

Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en el Estado de Puebla: 2012-2021



El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en América Latina y el Caribe ha lanzado la estrategia regional en adolescencia y juventud 165 Millones de razones, con el objetivo de movilizar voluntades, conocimientos y recursos a fin de incrementar las inversiones estratégicas 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, UNFPA ha desarrollado una metodología de cálculo del gasto público social en adolescencia y juventud (GPSAJ) y apoya a los países y estados en su aplicación, con vistas a conocer cuánto se invierte en las personas adolescentes y jóvenes y cuáles son las características de dicha inversión. Este conocimiento es esencial para orientar de manera estratégica la inversión pública y la generación de políticas integrales que respondan a los desafíos que enfrentan las personas adolescentes y jóvenes.

| Índice |

Índice	05
Prólogos.....	10
Introducción.....	12
Capítulo 1 Contexto socioeconómico de la población adolescente y joven.....	15
Capítulo 2. Marco Normativo e Institucional vigente a nivel nacional y estatal....	22
Capítulo 3. Metodología para cuantificar el Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud.....	30
<i>Conceptos básicos.....</i>	<i>30</i>
<i>Objetivos específicos.....</i>	<i>31</i>
<i>Población objetivo.....</i>	<i>31</i>
<i>Descripción metodológica del GPSAJ y Sistema Presupuestario Mexicano.....</i>	<i>32</i>
<i>Clasificaciones específicas del GPSAJ.....</i>	<i>36</i>
<i>Aplicación metodológica del GPSAJ al estado de Puebla.....</i>	<i>39</i>
Capítulo 4. GPSAJ: Principales resultados.....	41
Capítulo 5. GPSAJ: Resultados por grupos de edad y por sexo.....	48
Capítulo 6. Recomendaciones para las próximas etapas del estudio.....	54
Capítulo 7. Conclusiones y recomendaciones de políticas públicas dirigidas a las personas adolescentes y jóvenes.....	58
Referencias bibliográficas.....	64



| Índice |

Gráficos

Gráfico 1: relación hombres – mujeres por subgrupo etario, 2020.....	16
Gráfico 2: Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito en Puebla por cada 100 mil personas jóvenes, según sexo, 2018.....	16
Gráfico 3: población con alguna discapacidad por rango etario, 2020.....	19
Gráfico 4: tasa neta de cobertura educativa, por nivel, 2019.....	19
Gráfico 5: momentos contables.....	33
Gráfico 6: etapas de la metodología de cuantificación del GPSAJ.....	39
Gráfico 7: evolución del gasto (miles de pesos), 2012 – 2021.....	41
Gráfico 8: GPSAJ (miles de pesos) como porcentaje del gasto y del PIB, 2015 – 2021.....	42
Gráfico 9: GPSAJ per cápita, 2015 – 2021.....	43
Gráfico 10: GPSAJ por clase, 2015 – 2021.....	44
Gráfico 11: GPSAJ por categoría, 2015 – 2021.....	45
Gráfico 12: Distribución porcentual del GPSAJ por subgrupo, 2015 – 2021.....	49
Gráfico 13: GPSAJ por subgrupo y clase, 2015 – 2021.....	50
Gráfico 14: Porcentaje de Mujeres sobre el total de población, 2012 – 2021.....	51

Cuadros

Cuadro 1: distribución de la población en el estado de Puebla, 2020.....	15
Cuadro 2: marco normativo relevante.....	22
Cuadro 3: subgrupos etarios.....	32
Cuadro 4: clasificaciones presupuestarias.....	34
Cuadro 5: clasificación de programas presupuestarios.....	34
Cuadro 6: categorías y subcategorías.....	38
Cuadro 7: Gasto según Cuenta Pública vs. Gasto en indicadores PBR.....	40
Cuadro 8: GPSAJ, Categorías y principales subcategorías, 2015 – 2021.....	46
Cuadro 9: Participación de Subgrupos poblacionales en el total de la población adolescente y joven, 2020.....	48
Cuadro 10: Principales programas dirigidos a Mujeres.....	52
Cuadro 11: Resumen de principales componentes del GPSAJ.....	60

| Acrónimos |

Lista de Siglas y Acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
GPSAJ	Gasto Público Social en Adolescentes y Jóvenes
IMJUVE	Instituto Mexicano de la Juventud
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFOMEX	Sistema de Información pública de la Plataforma Nacional de Transparencia
IPJ	Instituto Poblano de la Juventud
LFPyRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PED	Plan Estatal de Desarrollo del Estado
PIB	Producto interno bruto
SIPINNA	Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

Prólogo

Promover inversiones estratégicas que favorezcan el desarrollo integral de las personas adolescentes y jóvenes, permite potenciar no solamente su presente y su futuro, sino también el de sus familias y comunidades. Desde el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en México estamos convencidas de que las juventudes son agentes de cambio y que la cooperación a nivel subnacional es fundamental para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con perspectiva de juventudes.

De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población, en el estado de Puebla habitan más de 212,000 personas entre 12 y 29 años en el año 2023, lo que corresponde al 30 % de la población total de la entidad. El peso que representa este grupo poblacional es una oportunidad única para fortalecer el tejido social y asegurar el desarrollo sostenible del estado. Para ello, el informe subnacional Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en el Estado de Puebla 2012-2021 es una herramienta que invita a reflexionar sobre el impacto que tienen los programas sociales en la promoción y el ejercicio de los derechos de las juventudes, ya que condensa casi una década de datos.

La crisis humanitaria y de emergencia derivada de la pandemia de la COVID-19, agudizó las brechas entre distintos grupos de población, y sus efectos se han visto potencializados en las personas adolescentes y jóvenes. Esta situación requiere de inversiones estratégicas para, asegurar el acceso a -entre otros- una educación sexual integral para las juventudes escolarizadas y no escolarizadas; empleos decentes; servicios de salud -incluyendo salud sexual y reproductiva- amigables y de calidad; servicios de prevención y respuesta ante la violencia de género, y otras prácticas nocivas como el matrimonio infantil. Asegurar que los recursos invertidos impacten en dichos elementos requiere de análisis focalizados.

En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la publicación de este Informe se desarrolla con miras a conocer cuánto se invierte en las personas adolescentes y jóvenes, y cuáles son sus características, información esencial para orientar de manera estratégica la inversión social en juventudes y procurar el goce a una vida sana. Los datos visibilizan el impacto del gasto público en diferentes categorías, siendo un insumo para la toma de decisiones basadas en evidencia y favorecer la utilización efectiva y eficiente de los recursos.

Por ello, en el marco del Programa de País 2020-2024, el UNFPA en México reafirma su compromiso de colaborar con las autoridades gubernamentales, la academia, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general, para contribuir a un mundo en el que todas las personas adolescentes y jóvenes alcancen su pleno potencial, sin dejar a nadie atrás.

Sra. Alanna Armitage

Representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas en México y Directora para
Cuba y República Dominicana

| Prólogo |

En esta época de profunda transformación, los jóvenes emergen como agentes de cambio insustituibles, moldando el tejido mismo de la sociedad con su dinamismo y visión progresista. En medio de los desafíos y las oportunidades que caracterizan esta era, las juventudes toman un papel central en la construcción de un porvenir más equitativo y próspero, orientado hacia la igualdad de oportunidades y la justicia social.

En este contexto, el informe Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en el Estado de Puebla 2012-2021 posiciona a las juventudes no solo como un segmento demográfico significativo, sino una fuerza impulsora de la transformación social y económica. Desde el Instituto Poblano de la Juventud, asumimos el compromiso inquebrantable de construir un futuro donde cada voz sea escuchada y cada aspiración pueda ser realizada.

A través de una mayor inversión estratégica en nuestra juventud y en estrecha colaboración con todas las instituciones pertinentes, sentaremos los cimientos de un desarrollo integral y sostenible para las juventudes del estado, este informe es un llamado a la acción, una hoja de ruta hacia un futuro más prometedor para todas las juventudes de Puebla, donde el potencial de cada individuo sea cultivado y celebrado.

Alfredo Parada Salmorán

Director General del Instituto de la Juventud del Estado de Puebla

Introducción

Casi una de cada tres personas que habitan en el estado de Puebla tiene entre 12 y 29 años. Las y los jóvenes se encuentran expuestos a los cambios que sufre la sociedad y, por tanto, se requieren de políticas públicas que incorporen sus necesidades a la agenda gubernamental como parte importante del desarrollo humano sostenible.

El Plan Estatal de Desarrollo 2019 – 2024 asume un enfoque más incluyente en la formulación e implementación de las intervenciones del Gobierno del Estado, a la vez que reconoce a la juventud como un grupo social en situación de vulnerabilidad y establece el Programa Especial de Juventudes.

De igual forma, el futuro deseado por la humanidad, plasmado en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, está delimitado por las acciones que se tomen en el presente para promover los derechos de las personas adolescentes y jóvenes como agentes fundamentales del desarrollo de sus comunidades, promoviendo una transición sana y positiva a otras etapas del curso de vida.

Para lograrlo y desplegar todo el potencial de esta generación, se deben atender los grandes retos que enfrenta la población adolescente y joven: acceso a educación de calidad, falta de empleos formales y competitivos, acceso a la salud y acciones de medicina preventiva, violencia e inseguridad, discriminación y mecanismos de participación insuficientes o poco inclusivos, entre tantos otros.

Estos retos no pueden enfrentarse de manera aislada, por lo que el Gobierno del Estado de Puebla, a través del Instituto Poblano de la Juventud (IPJ), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) establecieron una colaboración muy cercana, para fortalecer las políticas públicas dirigidas a las personas adolescentes y jóvenes.

De esta colaboración, surge el reconocimiento de que ninguna política pública puede ser implementada exitosamente si no cuenta con un respaldo financiero que le permita contratar personal, otorgar apoyos, construir infraestructura, prestar servicios, entre otras actividades necesarias. Es decir, el gasto que el gobierno destina a la prestación de bienes y servicios públicos para la población adolescente y joven y la manera en que dicho gasto se ejerce desempeña un papel determinante en el impacto de las políticas públicas.

En este sentido, la oficina para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas desarrolló una metodología para estimar este gasto, misma que ya fue probada en varios países de la región con apoyo de las oficinas de país de UNFPA, incluyendo México, cuyo estudio nacional comprendió el periodo de 2010 a 2015 en un primer momento y posteriormente su actualización a 2020.

Por lo tanto, el presente documento surge de la convergencia natural entre las acciones que el IPJ está impulsando y el expertise metodológico de UNFPA e IMJUVE, en el marco de la cooperación y colaboración mutua.

El objetivo general de este informe es estimar la inversión en juventud en el estado de Puebla para el periodo 2011 – 2021, a partir de la cuantificación del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud.

La información que se presenta aquí permitirá, con base en evidencia, mejorar la toma de decisiones y los programas públicos, en beneficio de la población adolescente y joven del estado de Puebla.

En términos de organización, el informe se divide en siete capítulos que se estructuran en una lógica que facilite al lector la comprensión de este, aún sin contar con conocimientos previos respecto a la temática de adolescencia y juventud, el diseño e implementación de políticas públicas, la metodología desarrollada o la normatividad y administración presupuestal.

En los capítulos 1 y 2 se presenta el contexto socioeconómico y el marco institucional que atañe a la población adolescente y joven en el estado de Puebla, a efectos de esquematizar su rol en la sociedad, sus necesidades y las problemáticas principales a las que se enfrentan.

El capítulo 3, aunque el más extenso y técnico, desglosa de una manera comprensible los aspectos metodológicos, criterios, restricciones y acciones realizadas para aplicar la metodología creada por UNFPA al Estado de Puebla, atendiendo a sus propias características y al marco normativo y legal presupuestal.

En los capítulos 4 y 5 se muestran los principales resultados para la población analizada, dada la información presupuestal y programática disponible. Los resultados se presentan de la manera más objetiva e imparcial posible, para permitir al lector elaborar su propio análisis y opiniones.

Finalmente, en los capítulos 6 y 7 se analizan los capítulos anteriores, así como todas las actividades realizadas, para plantear de una manera crítica y científica, recomendaciones y siguientes pasos en dos grandes aspectos: por un lado, el fortalecimiento de la metodología para futuros estudios y acciones; y, por otro lado, el diseño e implementación de políticas públicas específicas para el estado de Puebla, con base en los datos obtenidos.

1

Contexto socioeconómico de la población adolescente y joven

Con una población total de 6,583,278 personas en 2020, el estado de Puebla representa el 5.2% de la población mexicana, siendo el quinto estado más poblado, el sexto más densamente poblado, y con una ubicación estratégica en el altiplano central de México. El 31.4% de la población que habita en el estado es adolescente o joven, proporción superior a la media nacional (30%). Se puede afirmar que el estado de Puebla es un estado joven, no solo porque la edad mediana es de 28 años, es decir, que la mitad de la población del estado tiene 28 años o menos (INEGI, 2021), sino que además es uno de los principales destinos universitarios con una gran población de personas jóvenes (Gobierno del Estado de Puebla, 2020).

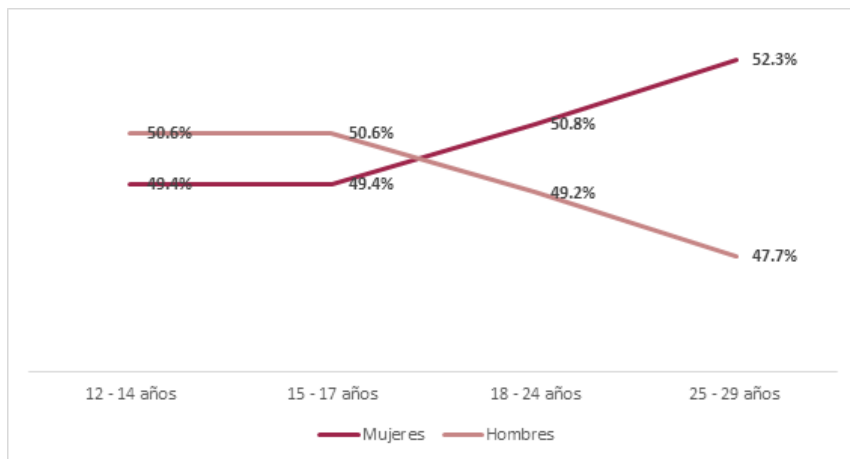
Cuadro 1: distribución de la población en el estado de Puebla, 2020

Grupo Poblacional	Mujeres	Hombres	Total	% del total
(12 - 14 años)	178,986	183,307	362,293	5.5%
(15 - 17 años)	181,495	186,136	367,631	5.6%
(18 - 24 años)	411,150	399,065	810,215	12.3%
(25 - 29 años)	276,390	251,899	528,289	8.0%
Total AyJ	1,048,021	1,020,407	2,068,428	31.4%
Total estatal	3,423,163	3,160,115	6,583,278	5.2%

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI, 2021).

En cuanto a la proporción de hombres y mujeres en el estado, la relación hombres-mujeres es de 92.3, es decir que hay 92 hombres por cada 100 mujeres. Sin embargo, en los grupos menores de edad, la cantidad de hombres es mayor que la de mujeres, lo que implica una dinámica poblacional diferente en cuestión de género.

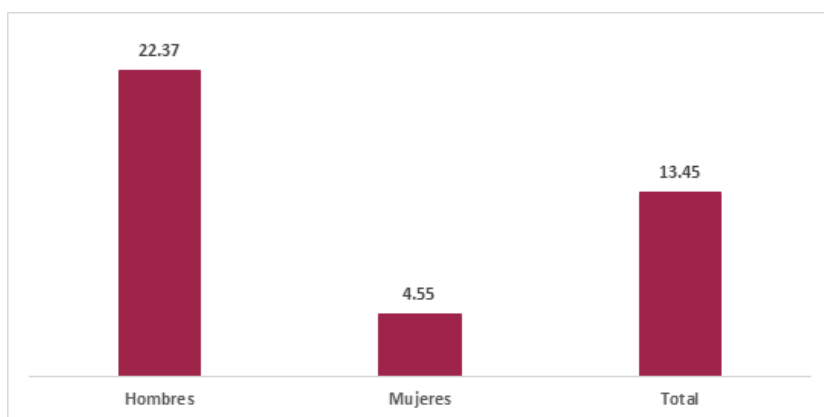
Gráfico 1: relación hombres – mujeres por subgrupo etario, 2020



Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI, 2021).

Esto se debe básicamente a dos grandes factores. En primer lugar, hay una mayor tasa de mortalidad entre los hombres jóvenes que entre las mujeres, principalmente debido a accidentes de transporte (CONAPO, 2018). En segundo lugar, si bien Puebla no es uno de los principales estados migrantes¹, por cada persona que llega al estado, 1.1 emigran, y la migración es un fenómeno principalmente masculino, con una prevalencia del 67.5% de migrantes hombres (INEGI, 2021a).

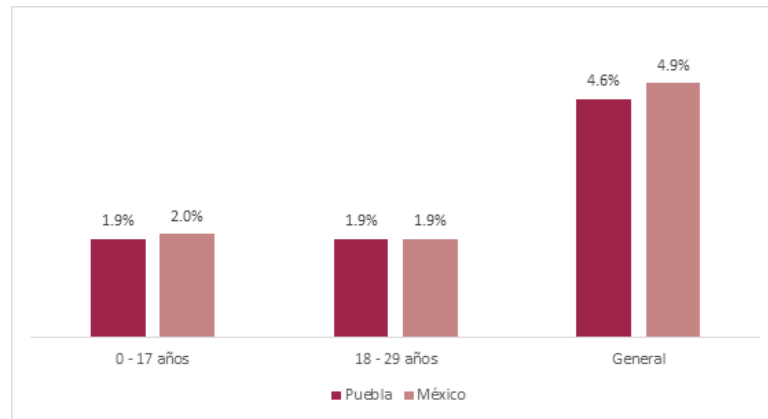
Gráfico 2: Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito en Puebla por cada 100 mil personas jóvenes, según sexo, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en Situación de las personas Adolescentes y Jóvenes (UNFPA, 2021)

¹La migración internacional representó en 2020 el 3.9% del total mexicano, siendo inferior a su peso poblacional. Respecto a la migración interna principalmente se da con los estados colindantes, principalmente Veracruz, Ciudad de México y Estado de México, y el segundo principal motivo es laboral.

XZ

Gráfico 3: población con alguna discapacidad por rango etario, 2020

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI, 2021).

La transición demográfica indica que la población está envejeciendo. De acuerdo con los datos de las proyecciones poblacionales del CONAPO, en 2014 había en el país 35 personas adultas mayores por cada cien menores de 15 años, cifra que aumentaría a 63 en 2030 (CONAPO, 2021). De igual manera, en tres décadas, la edad mediana de la población en México ha aumentado 10 años, pasando de 19 en el Censo de Población y Vivienda de 1990 a 29 años en la medición para 2020. Sin embargo, el estado cuenta aún con un importante bono demográfico², ya que la razón de dependencia es de 53.6, es decir que existen 53 personas en edad de dependencia por cada 100 en edad productiva (INEGI, 2021).

Sin embargo, el desafío es crear las condiciones apropiadas para aprovechar el bono y potencializar las oportunidades que este brinda para el desarrollo sostenible de la entidad.

En todas las sociedades existen problemáticas, mayores o menores, que impactan en la calidad de vida de la población en general, pero las personas adolescentes y jóvenes deben enfrentar retos específicos que le afectan particularmente, menoscabando sus posibilidades de desarrollar su pleno potencial y contribuir positivamente en la sociedad.

El Plan Estatal de Desarrollo (PED 2019 – 2024), dentro del Eje Disminución de las Desigualdades, busca generar esquemas enfocados al desarrollo de la juventud del estado, para satisfacer sus derechos sociales y culturales, así como incrementar el acceso a la educación en todos los niveles educativos (Gobierno del Estado de Puebla, 2020).

De acuerdo con el PED, la importancia de este grupo de edad recae en que se encuentran en la etapa de preparación escolar y profesional, “lo cual indica la necesi-

²El Bono demográfico se entiende como un periodo donde la población activa e inactiva en edad de trabajar superan en cantidad a las personas económicamente dependientes (niñas, niños y personas adultas mayores), lo cual, en el caso de que se den las condiciones necesarias, podría significar una buena oportunidad para generar crecimiento económico y bienestar social.

dad de aumentar las oportunidades laborales para este importante segmento de la población, sobre todo al vincularlo en trabajos del sector formal de la economía". En este sentido, reconoce el PED, "el grado promedio de escolaridad en la entidad tiene una estrecha relación con el desarrollo integral de niñas, niños, personas jóvenes, de la población adulta, ya que su acceso a este servicio es una herramienta para mejorar su calidad de vida" (Gobierno del Estado de Puebla, 2020).

Las condiciones socioeconómicas que deben enfrentar las y los jóvenes les colocan en una situación de vulnerabilidad, donde la decisión de trabajar o estudiar no es fácil, ya que el 64.6% de las personas jóvenes se encuentra en situación de pobreza multidimensional, y este indicador aumenta hasta 83.3% si se considera a la población joven con al menos una carencia social (UNFPA, 2021).

El aumento del desempleo a consecuencia de la COVID-19, ha producido un impacto económico considerable en el mundo, siendo la población joven la más afectada. A nivel nacional, la tasa de desocupación en la población joven es de 7%, cuatro puntos porcentuales más alta que la tasa de desocupación para el conjunto de la población mayor de 29 años (INEGI, 2021b).

Al observar la tasa de desocupación por grupos de edad, la más alta se presenta en las personas de 20 a 24 años con 9%, seguido del grupo de 15 a 19 años (8%) y de aquellas que se encuentran entre los 25 a 29 años (6%), demostrando así la vulnerabilidad de su situación laboral con respecto al resto de la población. En ocasiones, se argumenta que las personas jóvenes no son contratadas debido a que carecen de experiencia laboral, sin embargo, los datos del INEGI señalan que el 81% de las personas jóvenes desocupadas tienen una experiencia laboral previa (INEGI, 2021b).

Si bien la situación de las personas jóvenes desocupadas es preocupante, aún lo es más el caso de las y los jóvenes que no están económicamente activos ni tampoco asisten a la escuela o se capacitan. Estas personas, definida por el INEGI como "Población Joven de Interés", son a) jóvenes no adultos que no asisten a la escuela y b) jóvenes adultos que no asisten a la escuela y no integrados al mercado de trabajo por no tener interés.

Esta construcción del INEGI, se refiere a un concepto que procura delimitar mejores poblaciones objetivo para una discusión y diseño de política pública más allá de cifras con poco discernimiento o cuidado en su construcción o conceptos estigmatizantes como "ninis".

Lamentablemente, no se cuenta con datos oficiales post pandemia, pero es muy probable que esta condición incremente la "Población Joven de Interés" en comparación con el resto de la población (UNESCO, 2020). En México, al primer semestre de 2019, una de cada diez personas jóvenes de 15 a 24 años de edad se encontraba en este grupo, alcanzando los 2.1 millones de personas (INEGI, 2019).

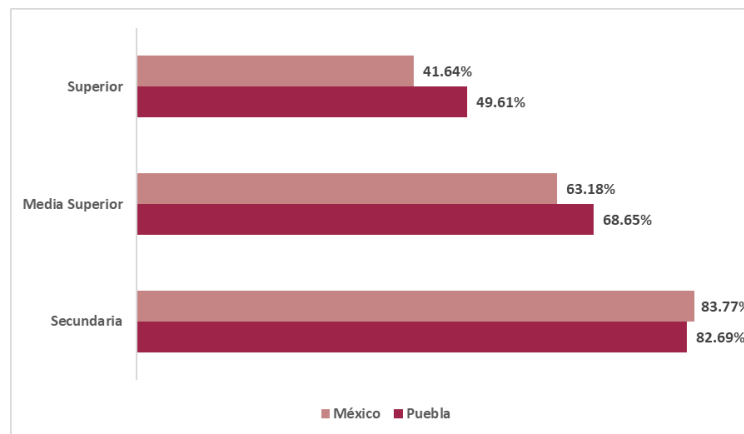
En el estado de Puebla, este porcentaje es ligeramente inferior, el 9.7%, superando las 110,000 personas jóvenes, de las cuales el 88% son mujeres. A este grupo se debe sumar las mujeres jóvenes que no están disponibles por restricciones para incorpo-

rarse a los mercados de trabajo, es decir, aquéllas que son explícitas en cuanto a que nadie más en el hogar se hace cargo de los niños pequeños, enfermos o ancianos, o porque algún familiar les prohíbe trabajar o también por algún impedimento físico de carácter temporal (embarazo difícil o avanzado, convalecencia de una enfermedad o accidente). En el estado sumaban otras 30,000 mujeres jóvenes, mientras que paradójicamente entre los hombres, ese indicador es menor a 2,000. Estos datos ilustran la gran inequidad de género que existe en el acceso al mercado laboral.

En adición a lo anterior, la inequidad se mantiene incluso una vez que las mujeres se integran al mercado laboral. En promedio en el estado, los hombres jóvenes económicamente activos dedican 13.3 horas semanales en actividades no económicas, mientras que entre las mujeres es de más del doble con 29 horas.

Independientemente de que sean económicamente activos o no, la población adolescente y joven, enfrenta el reto de acceder a la educación. En Puebla, el 22.7% de las personas jóvenes viven en situación de rezago educativo. Este porcentaje es 10% mayor a la media nacional que es del 20%. Un análisis de las tasas netas de cobertura por nivel educativo identifica áreas de oportunidad relevantes, dada la relación entre acceso a la educación y crecimiento económico (UNFPA, 2021).

Gráfico 4: tasa neta de cobertura educativa, por nivel, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en Situación de las personas Adolescentes y Jóvenes (UNFPA, 2021).

Si bien el estado tiene indicadores superiores a la media nacional en educación media superior y superior, considerando que es un estado de una fuerte inmigración universitaria y universidades muy prestigiadas, es necesario reforzar estas acciones, reconociendo que, “en lo que respecta a la cobertura educativa en el estado, según cifras del Sistema Educativo Nacional, a nivel primaria se presentan mayores niveles de cobertura en los últimos ciclos escolares, seguida de la educación secundaria” (Gobierno del Estado de Puebla, 2020).

“El acceso a la educación para la población joven en Puebla sigue siendo un reto, que junto con el sector educativo se pretende atender con resultados positivos, aumentando así la cifra de personas jóvenes que cuentan con un grado de escolaridad, pero también promoviendo el desarrollo de capacidades en temas multidisciplinarios que contribuyan a su empoderamiento” (IPJ, 2021).

Finalmente, todas estas condiciones socioeconómicas y educativas, repercuten en decisiones que les coloca en situaciones de riesgo, como la violencia o las adicciones.

La Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (ENCODAT, anteriormente denominada ENA) señala una tendencia creciente del consumo de drogas ilegales entre 2002 y 2016 (año de la última encuesta). Aunque la incidencia sigue siendo mucho mayor entre los hombres, el consumo en adolescentes incrementó tanto en hombres como en mujeres (INSP, 2017).

“En el caso de la violencia familiar, sexual y de género, la situación ha empeorado de 2015 a la fecha, Puebla recibió varias recomendaciones y una solicitud para activar la Alerta por Violencia de Género por la preocupante situación que viven las mujeres, y sobre todo las jóvenes que han sido el grupo de edad con más víctimas de feminicidio” (IPJ, 2021).

Una complejidad adicional en el estado de Puebla tiene que ver con la diversidad sociocultural de las regiones, así como los problemas que emanan de las características sociodemográficas de las mismas (IPJ, 2021). Cabe mencionar que Puebla se encuentra dividido en 217 municipios. A pesar de su poco territorio es el segundo estado del país por número de ayuntamientos, solo superado por Oaxaca, por lo que han sido divididos en treinta y dos regiones diferentes, tomando en consideración la existencia de características geográficas, históricas, económicas, culturales y políticas en común.

El contexto que deben enfrentar las personas adolescentes y jóvenes para su desarrollo integral es más amplio y requiere más datos que los esbozados en el presente capítulo.

Este documento apenas analiza las principales problemáticas y el entorno socioeconómico en el que se desarrollan las personas adolescentes y jóvenes en el estado, por lo que UNFPA, en conjunto con el gobierno federal, publicaron el cuadernillo de información “Situación de las personas adolescentes y jóvenes en el estado de Puebla”³.

³<https://mexico.unfpa.org/es/publications/situacion-de-las-personas-adolescentes-y-jovenes-de-puebla>

El cuadernillo tiene como objetivo principal acercar evidencia a quienes toman decisiones en los tres niveles de gobierno, integrantes del poder legislativo local y federal, activistas, colectivos y organizaciones de la sociedad civil, sobre la situación de las personas adolescentes y jóvenes en la entidad federativa, de forma alineada con los objetivos planteados en la Estrategia de Naciones Unidas para la Juventud: Juventud 2030, y utilizando fuentes públicas más recientes: censos y las proyecciones de la población, encuestas, así como registros administrativos. Dicho documento es una herramienta innovadora que potencia el análisis del GPSAJ al proporcionar una coyuntura más completa, por lo que se recomienda su revisión.

2

Marco normativo e Institucional vigente a nivel nacional y estatal

El marco normativo - institucional es el conjunto de leyes, normas y reglamentos que son aplicables a los entes públicos en su ámbito de acción para que las actividades se realicen de manera eficiente, eficaz y sin incurrir en abusos o violaciones de derechos. El conjunto de leyes ordenadas da origen a la organización del Estado Mexicano, en todos sus niveles, delegando facultades, creando instituciones y regulando sus actividades.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma fundamental que rige jurídicamente al país, la cual, junto con sus leyes reglamentarias, fijan las bases para el gobierno, marcan los grandes objetivos y prioridades sociales, los reglamentos, planes y programas que delinean las estrategias y acciones nacionales.

En el siguiente cuadro, se resumen los principales instrumentos legales y los entes que rigen las políticas públicas dirigidas a las personas adolescentes y jóvenes, a nivel estatal y a nivel federal, acotando a los dos primeros niveles de jerarquía: la Constitución y las leyes⁴.

Cuadro 2: marco normativo relevante

Instrumento legal	Objeto y ente rector
Nivel federal	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Norma fundamental, establecida para regir jurídicamente al país, la cual define y fija los límites entre los tres poderes de la federación y entre tres órdenes diferenciados del gobierno: el federal, estatal y municipal. A finales de 2020 se reformaron los artículos 4 y 73 en materia de juventud, estableciendo que el Estado promoverá el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud	Da origen al Instituto Mexicano de la Juventud como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica, operativa y de gestión. Establece a la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años, como sujetos de las políticas, programas, servicios y acciones públicas, sin distinción de origen étnico o nacional, género, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra.
Ley General de Desarrollo Social	Tiene por objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social. Establece el Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participan los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal en materia de desarrollo social. Además, brinda las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado.

⁴ Uno de los pilares del sistema normativo mexicano es el principio de subordinación jerárquica, el cual establece que a todo reglamento, deberá preceder una ley, a la que podrá complementar o detallar.

Instrumento legal	Objeto y ente rector
Nivel federal	
Ley General de Educación	Garantiza el derecho a la educación. Regula la educación que imparten el Estado-Federación, entidades federativas y municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de la Ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece.
Ley Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación.	Su objeto es regular el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación y entre sus principios busca el aprendizaje de las niñas, niños, personas adolescentes y jóvenes, como centro de la acción del Estado para lograr el desarrollo armónico de todas sus capacidades.
Ley General de Salud	Reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Crea y regula la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).
Ley de Planeación	Establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal; así como las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y las bases para la participación de los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas.
Ley de Coordinación Fiscal	Tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Instrumento legal	Objeto y ente rector
Nivel federal	
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.
Ley General de Contabilidad Gubernamental	Tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, las cuales deberán conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo. De acuerdo a lo establecido, la atención preponderante a los derechos de la juventud recae sobre la Secretaría de Bienestar y sus organismos descentralizados.
Ley Federal de Procedimiento Administrativo	Regula los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal, incluyendo lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales y disposiciones que expidan las dependencias y organismos descentralizados.
Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024	Es el documento en el que el Gobierno de México explica cuáles son sus objetivos y estrategias prioritarias durante el sexenio. Su propósito central es establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la administración deberán regir la acción de gobierno, con fundamento en el artículo 26 constitucional y artículo 21 de la Ley de Planeación.
Paquete Económico	Es el conjunto de proyectos legislativos que presenta cada año fiscal el Ejecutivo federal en materia de política hacendaria, ingresos y egresos. Se compone del Doc. LFPRH Art.42, Fracción I, (Pre-criterios), los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa y la Ley de Ingresos de la Federación, el Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Plan Anual de Financiamiento y, en su caso, otras reformas relevantes.
Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRO-NAPINNA) 2021-2024	Contiene las acciones prioritarias del gobierno federal para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia en nuestro país. Es un programa de carácter especial que deriva del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, y responde al mandato establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Nivel estatal	
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla	Norma fundamental del Estado de Puebla, como parte integrante de la Federación constituida por los Estados Unidos Mexicanos. Garantiza la protección de los Derechos Humanos, obligando a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias a promover, respetar y protegerlos. Establece, en materia de juventud, que el Estado y los Municipios deberán impulsar el desarrollo integral y sustentable a través de programas de fomento a las actividades culturales, deportivas y recreativas, así como para la construcción de espacios para estos fines, promoviendo la participación equitativa de personas jóvenes, adolescentes, niñas y niños indígenas.
Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla	Es el marco normativo para definir la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, a fin de contar con los elementos necesarios para efectuar el proceso de planeación que conduzca el actuar gubernamental.
Plan Estatal de Desarrollo Gobierno del Estado de Puebla 2019-2024	Es el instrumento de planeación, de carácter sexenal, que guía las acciones, proyectos y prioridades del Gobierno Estatal. Permite ponderar objetivos, estrategias y líneas de acción que guíen la actuación gubernamental. Está conformado por cinco Ejes y cuatro Enfoques Transversales, con la finalidad de articular acciones conjuntas que contribuyan a dar solución a problemáticas de manera integral.
Ley de la Juventud para el Estado de Puebla	Es el instrumento jurídico normativo que busca favorecer el desarrollo de las juventudes por medio de normas, leyes y reglas que permitan el pleno uso de sus derechos como personas jóvenes. Tiene por objeto normar las medidas y acciones que contribuyan al desarrollo integral de las personas jóvenes, garantizando el respeto de sus derechos fundamentales.
Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla	Reconoce a las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, garantizando en todo tiempo el pleno ejercicio, protección y promoción de sus derechos humanos. Establece las bases generales para la participación de los sectores social y privado en las acciones tendientes a garantizar la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla	Establece las bases para la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal, Centralizada y Paraestatal.
Código Fiscal de Estado de Puebla	Define la naturaleza de los ingresos del Estado, y se aplican a las relaciones jurídicas que surgen entre el Estado y los contribuyentes, con motivo del nacimiento, cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones fiscales y procedimientos administrativos que se establecen.

Fuente: Elaboración propia.

El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE)⁵ es el organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal encargado de promover y fomentar las condiciones que aseguren a la juventud⁶ un desarrollo pleno e integral, en igualdad y sin discriminación.

A nivel estratégico, el Programa Nacional de Juventud 2021-2024⁷ (PROJUVENTUD), elaborado por el IMJUVE es el documento rector que establece los criterios, características y ejes operativos que deberán orientar la definición e instrumentación de la política nacional de juventud implementada por las entidades y dependencias de la administración pública federal, en congruencia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y es obligatorio para las mismas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Este Programa establece que el IMJUVE trabajará en coordinación con la Secretaría del Bienestar para el establecimiento de estrategias y cumplimiento de objetivos prioritarios establecidos en este⁸, asimismo, orientará las acciones de los estados y los municipios en la materia (Art. 4 bis, segundo párrafo, Ley del Instituto Mexicano de la Juventud).

El Programa Nacional de la Juventud 2021-2024, está basado en tres ejes⁹:

1. Conocimiento (articulación con expertos)

Acciones encaminadas a la creación, fortalecimiento y consolidación de mecanismos de vinculación y cooperación con académicos y expertos dedicados al estudio de las juventudes, que contribuyan al mejor conocimiento de este sector de población y al fortalecimiento de la política pública en la materia.

2. Legitimidad (articulación con las y los jóvenes)

Acciones encaminadas al desarrollo de mecanismos de consulta y diálogo democráticos con personas jóvenes de todos los grupos, sectores, orígenes e identidades para el reconocimiento y sistematización de sus anhelos, demandas y principales problemáticas a fin de que se integren como insumo básico para la formulación de la política nacional de juventud.

3. Transversalidad (articulación interinstitucional)

Acciones encaminadas al desarrollo de mecanismos de cooperación entre entidades y dependencias de los tres niveles de gobierno, que contribuyan a la aceptación de compromisos institucionales encaminadas al reconocimiento y atención integral de

⁵Fundamento en la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1999.

⁶De acuerdo con la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, se refiere a la población cuya edad queda comprendida entre los 12 y 29 años.

⁷Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2021.

⁸1. Promover la participación de las personas jóvenes en los asuntos públicos para incidir en el proyecto de nación; 2. Disminuir la discriminación entre y hacia las juventudes para impulsar su inclusión e igualdad efectiva de oportunidades; 3. Promover el derecho de las personas jóvenes a una vida en paz y libre de violencia para posibilitar el pleno desarrollo de su proyecto de vida; 4. Promover el ejercicio de los derechos sociales de las personas jóvenes como condición para alcanzar su bienestar; 5. Facilitar los procesos de emancipación y construcción de autonomía de las personas jóvenes para fortalecer la continuidad de su curso de vida; y, 6. Promover la generación de entornos adecuados y habitables, aptos para el desarrollo integral de las personas jóvenes.

⁹<https://www.gob.mx/imjuve/acciones-y-programas/programa-nacional-de-juventud-projuventud>

las demandas y necesidades específicas de la población joven, así como a la transversalización de la perspectiva de juventud.

En paralelo, la Comisión de Juventud de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, en funciones al momento de la edición de este documento, durante una reunión institucional llevada a cabo en marzo del 2022 anunció el inicio de los trabajos para la elaboración de la Ley General de Juventudes. Se trata de una serie de foros en los que participan las y los jóvenes, instituciones encargadas de ejecutar las políticas públicas orientadas a la juventud, así como las comisiones de Juventud de la Cámara de Diputados y del Senado, académicos, y organizaciones civiles.

Cabe mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024, dentro de la Política Social, establece nueve programas prioritarios en materia de desarrollo social, tres de ellos enfocados en el otorgamiento de becas principalmente a las y los adolescentes y jóvenes:

- 1) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, dirigido a familias con niñas, niños y personas jóvenes menores de 18 años que estudien en una escuela pública, cuyos recursos con los que cuenta son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas. Se otorga una beca por familia de \$840.00 mensuales durante los 10 meses del ciclo escolar, siempre y cuando no abandonen sus estudios;
- 2) Jóvenes Construyendo el Futuro, con el propósito de que las y los jóvenes de entre 18 y 29 años que no se encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral, hasta por un año y un apoyo mensual de \$5,258.13 y un seguro médico;
- 3) Jóvenes escribiendo el futuro, dirigido a las y los jóvenes que estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, tengan menos de 29 años, no reciban otra beca del gobierno federal, y vivan en un hogar en situación de pobreza, otorga un apoyo mensual de \$2,450.00.

También a nivel federal, se encuentra el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA) 2021-2024¹⁰, el cual contiene las acciones prioritarias del gobierno federal para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia en nuestro país.

Este Programa, pretende alcanzar tres metas específicas al 2024:

- Garantizar todos los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes, a través de mejorar los mecanismos e instrumentos para garantizar su supervivencia y desarrollo;
- Protegerles integralmente, cuando se ha violentado alguno de sus derechos o han sido víctimas de delitos;
- El cambio de paradigma, a través de un cambio cultural para su reconocimiento como sujetos de derechos.

¹⁰ Decreto publicado el 31 de diciembre del 2021 en el Diario Oficial de la Federación.

Se conforma por cuatro objetivos prioritarios que tienen como referente la Convención sobre los Derechos del Niño; 21 Estrategias Prioritarias; 145 Acciones Puntuales y 12 indicadores que permitirán monitorear los avances en la eliminación de los principales obstáculos que enfrenta la niñez y adolescencia en la garantía, acceso, ejercicio y restitución de sus derechos. El seguimiento de este Programa está a cargo de la Secretaría de Gobernación, a través de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

En el estado de Puebla, el documento rector de la política pública es el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, realizado a partir de diversos mecanismos de participación como mesas de trabajo con expertos, encuestas en eventos públicos y haciendo uso de las tecnologías de la información, que permitieron conocer la realidad que enfrenta la población del estado.

Está integrado por 4 Ejes de Gobierno:

1. Seguridad Pública, Justicia y Estado de Derecho;
2. Recuperación del Campo Poblano;
3. Desarrollo Económico para Todas y Todos;
4. Disminución de las Desigualdades.

Asimismo, incluye el Eje Especial de Gobierno Democrático, Innovador y Transparente y 4 Enfoques Transversales: Infraestructura; Pueblos Originarios; Igualdad Sustantiva; y, Cuidado Ambiental y Atención al Cambio Climático; cuya finalidad es articular acciones que contribuyan a disminuir las problemáticas y alcanzar los objetivos establecidos desde una visión integral.

Dentro del Eje Disminución de las Desigualdades, se busca generar esquemas enfocados al desarrollo de la juventud del estado, para satisfacer sus derechos sociales y culturales, así como incrementar el acceso a la educación de niñas, niños, personas adolescentes y jóvenes y población adulta en todos los niveles educativos.

El Instituto Poblano de la Juventud se crea en 2019¹¹, como un ente descentralizado para fungir como articulador y difusor de los temas y causas de los problemas de las juventudes en el estado de Puebla, el cual busca coordinar las acciones del gobierno, así como su difusión y acercamiento a servicios integrales que permitan o favorezcan al libre desarrollo de las personas jóvenes en el estado de Puebla.

El IPJ tiene por objeto la realización de los planes, programas y estrategias establecidos en los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo, respecto de las y los jóvenes, a fin de propiciar su participación, desarrollo e integración social, de manera útil y productiva.

En este contexto también se crea en Programa Especial de Juventudes el cual contempla una serie de temas, ejes y estrategias, así como recomendaciones para conformar y definir una mejor política de la juventud a nivel estatal. Haciendo énfasis en el aprovechamiento de los recursos para ahorrar y ser eficientes en las acciones enfocadas a promover y aumentar la participación e inclusión de las juventudes para la hechura de programas y proyectos para su desarrollo.

¹¹ Creado mediante Decreto publicado el 6 de diciembre de 2019.

El Programa Especial de Juventudes establece la perspectiva de juventudes como eje fundamental, enfatizando que es de suma necesidad implementar en los diferentes órdenes de gobierno políticas públicas para las y los jóvenes que, bajo esta perspectiva disminuyan las condiciones de exclusión social y promuevan el empoderamiento de las juventudes de las regiones del estado. Al ser un enfoque en construcción la política pública en el orden Estatal y Municipal de Puebla aun promueve enfoques deterministas basados en la juventud como etapa preparatoria para la adultez e inserción al ámbito laboral, por lo cual el principal reto en el estado es el reconocimiento de la capacidad de agencia de las personas jóvenes y la implementación de estrategias para el desarrollo integral de las juventudes.

De acuerdo con lo anterior, la articulación de acciones interinstitucionales en materia de salud, desarrollo económico, desarrollo de capacidades y oferta de servicios gubernamentales son tomados como elementos fundamentales para el empoderamiento de las juventudes y su participación en la vida pública del estado. En conclusión, estos programas buscan implementar la perspectiva de juventudes en regiones del estado a través de la transversalización de propuestas de trabajo con autoridades municipales, dependencias del estado, sector público y privado con el objetivo de transitar a una nueva concepción de las y los jóvenes sean el presente y futuro del país.

Durante la presente administración, se ha llevado a cabo, a través del Instituto Poblano de la Juventud, la Convocatoria para formar el Primer Parlamento Estatal de la Juventud Poblana, que tiene como objeto generar espacios de expresión y discusión en donde las juventudes se incluyan desde la participación proactiva en el desarrollo práctico del ejercicio parlamentario.

3

Metodología para cuantificar el Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud

Conceptos básicos

Para cumplir con sus obligaciones, los gobiernos cobran impuestos, tasas, contribuciones y otros derechos que luego se regresan a la sociedad en forma de gasto público. Una parte de este gasto se destina a la operación del propio sector público, mientras que la mayor parte se destina a atender las diversas necesidades de la sociedad, tales como servicios públicos, subsidios a diversos sectores o personas o bien actividades de regulación económica.

El Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud (GPSAJ) comprende la proporción de estos recursos que se destinan por parte de los gobiernos a brindar respuestas a las necesidades sociales de la población adolescente y joven. Su medición permite conocer la inversión, a través de la proporción del gasto público¹², que se dirige a dicho grupo poblacional, de forma directa o no.

El objetivo de esta metodología es, por lo tanto, cuantificar los recursos monetarios que el gobierno, en su rol de promotor del bienestar social, está destinando a la prestación de bienes y servicios públicos a las personas adolescentes y jóvenes.

Subyace detrás de esta definición una consideración del gasto público como transferencia de recursos, ya sea monetarios o en especie, del gobierno hacia las diferentes generaciones que conforman la sociedad.

La cuantificación de los recursos asignados permite identificar el nivel de prioridad que tienen estas poblaciones y sus programas específicos, dentro de la ejecución de la política pública del gobierno. El GPSAJ es útil para establecer estándares, comparar entre países o regiones, determinar tendencias a través del tiempo, analizar prioridades gubernamentales y/o posicionar problemáticas públicas.

Cabe aclarar que este ejercicio, no tiene la intención de evaluar el impacto de dichos recursos o de los programas públicos. Es decir, el GPSAJ es un muy buen primer acercamiento, a nivel macro, de las políticas públicas que un gobierno está ejerciendo para las personas adolescentes y jóvenes de su territorio, pero no reemplaza a las evaluaciones de impacto de los programas presupuestarios. Para estos fines existen otros instrumentos de evaluación.

La principal ventaja del GPSAJ es que la metodología permite adaptarse a distintos marcos regulatorios y presupuestales, estableciendo criterios de medición flexibles, por lo que, en principio, puede aplicarse a diferentes niveles de gobierno.

¹² A lo largo de este documento se utiliza el término "gasto público" para hacer referencia a los recursos, las partidas o los programas presupuestarios objeto de análisis, alineado a las prácticas programático – presupuestales. Sin embargo, el concepto que subyace en este estudio es el de inversión en capital humano. Todos los recursos que destine el gobierno a atender a la población joven y adolescente es una inversión que generará personas con un mayor desarrollo en sus capacidades sociales, económicas o individuales.

Adicionalmente, es una metodología de bajo costo, ya que puede estimarse con información pública, en trabajo de gabinete y no requiere trabajo de campo, muestreos o levantamiento de información.

Sin embargo, su principal reto es que requiere de un nivel de detalle de información muy alto: mientras más se quiera refinar la estimación, más información desagregada será necesaria.

Más allá de las cuestiones metodológicas, se debe resaltar la utilidad del GPSAJ y de los informes como una valiosa herramienta para la toma de decisiones basada en evidencia que repercutan en mejores políticas públicas, en beneficio de las y los adolescentes y jóvenes.

Objetivos específicos

Como se mencionó, el objetivo general del presente estudio es estimar la Inversión en Adolescencia y Juventud en el Estado de Puebla para el periodo 2011 - 2021, a partir de la cuantificación del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud.

No obstante, la metodología también permite alcanzar otros objetivos específicos. En el caso de este estudio, se han establecido los siguientes:

- Analizar la distribución del gasto por clases, categorías, entidades, grupos etarios y género que permita tener un panorama más completo de las políticas públicas para las personas adolescentes y jóvenes;
- Proponer criterios técnicos que fortalezcan la metodología del GPSAJ;
- Generar recomendaciones de política pública dirigidas a las personas adolescentes y jóvenes para el estado de Puebla.

Población objetivo

Generalmente, el gasto público se clasifica de acuerdo a su objeto (por ejemplo, sueldos y salarios, gasto de operación, equipamiento, etc.), a su función (si es para administración, desarrollo económico, etc.) o a su regionalización (por municipio o entidad federativa). Sin embargo, siempre y cuando se cuente con la información necesaria, es posible desagregarlo en una lógica de ciclo de vida, como, por ejemplo, primera infancia, niñez en edad escolar, adolescencia y juventud, entre otras posibilidades.

En el presente estudio, la población objetivo son las personas adolescentes y jóvenes, entendidos como aquellos cuya edad esté comprendida entre los 12 y 29 años cumplidos¹³. Considerando la gran amplitud del rango en años y en necesidades particulares, la población objetivo se distribuirá en cuatro subgrupos que requieren acciones diferenciadas. Por ejemplo, mientras una persona de 12 años se encuentra en un proceso de educación básica que le permita desarrollarse normalmente como individuo en una sociedad (relacionarse con pares, realizar transacciones económicas, entre otras), una persona de 29 años ya se encuentra probablemente en el mercado laboral. En el siguiente cuadro se detallan los rangos para cada uno de los subgrupos etarios, de acuerdo con las directrices establecidas por UNFPA e IMJUVE en el Informe Nacional.

¹³ La Ley del IMJUVE y la Ley de la Juventud del Estado de Puebla coinciden en definir como personas jóvenes a las mujeres y a los hombres cuya edad esté comprendida entre los doce años y hasta los veintinueve años.

Cuadro 3: subgrupos etarios

Subgrupo	Rango etario y principal característica
SG1	(12 - 14 años) En edad de Educación Básica - Secundaria
SG2	(15 - 17 años) En edad de Educación Media Superior (Bachiller). Edad mínima para laborar.
SG3	(18 - 24 años) En edad de Educación Superior (Universidad). Incorporación mayoritaria al mercado laboral.
SG4	(25 - 29 años) Incorporación plena al mercado laboral, necesidades como jefas y jefes de familia. En edad de Educación de posgrado (Maestría y Doctorado)

Fuente: Elaboración propia con base en Manual metodológico para la cuantificación del gasto público social dirigido a la Adolescencia y Juventud en los países de América Latina (UNFPA, 2018).

Descripción metodológica del GPSAJ y Sistema Presupuestario Mexicano

El GPSAJ es un indicador presupuestal y, como tal, su medición depende del sistema de cuentas nacionales, el cual, a su vez, viene determinado por la legislación en materia hacendaria y presupuestal. El sistema de cuentas nacionales es el registro contable de las transacciones realizadas por los distintos sectores de la economía en el cual se brinda una perspectiva global del sistema económico. Los esquemas contables sirven para organizar las nociones de la actividad económica con el fin de analizar y elaborar políticas y medir la actividad de un país en un período determinado.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental establece “los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización” y es de “observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y la Ciudad de México; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales” (Artículo 1).

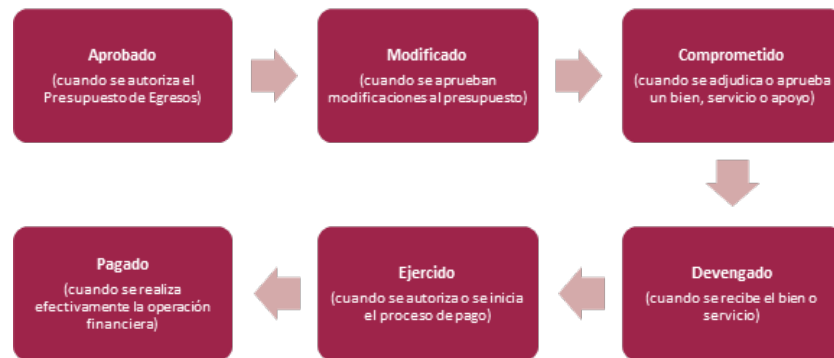
Al ser una ley general cada entidad federativa puede tener su propio esquema presupuestal – contable, lo cual generará algunas especificidades, sin embargo, deberá apegarse a los criterios básicos determinados en la propia ley o a partir de las resoluciones del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Es decir, sus disposiciones son mandatorias para la Federación, para el estado de Puebla e, incluso, para los 217 municipios del estado.

El sistema presupuestario se organiza en ciclos. El Ciclo Presupuestario es el proceso que llevan a cabo los gobiernos para organizar en distintas etapas la planeación, el ejercicio y control de los recursos públicos en un determinado periodo, conocido como año fiscal, que en México corresponde al año calendario, es decir del 01 de enero al 31 de diciembre de cada año¹⁴.

¹⁴ Aunque suene lógico, no en todos los países es así, por ejemplo, en la Unión Europea el presupuesto es plurianual (en ciclos de siete años), mientras que en Estados Unidos aun siendo anual comienza el 1 de octubre y concluye el 30 de septiembre del año siguiente.

A partir del primer día hábil de enero y con base en un presupuesto aprobado, los ejecutores de gasto van realizando sus funciones, para las cuales requieren los recursos. La complejidad y el control de la administración pública implica que no sea tan simple como tomar los recursos y pagar directamente a los proveedores, a los funcionarios públicos o bien a los beneficiarios de los programas. Por tal motivo, existen una serie de momentos en la gestión financiera de un ente público que tienen un efecto patrimonial y/o presupuestario, conocidos como momentos contables.

Gráfico 5: momentos contables



Fuente: Elaboración propia con base en el "Acuerdo por el que se emiten las Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos", CONAC, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2009 (última reforma DOF 02-01-2013).

Por otro lado, no sólo es importante conocer cuando se gasta, sino también cómo y para qué se gasta. Para esto, la técnica presupuestal ha elaborado diversas clasificaciones que permiten entender distintos aspectos del gasto. Dichas clasificaciones aplican para el Gasto Programable, que son las erogaciones que el Gobierno realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población¹⁵.

¹⁵Por el contrario, el Gasto no Programable es aquel que no corresponde directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población, incluyendo Deuda Pública y Costos Financieros, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, entre otros.

Cuadro 4: clasificaciones presupuestaria

Clasificación	Definición
Administrativa	Presentación del gasto programable conforme a cada una de las dependencias y entidades públicas que realizan/ejercen recursos públicos. Por ejemplo, Poderes, Empresas Productivas del Estado, Secretarías, etc.
Funcional	Atiende a los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos, establece la esencia del quehacer de cada una de las dependencias y entidades. Por ejemplo, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Defensa, etc.
Económica	Responde al objeto, conceptos y tipos de gasto que realizan las dependencias y entidades de gobierno. Por ejemplo, materiales, servicios personales, equipamiento, etc.
Geográfica	Identifica las previsiones de gasto con base en su destino geográfico. Por ejemplo, estado de Puebla, Extranjero, No distribuible.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2021 y datos abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponibles en www.transparenciapresupuestaria.gob.mx

Las clasificaciones administrativa y funcional, sobre todo, a través de la conjugación de sus diversos elementos programáticos, contienen información relevante para el presente análisis.

Los programas presupuestarios se definen como un conjunto organizado e integrado de actividades, servicios, procesos y/o proyectos que tienen un mismo propósito y fin, mediante el cual se establecerán las estrategias diseñadas para alcanzar los objetivos y metas del gobierno. Es decir, son el espejo presupuestal de una política pública y la unidad de seguimiento y evaluación del gasto público.

Cuadro 5: clasificación de programas presupuestarios

Función	Clave programa	Descripción
Subsidios	S	Sujetos a Reglas de operación Para otorgar subsidios a los sectores social y privado o Entidades Federativas y Municipios con base en reglas definidas.
	U	Otros Subsidios Para otorgar subsidios a los sectores social y privado o Entidades Federativas y Municipios con base en convenios con fines específicos.
Desempeño de las funciones en cumplimiento de las atribuciones	E	Prestación de Servicios Públicos Actividades realizadas en forma directa, regular y continua para satisfacer demandas de la sociedad
	B	Provisión de Bienes Públicos Actividades para crear, fabricar y/o elaborar bienes que son competencia del Sector Público.
	P	Planeación, Seguimiento y Evaluación Desarrollo de Programas y gestión del ciclo de política pública.
	F	Promoción y Fomento Actividades dirigidas al desarrollo socioeconómico.
	G	Regulación y Supervisión Reglamentación, verificación e inspección de los agentes privados y las personas.
	A	Funciones de las Fuerzas Armadas Actividades propias de las FFAA.
	R	Específicos Actividades con un fin específico, distintas a las demás modalidades.
	K	Proyectos de Inversión Gasto de Inversión en infraestructura y bienes capitalizables patrimonio del estado.

Función	Clave programa	Descripción	
Administrativos y de apoyo	M	Apoyo al proceso presupuestario	Administración de recursos públicos desarrolladas por las Oficinas Mayores u áreas homólogas.
	O	Apoyo a la Función Pública	Actividades de control público que realizan los órganos de control y auditoría.
	W	Operaciones Ajenas	Erogaciones recuperables y por cuentas de terceros (conciliación presupuestal contable).
Compromisos del Gobierno Federal	L	Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	Indemnizaciones y resoluciones de autoridades competentes
	N	Desastres Naturales	Prevención y Atención de desastres naturales (básicamente FONDEN)
Obligaciones del Gobierno Federal	J	Pensiones y Jubilaciones	Cumplimiento de obligaciones de Ley en materia de pensiones y jubilaciones a las personas en dicha condición
	T	Aportaciones a Seguridad Social	Cumplimiento de obligaciones de Ley en materia de Seguridad Social
	Y	Fondos de Estabilización	Destino de Ingresos excedentes provenientes de la Ley de Ingreso de acuerdo con lo establecido en el Art. 19, fr. IV de la LFPyRH.
	Z	Aportaciones a Fondos de Inversión y reestructura de pensiones	
Gasto no programable	C	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.	
	D	Costo Financiero, deuda y apoyo a deudores.	
	H	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	
Gasto federalizado	I	Aportaciones Federales	Ramo 33 y gasto federal reasignado.

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2021.

Las diferentes clasificaciones del gasto permiten ubicar y caracterizar a los programas de gobierno, lo que a su vez facilita la identificación de aquellos que se enfocan, o bien involucran, a la población objetivo. Por ejemplo, un programa "J" (Pensiones y Jubilaciones) claramente se dirige a las personas adultas mayores, por lo que en el contexto del presente estudio no tendría impacto en el GPSAJ.

Estas clasificaciones son necesarias, pero no suficientes para la estimación del GPSAJ. Adicionalmente a las clasificaciones ya establecidas en el sistema presupuestal, para construir una estimación del GPSAJ es necesario contar con una clasificación de gasto público por franja etaria, que permita identificar los componentes del gasto que inciden de forma directa o indirecta sobre las y los adolescentes y jóvenes, de acuerdo con el ciclo de vida de las personas.

Esto se debe a que los programas de gasto público se estructuran con base en problemáticas y no en el ciclo de vida. En ocasiones coinciden, pero en la mayoría de los casos no. Por ejemplo, algunos gastos son directos sobre la población objetivo (como la educación en bachillerato), pero otros tienen un impacto indirecto: una carretera permite a las y los jóvenes ir a la escuela, pero también a los trabajadores a sus oficinas, a los comerciantes transportar sus bienes, etc. Considerar todo el gasto en bachilleres como GPSAJ es correcto, no así todo el gasto en carreteras.

Clasificaciones específicas del GPSAJ

A partir de las lecciones aprendidas de los estudios previos que cuantifican el Gasto Público Social dirigido a la Niñez¹⁶ (GPSN) y de los estudios previos de GPSAJ, se distinguen dos clasificaciones centrales que comprende esta metodología: Clase y Categoría. La primera pondera cuán directo es el impacto que tiene un determinado programa, mientras que la segunda desagrega el gasto según el área temática.

¹⁶ Para mayor referencia consultar Bonari, D., (Coord.) (2009), Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina 1995 – 2007. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y UNICEF: Ciudad de Buenos Aires.

La clasificación por Clases considera el grado de especificidad de la población objetivo a la cual se dirigen las acciones que lleva adelante el estado. Dada la focalización, es posible determinar las siguientes clases:

- I. **Gasto Específico:** programas e iniciativas dirigidos exclusivamente a personas adolescentes y jóvenes, como por ejemplo educación media, programas de primer empleo y prevención del embarazo adolescente;
- II. **Gasto Indirecto:** proporción del gasto que beneficia a las y los adolescentes y jóvenes a partir de programas e iniciativas dirigidos al grupo familiar u otros agentes, cuyos requisitos demanden la presencia de personas adolescentes y/o jóvenes dentro del grupo familiar o entre los agentes destinatarios. Por ejemplo: el Programa Bienestar o algunas intervenciones del DIF;
- III. **Gasto Ampliado:** proporción del gasto dirigido a las personas adolescentes y jóvenes a través de programas e iniciativas que benefician a un grupo poblacional más amplio, como prevención de enfermedades y riesgos específicos o pensiones por discapacidad;
- IV. **Gasto en Bienes Públicos:** proporción destinada a la adolescencia y juventud del gasto en la provisión de bienes y servicios públicos no incluidos en las restantes clases, tales como cultura, servicio de agua y drenaje o ciencia y tecnología.

La existencia de las clases obliga a la utilización de distribuidores del gasto: cuando el Gasto Público no es específico, es decir exclusivamente destinado a personas adolescentes y jóvenes, los denominados distribuidores o ponderadores permiten separar las proporciones de Gasto Indirecto, Ampliado y en Bienes Públicos que, efectivamente, corresponden a dicho grupo poblacional.

La comprensión de los ponderadores se facilita mediante un ejemplo. En el caso de los gastos dirigidos a la cobertura o calidad de la educación media superior, es decir, bachillerato, estos benefician específicamente a personas jóvenes de entre 15 y 17 años, por lo que el 100% de los recursos erogados se contabiliza como GPSAJ. En este caso, no es necesario distribuir el gasto entre grupos etarios, ya que todo el gasto corresponde a las y los adolescentes.

Ahora bien, si consideramos los gastos en alumbrado público, estos beneficiarán no sólo a las personas que vivan cerca de las luminarias, sino a todo aquel que utilice dicha vía pública para circular, en cualquier medio de transporte. Si consideramos el 100% de los recursos como GPSAJ, se está sobreestimando el gasto, dado que también beneficia a niñas y niños, personas adultas y personas adultas mayores. Una aproximación analítica es suponer que los beneficiados del alumbrado público tienen una distribución similar a la distribución etaria de la población (lo cual estadísticamente tiene sentido, dada la ley de los grandes números). De esta forma, si las y los adolescentes y jóvenes representan el 30% de la población, sólo se contabilizará como GPSAJ el 30% del total del gasto en alumbrado público. Ese valor de 30%, expresado en índice (es decir, 0.3), es el ponderador.

La selección de los ponderadores se realiza sobre la base de la información brindada por las unidades ejecutoras de los distintos programas, los registros de beneficiarios o, en su defecto, por las características de cada iniciativa (población objetivo, grado de focalización y tipo de beneficio, entre otros).

El distribuidor óptimo es aquel en que el programa cuenta con una base de datos de sus destinatarios, en la cual se puede identificar con precisión la cantidad de personas adolescentes y jóvenes incluidas en dicho programa. Si no se cuenta con estos datos, es necesario construir indicadores con la información disponible para lograr poder distribuir el Gasto Indirecto, Ampliado y en Bienes Públicos que reciben las personas jóvenes de manera aproximada, a través de indicadores como la proporción de personas jóvenes con cobertura de un determinado servicio público (agua potable, desagües cloacales, etc.) o el porcentaje de personas jóvenes en la población total para el Gasto en Bienes Públicos.

Una segunda clasificación de los programas y actividades destinados a la adolescencia y juventud corresponde al análisis según las áreas temáticas de gasto, es decir según la Categoría.

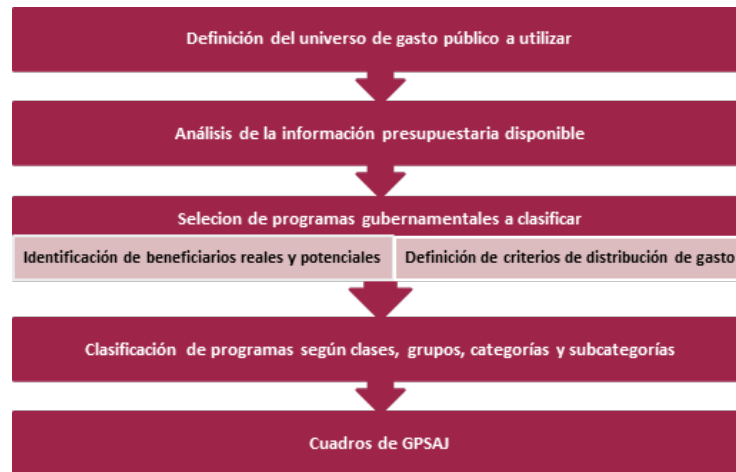
Cuadro 6: categorías y subcategorías

Categoría	Subcategoría
Asistencia social	Programas y apoyos alimentarios. Atención de personas vulnerables, en riesgo y violencia familiar. Deportes y Recreación. Prevención de Enfermedades y Riesgos específicos.
Ciencia y técnica	Ciencia y Tecnología.
Cultura	Propuestas culturales.
Educación	Educación Integral de la Sexualidad. Cobertura Educativa. Calidad Educativa. Formación de habilidades sociales y tecnológicas.
Salud	Atención Ambulatoria e Internación. Prevención del Embarazo en la Adolescencia. Salud Sexual y Reproductiva. Prevención de Enfermedades y Riesgos específicos. Salud Mental.
Servicios públicos	Regulación, seguridad pública y restitución de derechos. Comunicaciones y transporte. Infraestructura social. Agua potable y alcantarillado. Otros servicios urbanos.
Trabajo	Apoyos para proyectos productivos y sectores marginados. Competitividad de las empresas. Capacitación y Formación para el trabajo. Empleabilidad de las y los jóvenes y emprendedores.
Vivienda	Programas de acceso o mejora de la vivienda.

Fuente: Elaboración propia con base en Manual metodológico para la cuantificación del gasto público social dirigido a la Adolescencia y Juventud en los países de América Latina (UNFPA, 2018).

Las categorías propuestas se basan en la clasificación por finalidad-función habitualmente sugerida por el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, han sido adaptadas a la realidad socioeconómica de las entidades federativas de México (UNFPA, 2020). En todo caso, si la clasificación presupuestaria vigente en un determinado país no permite desagregar el gasto en tales categorías, deben considerarse como imprescindibles las categorías Educación, Salud y Asistencia Social, ya que todos los estudios nacionales realizados hasta la fecha muestran que esas son las de mayor peso relativo dentro del GPSAJ.

Toda vez que ya se tienen conceptualizadas las clasificaciones metodológicas, la implementación de la metodología es relativamente sencilla y se basa en la aplicación de etapas estandarizadas, como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 6: etapas de la metodología de cuantificación del GPSAJ

Fuente: Elaboración propia con base en el "Acuerdo por el que se emiten las Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos", CONAC, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2009 (última reforma DOF 02-01-2013).

Aplicación metodológica del GPSAJ al estado de Puebla

En el caso de Puebla, la información proporcionada por el Gobierno del Estado corresponde a los indicadores del presupuesto basado en resultados (PBR) al cierre del ejercicio fiscal para los años 2015 a 2021. En dichos reportes, se informan los resultados de los indicadores para cada programa presupuestal con su presupuesto ejercido en miles de pesos.

Si bien este no es un reporte de gasto, en la medida que todos los programas cuenten con un indicador la información estará completa. A efectos de validar lo anterior, se comparó la información con lo reportado en cuenta pública.

Para los años 2015 a 2020, la diferencia entre el PBR y la Cuenta Pública es menor al 0.5%, lo que puede deberse a algún ajuste derivado de la dictaminación de estados financieros o, incluso, al redondeo de cifras, al reportarse en miles de pesos, por lo que la diferencia no es significativa.

Sin embargo, para el 2021 si se identifica una diferencia relevante, del 7.6% en el gasto ejercido total y del 10.5% en el gasto programable, por lo que presumiblemente algunos programas no tengan indicadores y no estén considerados en el GPSAJ. Por lo tanto, para el año 2021, los datos de GPSAJ pueden tener una subestimación de hasta el 10.5% del total.

Cuadro 7: Gasto según Cuenta Pública vs. Gasto en indicadores PBR

Año	Gasto Cuenta Pública (miles de pesos)	Gasto Indicadores PBR (miles de pesos)	Diferencia (miles de pesos) (%)
2015	\$ 83,985,782.90	\$83,733,506.70	\$252,276.20 0.30%
2016	\$ 89,136,555.80	\$88,755,320.00	\$381,235.80 0.43%
2017	91,895,800.10	\$91,850,382.87	\$45,417.23 0.05%
2018	\$ 96,804,316.80	\$96,497,190.30	\$307,126.50 0.32%
2019	\$ 96,119,426.90	\$96,069,906.88	\$49,520.02 0.05%
2020	\$ 94,641,201.40	\$94,593,413.21	\$47,788.19 0.05%
2021	\$ 97,676,940.30	\$90,210,248.06	\$7,466,692.24 7.64%

Fuente: Elaboración propia con base en información pública.

Al mismo tiempo, se evidencia en 2020 y 2021, producto del cambio de administración, una modificación importante, tanto a la estructura orgánica de la Administración Pública Estatal como a la estructura programática - presupuestaria.

Considerando lo anterior, el análisis cuantitativo se complementará para dicho año con las principales acciones realizadas y resultados alcanzados por la actual administración.

En el caso de los años 2012 a 2014 que no se cuenta con información detallada por programa presupuestal, dado que no estaba disponible en los archivos de la Secretaría de Planeación y Finanzas, el análisis cuantitativo se realizó con información de la cuenta pública, a nivel de gasto social, a efectos de ilustrar la tendencia para la década completa.

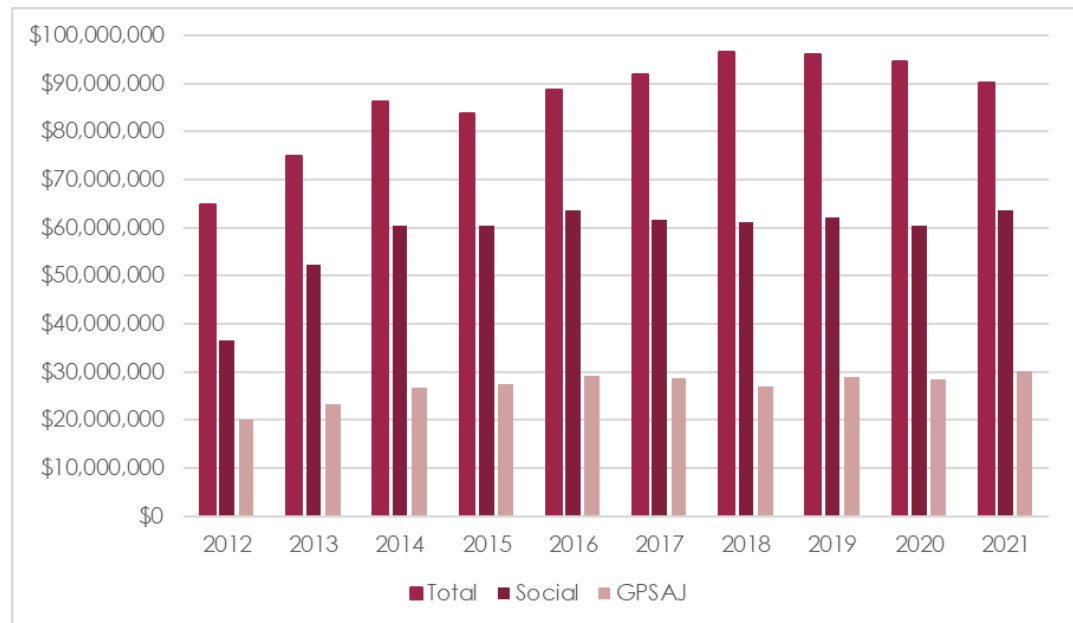
Finalmente, cabe mencionar que, si bien la información proviene de un reporte menos certero que un analítico de gasto, todos los programas presupuestales cuentan con su matriz de indicadores de marco lógico y una evaluación del desempeño durante el periodo analizado, por lo que la certeza respecto a la población objetivo del programa es muy alta, lo que permite ajustar las asimetrías de información.

4

GPSAJ: principales resultados

En la última década, entre 2012 y 2021, tanto el gasto público social como el GPSAJ se han incrementado sustancialmente. Mientras el gasto social aumentó 74%, el GPSAJ lo hizo en aproximadamente un 50%¹⁷. Solo entre 2015 y 2021, años para los que se tienen datos presupuestales, el GPSAJ ascendió a un total de 199.72 mil millones de pesos.

Gráfico 7: evolución del gasto (miles de pesos), 2012 – 2021



Fuente: Elaboración propia

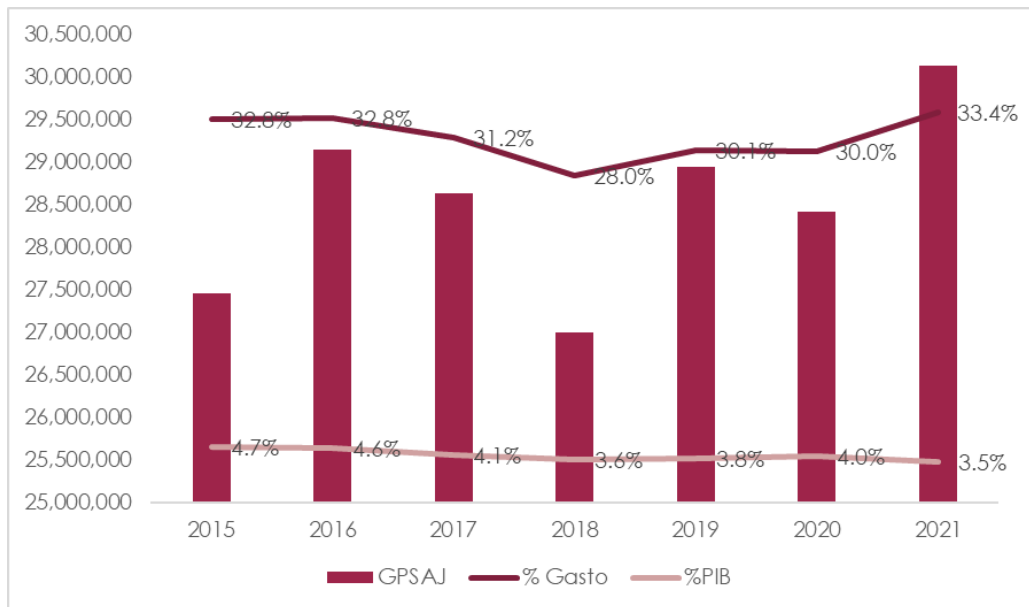
En términos relativos, dicho monto corresponde al 31.1% del presupuesto total ejercido y al 4.0% del PIB estatal. Estos porcentajes son muy superiores al gasto a nivel federal: para el periodo 2017 – 2019, última actualización del GPSAJ federal, el gasto en adolescencia y juventud representó, en promedio, 2.6% del Producto Interno Bruto (PIB) y 13.7% del gasto programable (UNFPA, 2021b).

El comportamiento del GPSAJ para el periodo 2015 – 2021, en términos absolutos, parece muy errático oscilando en un rango de 4,000 millones de pesos. Sin embargo, en términos relativos, es decir como porcentaje del gasto ejercido, se ve una caída entre los años 2017 a 2020. En el periodo 2014 – 2016 el gasto social se ubicaba por encima del 70% del gasto total y el GPSAJ en el 33%. Quizás motivado por los cambios de administración e interinatos, entre 2017 y 2020, el gasto social bajó del piso del 70% y el GPSAJ se situó en torno al 30% del gasto.

Sin embargo, para 2021 se aprecia una reorientación del presupuesto a fines sociales, con un incremento del gasto en adolescencia y juventud en, al menos, 1,712.9 millones de pesos.

¹⁷De acuerdo a estimaciones para 2012, ya que no se cuenta con datos de gasto.

Gráfico 8: GPSAJ (miles de pesos) como porcentaje del gasto y del PIB, 2015 – 2021

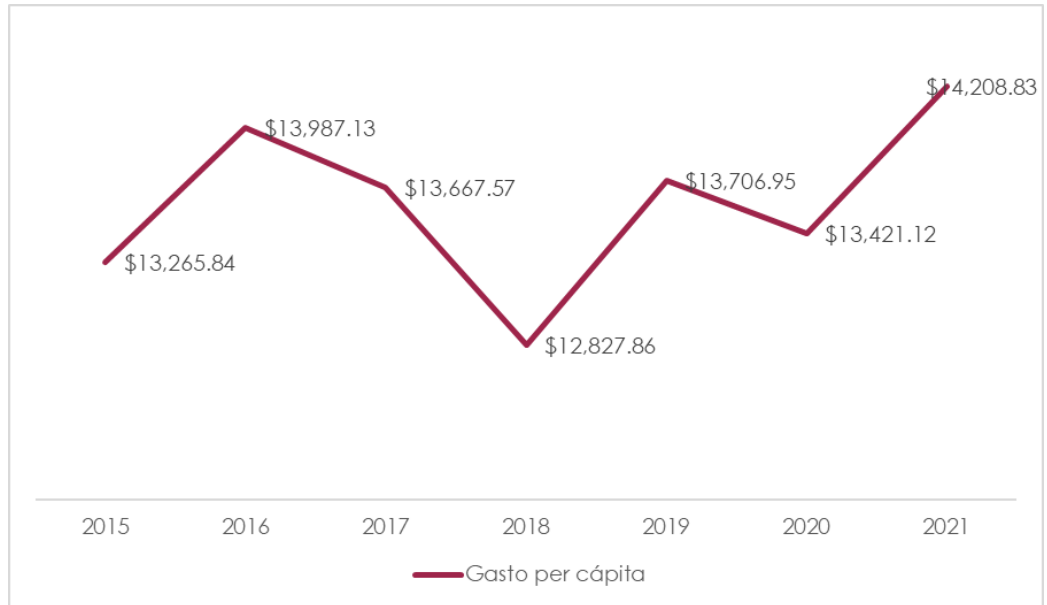


Fuente: Elaboración propia

Si bien esto indica una propensión del Gobierno del Estado a cuidar un poco más a esta población, también señala la distribución de funciones en los niveles de gobierno. Es decir, mientras que la federación destina gran parte de su gasto a funciones de regulación, representación internacional, defensa, entre otros bienes públicos, las entidades federativas dedican la mayor parte de su presupuesto a la prestación de servicios a sus habitantes.

Más allá de los valores absolutos o relativos, una comparación relevante es cuando se invierte en términos de personas. El GPSAJ por persona adolescente o joven oscila entre los 12 mil y 14 mil pesos, con un máximo de \$14,208.8 en 2021.

Gráfico 9: GPSAJ per cápita, 2015 – 2021



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, como se aprecia en la gráfica, la evolución presenta la misma caída que en valores absolutos para el periodo 2017 – 2020, recuperándose en 2021.

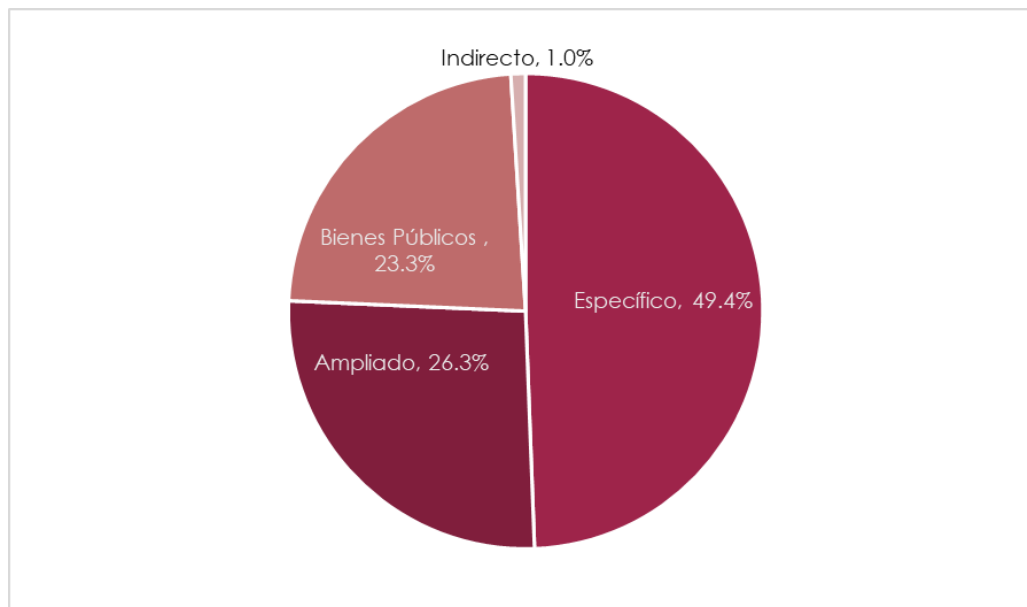
No obstante lo anterior, es necesario tener cuidado con este indicador, dado que la inflación acumulada entre los años 2015 a 2021 ha sido superior al 25%, empujada sobre todo por la inflación post pandemia. Por lo anterior, en términos reales los \$14,208.8 de 2021 equivalen a aproximadamente \$10,561.4 de 2015.

Cabe mencionar que el GPSAJ por persona adolescente o joven para 2021 es superior al gasto social por persona general, que es de \$9,539.90, lo que señala una intencionalidad de gasto mayor para este grupo poblacional.

Al respecto, la distribución del gasto por clases permite determinar qué tan directo es el gasto en personas adolescentes y jóvenes, ya sea específico para este grupo etario o bien porque son parte de un colectivo social más amplio.

Para el periodo 2015 – 2021 casi la mitad del GPSAJ, el 49.4%, fue gasto específico, es decir aquel dirigido específicamente a la población adolescente y joven. El restante 50% se divide de forma similar entre el gasto ampliado, es decir aquel que se dirige a un grupo poblacional que incluye a adolescentes o jóvenes, típicamente las acciones orientadas a la capacitación laboral, y el gasto en bienes públicos, es decir aquellos dirigidos a toda la población, incluyendo adolescentes y jóvenes.

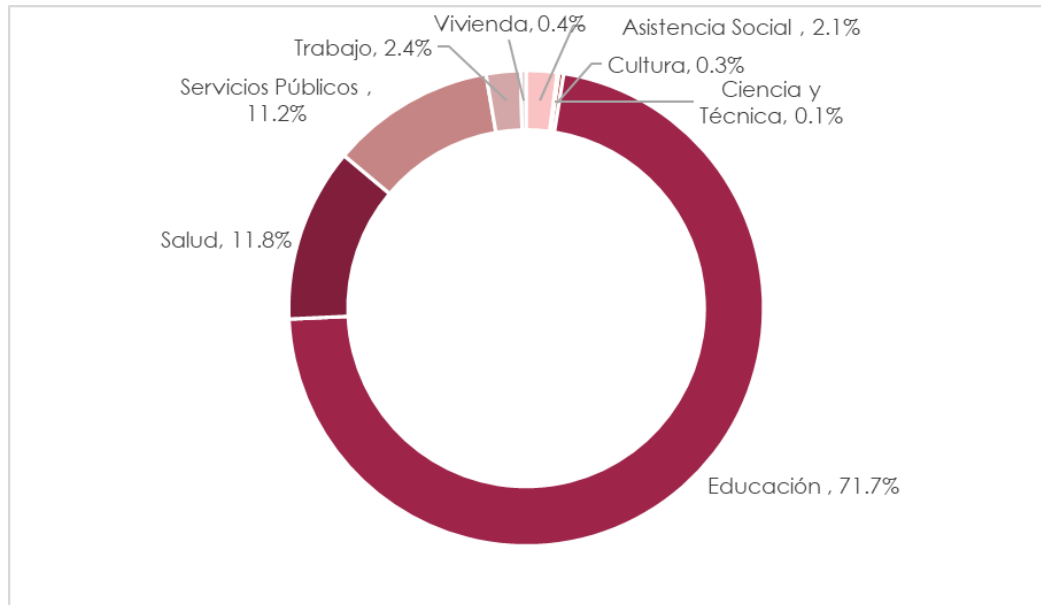
El gasto indirecto, que es el orientado a las personas adolescentes y jóvenes como parte del grupo familiar solo representa el 1% del GPSAJ. Esto se debe a que las principales políticas que se dirigen a la familia, es decir el Sistema DIF y el Seguro Popular (ahora INSABI), tienen un financiamiento primordialmente federal y no estatal.

Gráfico 10: GPSAJ por clase, 2015 – 2021

Fuente: Elaboración propia

Uno de los componentes del gasto específico tiene que ver con el trabajo del Instituto Poblano de la Juventud. Por ejemplo, en el marco del día Internacional de la Juventud, se realizó un diálogo con 10 jóvenes indígenas, 4 mujeres y 6 hombres, donde se proporcionó información sobre los derechos de los pueblos indígenas, enfatizando en los derechos de la juventud y acceso a los mismos con el objetivo de promover el bienestar biopsicosocial y generar estrategias participativas para la atención de los jóvenes en el municipio de Altepexi de la región de Tehuacán.

La segunda clasificación del GPSAJ se refiere a la categoría, es decir en que sector o rubro se destina el gasto. Más del 70% de GPSAJ se destina a educación, seguido por salud y los servicios públicos, que incluyen la seguridad pública. El resto de los sectores de gasto quedan relegados a porcentajes menores al 3%.

Gráfico 11: GPSAJ por categoría, 2015 – 2021

Fuente: Elaboración propia

Esta distribución es relativamente normal en la mayoría de las entidades federativas, dado la gran carga presupuestal que implica brindar los servicios de educación, de salud y los servicios públicos, tanto seguridad como infraestructura.

La subcategoría da un poco más de detalle respecto al destino del GPASJ y se relacionan a las problemáticas más específicas determinadas en el capítulo 1.

En Educación, el 97.4% del gasto se destina principalmente a garantizar la cobertura educativa, a través de planteles, maestros y el debido soporte académico y funcional, mientras que el 2.6% es para la calidad educativa, es decir profesionalización docente y programas y la promoción de actividades curriculares y extracurriculares.

La cobertura educativa incluye acciones que se relacionan con el acceso a la educación de manera integral, no solo en términos de infraestructura. Por ejemplo, en 2021, con la aplicación del Programa de Becas Elisa Acuña, se realizó la entrega de becas a 313 alumnas de entre 12 a 18 años de edad de la entidad, que se encuentran en situación de vulnerabilidad agravada por el embarazo y/o maternidad temprana, principalmente en las comunidades de alta y muy alta marginación.

En Salud, el 99.6% del gasto se dirige a la atención médica y, en términos presupuestales no se identifican medidas de atención de riesgos específicos (como drogadicción) ni prevención (como embarazo adolescente).

Asimismo, se llevaron a cabo 47 Talleres de Capacitación Multidisciplinaria de manera presencial y virtual, para la prevención del uso y abuso de sustancias psicoactivas, prevención de trastornos alimenticios, prevención de la violencia digital, así como, la prevención de la deserción escolar como consecuencia de la pandemia sanitaria, atendiendo a 1,513 jóvenes del interior del estado.

Adicionalmente, es necesario resaltar que la atención ambulatoria incluye acciones como, por ejemplo, aquellas en beneficio de la salud mental de las y los jóvenes de la entidad. En 2021, para contrarrestar los efectos causados por la emergencia sanitaria, se brindaron 980 atenciones de manera presencial y virtual en el municipio de Puebla, a través del servicio de atención psicológica que benefició a 487 jóvenes de 12 a 29 años.

Las categorías de Servicios Públicos, Asistencia Social y Trabajo son las más dispersas, por lo que la información se presenta en la tabla siguiente. El resto de las categorías (Vivienda, Cultura y Ciencia y Técnica) solo tienen una subcategoría que concentra el total del gasto: acceso y mejoramiento a la vivienda, propuestas culturales y promoción de la ciencia y la tecnología.

Cuadro 8: GPSAJ, Categorías y principales subcategorías, 2015 – 2021

Principales Categorías	Subcategoría y % sobre el total de la categoría
Educación	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura Educativa (97.4%)
Salud	<ul style="list-style-type: none"> Atención Ambulatoria e Internación (99.9%)
Servicios Públicos	<ul style="list-style-type: none"> Infraestructura Social (45.4%) Regulación, Seguridad Pública y Restitución de Derechos (36.3%) Comunicaciones y Transporte (12.2%)
Asistencia Social	<ul style="list-style-type: none"> Atención de personas vulnerables, en riesgo y violencia familiar (57.0%) Programas y apoyos alimentarios (39.2%)
Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> Apoyos para proyectos productivos y sectores marginados (60.9%) Competitividad de las empresas (30.3%) Capacitación y Formación para el trabajo (8.8%)

Fuente: Elaboración propia.

En el caso específico de cultura y de ciencia y tecnología, aunque son actividades que tienen un carácter de bien público, dirigido a toda la población general, las personas adolescentes y jóvenes, son las que más pueden aprovechar dichos programas. Por ejemplo, en 2021 se participó en la VIII Copa de Ciencias, organizada por Ciencia Joven A. C., concurso cuyo objetivo es promover las vocaciones científicas y el hábito por la investigación en los estudiantes, donde se presentaron 11 proyectos de 6 planteles de estudios científicos (CECyTE) con la participación de 25 estudiantes. De igual forma, se desarrollaron 81 emisiones televisivas con formato de revista científica cultural, dirigidos a la población infantil y juvenil de 5 a 17 años de edad de comunidades rurales y urbanas del estado, a través de los canales 26.1 y 26.2.

Finalmente, en cuanto a los ejecutores del GPSAJ, existen en el estado 80 dependencias y entidades paraestatales que han efectuado algún gasto dirigido a la personas adolescentes y jóvenes entre 2015 y 2021, por lo que la dispersión es muy grande. Sin embargo, destacan Secretaría de Educación con el 56.6% del total del GPSAJ, Servicios de Salud del Estado con 8.6%, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla con el 6.9% y la Secretaría de Infraestructura con el 5.7% del total, lo cual es consistente con el GPSAJ por categorías y subcategorías.

5

GPSAJ: resultados por grupo de edad y por sexo

Al igual que en los informes a nivel federal, el Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud para el Estado de Puebla se estimó considerando los siguientes rangos de edad: i) de 12 a 14 años; ii) de 15 a 17 años; iii) de 18 a 24 años, y iv) de 25 a 29 años. Aunque la población va cambiando todos los años, en periodos cortos el cambio es marginal. En este sentido, la participación de cada grupo de edad dentro de la población adolescente y joven es muy estable, aunque se evidencia cómo lentamente se va reduciendo el bono demográfico.

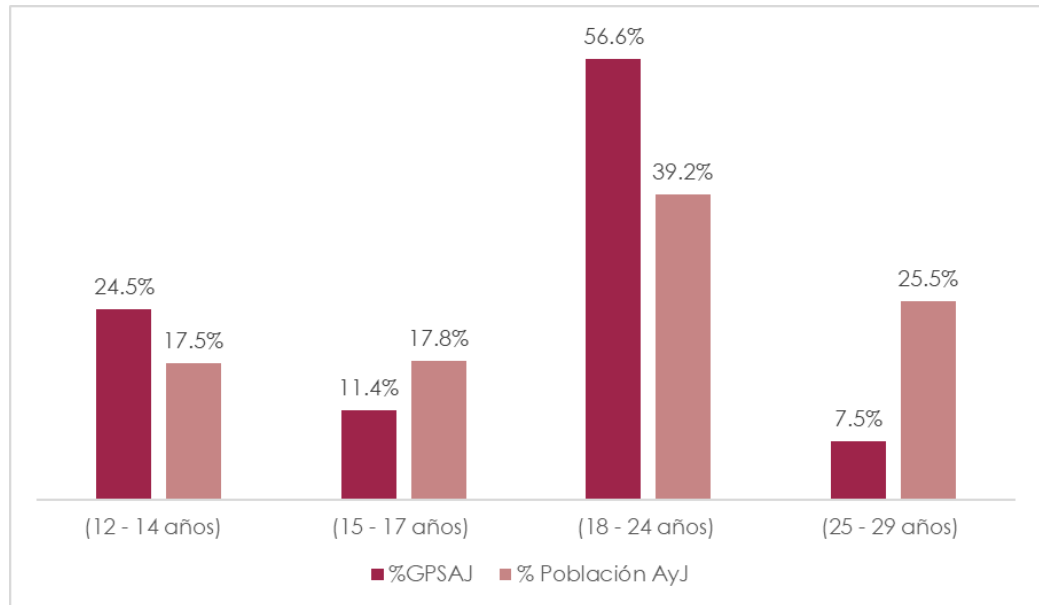
Cuadro 9: Participación de Subgrupos poblacionales en el total de la población adolescente y joven, 2020

Grupo Poblacional	Total	% del total
(12 - 14 años)	362,293	17.5%
(15 - 17 años)	367,631	17.8%
(18 - 24 años)	810,215	39.2%
(25 - 29 años)	528,289	25.5%
Total AyJ	2,068,428	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI, 2021).

Como ya se mencionó en el capítulo 3, para calcular los ponderadores se revisó uno a uno cada programa, para identificar a qué grupo de edad específico se dirigía, asumiendo una trayectoria de vida tradicional. Por ejemplo, el gasto en educación Superior se consideró en el grupo de 18 a 24 años, aunque es una realidad que algunos terminan más tarde. Este criterio fue utilizado de la misma forma en el informe nacional: "Por ejemplo, en lo que se refiere a los programas enfocados en la educación básica, se estimó el gasto presupuestado únicamente para el grupo de edad de 12 a 14 años. En el caso de los programas exclusivamente dirigidos a la educación media superior, el gasto presupuestado se estimó únicamente con relación a la población de 15 a 17 años" (UNFPA, 2018).

Si se comparan los subgrupos de menores de edad con aquellos mayores de edad, el gasto está balanceado, ya que las y los adolescentes de 12 a 17 años representan el 35.3% del total de la población adolescente y joven y el 35.9% del GPSAJ, mientras que las y los mayores de edad concentran el 64.1% del GPSAJ con el 64.7% del total de la población adolescente y joven. Sin embargo, al interior de cada subgrupo si se aprecian diferencias sustantivas.

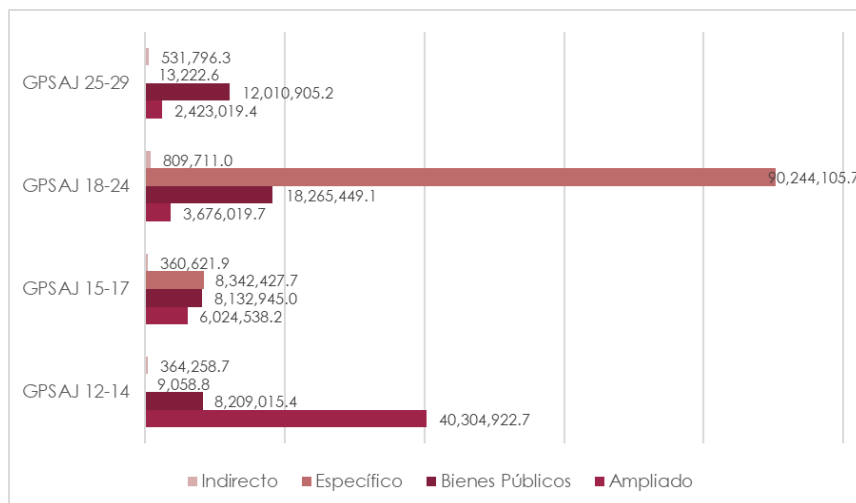
Gráfico 12: Distribución porcentual del GPSAJ por subgrupo, 2015 – 2021

Fuente: Elaboración propia

Esto puede deberse al tipo de gasto que se realiza para cada subpoblación. Por ejemplo, en 2021, en miras de fortalecer el conocimiento y las capacidades de las juventudes en materia laboral, se realizaron 19 capacitaciones de manera presencial y virtual destinadas a orientar a las y los jóvenes sobre el desarrollo de proyectos de emprendimiento, los derechos laborales y el acceso al primer empleo. De esta forma, se beneficiaron 1,317 jóvenes de los subgrupos de 18 a 24 y de 25 a 29 años.

Por otro lado, entre las acciones dirigidas a las personas adolescentes, se puede mencionar el programa "De Jóvenes a Jóvenes" cuyo objetivo es promover la participación en el uso responsable de las redes sociales en alumnas y alumnos que cursan el nivel secundaria y preparatoria o bachillerato en escuelas públicas del estado de Puebla, donde participaron 32,749 alumnos de 726 escuelas.

En el siguiente gráfico se presenta para cada subgrupo poblacional la distribución del GPSAJ por clase de gasto.

Gráfico 13: GPSAJ por subgrupo y clase, 2015 – 2021

Fuente: Elaboración propia

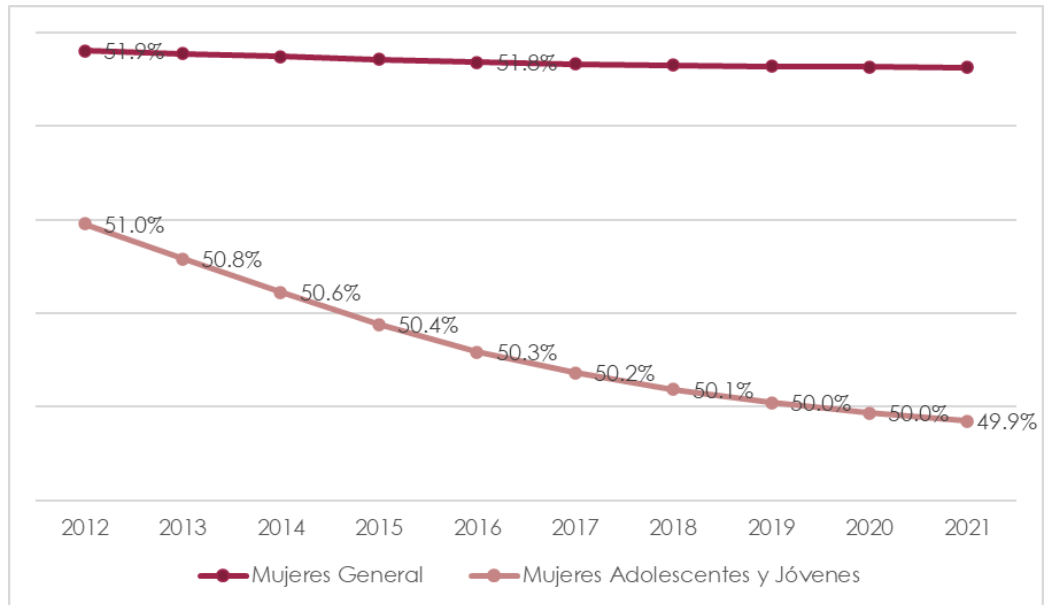
Considerando que la principal inversión en adolescencia y juventud tiene que ver con la educación, es lógico que las personas jóvenes entre 25 y 29 reciban solo el 7.5% del GPSASJ, dado que la gran mayoría ya ha concluido su educación universitaria, aunque algunos de ellos pueden continuar con estudios de posgrado.

Por ejemplo, entre las acciones dirigidas a este subgrupo, se llevó a cabo el Segundo Encuentro Estatal de Jóvenes Investigadores de manera virtual, en donde se recibieron un total de 151 videos sobre un proyecto de investigación de los cuales, 98 fueron presentados por mujeres y 53 por hombres pertenecientes a 25 instituciones de educación superior ubicadas en las regiones del estado.

La mayor concentración en el gasto ampliado, en términos porcentuales para este subgrupo, se debe a que una parte importante de gasto en esta edad se dirige a las y los jóvenes como parte de la población económicamente activa que busca laborar o formarse para el trabajo.

En cambio, la mayor parte del gasto en personas de 18 a 24 años es específico, porque se refiere a la educación universitaria que abarca completamente dicho rango etario. De igual forma, en las personas adolescentes de 12 a 14 años la principal clase de gasto es ampliado, ya que se encuentran en educación básica, que abarca desde los 3 hasta los 14 años.

En relación a la distribución por género, de acuerdo con INEGI, a nivel nacional, en los últimos 35 años se ha verificado un incremento en la cantidad de mujeres respecto a la de hombres, sin embargo en el Estado de Puebla, la proporción ha sido constante para el período 2012 – 2021, incluso con un ligero decremento (INEGI, 2015). Aun así, la cantidad de mujeres ha sido superior a la de hombres, con casi un 52% del total. Antes bien, en la población adolescente y joven, la proporción de mujeres es menor y con tendencia a la baja, llegando incluso por debajo de la barrera estadística del 50%.

Gráfico 14: Porcentaje de Mujeres sobre el total de población, 2012 – 2021

Fuente: Elaboración propia con base en (INEGI, 2015)

Esto se debe a lo mencionado en el capítulo primero respecto a las diferencias en las dinámicas demográficas por género, donde las estadísticas de mortalidad y de migración son mayores para los hombres.

El GPSAJ por género en el estado de Puebla se distribuye de manera consistente con este porcentaje, es decir, en una lógica de proporcionalidad respecto a la cantidad de población que representan. Para los años 2015 a 2021, el GPSAJ en mujeres ascendió a 100.16 mil millones de pesos, es decir el 50.1% del total del GPSAJ.

Lo anterior se debe a que se identifican presupuestalmente 12 programas dirigidos a las mujeres, sobre un total de 1,313 programas analizados, por lo que el impacto sobre el indicador es marginal.

Cuadro 10: Principales programas dirigidos a Mujeres

Ejecutor de Gasto	Programa	Objetivo	Monto Ejercido 2015 – 2021 (miles de pesos)
Instituto Poblano de las Mujeres	Programa Estatal para el Desarrollo de las Mujeres	Contribuir al empoderamiento de las mujeres poblanas mediante el ejercicio de sus derechos, el acceso a una vida libre de violencia y la institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública estatal.	136,838.17
Secretaría de Infraestructura	Promover la atención y prevención de la Violencia contra las Mujeres (unidades de atención especializada para la procuración de justicia de las mujeres)	Contribuir a garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, reducir la discriminación, prevenir y erradicar la violencia de género en las mujeres del estado, a través del incremento en el acceso a la procuración de justicia	4,889.30
Secretaría de Igualdad Sustantiva	Prevención y Atención de la Violencia y Discriminación hacia las Mujeres	Contribuir a erradicar la violencia y discriminación hacia las mujeres mediante políticas públicas de prevención y atención.	\$28,686.33 (creado en 2021)
Secretaría de Igualdad Sustantiva	Coordinación de Políticas para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	Contribuir al desarrollo equitativo de las mujeres mediante la transversalización de la perspectiva de igualdad sustantiva	55,157.10 (creado en 2019)

Fuente: Elaboración propia.

Esto no significa que no se realicen acciones para atender las problemáticas específicas que afectan a las mujeres. Por ejemplo, en 2021, dentro de las acciones de formación estratégica con la ciudadanía se consolidó la Red Estatal de Formadoras y Formadores para la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres, contando con la participación de 57 personas (35 mujeres y 22 hombres); además se realizó la profesionalización de las redes de apoyo, con las cuales 43 mujeres que trabajan en favor de otras mujeres fortalecieron sus herramientas de vinculación.

Unas de las actividades más importantes es la transversalización de la perspectiva de género dentro de la administración pública estatal, para lo cual en 2019 se creó el programa "Coordinación de Políticas para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres".

Asimismo, a fin de maximizar el impacto de los programas federales dirigidos a las mujeres adolescentes y jóvenes, en 2021, se instruyó a 381 jefes de sector y supervisores de educación secundaria y bachillerato sobre las reglas de operación de las Becas Elisa Acuña y los mecanismos de colaboración, con la finalidad de acercar los servicios de salud a esta población y garantizar la conclusión de su educación básica, dentro del marco de la Estrategia Nacional de Embarazo Adolescente (ENAPEA) y del Grupo Estatal para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (GEPEA).

6

Recomendaciones para las próximas etapas del estudio

El GPSAJ, como método de estimación de la inversión que hacen los gobiernos en materia de adolescencia y juventud, es relativamente nuevo, siendo impulsado en los últimos años por UNFPA. Por tal motivo, aún se encuentra en proceso de fortalecimiento.

En la medida que se realizan más estudios de GPSAJ se empiezan a delimitar las áreas de oportunidad metodológicas y conceptuales, pero también, relacionadas a la implementación. Particularmente, en el caso del Estado de Puebla, como en general en todas las entidades federativas, el campo de acción es un poco más limitado, al tener que apegarse a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, pero aun así se pueden implementar diversas acciones.

Una de estas acciones tiene que ver, dado el importante rol que juegan los municipios, con el fortalecimiento de las capacidades administrativas, presupuestales y de política pública en los mismos.

A efectos de tener un panorama completo del GPSAJ que consolide todos los recursos que se invierten en las personas adolescentes y jóvenes, independientemente de quien ejerce el gasto, se debe avanzar en criterios y métodos de integración de gasto, pero no solo considerando gobierno federal y estatal, sino también a los municipios.

Los municipios, por definición, son los que tienen un contacto directo y cotidiano con sus habitantes. Esta diferencia genera una dinámica y una relación distinta entre el gobernante con el ciudadano y sus problemas, por lo que incluir los servicios públicos de los municipios en el GPSAJ es necesario para mejorar la toma de decisiones. En gran parte de los estados ya se están implementando consejos o programas municipales de adolescencia y juventud.

En este sentido, se debe fortalecer la disponibilidad de información pública, dado que, en los municipios, particularmente en los más pequeños, las capacidades administrativas – operativas y de sistemas de la información crean condiciones poco favorables para llevar registros presupuestales y contables abiertos y confiables.

Sin embargo, la disponibilidad de información no es una problemática exclusivamente municipal. A nivel de los estados y de la federación también se identificaron limitaciones en el acceso a la información. Por lo tanto, otras de las áreas de oportunidad en el estado es promover la transparencia proactiva, y medidas que faciliten el acceso a la información programática presupuestal, como bases abiertas.

La información generada por el sistema presupuestal mexicano, ya sea en los formatos públicos establecidos o en la que se pueda obtener por transparencia, carece de un grado de detalle relevante. El hecho de contar con más información permitiría realizar análisis más detallados y complementar los resultados obtenidos a partir de este estudio, sobre todo en materia de datos por edad y sexo.

México forma parte de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal¹⁸, lo que ha llevado a grandes avances en este sentido en los últimos años, sobre todo a nivel federal, que ha abierto y hecho públicas las bases de datos presupuestales. Este esfuerzo debería ser replicado por los estados y los municipios, además de incorporar una mejor contabilidad de los recursos de coparticipación o concursables. Particularmente, se identifican dos grandes áreas de oportunidad a nivel estatal:

- Mayor desagregación presupuestal – contable aunado a más transparencia y trazabilidad

La contabilidad pública se ha ido fortaleciendo en los últimos años, pero un elemento fundamental que no se incluye en la estructura programática es la población objetivo. Las actuales clasificaciones presupuestales (detalladas en el Capítulo 3), permiten desagregar el gasto desde el punto de vista del gobierno (quien ejerce recursos, en donde y en qué tipo de bienes o servicios), pero una clasificación en torno a problemáticas o poblaciones objetivo enriquecería la focalización de programas y el análisis

Asimismo, si bien la programación presupuestal es un proceso dinámico que debe adaptarse a las necesidades de la población, la falta de continuidad en el programa puede afectar el cálculo, dado que impacta en la calidad del distribuidor. Es normal que a medida que pasan los años se fusionen, modifiquen, cancelen o creen programas presupuestales, pero dichos cambios deben justificarse en una problemática social o de la población objetivo y no en cuestiones administrativas o presupuestales¹⁹, además de tener una trazabilidad muy clara en los documentos de planeación o programáticos.

Por otro lado, aunque la estructura programática es muy rica en información, no se encuentra disponible públicamente. La Cuenta Pública, por ejemplo, el principal documento para la evaluación y fiscalización del gasto público, presenta diversos informes (en formatos no editables) respecto al gasto por dependencia, por tipo de programa, por función, entre otros, pero no por programa, ni tampoco, como se mencionó, se anexan las bases de datos abiertas con sus respectivos catálogos.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha resuelto varios de estos problemas en materia de acceso, pero es necesario hacer hincapié en la cultura de transparencia.

La accesibilidad a la información pública es uno de los pilares del estado de derecho. El estado de derecho y el desarrollo tienen una interrelación significativa y se refuerzan mutuamente.

¹⁸ La Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés) es una red de acción establecida en 2011 para lograr mejoras sostenidas y medibles en la transparencia fiscal, la responsabilidad y la participación inclusiva mediante la promoción de incentivos, normas, aprendizaje entre pares, asistencia colaborativa y nuevas tecnologías. Reúne a gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones financieras internacionales y otras partes interesadas, y facilita un diálogo significativo sobre la apertura presupuestaria (<https://www.fiscaltransparency.net/es/inicio/>).

¹⁹ Por ejemplo, la mayor fusión de programas presupuestales en los últimos años fue en 2016 derivado de recortes presupuestarios, más que de un ejercicio de resultados de políticas públicas.

Por esta razón el ODS 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas tiene entre sus metas “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”.

La cultura de transparencia implica una verdadera transformación en la concepción y práctica del servicio público. Supone someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la sociedad, eliminando las trabas de acceso real a la información. Es decir, una cultura de servicio al ciudadano, priorizando sus solicitudes y requerimientos de acceso a la información, aún más allá de lo que se está solicitando.

La cultura de transparencia implica una verdadera transformación en la concepción y práctica del servicio público. Supone someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la sociedad, eliminando las trabas de acceso real a la información. Es decir, una cultura de servicio al ciudadano, priorizando sus solicitudes y requerimientos de acceso a la información, aún más allá de lo que se está solicitando.

Es necesario fortalecer los mecanismos actuales de rendición de cuentas, eliminando algunos elementos que obstaculizan el acceso a la información con las características de accesibilidad, confiabilidad, verificabilidad, veracidad y oportunidad marcadas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tales como la disposición o capacitación de las autoridades a liberar la información, los largos plazos de respuesta (que pueden ser incluso extendidos), la ausencia de mecanismos para entenderse con las autoridades y, en su caso, consensuar o acordar qué información se encuentra disponible o cómo se puede entregar, la compatibilización de diversas bases de datos en diversas áreas, entre otras.

Finalmente, es necesario agregar que la armonización contable se implementó en las entidades federativas a partir de 2014, por lo que, para años anteriores, la disponibilidad de información es aún menor o bajo diferentes formatos de bases de datos.

- **Padrones de Beneficiarios fiables**

La mayoría de los programas presupuestarios no fueron diseñados para dirigirse exclusivamente a la población adolescente y joven, sino que, por el contrario, fueron pensados para atender a diversas poblaciones de diferentes grupos de edad y, en algunos casos, a la población total. Aunque lo anterior no constituye un problema en sí mismo, la ausencia de padrones de beneficiarios no permite conocer con seguridad el monto que efectivamente se asigna a cada grupo de la población atendida, motivo por el cual, para estimar el GPSAJ, se utilizaron ponderadores del gasto calculados con base en datos del CONAPO, lo cual es un proxy²⁰ bastante limitado.

²⁰ Un indicador proxy es una medición o señal indirecta que aproxima o representa un fenómeno en la ausencia de una medición o señal directa. Por ejemplo, el número de miembros femeninos de una cámara de comercio podría ser un indicador proxy para el porcentaje de dueñas de negocios o ejecutivas.

La misma problemática se verifica para identificar el monto exacto asignado a los distintos subgrupos de edad que conforman la población adolescente y joven.

No solo por una cuestión de cálculo del GPSAJ o académica, sino por transparencia y rendición de cuentas, es fundamental que los servicios o bienes públicos cuenten con padrones de beneficiarios o de usuarios, incluyendo sus datos básicos (sexo, género, pertenencia a minoría, etc.), que, sin violar la protección de los datos personales, permita identificar a que poblaciones se está atendiendo²¹.

Independientemente de los fines académicos, contar con información precisa y confiable es una herramienta fundamental para la toma de decisiones de los programas presupuestarios y de las políticas públicas no solo para la población adolescente y joven, sino también para otros grupos etarios o para la población en general. Por lo que es fundamental avanzar dentro de las administraciones públicas en estos aspectos.

²¹ Siempre y cuando las características del servicio o bien permitan identificar a la población objetivo. Por ejemplo, en el caso de seguridad nacional el servicio recae sobre todos los que estén dentro de las fronteras, es decir toda la población. El servicio de luz eléctrica no puede identificar al usuario, pero la unidad de medida son los inmuebles, con su respectivo nivel de consumo y tarifas. No obstante lo anterior, la mayor parte de los programas públicos, como subsidios, apoyos, capacitaciones y educación entre otros pueden contar con padrones o datos estadísticos de los beneficiarios.

7

Conclusiones y recomendaciones de políticas públicas dirigidas a las personas adolescentes y jóvenes

El Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud comprende los recursos presupuestarios que cada año asignan los gobiernos de cada estado a la satisfacción de las necesidades sociales de la población adolescente y joven. Su importancia se fundamenta en una premisa básica: la adolescencia y la juventud son etapas decisivas en la vida y las acciones que tienen lugar entre los 10 y los 24 años de edad tienen consecuencias duraderas. Las capacidades que las generaciones de jóvenes desarrollen hoy determinarán, en buena medida, las posibilidades de la sociedad para adaptarse a los retos del futuro (UNFPA, 2019).

Las decisiones que se tomen hoy pueden hacer una diferencia. Es necesario generar una estrategia con enfoque en el ciclo de vida, basada en medidas integrales para brindar opciones, permitir que los jóvenes hagan valer sus derechos, tomen decisiones informadas sobre sus cuerpos, sus vidas y el mundo. Estas acciones deberían plantar las semillas de cambios transformadores a largo plazo, en armonía plena con el empoderamiento social, la transición demográfica y el desarrollo sostenible (UNFPA, 2019).

En este contexto, la estimación del GPSAJ entre 2012 y 2021 en el Estado de Puebla es un gran avance en la generación de información para la toma de decisiones de política pública dirigida a las personas adolescentes y jóvenes.

En la última década, entre 2012 y 2021, tanto el gasto público social como el GPSAJ se han incrementado sustancialmente, aunque de una forma un poco errática.

En el periodo 2014 – 2016 el gasto social se ubicaba por encima del 70% del gasto total y el GPSAJ en el 33%. Quizás motivado por los cambios de administración e interinatos, entre 2017 y 2020, el gasto social bajó del piso del 70% y el GPSAJ se situó en torno al 30% del gasto. Sin embargo, para 2021 se aprecia una reorientación del presupuesto a fines sociales, con un incremento del gasto en adolescencia y juventud en, al menos, 1,712.9 millones de pesos.

El GPSAJ por persona adolescente o joven para 2021 fue de \$14,208.83, superior al gasto social por persona general, que es de \$9,539.90, lo cual, si bien puede señalar una intencionalidad de gasto mayor para este grupo poblacional, también es consistente con el GPSAJ en el sector educativo que representa el 71.7% del total, dada la gran carga presupuestal que implica brindar los servicios de educación.

De todas formas, es necesario tener cuidado con este indicador, dado que la inflación acumulada entre los años 2015 a 2021 ha sido superior al 25%, empujada sobre todo por la inflación post pandemia; por lo que, en términos reales, los \$14,208.83 de 2021 equivalen a aproximadamente \$10,561.40 de 2015.

En general, se puede afirmar que los resultados del gasto señalan una mayor propensión del Gobierno del Estado a cuidar un poco más a esta población, pero también la distribución de funciones en los niveles de gobierno. Es decir, mientras que la federación destina gran parte de su gasto a funciones de regulación, representación internacional, defensa, entre otros bienes públicos, las entidades federativas dedican la mayor parte de su presupuesto a la prestación de servicios a sus habitantes; lo cual influye positivamente en el indicador de GPSAJ.

Si se comparan las y los adolescentes con las personas jóvenes, el gasto está balanceado, ya que las y los adolescentes de 12 a 17 años representan el 35.3% del total de la población adolescente y joven y el 35.9% del GPSAJ, mientras que las y los mayores de edad concentran el 64.1% del GPSAJ con el 64.7% del total de la población adolescente y joven. Sin embargo, al interior de cada subgrupo si se aprecian diferencias sustantivas. Para determinar si el gasto está balanceado o no, será necesario un análisis de cómo se están cubriendo a lo largo del tiempo las problemáticas específicas de la población adolescente y joven identificadas en el Capítulo 1. Precisamente, esta metodología permite generar estos insumos para la posterior toma de decisiones.

En cuanto al género, la cantidad de mujeres ha sido superior a la de hombres, con casi un 52% del total. A pesar de esto, en la población adolescente y joven la proporción de mujeres es menor y con tendencia a la baja, llegando incluso por debajo de la barrera estadística del 50%. Esto se debe a lo mencionado en el capítulo primero respecto a las diferencias en las dinámicas demográficas por género, donde las estadísticas de mortalidad y de migración son mayores para los hombres.

El GPSAJ por género en el estado de Puebla se distribuye de manera consistente con este porcentaje, es decir, en una lógica de proporcionalidad respecto a la cantidad de población que representan. Para los años 2015 a 2021, el GPSAJ en mujeres ascendió a 100.16 mil millones de pesos, es decir el 50.1% del total del GPSAJ.

Lo anterior se debe a que se identifican presupuestalmente 12 programas dirigidos a las mujeres, sobre un total de 1,313 programas analizados, por lo que el impacto sobre el indicador es marginal. Esto no significa que no se estén realizando acciones a favor de la equidad de género, pero si sería conveniente que se pueda reflejar transversalmente en todas las dependencias y en entidades, ya que solo 3 instancias de más de 80 ejecutores de gasto han demostrado ejercer recursos a ese sentido: el Instituto Poblano de las Mujeres, la Secretaría de Igualdad sustantiva y la Secretaría de Infraestructura (asociado a la construcción de las unidades de atención especializada en materia de delitos)

En el siguiente cuadro se resumen los principales resultados del análisis del GPSAJ. Estos valores sientan las bases para un mejor entendimiento de qué tipo de políticas y de recursos se están ofreciendo a las personas jóvenes y adolescentes.

Cuadro 12: Resumen de principales componentes del GPSAJ

Indicador	Resultados
GPSAJ	199,722.02 MDP
GPSAJ / PIB	4.0%
GPSAJ / Gasto Total	31.1%
GPSAJ / Gasto Social	46.1%
Adolescentes y Jóvenes (2020)	2,068,428 (31.4%) Mediana: 28 años
GPSAJ per cápita 2021	14,208.8 MXN (corriente) 10,561.4 MXN (real base 2015)
GPSAJ por clase – Específico	98,608.81 MDP (49.4%)
GPSAJ por categoría – Educación	143,273.46 MDP (71.7%)
GPSAJ por Género – Mujeres	100,156.9 MDP (50.1%)
GPSAJ por ejecutor – Secretaría de Educación	113,014.1 MDP (56.6%)

MDP: millones de pesos mexicanos; MXP: pesos mexicanos

Fuente: Elaboración propia

La cuantificación del GPSAJ en el Estado de Puebla es un gran primer paso hacia el diseño de una política pública integral, que ponga al centro el curso de vida de las personas, articulando esfuerzos e instituciones. Un análisis posterior debería dirigirse a la eficacia y equidad del gasto público, para determinar los programas de mayor impacto, evaluar el desempeño y encontrar complementariedades o duplicidades, entre otros objetivos.

En particular, es necesario evaluar cómo la labor gubernamental se traduce en una mejoría de las habilidades y oportunidades de la población adolescente y joven y de qué modo repercute en el logro de un mayor bienestar en las diferentes dimensiones (educación, salud, prevención de la obesidad, prevención de la drogadicción, etc.), dado que las ineficiencias en el ejercicio de los recursos públicos podría costar hasta el 4.4% del PIB, por lo que hay oportunidad para mejorar las políticas públicas para adolescentes y jóvenes aumentando la eficiencia sin necesidad de mayores recursos (BID, 2018).

En este sentido, una de las principales acciones para incrementar la eficiencia del gasto es avanzar hacia una perspectiva de juventud.

La Perspectiva de Juventud es la visión práctica y metodológica que permite identificar, desarrollar y fomentar prácticas sociales y mecanismos jurídicos e institucionales que garanticen que las y los jóvenes sean reconocidos como sujetos de derecho, con capacidad de agencia y libertad para el pleno desarrollo de su proyecto de vida, considerando sus preocupaciones y expectativas en un marco que propicie el respeto, inclusión y tolerancia hacia su diversidad y la reducción sistemática de las desigualdades que históricamente han enfrentado, para así alcanzar su bienestar integral, fa-

cilitar sus transiciones en el curso de vida y promover su participación efectiva como parte sustantiva del devenir nacional (IMJUVE, 2019).

Normalmente se entiende el gasto en juventud como aquel realizado por el instituto de la juventud, las universidades o algún programa presupuestario en particular que tenga dicho vocablo en su denominación. Sin embargo, la metodología de GPSAJ viene a mostrar que casi todas las dependencias o entidades del estado tienen una relación, a través de sus acciones y programas, con las personas adolescentes y jóvenes.

Para esto, un agente fundamental es el Instituto Poblano de la Juventud, como órgano articulador de las políticas públicas y acciones prioritarias para las y los adolescentes y jóvenes, ya que la multiplicidad de programas e instituciones evidencia una necesidad de mayor articulación y coordinación.

No necesariamente se requiere que el Instituto tenga una mayor participación en el gasto o que gestione servicios que corresponden a otras áreas, pero sí que cuente con la estructura, las funciones y el empoderamiento para orientar y coordinar las políticas públicas dirigidas a adolescentes y jóvenes.

La evidencia empírica sugiere que sería mucho más productivo -a futuro- tratar de dotar a todas las políticas públicas de una “perspectiva generacional”, más que seguir una lógica “construcción de espacios específicos para la juventud” (Clubes Juveniles, Casas de la Juventud, Parlamentos Jóvenes, Observatorios de la Juventud, Tarjetas Jóvenes, etc.) (Rodríguez, 2011).

Es decir, el Instituto tiene la oportunidad de enfocar sus esfuerzos futuros más en promover una perspectiva de juventud, tanto al interior del gobierno estatal como entre la opinión pública, que en gestionar programas o proyectos específicos para jóvenes. En este sentido, la experiencia de los institutos de las mujeres y su éxito estableciendo una perspectiva de género merece ser revisada.

Esto significa un cambio radical en la forma de hacer política pública. Invertir en las juventudes es una condición necesaria para mejorar su presente y su futuro. Sin embargo, no es suficiente. Se requiere que el gasto sea eficaz y eficiente, que tenga una visión planeada y prospectiva, que esté coordinado y orientado a los mismos objetivos, que incorpore las demandas sociales, entre otros elementos. Para lograr esto, es necesaria la perspectiva de juventud.

Es fundamental que dicha perspectiva se complemente con la voz de los adolescentes y jóvenes. En general, siempre es una buena práctica incorporar la visión de los beneficiarios a una política pública, pero en el caso de los jóvenes es doblemente necesario, ya que tienen expectativas sobre el futuro de la sociedad, del ambiente, de la economía, de la tecnología, de las relaciones personales y humanas y en casi todos los aspectos de la vida que están moldeando el futuro que ellos deberán afrontar.

Al mismo tiempo, es necesario avanzar en la sensibilización y capacitación de los funcionarios públicos, además de crear mecanismos institucionales de coordinación entre las mismas dependencias estatales y con los municipios.

En resumen, el Estado de Puebla ha realizado importantes acciones para diseñar e implementar políticas públicas en beneficio de la población adolescente y joven, sobre todo durante el último bienio. Al mismo tiempo de reconocer estos logros, el presente informe propone ser un punto de inflexión para impulsar un cambio en la manera en la que los programas sociales entienden y atienden a las personas adolescentes y jóvenes.

En las últimas décadas, se han producido vertiginosos cambios en casi todos los aspectos de la vida diaria: la sociabilización, la forma de trabajar, el rol de la tecnología, el medio ambiente, entre tantos otros; y las personas adolescentes y jóvenes son las más vulnerables al tener que enfrentar un presente incierto y, al mismo tiempo, moldear el futuro esperado.

Por esta razón, se requiere fortalecer las intervenciones públicas existentes que realizan las y los tomadores de decisiones, diseñando nuevas acciones que reconozcan las distintas etapas del curso de vida y que atiendan de manera específica las necesidades y problemáticas de los distintos grupos juveniles.

Al fin de cuentas, incrementar las inversiones estratégicas en las personas adolescentes y jóvenes y garantizar sus derechos en el presente y en el futuro, es sentar las bases de un verdadero desarrollo sostenible.

Referencias Bibliográficas

- BID. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Washington, D.C.
- CONAPO. (2018). Indicadores diversos 1990 - 2015. México. Obtenido de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/59d82fb6-3285-45da-843f-b1ce852c27fa>
- CONAPO. (2021). Población a mitad de año 1950 - 2050. México. Obtenido de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/ce2b7c42-7dc0-477f-95e7-b96b0f367e36>
- Gobierno del Estado de Puebla. (2020). *Plan Estatal de Desarrollo 2019 - 2024*. Puebla.
- IMJUVE. (2019). *Hacia una Perspectiva de Juventud*. Ciudad de México.
- INEGI. (2015). *Principales resultados de la Encuesta Intercensal*. CDMX.
- INEGI. (2019). Panorámica de la población joven en México desde la perspectiva de su condición de actividad 2019. México. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/investigacion/pobjoven/>
- INEGI. (2021). Censo de Población y Vivienda 2020. México. Obtenido de Programas INEGI: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- INEGI. (2021a). Cuéntame de Mexico. México. Obtenido de Cuéntame de México: <http://www.cuentame.org.mx/default.aspx#>.
- INEGI. (2021b). ESTADÍSTICAS A PROPÓSITO DEL DÍA INTERNACIONAL DE LA JUVENTUD. México. Obtenido de Sala de Prensa INEGI: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/enoe_ie/enoe_ie2021_02.pdf
- INSP. (2017). Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco. México. Obtenido de Gob.mx: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/234856/CONSUMO_DE_DROGAS.pdf
- IPJ. (2020). *Programa Especial de Juventudes de Impulso a la Juventud 2016 - 2021*. Puebla.
- IPJ. (2021). *Diagnóstico del Programa Presupuestario (PP) E026 Ejecución de Políticas y Acciones para el Desarrollo Integral de la Juventud*. Puebla.
- Rodriguez, E. (2011). Políticas de Juventud y Desarrollo Social en América Latina: Bases para la construcción de Respuestas Integradas. *VIII Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina*. San Salvador .
- UNESCO. (2020). *UNESCO (2020). Protecting and mobilizing youth in COVID-19 responses*. París.
- UNFPA. (2018). Manual metodológico para la cuantificación del gasto público social dirigido a la Adolescencia y Juventud en los países de América Latina. México.
- UNFPA. (2019). *165 Millones de Razones: Un llamado a la acción para la inversión en adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe*. UNFPA en México/Oficina Regional del UNFPA para América Latina y el Caribe.
- UNFPA. (2020). Análisis de Viabilidad para la implementación de la metodología del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en las entidades federativas. México.
- UNFPA. (2021). *Situación de las Personas Adolescentes y Jóvenes. Información Oportuna para la toma de decisiones*. México.
- UNFPA. (2021b). *Gasto público social en adolescencia y juventud 2017-2019*. México. Ciudad de México.

Gasto Público Social en Adolescentes y Jóvenes en el Estado de Puebla: 2011 – 2021

ISBN: En trámite

© Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2022

La elaboración de este informe fue impulsada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en México, el Instituto Mexicano de la Juventud y el Gobierno del Estado de Puebla, a través del Instituto de la Juventud del Estado (IPJ).

El documento fue elaborado para UNFPA México y el IPJ, bajo la supervisión técnica a cargo de Diana Carrillo, Coordinadora Nacional del Proyecto Generación 2030 de UNFPA México.

El equipo encargado de la elaboración de este documento agradece especialmente la colaboración y predisposición de todo el personal de ambas instituciones, particularmente a los responsables de la supervisión técnica, así como el apoyo brindado para la realización de este estudio.

La publicación está disponible en el sitio web de UNFPA México. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que se presentan los datos que contiene no implican por parte de 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.

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 UNFPA podrá ser considerado responsable de daño alguno causado por su utilización.

Equipo de trabajo

Consultores

Emanuel Gustavo Inserra, Coordinador del Equipo

Martha Lilia Alvarado Flores, Coordinadora de Documentación y Operación

UNFPA México

Sra. Alanna Armitage, Representante del UNFPA México

Iván Castellanos Nájera, Oficial Nacional de Programas en Población, Desarrollo y Juventud

Diana Carrillo, Coordinadora Nacional del Proyecto Generación 2030

Instituto Mexicano de la Juventud

Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, Director General

Gabriela Torres Martínez, Jefa del Departamento de Coordinación Zona Sur

Instituto Poblano de la Juventud

Alfredo Parada Salmorán, Director General

Equipo de Comunicación Social:

- Emma Aylin Carreón Álvarez
- Alba Edith Moreno Aguilar
- Yesenia Sibaja Santiago



Contribuyendo a un mundo
donde cada embarazo sea deseado,
cada parto sea sin riesgos y
cada persona joven alcance
su pleno desarrollo.

mexico.unfpa.org



UNFPA México



@UNFPAMexico



@unfpamexico



unfpamexico

**Fondo de Población de las Naciones Unidas
(UNFPA) en México**

Homero 806

Col. Polanco

C.P 11550

Ciudad de Mexico, México

Tel. +52 55 52507977

mexico.unfpa.org

NEW YORK 100

W E