



Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en el Estado de Campeche 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 |

Contenido

Prólogos	8
Introducción	11
Capítulo 1 Contexto socioeconómico de la población adolescente y joven	14
Capítulo 2. Marco Normativo e Institucional vigente a nivel nacional y estatal	20
Capítulo 3. Metodología para cuantificar el Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud	27
Conceptos básicos	27
Objetivos específicos	28
Población objetivo	28
Descripción metodológica del GPSAJ y Sistema Presupuestario Mexicano	29
Clasificaciones específicas del GPSAJ	33
Aplicación metodológica del GPSAJ al estado de Campeche	36
Capítulo 4. GPSAJ: Principales resultados	38
Capítulo 5. GPSAJ: Resultados por grupos de edad y por sexo	44
Capítulo 6. Recomendaciones para las próximas etapas del estudio	49
Capítulo 7. Conclusiones y recomendaciones de políticas públicas dirigidas a las personas adolescentes y jóvenes	53
Referencias bibliográficas	60

| Índice |

Gráficos

Gráfico 1: Relación hombres – mujeres por subgrupo etario, 2020	15
Gráfico 2: Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito en Campeche por cada 100 mil personas jóvenes, según sexo, 2018	15
Gráfico 3: Población con alguna discapacidad por rango etario, 2020	16
Gráfico 4: Tasa neta de cobertura educativa, por nivel, 2019	18
Gráfico 5: Momentos contables	30
Gráfico 6: Etapas de la metodología de cuantificación del GPSAJ	35
Gráfico 7: Evolución del gasto (miles de pesos), 2012 – 2021	38
Gráfico 8: GPSAJ como porcentaje del gasto y del gasto social, 2012 – 2021	39
Gráfico 9: GPSAJ per cápita, 2012 – 2021	39
Gráfico 10: GPSAJ por clase, 2012 – 2021	40
Gráfico 11: GPSAJ por categoría, 2012 – 2021	41
Gráfico 12: Distribución porcentual del GPSAJ por subgrupo, 2012 – 2021	45
Gráfico 13: GPSAJ por subgrupo y clase, 2012 – 2021	46
Gráfico 14: Porcentaje de Mujeres sobre el total de población, 2012 – 2021	47

Cuadros

Cuadro 1: Distribución de la población en el estado de Campeche, 2020	14
Cuadro 2: Marco normativo relevante	20
Cuadro 3: Subgrupos etarios	29
Cuadro 4: Clasificaciones presupuestarias	30
Cuadro 5: Clasificación de programas presupuestarios	31
Cuadro 6: Categorías y subcategorías	37
Cuadro 7: Gasto según cuenta pública vs. gasto reportado por transparencia	36
Cuadro 8: GPSAJ, Categorías y principales subcategorías, 2015 – 2021	43
Cuadro 9: Participación de Subgrupos poblacionales en el total de la población adolescente y joven, 2020	44
Cuadro 10: Principales programas dirigidos a Mujeres	48
Cuadro 11: Resumen de principales componentes del GPSAJ	55

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
INJUCAM	Instituto de la Juventud del Estado de Campeche
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 en políticas que favorezcan el desarrollo integral de las personas adolescentes y jóvenes, aprovechando el bono demográfico que aún existe en México, 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 Campeche habitan 314,000 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 Campeche 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.

Dra. Alanna Armitage

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

Prólogo

El Informe del Gasto Público Social en la Adolescencia y Juventud, en el Estado de Campeche, en el periodo comprendido entre el año 2012 y el 2021 nos describe la importancia y trascendencia de invertir en nuestras nuevas generaciones, ya que, al destinarles recursos públicos en el presente fortalecemos las oportunidades que tendrán de desarrollarse para que juntos disfrutemos un mejor futuro.

El renovar su educación, su salud y la procuración de sus derechos son ejemplos significativos y partes esenciales de esa inversión, misma que ha sido creada tanto para cubrir las necesidades de los jóvenes como las de las adolescentes de nuestro estado. Así, este documento nos presenta información muy valiosa acerca del gasto público social que hemos realizado, nos permite visualizar un panorama más completo de su significado y nos convoca a continuar el ejercicio de otorgarle derechos vitales a este grupo poblacional.

En nuestro país reconocemos la labor que realiza el Fondo de Población de las Naciones Unidas ya que promueve que, si los gobiernos fomentamos su participación activa, si logramos que gocen de buena salud física y mental, accedan a una educación de calidad y les ofrecemos, además, oportunidades productivas, sin duda les prepararemos para superar los desafíos de la pobreza o la falta de educación o aspirar a concretar sus metas individuales y sociales.

Yo creo en mis sobrinos campechanos. Amo su energía, su fuego interno, sus ideas progresistas y su amor por la vida; y por eso mismo, estoy convencida de que ellos son los mejores agentes de progreso para el hoy y para el mañana.

Los jóvenes son el viento fresco que renueva la vida de los pueblos. Nuestras juventudes son prioridad para mi gobierno. Confío que, al fortalecer sus alas con mejores oportunidades en distintos ámbitos como lo son la educación y el acceso a los sistemas de salud, entre otros, ellas tendrán la fortaleza para volar y consolidarán el sueño de transformar nuestro México.

Atentamente

Layda Elena Sansores San Román

Gobernadora Constitucional del Estado de Campeche

Prólogo

En los nuevos tiempos que transitamos, las juventudes hemos jugado un papel elemental y disruptivo en la vida pública del País y del estado. Le hemos dado rumbo y legitimidad a quienes hoy nos representan y sentado las bases para generar las condiciones que permitan reivindicarnos con más y mejores oportunidades para un desarrollo integral y sostenible.

Es nuestro deber, asumir con mucha responsabilidad el papel que la historia nos ha brindado, impulsar el relevo generacional y luchar por un Campeche, en el que todas y todos tengamos acceso a los mismos derechos, sin ningún tipo de condición.

En esa tesitura, el informe “Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en el Estado de Campeche 2012-2021” no solo representa el estudio y análisis de la inversión, que, si bien es de suma importancia, la transformación que buscamos no es solo política, sino una revolución del pensamiento y de nuestras acciones. Es muy relevante la realidad que nuestro sector anhela construir. Rechazamos el clasismo, el racismo y cualquier tipo de discriminación y odio, abrazamos con valentía la lucha que nuestros antepasados dieron por la justicia y la libertad.

Es importante entender la representatividad de nuestro sector en la población, actualmente el 29% de los habitantes en el estado son juventudes de 12 a 29 años y la edad mediana del total de la población es de 29 años. Somos un estado joven, que debe priorizar el bienestar de nuestras presentes y futuras generaciones, y es el compromiso, que, desde el Gobierno de Todos, encabezado por la Licenciada Layda Elena Sansores San Román, hemos asumido y por el cual estamos trabajando.

Al fin de cuentas, incrementar las inversiones estratégicas en nuestro sector poblacional, con una perspectiva de juventudes y garantizando la transversalidad interinstitucional es como sentaremos las bases de un verdadero desarrollo integral y sostenible.

Introducción

Casi una de cada tres personas que habitan en el estado de Campeche 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 2021 – 2027 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 vulnerable. Por tal motivo, una de las estrategias es la inclusión y el desarrollo de las juventudes campechanas.

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 Campeche, a través del Instituto de la Juventud del Estado de Campeche (INJUCAM), 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.

Introducción

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 INJUCAM 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 Campeche para el periodo 2010 – 2020, 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 Campeche.

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, aunque no cuente 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 Campeche, 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 Campeche, 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 Campeche, con base en los datos obtenidos.

1

Contexto socioeconómico de la población adolescente y joven

Con una población total de 928,363 personas en 2020, el estado de Campeche representa el 0.7% de la población mexicana, siendo el tercer estado menos poblado y el cuarto menos densamente poblado. El 29.3% de la población que habita en el estado es adolescente o joven, proporción similar a la media nacional (30%). Sin embargo, se puede afirmar que el estado de Campeche es aún un estado joven, dado que la edad mediana es de 29 años, es decir, que la mitad de la población del estado tiene 29 años o menos (INEGI, 2021).

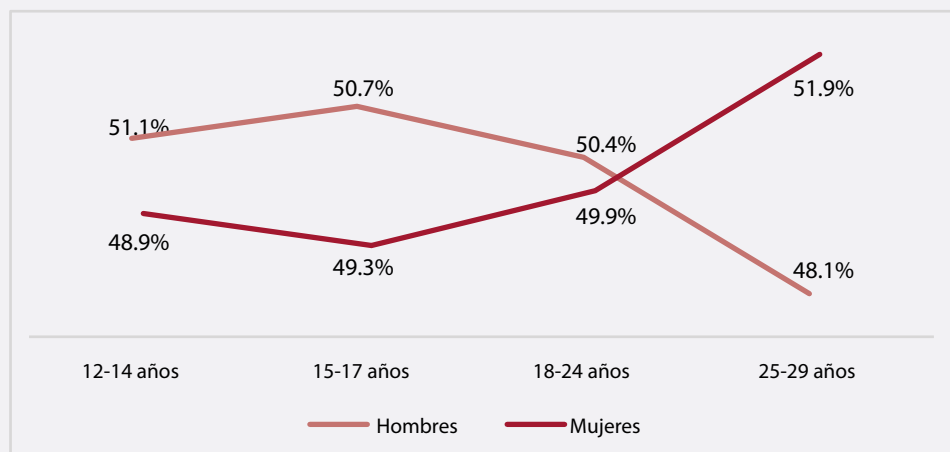
Cuadro 1: Distribución de la población en el Estado de Campeche, 2020

Grupo Poblacional	Mujeres	Hombres	Total	% del total
(12 - 14 años)	23,187	24,197	47,384	5,1%
(15 - 17 años)	22,552	23,210	45,762	4,9%
(18 - 24 años)	53,399	52,535	105,934	11,4%
(25 - 29 años)	37,752	35,046	72,798	7,8%
Total AyJ	136,890	134,988	271,878	29,3%
Total estatal	471,424	456,939	928,363	0,7%

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 96.9, es decir que hay casi 97 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: Proporción de hombres y mujeres por subgrupo etarios



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

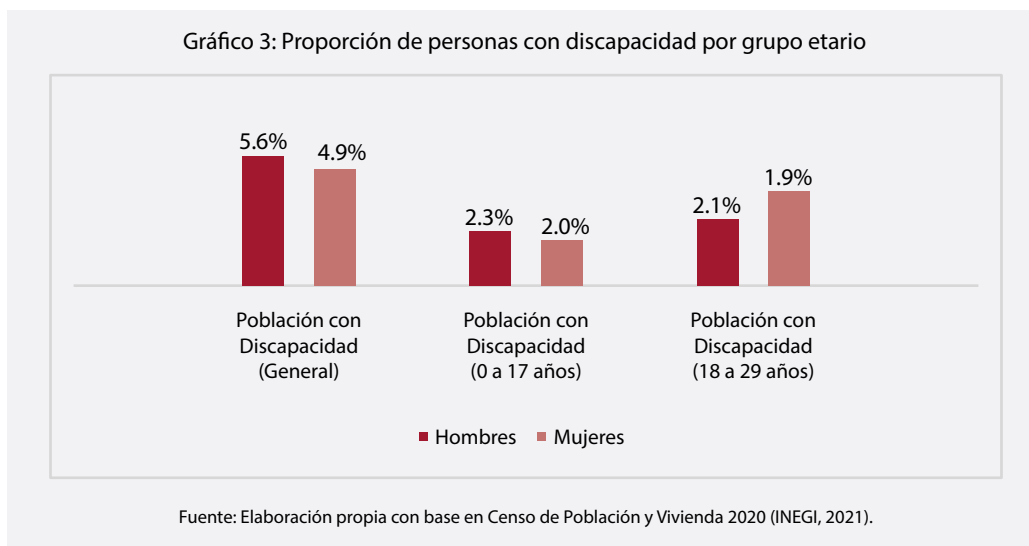
Esto se debe básicamente a dos grandes factores. En primer lugar, hay una mayor tasa de mortalidad entre los hombres jóvenes que entre las mujeres, principalmente debido a accidentes de transporte (CONAPO, 2018). En segundo lugar, si bien Campeche no es uno de los principales estados migrantes¹, por cada persona que llega al estado, 1.5 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 Campeche por cada 100 mil personas jóvenes según sexo, 2018



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

¹ La migración internacional representó en 2020 el 0.3% del total mexicano, siendo muy inferior a su peso poblacional. Respecto a la migración interna principalmente se da con los estados colindantes (Tabasco, Veracruz, Quintana Roo, Yucatán y Chiapas), y el segundo principal motivo es laboral.



Respecto a las minorías, cabe notar que la población que habla una lengua indígena en el estado es del 10.5%, sensiblemente superior a la media nacional que es del 6.1%. De estos, 3 de cada 4 son de ascendencia maya (INEGI, 2021). Esto agrega una complejidad a la situación de estos y estas jóvenes, dado que la población joven indígena, es comúnmente víctima de discriminación (Gobierno del Estado de Campeche, 2022).

Entre las personas que se reconocen como afromexicanas, el porcentaje alcanza al 2.1% de la población del estado, muy similar a la media nacional (2%). Misma situación se verifica entre la población con alguna discapacidad, donde los valores son ligeramente superiores pero dentro del rango de la media nacional (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 50.2, es decir que existen 50 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

² El 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.

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 de Campeche en su vertiente de Inclusión, Bienestar y Justicia Social, dedica un apartado para hablar de las y los jóvenes, su realidad, retos y áreas de oportunidad, reconociendo en su diagnóstico personas jóvenes que “se ven encerrados en un círculo vicioso donde no estudian ni pueden trabajar”, “problemas de seguridad ciudadana como la drogadicción, el alcoholismo, o el pandillerismo”, y “la falta de cobertura e infraestructura educativa así como la oferta deficiente de carreras que los incentive a estudiar y una falta de vocación” (Gobierno del Estado de Campeche, 2022).

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 53.4% de las personas jóvenes se encuentra en situación de pobreza multidimensional, y este indicador aumenta hasta 75.4% 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) personas jóvenes no adultas que no asisten a la escuela y b) personas jóvenes adultas que no asisten a la escuela y no integradas al mercado de trabajo por no tener interés³.

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).

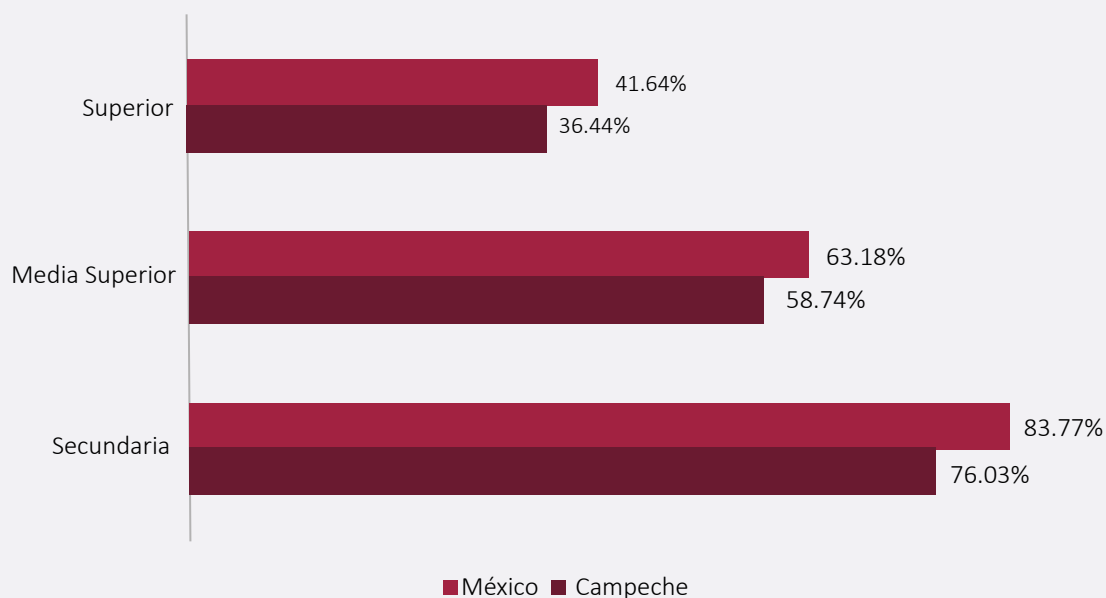
³ En este último grupo se evitó incluir a quienes se dedican a tareas del hogar por propia elección en la medida en que, siendo adultos, sus decisiones tienen mayor peso que no siéndolo. Se trata pues de un tabulado que procura delimitar mejores poblaciones objetivo para una discusión y diseño de política pública más allá de cifras con poco discernimiento o cuidado en su construcción o conceptos estigmatizantes como “ninis”.

En el estado de Campeche, este porcentaje es mayor, el 12%, superando las 20,000 personas jóvenes, de las cuales el 92% son mujeres. A este grupo se debe sumar las mujeres jóvenes que no están disponibles por restricciones para incorporarse a los mercados de trabajo⁴, que en el estado sumaban 1,979 más, mientras que paradójicamente entre los hombres, ese indicador es literalmente cero. 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 14.7 horas semanales en actividades no económicas, mientras que entre las mujeres es del doble con 29.2 horas.

Independientemente de que sean económicamente activos o no, la población adolescente y joven, enfrenta el reto de acceder a la educación. En Campeche, el 18.8% de las personas jóvenes viven en situación de rezago educativo. Si bien, el porcentaje es menor 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).

⁴ Se consideran "No Disponibles por restricciones para incorporarse a los mercados de trabajo" aquellas personas 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).

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).

La población más joven, aquellos/as quienes ya no estudian, que se encuentran trabajando o que ya no viven con sus padres, son los/las que están más expuestos y consumen drogas en mayor proporción. El consumo de marihuana es alto en la entidad, pero, en general, la demanda de atención en la población es menor al promedio nacional, no obstante, sí atrae las miradas que la principal demanda de atención es por el consumo de cocaína. Los datos de la Encuesta Nacional de Adicciones, indican que hay un consumo excesivo de alcohol la mayoría de las ocasiones (consumo explosivo), aunque el tiempo entre ellas no es muy frecuente (INJUCAM, 2017).

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 Campeche"⁵.

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.

⁵ UNFPA México | Situación de las personas adolescentes y jóvenes de Campeche

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 y soberanías, creando instituciones y regulando sus actividades.

Mientras que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias marcan los grandes objetivos y prioridades sociales, los reglamentos, planes y programas delimitan las estrategias y acciones.

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 leyes⁶.

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.

⁶Uno 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.

Cuadro 2: Marco normativo relevante

Instrumento legal	Objeto y ente rector
Nivel federal	
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.
Ley General de Educación	Regula la educación que imparten el Estado Nacional-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, 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 a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, 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.

Cuadro 2: Marco normativo relevante

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	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.
Nivel estatal	
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	Norma fundamental del Estado de Campeche, como parte integrante de la Federación constituida por los Estados Unidos Mexicanos. Establece que además de lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe sobre derechos garantizados para toda persona que se encuentra en territorio nacional, las que estén en territorio campechano gozarán de los demás derechos humanos que esta Constitución reconoce y garantiza en su ejercicio, así como los que surjan de los convenios internacionales suscritos por el Estado Mexicano y de las leyes que emita el Congreso de la Unión emanadas de la Carta Federal. Expresa además que el ejercicio de los derechos de los adultos no podrá en ningún momento, ni en ninguna circunstancia, condicionarse o anteponerse a los derechos de la niñez y de la adolescencia.

Cuadro 2: Marco normativo relevante

Instrumento legal	Objeto y ente rector
Nivel estatal	
Plan Estatal de Desarrollo	Es el instrumento legal, 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 un diagnóstico general; objetivos; estrategias, líneas de acción e instrumentos de planeación, programas presupuestarios, metas a nivel de objetivos y programas; definición de los mecanismos e instrumentos de vinculación y armonización del plan; responsables de la ejecución; mecanismos de seguimiento y evaluación y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
Ley de la Juventud del Estado de Campeche	Tiene por objeto facilitar e impulsar el desarrollo integral de las y los jóvenes conforme a sus necesidades generales a través de la difusión, promoción y protección de los derechos que esta ley y demás ordenamientos jurídicos consignan a favor de la juventud; asimismo establece el funcionamiento y atribuciones del Instituto de la Juventud del Estado de Campeche.
Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche	Reconoce a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos y garantiza el pleno y efectivo goce, ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos humanos. Desarrolla las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendientes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración.
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche	Tiene por objeto regular el ejercicio de las facultades y atribuciones que corresponden al Poder Ejecutivo del Estado, así como establecer las bases para la organización, funcionamiento y control de la Administración Pública del Estado de Campeche.
Código Fiscal de Estado de Campeche	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)⁷ es el organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal encargado de promover y fomentar las condiciones que aseguren a la juventud⁸ un desarrollo pleno e integral, en igualdad y sin discriminación.

A nivel estratégico, el Programa Nacional de Juventud 2021-2024⁹(PROJUVENTUD)⁹, 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.

⁷ Fundamento en la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1999.

⁸ De 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.

⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2021.

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 este¹⁰, 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 ejes¹¹:

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 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 personas 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

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

¹¹ <https://www.gob.mx/imjuve/acciones-y-programas/programa-nacional-de-juventud-projuventud>

- 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 personas jóvenes que estén inscritas 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) 2021-2024¹², 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.

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.

A nivel estatal, el documento rector de la política pública es el Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027, elaborado bajo los criterios de la Ley de Planeación del Estado de Campeche. Está conformado por un diagnóstico general, objetivos, estrategias, líneas de acción e instrumentos de planeación, programas presupuestarios, metas a nivel de objetivos y programas, definición de los mecanismos e instrumentos de vinculación y armonización del plan, responsables de la ejecución, mecanismos de seguimiento y evaluación y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Establece los lineamientos de carácter global, sectorial y municipal, en congruencia con el PND y con objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Se establecieron "misiones", que están alineadas a los ejes estratégicos del PND que agrupan los temas prioritarios dentro del estado.

Las cinco misiones contenidas en el Plan Estatal son transversales e interrelacionadas entre sí, en temas de eficiencia gubernamental, seguridad ciudadana, bienestar social y humano, desarrollo económico, arte, cultura y deporte, sustentabilidad, entorno urbano y servicios públicos. Estas misiones requieren no solo una coordinación estrecha entre todas las dependencias del gobierno, sino una visión sistémica, por lo que son abordadas de manera integral

¹² Decreto publicado el 31 de diciembre del 2021 en el Diario Oficial de la Federación.

y transversal, conforme a los objetivos específicos, estrategias y líneas de acción.

El Plan Estatal de Desarrollo de Campeche en su vertiente de Inclusión, Bienestar y Justicia Social, dedica un apartado para hablar de las y los jóvenes, su realidad, retos y áreas de oportunidad. Pone especial énfasis en las personas jóvenes, identificando las siguientes problemáticas:

1. Exclusión social y falta de oportunidades como consecuencia de la disminución del ingreso familiar que impacta al nivel de escolaridad, traducido en abandono escolar.
2. Población indígena, víctima de discriminación.
3. Drogadicción, alcoholismo o pandillerismo, identificados como unos de los principales problemas de salud pública de Campeche.
4. Falta de cobertura e infraestructura educativa.
5. Falta de oportunidades de desarrollo cultural y deportivo.

Una de las novedades en la reciente administración, es la creación del Parlamento de la Juventud Campechana, que encuentra su fundamento en la Ley de la Juventud del Estado de Campeche¹³, integrado por 35 personas que se encuentran en el rango comprendido entre los 12 y 29 años de edad. Dicho Parlamento, es un espacio de inclusión para escuchar las ideas, necesidades y propuestas de las y los jóvenes campechanos en el Congreso para beneficio del estado. El Instituto de la Juventud del Estado de Campeche (INJUCAM) es el organismo público descentralizado creado por acuerdo del Ejecutivo Estatal el 19 de diciembre del 2000. Es responsable de mejorar de manera directa las condiciones de vida de las y los jóvenes campechanos, a través de una participación activa en la vida económica, social, política y cultural de la sociedad en que habitan y se desarrollan

El INJUCAM tiene además, entre sus objetivos, el diseño e implementación de la Política Estatal de Juventud que establezca e incorpore desde su concepción la dimensión social, la económica, la política y la cultural de las personas jóvenes. Dicha Política Estatal de Juventud será equitativa, incluyente, participativa e integral en la que tanto los individuos, las diferentes organizaciones de la sociedad civil, como los Ayuntamientos y el Estado Campechano a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la entidad, reconozcan a las y los jóvenes como auténticos sujetos sociales de hecho y de derecho, garanticen su desarrollo y promuevan la participación e incorporación activa de estos en la toma de decisiones.

Asimismo, el Instituto, tiene a su cargo la promoción, creación y protección del empleo de la juventud bajo el principio de igualdad de oportunidades, consolidando su incorporación a la actividad económica mediante una ocupación específica y formal. Asimismo, promueve programas y planes para el desarrollo de la primera experiencia laboral de las y los jóvenes campechanos. El Instituto además coadyuva con las autoridades en temas de salud de interés para la juventud, prevención del embarazo en adolescentes, de adicciones, derechos sexuales y reproductivos; actividades deportivas y culturales; igualdad de oportunidades, entre otras.

¹³ Artículos 36 bis, ter, quáter, quinquies; adicionados mediante decreto 67 de la LXIV Legislatura, publicado en el P.O. del Estado No. 1690 Tercera Sección de fecha 30 de mayo de 2022.

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 público¹⁴, 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. 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.

¹⁴ 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.

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 Campeche para el periodo 2010 - 2020, 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 Campeche.

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 cumplidos¹⁵. 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.

¹⁵ La Ley del IMJUVE y la Ley de la Juventud del Estado de Campeche 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 de la población adolescente y joven

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.

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.

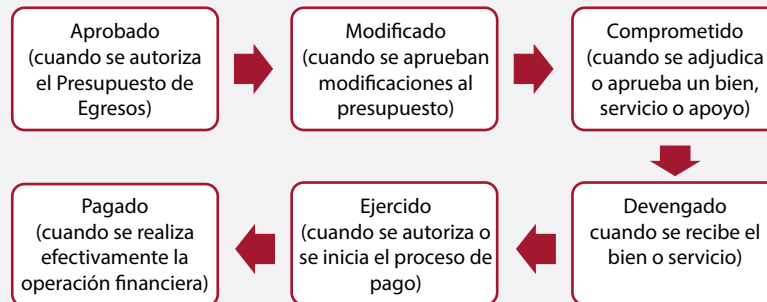
La Ley General de Contabilidad Gubernamental establece “los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización” y es de “observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo 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 Campeche e, incluso, para los trece 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 año¹⁶.

¹⁶ 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.

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 población¹⁷.

Cuadro 4: Clasificaciones presupuestarias

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, Campeche, 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 2018 y datos abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponibles en www.transparenciapresupuestaria.gob.mx.

¹⁷ Por 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 5: Clasificación de programas presupuestarios

Clasificación	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
Administrativos y de apoyo	M	Apoyo al proceso presupuestario	Administración de recursos públicos desarrolladas por las Oficialías 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)

Cuadro 5: Clasificación de programas presupuestarios

Clasificación	Clave programa		Descripción
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	Aportaciones a Fondos de Estabilización	Destino de Ingresos excedentes provenientes de la Ley de Ingreso de acuerdo a 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 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.

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 Niñez ¹⁸ (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.

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 las y los 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 personas 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 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.

¹⁸ 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.

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, solo 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

Clasificación	Definición
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

Cuadro 6: Categorías y subcategorías

Clasificación	Definición
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 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 Campeche

En el caso de Campeche, la información proporcionada por transparencia corresponde al presupuesto ejercido por Ramo, Programa y Partida, para los años 2012 a 2021.

Dicha información fue complementada con el sistema de evaluación del desempeño o reglas de operación a efectos de determinar su objetivo/descripción y la población objetivo.

A efectos de validar la información, se comparó con lo reportado en cuenta pública. Para los años 2012 y 2013, existe una diferencia del 3.8% y del 5.1% respectivamente, lo que puede deberse a algún ajuste derivado de la dictaminación de estados financieros o bien a la diferencia entre el gasto devengado y ejercido, sin embargo no es significativo en el gasto global.

Para los años 2014 a 2021, la diferencia se debe únicamente al redondeo de cifras, ya que en cuenta pública se presentan en miles de pesos, mientras que el reportado por transparencia es en pesos. De todas formas, las diferencias no exceden del 01.0%.

Cuadro 7: Gasto según Cuenta Pública vs. Gasto Reportado por Transparencia

Año	Gasto Cuenta Pública	Gasto Reportado	Diferencia (%)
2012	18,904,627,358.00	18,190,891,260.34	713,736,097.66 (3.8%)
2013	19,433,932,926.00	18,448,273,547.75	985,659,378.25 (5.1%)
2014	21,462,902,129.00	21,462,902,129.34	-0.34 (0.0%)
2015	23,198,692,000.00	23,168,692,178.56	29,999,821.44 (0.1%)
2016	21,475,765,000.00	21,475,764,796.69	203.31 (0.0%)
2017	22,862,079,000.00	22,862,079,320.36	-320.36 (0.0%)
2018	25,153,667,000.00	25,153,667,168.17	-168.17 (0.0%)
2019	23,198,332,000.00	23,198,331,724.32	275.68 (0.0%)
2020	23,832,684,000.00	23,832,684,097.97	-97.97 (0.0%)
2021	23,190,554,000.00	23,190,554,280.41	-280.41 (0.0%)

Fuente: Elaboración propia.

Al mismo tiempo, se evidencia, sobre todo en los primeros años del periodo, 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.

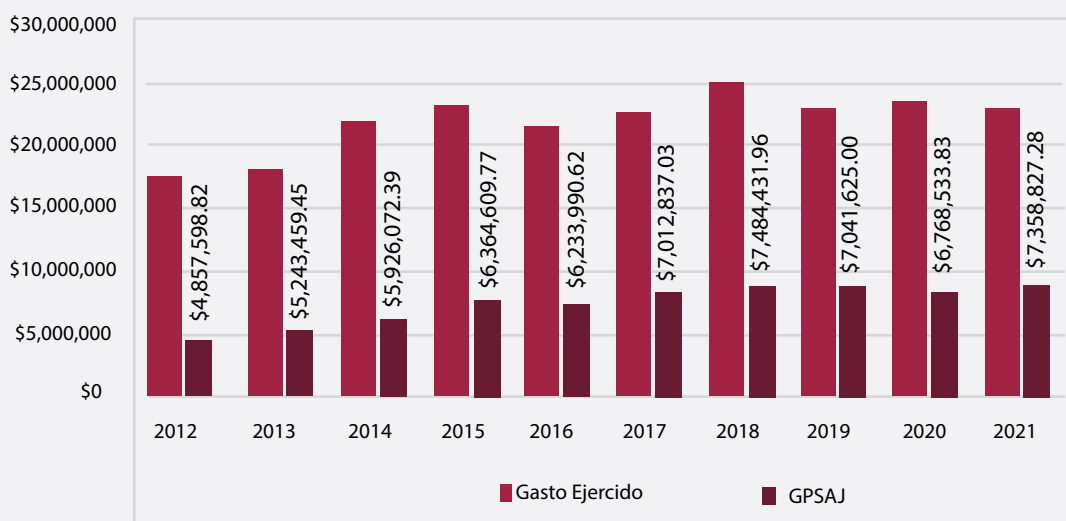
Finalmente, cabe mencionar que, en general, los programas presupuestales cuentan con su matriz de indicadores de marco lógico o una evaluación del desempeño durante el periodo analizado, por lo que la certeza respecto a la población objetivo del programa es muy alta, lo que permite ajustar las asimetrías 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% ¹⁹. Solo entre 2015 y 2021, años para los que se tienen datos presupuestales, el GPSAJ ascendió a un total de 64.29 mil millones de pesos.

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



Fuente: Elaboración propia.

En términos relativos, dicho monto corresponde al 29.1% del presupuesto total ejercido y al 14.0% 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).

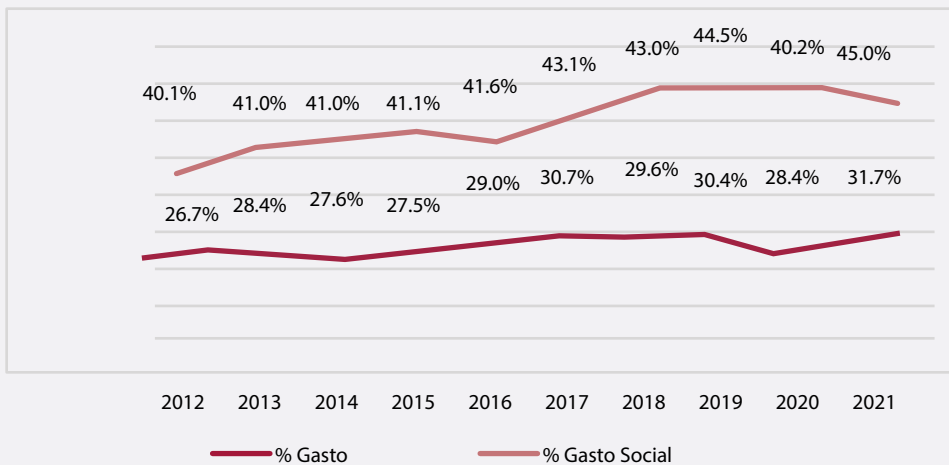
El comportamiento del GPSAJ para el periodo 2012 – 2021, en términos absolutos, es positivo, con una tendencia claramente creciente. Igualmente, en porcentaje aumenta su participación en el total del gasto, pasando de un 26.7% en 2012 a 31.7%, un incremento de 5 puntos porcentuales.

La ligera caída del GPSAJ en 2020, obedece a la pandemia por COVID19, dado que para atender a la demanda de salud, fue necesario reorientar el gasto de otros sectores, por ejemplo educación al sector salud.

Si bien el peso del GPSAJ sobre el total del gasto (29.1%) es similar al porcentaje de la población adolescente y joven (29.3%), al compararse con el gasto social sube al 42.2% promedio en la década, lo que muestra la priorización hacia este grupo poblacional.

¹⁹ De acuerdo a estimaciones para 2012, ya que no se cuenta con datos de gasto.

Gráfico 8: GPSAJ como porcentaje del gasto y del gasto social, 2012-2021

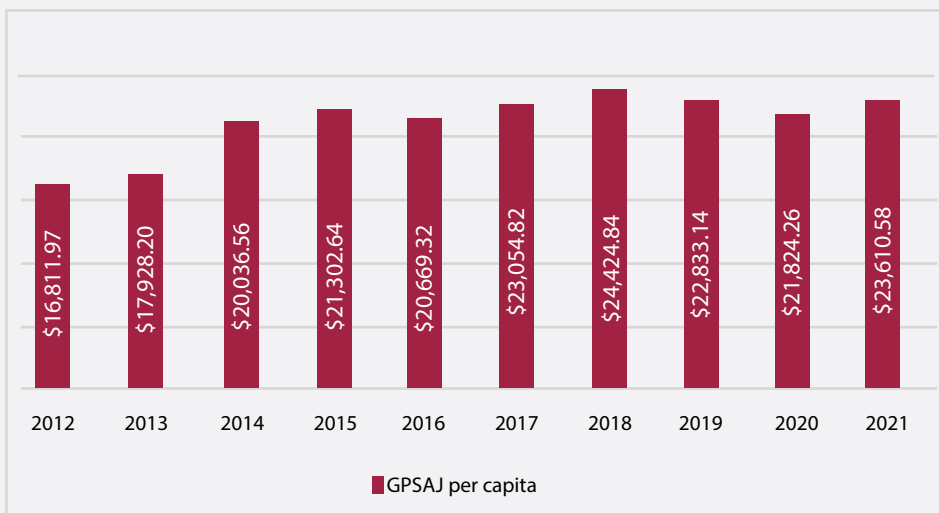


Fuente: Elaboración propia.

Como se mencionó, 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 16 mil y 24 mil pesos, con un valor de \$23,610.6 en 2021.

Gráfico 9: GPSAJ Per Cápita, 2012 - 2021



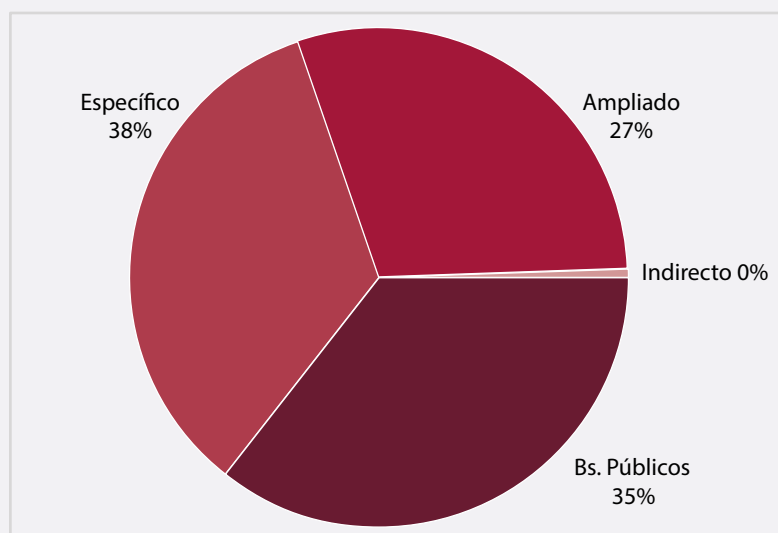
Fuente: Elaboración propia.

No obstante lo anterior, es necesario tener cuidado con este indicador, dado que la inflación acumulada entre los años 2012 a 2021 ha sido superior al 49%, empujada sobre todo por la inflación post pandemia. Por lo anterior, en términos reales los \$23,610.6 de 2021 equivalen a aproximadamente \$11,743.9 de 2012. Cabe mencionar que el GPSAJ por persona adolescente o joven para 2021 es similar pero 3.5% superior al gasto global por persona, que es de \$22,802.7, 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 2012 – 2021, el 38% fue gasto específico, es decir aquel dirigido específicamente a la población adolescente y joven, seguido por el gasto en bienes públicos, es decir aquel dirigido a toda la población, incluyendo adolescentes y jóvenes, con el 35%.

El porcentaje restante corresponde al 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 (jóvenes y personas adultas) o a la educación básica (niñas, niños y adolescentes). El gasto indirecto, que es el orientado a las personas adolescentes y jóvenes como parte del grupo familiar no llega al 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 2012 - 2021

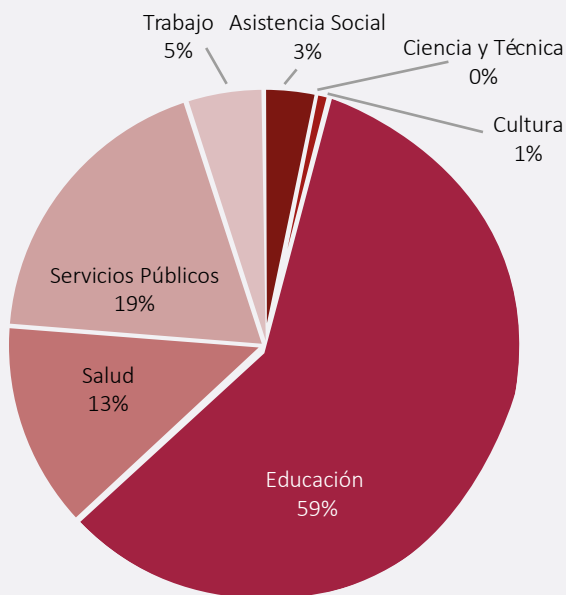


Fuente: Elaboración propia.

Uno de los componentes del gasto específico tiene que ver con el trabajo del Instituto de la Juventud. El INJUCAM para fomentar el desarrollo integral de las y los jóvenes de 12 a 29 años organiza y gestiona distintas actividades, con las que se busca proporcionar herramientas que les ayuden a desarrollar capacidades intelectuales, deportivas y artísticas, así como habilidades de integración y compromiso con la sociedad. Actualmente, esta estrategia atiende al 30 % de la población. El programa insignia por su visibilidad es el Premio Estatal de la Juventud, otorgado por el gobierno de Campeche, para reconocer la labor, el esfuerzo y la dedicación de las y los jóvenes que, con su entusiasmo y dedicación, son ejemplo para las generaciones presentes y futuras. En su primer año se premiaron a 9 jóvenes que destacaron en las siguientes categorías: logro académico, compromiso social, ingenio emprendedor, discapacidad e integración, expresiones artísticas y artes populares, fortalecimiento a la cultura indígena, protección al medio ambiente y derechos humanos.

La segunda clasificación del GPSAJ se refiere a la categoría, es decir en que sector o rubro se destina el gasto. Casi el 60% de GPSAJ se destina a educación, seguido por servicios públicos y salud, explicando más del 90% del GPSAJ. La importancia de la educación se evidencia en diversas acciones para que las alumnas y los alumnos de educación media superior en las comunidades marginadas puedan continuar con sus estudios en el siguiente nivel. Por ejemplo, en el año escolar 2021-2022, en la modalidad de Telebachillerato Comunitario (TBC), se atendieron a 1,496 alumnos de 19 localidades del estado, apoyando particularmente a 108 alumnos en situación de vulnerabilidad con la entrega de equipos tecnológicos, a través del Programa Formación Jaguar. El restante 10% se distribuye entre apoyo al trabajo, asistencia social, cultura y promoción de la ciencia. Por ejemplo, el Instituto del Emprendedor lleva a cabo el programa la travesía del emprendedor, enfocado a adolescentes y jóvenes de entre 15 y 25 años, un programa de capacitación personalizada en emprendimiento para el desarrollo de ideas de negocio sostenibles.

GRÁFICO 11: GPSAJ por categoría , 2012 – 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 98.9% 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 1.1% 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, para el ciclo escolar 2021-2022 se otorgaron becas y apoyos escolares al 35 % de las alumnas y los alumnos inscritos en escuelas públicas de educación básica; al 92 % de estudiantes en planteles públicos del nivel medio superior, y al 74 % de los jóvenes que cursan la educación superior. Al respecto destaca la participación de la Fundación Pablo García, que promueve la equidad educativa mediante el otorgamiento de becas a estudiantes con logro académico sobresaliente o en condiciones de vulnerabilidad social.

En Salud, el 97.2% del gasto se dirige a la prestación de servicios de salud, ya sea ambulatoria u hospitalización, en los 3 niveles. El porcentaje restante, se refiere a acciones de prevención (como personas farmacodependientes) y de atención de condiciones de salud específicas (como embarazo adolescente y salud mental).

Entre algunas acciones, destaca la sustitución de seis unidades móviles, lo que representó una inversión de 10.9 millones de pesos, provenientes del INSABI y se incrementó con una unidad móvil para fortalecer y ampliar los servicios de salud sexual y reproductiva, dirigidos especialmente a la población joven.

Las categorías de Servicios Públicos, Asistencia Social y Trabajo son las más dispersas, por lo que la información se presenta en la tabla siguiente. En el caso de Cultura y Ciencia y Técnica solo tienen una subcategoría que concentra el total del gasto: propuestas culturales y promoción de la ciencia y la tecnología. No se identifican presupuestalmente programas que se destinen al mejoramiento de la vivienda.

Algunas iniciativas se pueden relacionar con varias categorías, como por ejemplo el Museo Cultural de la Diversidad, que cohesiona políticas públicas culturales inclusivas, para fomentar la cohesión y la participación social.

Cuadro 8: GPSAJ por categoría y subcategoría, 2015 - 2021

Principales Categorías	Subcategoría y % sobre el total de la categoría
Educación	Cobertura Educativa (98.9%)
Salud	Atención Ambulatoria e Internación (97.2%)
Servicios Públicos	Regulación, Seguridad Pública y Restitución de Derechos (44.3%) Infraestructura Social (36.7%) Comunicaciones y transporte (10.8%)
Asistencia Social	Atención de personas vulnerables, en riesgo y violencia familiar (69.6%) Deportes y recreación (17.7%)
Trabajo	Competitividad de las empresas

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior no implica que no se realicen otras acciones. Por ejemplo, los Centros de Desarrollo Integral son espacios de convivencia, atención, prevención y protección a la salud para las y los jóvenes entre 12 y 29 años; en los que se busca generar puntos de encuentro y de convivencia sana que sean útiles para la reflexión crítica, el intercambio de saberes, y para que puedan involucrarse en la comunidad, ya sea a través de la apropiación del espacio público, la cultura, el cuidado de la salud o el trabajo colectivo. Actualmente, estos centros atienden a 9,000 personas jóvenes.

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. En 2021, durante la ceremonia de premiación a la juventud, las y los adolescentes jóvenes contaron con un espacio multicultural en el que participaron bandas musicales, se mostraron obras de artistas locales, y se impulsó la economía de jóvenes emprendedores al brindarles un espacio para vender y dar a conocer sus productos. Con esto fueron beneficiados 1,000 personas del sector juvenil del estado.

Finalmente, en cuanto a los ejecutores del GPSAJ, no es posible determinar las principales dependencias y entidades paraestatales que han efectuado algún gasto dirigido a la personas adolescentes y jóvenes, ya que la información, al estar integrada por ramo, no permite dicha distinción. Es decir, una parte del gasto viene identificada por Secretaría de Estado, pero la mayor parte se distribuye entre órganos autónomos y organismos públicos descentralizados (OPD), sin especificar a cuál se refiere. De todas formas, consistentemente con el gasto por clase, la secretaría que mayor participación tiene en el GPSAJ es la Secretaría de Educación, con el 18.1% del total, mientras que la mayor parte del gasto se concentra en los OPD, que incluyen universidades y fideicomisos o entidades educativas.

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 Campeche 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.

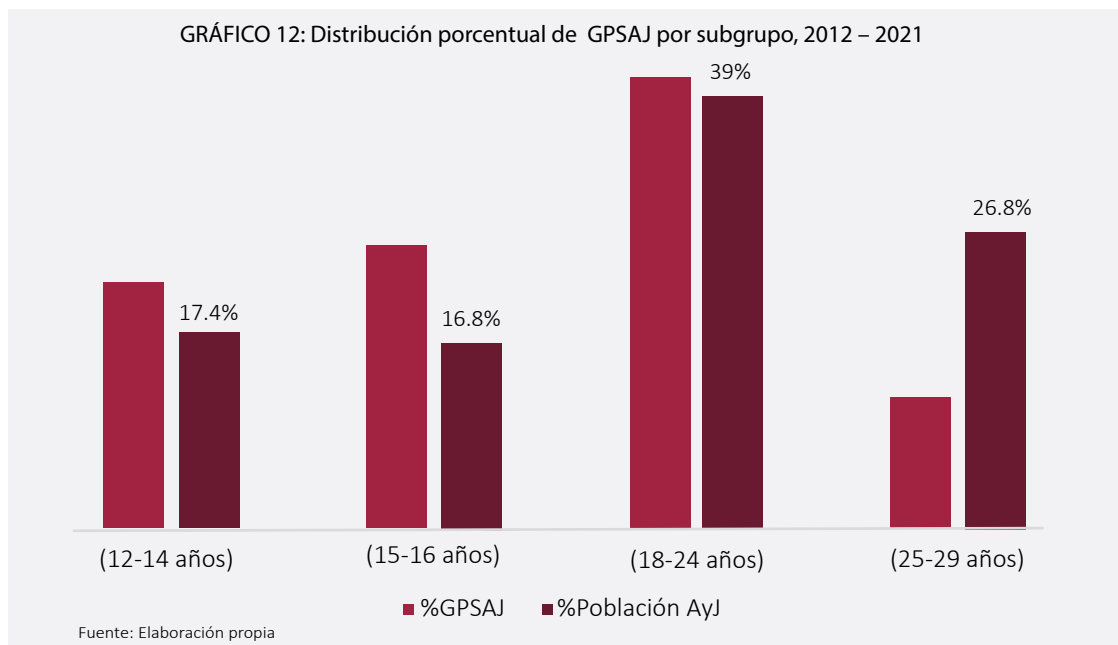
CUADRO 9: Participación de subgrupos poblacionales en el total de la población adolescente y joven, 2020

Grupo Poblacional	Total	% Total
(12- 14 años)	47,384	17.4%
(15- 17 años)	45,762	16.8%
(18- 24 años)	105,934	39.0%
(25- 29 años)	72,798	26.8%
Total Ayl	271,878	100.0%

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).

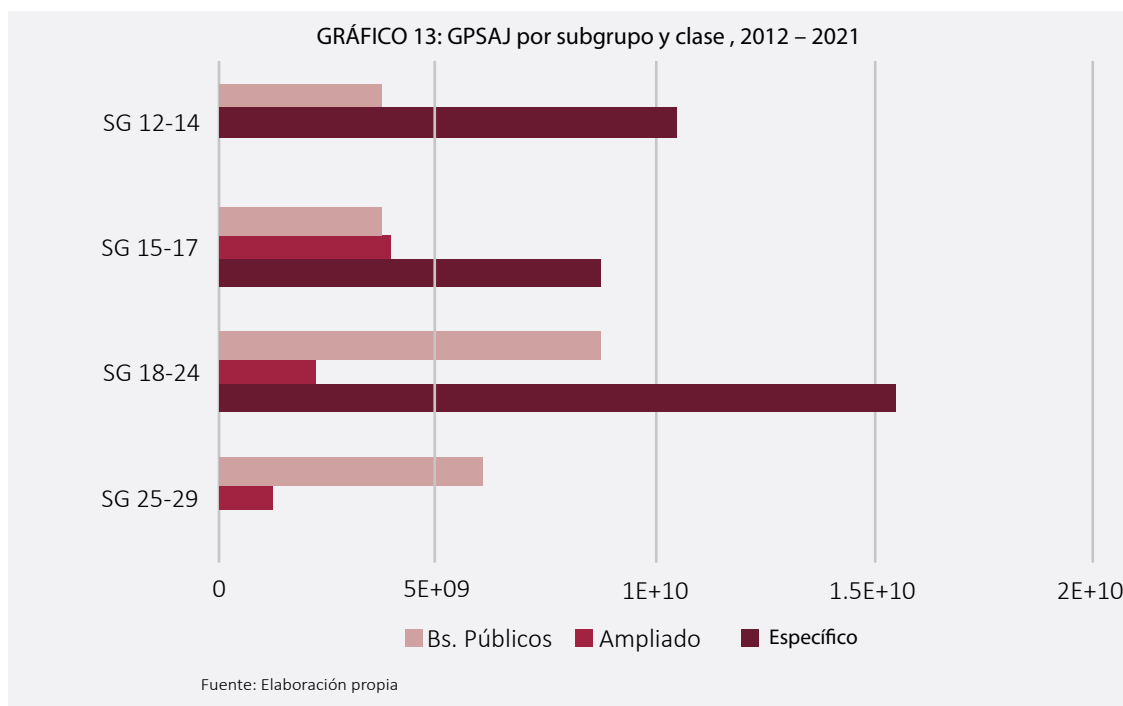
La dinámica de cada subgrupo población hace que la participación en el gasto, así como las categorías en la que se destina el recurso varíen entre cada uno, apreciándose algunas diferencias sustantivas. Por ejemplo, Mediante el Programa Bienestar Digital se entregaron 400 computadoras a estudiantes de 63 planteles de educación media superior, mientras que en el caso de los jóvenes ya en edad laboral, se concretaron convenios de colaboración con el Instituto Campechano del Emprendedor (ICEM) y con el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Campeche (ICATCAM), para difundir, impulsar y complementar los programas de capacitación relacionados con el mundo laboral de la juventud.



Esta diferencia en proporción puede deberse al tipo de gasto que se realiza para cada subpoblación y no implica, necesariamente, que se favorezca o desfavorezca a un subgrupo poblacional en particular. Por ejemplo, las y los adolescentes parecen recibir mayor gasto per cápita que las personas jóvenes en licenciatura. Sin embargo, las tasas de cobertura educativa son muy diversas: mientras que en primaria es muy cercana al 90% en educación superior no llega al 50%; por lo que, al menos en educación, la inversión per cápita es mayor en licenciatura.

De forma similar, las personas jóvenes de 25 a 29 años, parecen las menos favorecidas, dado el diferencial entre el peso poblacional y en el GPSAJ. Sin embargo, se debe considerar que el esfuerzo presupuestal en edades más jóvenes se relaciona con la educación que tiene un componente de infraestructura y recursos humanos importante, mientras que para las personas de 25 a 29 años que ya recibieron una educación y se encuentran en el mercado laboral, los apoyos requeridos son menos intensivos en gasto financiero. Por ejemplo, acciones de promoción del desarrollo y competitividad del sector productivo.

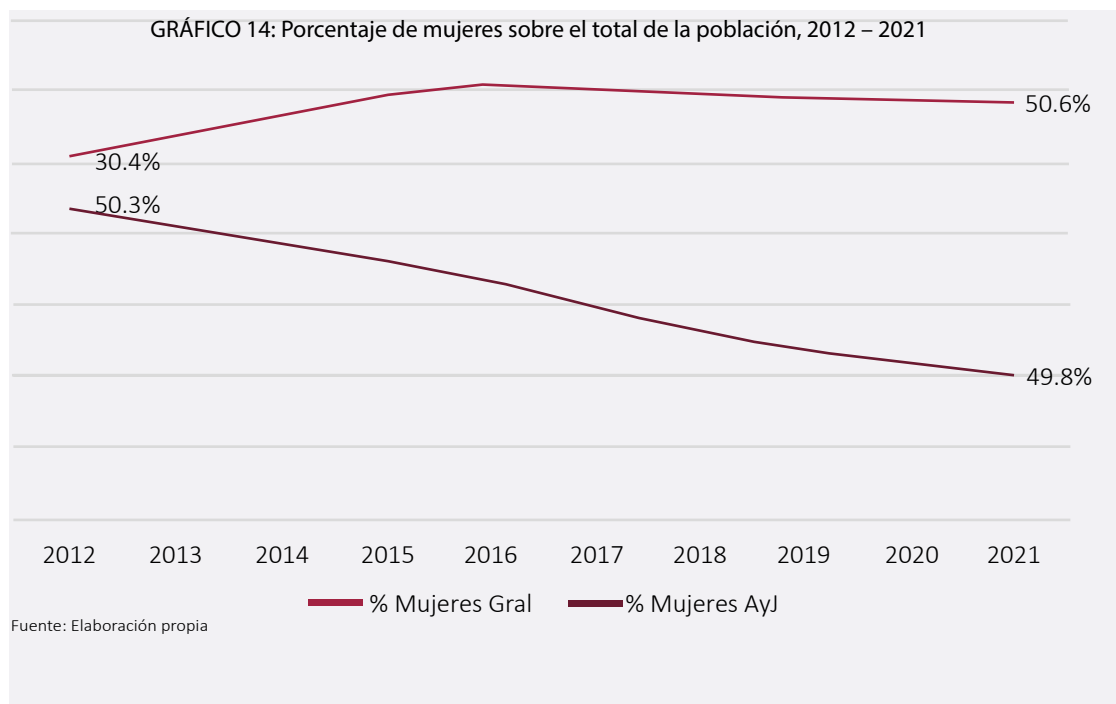
En el siguiente gráfico se presenta para cada subgrupo poblacional la distribución del GPSAJ por clase de gasto.



En definitiva, lo importante son las acciones que se realizan. El gasto ampliado incluye, por ejemplo, las acciones dirigidas a niñas, niños y adolescentes. En este sentido, el SIPINNA, a través de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, en 2021 ha brindado 2,893 representaciones ante autoridades judiciales y administrativas en beneficio de 2,325 personas de esta población. Asimismo, en favor de 414 niñas, niños y adolescentes, se recibieron 246 reportes de vulneración de derechos, se elaboraron diagnósticos, se emitieron planes de restitución de derechos y se dictaron medidas de protección.

El gasto específico es aquel directo para las personas adolescentes y jóvenes, Por ejemplo. Para conmemorar el Día internacional de la Juventud, en el mes de agosto de 2021 se realizaron distintas actividades en beneficio de las y los jóvenes del estado, con el objetivo de generar conciencia sobre sus propias necesidades. Con este fin se realizó una extensa invitación para que participaran en las charlas de salud mental Yo Decido; en eventos de información y prevención sobre salud sexual, foros de liderazgo y coaching sobre tomadores de decisiones, y en actividades recreacionales y eventos virtuales como el rally juventudes del futuro, en donde se fomentó su preparación académica y laboral. Con estas intervenciones se beneficiaron a 1,500 jóvenes. En relación a gasto en bienes públicos, si bien es general para la población, algunas acciones benefician particularmente a adolescentes y jóvenes. Por ejemplo, el deporte impulsa el desarrollo físico y mental de las personas, fomenta las relaciones sociales sanas y colaborativas, por lo que el apoyo a las y los deportistas, constituye una prioridad, por lo que se han entregado apoyos para promover la formación de deportistas de alto rendimiento con el fin de que la población juvenil se aleje del ocio pasivo, de las adicciones y de la delincuencia en cualquiera de sus formas.

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 (INEGI, 2015). En el Estado de Campeche, este comportamiento nacional se ha verificado de manera similar para el período 2012 – 2021, con un porcentaje mayor de mujeres que de hombres (50.4%) y un ligero incremento. Sin embargo, 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 Campeche 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 2012 a 2021, el GPSAJ en mujeres ascendió a 32,196 millones de pesos, es decir el 50.1% del total del GPSAJ.

Lo anterior se debe a que se identifican presupuestalmente 24 programas dirigidos a las mujeres, sobre un total de 2,041 programas analizados, por lo que el impacto sobre el indicador es marginal.

Programa	Objetivo	Monto Ejercido 2012 – 2021 (millones de pesos)
Igualdad de género	Contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria, que garantice el ejercicio de los derechos de mujeres y hombres	112.82
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	Contribuir a que los mecanismos para el adelanto de las mujeres (MAM) promuevan la incorporación de la perspectiva de género en el marco normativo, en los instrumentos de planeación, programáticos, así como en las acciones gubernamentales.	27.63
Programa Integral para la prevención, atención y difusión de los derechos sexuales y reproductivos de niñas, niños y adolescentes	Fortalecimiento de acciones para la protección de los derechos sexuales y reproductivos de Niñas, Niños y Adolescentes para la prevención del embarazo adolescente en el Estado de Campeche	16.40
Programa de Becas	Becas de apoyo a la educación básica de madres jóvenes y jóvenes embarazadas	7.22

Fuente: Elaboración propia

Esto no significa que no se realicen acciones para atender las problemáticas específicas que afectan a las mujeres. Por ejemplo, con la finalidad de promover la capacitación de la población femenina en la ciencia y tecnología, fomentar su participación, así como de las juventudes en áreas del conocimiento sobre sistemas de información, el ICATCAM impartió cursos en línea de introducción a la programación, en los que se contó con la participación de 15 mujeres.

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, en apoyo a la formación integral de la juventud campechana, el INJUCAM signó un convenio de colaboración con el INMUJER.

Asimismo, el Consejo Estatal de Población, como coordinador del Grupo Estatal para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (GEPEA), instaló 13 consejos municipales, dando una prioridad consciente y explícita a la Estrategia Nacional de Embarazo Adolescente (ENAPEA).

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 Campeche, 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 identifican 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 Fiscal²⁰, 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 presupuestales²¹, 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. 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”.

²⁰ 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/>).

²¹ 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.

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 proxy²² bastante limitado. 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 atendiendo²³.

²² 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.

²³ 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.

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.

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 Campeche 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. 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.

El comportamiento del GPSAJ para el periodo 2012 – 2021, en términos absolutos, es positivo, con una tendencia claramente creciente. En términos relativos, dicho monto corresponde al 29.1% del presupuesto total ejercido y al 14.0% del PIB estatal. Igualmente, en porcentaje aumenta su participación en el total del gasto, pasando de un 26.7% en 2012 a 31.7%, un incremento de 5 puntos porcentuales.

El GPSAJ por persona adolescente o joven oscila entre los 16 mil y 24 mil pesos, con un valor de \$23,610.6 en 2021, similar pero 3.5% superior al gasto global por persona, que es de \$22,802.7, lo que señala una intencionalidad de gasto mayor para este grupo poblacional.

No obstante lo anterior, es necesario tener cuidado con este indicador, dado que la inflación acumulada entre los años 2012 a 2021 ha sido superior al 49%, empujada sobre todo por la inflación post pandemia. Por lo anterior, en términos reales los \$23,610.6 de 2021 equivalen a aproximadamente \$11,743.9 de 2012.

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.

La dinámica de cada subgrupo población hace que la participación en el gasto, así como las categorías en la que se destina el recurso varíen entre cada uno, apreciándose algunas diferencias sustantivas. Esta diferencia en proporción puede deberse al tipo de gasto que se realiza para cada subpoblación y no implica, necesariamente, que se favorezca o desfavorezca a un subgrupo poblacional en particular. Por ejemplo, las y los adolescentes parecen recibir mayor gasto per cápita que las personas jóvenes en licenciatura. Sin embargo, las tasas de cobertura educativa son muy diversas: mientras que en primaria es muy cercana al 90% en educación superior no llega al 50%; por lo que, al menos en educación, la inversión per cápita es mayor en licenciatura.

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 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. En el Estado de Campeche, este comportamiento nacional se ha verificado de manera similar para el período 2012 – 2021, con un porcentaje mayor de mujeres que de hombres (50.4%) y un ligero incremento. Sin embargo, 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%.

El GPSAJ por género en el estado de Campeche 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 2012 a 2021, el GPSAJ en mujeres ascendió a 32,196 millones de pesos, es decir el 50.1% del total del GPSAJ.

Lo anterior se debe a que se identifican presupuestalmente 24 programas dirigidos a las mujeres, sobre un total de 2,041 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 sí sería conveniente que se pueda reflejar transversalmente en todas las dependencias y en entidades.

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 11: Resumen de principales componentes del GPSAJ

Indicador	Resultados
GPSAJ	64,291.99 MDP
GPSAJ / PIB	14.0%
GPSAJ / Gasto Total	29.1%
GPSAJ / Gasto Social	42.2%
Adolescentes y Jóvenes (2020)	271,878 (29.3%) Mediana: 29 años
GPSAJ per cápita 2021	23,610.6 MXN (corriente)
GPSAJ por clase – Específico	24,335.99 MDP (38.0%)
GPSAJ por categoría – Educación	\$37,897.86 MDP (58.9%)
GPSAJ por Género – Mujeres	32,196.44 MDP (50.1%)
GPSAJ por ejecutor – Organismos Públicos Descentralizados	27,991.56 MDP (43.5%)

MDP: Millones de pesos. Fuente: Elaboración propia

La cuantificación del GPSAJ en el Estado de Campeche 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, facilitar 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 de la Juventud del Estado de Campeche, 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 Campeche 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.
- CIEPS. (2021). Datos proporcionados por el Instituto Mexiquense de la Juventud, con información de la Gaceta Oficial del Campeche. México: Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Campeche.
- CONAPO. (2020). Situación de los derechos sexuales y reproductivos. República Mexicana. 2018.
- 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>
- CONAPO. (2021b). Determinantes del embarazo adolescente en México y su impacto socioeconómico. México. Obtenido de Documentos CONAPO: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/determinantes-del-embarazo-adolescente-en-mexico-y-su-impacto-socioeconomico>
- Fariza, I. (19 de Mayo de 2017). El fracaso económico del Edomex. El País .
- Gobierno del Campeche. (2017). Plan Estatal de Desarrollo 2017 - 2023. México.
- IMJUVE. (2019). Hacia una Perspectiva de Juventud. Ciudad de México.
- 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. (2021). Censo de Población y Vivienda 2020.
- INEGI. (2021a). Cuéntame de México. México. Obtenido de Cuéntame de México: <http://www.cuentame.org.mx/default.aspx#>.
- INEGI. (2021a). Cuéntame de Mexico. Obtenido de <http://www.cuentame.org.mx/default.aspx#>
- Rodríguez, 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 .
- Secretaría de Educación Pública . (2020). Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2019-2020. México.
- Secretaría de Finanzas. (2018). Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal para el Ejercicio Fiscal 2019. Toluca, México: Gaceta de Gobierno del Estado.
- 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. (Diciembre de 2018a). Informe País: Gasto público social en adolescencia y juventud, 2010 - 2016 . México. México. Obtenido de Publicaciones UNFPA: <https://mexico.unfpa.org/es/publications/gasto-p%C3%BAblico-social-en-adolescencia-y-juventud-2010-2016>
- 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. (Agosto de 2020a). Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en el Estado de Chihuahua: 2010-2018. México. Obtenido de Publicaciones UNFPA: <https://mexico.unfpa.org/es/publications/gasto-p%C3%BAblico-social-en-adolescencia-y-juventud-en-el-estado-de-chihuahua-2010-2018>

Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en el Estado de Campeche 2010 - 2020

D.R. © Fondo de Población de las Naciones Unidas en México. 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 Campeche, a través del Instituto de la Juventud de Campeche. El documento fue elaborado para UNFPA México bajo la supervisión técnica a cargo de Diana Carrillo, Asociada de Programa de Proyectos de Juventud, 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.

Equipos de trabajo

UNFPA México

Dra. Alanna Armitage. Representante en México y Directora para Cuba y República Dominicana.

Iván Castellanos. Representante Auxiliar del UNFPA en México.

Diana Carrillo. Asociada de Programa de Proyectos de Juventud.

José Antonio García. Coordinador de Fortalecimiento de Proyectos de Política Pública de Juventud

Instituto Mexicano de la Juventud

Guillermo Rafael Santiago Rodríguez. Director General del Instituto Mexicano de la Juventud

Nayeli E. Yoval Segura. Directora de Coordinación Sectorial y Regional

Gabriela Torres Martínez. Jefa del Departamento de Coordinación Zona Sur

Consultores

Emanuel Gustavo Inserra. Coordinador del Equipo

Martha Lilia Alvarado Flores. Coordinadora de Documentación y Operación

Instituto de la Juventud de Campeche

Luis Ángel Mex Salazar. Director General

Diseño gráfico

Héctor Julio Sánchez Sánchez. Jefe de Departamento de Imagen Institucional y Redes

Maria Fernanda Rendón Medina. Auxiliar de Departamento de Imagen Institucional y Redes



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

