,3%	1,1%	2,1%	0,4%	0,4%	11,4%
ANEP	2,1%	0,7%	0,4%	4,6%	1,4%		9,3%
MDN	4,3%	1,8%	0,7%				6,8%
MEC	5,0%	0,4%		1,1%		0,4%	6,8%
MTyD	2,8%	1,4%	0,4%	0,7%	1,1%		6,4%
MTSS	3,2%	0,7%	0,4%	1,1%	0,4%	0,4%	6,0%
UDELAR	3,9%	1,1%				0,4%	5,3%
MSP	3,2%			0,4%	0,4%	0,7%	4,6%
MVOTMA	3,6%						3,6%
BPS		0,4%	0,4%	0,4%	1,1%	1,1%	3,2%
Presidencia y OPP	2,1%		0,4%			0,4%	2,8%
MEVIR	1,1%						1,1%
BHU	0,4%						0,4%
MGAP	0,4%						0,4%
MTOP					0,4%		0,4%
Total	47,3%	18,9%	7,5%	16,0%	6,0%	4,3%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Al analizar el tamaño de las distintas prestaciones según los organismos involucrados se puede apreciar que, si bien el INAU es la institución pública que más acciones

destina a las personas adolescentes y jóvenes, fundamentalmente se trata de iniciativas muy pequeñas, pequeñas y medianas y, paralelamente, sólo una pequeña porción de su oferta tiene carácter grande al tiempo que no desarrolla ninguna iniciativa con masividad. Por otro lado, el MSP y la ANEP (organismos encargados preponderantemente responsables de la ejecución de las políticas sanitarias y educativas respectivamente) ejecutan primordialmente prestaciones de gran magnitud. Por último, vale mencionar, respecto de los programas del MIDES, el alto porcentaje para los que no se cuenta con información así como la variabilidad de intervenciones de diferentes tamaños que lleva adelante este organismo.

Por otra parte, resulta interesante observar la pauta de co-participación entre organismos públicos y entre ellos con entidades no estatales, tomando en cuenta el sector de operación de los programas.

Modalidad de ejecución según objetivos de los programas.

	Sin Datos	Uno	Dos o más	Org. públicos e inst. no estatales	Total
Educación	0,4%	15,3%	2,1%	0,7%	18,5%
Prot. integral y asistencia social	1,1%	9,6%	2,8%	5,0%	18,5%
Salud	1,4%	7,5%	2,5%	3,2%	14,6%
Laboral		6,0%	2,1%	3,9%	12,1%
Vivienda y alojamiento	0,4%	3,2%	2,8%	1,8%	8,2%
Deporte y Recreación		3,6%	0,7%	2,1%	6,4%
Otros	1,1%	3,2%	0,4%	1,4%	6,0%
DDHH - Participación	1,8%	1,1%		0,7%	3,6%
Alimentación	0,4%	1,1%	1,1%	0,4%	2,8%
Información y asesoramiento		2,1%		0,7%	2,8%
Género	1,1%	1,1%	0,4%		2,5%
Transferencias monetarias	0,4%	1,1%	0,7%		2,1%
Cultura	0,7%	0,7%			1,4%
Sin dato	0,4%				0,4%
Total	8,9%	55,5%	15,7%	19,9%	100,0%

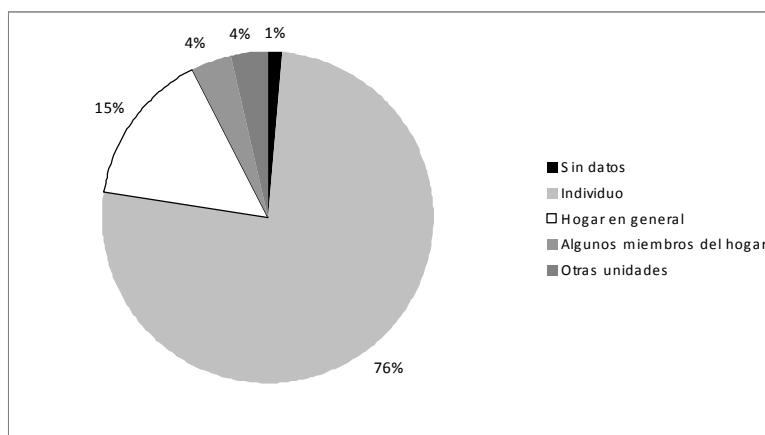
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Claramente los programas que operan en el área educativa son los que tienen una pauta más marcada de implementación en solitario por parte del organismo que ejecuta. Al parecer, tanto las dimensiones como la modalidad de trabajo de las instituciones de referencia llevan a que no sólo no co-ejecuten con otros organismos públicos, sino que tampoco existe una co-participación público - privado en la implementación de las políticas sociales. Si bien en los campos laborales y sanitarios aparecen pautas solitarias de implementación, los porcentajes muestran mayores niveles de co-participación. En el caso de los programas destinados a brindar prestaciones tendientes a la protección integral de adolescentes y jóvenes, la

ejecución por parte de un solo organismo público tiene una gran preponderancia; aunque las prestaciones ofrecidas por instituciones no estatales tienen un porcentaje relativamente importante en ese subconjunto. Una gran proporción de los programas del INAU y del MIDES (que operan tercerizadamente) explicarían ese considerable porcentaje.

Por último, cabe reparar en la unidad receptora de los beneficios sociales, ya que de esa manera se podrán realizar posteriores indagaciones más abarcativas sobre la arquitectura de bienestar uruguayo. En particular, los análisis sobre posibles registros únicos de beneficiarios de la oferta pública dependen en gran medida de la capacidad de dilucidar adecuadamente la unidad receptora de los beneficios, número de beneficiarios de las prestaciones sociales, entre otros aspectos.

Unidad receptora del beneficio (%).



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

El individuo aparece como la unidad central de medida para recibir los beneficios de este tipo de prestaciones sociales. Sin embargo, como se puede apreciar, poco menos de una sexta parte (14,9%) de la oferta nacional está dirigida a atender al hogar en el que viven las personas adolescentes y jóvenes.

Características de los programas sociales de nivel departamental.

Como se estableció en el apartado metodológico, para el año 2007 se relevaron en los gobiernos departamentales un total de 286 programas sociales enfocados directa o indirectamente a los adolescentes y jóvenes, es decir que están incluidos un conjunto de iniciativas que si bien tienen impacto sobre esta población, sus beneficios la trascienden⁷. Además, vale remarcar que ese número total de programas incluye

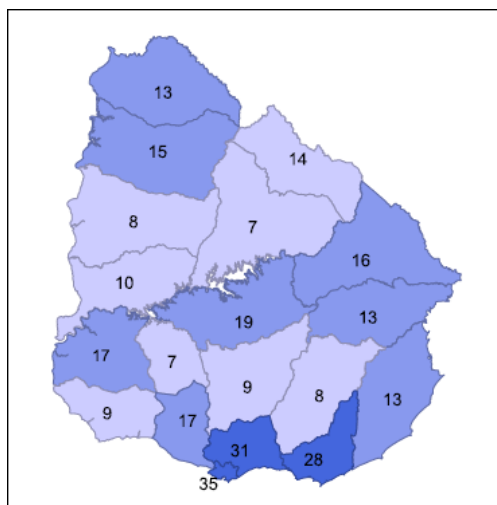
⁷

Existen un conjunto de programas en los que sus responsables señalaron tramos etarios que si bien incluyen a la población objeto de estudio, incorporan a otros grupos de beneficiarios.

un conjunto de intervenciones en las que los gobiernos departamentales no son exclusivamente responsables, tanto de su diseño como de la responsabilidad administrativa o de gestión. Existen programas en los que si bien los gobiernos municipales están encargados de algunas etapas de la ejecución, presupuestal y políticamente están a cargo de organismos de la Administración Central, Entes Autónomos o Servicios Descentralizados.

El análisis de la oferta agregada de prestaciones sociales de nivel municipal muestra significativas diferencias entre los gobiernos que denotarían pautas disímiles de atención a la juventud. Por lo tanto, el examen de las dinámicas de asistencia y protección local que llevan adelante los gobiernos departamentales resultan claves para el mejor entendimiento de la matriz de bienestar uruguaya. Más allá que la densidad demográfica o la extensión territorial no sirvan como variables explicativas respecto de la cantidad de programas que inciden en la población adolescente y juvenil, resulta ilustrativo visualizar el número absoluto que implementa cada gobierno departamental. Como se puede apreciar en la siguiente figura, los Gobiernos de Montevideo, Canelones y Maldonado son los que más prestaciones sociales instrumentan (35, 31 y 28 respectivamente).

Total de programas municipales que comprenden a la población juvenil (Nº absolutos).



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

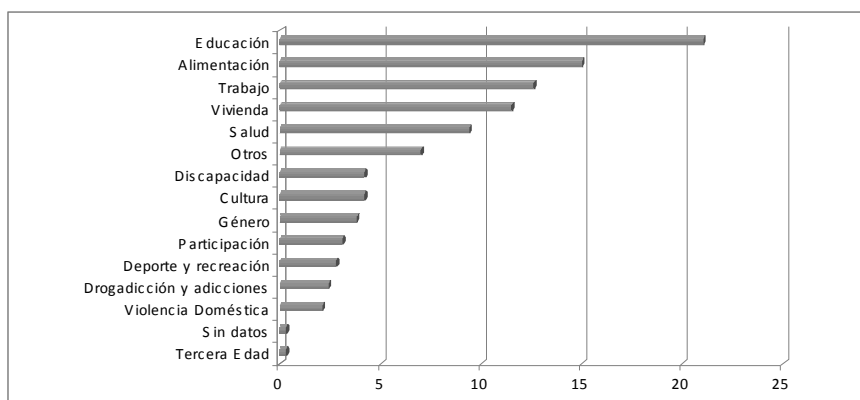
La dispersión numérica constatada persiste al analizar los objetivos declarados de los programas sociales constatándose una considerable cantidad de sectores de políticas públicas abordados por este tipo de prestaciones municipales. Como se puede apreciar en la gráfica que se presenta a continuación y al igual que en el caso de los programas nacionales, los programas municipales se enmarcan en las políticas tradicionales de la matriz de bienestar uruguaya, es decir, educación, salud, trabajo, vivienda, grupo al que hay que agregarle alimentación. Si bien la gráfica muestra

intervenciones que los responsables establecieron como dirigidas a la tercera edad, vale tener presente que por las características de los bienes y servicios que esas prestaciones brindan, impactan en la situación social de la adolescencia y la juventud. Complementariamente, sus responsables establecen que dichos programas están dirigidos a toda la población⁸.

El grupo de programas educativos incluye un conjunto de ofertas que buscan complementar a la oferta de educación formal brindada por organismos del nivel nacional, entre otros se encuentran prestaciones de alojamiento, cursos de apoyo o cursos para la finalización de los estudios. El alto porcentaje de programas de alimentación municipal podría estar mostrando el aumento de intervenciones de tipo focal implementadas por los gobiernos departamentales, fundamentalmente a partir de la comienzos de las década del '90. Las prestaciones sanitarias incluyen, básicamente, a las clásicas policlínicas municipales aunque existen otro tipo de prestaciones (exámenes de laboratorio para deportistas, actividades de prevención, etc.). Los programas de vivienda incluyen desde aquellos enfocados a la construcción como otros que tienen como objetivo brindar servicios de habitación transitoria o permanente.

La amplia variabilidad de los objetivos de los distintos tipos de intervenciones sociales, estaría mostrando uno de los aspectos centrales a la hora de analizar la oferta pública social municipal, esto es, la complementariedad de las acciones con las de carácter nacional. Si bien en el resto de la provisión social considerada existen líneas de protección en las que se incorpora al público aquí en estudio pero también están dirigidas a otros segmentos de población, vale remarcar que los programas de participación están sí directamente enfocados a la adolescencia y la juventud.

Programas municipales de adolescencia y juventud por objetivos u área de intervención.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

⁸

Específicamente se trata del programa “Talleres de sensibilización respecto al adulto mayor” de la Intendencia Municipal de Canelones que, como su nombre lo indica realiza talleres para toda la población incluidos las personas adolescentes y jóvenes.

Los programas de trabajo aquí considerados se refieren básicamente a un conjunto de iniciativas que buscan mejorar las condiciones empleabilidad de la población beneficiaria, fundamentalmente a través de capacitación laboral. Pero vale tener presente que se trata, básicamente, de servicios con pautas focales de intervención.

En la categoría “otros” se incluyeron diversas prestaciones que por las características de su diseño no encajan directamente en algunas de las categorías de agrupamiento. Entre otros programas se incluyeron aquí algunos que brindan acceso tecnológico pero no sólo con una perspectiva educativa o laboral.

En este punto interesa indagar el conjunto de criterios de acceso que los programas sociales municipales establecen para recibir los bienes y servicios que ofrecen. Como se puede apreciar en el cuadro que sigue, para cualquiera de los criterios de acceso que se considere, la mayor parte de los programas sociales relevados no establecen diferenciaciones a la población

Criterios de acceso a los programas sociales.

Criterios de acceso	Categorías	Frecuencia	Porcentaje
Situación Socioeconómica	Vulnerabilidad social	129	45,1
	Sin discriminación	153	53,5
	Sin dato	4	1,4
Condición en Sexo	Sin Distinción	267	93,4
	Femenino	19	6,6
Condición Laboral	Sin Criterios	230	80,4
	Algún criterio de acceso	55	19,2
	Sin dato	1	0,3
Condiciones Educativa	Sin Criterios	214	74,8
	Algún criterio de acceso	71	24,8
	Sin dato	1	0,3
Condiciones Sanitarias	Sin Criterios	232	81,1
	Algún criterio de acceso	54	18,9
Condiciones Habitacionales	Sin Criterios	249	87,1
	Algún criterio de acceso	37	12,9
Condiciones en Situación Familiar	Sin Criterios	269	94,1
	Algún criterio de acceso	17	5,9
Otras Condiciones	Sin Criterios	148	51,7
	Algún criterio de acceso	138	48,3

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

La consideración de las diferenciaciones muestra que la situación socioeconómica es la condición de acceso de mayor importancia en este tipo de programas sociales. Así, a diferencia de los otros criterios que no sobrepasan el 25% de los programas, un 45,1% de las prestaciones están dirigidas a la población en condición de vulnerabilidad social, con lo cual se podría afirmar que existe una pauta predominantemente universalista en las prestaciones sociales municipales. En este sentido, *“las estrategias sociales municipales parecen inscribirse en la tradición uruguaya de bienestar en la que primaron prestaciones que no tomaron en cuenta las condiciones de vida de los ciudadanos. Seguramente lo más importante de este tipo de comprobaciones radica en que las esferas municipales no han sido clásicos agentes de protección, y cabría esperar que su incorporación en el ejercicio de estas funciones, se enmarcara en el actual paradigma de políticas sociales en el que prima la focalización como pauta de acción”* (Midaglia, C. et. al.; 2009: 53).

El otro porcentaje significativo es el incluido en la categoría “otras condiciones” ya que un 48,3% de los programas establecen algún criterio. Vale señalar que en esta categoría están incluidos dos tipos de criterios de acceso, en primer lugar, todos aquellas exigencias de documentación que se le pide a la población para acceder a la prestación. En segundo lugar, los responsables institucionales establecieron pautas “colectivas” como criterios (pertenecer a alguna organización social, etc.) u otros en los que no se especifica adecuadamente, cuál es la condicionante exigida (UdelaR, Terciaria, etc.)⁹..

Las restantes pautas de acceso se refieren a: diversos tipos de vínculos laborales (ocupados, etc.), afecciones sanitarias, asistir a distintos modalidades de educación, habitar en determinado barrio o zona del departamento, o poseer problemas de convivencia en el hogar, entre otros. La pauta universalista de las prestaciones sociales municipales recién señalada, se pone en entredicho o directamente se revierte al analizar los diversos sectores en que operan los programas de acuerdo a la orientación socioeconómica.

Los programas sociales agrupados en los sectores salud, deporte y recreación, cultura, género y trabajo tienen, mayoritariamente, una pauta universalista de acceso. En cambio, las iniciativas de alimentación operan de manera esencialmente focalizada. Por último, tanto las prestaciones de educación como las de vivienda están casi equitativamente distribuidas entre pautas universales y focales.

Existen un conjunto de apreciaciones que sirven para dar cuenta de algunos factores explicativos de esas pautas diferenciales por sector de operación.

En primer lugar y como ya se indicó en el análisis de los programas nacionales en el caso de salud y dependiendo de los niveles de ingreso, existen un conjunto de prestaciones a las que se accede mediante el pago de un arancel. Complementariamente, cabría preguntarse acerca de los impactos “de focalización” a

⁹

Más allá que se puede inferir que la condición sea la asistencia a ese tipo de centros (y por lo tanto sea una condicionante educativa) se prefirió dejar la respuesta tal como la brindaron los responsables institucionales de los distintos programas relevados.

raíz de la localización geográfica de la mayoría de las instalaciones sanitarias municipales. Más allá de esto, la historia y trayectoria de este tipo de prestaciones servirían en gran medida en la búsqueda por explicar la pauta universal señalada por los responsables de los programas.

En segundo lugar, la pauta universal que expresarían los porcentajes del siguiente cuadro del conjunto de prestaciones de recreación y deporte y culturales seguramente encuentre plausibles razones en el hecho de que este tipo de actividades de nivel municipal, suelen nuclear a la mayor parte de la población de la población de algunas zonas del departamento.

En tercer lugar, la distribución paritaria de los programas educativos “se explica en gran medida por la consolidación y ‘penetración’ territorial del sistema de educación formal, donde a los municipios les resta una acción de refuerzo de las prestaciones brindadas por dicho sistema. (...) los municipios tienden a reforzar la orientación universal de la educación desarrollando una serie de actividades complementarias, y, a la vez, la renuevan, ajustándola a los contextos locales de referencia, a través de la instrumentación de acciones de apoyo dirigidas a los sectores vulnerables” (Midaglia, C. et. al.; 2009: 55).

Situación socioeconómica de la población beneficiaria según objetivos de los programas.

	Sin diferenciación socioeconómica	Con diferenciación socioeconómica	Total
Educación	9,3%	12,1%	21,4%
Alimentación	2,1%	13,2%	15,3%
Salud	7,8%	1,4%	9,3%
Deporte y Recreación	2,8%		2,8%
Cultura	3,6%	0,7%	4,3%
Vivienda	3,9%	7,8%	11,7%
Drogadicción y adicciones	2,1%	0,4%	2,5%
Género	3,9%		3,9%
Trabajo	7,5%	4,6%	12,1%
Discapacidad	2,1%	2,1%	4,3%
Tercera Edad	0,4%		0,4%
Otros	4,3%	2,5%	6,8%
Participación	2,8%	0,4%	3,2%
Violencia Doméstica	1,8%	0,4%	2,1%
Total	54,4%	45,6%	100,0%

Nota: Los porcentajes en la variable no son iguales porque se excluyeron los casos sin dato.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Períodos creación de los programas municipales “juveniles”

El cuadro que se presenta a continuación muestra los períodos en los que fueron creados los programas sociales municipales relevados que, en contrapartida a la pauta observada en los programas nacionales, la oferta municipal es de reciente creación y los programas con más de 35 años son marginales en el total.

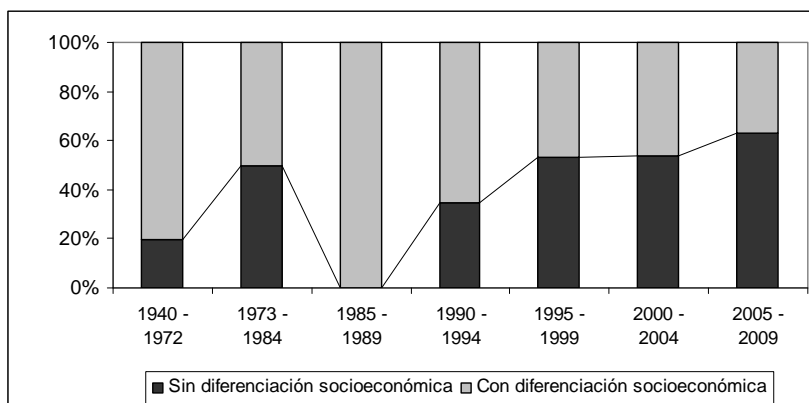
Creación de los programas directamente dirigidos a adolescencia y juventud.		
Período	Frecuencia	Porcentaje
1940 - 1972	5	1,7
1973 - 1984	4	1,4
1985 - 1989	21	7,3
1990 - 1994	23	8
1995 - 1999	15	5,2
2000 - 2004	26	9,1
2005 - 2009	115	40,2
Sin datos	77	26,9
Total	286	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Según la información brindada por los referentes institucionales, más de un tercio de los programas municipales que inciden en la población adolescente y juvenil, fueron creados en el actual período de gobierno. Cabe resaltar también el alto porcentaje de programas para los que no se brindó la información del año de creación. La pauta de creación de programas en la esfera municipal se correspondería con el fuerte impulso a la descentralización que se ha venido operando en el campo social. La interrogante que cabe introducir es acerca de la consideración, o no, de pautas socioeconómicas de acceso según el período de creación. Ello porque la pauta descentralizadora podría vincularse con estrategia específicas de atención a la pobreza o

vulnerabilidad. La gráfica que sigue otorga pistas sobre esta interrogante.

Creación de programas de acuerdo a situación socioeconómica de población beneficiaria.

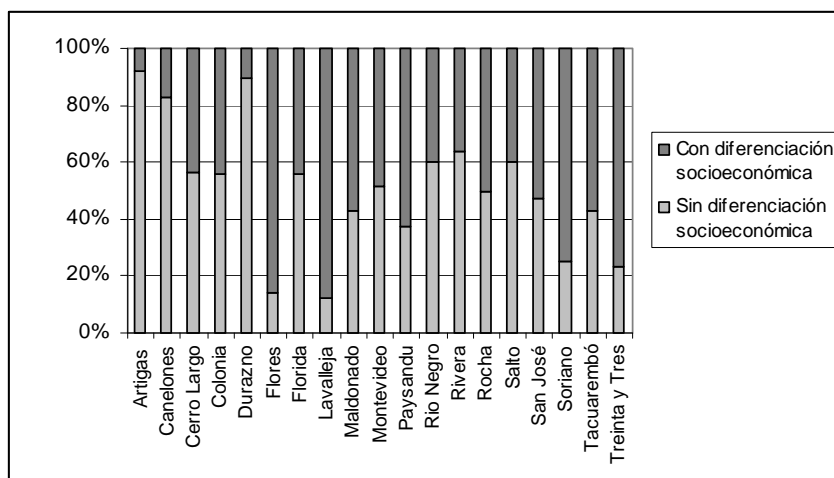


Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Como se puede apreciar, a partir de 1985 existe un lanzamiento de los programas sociales municipales (recuérdese que anteriormente la creación es marginal) con una pauta exclusivamente focalizada de atención. A partir de ahí, se comienza a complementar con formatos universales hasta el momento actual donde pasan a ser mayoritarios (un 34,1% de formatos universales contra un 20% de aquellos que establecen diferenciación socioeconómica). En respuesta a la interrogante arriba planteada, podría decirse que los gobiernos departamentales inicialmente han desarrollado estrategias de atención a las situaciones de vulnerabilidad y luego, posiblemente a partir de especialización generada, comenzaron a introducir, con mayor o menor impulso a partir del período que se considere, modalidades universales a las que complementan con aquellas de atención específicas. A modo de ilustrar lo establecido cabe señalar que, mayoritariamente, el tipo de programas creados en el período 1985 – 1989 (de exclusiva pauta focal) fueron, básicamente, de alimentación y vivienda y en el período actual resaltan notoriamente los de educación y trabajo.

Previo al análisis de la dinámica de funcionamiento de los programas municipales, cabe examinar, a partir de la gráfica que se presenta a continuación, las modalidades de diferenciación socioeconómica de los gobiernos departamentales. Resaltan los casos de Artigas y Flores con estrategias completamente disímiles de diferenciación: el primero con una pauta prácticamente exclusiva de despliegue sin diferenciación y el segundo que tiene una pauta casi exclusiva de prestaciones focales. En el caso de los departamentos con mayor número de intervenciones, las intendencias de Montevideo y de Maldonado despliegan una estrategia mixta de asistencia y protección social a la juventud.

Orientación socioeconómica según organismo responsable de la ejecución (frecuencias).



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Operativa de los programas sociales municipales “juveniles”

Al igual que las prestaciones de nivel nacional, los programas municipales tienen una amplia variabilidad de bienes y/o servicios ofertados, entre otros se puede resaltar: hogares, viviendas, organizaciones sociales, personas, etc. Tomando en cuenta esta heterogeneidad, se construyó un “proxy” del tamaño de los programas a partir del número de beneficiarios que estiman sus responsables institucionales.

Tamaño de los programas sociales de acuerdo con el número de personas beneficiarias.

	Frecuencia	Porcentaje
Sin dato o no corresponde	96	33,6
0-50	45	15,7
51 – 100	26	9,1
101 – 500	46	16,1
501 – 1000	20	7
1001 – 9000	36	12,6
Más de 9000	17	5,9
Total	286	100

Nota: Se excluyeron aquellos programas que están destinados a beneficiarios colectivos (por ej. Organizaciones, familias, hogares, etc.).

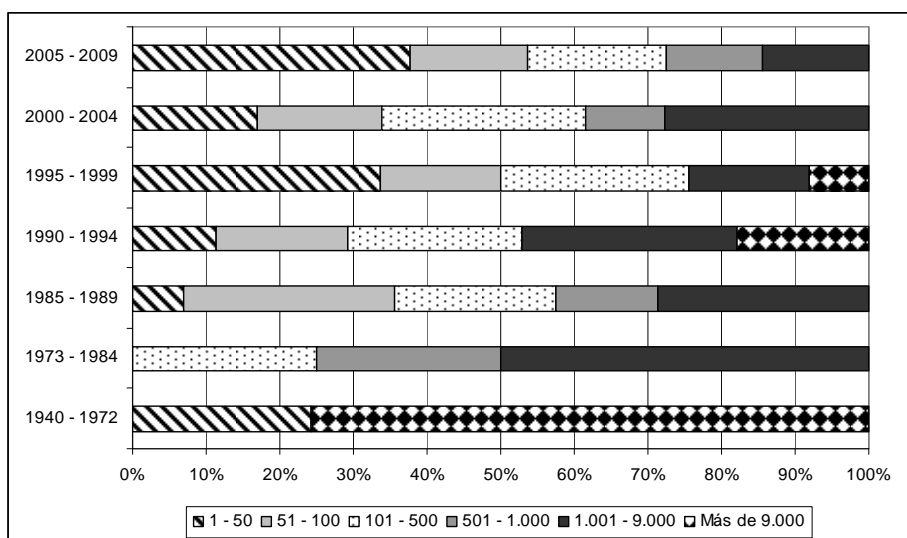
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

El examen del cuadro precedente mostraría una pauta predominante de la instrumentación de programas de pequeña escala, ya que casi un cuarto de las prestaciones sociales municipales que inciden en la adolescencia y la juventud, abarcan hasta un máximo de 100 personas (24,8%). De cualquier forma, existen niveles paritarios entre grandes grupos de programas. El porcentaje señalado de iniciativas pequeñas (hasta 100 personas), tiene un porcentaje similar con las que se podrían considerar medianas (los programas de 101 a 1.000 beneficiarios suman un 23,1%) y con las grandes o masivas (de 1001 a más de 9.000 beneficiarios es de 18,5%). Una explicación plausible de estos niveles paritarios de los grupos estribaría en las diversas modalidades de ejecución, es decir, las diferencias que surgen de la ejecución exclusivamente municipal de la que se realiza en co-ejecución con organismos públicos nacionales.

Complementariamente a la explicación esgrimida, vale recordar los niveles similares entre estrategias focales y las universales, quizás allí esté otra de las explicaciones respecto del tamaño. Los gobiernos departamentales podrían estar combinando estrategias de cobertura limitada asociadas a situaciones de vulnerabilidad social con otras de mayor escala.

En este punto, interesa analizar la pauta de tamaño de las distintas prestaciones municipales considerando el período de creación. La gráfica que se presenta a continuación muestra una tendencia creciente de creación de pequeños programas que se va acentuando hasta su auge en el período actual. Paralelamente, aumentan también las acciones de porte medio y grande al punto tal que también en el período 2005 – 2008 es el de mayor creación de prestaciones entre los 100 y los 9000 beneficiarios. En contrapartida, se puede señalar una disminución primero y luego desaparición, desde el año 2000, de las iniciativas masivas.

Tamaño de los programas sociales según período de creación (%).



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

De la gráfica presentada también resalta la equitativa distribución de los diferentes tamaños de programas que se crearon a lo largo de la década del '90. Por último, cabe preguntarse sobre la existencia de cierta incongruencia en las creaciones generadas en el período 1985 – 1989. Como se puede notar, se diseñaron un considerable porcentaje de programas medianos y grandes (entre 501 y 9.000 beneficiarios), siendo que la pauta exclusiva del período fue la de establecer diferenciación socioeconómica para que la población acceda a los bienes y servicios.

Como se estableció previamente, los programas sociales agrupados en los sectores salud, deporte y recreación, cultura, género y trabajo tienen una pauta universalista de acceso. Una hipótesis plausible (a constatar en estudios de mayor envergadura) podría argumentar que ese grupo de prestaciones debería tener un mayor porcentaje de medianos, grandes y masivos que aquellos que tienen una pauta predominantemente focal. En el caso de los programas de trabajo, materia laboral, existe una predominancia de los pequeños y medianos programas, fundamentalmente por los programas de capacitación y reconversión laboral que se dirigen a sectores específicos de la población. El alto porcentaje de programas de alimentación medianos, grandes y masivos debería encontrar una explicación en las modalidades, de co-ejecución con el INDA, de merenderos y comedores municipales. Por último, contrariamente a lo que cabría esperar, en los servicios de violencia doméstica no existen programas pequeños y los que hay son grandes o masivos. La explicación hay que rastrearla en que básicamente se trata de servicios de no violencia doméstica u otros que atienden estas situaciones de manera general.

Independientemente del análisis de los objetivos de, en el cuadro que se presenta en el Anexo 1 se puede apreciar el tamaño de las prestaciones según el gobierno que las ejecuta. Resulta interesante la lectura de ese cuadro ya que muestra qué tanto se ajusta la pauta universal o focalizada de la oferta de los gobiernos departamentales, según el tamaño de las prestaciones. De ese cuadro cabe realizar aquí un comentario particular sobre los gobiernos de Artigas y Flores. En relación al gobierno de Artigas llama la atención que el total de su oferta establezca diferenciación socioeconómica para acceder a las prestaciones y, a la vez, exista un muy alto porcentaje de programas masivos y grandes (según la clasificación realizada aquí). En este caso resalta porque, al menos teóricamente, resulta muy complejo combinar focalización y masividad.

En el departamento de Flores en cierta medida se da lo opuesto, ya que en todos los programas del gobierno municipal no hay diferenciación socioeconómica pero un 60% de su oferta abarca hasta un máximo de 500 beneficiarios. La salvedad que cabe introducir es que quizás esos programas muy pequeños y pequeños que no establecen diferenciación socioeconómica para su acceso, sí utilicen otros criterios de acceso y por ello el alto porcentaje de programas de pequeño porte.

Pasando a otro tópico de la operativa, cabe resaltar el elevado porcentaje de las prestaciones ofrecidas por los diversos programas sociales municipales que tienen

carácter permanente (79,7%), lo cual da cuenta de una modalidad de trabajo que los constituye como proveedores de bienes sociales, sea individualmente o en co-ejecución con organismos nacionales. Por tratarse de gobiernos locales, la pauta de prestación de bienes y servicios sociales podría tener un carácter de mayor transitoriedad para la población. El cuadro que sigue muestra los porcentajes de frecuencia de las iniciativas locales.

Frecuencia de prestación del servicio.

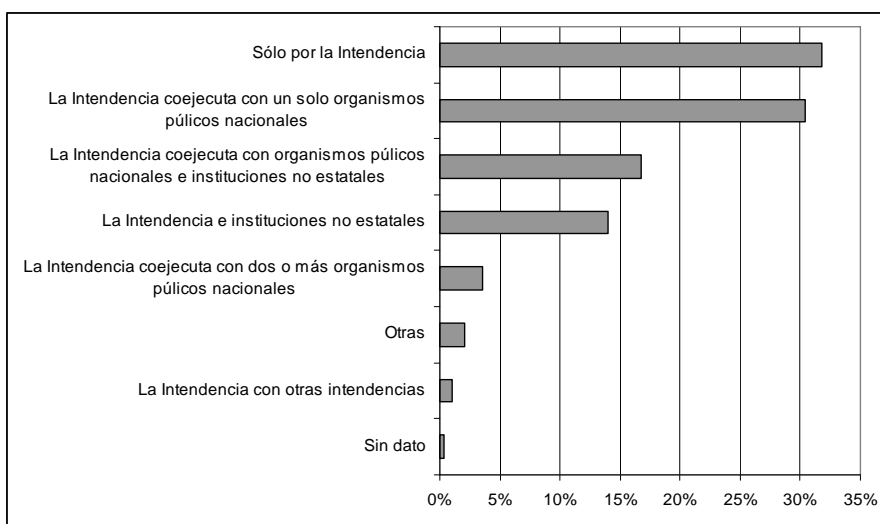
	Frecuencia	Porcentaje
Permanente	228	79,7
Transitorio	47	16,4
Sin dato	11	3,8
Total	286	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Formatos institucionales de los programas municipales.

Aunque la gráfica que se presenta a continuación muestre que el mayor porcentaje de programas son ejecutados por las intendencias en exclusividad (31,8%), como se estableció anteriormente, la co-ejecución tiene un peso considerable en los programas implementados por los gobiernos departamentales. Es así que los programas que las intendencias ejecutan con organismos públicos nacionales (OPN), con otras intendencias o con entidades no estatales (organizaciones no gubernamentales, cooperativas, empresas, etc.) representan más de dos tercios del total de programas relevados.

Gráfica 23. Modalidad de gestión de los programas municipales (%).



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

De la gráfica anterior, destaca el escaso porcentaje de ejecución conjunta entre dos gobiernos departamentales y, complementariamente, el bajo porcentaje de prestaciones brindadas en conjunto con instituciones no estatales. Los organismos de nivel nacional (Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados) resultan claves para explicar la matriz de asistencia y protección juvenil en los gobiernos departamentales.

Interesa analizar si existen diferencias en la ejecución al considerar a los diferentes gobiernos departamentales. El cuadro que sigue muestra los porcentajes de las modalidades de ejecución según gobierno departamental.

Modalidad de ejecución de los programas de acuerdo al organismo responsable.

	Intendencia	Con otras Intend.	Con Inst. no estatales	Con uno o dos OPN	Con OPN e Inst. no estatales	Otras	Total
Canelones	4,2%		1,1%	4,3%	1,1%	0,4%	10,9%
Flores	0,4%			1,8%	0,4%		2,5%
Artigas	2,5%			1,8%	0,4%		4,6%
Durazno	2,5%		0,4%	2,5%	1,4%		6,7%
Florida				1,8%	1,4%		3,2%
Montevideo	5,3%		5,3%	0,7%	0,7%	0,4%	12,3%
Río Negro	0,7%		0,4%	1,8%	0,7%		3,5%
Salto	1,4%			1,8%	2,1%		5,3%
Soriano	1,4%	0,4%	1,1%	2,5%	0,4%	0,4%	6,0%
Cerro Largo	2,8%		0,7%	1,4%	0,4%		5,3%
Colonia	1,1%		1,4%	0,4%	0,4%		3,2%
Lavalleja	0,4%		0,4%	1,1%	1,1%		2,8%
Maldonado	2,1%		1,8%	2,6%	2,5%		9,8%
Paysandú	0,4%			1,5%	1,1%		2,8%
Rivera	1,4%			1,8%	0,4%	0,4%	3,9%
Rocha	1,1%		1,1%	0,8%	1,8%		4,6%
San José	2,5%	0,7%	0,7%	1,8%	0,4%		6,0%
Tacuarembó	0,7%			1,1%	0,4%	0,4%	2,5%
T. y Tres	1,4%			2,5%	0,4%	0,4%	4,6%
Total	31,9%	1,1%	14,0%	34,0%	16,8%	2,1%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Del cuadro precedente resaltan los casos de los gobiernos de Soriano y San José por ser los únicos que implementan programas para la juventud conjuntamente con otras intendencias. De cualquier forma, vale decir que seguramente esté ocurriendo algún error en la información por parte de los responsables institucionales. Ello porque si las dos intendencias llevan adelante los programas entre sí, el porcentaje debería ser el mismo y en caso que San José co ejecute con otra, ese otro referente no la estableció como co ejecutor.

A su vez, también es de destacar el caso polar de Florida ya que no desarrolla ningún programa destinado a la adolescencia y la juventud de manera individual y todos los que implementa son con organismos públicos nacionales. Paralelamente, los gobiernos de Flores, Lavalleja, Paysandú y Tacuarembó, también tienen una pauta predominante de complementariedad de las acciones del gobierno nacional en sus prestaciones sociales.

Existen diferentes modalidades de ejecución en el caso de las intendencias con mayor número de programas destinados a la adolescencia y juventud. Mientras Canelones y Maldonado tienen una pauta equilibrada de ejecución y de co ejecución con organismos públicos nacionales, Montevideo, en cambio, desarrolla una estrategia claramente municipal en el desarrollo de sus acciones. Por último, los gobiernos de Colonia y nuevamente Montevideo implementan una alta proporción de su oferta de bienes y servicios con instituciones no estatales.

Otro tópico que interesa analizar es la cantidad de bienes y servicios que se ofrecen en estos programas según la modalidad de ejecución. Como lo muestra el cuadro que se presenta a continuación, con independencia del tipo del actor que lleva adelante la iniciativa, predominan aquellas que brindan una única prestación a la población. Igualmente, cabe resaltar el alto porcentaje que brindan más de dos prestaciones en los programas que las intendencias llevan adelante por sí solas.

Cantidad de prestaciones de los programas según organismos públicos involucrados.

	Una	Dos, fundamental y complementaria	Dos iguales	Mas de dos	Otras	Total
Intendencia	17,1%	3,5%	0,4%	11,3%		32,3%
Con otras Intendencias		0,4%		0,8%		1,2%
Con un solo OPN	18,7%	3,9%	1,6%	6,6%	0,8%	31,5%
Con dos o más OPN	1,6%	1,2%		1,2%		3,9%
Con OPN e Inst. no estatales	4,3%	3,1%		9,3%	0,4%	17,1%
Instituciones no estatales	7,4%	0,4%	0,4%	4,3%		12,5%
Otras	1,2%	0,4%				1,6%
Total	50,2%	12,8%	2,3%	33,5%	1,2%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Previo al análisis comparado entre las prestaciones nacionales y las municipales, interesa explorar las posibles diferencias en la modalidad de ejecución según los sectores u áreas en las que operan. El cuadro que sigue muestra estos porcentajes.

Áreas en que operan los programas sociales según las instituciones que los ejecutan.

	Intendencia e Intendencias con otros g. deptales.	Intendencias con Inst. no estatales	Con uno o más OPN	Con OPN e Inst. no estatales	Otras	Total
Educación	8,1%	1,4%	8,4%	2,5%	0,4%	20,8%
Alimentación	1,1%		11,3%	2,1%	0,7%	15,1%
Salud	4,6%	0,4%	2,1%	2,5%		9,5%
Deporte y Recreación	0,7%	0,7%	0,4%	1,1%		2,8%
Cultura	2,5%	0,7%	1,1%			4,2%
Vivienda	6,0%	0,4%	3,9%	1,4%		11,6%
Drogadicción y adic.	0,7%	0,4%	0,4%	1,1%		2,5%
Género	1,4%	1,1%	0,8%	0,4%	0,4%	3,9%
Trabajo	2,1%	4,2%	3,5%	2,1%	0,7%	12,7%
Discapacidad	0,7%	3,2%	0,4%			4,2%
Tercera Edad	0,4%					0,4%
Otros	2,5%	1,4%	1,4%	1,8%		7,0%
Participación	1,4%			1,8%		3,2%
Violencia Doméstica	0,7%	0,4%	0,7%	0,4%		2,1%
Total	32,8%	14,1%	34,1%	16,9%	2,1%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES.

Como cabría esperar, las iniciativas agrupadas en el área de alimentación destacan por el peso considerable de los organismos públicos nacionales en el global de la

oferta. En cambio, en sectores clásicos de la matriz de bienestar, educación, salud, vivienda y trabajo (aunque habría que agregar a Deporte y Recreación), se da una pauta equilibrada de provisión. Los gobiernos departamentales complementan a la oferta nacional de bienes y servicios en relación variable dependiendo del tipo de programas. Así, en vivienda la implementación municipal predomina por sobre la nacional y en cambio en educación la relación es inversa. En el caso de los programas en el área de trabajo, las intendencias establecen la complementariedad, mayoritariamente, a través de la ejecución con entidades no estatales. Por último, también como era esperable, en áreas con cierto nivel de especificidad, la pauta de provisión es claramente municipal: participación y discapacidad.

Algunas comparaciones entre la oferta social nacional y la municipal en materia de adolescencia y juventud.

Tal como ocurre con otras franjas poblacionales, en la oferta de provisión social juvenil la Administración Central tiene una magnitud de importancia y la oferta municipal complementan esas iniciativas (Midaglia, C., et. al., 2008). En términos generales, al abanico de programas sociales que se despliegan a nivel nacional y están presentes en los niveles departamentales se inscriben en las políticas tradicionales de la matriz de bienestar uruguayo, es decir, se erigen en torno a las áreas (y sectores) de educación, salud, trabajo y vivienda, a las que se suman prestaciones de corte asistencial fundamentalmente asociadas a alimentación y en el campo de la protección integral. Existe una coincidencia general en los objetivos de los dos formatos de provisión ya que en ambos la matriz tradicional es complementada con intervenciones asistenciales de “viejo” formato, es decir, que los nuevos riesgos sociales aún no tienen un peso significativo en ninguno de los niveles. Entre las prestaciones de nivel nacional las iniciativas educativas, de protección integral, salud y laborales ocupan lugares de privilegio. Para el caso de las municipales los programas educativos, los vinculados al trabajo, vivienda y salud se complementan con acciones de carácter asistencial, particularmente, alimentación.

Las intervenciones nacionales tienen, mayoritariamente, una pauta universalista que se instala desde el nivel central y que crecientemente es complementada en el nivel municipal con intervenciones y prestaciones focalizadas en ciertos grupos vulnerables y/o poblaciones específicas. En relación a este punto conviene reparar en una lectura histórica de los programas municipales, ya que, tal como se dejó entrever en el examen de los mismos, se distinguen por su desarrollo relativamente reciente, fundamentalmente a tono con las nuevas corrientes teóricas de fomento a pautas descentralizadas, focalizadas y co participativas. Existiría un primer período, a partir de 1985, en el cual comienzan a impulsarse una serie de programas sociales implementadas por los gobiernos departamentales de tipo focalizado que adquieren especial expresión en los programas de alimentación, fundamentalmente al iniciarse la década de los noventa. Desde ese momento se comienzan a complementar con formatos universales, que finalmente en los últimos años han pasado a ser la tendencia mayoritaria.

Continuando con las iniciativas municipales de atención a adolescentes y jóvenes, es fundamentalmente durante el actual periodo de gobierno en donde se generan gran parte de los prestaciones que inciden en dicha población, lo que no obstante, cabe esperar en el marco del impulso a la descentralización de la política social que se viene favoreciendo desde los gobiernos nacionales y las agencias de cooperación internacional. Actualmente la plataforma de programas municipales se puede caracterizar en una combinación de programas sociales de pauta universalista de acceso, agrupados en los sectores salud, deporte y recreación, cultura, género y trabajo; junto a prestaciones de alimentación que operan de manera esencialmente focalizada e iniciativas de educación y de vivienda entre las que se encuentran pautas universales, pero donde priman las que establecen diferenciación económica. El criterio socioeconómico es en general, la condición de acceso de mayor importancia en los programas sociales municipales que tienen a los jóvenes dentro de su población beneficiaria.

Por el lado de la oferta nacional, existe una pauta relativamente extendida de provisión que combina criterios laxos de acceso a las prestaciones con pocas exigencias para mantener el beneficio al que se accede. Al igual que en los programas municipales, existe una tendencia creciente a combinar intervenciones universales con pautas focales de atención. A modo de ilustración, vale decir que en el período inicial de configuración de la matriz de provisión, los programas focales representaban alrededor de uno de cada diez; en el período 1991 – 2001 las iniciativas que establecen diferenciación socioeconómica pasan a ser una de cada seis y; en el período actual, representan un tercio del total.

En términos de alcance en tanto, los programas municipales dirigidos a adolescencia y juventud combinan iniciativas de pequeña escala (hasta 100 beneficiarios) con otras medianas y algunas más masivas (entre 1.000 y 9.000 usuarios). Éstas últimas son mayormente desarrolladas en co-ejecución con organismos públicos nacionales, otras intendencias o entidades no estatales. Montevideo y Colonia constituyen departamentos que implementan gran parte de su oferta en conjunto con instituciones no estatales, mientras que el desarrollo de programas conjuntos entre intendencias no es un patrón instalado y en los casos en que esta situación se daría (San José y Soriano) la información no es del todo clara y confiable.

Si bien para el caso de la oferta nacional se da la mixtura de iniciativas pequeñas y grandes, el tamaño de los programas (en términos de número de beneficiarios), constituye otra área de divergencia entre el nivel central y el municipal. Del total de las intervenciones municipales, casi un 50% atienden hasta 1.000 beneficiarios al tiempo que las prestaciones nacionales que cubren a esa cantidad de beneficiarios representan un 26,6% del total. Esta dinámica de acción daría cuenta de los alcances diferenciales de una y otra oferta, dejando instalada la interrogante acerca de la posible complementariedad de la acción municipal respecto de la nacional.

Otra diferencia que interesa señalar es que, en los programas municipales, básicamente se trata de iniciativas que apuntan a brindar servicios, asistencia y/o bienes que se perciben como carencias o déficits de la población beneficiaria u objetivo, respondiendo a necesidades detectadas o reclamadas en la órbita de -como

ya se mencionó- la matriz de protección y bienestar clásica del Estado. No obstante, marginal (o al menos mucho más reducida) es la presencia de programas que establecen el foco en el desarrollo de capacidades y herramientas para una plena integración social de los jóvenes; sin que por ello se desconozca la existencia de algunas iniciativas de participación presentes en el nivel municipal que están puntualmente dirigidas a esta población. En el caso de las iniciativas nacionales, aunque tienen un lugar accesorio en el total de la oferta, a partir de este período de gobierno comienzan a desplegarse acciones tendientes a la promoción de los derechos humanos, la participación, entre otras dimensiones claves para la constitución de la “agencia” ciudadana.

Los programas nacionales y municipales que se dirigen y/o afectan a la juventud no dan cuenta, en principio, de estar generando una apuesta particular y un modo de ver y abordar alternativo u propio de los jóvenes, o mejor dicho, de las juventudes. No obstante ello, especialmente en los últimos 20 y 25 años, se puede vislumbrar un mayor despliegue en la operativa de los programas. Si bien podría ser deseable avanzar por el camino de generar mayor oferta de programas sociales allí donde los jóvenes están, residen, parece pertinente evaluar fórmulas de intervención a partir de las necesidades, capacidades, sistemas de gestión, administración y financiamiento locales, nacionales o articulados entre sí, para que las ofertas resulten efectivamente complementarias. Las posibles estrategias sociales podrán recibir insumos técnicos que la sustenten pero, esencialmente la historia de la trayectoria uruguaya denota una presencia clave de lo político.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En términos globales, las reformas estructurales impulsadas en el país durante el último periodo de gobierno, a saber, Reforma Tributaria, Reforma de la Salud y Plan de Equidad; han beneficiado a gran parte de la población, incluyendo a los jóvenes, desde el punto de vista de mejoras a nivel de los ingresos y beneficios derivados de la reestructuras del sistema de protección social. Más de la mitad del total de la población se benefició de las reformas y esa cifra alcanza a casi un ochenta por ciento para los menores de 30 años. No obstante, particular atención merece el tramo de personas jóvenes de 18 a 29 años.

Las reformas tuvieron una positiva capacidad discriminatoria a favor de los menores de 30 años en lo que refiere a sus niveles de ingreso. Sin embargo, se observa un “valle” en el tramo de 18 a 30 años, donde la proporción de beneficiados cae abruptamente para luego volver a recuperarse, iniciando una trayectoria decididamente decreciente a partir de los 40 años. Asimismo, esto resulta consistente con la menor reducción de la pobreza que se registra para este tramo etario.

Aunque la disminución más significativa de la pobreza como efecto del impacto agregado de las reformas se produzca en el tramo de las personas menores de 18 años, no se puede perder de vista que se observa una reducción de 5 puntos porcentuales en la franja de 18 y 29 años. Igualmente, se trata del grupo de edad donde la pobreza se reduce menos en términos relativos, lo cual se explica fundamentalmente por la Reforma de la Salud y los programas considerados en el Plan de Equidad¹⁰. En el caso de la Asignaciones Familiares, el efecto positivo es más claro en los hogares jóvenes con hijos e hijas menores que se ven beneficiados por el ingreso, pero de todas formas, éstos continúan teniendo otros flancos de protección menos cubiertos, como lo es la cobertura de salud vía FONASA, del cual una parte importante (aquellos en condición de desocupación o trabajadores informales), están excluidos.

En relación con lo anterior, cabe hacer una distinción, y es que en el caso de adolescentes menores de 18 años, el impacto de las reformas ha sido particularmente significativo y complementariamente a esto, la oferta de programas sociales (sobre todo los nacionales) ha operado en la misma dirección para esta franja, toda vez que, particularmente desde el ámbito de la salud y algunas prestaciones e iniciativas vinculadas a la educación formal, se ha impulsado un trabajo y abordaje más específico con este grupo. No obstante, en la franja superior a los 18 años, la realidad evidencia un panorama distinto, percibiéndose como menos atendida y donde las prestaciones muestran poca especificidad -en su diseño e implementación- que den cuenta de una preocupación concreta por responder a las necesidades particulares de éstos. Como pasos a seguir resta indagar en las distinciones de las prestaciones por sub-franjas para tener más elementos que permitan pensar, diseñar

10

En el caso de la Reforma Tributaria en cambio, la proporción de beneficiados aumenta sistemáticamente en el tramo de 18 a 30 años.

e impulsar nuevas estrategias de abordaje e iniciativas para los distintos grupos de edad de más de 18 años, sin perder al mismo tiempo, la mirada territorial y las particularidades que emergen a partir de ello.

Los programas sociales que se inscriben en la lógica de la protección social que responde a nueva configuración de los riesgos, abarcan a la población joven, pero en general no se los incorpora como actores específicos, no se hacen cargo de particularidades que presenten, tanto como colectivo como en la heterogeneidad al interior del grupo que integran y en los distintos territorios que habitan. En consecuencia o junto con esto, tampoco existen estrategias específicas de abordaje, salvo algunos casos puntuales. Los programas municipales a su vez, en general no “dialogan” con la matriz nacional desde la especificidad de necesidades, problemáticas, recursos o intereses particulares de los y las jóvenes de los distintos territorios. Las dos “ofertas” aparecen como complementadas pero en una lógica general, no desde la especificidad del diseño, de las adaptaciones necesarias en respuesta a características y contingencias de los niveles locales.

De la mano de lo anterior, cabe interrogarse acerca de qué tipo de construcción de sujeto se está promoviendo de acuerdo al tipo y dinámica de la matriz de provisión social (tanto de nivel nacional como municipal), es decir, ¿los programas se enfocan a jóvenes como sujeto actor protagónico? Al mismo tiempo y siguiendo esta línea, qué programa o conjunto de ellos están planteados desde lógicas promocionales, cuáles atienden demandas “presentes” y cuáles se posicionan desde la mirada estratégica a largo plazo de los y las jóvenes, en el sentido de abrir posibilidades. En el conjunto de la oferta, tanto nacional como municipal, se constatan muy escasas iniciativas que aborden a los jóvenes en tanto actor colectivo, poniendo énfasis en las redes, el capital social, la capacidad de actuar en conjunto y a partir de ello propiciar sinergias y expansión de capacidades; es decir, programas sociales que rescaten y fortalezcan las capacidades que se desarrollan en la interacción entre las personas jóvenes y entre éstas y otros grupos sociales. Vale la pena aclarar que el hecho que la provisión “se haga” cargo de las particularidades de distintos grupos sociales no va, necesariamente, de la mano con la merma de la pauta universal o el incremento de pautas focalizadoras, sino que, en el marco esencialmente universalista de acceso que posee el sistema, se debería procurar abordar no sólo desde los riesgos sino también desde el desarrollo y fortalecimiento de recursos de los jóvenes y las jóvenes.

El análisis presentado de la oferta de programas sociales permite constatar la existencia de acciones tendientes a promover ámbitos de participación y/o de coordinación de políticas sociales que, en cierta medida, buscan fortalecer las capacidades de la adolescencia y la juventud. Pero vale aclarar que esas iniciativas, al menos teóricamente, se constituyen en políticas sociales meramente por su área de acción, pero en los hechos no se ajustan estrictamente a la definición de programa social (brindada por este informe), en tanto no proveen bienes o servicios de tipo social. Los ámbitos de coordinación de políticas sociales representan “formas de hacer”, responden a diferentes diseños de políticas públicas, pero ello no implica que se constituyan como un programa social o nada dicen respecto al hecho que la población esté accediendo a un conjunto de bienes y servicios que promuevan el

desarrollo de las capacidades de la agencia de ciudadanía. Esos diferentes formatos de políticas públicas deberían intentar combinarse virtuosamente entre sí y con el conjunto de la matriz de provisión, es decir, dar respuesta a interrogantes tales como: qué se brinda, de qué manera, para quiénes y cuáles fueron los resultados.

Este informe pretendió, no de manera completa, dar cuenta de algunas de esas interrogantes. Pero igualmente, vale decir que existen un conjunto de dimensiones que este estudio no aborda y, quizás, no debería abordar. En este punto, interesa señalar que para Uruguay, *“su pauta moderada de revisión de las principales políticas sociales generó un sistema que es posible calificar de híbrido en la medida que conviven prestaciones universales estrictamente estatales –educación-, con otras de carácter mixto -seguridad social- a las que se agregan intervenciones dirigidas a grupos con características específicas – infancia; juventud, género- bajos nuevos formatos de implementación (colaboración público – privado). Este conjunto de modificaciones introducidas al sistema precedente, denotaría cierta atención política para el tratamiento de las nuevas problemáticas sociales. Sin embargo, no pareció existir una voluntad política manifiesta que se tradujera en un proyecto vertebrador del esquema de bienestar en su conjunto articulando los servicios públicos contributivos con los no contributivos”*. (Midaglia, C. y Castillo, M.; 2009: 17). Para la configuración de la matriz de protección de la juventud uruguaya la existencia de un proyecto político resulta particularmente relevante. Las características propias de la población joven hacen necesarios diseños de política complementarias que guarden coherencia bajo el marco general de un Plan Nacional de Juventud, actualmente en proceso de discusión y elaboración.

La elaboración de dicho marco estratégico aparece como indispensable. Durante esta etapa los jóvenes toman decisiones que se superponen en un período relativamente corto y que condicionan en gran medida el conjunto de su trayectoria vital. Durante la juventud la mayoría de las personas deciden en qué medida combinan trabajo y educación, abandonan su hogar de origen, toman decisiones en materia reproductiva y comienzan a ejercitar formalmente sus derechos políticos y a participar más activamente en la vida de la comunidad. En este sentido, las políticas deberían tender a neutralizar el efecto de las desigualdades económicas y otros factores involuntarios (género, raza, etc.) sobre este complejo proceso de toma de decisiones. Asegurar condiciones de igualdad para que las personas procesen transiciones dinámicamente eficientes a la adultez debería ser la orientación fundamental de las políticas en esta área.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- Bernales Ballesteros, E. (2001) *“Situación actual de la legislación iberoamericana en materia de juventud y adolescencia”*. Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), Madrid.
- CEPAL. (2004) *“La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias”*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2008) *“Juventud y cohesión social”*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Dávila, O. (2003): *“Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales”*. CIDPA, Viña del Mar.
- Filgueira, C. (1998) *“Emancipación juvenil: trayectorias y destinos”*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, C E P A L, Montevideo.
- Filgueira, C. y Amoroso, G. (1998) *“La percepción del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) en el imaginario juvenil”*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Oficina de Montevideo.
- Midaglia, C. (Coord.); Antía, F.; Castillo, M.; Cristar, C. (2008) *“La protección Social a la Infancia y la Adolescencia: Repertorio de Programas Sociales”*. Informe de Consultoría para el Programa INFAMILIA – Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en Cuadernos del Uruguay Social 3, MIDES, Montevideo. En prensa.
- Midaglia, C. (Coord.); Antía, F.; Castillo, M.; Cristar, C. (2008) *“Repertorio de Políticas Sociales Informe de la 1ª etapa”*, en Cuadernos del Uruguay Social 2, Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo. En prensa.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2008) *“El impacto conjunto de la Reformas Estructurales y algunos componentes de Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso”*, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo.

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DEL REPERTORIO DE PROGRAMAS SOCIALES.....	7
EFFECTO DE LAS REFORMAS SOBRE LA POBREZA E INDIGENCIA, SEGÚN TRAMO DE EDAD.....	10
EFFECTO CONJUNTO DE LAS REFORMAS.....	11
EFFECTOS DE LAS REFORMAS SEGÚN DECIL DE INGRESO PER CÁPITA.....	11
EFFECTO CONJUNTO DE LAS REFORMAS SEGÚN TRAMO DE EDADES.....	11
EFFECTO CONJUNTO DE LAS REFORMAS SEGÚN TRAMO DE EDADES Y ZONA GEOGRÁFICA.....	11
EFFECTO CONJUNTO DE REFORMAS POR EDADES SIMPLES.....	11
PROPORCIÓN DE PERSONAS QUE MEJORAN SU INGRESO SEGÚN REFORMA POR EDADES.....	12
PROPORCIÓN DE PERSONAS QUE EMPEORAN SU INGRESO SEGÚN REFORMA POR EDADES.....	12
DISTRIBUCIÓN DE JÓVENES ENTRE 18-29 AÑOS SEGÚN VÍNCULO CON MERCADO LABORAL. AÑO 2006.....	13
PROPORCIÓN DE JÓVENES ENTRE 18-29 AÑOS CON HIJOS POR EDAD SIMPLE. AÑO 2006.....	13
PROPORCIÓN DE JÓVENES ENTRE 18-29 AÑOS CON HIJOS POR EDAD SIMPLE. AÑO 2006.....	13
PROPORCIÓN DE JÓVENES ENTRE 18-29 AÑOS BENEFICIADOS POR REFORMAS. AÑO 2006.....	13
PROGRAMAS NACIONALES DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD POR OBJETIVOS U ÁREA DE INTERVENCIÓN.....	14
CRITERIOS DE ACCESO Y EXIGENCIAS A LOS USUARIOS.....	15
DIFERENCIACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS PROGRAMAS POR OBJETIVO U ÁREA DE INTERVENCIÓN (%).	16
PERÍODO DE CREACIÓN DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DIRIGIDOS A ADOLESCENCIA Y JUVENTUD.....	17
CREACIÓN DE PROGRAMAS DE ACUERDO A SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE POBLACIÓN BENEFICIARIA.....	18
ESTIMACIÓN TAMAÑO SEGÚN BENEFICIARIOS.....	19
PERÍODO DE CREACIÓN SEGÚN ESTIMACIÓN DE TAMAÑO DE BENEFICIARIOS.....	20
OBJETIVOS CODIFICADOS SEGÚN PERÍODOS DE CREACIÓN.....	21

FRECUENCIA DE PRESTACIÓN SEGÚN OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS.....	22
MODALIDAD DE EJECUCIÓN.	23
MODALIDAD DE EJECUCIÓN SEGÚN ORGANISMOS NACIONALES.....	24
ESTIMACIÓN DE TAMAÑO SEGÚN ORGANISMO EJECUTOR (%).	24
MODALIDAD DE EJECUCIÓN SEGÚN OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS.....	25
UNIDAD RECEPTORA DEL BENEFICIO (%).	26
TOTAL DE PROGRAMAS MUNICIPALES QUE COMPRENEN A LA POBLACIÓN JUVENIL (Nº ABSOLUTOS).	27
PROGRAMAS MUNICIPALES DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD POR OBJETIVOS U ÁREA DE INTERVENCIÓN.	28
CRITERIOS DE ACCESO A LOS PROGRAMAS SOCIALES.	29
SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA SEGÚN OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS.	31
CREACIÓN DE LOS PROGRAMAS DIRECTAMENTE DIRIGIDOS A ADOLESCENCIA Y JUVENTUD.	32
CREACIÓN DE PROGRAMAS DE ACUERDO A SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE POBLACIÓN BENEFICIARIA.....	32
ORIENTACIÓN SOCIOECONÓMICA SEGÚN ORGANISMO RESPONSABLE DE LA EJECUCIÓN (FRECUENCIAS).	33
TAMAÑO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE ACUERDO CON EL NÚMERO DE PERSONAS BENEFICIARIAS.....	34
TAMAÑO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN PERÍODO DE CREACIÓN (%).	35
FRECUENCIA DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO.....	36
GRÁFICA 23. MODALIDAD DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS MUNICIPALES (%).	37
MODALIDAD DE EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACUERDO AL ORGANISMO RESPONSABLE.	38
CANTIDAD DE PRESTACIONES DE LOS PROGRAMAS SEGÚN ORGANISMOS PÚBLICOS INVOLUCRADOS.....	39
ÁREAS EN QUE OPERAN LOS PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN LAS INSTITUCIONES QUE LOS EJECUTAN.	39

ANEXO

Gobierno departamental	Tamaño de los programas	sin diferenciación socioeconómica	con diferenciación socioeconómica	Sin dato	Total
Canelones	1 a 50	14,3%			14,3%
	51 - 100	21,4%			21,4%
	101 - 500		7,1%		7,1%
	501 - 1000	14,3%			14,3%
	1001 - 9000	28,6%	7,1%	7,1%	42,9%
	Total	78,6%	14,3%	7,1%	100,0%
Flores	1 a 50		20,0%		20,0%
	51 - 100		20,0%		20,0%
	101 - 500		20,0%		20,0%
	501 - 1000		40,0%		40,0%
	Total		100,0%		100,0%
Artigas	1 a 50	12,5%			12,5%
	51 - 100	25,0%			25,0%
	1001 - 9000	25,0%			25,0%
	Más de 9000	37,5%			37,5%
	Total	100,0%			100,0%
Durazno	51 - 100		7,1%		7,1%
	101 - 500	28,6%			28,6%
	501 - 1000	7,1%	7,1%		14,3%
	1001 - 9000	14,3%			14,3%
	Más de 9000	35,7%			35,7%
	Total	85,7%	14,3%		100,0%
Florida	1 a 50	20,0%			20,0%
	51 - 100		20,0%		20,0%
	101 - 500	40,0%			40,0%
	1001 - 9000		20,0%		20,0%
	Total	60,0%	40,0%		100,0%
Montevideo	1 a 50	10,0%	13,3%		23,3%
	51 - 100	3,3%	6,7%		10,0%
	101 - 500	13,3%	10,0%		23,3%
	501 - 1000		3,3%		3,3%
	1001 - 9000	13,3%	10,0%		23,3%
	Más de 9000	10,0%	6,7%		16,7%
	Total	50,0%	50,0%		100,0%

Gobierno departamental	Tamaño de los programas	sin diferenciación socioeconómica	con diferenciación socioeconómica	Sin dato	Total
Río Negro	1 a 50	14,3%	14,3%		28,6%
	51 - 100		14,3%		14,3%
	101 - 500	14,3%	14,3%		28,6%
	1001 - 9000		14,3%		14,3%
	Más de 9000	14,3%			14,3%
	Total		42,9%	57,1%	
Salto	51 - 100		33,3%		33,3%
	501 - 1000	16,7%			16,7%
	1001 - 9000	33,3%	16,7%		50,0%
	Total	50,0%	50,0%		100,0%
Soriano	1 a 50	14,3%	28,6%	7,1%	50,0%
	101 - 500		28,6%		28,6%
	501 - 1000	7,1%	7,1%		14,3%
	1001 - 9000		7,1%		7,1%
	Total	21,4%	71,4%	7,1%	100,0%
Cerro Largo	1 a 50	22,2%	11,1%		33,3%
	101 - 500	11,1%			11,1%
	501 - 1000	11,1%			11,1%
	1001 - 9000	11,1%	22,2%		33,3%
	Más de 9000		11,1%		11,1%
	Total	55,6%	44,4%		100,0%
Colonia	1 a 50	25,0%			25,0%
	101 - 500		25,0%		25,0%
	501 - 1000	25,0%			25,0%
	1001 - 9000		25,0%		25,0%
	Total	50,0%	50,0%		100,0%
Lavalleja	1 a 50		28,6%		28,6%
	101 - 500		42,9%		42,9%
	501 - 1000		28,6%		28,6%
	Total		100,0%		100,0%
Maldonado	1 a 50	22,7%	9,1%		31,8%
	51 - 100	4,5%	13,6%		18,2%
	101 - 500	4,5%	31,8%		36,4%
	1001 - 9000	9,1%			9,1%
	Más de 9000	4,5%			4,5%
	Total	45,5%	54,5%		100,0%

Gobierno departamental	Tamaño de los programas	sin diferenciación socioeconómica	con diferenciación socioeconómica	Sin dato	Total
Paysandú	1 a 50	14,3%	14,3%		28,6%
	51 - 100		42,9%		42,9%
	101 - 500	14,3%			14,3%
	1001 - 9000		14,3%		14,3%
	Total	28,6%	71,4%		100,0%
Rivera	1 a 50	14,3%			14,3%
	101 - 500	14,3%	28,6%		42,9%
	501 - 1000		14,3%		14,3%
	1001 - 9000	28,6%			28,6%
	Total	57,1%	42,9%		100,0%
Rocha	1 a 50		28,6%		28,6%
	51 - 100		14,3%		14,3%
	101 - 500	57,1%			57,1%
	Total	57,1%	42,9%		100,0%
San José	1 a 50		27,3%		27,3%
	51 - 100	18,2%	18,2%		36,4%
	501 - 1000	18,2%			18,2%
	1001 - 9000		18,2%		18,2%
	Total	36,4%	63,6%		100,0%
Tacuarembó	101 - 500		66,7%		66,7%
	501 - 1000		33,3%		33,3%
	Total		100,0%		100,0%
Treinta y Tres	1 a 50		30,0%		30,0%
	101 - 500	10,0%	10,0%		20,0%
	501 - 1000	10,0%	10,0%		20,0%
	1001 - 9000		20,0%		20,0%
	Más de 9000	10,0%			10,0%
	Total	30,0%	70,0%		100,0%