

INFORME PAÍS



# El gasto público y social en adolescencia y juventud

## Uruguay





El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)  
en América Latina y el Caribe ha lanzado la  
**Iniciativa Bandera Inversión en Adolescencia y Juventud**

con el objeto de movilizar voluntades, conocimientos  
y recursos a fin de incrementar la inversión de calidad  
en las personas adolescentes y jóvenes, para  
garantizar sus derechos en el presente y en el futuro,  
y sentar las bases de un verdadero desarrollo sostenible.

Como parte de esta Iniciativa regional, el UNFPA  
ha desarrollado una metodología de cálculo del  
gasto público social en adolescencia y juventud (GPSAJ)  
y apoya a los países en su aplicación con vistas a conocer  
cuánto se invierte en las personas adolescentes y jóvenes,  
y cuáles son las características de dicha inversión,  
pues se considera que este conocimiento es esencial  
para orientar de manera estratégica  
la inversión pública en juventudes.

---

Uruguay: Gasto público social en adolescencia y juventud, 2010-2016

ISBN: 978-92-990078-9-1

© Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2018

Producción gráfica: Cebra Comunicación  
Octubre de 2018

D.L. 374045

La publicación está disponible en el sitio web de la Oficina Regional del UNFPA para América Latina y el Caribe <[lac.unfpa.org](http://lac.unfpa.org)>. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que se presentan los datos que contiene no implican por parte del UNFPA juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. Las líneas discontinuas presentadas en los mapas representan de manera aproximada fronteras respecto de las cuales puede que no haya pleno acuerdo.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o de nombres comerciales de ciertos productos no implica que el UNFPA los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las denominaciones de productos patentados llevan letra inicial mayúscula. El UNFPA ha adoptado todas las precauciones razonables para verificar la información que figura en la presente publicación. No obstante, el material publicado se distribuye sin garantía de ningún tipo, ni explícita ni implícita. El lector es responsable de la interpretación y el uso que haga de este material, y en ningún caso el UNFPA podrá ser considerado responsable de daño alguno causado por su utilización.

La elaboración de este informe fue impulsada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Uruguay, en estrecha coordinación con la Oficina Regional del UNFPA para América Latina y el Caribe, y con el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de la República Oriental del Uruguay.

El documento fue elaborado por un equipo técnico del MIDES integrado por Lucía Comesaña y Cecilia Cristar, del INJU, y por Lucía Villamil, Gabriela Pedetti y Gimena Castelao, de la DINEM. La estimación del gasto público social en adolescencia y juventud estuvo a cargo de Gimena Castelao, Inés Sellanes y Lucía Villamil, de la DINEM. A los fines de la estimación del gasto se utilizaron técnicas desarrolladas por la DINEM y el INJU del MIDES de la República Oriental del Uruguay.

La supervisión técnica del estudio estuvo a cargo de Cecilia Cristar (INJU, MIDES), Gabriela Pedetti (DINEM, MIDES) y Juan Mere (UNFPA Uruguay).

El equipo encargado de la elaboración de este documento agradece la colaboración, las observaciones y los comentarios aportados por la Consultora Regional Caterina Colombo para la realización de este estudio.

### **Equipo de trabajo**

Neus Bernabeu, Asesora Técnica Regional en Género y Juventud, Oficina Regional del UNFPA para América Latina y el Caribe

Caterina Colombo, Consultora Regional

Cecilia Cristar, Directora División, INJU-MIDES

Lucía Comesaña, Asistente Técnica, INJU-MIDES

Gimena Castelao, Asistente Técnica, DINEM-MIDES

Gabriela Pedetti, Asistente Técnica, DINEM-MIDES

Inés Sellanes, Asistente Técnica, DINEM-MIDES

Lucía Villamil, Asistente Técnica, DINEM-MIDES

### **UNFPA Uruguay**

Juan José Calvo, Representante Nacional

Juan Mere, Asesor VIH

### **Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)**

Marina Arismendi, Ministra de Desarrollo Social

Ana Olivera, Subsecretaria de Desarrollo Social

Federico Barreto, Director del Instituto Nacional de la Juventud

Juan Pablo Labat, Director Nacional de Evaluación y Monitoreo

### **Diseño gráfico**

Cebra Comunicación

### **Edición y corrección de estilo**

Mariana Enghel



# | Índice |

Lista de siglas y acrónimos	8
Prólogos	9
Introducción	11
1 Las juventudes: conceptualización, características y problemáticas en Uruguay	13
1.1 Educación	13
1.2 Emancipación	15
1.3 Salud integral y calidad de vida	20
1.4 Participación, ciudadanía y cultura	22
2 Metodología	24
3 Resultados	28
3.1 Perfil del gasto público social en Uruguay: la juventud en el contexto global	28
3.2 Evolución del gasto público social, del gasto público social en adolescencia y juventud y del PIB	29
3.3 Gasto público social en adolescencia y juventud según clase y categoría del gasto	30
3.4 Gasto público social en adolescencia y juventud por grupo de edad y sexo	35
4 Conclusiones	40
Bibliografía	41
Anexo 1. Diferencias en la categorización respecto de la estimación del gasto público social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	43
Anexo 2. Distribuidores y fuentes	44
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1 Distribuidores del gasto público social en adolescencia y juventud según su calidad	25
Cuadro 2 Ejemplo de la calidad de los distribuidores	26
Cuadro 3 Categorías y subcategorías del gasto (en porcentajes) en Uruguay, 2016	34
<b>Gráficos</b>	
Gráfico 1 Población adolescente y joven por grupo de edad y ciclo educativo que ha completado (en porcentajes) en Uruguay, 2010-2016	14
Gráfico 2 Población adolescente y joven que actualmente está cursando el nivel universitario según sexo (en porcentajes) en Uruguay, 2010-2016	14

# | Índice |

Gráfico 3	Tasa de desempleo de la población adolescente y joven por grupo de edad (en porcentajes) en Uruguay, 2010-2016	15
Gráfico 4	Tasa de desempleo de la población adolescente y joven por sexo y grupo de edad (en porcentajes) en Uruguay, 2010-2016	16
Gráfico 5	Población adolescente y joven ocupada que no está registrada en la seguridad social por grupo de edad (en porcentajes) en Uruguay, 2010-2016	17
Gráfico 6	Población adolescente y joven ocupada que no está registrada en la seguridad social por sexo y grupo de edad (en porcentajes) en Uruguay, 2010-2016	17
Gráfico 7	Hogares con jefas o jefes de hogar jóvenes por tipo de tenencia de la vivienda (en porcentajes) en Uruguay, 2010-2016	18
Gráfico 8	Hogares en situación de hacinamiento por edad de la jefa o el jefe de hogar (en porcentajes) en Uruguay, 2010-2016	19
Gráfico 9	Nacimientos de hijas e hijos de madres adolescentes y jóvenes respecto del total de nacimientos, por grupo de edad de la madre (en porcentajes) en Uruguay, 2010-2016	20
Gráfico 10	Razones para la realización de actividad física según sexo (en porcentajes) en Uruguay, 2013	22
Gráfico 11	Participación de la población adolescente y joven urbana en diversas actividades por tipo de actividad en que participa (en porcentajes) en Uruguay, 2008 y 2013	23
Gráfico 12	Calidad de los distribuidores respecto del monto total del gasto público social en adolescencia y juventud (en porcentajes) en Uruguay, 2016	26
Gráfico 13	Distribución de la calidad de los distribuidores por categoría del gasto (en porcentajes) en Uruguay, 2016	27
Gráfico 14	Pirámide de población y distribución del gasto público social por sexo y grupo de edad (en porcentajes) en Uruguay, 2015	28
Gráfico 15	Evolución del gasto público social total, del gasto público social en adolescencia y juventud, y del PIB (valores índice con base 2010 = 100, a precios constantes de 2005) en Uruguay, 2010-2016	29
Gráfico 16	Gasto público social total y gasto público social en adolescencia y juventud respecto del PIB, y gasto público social en adolescencia y juventud respecto del gasto público social (en porcentajes) en Uruguay, 2010, 2013 y 2016	30
Gráfico 17	Montos y variación del gasto público social per cápita y del gasto público social en adolescencia y juventud per cápita (en miles de pesos uruguayos a precios constantes de 2005, y en porcentajes) en Uruguay, 2010-2016	31

# | Índice |

Gráfico 18	Distribución del gasto público social en adolescencia y juventud por clase del gasto (en porcentajes) en Uruguay, 2010-2016	31
Gráfico 19	Distribución del gasto público social en adolescencia y juventud por categoría del gasto (en porcentajes) en Uruguay, 2010-2016	32
Gráfico 20	Distribución del gasto público social en adolescencia y juventud por clase y categoría del gasto (en porcentajes) en Uruguay, 2010-2016	33
Gráfico 21	Distribución del gasto público social en adolescencia y juventud por grupo de edad (en porcentajes) en Uruguay, 2010, 2013 y 2016	35
Gráfico 22	Comparación entre la población adolescente y joven y el gasto público social en adolescencia y juventud por grupo de edad (en porcentajes) en Uruguay, 2016	36
Gráfico 23	Distribución del gasto público social en adolescencia y juventud por grupo de edad y categoría del gasto (en porcentajes) en Uruguay, 2016	36
Gráfico 24	Distribución del gasto público social en adolescencia y juventud por grupo de edad y sexo (en porcentajes) en Uruguay, 2014-2016	37
Gráfico 25	Distribución del gasto público social en adolescencia y juventud por sexo, grupo de edad y categoría del gasto (en porcentajes) en Uruguay, 2016	38
Gráfico 26	Distribución de los componentes de la categoría trabajo según sexo (en porcentajes) en Uruguay, 2016	39

# Lista de siglas y acrónimos

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
ENAJ	Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud
GPSAJ	Gasto público social en adolescencia y juventud
INE	Instituto Nacional de Estadística
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OIJ	Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PIB	Producto interno bruto
UdelaR	Universidad de la República
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

# | Prólogos |

Esta nueva edición del estudio dedicado a la estimación del gasto público social en adolescencia y juventud, que abarca el período 2010-2016, vuelve a interpelarnos y nos invita a reflexionar sobre la asignación del gasto público en nuestro país. Si bien la forma en que se asignan los recursos públicos no es el único elemento que permite conocer la priorización que realiza el Estado, es indudable que nos revela algunas pistas al respecto.

Este documento profundiza una línea prioritaria dentro del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que consiste en la generación de información de calidad a fin de realizar un seguimiento del desarrollo de las políticas sociales coordinadas por el MIDES, evaluarlas y rediseñarlas con base en los resultados alcanzados a partir de la información recopilada. En este caso, la información fue generada como resultado de una labor interinstitucional, realizada junto con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay, con el apoyo de la Oficina Regional del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para América Latina y el Caribe y el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ). Esta entrega tiene el valor de formar parte de una serie de estudios relativos a distintos países de la región cuyos resultados son comparables, y también conlleva una novedad, que consiste en presentar los datos desagregados por sexo.

A lo largo del texto se realiza un detallado análisis del gasto público destinado a la adolescencia y la juventud. El trabajo se encuentra atravesado por tres ejes: i) el primero consiste en el reconocimiento del avance realizado en los últimos años en materia de políticas públicas vinculadas con la mejora del bienestar de la población joven de Uruguay; ii) el segundo se relaciona con la comprobación de que el peso del gasto público social respecto del PIB —y, en particular, del gasto público social en adolescencia y juventud— se ha mantenido relativamente estable, lo que se refleja en el hecho de que el indicador referido ha experimentado cambios pequeños en el tiempo, y iii) en tercer lugar, se destaca el hecho de que la educación es la principal categoría en materia del gasto público social dirigido a la población adolescente y joven, lo que nos invita a realizar una de las preguntas más difíciles de contestar: ¿qué pasa con las personas adolescentes y jóvenes que han quedado excluidas del sistema educativo?

Esperamos que los resultados presentados en esta nueva entrega promuevan la formulación de provechosas preguntas y líneas de reflexión. Para nosotros, este estudio constituye una valiosa herramienta para la evaluación y el rediseño de las políticas públicas, en el marco de las acciones dirigidas a seguir mejorando el bienestar de las jóvenes y los jóvenes de todo el país.

Federico Barreto  
Director Nacional  
Instituto Nacional de la Juventud

# | Prólogos |

En la región de América Latina, Uruguay avanzó precozmente en el proceso de transición demográfica; ya a mediados del siglo XX, el temprano descenso de sus tasas de fecundidad y mortalidad condujo a la reducción del crecimiento demográfico y al envejecimiento de la estructura por edades de su población. Estas tendencias se han acentuado desde entonces, y las proyecciones de población relativas a lo que resta del presente siglo permiten prever fuertes presiones sobre los recursos disponibles para el mantenimiento del sistema de jubilaciones y pensiones, el Sistema Nacional Integrado de Salud y el Sistema Nacional de Cuidados. La relación entre las trabajadoras y los trabajadores activos, por un lado, y las personas dependientes (particularmente, las personas mayores), por el otro, requerirá que los primeros cuenten con mayores capacidades para generar los ingresos necesarios.

¿Cómo se logrará esto? En gran medida, la respuesta a los futuros desafíos del envejecimiento poblacional reside en garantizar, en el presente, las inversiones en la primera infancia, la adolescencia y la juventud que permitan que las futuras generaciones de trabajadoras y trabajadores cuenten con mayores y mejores condiciones en materia educativa y de salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Este último aspecto es particularmente importante: las altas tasas de embarazo no intencional en la adolescencia que se han registrado en Uruguay en las últimas décadas se relacionan con la desafiliación de las madres adolescentes al sistema educativo, y con su baja inserción en el mercado de trabajo. Esta situación cercena sus derechos, y limita fuertemente sus opciones y oportunidades de llevar adelante una vida plena y saludable.

Una de las principales premisas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, y de su expresión regional, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, es la necesidad de centrar el desarrollo en las personas, lo cual implica invertir en ellas, en todas ellas, pero especialmente en aquellas que, por razones estructurales e históricas, han sido discriminadas o rezagadas en lo que respecta a su acceso a las oportunidades. En particular, es preciso brindar una respuesta oportuna y adecuada a las desigualdades de género, generacionales, étnico raciales y territoriales que, a pesar de los logros claramente constatables en los últimos años, aún persisten.

Precisamente, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) establece acciones de cooperación relevantes con actores estratégicos en Uruguay, como el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a fin de contribuir a generar las condiciones para que cada adolescente y cada joven pueda desarrollar plenamente todo su potencial como persona y como ciudadana o ciudadano, condición indispensable para lograr un país desarrollado, inclusivo y justo.

Juan José Calvo  
Representante Nacional  
UNFPA Uruguay

# Introducción

El objetivo de este documento es estimar el gasto público social en adolescencia y juventud (GPSAJ) correspondiente al período 2010-2016, con base en la metodología propuesta por Bonari (2015), la cual permite examinar un elemento clave de la evaluación de las políticas públicas, que es la inversión realizada por Uruguay en la población adolescente y joven en los últimos años.

El antecedente principal de este documento es el trabajo elaborado por Colacce, Manzi y Tenenbaum (2016), que fue realizado en el marco de un proyecto que contó con la participación del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo; el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), ambos organismos del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay, y el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ). En esta oportunidad, para la realización del estudio aquí presentado, el cual constituye una actualización del trabajo anterior, se incorporaron los siguientes elementos: i) una revisión del concepto de gasto público social, realizada por el MIDES, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay; ii) una actualización de los datos correspondientes al período 2013-2016, y por último, iii) la desagregación por sexo de los datos obtenidos como resultado de la estimación. Este último aspecto resulta clave pues constituye un primer paso con vistas al análisis del GPSAJ desde una perspectiva de género. De esta manera, se pretende poner sobre la mesa las heterogeneidades existentes entre las jóvenes y los jóvenes, por medio de la elaboración de un análisis ajustado más preciso.

Este trabajo se realizó en el marco del referido proyecto de medición del gasto público social en adolescencia y juventud, por medio de la Oficina Técnica del INJU y la DINEM. Las contrapartes del proyecto fueron el UNFPA y la OIJ.

En lo que se refiere a la estructura de este informe, en la primera sección del documento se realiza una breve caracterización de las juventudes de Uruguay y se presentan las principales problemáticas que dicha población enfrenta, las cuales podrán ser analizadas a partir de los datos relativos a la inversión social. En la segunda sección se hace referencia a la metodología utilizada para la elaboración del estudio, y en la tercera sección se exponen los principales resultados de la estimación. Finalmente se presentan las principales conclusiones alcanzadas como resultado del análisis realizado.



## 1

## Las juventudes: conceptualización, características y problemáticas en Uruguay

Si bien entre los países de la región no existe acuerdo respecto de la definición de juventud, ni respecto del rango etario que corresponde a este grupo de la población, existen ciertos parámetros comunes. El rango etario que comprende a la juventud se extiende desde los 10 hasta los 34 años, y las concepciones de juventud varían de acuerdo con los diferentes parámetros culturales, sociales y políticos de los diversos países<sup>1</sup>.

En el caso de Uruguay, de acuerdo con la ley de creación del INJU, se establece que las personas jóvenes son aquellas que tienen entre 14 y 29 años. Las personas jóvenes son sujetos de derecho que transitan distintas trayectorias de vida. La juventud, por otra parte, es la objetivación de la construcción sociocultural del concepto, y es utilizada como herramienta de clasificación social (Filardo, 2009). “Es necesario articular estos conceptos con otro conjunto de factores que los influyen y determinan, tanto así que no podemos hablar de ‘el’ joven y ‘la’ juventud sino de jóvenes y juventudes en plural” (INJU, 2014, pág. 19). La pluralización de los conceptos posibilita que se observe la heterogeneidad que los atraviesa, y es sobre esta línea sobre la que se trabaja desde el INJU.

Así, tomando como referencia el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 (INJU, 2014), en este apartado se analiza la situación de la población joven en las dimensiones definidas como ejes principales de trabajo: i) la educación; ii) la emancipación de la población joven (empleo y vivienda); iii) la salud integral y la calidad de vida, y iv) la ciudadanía, la participación y la cultura.

### 1.1 Educación

Desde la perspectiva de la población joven, la educación es una de las herramientas más importantes para desempeñarse en la vida adulta, dado que determina la calidad de la vida adulta y la estabilidad que se podrá alcanzar, en relación directa con la empleabilidad. Además, la educación es un factor sustancial en lo que respecta a determinar la calidad, la cantidad y el tipo de recursos humanos disponibles en el país, tanto en el presente como en el futuro. El vínculo entre los ingresos de los hogares y el nivel educativo alcanzado también da cuenta de la relevancia de contar con espacios en que se potencien estas capacidades.

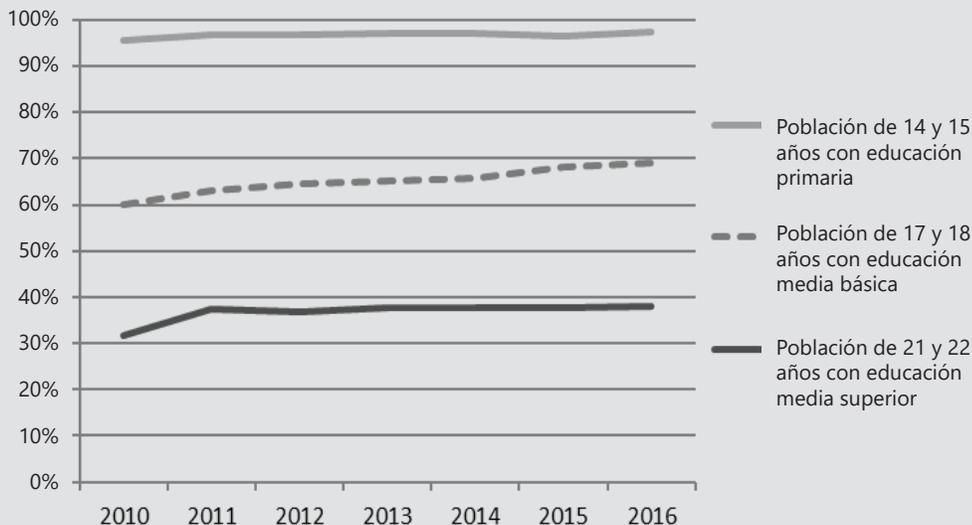
De este modo, en el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 se establece que es necesario “desarrollar políticas, programas y acciones que contribuyan [al] acceso, [al] sostenimiento [o a la] revinculación educativa de adolescentes y jóvenes” (INJU, 2014, pág. 69).

En Uruguay, casi el 100% de la población joven ha finalizado la educación primaria. Sin embargo, el porcentaje de jóvenes de 17 y 18 años que han culminado la educación media básica es del 70%, cuando la edad teórica para completar dicho nivel es de 15 años. A su vez, solo un 40% de la población joven de 21 y 22 años ha culminado la enseñanza media superior, cuando la edad teórica de finalización de ese nivel es de 18 años. Así, a pesar de los avances alcanzados en el período 2010-2016, estos indicadores continúan siendo bajos. Cabe destacar que, en lo que se refiere al actual período de gobierno, entre los lineamientos estratégicos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) se establecieron los siguientes objetivos: “Promover la universalización de la Educación Media Básica (EMB) a través de sus diferentes modalidades” e “Incrementar sostenidamente los egresos y la revinculación en la Educación Media Superior (EMS)”.

A medida que las personas avanzan en el sistema educativo, se observan mayores diferencias entre varones y mujeres. Mientras que en la educación primaria la participación de los varones

<sup>1</sup> Bonari (2015) realiza un análisis exhaustivo de los rangos legales establecidos en los países de Iberoamérica.

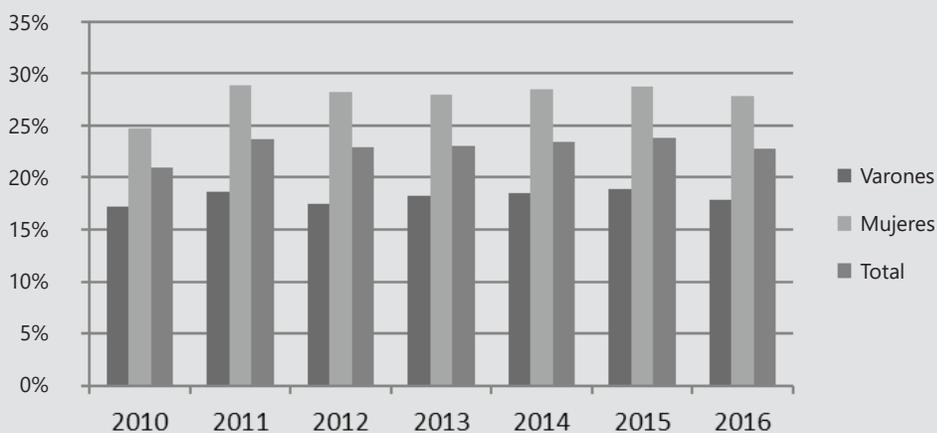
**GRÁFICO 1**  
**POBLACIÓN ADOLESCENTE Y JOVEN POR GRUPO DE EDAD Y CICLO EDUCATIVO QUE HA COMPLETADO (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2010-2016**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2010-2016.

y las mujeres es similar, a medida que el nivel educativo aumenta, disminuye la participación de los varones. Como puede observarse en el gráfico 2, en el nivel universitario la matrícula presenta una tendencia hacia la feminización, siendo la presencia de las mujeres en ese nivel educativo alrededor de 10 puntos porcentuales más alta que la presencia de los varones.

**GRÁFICO 2**  
**POBLACIÓN ADOLESCENTE Y JOVEN QUE ACTUALMENTE ESTÁ CURSANDO EL NIVEL UNIVERSITARIO SEGÚN SEXO (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2010-2016**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2010-2016.

Nota: Los datos presentados corresponden a la población de 19 a 25 años.

En el área de la educación se registra la mayor cantidad de iniciativas dirigidas específicamente a la población joven. Las acciones en materia de educación son impulsadas, principalmente, desde la ANEP y sus órganos desconcentrados, de forma conjunta con la Universidad de la República (UdelaR) y otras instituciones estatales. De este modo, se abarca la educación formal, técnica profesional y universitaria, y la educación no formal. Además, a través de diversos dispositivos de la educación formal e informal, el país lleva adelante acciones concretas dirigidas a abordar problemáticas específicas, como la continuidad, la desvinculación o la revinculación educativa; el apoyo a jóvenes con discapacidad (visual o auditiva, entre otras), o el otorgamiento de ayudas materiales (alojamiento) y económicas (becas o pasantías, por ejemplo)<sup>2</sup>.

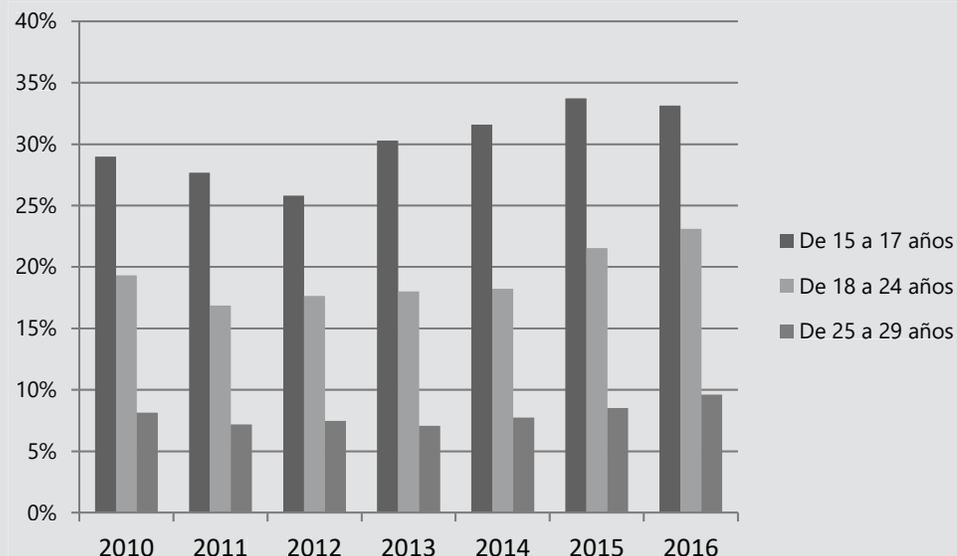
## 1.2 Emancipación

En el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 se plantea la necesidad de “facilitar las condiciones y hacer efectivos apoyos que permitan a las y los jóvenes desarrollar proyectos de vida propios, transitando procesos de creciente autonomía que garanticen su emancipación a través de una inserción laboral de calidad y el acceso a la vivienda digna” (INJU, 2014, pág. 73).

En relación con la situación de la población joven en el mercado laboral, en 2016 la tasa de desempleo global fue del 7,8%, mientras que el desempleo juvenil ascendió al 17,7%. Desde 2010 a la fecha, el desempleo juvenil se ha incrementado en todos los grupos de edad.

**GRÁFICO 3**

**TASA DE DESEMPEÑO DE LA POBLACIÓN ADOLESCENTE Y JOVEN POR GRUPO DE EDAD (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2010-2016**

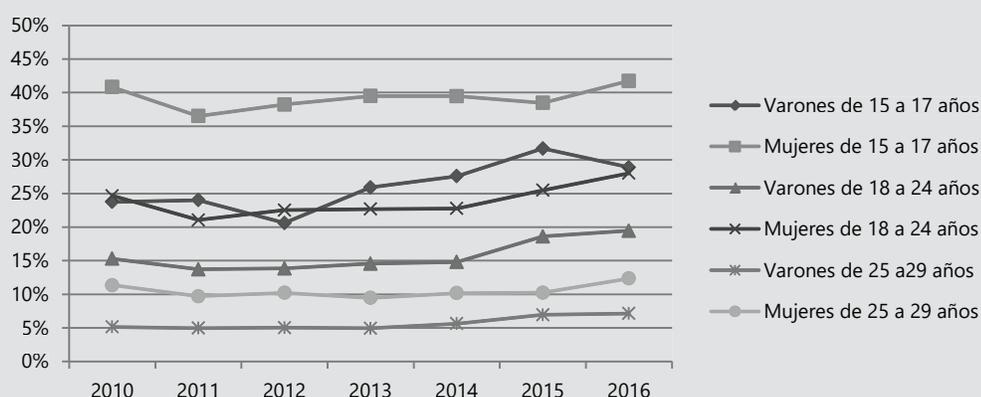


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2010-2016.

<sup>2</sup> La información detallada sobre los programas educativos que conforman la oferta pública del país en la materia se recopila en el Repertorio de Políticas Sociales de la DINEM del MIDES [en línea] [http://observatorio-social.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/portalmidesV3/programas.php](http://observatorio-social.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalmidesV3/programas.php).

Cuando la tasa de desempleo juvenil se desagrega por sexo, se observan diferencias estadísticamente significativas entre los varones y las mujeres en todos los grupos etarios, siendo las mujeres quienes presentan las mayores tasas de desempleo.

De este modo, las mujeres conforman el grupo poblacional que presenta la mayor vulnerabilidad frente al desempleo<sup>3</sup>. Sin embargo, en el grupo de los varones las brechas entre las tasas de desempleo correspondientes a los distintos grupos etarios son más estrechas que en el grupo de las mujeres. Además, si bien la tasa de desempleo disminuye a medida que aumenta la edad de las personas, la diferencia entre las tasas correspondientes a cada uno de los sexos se mantiene en todos los grupos etarios.

**GRÁFICO 4****TASA DE DESEMPEÑO DE LA POBLACIÓN ADOLESCENTE Y JOVEN POR SEXO Y GRUPO DE EDAD (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2010-2016**

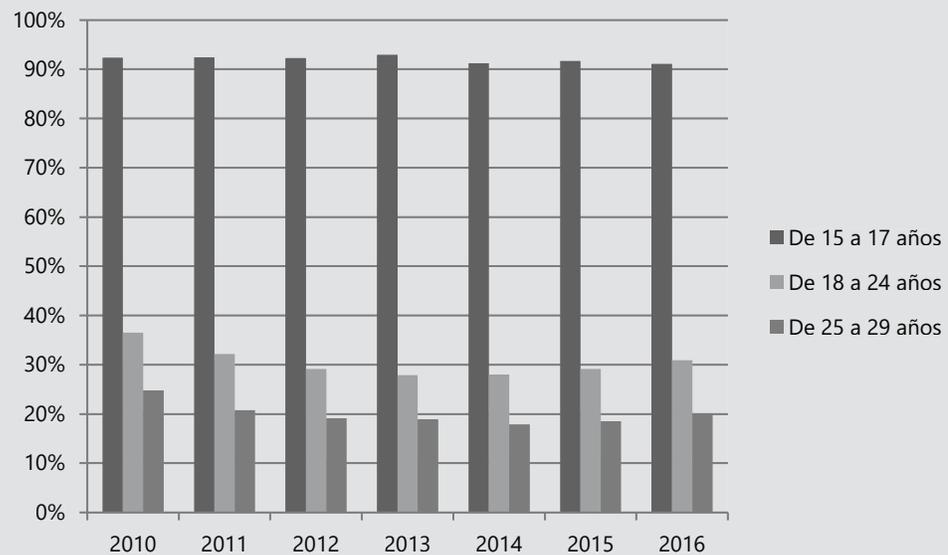
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2010-2016.

En este marco, en el año 2013 se promulgó en Uruguay la Ley 19133 de Empleo Juvenil, con el objetivo de promover el trabajo decente de las personas jóvenes en relación con la formación educativa. Si bien existen diferentes programas y acciones relativos a estas líneas de inversión, que se desarrollan y ejecutan desde el INJU y, en algunos casos, junto con otros organismos, la inserción laboral aún constituye una problemática.

Por otro lado, la relación entre los trabajadores formales e informales en la población de 15 a 29 años es prácticamente inversa a la relación existente en el resto de los grupos de edad (INJU, 2015). De este modo, en el período 2010-2016, del 6% de la población de 15 a 17 años que se encontraba ocupada, el 90% no estaba registrada en la seguridad social. En los siguientes grupos de edad, si bien los valores relativos a la informalidad laboral disminuyen, los porcentajes correspondientes a la población de 18 a 25 años se sitúan alrededor del 30%, y los correspondientes a la población de 25 a 29 años se sitúan en torno a un 20%.

<sup>3</sup> Las mujeres enfrentan diversos obstáculos en su trayectoria laboral: por un lado, enfrentan la dificultad que supone conciliar el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado del hogar, sobre todo si tienen niñas y niños pequeños de cuyo cuidado deben ocuparse; por otro lado, la demanda se caracteriza por la presencia de factores que conllevan discriminación y segregación laboral de género, prácticas que repercuten negativamente en la inserción laboral de las mujeres. Asimismo, si se considera que la educación es obligatoria en el país hasta los 18 años, las altas tasas de desempleo pueden constituir un problema aún mayor si además se encuentran asociadas a problemas de desvinculación educativa.

**GRÁFICO 5**  
**POBLACIÓN ADOLESCENTE Y JOVEN OCUPADA QUE NO ESTÁ REGISTRADA EN LA**  
**SEGURIDAD SOCIAL POR GRUPO DE EDAD (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2010-2016**

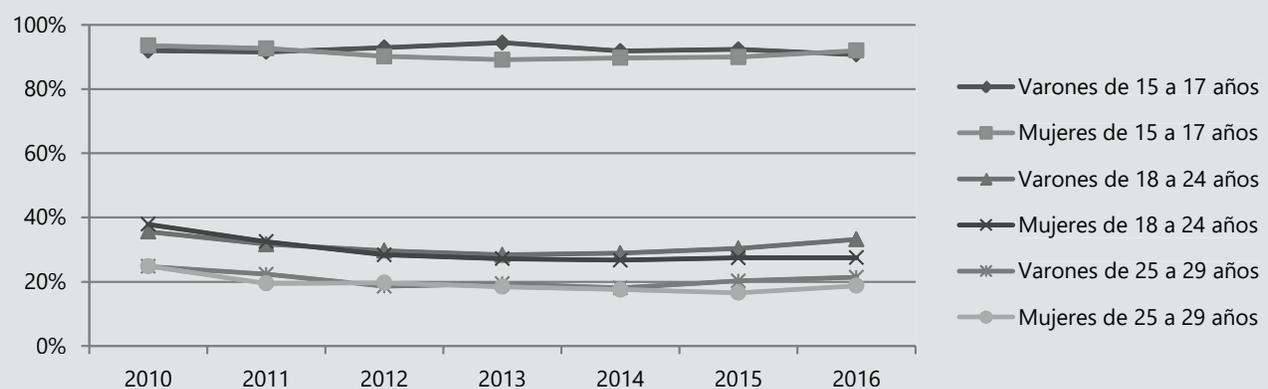


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2010-2016.

Cuando los datos relativos a la informalidad laboral de la población adolescente y joven se examinan de forma desagregada por sexo, no se observan grandes diferencias entre varones y mujeres en ninguno de los grupos etarios analizados.

Existen diversas iniciativas programáticas, desplegadas por diversos organismos e instituciones (de corte universal o focalizadas socioeconómicamente), que procuran atender las distintas

**GRÁFICO 6**  
**POBLACIÓN ADOLESCENTE Y JOVEN OCUPADA QUE NO ESTÁ REGISTRADA EN LA SEGURIDAD**  
**SOCIAL POR SEXO Y GRUPO DE EDAD (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2010-2016**



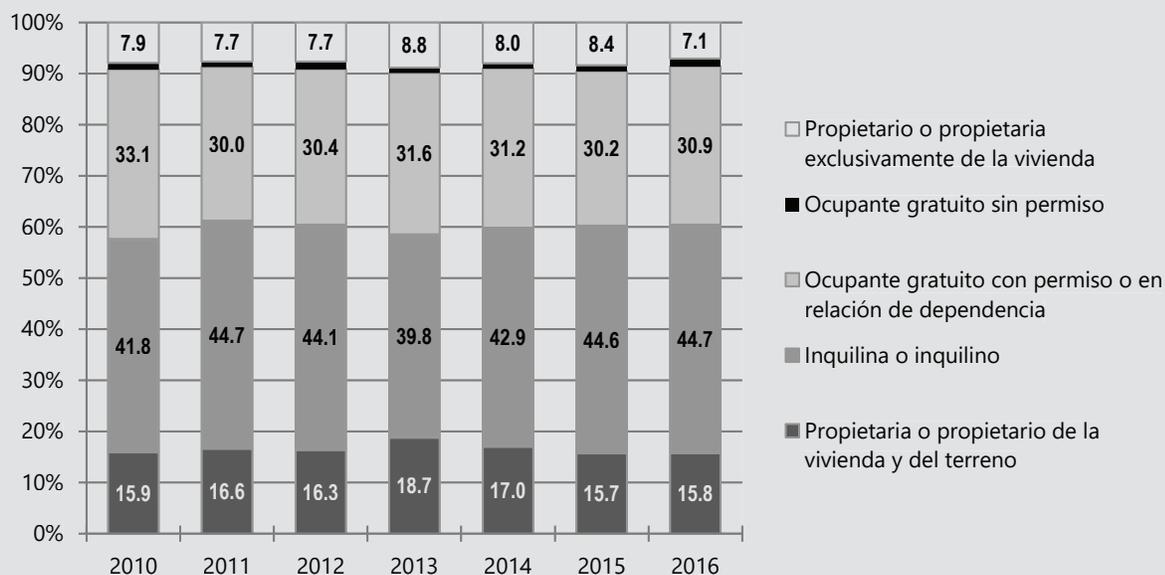
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2010-2016.

problemáticas de la población joven en materia de inserción laboral, en lo que respecta tanto a su acceso al mercado de trabajo, como a su acceso a la capacitación y la formación profesional. Entre dichas iniciativas cabe mencionar las acciones relativas al trabajo protegido, las tendientes a impulsar la primera experiencia laboral, las pasantías laborales, las acciones que promueven el cooperativismo, o la implementación de fondos concursables, entre otras. A modo de referencia, en el marco de la Ley de Empleo Juvenil, es pertinente hacer referencia al Programa Yo Estudio y Trabajo, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), un programa dirigido a jóvenes de 16 a 20 años, cuyo objetivo es ofrecer una primera experiencia laboral a condición de que quienes participan del Programa mantengan la continuidad educativa. Dicho Programa incorpora acciones afirmativas con el objeto de garantizar el cumplimiento de las cuotas estipuladas en la Ley de Empleo Juvenil, y de asegurar, así, la participación de un 8% de personas afrodescendientes, un 4% de personas con discapacidad, un 2% de personas trans y un 11% de personas de hogares vulnerables. En 2016, el total de inscriptos al programa Yo Estudio y Trabajo fue de 27.201 jóvenes, cifra equivalente, aproximadamente, al 25% de las personas activas del grupo de 16 a 20 años (MIDES y MTSS, 2016)<sup>4</sup>.

Por otro lado, en lo que respecta al acceso a la vivienda, se observa que la distribución de las diferentes modalidades de tenencia se ha mantenido estable en los años analizados. Cuando se examinan los datos relativos a los hogares con jefatura joven, se destaca la categoría de los inquilinos, que ronda en promedio el 43%. El porcentaje de personas propietarias de la vivienda y el terreno se sitúa alrededor del 17%, y el porcentaje de quienes manifiestan ser

### GRÁFICO 7

#### HOGARES CON JEFAS O JEFES DE HOGAR JÓVENES POR TIPO DE TENENCIA DE LA VIVIENDA (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2010-2016



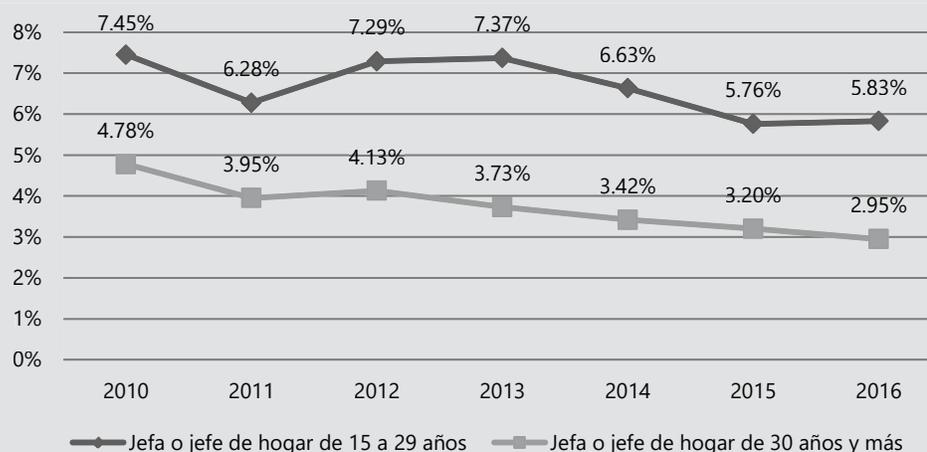
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2010-2016.

4 El MIDES también lleva adelante algunas acciones dirigidas a este grupo de la población, especialmente a través de las distintas modalidades del Programa Puentes, que tiene por objeto contribuir a la construcción de trayectorias sociales, educativas y laborales, especialmente entre la población joven que participa de alguna de las demás iniciativas del Ministerio. El Programa se desarrolla mediante tres modalidades: i) talleres de orientación laboral; ii) talleres de orientación para la inserción social, y iii) contratos para el desarrollo de una primera experiencia laboral. También cabe señalar que la información detallada sobre los programas sociolaborales que conforman la oferta pública del país en la materia se recopila en el Repertorio de Políticas Sociales de la DINEM del MIDES [en línea] [http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/portalmidesV3/programas.php](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalmidesV3/programas.php).

únicamente propietarios de la vivienda asciende casi al 8%. Cabe destacar que, a partir de 2013, se observa un descenso del porcentaje de personas propietarias y un aumento del porcentaje de inquilinas e inquilinos. Por último, si bien la proporción de ocupantes gratuitos con permiso o en relación de dependencia se mantuvo estable durante el período analizado, existe una alta proporción de hogares con jefatura joven que conforman esa categoría (un 31%, aproximadamente). Si los datos relativos al acceso a la vivienda se analizan de forma desagregada por sexo, no se aprecian grandes diferencias.

Por otro lado, tal como puede observarse en el gráfico 8, el porcentaje de hogares en situación de hacinamiento disminuyó en el período considerado. Sin embargo, en lo que se refiere a los hogares en dicha situación, la proporción de hogares con jefatura joven casi duplica la proporción de hogares con jefas o jefes de hogar mayores de 30 años.

**GRÁFICO 8**  
**HOGARES EN SITUACIÓN DE HACINAMIENTO POR EDAD DE LA JEFA O EL JEFE DE HOGAR**  
**(EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2010-2016**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2010-2016.

El Estado implementa distintas estrategias para promover el acceso a la vivienda. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) presentó, en su Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, un esquema estratégico a partir del cual se ordenan las iniciativas: i) desarrollar nuevas soluciones habitacionales; ii) realizar acciones para mejorar el *stock* de viviendas; iii) desarrollar una política nacional de alquileres, e iv) implementar un programa dirigido al mejoramiento de los barrios (MVOTMA, 2015). La gran mayoría de las iniciativas insertas en estas líneas estratégicas comprenden a la población joven dentro de una población objetivo más amplia. No obstante, en lo que se refiere a los programas específicos orientados a la juventud, se destacan tres iniciativas. Por un lado, cabe mencionar el programa Ahorro Joven para Vivienda, creado por la Ley 19210, que es implementado por la Agencia Nacional de Vivienda. Su objetivo es promover el ahorro entre la población joven de trabajadores formales con el fin de facilitar su acceso a una solución en materia de vivienda (esto es, que puedan ser titulares de un contrato de alquiler o de un contrato de compraventa o una promesa, o que puedan participar en programas de la Agencia Nacional de Vivienda o del MVOTMA). Por otra parte, el MVOTMA lleva adelante dos programas que tienen como objetivo facilitar el acceso de la población a la vivienda, y su permanencia. Uno de ellos es el subsidio de alquiler, iniciativa que comprende a varias poblaciones objetivo, tales como las personas jubiladas y pensionistas, las mujeres en situación de violencia

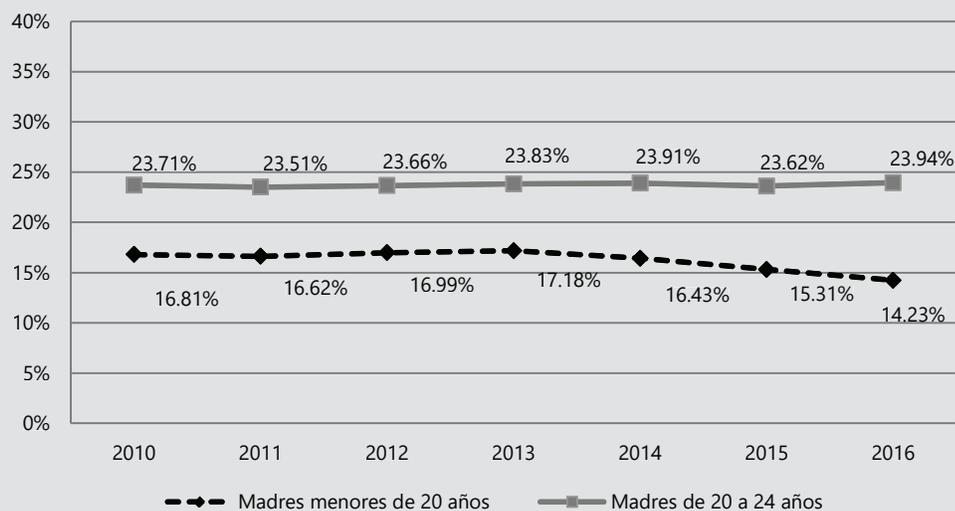
doméstica, las madres jefas de hogar, y las jóvenes y los jóvenes universitarios provenientes del interior del país, que estudian en Montevideo. El otro programa es el Fondo de Garantía de Alquiler, entre cuyos objetivos específicos figura el de facilitar el acceso de la población joven a la vivienda. El mecanismo empleado a tal fin consiste en habilitar el acceso a un certificado de garantía con el respaldo del Estado, lo que le permite a quien participa del programa acceder al alquiler de una vivienda<sup>5</sup>.

### 1.3 Salud integral y calidad de vida

Con respecto a la salud, en el Plan de Acción de Juventudes 2015-2015 se establece la necesidad de “desarrollar acciones que contribuyan al desarrollo saludable de los y las jóvenes, a partir de un enfoque integral de salud, promoviendo el acceso a servicios de salud, [así como] hábitos y conductas saludables respecto a la nutrición, [y] a la salud bucal y mental. A su vez, [se busca] generar acciones que incentiven las prácticas corporales, el deporte y la educación física para atender los problemas de salud asociados al uso problemático de sustancias psicoactivas y al desarrollo de conductas de riesgo vinculadas a la seguridad vial” (INJU, 2014, pág. 81).

Cabe señalar que Uruguay presenta un nivel elevado de fecundidad adolescente con relación a sus bajos niveles de fecundidad total, y que la fecundidad adolescente en el país se ha mantenido relativamente constante en los últimos años, con un incipiente descenso en los años 2015 y 2016.

**GRÁFICO 9**  
**NACIMIENTOS DE HIJAS E HIJOS DE MADRES ADOLESCENTES Y JÓVENES RESPECTO DEL TOTAL DE NACIMIENTOS, POR GRUPO DE EDAD DE LA MADRE (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2010-2016**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con base en estadísticas vitales del Ministerio de Salud Pública (MSP).

<sup>5</sup> La información detallada sobre los programas de vivienda que conforman la oferta pública del país en la materia se recopila en el Repertorio de Políticas Sociales de la DINEM del MIDES [en línea] [http://observatorio-social.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/portalmidesV3/programas.php](http://observatorio-social.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalmidesV3/programas.php).

La prevención del embarazo adolescente ha sido una preocupación central del Estado. Al respecto, se desarrolló una estrategia intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-2020, y en los Objetivos Sanitarios Nacionales 2020 (MSP, 2017)<sup>6</sup>. Su diseño e implementación se basan en el reconocimiento del embarazo no intencional en adolescentes como una expresión de la desigualdad y de la segmentación social y de género.

A partir de la creación, en el año 2008, de la Ley 18426 de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva, comenzaron a implementarse algunas acciones relativas a esta temática. La Ley mencionada exige que todos los prestadores públicos y privados brinden una canasta de prestaciones en materia de anticoncepción gratuita o de bajo costo, que incluye la provisión de preservativos, anticonceptivos orales y métodos de emergencia; la colocación de dispositivos intrauterinos, y el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo, así como la colocación de implantes subdérmicos en el caso de los prestadores públicos. También se contempla la decisión de las personas adolescentes y jóvenes sobre su salud sexual y reproductiva en el marco de los procesos de autonomía progresiva.

Los programas de salud dirigidos a la juventud siguen dos líneas diferenciadas: por un lado, se encuentran las iniciativas que tienen como objetivo principal la prevención y la promoción de la salud, entre las que cabe mencionar la labor de las policlínicas del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, o los servicios de salud para adolescentes de la Administración de los Servicios de Salud del Estado; por otro lado, se encuentran las iniciativas que abordan diferentes áreas de la salud, como la psiquiatría (cabe mencionar, por ejemplo, los centros de atención de niños, niñas y adolescentes con discapacidad o patologías psiquiátricas asociadas de tiempo completo), las acciones dirigidas al tratamiento del consumo problemático de drogas (desarrolladas, por ejemplo, en centros de atención, en modalidad residencial diurna o ambulatoria, de jóvenes con consumo de sustancias psicoactivas), o los servicios de rehabilitación (por ejemplo, la equinoterapia)<sup>7</sup>.

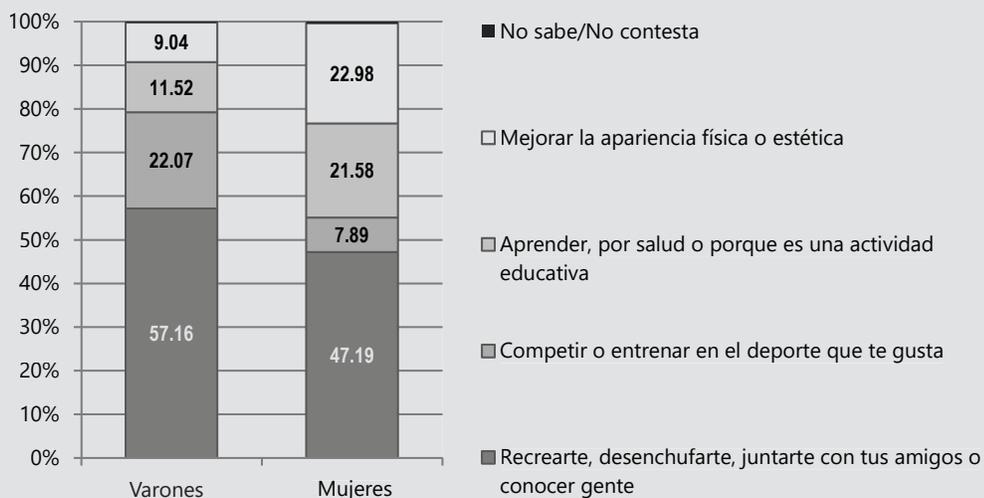
En lo referido a la práctica de actividades físicas y deportivas, según datos de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) 2013, el 46,2% de la población joven de entre 15 y 29 años practica algún tipo de actividad física, más allá de la realizada en el centro educativo al que asiste. Cuando este porcentaje se desagrega por sexo, se observan grandes diferencias, dado que el porcentaje de varones que realizan dichas actividades prácticamente duplica al porcentaje de mujeres que las practican (60,5% y 33,3%, respectivamente). Por otra parte, cuando este dato se examina de forma desagregada por grupos de edad, no se aprecian diferencias considerables. Los porcentajes de población joven que realiza actividades físicas fuera del ámbito escolar ascienden al 48,4% en el grupo de 15 a 17 años, al 44,9% en el grupo de 18 a 24 años, y al 46,4% en el grupo de 25 a 29 años.

En lo que respecta a las razones por las cuales la población joven realiza actividad física, el 57% de los varones y el 47% de las mujeres señalaron que lo hacen para recrearse, desenchufarse, juntarse con amigos o conocer a otras personas. Por otro lado, el 22% de los varones lo hacen para competir o entrenar en el deporte que les gusta, razón mencionada por un 7,9% de las mujeres. En cambio, es mayor el porcentaje de mujeres que realizan una actividad física para aprender, por razones vinculadas a la salud o por tratarse de una actividad educativa, en comparación con el porcentaje de varones que señalaron esa misma razón (un 22,9% y un 9%, respectivamente) (INJU, 2015).

<sup>6</sup> La Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo No Intencional en Adolescentes puede consultarse en MSP (2017).

<sup>7</sup> La información detallada sobre los programas de salud que conforman la oferta pública del país en la materia se recopila en el Repertorio de Políticas Sociales de la DINEM del MIDES [en línea] [http://observatorio-social.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/portalMidesV3/programas.php](http://observatorio-social.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalMidesV3/programas.php).

**GRÁFICO 10**  
**RAZONES PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDAD FÍSICA SEGÚN SEXO (EN PORCENTAJES)**  
**EN URUGUAY, 2013**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2013, Instituto Nacional de la Juventud (INJU), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

En cuanto a la actividad deportiva, se identificó la existencia de programas que se desarrollan en el ámbito educativo, tales como los Juegos Deportivos Nacionales y los Juegos Sudamericanos Escolares, llevados adelante por la Secretaría Nacional del Deporte, así como el programa Pelota al Medio a la Esperanza, implementado por el Ministerio del Interior. Otros programas de la Secretaría Nacional del Deporte se desarrollan en ámbitos comunitarios, tales como Knock Out a las Drogas, Tirate al Agua y Deporte Comunitario (Plazas de Deportes). Por último, cabe mencionar el programa Gol al Futuro, cuyo objetivo es la formación integral de deportistas juveniles a partir del seguimiento educativo de la población joven y el dictado de diversos cursos<sup>8</sup>.

#### 1.4 Participación, ciudadanía y cultura

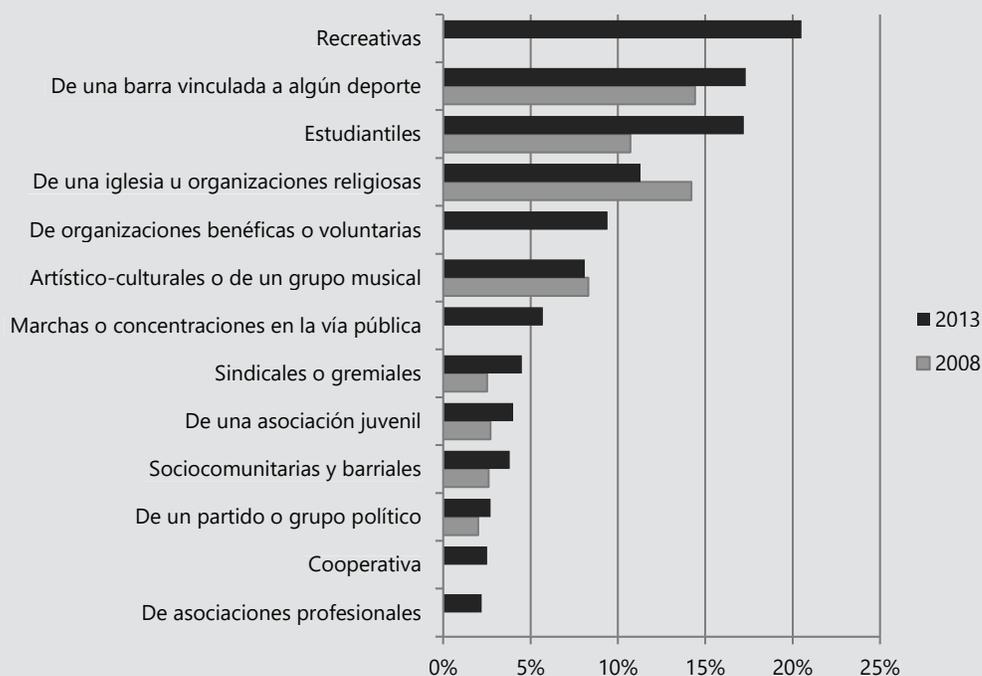
El último eje abordado en el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 comprende la participación, la ciudadanía y la cultura, con vistas a "promover la participación activa, la capacidad de agencia y el protagonismo de las y los jóvenes como actores estratégicos en el proceso de desarrollo, a través del impulso de [iniciativas legales], proyectos a nivel territorial, infraestructura, recursos, formación y asistencia técnica, que posibiliten su involucramiento en la construcción de las políticas públicas y la efectivización de sus derechos" (INJU, 2014, pág. 90).

Las Encuestas Nacionales de Adolescencia y Juventud son el instrumento que permite conocer en profundidad los porcentajes de participación de la población adolescente y joven en actividades de diverso tipo. Así, según los resultados de la ENAJ 2013, esto es,

<sup>8</sup> La información detallada sobre los programas de deportes que conforman la oferta pública del país en la materia se recopila en el Repertorio de Políticas Sociales de la DINEM del MIDES [en línea] [http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/portalmidesV3/programas.php](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalmidesV3/programas.php).

de la última edición de la encuesta nacional, el 20% de la población adolescente y joven participó de actividades recreativas. La participación en barras vinculadas a algún deporte y la participación en espacios estudiantiles se ubicaron a continuación, entre las actividades con mayor participación de la juventud uruguaya.

**GRÁFICO 11**  
**PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN ADOLESCENTE Y JOVEN URBANA EN DIVERSAS ACTIVIDADES POR TIPO DE ACTIVIDAD EN QUE PARTICIPA (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2008 Y 2013**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) 2008 y 2013, Instituto Nacional de la Juventud (INJU), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

**Nota:** En lo que respecta a la participación de la población joven en diferentes tipos de actividades, en la ENAJ 2008 se consideraron menos espacios de participación que en la ENAJ 2013, motivo por el cual en algunos casos no se incluyen datos relativos a 2008.

El ámbito de la cultura comprende la mayor diversidad de iniciativas dirigidas a la población joven. Dichas iniciativas son llevadas adelante por diferentes organismos e instituciones, por lo que se establecen vínculos entre políticas provenientes de distintas áreas. En tal sentido, las acciones realizadas para promover la participación de la población adolescente y joven abarcan un abanico amplio de enfoques sobre las distintas realidades que enfrenta dicha población, y se desarrollan tanto en el marco de actividades desplegadas en los ciclos educativos de la enseñanza curricular (por ejemplo, las Escuelas de Formación Artística), como en el ámbito extracurricular (por ejemplo, el programa Pelota al Medio a la Esperanza), procurándose promover la continuidad educativa de la población adolescente y joven, así como el ejercicio y el desarrollo de sus derechos (mediante los Centros Promotores de Derechos o el programa Impulsa), y abordar problemáticas tales como el consumo problemático de drogas o los conflictos con la ley penal.

## 2 Metodología

La estimación de la inversión en adolescencia y juventud, es decir, de la proporción del dinero público del área social que se destinó a la población adolescente y joven en el período 2010-2016, fue realizada siguiendo la metodología propuesta en Bonari (2015). Esta metodología, también utilizada por Colacce, Manzi y Tenenbaum (2016) para estimar el GPSAJ en Uruguay, permite cuantificar detalladamente qué proporción del gasto público social se dirige a la adolescencia y la juventud, qué características tiene esa inversión, y cuáles son las áreas más relevantes, en términos presupuestarios, con relación a dicha población.

Esta metodología requiere: i) identificar las partidas del gasto público dirigidas al ámbito social; ii) clasificarlas según su población objetivo; iii) categorizarlas según el área temática, y iv) distribuir el gasto dirigido al grupo objetivo en tres grupos etarios establecidos.

Así, el presente análisis parte de la estimación del gasto público social realizada por el MIDES, el MEF y la OPP correspondiente al período 2010-2016. En 2016 se llevó a cabo una revisión de la metodología de estimación y se comenzó un proceso de discusión que derivó en un cambio metodológico que fue implementado a partir de ese año, procurándose dar continuidad a la serie. Las diferencias existentes entre la estimación oficial y la estimación presentada en este documento, basada en la metodología desarrollada por Bonari (2015), se detallan en el anexo 1.

Luego de la revisión metodológica, el siguiente paso, basado en la metodología mencionada, consistió en clasificar el gasto. Para ello fue preciso determinar la población a la que se dirige cada una de las políticas que forman parte del gasto público social, a fin de clasificar el gasto —dirigido o no a la población joven— en cuatro clases: gasto específico, gasto indirecto, gasto ampliado y gasto en bienes públicos<sup>9</sup>.

En el marco de la mencionada clasificación del gasto público social, el gasto específico comprende los gastos que están destinados a una población particular. En este caso, se trata de programas e iniciativas cuya población objetivo está conformada específicamente por adolescentes y jóvenes (por ejemplo, la educación media y las becas estudiantiles).

El gasto indirecto es aquel gasto que se dirige a las familias u otros agentes a condición de que estos cuenten con miembros de la población específica que se quiere beneficiar. De este modo, se trata de la proporción del gasto que se dirige a la población adolescente y joven por medio de programas o iniciativas dirigidas a sus familias u otros agentes, con el objeto de que dicho gasto incida en el bienestar de la población adolescente y joven (por ejemplo, las transferencias de ingresos a las familias).

El gasto ampliado comprende a los programas que no se dirigen a una población definida por su condición etaria, sino que se dirigen a un grupo de población más amplio, por lo que, en este caso, el gasto destinado a la población adolescente y joven depende de la participación que dicha población tiene dentro de la población destinataria del gasto (por ejemplo, los programas de atención a grupos vulnerables o las acciones dirigidas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población).

Por último, el gasto en bienes públicos es aquel que se dirige a toda la población, independientemente de la edad de las personas o de cualquier otra condición. De este

<sup>9</sup> En este punto se siguió la clasificación acordada en el marco del Convenio CEPAL-MIDES para el desarrollo del Proyecto "Revisión de la Metodología del Gasto Público Social y Realización de un Estudio Nacional para la Medición del Gasto Público en Adolescencia y Juventud", revisándose los conceptos que fueron modificados.

modo, el gasto destinado a la población adolescente y joven coincide con la participación que esta población tiene en la población total.

El siguiente paso consiste en categorizar cada una de las partidas del gasto público social según su función. En este sentido, la clasificación funcional del gasto público social, según la metodología propuesta en Bonari (2015), difiere de la considerada en la estimación realizada de forma conjunta por el MIDES, el MEF y la OPP, en la cual se contemplan cinco categorías: i) educación; ii) salud; iii) seguridad y asistencia social; iv) vivienda, y v) cultura y deporte, que se relacionan con las distintas áreas programáticas del Presupuesto Nacional.

Según la propuesta metodológica de Bonari (2015), las funciones consideradas, que el autor denomina categorías, deben ser las mismas en todos estudios llevados a cabo en los diferentes países, a fin de garantizar la comparabilidad de los resultados obtenidos. Por consiguiente, las funciones sociales consideradas en la estimación del gasto público social realizada de forma conjunta por el MIDES, el MEF y la OPP se ajustaron a fin de obtener las siguientes categorías: i) agua potable; ii) asistencia social; iii) ciencia y tecnología; iv) cultura; v) educación; vi) salud; vii) servicios urbanos; viii) trabajo, y ix) vivienda. Nuevamente, se utilizó como base la clasificación presentada en Colacce, Manzi y Tenenbaum (2016), y se realizaron los ajustes metodológicos pertinentes.

Finalmente, una vez clasificadas las partidas del gasto según clases y categorías, se definieron y aplicaron los distribuidores del gasto, a fin de establecer qué proporción de cada uno de los conceptos se asignó a la población joven. Estos distribuidores permiten establecer la distribución del gasto dirigido a la población adolescente y joven, desagregándose los datos por grupo etario. Además, en esta oportunidad se realizó la desagregación de los datos por sexo, de modo de incorporar en el estudio del gasto el enfoque de género.

**CUADRO 1**  
**DISTRIBUIDORES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ADOLESCENCIA Y**  
**JUVENTUD SEGÚN SU CALIDAD**

<b>Calidad</b>	<b>Descripción</b>
A	Se obtuvo información sobre los participantes del programa y se observó que los bienes o servicios que se entregan son homogéneos. Los programas cuyos indicadores reciben esta evaluación son aquellos respecto de los cuales se cuenta con información relevante sobre la cantidad de jóvenes que participan de tales programas, la cual es proporcionada por la unidad ejecutora o la jurisdicción.
B	Indicadores estrechamente vinculados con los objetivos del programa, o indicadores basados en los participantes de un programa que entrega bienes o servicios no homogéneos.
C	Indicadores con escaso vínculo con los objetivos del programa. Los programas cuyos indicadores reciben esta evaluación son aquellos que no son bienes públicos, pero por falta de información deben ser distribuidos, por lo general, según el porcentaje de jóvenes en la población total.
BP	Bienes públicos puros, que son distribuidos mediante un indicador universal; es decir, la proporción de jóvenes en la población total.

**Fuente:** D. Bonari, "Desarrollo de una propuesta de metodología para la medición del gasto público dirigido a la adolescencia y juventud en los países de América Latina", Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2015, página 38.

La calidad de los distribuidores se establece con base en la fuente de información a partir de la cual dichos distribuidores fueron construidos, lo que determina su nivel de precisión. Así, siguiendo la definición planteada por Bonari (2015), se distinguen cuatro tipos de distribuidores según su calidad: A, B, C y BP (véase el cuadro 1).

## CUADRO 2 EJEMPLO DE LA CALIDAD DE LOS DISTRIBUIDORES

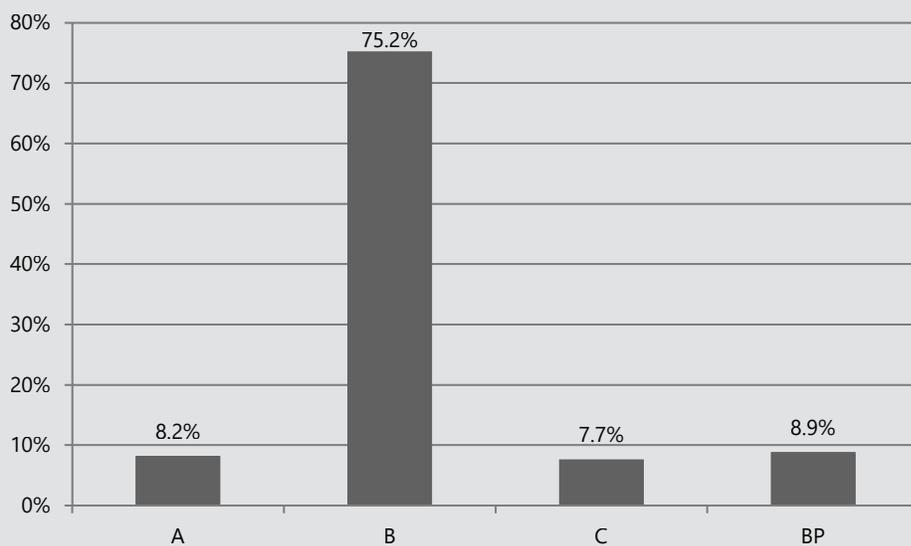
Los distribuidores definidos para estimar el gasto correspondiente al programa Tarjeta Uruguay Social (TUS), que brinda una prestación monetaria para alimentación a los hogares de menores recursos, serían de calidad:

- A Si los datos se obtienen directamente de los registros del programa y el distribuidor obtenido es el porcentaje de jóvenes pertenecientes a los hogares que participan del programa.
- B Si los datos se obtienen a partir de una pregunta específica de la Encuesta Continua de Hogares, que tiene por objeto establecer si el hogar recibe una TUS.
- C Si se obtienen datos de la Encuesta Continua de Hogares relativos a la población adolescente y joven que reside en hogares en situación de pobreza.
- BP Si el distribuidor utilizado es la proporción de población adolescente y joven en la población total, estimada a partir de las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 12 se presenta la distribución porcentual de la calidad de los distribuidores respecto del monto total del GPSAJ correspondiente al año 2016.

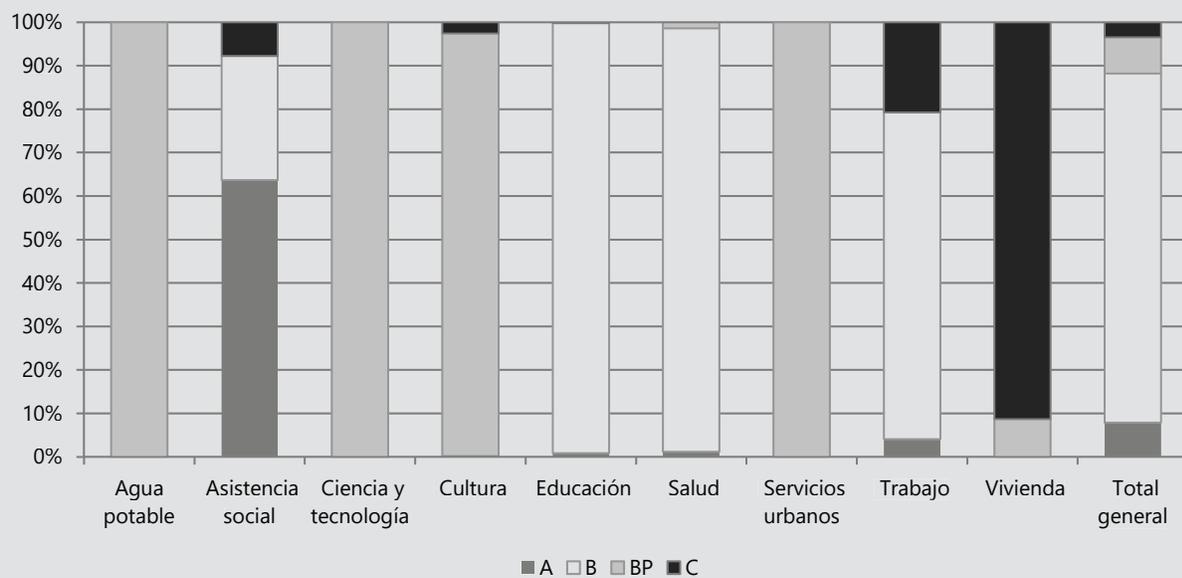
**GRÁFICO 12**  
**CALIDAD DE LOS DISTRIBUIDORES RESPECTO DEL MONTO TOTAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ADOLESCENCIA Y JUVENTUD (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2016**



Fuente: Elaboración propia.

Los distribuidores de calidad A (basados en datos sobre el número de personas que efectivamente participan de cada programa) fueron utilizados en un 8,2% de las estimaciones y corresponden a los programas del MIDES, del INJU y de la Universidad Tecnológica del Uruguay. El mayor porcentaje corresponde a los distribuidores de calidad B (75,2%), referidos mayoritariamente a gastos del tipo ampliado en salud y educación, y contruidos fundamentalmente con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares, realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), y en datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Un 7,7% de la estimación del gasto se construyó a partir de distribuidores de calidad C, que fueron calculados con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares, los Censos 2011 y las proyecciones de población del INE, y un 8,9% correspondió a distribuidores de calidad BP, es decir que, para establecer qué proporción de las partidas del gasto se dirigió a la población adolescente y joven, se consideró el peso que dicha población tiene en la población total (véase el gráfico 12).

**GRÁFICO 13**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA CALIDAD DE LOS DISTRIBUIDORES POR CATEGORÍA DEL GASTO (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2016**



Fuente: Elaboración propia.

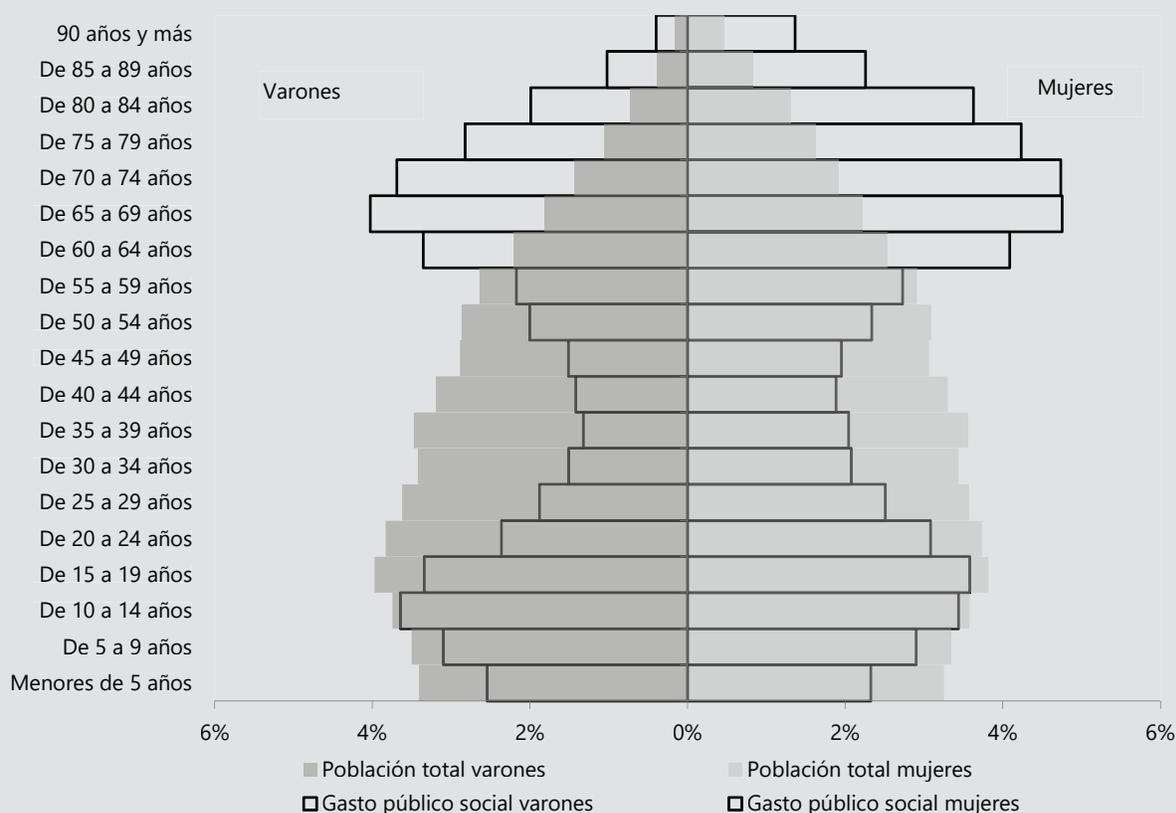
## 3 Resultados

### 3.1 Perfil del gasto público social en Uruguay: la juventud en el contexto global

La estimación del gasto público social desagregado por edad y por sexo, realizada por la DINEM del MIDES en 2016, permite observar que Uruguay presenta una inversión social con fuerte concentración en los niños, las niñas y la población adolescente (24%) y en las personas mayores (aproximadamente, un 33%) (véase el gráfico 14). Este patrón se mantiene desde 2006, primer año en que se realizó la estimación, aunque se registran aumentos de la proporción del gasto destinado a las personas de menor edad.

La estimación del GPSAJ en particular, realizada sobre la base de la metodología desarrollada por Bonari (2015), permitirá aportar un estudio específico de la inversión por grupo de edad y

**GRÁFICO 14**  
**PIRÁMIDE DE POBLACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL POR SEXO Y GRUPO DE EDAD (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2015**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones del gasto público social realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y sobre la base de proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE).

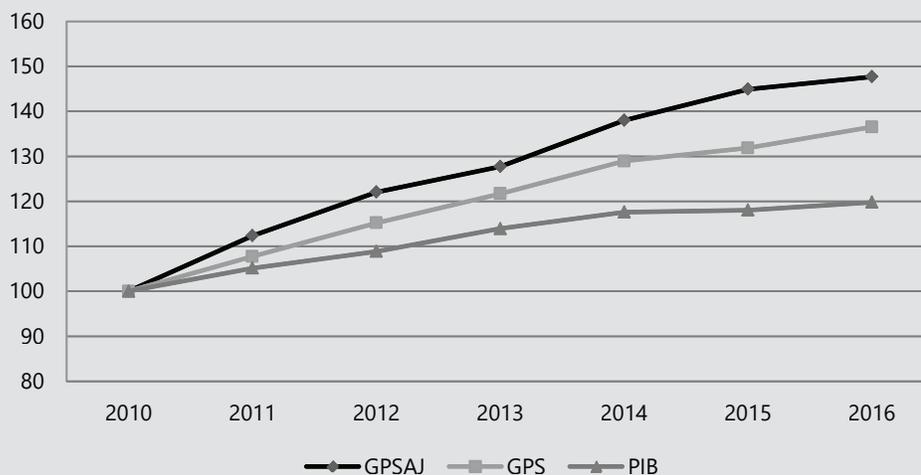
sexo, considerándose los diversos sectores de actividad de la acción pública, y observándose si las políticas se dirigen de forma específica a la población adolescente y joven, o forman parte de la matriz más general de protección social de Uruguay.

### 3.2 Evolución del gasto público social, del gasto público social en adolescencia y juventud y del PIB

En el período comprendido entre 2010 y 2016, tanto el gasto público social como el GPSAJ presentaron un crecimiento pronunciado respecto del PIB, destacándose el GPSAJ por haber presentado un mayor crecimiento relativo, con una variación del 50%. A partir del año 2013 se produjo un aumento del GPSAJ, seguido de una desaceleración en 2015, que acompañó a la desaceleración registrada en la evolución del gasto público social y el PIB.

El gasto público social con relación al PIB (prioridad macroeconómica) aumentó 3 puntos porcentuales en el período analizado, al pasar del 23% en 2010 al 26% en 2016<sup>10</sup>. Cabe destacar que este indicador, que evidencia la prioridad que el país le otorga al gasto social, se encuentra entre los mayores de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017). Además, el GPSAJ como proporción del PIB y como proporción del gasto público social total aumentó 1 punto porcentual en el período considerado.

**GRÁFICO 15**  
**EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL TOTAL, DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ADOLESCENCIA Y JUVENTUD, Y DEL PIB (VALORES ÍNDICE CON BASE 2010 = 100, A PRECIOS CONSTANTES DE 2005) EN URUGUAY, 2010-2016**



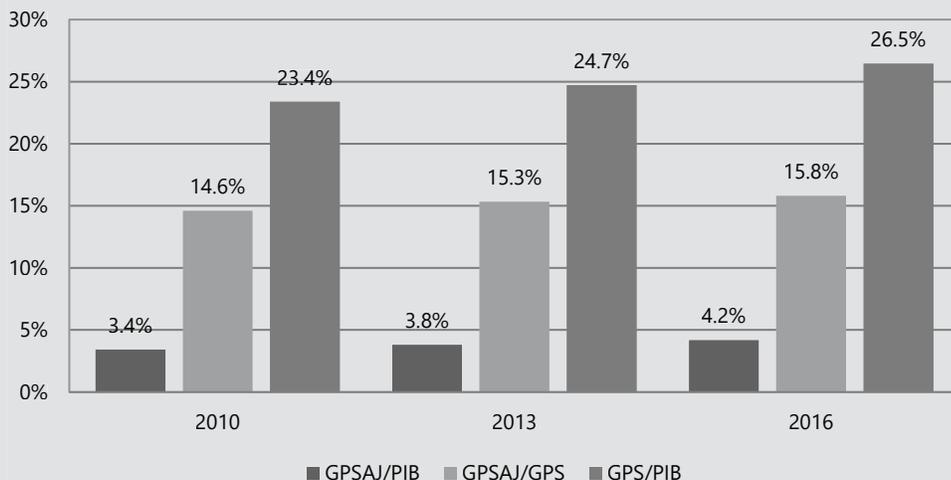
Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones del gasto público social realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y con base en datos del Banco Central del Uruguay.

Nota: La sigla GPSAJ se refiere al gasto público social en adolescencia y juventud, y la sigla GPS se refiere al gasto público social total. Se consideran valores índice con base 2010 = 100.

<sup>10</sup> La prioridad macroeconómica que fue calculada en la estimación correspondiente al período 2010-2016 difiere en menos de 1 punto porcentual de aquella calculada en la estimación correspondiente al período 2010-2013, realizada por Colacce, Manzi y Tenenbaum (2016). Estos cambios se deben a la adaptación de la metodología utilizada para la estimación del gasto público social.

**GRÁFICO 16**

**GASTO PÚBLICO SOCIAL TOTAL Y GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ADOLESCENCIA Y JUVENTUD RESPECTO DEL PIB, Y GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ADOLESCENCIA Y JUVENTUD RESPECTO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2010, 2013 Y 2016**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones del gasto público social realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y con base en datos del Banco Central del Uruguay.

Nota: La sigla GSAJ se refiere al gasto público social en adolescencia y juventud, y la sigla GPS se refiere al gasto público social total.

Si se analizan los montos per cápita correspondientes al gasto público social, se observa que el gasto destinado a la población joven de 15 a 29 años fue menor que el gasto público social per cápita total (véase el gráfico 17). Esto se debe a que el gasto público social está concentrado en las niñas y los niños y en las personas adultas, principalmente por el peso de la educación y la seguridad social en esas poblaciones. Cuando se analiza la variación anual del gasto público social per cápita, se observa un descenso de este indicador en 2015 respecto de 2014. En lo que se refiere a la evolución del GSAJ per cápita se destaca una variación anual ascendente en los años 2010-2011 y 2013-2014, frente al crecimiento moderado registrado en los demás años considerados.

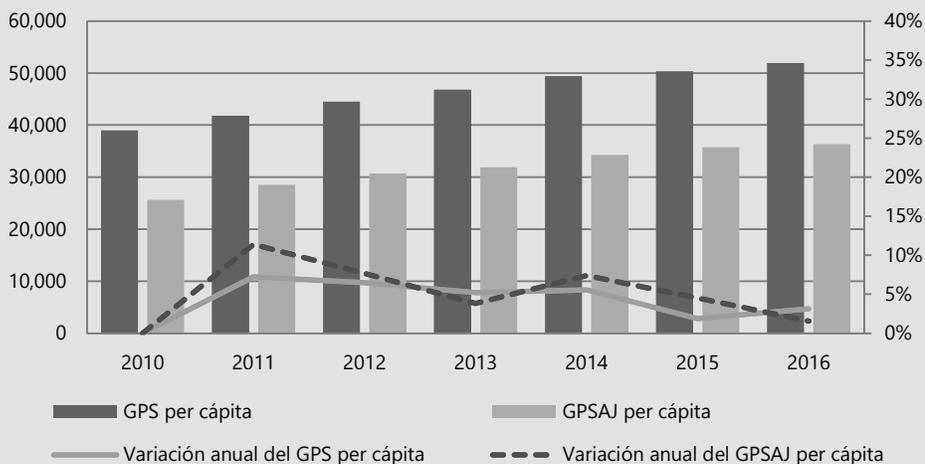
Además, en 2016 la proporción del gasto público social destinado a la juventud fue menor que la proporción de jóvenes en la población total (un 16% y un 23%, respectivamente). Esta información se utiliza al construir el índice de focalización, un indicador que permite analizar el destino del gasto público social en función de los grupos de población<sup>11</sup>. Si se examina la evolución de dicho índice en el período considerado, se observa que se mantuvo alrededor de un 70%, lo que señala que la concentración del gasto público social no está sesgada hacia la población adolescente y joven.

### 3.3 Gasto público social en adolescencia y juventud según clase y categoría del gasto

Al analizar la composición del GSAJ, no se observan diferencias a lo largo del período considerado. Cada año el gasto estuvo conformado principalmente por gasto específico (que representó aproximadamente un 47% del GSAJ) y gasto ampliado (que representó alrededor de un 40%).

<sup>11</sup> Índice de Focalización (IF) = [(GPSJ / GPS total) / (Jóvenes de 15 a 29 años / Población total)].

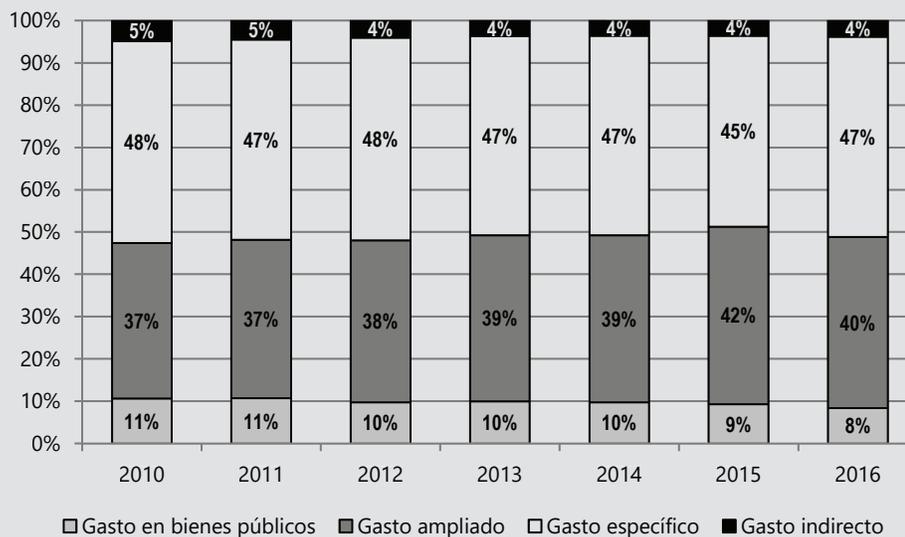
**GRÁFICO 17**  
**MONTOS Y VARIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA Y DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ADOLESCENCIA Y JUVENTUD PER CÁPITA (EN MILES DE PESOS URUGUAYOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2005, Y EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2010-2016**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones del gasto público social realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

**Nota:** En el eje primario se presentan los montos correspondientes al gasto, expresados en miles de pesos uruguayos a precios constantes de 2005, y en el eje secundario se presenta la variación del gasto per cápita, expresada en porcentajes. La sigla GPS se refiere al gasto público social total y la sigla GPSAJ se refiere al gasto público social en adolescencia y juventud.

**GRÁFICO 18**  
**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ADOLESCENCIA Y JUVENTUD POR CLASE DEL GASTO (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2010-2016**



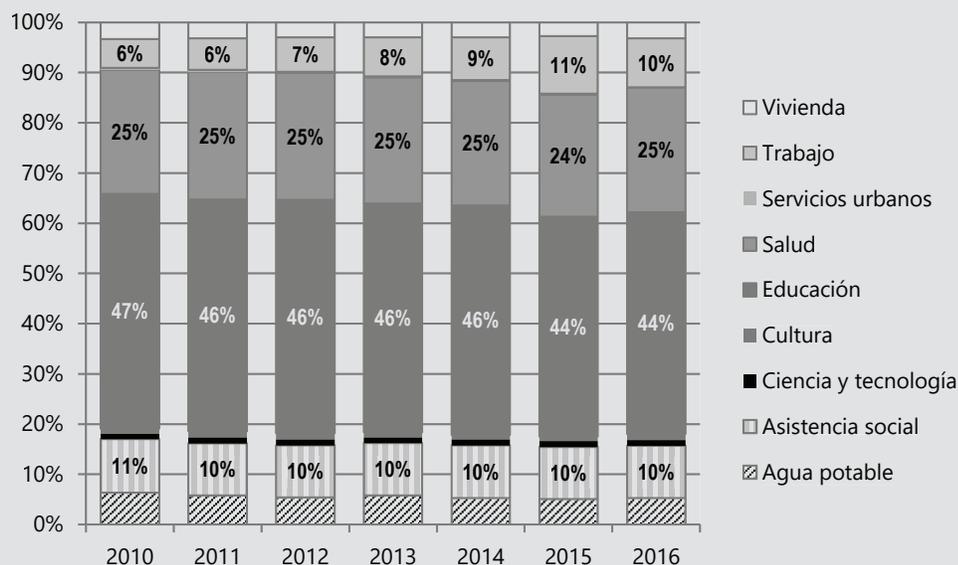
**Fuente:** Elaboración propia.

En lo que respecta a la distribución del GPSAJ por categoría, los datos obtenidos señalan que la mayor proporción del gasto se destina a la educación y la salud (véase el gráfico 19). Si bien el gasto en educación se concentra principalmente en la población menor de 15 años, el gasto destinado a la educación en la población joven de 15 a 29 años es aproximadamente del 45%, debido, principalmente, al monto destinado a la educación secundaria y la educación técnica, y a la UdelaR. Por otro lado, aunque la mayor proporción del gasto en salud se dirige a las niñas y los niños y a las personas mayores debido al mecanismo de pago capitolativo ajustado por edad y sexo del Sistema Nacional Integrado de Salud, el 25% del GPSAJ se destina a esta categoría<sup>12</sup>. Esto se debe al gasto destinado al prestador de salud pública y a las transferencias que el Fondo Nacional de Salud realiza a los prestadores privados.

Por otro lado, se destaca el aumento relativo registrado en 2015 por la categoría trabajo (11%) con respecto al resto de los años, que se debió, principalmente, al incremento del monto destinado al seguro de desempleo, que representó el 31,5% de la categoría trabajo en 2014 y el 35,5% en 2015. Este aumento se corresponde con el incremento de la cantidad de perceptores del seguro, resultante del crecimiento de la tasa de desempleo de la población joven en ese año (16,6%).

Si se analiza conjuntamente la distribución del GPSAJ por clase y por categoría del gasto en 2016, se observa que el 95% del gasto específico en juventud se destinó a la educación, y el restante 5% se destinó a la asistencia social —principalmente, a programas del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay—. Por otro lado, un 80% del gasto ampliado en juventud se dirigió a las categorías salud y trabajo (un 57% y un 24%, respectivamente), y el restante 20% correspondió a gastos en programas de vivienda y asistencia social (véase el gráfico 20).

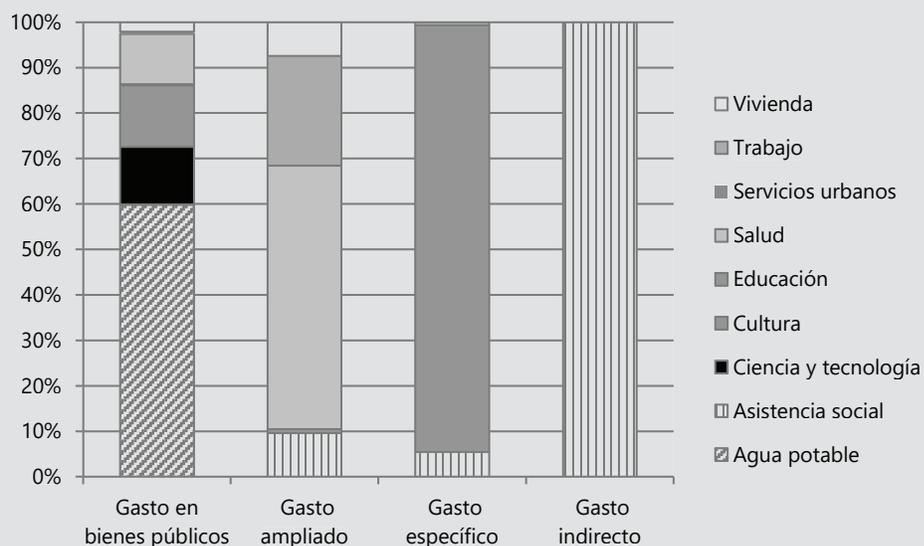
**GRÁFICO 19**  
**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ADOLESCENCIA Y JUVENTUD POR CATEGORÍA DEL GASTO (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2010-2016**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>12</sup> Dado que las cápitas se encuentran ajustadas por riesgo (edad y sexo de la persona afiliada), su valor es hasta 6 veces mayor entre los menores de 1 año y hasta 5 veces mayor entre las personas mayores de 75 años, respecto del valor correspondiente a un hombre de entre 20 y 44 años.

**GRÁFICO 20**  
**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ADOLESCENCIA Y JUVENTUD POR CLASE Y CATEGORÍA DEL GASTO (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2010-2016**



Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 3 se presenta de forma detallada cuál es el tipo de gasto que se asocia con cada categoría. En cuanto a la asistencia social, la mayor proporción del gasto se destina a programas y servicios dirigidos a grupos vulnerables. Las partidas más importantes del gasto en adolescencia y juventud en esa categoría se destinan al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y a programas de articulación del MIDES<sup>13</sup>. El 50% del gasto correspondiente a la categoría cultura se destina a la promoción de actividades artísticas, y se dirige principalmente al Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos. En lo que respecta a la categoría salud, tal como se señaló anteriormente, el grueso del gasto se dirige al prestador público y a los prestadores privados, por medio de los montos provenientes del Fondo Nacional de Salud (70%). En lo que se refiere a la categoría trabajo, el gasto se compone mayoritariamente de seguros otorgados a los trabajadores (por desempleo, enfermedad y maternidad) y de pensiones y jubilaciones. En cuanto a la vivienda, el gasto está compuesto casi en su totalidad por programas de vivienda, como el Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano-Habitacional. Por último, la categoría educación está compuesta, principalmente, por el gasto en educación media, terciaria y técnica.

<sup>13</sup> Se trata de programas con objetivos múltiples, intersectoriales en cuanto a su ejecución y planificación.

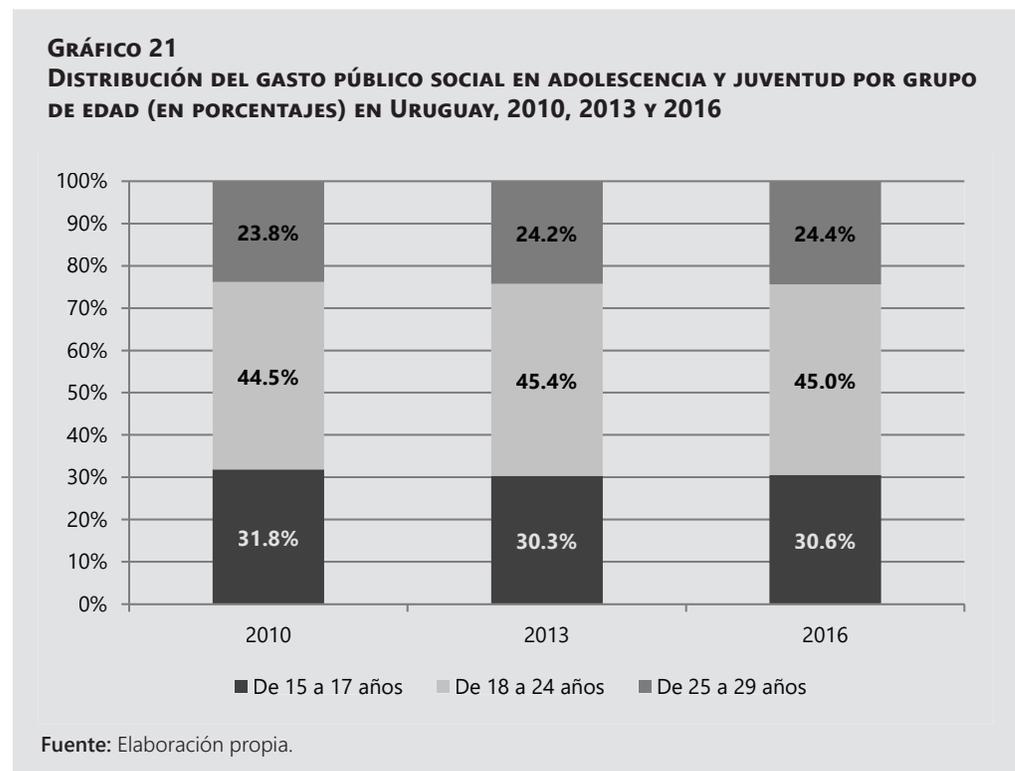
**CUADRO 3**  
**CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS DEL GASTO (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2016**

<b>ASISTENCIA SOCIAL</b>		<b>SALUD</b>	
Apoyo alimentario	13,33	Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) No FONASA	32,04
Asignaciones Familiares	25,37	Fondo Nacional de Recursos (FNR)	9,74
Asistencia social funcionarios públicos	3,00	Fondo Nacional de Salud (FONASA)	47,30
Pensiones y jubilaciones	25,15	Otros	3,99
Programas y servicios dirigidos a grupos vulnerables	33,15	Prevención	1,66
Total general	100,00	Regulación	2,24
		Sanidad militar y policial	3,03
		Total general	100,00
<b>CIENCIA Y TECNOLOGÍA</b>		<b>SERVICIOS URBANOS</b>	
Investigación	100,00	Medio ambiente	100,00
Total general	100,00	Total general	100,00
<b>CULTURA</b>		<b>TRABAJO</b>	
Arte	47,72	Capacitación laboral	5,38
Biblioteca/museo	22,12	Pensiones y jubilaciones	18,74
Medios	28,11	Seguros	71,62
Promoción juventud	2,04	Trabajo protegido y cooperativas	4,25
Total general	100,00	Total general	100,00
<b>EDUCACIÓN</b>		<b>VIVIENDA</b>	
Becas	0,07	Ordenamiento territorial	0,95
Capacitación funcionarios públicos	1,01	Programas de vivienda	99,05
Deporte	0,01	Total general	100,00
Educación media	38,92	<b>AGUA POTABLE</b>	
Educación técnica	23,08	Agua potable	100,00
Educación terciaria	31,97	Total general	100,00
Otros	2,20		
Transporte	2,75		
Total general	100,00		

Fuente: Elaboración propia.

### 3.4 Gasto público social en adolescencia y juventud por grupo de edad y sexo

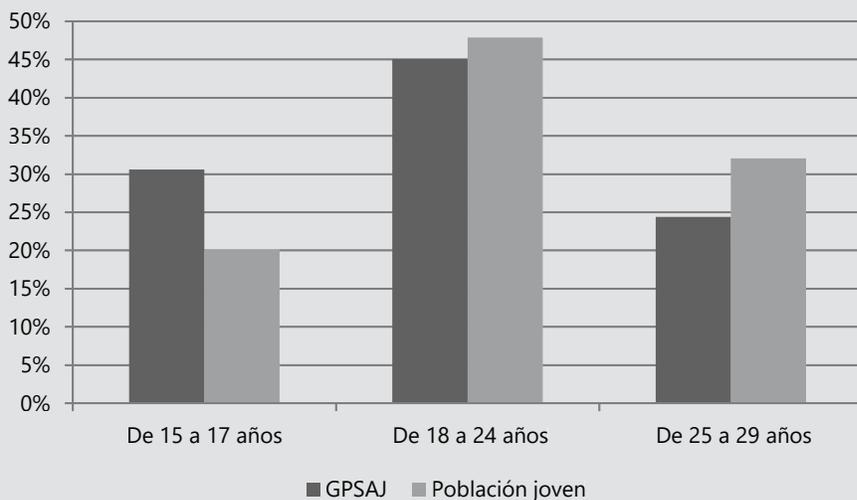
Cuando el GPSAJ se examina de forma desagregada por grupos de edad, se observa que la composición de dicho gasto por grupo etario no varió a lo largo del período analizado. De este modo, alrededor de un 30% del GPSAJ se dirigió al grupo de 15 a 17 años, aproximadamente un 45% se destinó al grupo de 18 a 24 años, y cerca de un 24% se dirigió al grupo de 25 a 29 años.



Cuando la proporción del gasto dirigida a cada grupo de edad se examina con relación al peso que cada uno de esos grupos tiene en la población total, se aprecia que el gasto destinado a la población joven de 18 a 24 años y de 25 a 29 años es menor que el peso de cada uno de esos grupos etarios en la población total. Por otro lado, el porcentaje del GPSAJ destinado a la población de 15 a 17 años es superior a la proporción que le corresponde a ese grupo de edad en la población total.

Tal como se señaló anteriormente, el 45% del GPSAJ se destina a la categoría educación. Cuando se examina la distribución del gasto en dicha categoría por grupo etario, se observa que el peso de esta categoría disminuye a medida que aumenta la edad de la población. De este modo, en el grupo de edad de 15 a 17 años el 60% del GPSAJ se destina a la educación, mientras que ese porcentaje se reduce al 24% en el grupo de edad de 25 a 29 años, más cercano a la adultez. Por otro lado, el GPSAJ destinado a la salud crece a medida que aumenta la edad de las personas (dicho gasto asciende, aproximadamente, a un 33% en el grupo de 25 a 29 años, a un 25% en el grupo de 18 a 24 años, y a un 18% en el grupo de 15 a 17 años), fundamentalmente como resultado de la mayor inversión que el Estado destina a las mujeres en edad reproductiva. Cabe señalar que el aumento de la proporción del gasto dirigido a la categoría salud en los grupos de edad de 18 a 24 años y de 25 a 29 años es inferior a la caída que registra la proporción del gasto en educación en esos mismos grupos etarios (véase el gráfico 23).

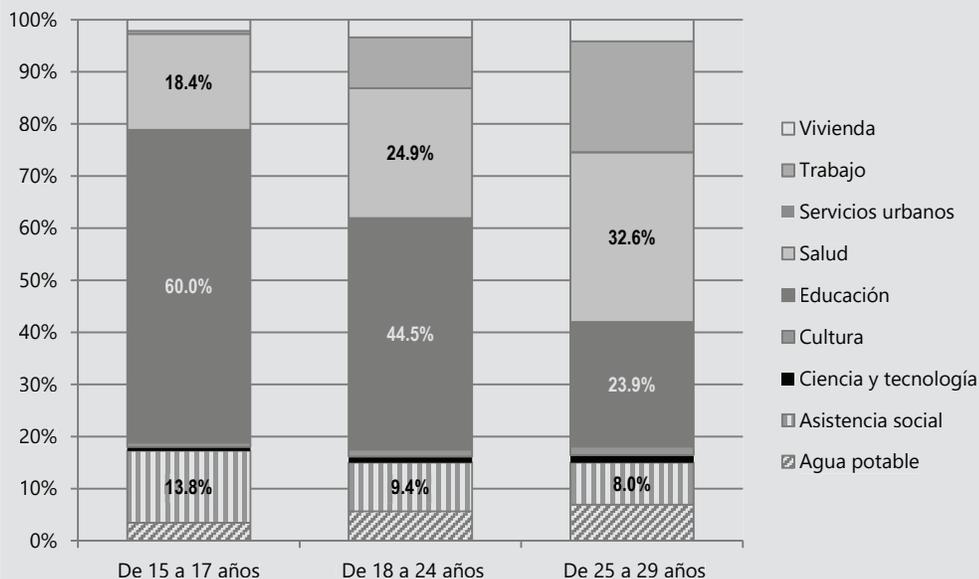
**GRÁFICO 22**  
**COMPARACIÓN ENTRE LA POBLACIÓN ADOLESCENTE Y JOVEN Y EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ADOLESCENCIA Y JUVENTUD POR GRUPO DE EDAD (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2016**



Fuente: Elaboración propia.

Nota: La sigla GPSAJ se refiere al gasto público social en adolescencia y juventud.

**GRÁFICO 23**  
**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ADOLESCENCIA Y JUVENTUD POR GRUPO DE EDAD Y CATEGORÍA DEL GASTO (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2016**



Fuente: Elaboración propia.

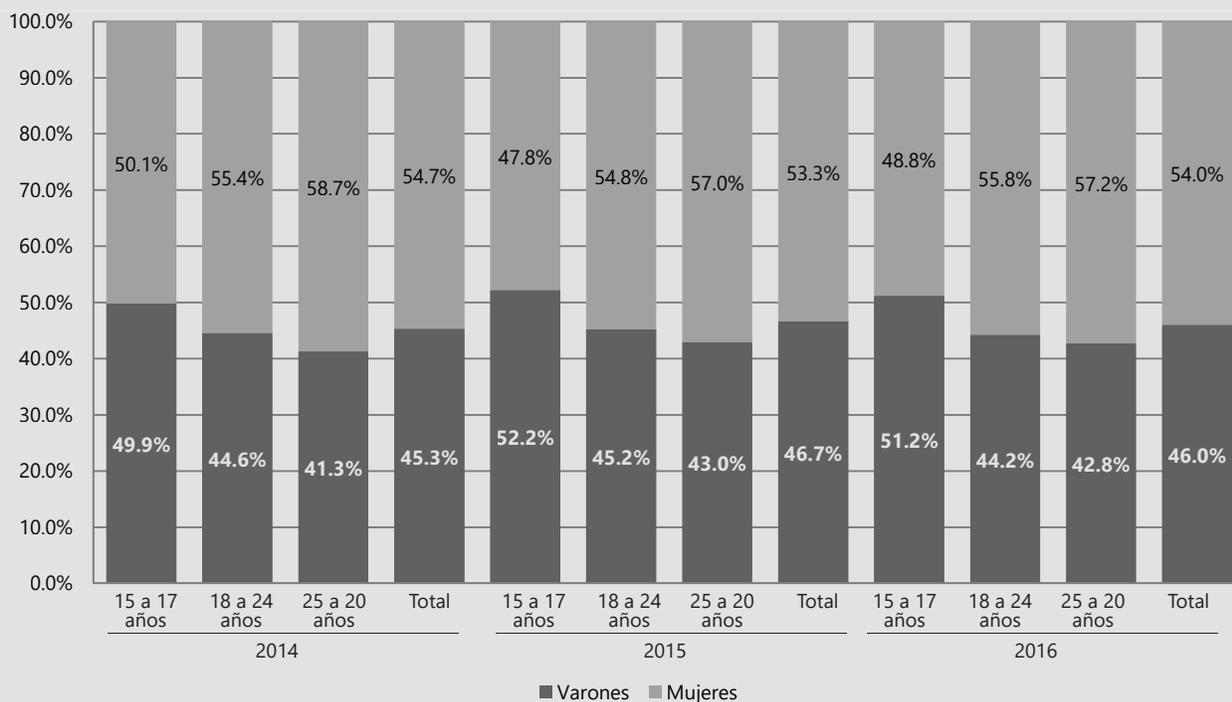
Tal como se señaló anteriormente, en la estimación del GPSAJ correspondiente al período 2014-2016 se realizó la desagregación de los datos por sexo. Así, los resultados obtenidos permiten observar que, en los tres años analizados, la distribución del gasto por sexo se mantuvo estable. La proporción del GPSAJ correspondiente a las mujeres fue un poco mayor que la correspondiente a los varones (aproximadamente, del 55%), mientras que la proporción de mujeres en la población joven total es del 49%.

Si los datos se analizan de forma desagregada por grupo de edad y sexo, se observa que el gasto asignado a los varones y las mujeres es más equitativo entre la población más joven, y que el peso del gasto dirigido a las mujeres se incrementa entre la población del grupo de 25 a 29 años (véase el gráfico 24).

En lo que se refiere a la distribución de GPSAJ por sexo, grupo de edad y categoría en el año 2016, se observa que tanto entre las mujeres como entre los varones la educación fue la categoría que tuvo mayor peso. Sin embargo, en el último grupo etario adquirió mayor relevancia el gasto en salud. En el grupo de los varones, el gasto se distribuyó más equitativamente entre las categorías educación, salud y trabajo. De todos modos, tal como se había observado en el análisis del gasto por grupo etario, tanto entre las mujeres como entre los varones, a medida que aumenta la edad se aprecia una tendencia a la baja del peso de la educación, mientras que, a la inversa, el peso del gasto en salud aumenta con la edad, incrementándose en mayor medida entre las mujeres.

En lo que respecta a la distribución por sexo y grupo etario del GPSAJ correspondiente a la categoría educación, en 2016 un 52% de ese gasto se destinó a las mujeres y un 48%, a los varones. El mayor porcentaje del gasto en educación dirigido a las mujeres, superior a su

**GRÁFICO 24**  
**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ADOLESCENCIA Y JUVENTUD POR GRUPO DE EDAD Y SEXO (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2014-2016**



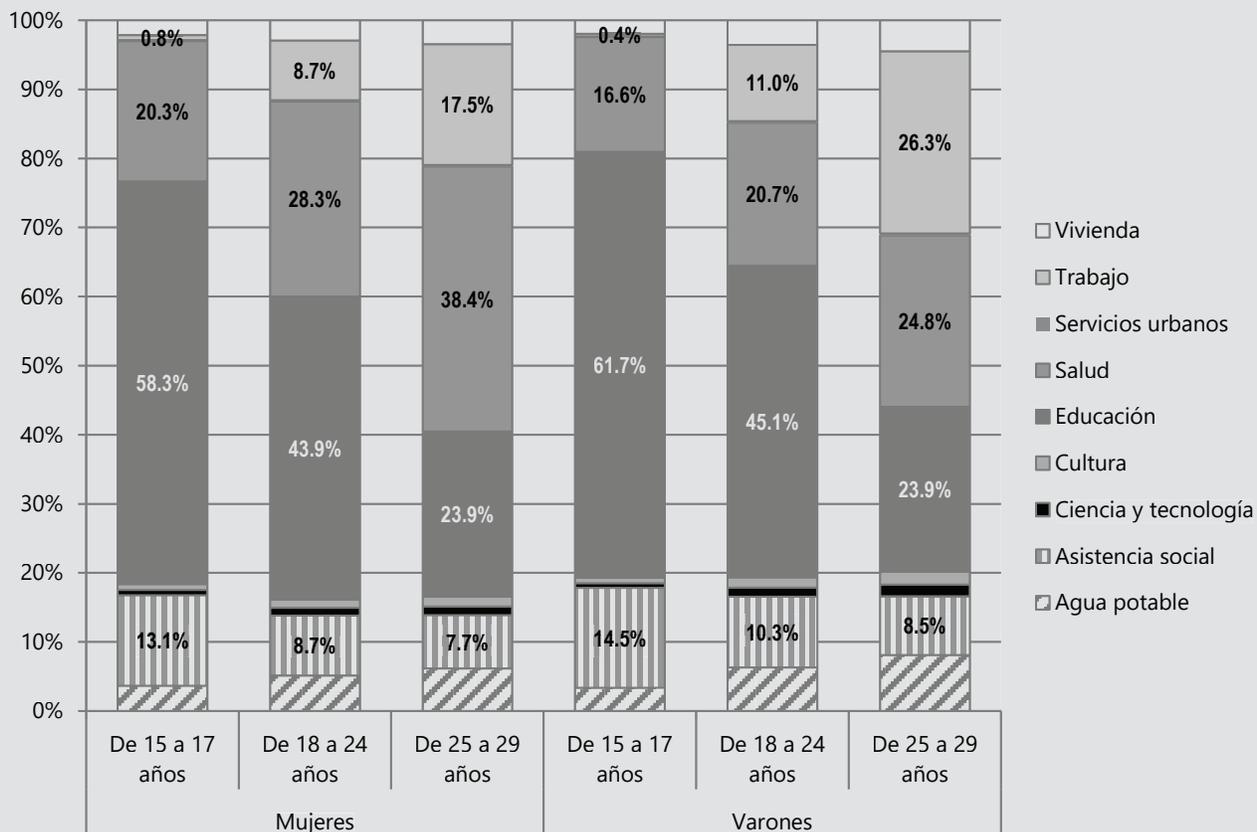
Fuente: Elaboración propia.

participación en el total de la población joven (49%), se debe a su mayor matriculación en el sistema educativo formal.

Por otro lado, en lo que respecta a la distribución por sexo y grupo etario del GPSAJ correspondiente a la categoría salud, un 62% de ese gasto se dirigió a las mujeres (un 20,3%, al grupo de 15 a 17 años; un 28,3%, al grupo de 18 a 24 años, y un 38,4%, al grupo de 25 a 29 años) y un 38% se destinó a los varones (un 16,6%, al grupo de 15 a 17 años; un 20,7%, al grupo de 18 a 24, y un 24,8%, al grupo de 25 a 29 años) (véase el gráfico 25).

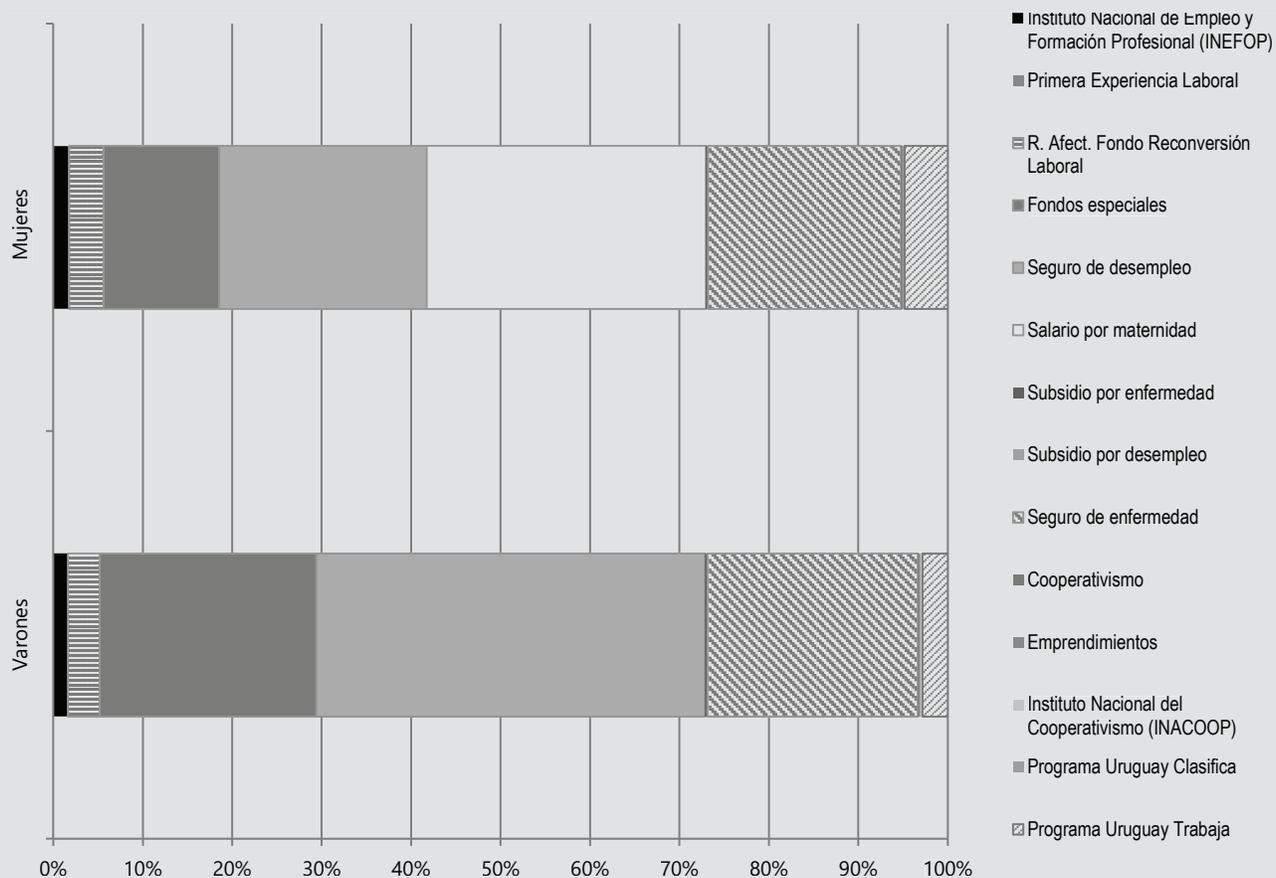
Por último, cabe señalar que, en el grupo de los varones, se registra un aumento de la proporción del GPSAJ destinado a la categoría trabajo en las edades más cercanas a la adultez. Esta categoría es la única que presenta, en términos absolutos, un sesgo positivo hacia los varones, principalmente por su mayor participación en el mercado laboral. Al analizar los componentes de mayor peso dentro de la categoría trabajo, también se identifican diferencias cuando los datos se examinan de forma desagregada por sexo. Mientras que el subsidio por desempleo y enfermedad, así como los fondos especiales vinculados con la construcción, son los de mayor peso entre los varones, en el grupo de las mujeres se destaca el peso de los subsidios por maternidad (véase el gráfico 26).

**GRÁFICO 25**  
**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ADOLESCENCIA Y JUVENTUD POR SEXO,**  
**GRUPO DE EDAD Y CATEGORÍA DEL GASTO (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2016**



Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 26**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS COMPONENTES DE LA CATEGORÍA TRABAJO SEGÚN SEXO (EN PORCENTAJES) EN URUGUAY, 2016**



Fuente: Elaboración propia.

## 4 Conclusiones

- i) El GPSAJ representa un 5% del PIB y un 16% del gasto público social total, porcentajes que se mantuvieron estables en el período analizado.
- ii) El análisis correspondiente al período 2010-2016 permite observar que la proporción del GPSAJ ha variado de forma positiva, pero muy levemente. En Uruguay, el principal componente del GPSAJ es la educación que se dirige específicamente a las personas jóvenes.
- iii) La mayor proporción del GPSAJ se destina a la categoría educación (44%), seguida del gasto en salud (25%) y el gasto en asistencia social (10%).
- iv) En lo que se refiere a la distribución del GPSAJ por clase del gasto, la mayor proporción corresponde al gasto específico (que representa, aproximadamente, un 47% del GPSAJ), seguido por el gasto ampliado (40%). Además, casi la totalidad del gasto específico en juventud se destina a la educación.
- v) En lo que se refiere a la distribución del GPSAJ por grupo de edad, se observa que un 30% de dicho gasto se dirige al grupo de edad de 15 a 17 años; un 45%, al grupo de edad de 18 a 24 años, y un 24%, al grupo de edad de 25 a 29 años. Cuando se considera la participación de cada grupo de edad en la población joven total, se observa que al grupo de 15 a 17 años le corresponde el mayor gasto per cápita.
- vi) El análisis de la distribución del GPSAJ por sexo permite ampliar el estudio de la inversión en adolescencia y juventud. Al respecto, los resultados obtenidos permiten observar que el nivel de gasto que se dirige a las mujeres (de alrededor de un 55%) es levemente superior al que se destina a los varones, mientras que la proporción de mujeres respecto de la población joven total es del 49%. Cuando se examina la distribución del GPSAJ por sexo y por categoría, se observa que la educación es la función que mayor peso tiene tanto entre los varones como entre las mujeres, siendo mayor el porcentaje del gasto correspondiente a las mujeres, debido a su mayor participación en el sistema educativo formal.
- vii) La tendencia señalada en el punto anterior se revierte cuando se considera el gasto destinado a la categoría trabajo, ya que el gasto destinado a los varones es superior al dirigido a las mujeres en los grupos de edad más cercanos a la adultez.

## Bibliografía

- Araya, F., y M. Ferrer (2015). "Situación de los jóvenes en el mercado laboral uruguayo. Un análisis comparativo a partir de las encuestas nacionales de adolescencia y juventud 1990-2008-2013". *Cuadernos Temáticos de la ENAJ*, N° 2. Montevideo: Instituto Nacional de la Juventud (INJU), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)/Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Julio.
- Bonari, D. (2015). "Desarrollo de una propuesta de metodología para la medición del gasto público dirigido a la adolescencia y juventud en los países de América Latina". Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017). *Panorama Social de América Latina 2016* (LC/PUB.2017/12-P). Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.
- Colacce, M., P. Manzi, y V. Tenenbaum (2016). "Estimación del gasto público social en adolescencia y juventud para Uruguay". *Mirada Joven*, N° 4. Montevideo: Instituto Nacional de la Juventud (INJU), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Abril.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2011). *Plan Nacional de Juventudes 2011-2015*. Comisión de Juventud, Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud, Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- Filardo, V. (2015). "Cambios y permanencias en las transiciones a la vida adulta de los jóvenes en Uruguay (2008-2013)". *Cuadernos Temáticos de la ENAJ*, N° 1. Montevideo: Instituto Nacional de la Juventud (INJU), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)/Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Julio.
- Filardo, V. (2009). "Uruguay, jóvenes y adolescentes dicen". Informe preliminar de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2008. Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo (NFAMILIA), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- INJU (Instituto Nacional de la Juventud) (2015). *Tercera Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. ENAJ 2013*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Marzo [en línea] <http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/45835/1/informe-tercera-enaj-final.pdf>.
- INJU (Instituto Nacional de la Juventud) (2014). *Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Propuestas*. INJU, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- Junta Nacional de Cuidados (2015). *Plan Nacional de Cuidados 2016-2020. Sistema de Cuidados*. Diciembre [en línea] <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/13292/informes-e-investigaciones>.

- Katzkowicz, S., L. La Buonora, D. Pieri, J. Pandolfi, F. Semblat, S. Nuñez, M. Sauval, y N. Thevenet (2015). "El trabajo de cuidados desde una perspectiva de género y generaciones". *Cuadernos Temáticos de la ENAJ*, N° 3. Montevideo: Instituto Nacional de la Juventud (INJU), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Julio.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2014). "Plan de Acción de Juventudes 2015-2025". 18 de junio [en línea] <http://www.mides.gub.uy/26850/plan-de-accion-de-juventudes-2015-2025>.
- MIDES y MTSS (Ministerio de Desarrollo Social, y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) (2016). "Evaluación del Programa Yo Estudio y Trabajo". División de Evaluación, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), MIDES/Unidad Estadística de Trabajo y Seguridad Social, MTSS/Unidad de Análisis y Estudios de Juventud, Instituto Nacional de la Juventud (INJU), MIDES. Noviembre.
- MSP (Ministerio de Salud Pública) (2017). *Estrategia intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes*. Documento Fase 1. Ministerio de Salud/Ministerio de Educación y Cultura (MEC)/Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)/Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)/Administración Nacional de Educación Pública/Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Mayo [en línea] <http://www.msp.gub.uy/publicacion/estrategia-intersectorial-de-prevencion-del-embarazo-no-intencional-en-adolescentes>.
- MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) (2015). *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*.

## Anexo 1

### **Diferencias en la categorización respecto de la estimación del gasto público social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)**

En esta estimación del gasto público social en adolescencia y juventud (GPSAJ) se mantuvieron los cambios incorporados en la estimación de dicho gasto en Uruguay realizada por Colacce, Manzi y Tenenbaum (2016). Los cambios aplicados son los siguientes:

- i) El gasto de la Universidad de la República (UdelaR), que en la estimación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se asigna totalmente a educación, en esta estimación se clasificó en tres categorías: educación, ciencia y tecnología, y salud. A la categoría ciencia y tecnología se le asignó el porcentaje proporcionado por la UdelaR a esa función (16%). El gasto en salud surgió de asignar el gasto destinado al Hospital de Clínicas, sin considerar el gasto que el Hospital destina al programa académico, el cual se mantuvo como parte de la categoría educación.
- ii) El complemento de las asignaciones familiares dirigido a las niñas y los niños en edad de asistir al liceo pasó de integrar la categoría educación a formar parte de la categoría asistencia social.
- iii) Se asignaron a la categoría ciencia y tecnología los gastos correspondientes al Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA) y al Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable, y parte de los gastos correspondientes a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y a la UdelaR, que en la estimación del MIDES se consideran parte de la categoría educación.
- iv) Los seguros laborales se clasificaron dentro de la categoría trabajo en lugar de incluirse en la categoría seguridad social. En la estimación del MIDES no se incluye la categoría trabajo.

## Anexo 2

### Distribuidores y fuentes

**CUADRO A2.1**  
**LISTA DE DISTRIBUIDORES Y FUENTES**

Fuente de información	Distribuidor	Utilizado para:
Encuesta Continua de Hogares	Jóvenes cooperativistas	Trabajo protegido y cooperativas
	Jóvenes en educación media	Educación media
		Transporte
	Jóvenes en la Universidad de la República (UdelaR)	Educación terciaria
	Jóvenes en la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU)	Educación técnica
	Jóvenes entre los que declaran atención en salud	Fondo Nacional de Recursos
	Jóvenes en magisterio o profesorado	Educación terciaria
	Jóvenes pobres	Programas de vivienda
		Programas y servicios dirigidos a grupos vulnerables
		Trabajo protegido y cooperativas
	Jóvenes que realizan un posgrado público o privado	Becas
	Jóvenes que pertenecen a un hogar que recibe canastas del Instituto Nacional de Alimentación (INDA)	Apoyo alimentario
	Jóvenes que reciben seguro de enfermedad	Seguros
	Jóvenes que reciben seguro de desempleo	Pensiones y jubilaciones
		Seguros
	Jóvenes población	Deporte
		Educación terciaria
		Arte
		Capacitación laboral
		Deporte

Fuente de información	Distribuidor	Utilizado para:
		Educación media
		Otros
		Programas y servicios dirigidos a grupos vulnerables
		Trabajo protegido y cooperativas
Encuesta Continua de Hogares y Anuario del Banco de Previsión Social	Jóvenes que reciben pensiones	Pensiones y jubilaciones
Encuesta Continua de Hogares, con cápitas del Ministerio de Salud Pública	Jóvenes que se atienden en Banco de Previsión Social (BPS) (usuarios de salud por Fondo Nacional de Salud (FONASA))	Otros
	Cápita de salud, por sexo y edad	Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) No FONASA
		FONASA
		Sanidad militar y policial
Censos 2011 y proyecciones de población, Instituto Nacional de Estadística	Jóvenes población	Agua potable
		Arte
		Biblioteca/museo
		Investigación
		Medio ambiente
		Medios
		Ordenamiento territorial
		Otros
		Prevención
		Programas y servicios dirigidos a grupos vulnerables
		Regulación
		Deporte
		Otros
		Prevención
		Programas de vivienda
	Jóvenes población montevideana	Transporte
	Jóvenes en población con edad de trabajar	Capacitación laboral
	Jóvenes con discapacidad respecto de la población total con discapacidad	Programas y servicios dirigidos a grupos vulnerables
	Jóvenes en hogares del medio rural	Programas de vivienda
Censo carcelario, perfiles	Jóvenes reclusos	Programas y servicios dirigidos a grupos vulnerables

Fuente de información	Distribuidor	Utilizado para:
Instituto Nacional de la Juventud, Ministerio de Desarrollo Social	Jóvenes en edad de participar del programa	Otros
	Jóvenes participantes	Promoción Juventud
Ministerio de Desarrollo Social	Jóvenes en hogares que reciben Asignaciones Familiares con complemento liceal	Asignaciones Familiares
	Jóvenes en hogares que reciben Asignaciones Familiares privadas	Asignaciones Familiares
	Jóvenes en hogares que reciben Asignación Familiar Plan de Equidad	Asignaciones Familiares
	Jóvenes en hogares que reciben Tarjeta Uruguay Social (TUS)	Apoyo alimentario
	Jóvenes en edades reproductivas	Seguros
	Jóvenes participantes	Programas y servicios dirigidos a grupos vulnerables
		Trabajo protegido y cooperativas
Oficina Nacional del Servicio Civil, Presidencia de la República	Jóvenes en las Fuerzas Armadas	Asistencia social funcionarios públicos
		Capacitación funcionarios públicos
	Jóvenes funcionarios públicos	Asistencia social funcionarios públicos
		Capacitación funcionarios públicos
		Educación terciaria
	Jóvenes policías	Asistencia social funcionarios públicos
		Capacitación funcionarios públicos
Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS), Ministerio de Desarrollo Social	Jóvenes en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)	Programas y servicios dirigidos a grupos vulnerables
Universidad Tecnológica del Uruguay	Jóvenes matriculados en la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC)	Educación terciaria

Fuente: Elaboración propia.



