

# Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en el Estado de Chihuahua: 2010-2018



INSTITUTO  
CHIHUAHUENSE  
DE LA JUVENTUD





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, pues se considera que este conocimiento es esencial para orientar de manera estratégica la inversión pública y la generación de políticas integrales que respondan a los desafíos que enfrentan las personas adolescentes y jóvenes.

---



# | Índice |

Índice .....	5
Prólogo .....	8
Introducción .....	13
Cap. 1 Contexto socioeconómico de la población adolescente y joven .....	17
Cap. 2 Marco normativo e institucional vigente a nivel nacional y estatal .....	22
Cap. 3 Metodología para cuantificar el Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud .....	28
Conceptos básicos y población objetivo .....	28
Objetivos .....	29
Sistema presupuestario mexicano .....	29
Descripción metodológica del GPSAJ .....	33
Aplicación metodológica del GPSAJ al estado de Chihuahua .....	35
Cap. 4 Gasto público social en adolescencia y juventud: principales resultados .....	43
Cap. 5 Principales resultados por grupo de edad y por sexo .....	49
Cap. 6 Recomendaciones para las próximas etapas del estudio .....	53
Cap. 7 Conclusiones y recomendaciones de política pública dirigidas a las personas adolescentes y jóvenes .....	58
Bibliografía .....	61
ANEXO 1 Principales programas y clasificaciones .....	63

# | Índice |

## Gráficos

Gráfico 1: Tasa estatal de desempleo total y Juvenil (en porcentaje), 2010 – 2018 .....	18
Gráfico 2: Presupuesto ejercido ICHIJUV (pesos corrientes), 2010 – 2019 .....	25
Gráfico 3: GPSAJ 2010 – 2018 (millones de pesos y en porcentaje del gasto y del PIB)	43
Gráfico 4: GPSAJ per cápita ( pesos corrientes y reales 2010) .....	44
Gráfico 5: GPSAJ por clase .....	45
Gráfico 6: Evolución 2010 – 2018 del GPSAJ por clase (en pesos) .....	46
Gráfico 7: Distribución GPSAJ por categoría y subcategoría (en porcentaje) .....	47
Gráfico 8: Distribución GPSAJ por ejecutor de gasto (pesos) .....	48
Gráfico 9: Distribución GPSAJ por subgrupo de población y clase .....	50
Gráfico 10: Distribución GPSAJ por subgrupo de población y peso relativo de cada subgrupo .....	51

## Cuadros

Cuadro 1: Indicadores de dimensión del sector educativo, Chihuahua, ciclo escolar 2016 – 2017 .....	19
Cuadro 2: Órganos directivos y consultivos del ICHIJUV .....	23
Cuadro 3: Principal marco institucional – normativo .....	26
Cuadro 4: Subgrupos etarios de la población adolescente y joven .....	28
Cuadro 5: Momentos contables .....	30
Cuadro 6: Clasificaciones presupuestarias .....	30
Cuadro 7: Clasificación de programas presupuestarios .....	31
Cuadro 8: Etapas estandarizadas GPSAJ .....	34
Cuadro 9: Grupos y distribuidores GPSAJ .....	35
Cuadro 10: Categorías y subcategorías GPSAJ .....	40
Cuadro 11: Participación subgrupos poblacionales .....	41
Cuadro 12: Porcentaje de mujeres adolescentes y jóvenes en el estado de Chihuahua .	51
Cuadro 13: Programas dirigidos específicamente a mujeres adolescentes y jóvenes ...	52
Cuadro 14: Principales recomendaciones para las próximas etapas del estudio .....	57
Cuadro 15: Resumen de principales componentes del GPSAJ .....	59
Cuadro 16: Principales recomendaciones de política pública para las personas adolescentes y jóvenes .....	62

# | Acrónimos |

## Lista de siglas y acrónimos

<b>AEJ</b>	Agenda estatal de juventudes del estado de Chihuahua
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CONAPO</b>	Consejo Nacional de Población
<b>CONAC</b>	Consejo Nacional de Armonización Contable
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>FONDEN</b>	Fondo de Desastres Naturales
<b>GPSAJ</b>	Gasto público social en adolescentes y jóvenes
<b>ICHIJUV</b>	Instituto Chihuahuense de la Juventud
<b>IMJUVE</b>	Instituto Mexicano de la Juventud
<b>INALI</b>	Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas
<b>INEE</b>	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>INFOMEX</b>	Sistema de información pública de la plataforma nacional de transparencia
<b>LFPyRH</b>	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
<b>OCDE</b>	Organización para la cooperación y el desarrollo económicos
<b>ODS</b>	Objetivos de desarrollo sostenible
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PEF</b>	Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>SIPINNA</b>	Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas

# | Prólogo |

Actualmente cerca de 1,800 millones de personas en el mundo tienen entre 10 y 24 años, lo que representa una tercera parte de la población mundial. En el caso de México hay 37.5 millones de personas jóvenes entre los 12 y los 29 años, que representa el 31.4 por ciento de la población nacional. De acuerdo a las Proyecciones de población 2010-2050 del Consejo Nacional de Población, en el estado de Chihuahua hay 1.17 millones de jóvenes entre 12 y 29 años, lo que corresponde al 31.2 por ciento de la población total del estado.

Este contexto presenta la posibilidad para la sociedad en su conjunto de incrementar su capital social, tener una mayor disponibilidad de recursos humanos, un mayor dinamismo económico y enfrentar los retos del desarrollo y envejecimiento demográfico. No obstante, las juventudes experimentan problemáticas que impactan de manera trascendental sus proyectos de vida y el desarrollo de su pleno potencial; tales como la marginación, la invisibilidad, los embarazos durante la adolescencia, las altas tasas de desocupación, la informalidad laboral, situaciones de violencia, o la falta de espacios de participación sustantiva, por mencionar algunas.

Ante este escenario, es necesario analizar la inversión que se realiza en este grupo de población. La publicación del estudio Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en el Estado de Chihuahua durante el periodo 2010-2018, tiene por objetivo identificar y analizar los esfuerzos institucionales, financieros, y programáticos realizados por el Gobierno del Estado, orientados a mejorar la vida de las personas adolescentes y jóvenes.



# | Prólogo |

Esta es la primera vez que se realiza el análisis a nivel subnacional en la región de América Latina y el Caribe. Por tanto, es un instrumento guía para realizar estudios similares y confiables en otros estados de México y la región. El estudio pretende identificar oportunidades para fortalecer políticas y programas dirigidas a este grupo de población, con el fin de consolidar una sociedad más equitativa, y garantizar como lo mandata la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que nadie se quede atrás.

Desde El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en México creemos firmemente que las acciones que se realicen hoy para promover inversiones estratégicas en políticas integrales para las juventudes son decisivas. Es una cuestión de principios y sentido práctico; dichas acciones deberían plantar las semillas de cambios transformadores a largo plazo, en armonía plena con los derechos de las personas adolescentes y jóvenes, la transición demográfica, el desarrollo sostenible y más importante, definidos e impulsados por ellos y ellas pues la máxima es no hacer nada por las juventudes sin las juventudes. En suma, invertir en las y los adolescentes y jóvenes permitirá potenciar no solamente su presente y su futuro a nivel individual, sino también el de sus familias, comunidades y sociedades.

Por medio de la publicación de este estudio, el UNFPA reafirma su compromiso de colaborar con las autoridades gubernamentales del estado de Chihuahua, la academia y la sociedad civil para contribuir a un mundo en el que todas las personas jóvenes alcancen su pleno potencial.

**Arie Hoekman**

**Representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas en México**

# | Prólogo |

Uno de los principales objetivos que nos planteamos al inicio de esta administración fue trabajar con un enfoque de atención preferencial a quienes menos saben, menos tienen y menos pueden, a los sectores que históricamente han sido vulnerados en sus derechos y a quienes se les han negado oportunidades y se encuentran en desventaja frente a otras.

Como Gobierno nos propusimos ser el principal garante de la promoción, respeto y defensa de los derechos humanos, así como trabajar esforzadamente por la inclusión social.

De ahí que en nuestro Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2016-2021 hiciéramos otra definición fundamental respecto a la atención y la coordinación interinstitucional a partir de sujetos sociales prioritarios y los factores de vulnerabilidad que enfrentan; entre ellos están, por supuesto, las y los jóvenes.

Es la juventud un sector estratégico para la prosperidad, no sólo de nuestra entidad, sino del país y del mundo entero, por ello resulta imprescindible que nos esforcemos para integrarlos y hacerlos sujetos activos del desarrollo de nuestra nación, lo cual no lograremos si no les brindamos la atención necesaria y les damos el impulso que requieren para lograrlo.

Por eso para nosotros resulta fundamental conocer cómo se han ejercido los recursos públicos destinados a la atención de la adolescencia y la juventud; ese es el primer paso para evaluar las políticas públicas dedicadas a este grupo población.

# | Prólogo |

Gracias al ejercicio que hemos emprendido, de la mano del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), para la realización de este diagnóstico, hoy Chihuahua se convierte en el estado pionero, que mide y evalúa el ejercicio de su gasto destinado a las juventudes. Se trata de un documento indispensable para fortalecer la estrategia de atención a las y los jóvenes del estado, el cual contribuirá a mejorar nuestro actuar como Gobierno.

Gratamente asumimos esta responsabilidad en aras de construir un futuro más próspero para las nuevas generaciones de chihuahuenses y es por ello por lo que refrendamos nuestro compromiso absoluto de acompañarnos en todo momento de ellas y ellos, para que trabajemos juntos por su desarrollo integral.

Agradezco al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) por la disposición de seguir trabajando con el Gobierno de Chihuahua. Gracias por sumarse a la apuesta para la construcción de un mejor mañana. Su generosidad para la creación de este tipo de instrumentos y la aplicación de metodologías novedosas, derivan en importantes insumos para una mejor toma de decisiones, beneficiando la vida de las y los jóvenes chihuahuenses.

**Lic. Javier Corral Jurado**  
**Gobernador del Estado de Chihuahua**

# Prólogo

El Gobierno del Estado de Chihuahua ha emprendido esfuerzos significativos para colocar a las y los jóvenes como sujetos prioritarios de sus diversas acciones. El papel que se le ha conferido al Instituto Chihuahuense de la Juventud, a través del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2017-2021, es el de identificar y coordinar, desde una perspectiva de juventudes, los esfuerzos interinstitucionales para la atención de las personas de 12 a 29 años en el estado.

Con la Agenda Estatal de Juventudes Fuerte y Claro Chihuahua, esfuerzo que emprendimos en 2017 en conjunto con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en México, para incluir a las juventudes chihuahuenses en la creación, instrumentación y ejecución de política pública para este grupo etario, iniciamos el camino por visibilizar y empoderar al sujeto joven. Como parte de este proceso es que hoy realizamos la presentación del reporte Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud 2010-2018.

Este documento permitirá a los y las tomadores de decisiones evaluar los avances que hemos tenido desde la presentación de la Agenda Estatal de Juventudes Fuerte y Claro Chihuahua; así como conocer las problemáticas para las que debemos redoblar esfuerzos y lograr que las inversiones destinadas a los y las jóvenes chihuahuenses empaten con la realidad en la que día a día se desenvuelven. Estamos convencidos y convencidas de que la inversión estratégica en juventudes dará pie al desarrollo de nuestras comunidades a mediano plazo.

Al ser Chihuahua estado pionero en aplicar esta metodología a nivel subnacional, la publicación de este reporte representa para el ICHIJUV, y para instancias internacionales como el UNFPA, decenas de oportunidades para llamar a la acción y concretar inversiones que se conviertan en la llave de un mejor futuro para todos y todas.

Desde el Gobierno del Estado haremos lo propio, por eso les invito a hacer del GPSAJ Chihuahua una herramienta de uso común, para que juntos y juntas las juventudes chihuahuenses alcancen su pleno potencial como esperanza presente para el porvenir.

**Lucero Nieto Romero**  
**Directora General del Instituto Chihuahuense de la Juventud**

# | Introducción |

Casi una de cada tres personas que habitan en el estado de Chihuahua tiene entre 12 y 29 años y en ellos, como los trabajadores, emprendedores, agentes de cambio y ciudadanos comprometidos con el futuro, se deposita la prosperidad y la paz del estado.

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 para promover la transición sana y positiva a la vida adulta de las personas adolescentes y jóvenes.

La actual generación de jóvenes es la más numerosa en la historia, lo que indica que la estructura demográfica es favorable para elevar los niveles de productividad, competitividad, crecimiento económico y bienestar social.

El Estado de Chihuahua ha mostrado la convicción de darle a esta generación el lugar que se merecen, reconociendo la importancia de promover su desarrollo integral, así como la necesidad que existe de empoderarles para que tomen su destino en sus propias manos. El Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2017 – 2021 fue elaborado a partir de una reconceptualización metodológica basada en sujetos sociales prioritarios, mediante la cual sea posible identificar el rostro humano de las y los sujetos del desarrollo social, incluyendo explícitamente a la población adolescente y joven.

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 falta de mecanismos de participación, entre tantos otros.

Sin embargo, estos retos no pueden enfrentarse de manera aislada, por lo que el Gobierno del Estado de Chihuahua y el Fondo de Población de las Naciones Unidas firmaron un convenio de cooperación técnica, que empezó a dar sus primeros frutos con la Agenda Estatal de Juventudes Fuerte y Claro, Chihuahua, 2017.

Fuerte y Claro Chihuahua tiene como objetivo la elaboración de propuestas de políticas públicas desde la perspectiva de las personas adolescentes y jóvenes que habitan el estado, tomando como base la experiencia y las necesidades a las que se enfrentan dentro del entorno en el que se desenvuelven, lo anterior con la finalidad de poder ser tomadas en cuenta dentro del proceso de toma de decisiones.

# Introducción

Del proceso de implementación de la Agenda Estatal de Juventudes, surge el reconocimiento dentro del ICHIJUV 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 a la población adolescente y joven y la manera en que dicho gasto se ejerce desempeña un papel determinante en el diseño y la implementación de las políticas públicas que atiendan estos retos.

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 América Latina 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 2016.

Por lo tanto, el presente documento surge de la convergencia natural entre las acciones que el ICHIJUV está impulsando y el expertise metodológico de UNFPA, en el marco del Convenio de Cooperación Técnica.

Esta información permitirá mejorar la toma de decisiones y los programas públicos, en beneficio de la población adolescente y joven del Estado de Chihuahua; además de que ratificará al estado como punta de lanza en las políticas públicas para las personas adolescentes y jóvenes, ya que solo cuatro entidades federativas cuentan con una agenda de juventudes y solo Chihuahua con un estudio sobre Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud a nivel subnacional en toda América Latina.

El objetivo general de este documento es estimar la inversión en juventud en el Estado de Chihuahua para el periodo 2010 – 2018, a partir de la cuantificación del gasto público social en adolescencia y juventud. En términos de organización, se divide en siete capítulos que se estructuran en una lógica que facilite al lector la comprensión del mismo, aunque no cuente con conocimientos previos respecto a la problemática de las personas adolescentes y jóvenes, 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, a efectos de esquematizar su rol en la sociedad, sus necesidades y las problemáticas que enfrentan.

# | Introducción |

El capítulo 3, aunque el más extenso y técnico, desglosa de una manera comprensible los aspectos metodológicos, criterios, restricciones y acciones realizadas para aplicar el método creado por UNFPA al Estado de Chihuahua, 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 y para los subgrupos etarios y de género determinados, respectivamente. 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 que realice el ICHIJUV, UNFPA o cualquier otro analista o gobierno interesado en medir el GPSAJ; por otro lado, el diseño e implementación de políticas públicas específicas para el Estado de Chihuahua, con base en los datos obtenidos.





## 1

## Contexto socioeconómico de la población adolescente y joven

Según las proyecciones del Consejo Nacional de Población, en el estado de Chihuahua habitan 1,175,805 personas de entre 12 y 29 años, lo que representa el 31.2% de la población total, proporción similar a la media nacional.

Respecto a la transición poblacional, Chihuahua cuenta con un importante “bono demográfico”<sup>1</sup>, que se mantendrá por un par de décadas más, a pesar de que, en general, México está experimentando un intenso y acelerado proceso de cambio en la estructura poblacional, transitando de una población joven a una más envejecida. De hecho, el índice de envejecimiento<sup>2</sup> en Chihuahua se encuentra en el 34.2% mientras que la media nacional es 38.0%, lo que demuestra no solo que Chihuahua tiene un índice de envejecimiento inferior a la media nacional sino que, además, es una de las más bajas del país.

La población adolescente y joven, tanto a nivel nacional como estatal, presenta problemáticas específicas que le afectan particularmente, menoscabando sus posibilidades de desarrollo y progreso.

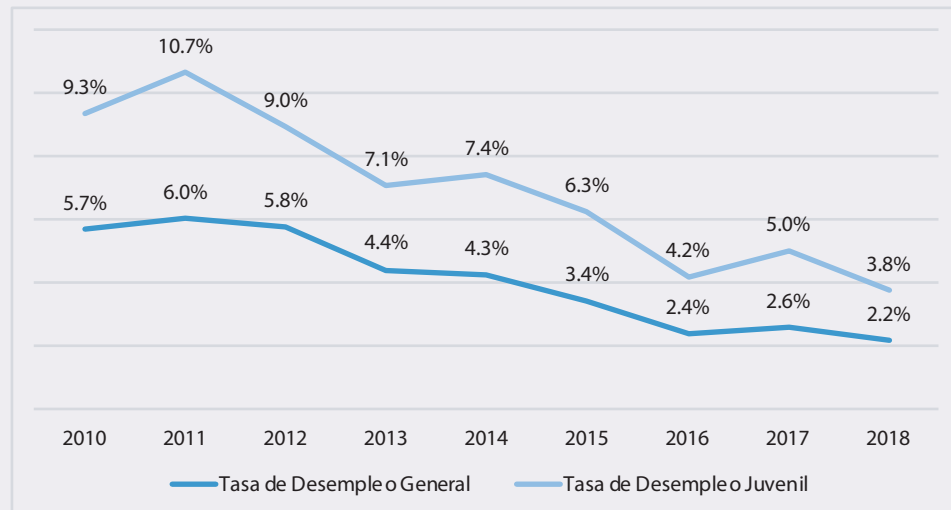
Uno de los principales problemas que enfrentan las personas adolescentes y jóvenes es la participación en el mercado laboral. Aunque se ha ido reduciendo la brecha, la tasa de desocupación juvenil continúa siendo sustancialmente mayor que el nivel de desocupación total en el estado, como se observa en el Gráfico 1. Esto significa que 6 de cada 10 personas desocupadas tienen entre 15 y 29 años. Existen múltiples causas del desempleo juvenil, pero ciertamente una de las más relevantes es la falta de compromiso de los empleadores con la capacitación y el desarrollo de talento, por lo que existen menores oportunidades para esta población. Respecto a la posición en el trabajo, la gran mayoría labora de manera subordinada y remunerada y solo el 12% de los trabajadores independientes son jóvenes, cuando debería ser, al menos, proporcional a su peso poblacional o, incluso, mucho mayor, dado el grado de emprendimiento e iniciativa propio de la juventud<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> El índice de envejecimiento expresa la relación entre personas adultas mayores, es decir, la población mayor de 65 años y las personas menores de 15 años.

<sup>3</sup> Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Tabulados trimestrales 2005 – 2019, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados>.

Gráfico 1: tasa estatal de desempleo total y juvenil (en porcentaje), 2010-2018



Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Encuesta nacional de ocupación y empleo, disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados>, consultado el 21/10/2019

La falta de oportunidades laborales repercute en el ingreso. Además de sufrir un alto desempleo, el 64% de los jóvenes ocupados y subocupados recibe un ingreso de hasta 2 salarios mínimos, es decir menos de \$6,161 al mes o de \$10,603 en la zona fronteriza. Debido a esto, 52% de las personas adolescentes y jóvenes vive en hogares de estrato socioeconómico bajo o medio bajo<sup>4</sup>.

Otras problemáticas comunes a esta población tienen que ver con temas de salud. El mayor porcentaje de embarazo no planeado o no deseado en Chihuahua se encuentra entre las mujeres de 15 a 19 años de edad con 65.8%. Por otra parte, Chihuahua figura como uno de los estados con la mayor tasa de suicidios entre la población de 15 a 29 años de edad, 15.7 por cada 100 mil habitantes. Dichas problemáticas requieren de la atención de todos los actores públicos encargados de la garantía de sus derechos<sup>5</sup>.

En términos de acceso a la educación, uno de los factores que más influye en el avance y progreso de personas y sociedades, en el estado se registraron en el último ciclo lectivo finalizado 338,741 alumnos en nivel secundaria y media superior, distribuidos en 1,519 planteles educativos. La escolaridad media de la población en el estado es de 9.4 años, ligeramente superior al promedio nacional de 9.2, aunque la tasa de asistencia, sobre todo en secundaria, es menor a la media nacional por casi 2 puntos porcentuales, colocándose en 91.9%.

<sup>4</sup> Ídem anterior.

<sup>5</sup> Fuente: Agenda Estatal de Juventudes, Fuerte y Claro Chihuahua, 2017

La plantilla docente, el acceso a tecnologías en el aula, así como el gasto federal en planteles educativos han sido superiores a la media nacional, como se evidencia en el Cuadro 1.

Esto ha permitido mantener tasas muy bajas de analfabetismo<sup>6</sup>. Sin embargo, Chihuahua presenta el tercer peor nivel nacional de deserción o abandono escolar en Media Superior con un 13% de los alumnos frente a un 9% de promedio nacional, por lo que será necesario tener un seguimiento puntual sobre este tema, particularmente en una entidad federativa donde, por cuestiones geográfica y orográficas, la accesibilidad es compleja.

**Cuadro 1: indicadores de dimensión del sector educativo, Chihuahua, ciclo escolar 2016-2017**

	Secundaria	Media Superior
Número de Alumnos	188,206	150,535
Número de Docentes	10,536	8,110
Número de Escuelas o Planteles	970	549

Fuente: INEE (2018). Panorama Educativo de México 2017. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior. México.

Chihuahua es uno de los pocos estados, junto a Guerrero, Puebla, Sinaloa, Tabasco y Yucatán, que cuenta con un Bachillerato Intercultural cuyo modelo bivalente tiene como propósito “el fortalecimiento de la identidad y de la pertenencia cultural de los estudiantes, así como revitalizar las lenguas indígenas, el diálogo de saberes entre las culturas, y la formación profesional técnica como una herramienta de apoyo para el estudiante”<sup>7</sup>.

Derivado de la combinación de estas problemáticas de acceso a la educación y al mercado laboral, de acuerdo al INEGI, el 40% de los jóvenes de entre 15 y 24 años en Chihuahua no están económicamente activos, pues ni trabajan ni están en búsqueda activa, y tampoco se encuentran escolarizados o en un proceso de formación, ubicándose el estado en el lugar número 14 a nivel nacional. Además de las implicaciones sociales, las personas jóvenes que se encuentran en esta situación generan una brecha de crecimiento económico que puede llegar hasta el 0.9% del PIB cada año, según el reporte “Observaciones sobre las políticas de estrategia de habilidades: México 2018” elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Para revertir esta situación, plantea la OCDE, hay mucho que hacer para generar las condiciones que la juventud necesita para integrarse al mundo laboral, como, por ejemplo:

<sup>6</sup> La tasa de analfabetismo en el estado se ubica en 1.7% de la población en edad de escolaridad, en comparación del promedio nacional de 4.4%.

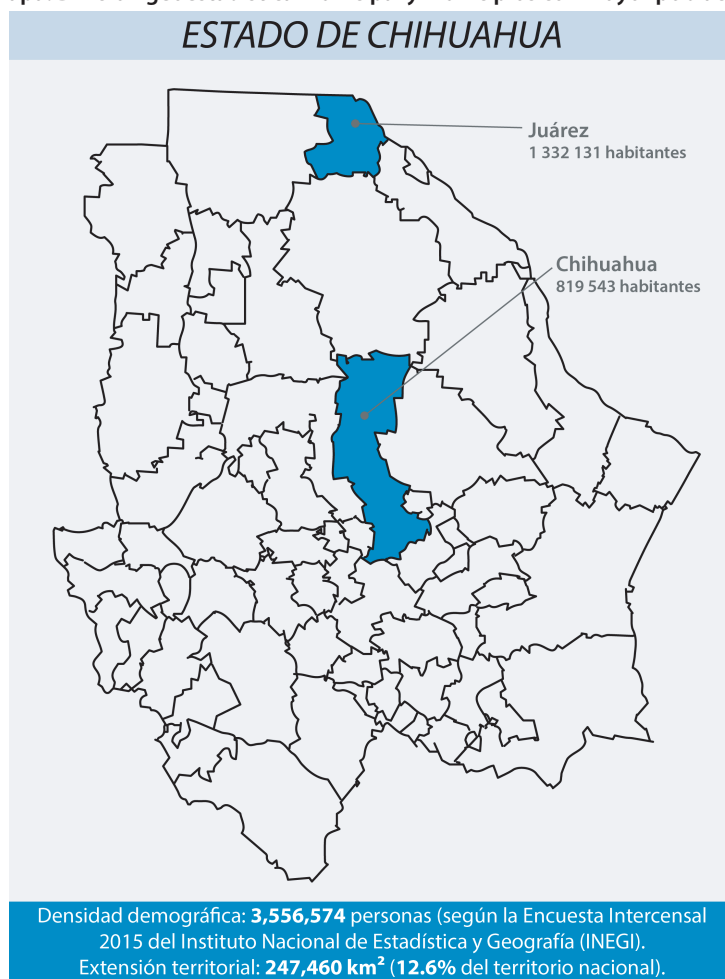
<sup>7</sup> Fuente: Panorama educativo de la población indígena y afrodescendiente 2017.

reforzar la colaboración y vinculación entre secretarías y otras dependencias públicas de los tres niveles de gobierno en la política de formación de habilidades y apoyar la transición del ámbito académico y de formación al mercado laboral, así como la participación en los distintos programas de activación de empleos para ingresar o reingresar al sector formal de la economía.

Un elemento adicional que se debe considerar en el caso de Chihuahua es su complejidad geopolítica pues representa un desafío en el diseño e implementación de políticas públicas en general y de aquellas dirigidas a las personas adolescentes y jóvenes.

Chihuahua es la entidad federativa más grande de la República Mexicana, pero el tercero menos densamente poblado, por lo que los habitantes se encuentran altamente dispersos y a grandes distancias. Se divide en 67 municipios, pero tras Ciudad Juárez y Chihuahua, únicamente otras tres poblaciones superan los cien mil habitantes: Parral, Cuauhtémoc y Delicias, como se observa en el siguiente mapa.

Mapa: División geoestadística municipal y municipios con mayor población



Fuente: Elaboración Propia

La frontera norte limita con Nuevo México y Texas (Estados Unidos), lo que implica una dinámica social diferente a la del resto del estado, ya que, debido a la condición de frontera, llegan a la zona muchas personas con la intención de cruzar hacia Estados Unidos, no siempre lográndolo y estableciéndose definitiva o temporalmente en Ciudad Juárez u otras ciudades fronterizas.

En cuanto a geografía y clima, el estado de Chihuahua está conformado por tres grandes regiones denominadas sierra, llanura o meseta y desierto, que se suceden de oeste a este en forma de grandes bandas y le otorgan al clima condiciones inmensamente contrastantes: en el 40% de su territorio existe clima muy seco, localizado en las sierras y llanuras del norte; 33% de clima seco y semiseco en las partes bajas de la Sierra Madre Occidental, en el 24% templado subhúmedo, localizado en las partes altas de la misma, y sólo una pequeña proporción del territorio del 3% presenta clima cálido subhúmedo. Esta variabilidad crea condiciones socioeconómicas diferentes en cada región geográfica.

## 2

## Marco normativo e institucional vigente a nivel nacional y estatal

El Programa Nacional de Juventud, elaborado por el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE)<sup>8</sup>, es el documento rector que establece los criterios, características y ejes operativos que deben orientar la definición e instrumentación de la política nacional de juventud implementada por las entidades y dependencias públicas a nivel nacional, es decir en sus tres niveles de gobierno. El Programa Nacional de Juventud será obligatorio para las dependencias y entidades de la administración pública federal en el ámbito de sus respectivas competencias, y 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 se realiza conforme a la planeación nacional del desarrollo, la cual se establece sexenalmente. Al momento de la edición de este documento el Programa Nacional de la Juventud 2019-2024 se encontraba en proceso de elaboración, basado en tres ejes<sup>9</sup>:

- 1** Conocimiento (articulación con expertos): acciones encaminadas a la creación, fortalecimiento y consolidación de mecanismos de vinculación y cooperación con cuerpos académicos y personas expertas 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 jóvenes): acciones encaminadas al desarrollo de mecanismos de consulta y diálogo democráticos con persona 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 orientadas 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.

Paralelamente a las actividades que está llevando a cabo el IMJUVE para elaborar el Programa Nacional de Juventud, se encuentra en análisis en el Senado de la República un proyecto de Ley General de Juventud<sup>10</sup> para reconocer a estas poblaciones como

<sup>8</sup> El IMJUVE es la entidad del Gobierno Federal cuyo objeto es hacer políticas públicas a favor de los jóvenes mexicanos para otorgarles las herramientas necesarias en educación, salud, empleo y participación social; con fundamento en la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1999.

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

<sup>10</sup> Al ser una ley general, su objeto es la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, por lo que las leyes locales deberían sujetarse a esta ley, pudiendo afectar el marco de operación a nivel estatal.

sujetos de derechos humanos, además de protegerlos de la violencia, la falta de oportunidades, e impulsar su desarrollo personal y profesional<sup>11</sup>.

A nivel estatal, el documento rector de la política pública es el Plan Estatal de Desarrollo, actualmente vigente para el periodo 2017 – 2021. El Plan establece las prioridades de la gestión gubernamental para orientar el desarrollo equilibrado y equitativo en Chihuahua, sustentando y orientando las decisiones en materia de gasto e inversión de los recursos públicos.

Basado en un innovador modelo de derechos humanos y en el rol del Estado como el principal garante de su cumplimiento, el Plan se estructura en torno a sujetos sociales prioritarios y los factores de vulnerabilidad que enfrentan.

Cada sujeto social está comisionado a una dependencia o entidad responsable de coordinar las acciones interinstitucionales para atender sus necesidades, intereses y demandas, así como las políticas orientadas a disminuir los desequilibrios a los que son susceptibles. El organismo responsable de coordinar las políticas públicas y acciones dirigidas a las y los jóvenes como sujetos sociales prioritarios, es el Instituto Chihuahuense de la Juventud (ICHIJUV).

Con fundamento en la Ley de Juventud para el Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 10 del 03 de febrero del 2010, el ICHIJUV es un organismo descentralizado de la administración pública estatal, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con domicilio en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua. Su objeto es asesorar y auxiliar al Poder Ejecutivo del Estado en la formulación e instrumentación de la política pública en materia de juventud.

**Cuadro 2: Órganos directivos y consultivos del ICHIJUV**

Junta Directiva	Consejo Estatal de Juventud
Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Hacienda Secretaría de Educación y Deporte Secretaría del Trabajo y Previsión Social Secretaría de Economía Fiscalía General del Estado Dirección General ICHIJUV Tres integrantes del Consejo Estatal de la Juventud	Secretaría de Desarrollo Social Dirección General del ICHIJUV Consejo de Desarrollo Social y Participación Ciudadana Cinco jóvenes que hayan destacado en cualesquiera de los ámbitos artístico, cultural, deportivo, social, profesional o de oficios, y Diez jóvenes que participen en organismos o asociaciones del sector social. Un integrante de la Comisión de Juventud y Niñez del H. Congreso del Estado.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Juventud para el Estado de Chihuahua

<sup>11</sup> Fuente: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44289-la-nueva-ley-general-de-juventud-reconocera-derechos-a-mas-de-30-millones-de-personas.html>.

Este organismo cuenta con una Junta Directiva, como máxima autoridad, una Dirección General, para su operatividad y administración, un Órgano de Vigilancia, responsable de su control y es asesorado por el Consejo Estatal de Juventud, como instrumento que garantiza que las personas jóvenes participen efectivamente en el diseño, instrumentación y evaluación de los programas y proyectos de la política pública. Los participantes en cada órgano se detallan en el cuadro 2.

Además de alinearse a la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, al Programa Nacional de Juventud, al Plan Estatal de Desarrollo y a otras estrategias nacionales o estatales, como la Estrategia Nacional de Prevención del Embarazo Adolescente, el ICHIJUV se enfoca en actividades integrales y transversales que impacten de manera positiva el desarrollo de las personas adolescentes y jóvenes, por lo que basa su accionar en lo siguiente:

### **Misión**

*Promover, impulsar y ejecutar políticas públicas de carácter integral que permitan a las juventudes chihuahuenses potencializar sus habilidades y talentos, a través de mecanismos estratégicos, como la cooperación permanente entre gobierno y la sociedad actual, y desde una perspectiva transversal de juventudes, que contribuya a la institucionalización de las condiciones óptimas y equitativas para el desarrollo de las y los jóvenes.*

### **Visión**

*Ser el organismo dentro de la Administración Pública Estatal que funja como ente vinculador entre las personas jóvenes y su gobierno, así como con distintos organismos para poder potencializar al máximo sus habilidades, talentos y crear condiciones óptimas y equitativas de desarrollo y oportunidades, sobre todo para aquel segmento de la población joven que se encuentra en condiciones poco favorables.*

Derivado del Plan Estatal de Desarrollo, el ICHIJUV elaboró en 2017, mediante una serie de consultas abiertas y participativas, la Agenda Estatal de Juventudes “Fuerte y Claro Chihuahua”, para diseñar propuestas de políticas públicas desde la perspectiva de las y los jóvenes que habitan el estado, tomando como base la experiencia y las necesidades a las que se enfrentan dentro del entorno en el que se desenvuelven, con la finalidad de que puedan ser incorporadas en el proceso de toma de decisiones.

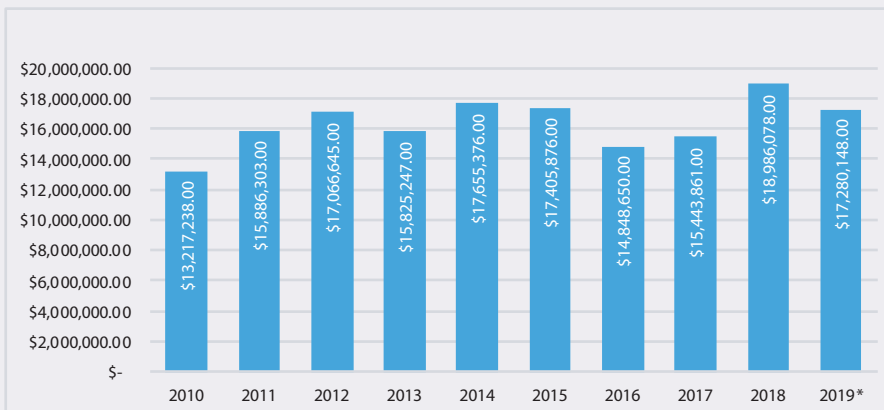
La Agenda se estructura en 7 temáticas: Salud y Bienestar, Educación y Empleo, Inclusión Social, Desarrollo Sostenible, Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, Cultura y Recreación y, por último, Participación.



La Agenda Estatal de Juventudes posiciona a Chihuahua como el cuarto estado, después de Puebla, Hidalgo y Colima, en integrar las voces de las juventudes a través de este proceso con acompañamiento de UNFPA en México.

Para la implementación de la Agenda, el ICHIJUV formuló un Plan Institucional 2017 – 2021: Hacia una Perspectiva de Juventudes, con el objeto de alinear la estructura programática con el desarrollo de las actividades, así como su seguimiento y evaluación. Dicho plan, le permite al ICHIJUV ejercer programas de manera integral sin limitarse a la aplicación del presupuesto mediante programas presupuestarios de manera lineal, sin embargo, el presupuesto ejercido por el Instituto, el cual se presenta en el Gráfico 2, ha sido volátil, variando entre los 13.2 y 18.9 millones de pesos, pero con sustanciales reducciones e incrementos anuales, en términos porcentuales, que dificultan mantener a lo largo del tiempo programas públicos integrales y sostenibles.

Gráfico 2: Presupuesto ejercido ICHIJUV ( pesos corrientes), 2010- 2019



Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua y su cuenta pública \*presupuesto original

Finalmente, el marco normativo – institucional se completa con la participación de diversas entidades e instituciones, a nivel nacional y federal, que, directa o indirectamente, impactan a las personas adolescentes y jóvenes, como, por ejemplo, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

Esto, por un lado, es favorable ya que establece diversos mecanismos de apoyo y garantías a las personas adolescentes y jóvenes, pero, por otro lado, genera un entramado institucional complejo y difícil de articular que puede, incluso, ocasionar conflictos entre diversas acciones públicas. Cabe mencionar que, en las mesas de trabajo de validación del presente documento, se enfatizó en la necesidad de evitar duplicidades e incrementar el trabajo en equipo entre dependencias e instituciones.

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 que tienen injerencia en el estado.

Cuadro 3: principal marco institucional- normativo

Nivel	Instrumento Legal	Objeto y Ente rector
Federal	<b>Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos</b>	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. Establece que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.
	<b>Ley del Instituto Mexicano de la Juventud</b>	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 y con domicilio en el Distrito Federal. 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.
	<b>Ley General de Desarrollo Social</b>	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.
	<b>Ley General de Educación</b>	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.
	<b>Ley General de Salud</b>	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.
	<b>Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes</b>	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 SIPINNA
	<b>Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación</b>	El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato. Establece el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y de gestión y plena independencia.

Fuente: elaboración propia con base en el marco normativo vigente, UNFPA y Programa Institucional del ICHIJUV.

**Cuadro 3: principal marco institucional- normativo**

Nivel	Instrumento Legal	Objeto y Ente rector
Estatad	<b>Constitución Política del Estado de Chihuahua</b>	Norma fundamental del Estado de Chihuahua, como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos y de composición pluricultural, pluriétnica y multilingüística. Reconoce y otorga que “toda persona gozará de los derechos reconocidos en la Constitución Federal, los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, celebrados por el Estado Mexicano y en esta Constitución”.
	<b>Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Chihuahua</b>	Tiene por objeto regular, proteger y garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad entre el hombre y la mujer, mediante la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en los ámbitos público y privado, así como el establecimiento de acciones afirmativas. Otorga atribuciones, adicionales a las previstas en la Ley que lo crea, al Instituto Chihuahuense de la Mujer.
	<b>Ley de Juventud del Estado de Chihuahua</b>	Tiene por objeto garantizar las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos de las personas jóvenes, reafirmando que gozan de todos los derechos garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la particular del estado y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.  Crea el Instituto Chihuahuense de la Juventud, como organismo descentralizado de la administración pública estatal, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el objeto de asesorar y auxiliar al Poder Ejecutivo del Estado en la formulación e instrumentación de la política pública en materia de juventud.

Fuente: elaboración propia con base en el marco normativo vigente, UNFPA y Programa Institucional del ICHIJUV.

## 3

## Metodología para cuantificar el gasto público social en adolescencia y juventud

### *Conceptos básicos y población objetivo*

El gasto público dirigido a la adolescencia y juventud comprende los fondos presupuestarios que cada año asignan los gobiernos de cada país a la satisfacción de las necesidades sociales de la población adolescente y joven. Subyace detrás de esta definición una consideración del gasto público como transferencia de recursos, ya sean monetarios o en especie, del gobierno hacia las diferentes generaciones que conforman una sociedad. Por lo tanto, a partir de esta conceptualización es posible asignar el gasto de los diversos programas públicos a cada grupo de población según la franja etaria a la que pertenecen, de manera tal que la suma de los datos correspondientes a las franjas etarias definidas sea equivalente al total del gasto público social.

Generalmente, el gasto público se clasifica en tres grandes grupos etarios: niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes y adultas y personas adultas mayores. Sin embargo, siempre y cuando se cuente con la información necesaria, es posible desagregar estas tres grandes franjas etarias en grupos más específicos. 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 [o quede] comprendida entre los 12 y 29 años cumplidos<sup>12</sup>”. Sin embargo, dada la gran amplitud del rango en años y en necesidades particulares, se compone de 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

**Cuadro 4: subgrupos etarios de la población adolescente y joven**

Subgrupo	Rango Etario
SG1	12 – 14 años
SG2	15 – 17 años
SG3	18 – 24 años
SG4	25 – 29 años

Fuente: elaboración propia con base en Manual Metodológico GPSAJ.

<sup>12</sup> Artículo 3 de la Ley de Juventud para el Estado de Chihuahua y Artículo 2 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud”. Ambas leyes manejan la misma definición, solo se diferencian en el verbo que utilizan (estar o quedar).

persona de 24 o 25 años se encuentra finalizando una educación altamente especializada (a nivel de grado o posgrado) que le permitirá integrarse al mercado laboral. En el cuadro 4 se detallan los rangos etarios para cada uno de los subgrupos de población.

#### Objetivos específicos

- 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 acciones de mejora que fortalezcan la metodología del GPSAJ;
- Generar recomendaciones de políticas públicas dirigidas a las personas adolescentes y jóvenes para el estado de Chihuahua.

#### *Sistema presupuestario mexicano*

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 el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; 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, 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 Chihuahua e incluso para los 67 municipios del estado.

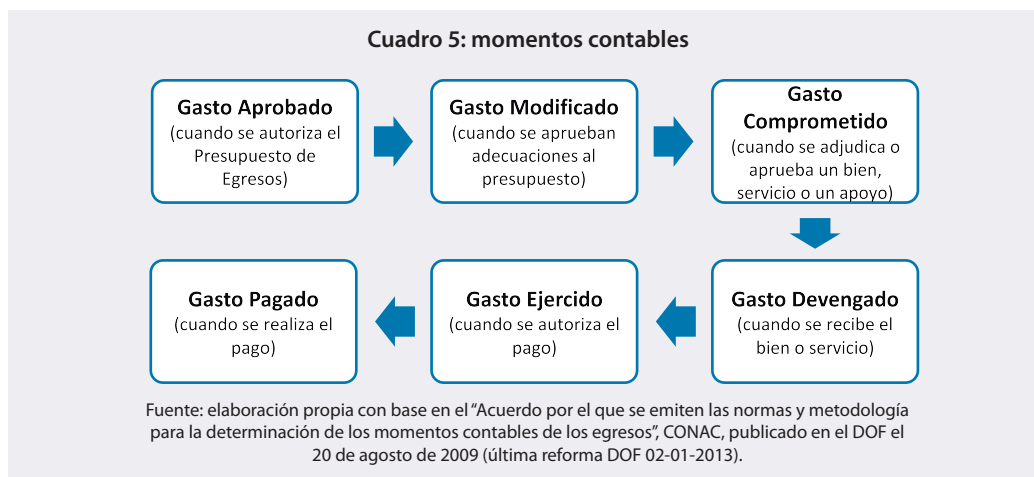
En México, el sistema presupuestario se organiza en ciclos. El Ciclo Presupuestario es el proceso que llevan a cabo los gobiernos para organizar en distintas etapas la planeación, el ejercicio y control de los recursos públicos en un determinado periodo, conocido como año fiscal, que en México corresponde al año calendario, es decir del 01 de enero al 31 de diciembre de cada año<sup>13</sup>.

A partir del primer día hábil de enero y con base en un presupuesto aprobado, los ejecutores de gasto van realizando sus funciones, para las cuales requieren los recursos. La complejidad y el control de la administración pública implica que no sea tan simple como tomar los recursos y pagar directamente a los proveedores, a los funcio-

---

<sup>13</sup>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.

narios públicos o bien a los beneficiarios de los programas. Por tal motivo, existen una serie de momentos en la gestión financiera de un ente público que tienen un efecto patrimonial y/o presupuestario, conocidos como momentos contables.



Por otro lado, no solo es importante conocer cuánto se gasta, sino también como 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 población<sup>14</sup>.

**Cuadro 6: 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, estado de Chihuahua, 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 SHCP, disponibles en [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx)

<sup>14</sup> 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.

La clasificación funcional, a través de la conjugación de sus diversos elementos programáticos, contiene información relevante para el presente análisis. De hecho, de todos los modelos de presupuestación, el mexicano es prevalementemente funcional<sup>15</sup>, ya que se organiza en torno a programas presupuestarios.

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

**Cuadro 7: clasificación de programas presupuestarios**

Función	Clave	Programa	Descripción
Subsidios	S	Subsidios	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 de Políticas Públicas	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

Fuente: elaboración propia con base en el manual de programación y presupuesto para el ejercicio fiscal 2018.

<sup>15</sup> Existen cuatro modelos principales de presupuesto: el lineal, basado en insumos, el funcional, organizado en torno a funciones, el presupuesto basado en resultados y el presupuesto base cero, basado en procesos.

Cuadro 7: clasificación de programas presupuestarios

Función	Clave	Programa	Descripción
Administrativos y de Apoyo	M	Apoyo al proceso presupuestario y a mejorar la eficiencia institucional	Administración de recursos públicos desarrolladas por las Oficialías Mayores u áreas homólogas
	O	Apoyo a la Función Pública y al mejoramiento de la gestión	Actividades de control público que realizan los órganos de control y auditoría
	W	Operaciones ajenas	Erogaciones recuperables y por cuentas de terceros (conciliación presupuestal contable)
Compromisos del Gobierno Federal	L	Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	Indemnizaciones y resoluciones de autoridades competentes
	N	Desastres Naturales	Prevención y Atención de desastres naturales (básicamente FONDEN)
Obligaciones del Gobierno Federal	J	Pensiones y Jubilaciones	Cumplimiento de obligaciones de Ley en materia de pensiones y jubilaciones a las personas en dicha condición
	T	Aportaciones a Seguridad Social	Cumplimiento de obligaciones de Ley en materia de Seguridad Social
	Y	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 IV de la LFPyRH 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 2018.



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.

#### *Descripción metodológica del GPSAJ*

El GPSAJ se basa en las clasificaciones presupuestarias detalladas en el cuadro 7, sin embargo, para estimar el GPSAJ es necesario contar con una clasificación de gasto público distinta a las tradicionales, que permita identificar los componentes del gasto que inciden de forma directa o indirecta sobre las personas adolescentes y jóvenes. Es decir, algunos gastos son directos sobre la población objetivo (por ejemplo, la educación en bachillerato), mientras que otros tienen un impacto indirecto (por ejemplo, la construcción de carreteras que permiten a los jóvenes ir a la escuela, pero también a los trabajadores a sus oficinas, a los comerciantes transportar sus bienes, etc.)

A partir de las lecciones aprendidas de los estudios previos que cuantifican el gasto público dirigido a la niñez y de los estudios nacionales de medición del GPSAJ realizados hasta la fecha, en Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, UNFPA elaboró dos clasificaciones centrales en las que se asienta esta metodología:

##### 1) Clasificación por clases y grupos

Considera el grado de especificidad de la población objetivo a la cual se dirigen las acciones que lleva adelante el estado, clasificándose en:

- a. Específico: se refiere a programas e iniciativas dirigidas específicamente a la población adolescente y joven; por ejemplo, educación terciaria.
- b. Indirecto: es el gasto que beneficia a la población adolescente y joven como resultado de las iniciativas dirigidas a las familias u otros agentes, que consideran como criterio de inclusión el tener hijos, hijas o familiares jóvenes; por ejemplo, las intervenciones del sistema DIF o el programa social PROSPERA.
- c. Ampliado: es el gasto en programas de carácter más amplio, como, el gasto orientado a los grupos vulnerables o a acciones dirigidas a toda la población; por ejemplo, medicina preventiva o programas de inclusión laboral.
- d. Bienes públicos: es la proporción del gasto destinada a la población adolescente y joven para la provisión de bienes y servicios públicos no incluidos en los demás tipos de gasto; por ejemplo, cultura, redes cloacales o justicia.

Esta clasificación permite separar iniciativas, programas, proyectos diseñados específicamente para las personas adolescentes y jóvenes, de aquellos cuyos destinatarios son las familias o la población en general. Contar con estas clases es importante para identificar con la mayor precisión posible la prioridad otorgada por el Estado a la atención de los desafíos particulares que enfrentan las personas adolescentes y jóvenes, más allá de su pertenencia a un grupo familiar o a una región o comunidad<sup>16</sup>.

## 2) Clasificación por categorías

Una segunda clasificación de los programas y actividades destinados a la adolescencia y juventud corresponde al análisis según las siguientes áreas temáticas o categorías: salud, educación, cultura, asistencia social, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable y alcantarillado, otros servicios urbanos.

Las categorías propuestas se basan en la clasificación por finalidad-función habitualmente sugerida por el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, 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. A su vez, las categorías de GPSAJ pueden desagregarse en subcategorías, de acuerdo con la información disponible o el nivel de apertura deseado para la investigación.

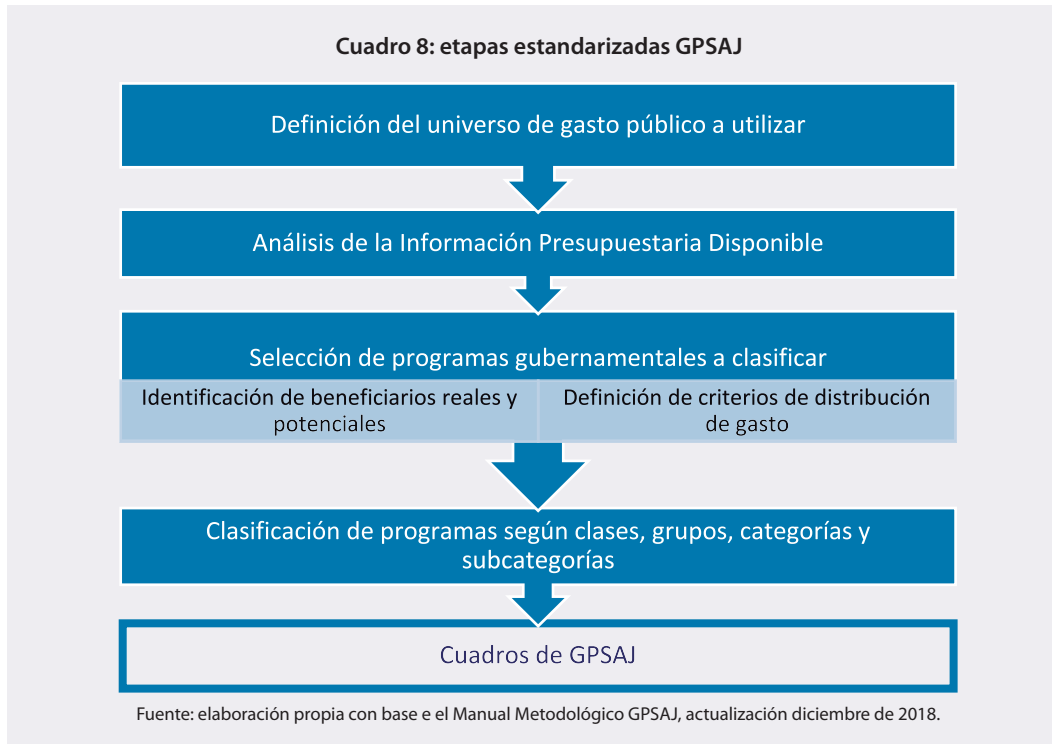
Cuando el gasto público no es específico, es decir exclusivamente destinado a las personas adolescentes y jóvenes, se debe ponderar el total del gasto para separar aquel que, efectivamente, corresponde a dicho grupo poblacional, determinando grupos de programas y distribuidores de gasto. Un distribuidor es, básicamente, un ponderador (es decir un porcentaje en forma de índice), elaborado 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).

Un distribuidor óptimo es aquel en que el programa cuenta con un padrón de beneficiarios anual, en la cual se puede identificar con precisión la cantidad de personas adolescentes y jóvenes incluidos en dicho programa. Si no se cuenta con estos datos, es necesario construir indicadores con la información disponible, tales como estadísticas de población o escolarización.

---

<sup>16</sup>Para mayor detalle sobre las clasificaciones véase Bonari y Curcio, Coord. (2004 y 2006) y Bonari, Coord. (2009).

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 Cuadro 8.



### *Aplicación metodológica del GPSAJ al estado de Chihuahua*

A efectos de definir el universo de gasto a utilizar, el primer paso fue analizar la totalidad de los programas presupuestarios con gasto ejercido por parte de todas las dependencias y entidades del Gobierno del estado de Chihuahua. Cada año, el Gobierno del estado de Chihuahua ejecuta entre 450 y 550 programas presupuestarios<sup>17</sup>, por lo que la revisión implicó 4,124 programas.

Para esto, se consideraron las siguientes fuentes de información, en dicho orden y de manera complementaria cuando era necesario:

- 1) Presupuesto de Egresos del estado de Chihuahua del año 2010 al 2018, así como sus respectivas Cuentas Públicas;
- 2) Reglas de Operación o Lineamientos de los programas presupuestarios;
- 3) Información solicitada por INFOMEX – Chihuahua;

<sup>17</sup> Todos los años varía la cantidad de programas ejercidos, dependiendo de los programas federales vigentes, de la participación en fondos concursables, de la disponibilidad presupuestal y de las condiciones del estado, así como de cambios en la estructura o prioridades de gobierno. Por ejemplo, en 2015 se ejercieron recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) derivado de la inundación pluvial y fluvial en septiembre de 2014, pero esto no se repitió en años posteriores.

- 4) Boletines oficiales o información pública, que expliciten los componentes o bien la población beneficiada;
- 5) Normatividad presupuestal estatal o federal;

Para establecer si los programas presupuestarios tenían un componente de atención a la adolescencia y la juventud se analizaron las siguientes características:

- 1) El nombre, propósito u objetivo del programa presupuestario;
- 2) La población objetivo o beneficiaria del programa;
- 3) Las matrices de indicadores para resultados y demás elementos del Sistema de Evaluación del Desempeño;
- 4) La información pública disponible en los sitios electrónicos oficiales (ya sea del ejecutor de gasto, del financiador o de la contraloría).

De los programas seleccionados como GPSAJ se consideró el presupuesto ejercido. Esto por dos motivos. En primer lugar, por una cuestión de acceso a la información, ya que en la cuenta pública se informa el presupuesto ejercido por programa presupuestario, mientras que el pagado no es posible verlo a tal nivel de detalle, solo a nivel institución. En segundo lugar, porque este momento contable, entre devengado y ejercido, representa efectivamente cuando ya se ha prestado un bien o servicio público, independientemente de que haya sido pagado o no, lo cual puede depender de los procedimientos y controles financieros, pero no tanto la prestación del bien o servicio público<sup>18</sup>.

Dado que la Cuenta Pública del estado de Chihuahua no informa el presupuesto ejercido por programa (solo a nivel unidad administrativa) se requirió dicha información por medio del Sistema de Solicitudes de Información del estado de Chihuahua, así como otra información de interés para tratar de caracterizar algunos programas específicos.

En el caso de los distribuidores, se elaboraron con las bases abiertas de datos de CONAPO (para la población en general), INEE (para población escolarizada) e INALI (para población indígena). Lamentablemente, la información disponible en el sistema presupuestal mexicano, ya sea en datos abiertos, plataformas de transparencia o solicitudes de información, es insuficiente<sup>19</sup> a los fines del GPSAJ, por lo que los distribuidores debieron ser contruidos, en general, con datos poblacionales y del sistema educativo. En las bases de datos de distribuidores se especifica claramente las fuentes utilizadas y como se construyó cada distribuidor.

<sup>18</sup>Por otro lado, la desventaja es que, en algunos años, las dependencias y entidades informan un rubro denominado "comprobación de recursos ejercidos en años anteriores", por lo que se pierde esta relación con la prestación del servicio. De manera similar sucede con los fideicomisos. Derivado de la LFPyRH al momento de transferirse al fideicomiso se consideran ejercidos del presupuesto, sin embargo, aún no han cumplido su objeto y puede pasar siguientes ejercicios fiscales.

<sup>19</sup>A efectos ilustrativos, véase UNFPA (2018) donde solo el 0.8% de los programas presupuestarios contaban con indicadores de calidad o padrones de beneficiarios fiables, mientras que el 81.9% por falta de información, debieron ser distribuidos según el porcentaje de población joven en la población total.

Cabe mencionar que la estructura programática ha tenido cambios todos los años, abriendo y cerrando programas o creando o fusionando organismos. Esto puede afectar el cálculo, dado que impacta en la calidad del distribuidor. Por ejemplo, en el caso del deporte, existía en el estado un Instituto del Deporte que manejaba un único programa presupuestario con múltiples apoyos permitidos.

Al momento de integrarse al sector educativo, en 2016, creándose la Secretaría de Educación y Deporte, este programa presupuestario se divide en 4, permitiendo identificar con mayor detalle que monto se dirige a infraestructura, a fomento del deporte y a deportistas de alto rendimiento. De esta forma, aunque se haya ejercido la misma cantidad de recursos, hasta 2015 estos se contabilizaron como bien público dirigido a la población total, mientras que, a partir de 2016, es posible desagregar qué porcentaje se destina a la población general, al grupo ampliado de niñas, niños y adolescentes o, específicamente, a las personas jóvenes.

Si bien estos cambios son marginales, es posible que pequeñas variaciones en el gasto de un año a otro, por ejemplo, no pueda afirmarse con toda certeza que es una modificación atribuible al gasto real y no a la metodología. Esta situación ya fue identificada en el Informe México, debido a la gran fusión de programas por la estrategia federal de Presupuesto Base Cero (UNFPA, 2018a).

Uno de los objetivos era incorporar al GPSAJ tanto el gasto estatal como el gasto federal, a efectos de tener un panorama completo de la entidad. Sin embargo, la complejidad de la administración presupuestal, el acceso limitado a información y los múltiples cruces de programas no permiten realizar esta estimación de manera fiable, ya que la probabilidad de que se estén duplicando los recursos es muy alta.

Por ejemplo, la provisión de educación es obligación estatal, pero el financiamiento es predominantemente federal. La federación considera los recursos en los ramos 11 y 33 principalmente del presupuesto de egresos de la federación, pero luego estos son transferidos a las entidades federativas, una parte por mecanismos de coparticipación, otra parte por fondos concursables de infraestructura y otra por convenios específicos. En la cuenta pública del estado no se identifica el origen de los recursos ejercidos en cada programa presupuestal, pudiendo incluso ser mixto. De esta forma, el gasto en educación, al momento de sumar el gasto ejercido estatal y la proporcionalidad (ya sea determinado por la clasificación geográfica del PEF, padrones o ponderador poblacional) del gasto federal, es muy probable que los recursos estén duplicados. Lo mismo pasaría con la salud, la seguridad pública, las obras públicas y otros rubros.

De todas formas, se revisó el ejercicio realizado a nivel nacional, a efectos de mantener una coherencia entre ambos análisis, ya que muchas acciones de gobierno tienen los mismos objetivos a todos los niveles.

Dada la novedad de este estudio, para el caso particular del estado de Chihuahua para los años 2010 a 2018 debieron aplicarse ciertos criterios adicionales. Básicamente, tres grandes premisas guiaron la estimación:

1) Se considera Gasto Público Social únicamente a aquellos gastos que están relacionados directamente con la prestación de bienes y servicios públicos.

Es decir, se incluyen todos los capítulos de gasto necesarios para la prestación del servicio, pero no se incluyen los gastos de administración o fiscalización de los programas públicos o aquellos para generar información estadística o de apoyo a la Función pública, así como tampoco se contabiliza el gasto no programable y aquellos en concepto de prestaciones socioeconómicas.

2) Se supone que los beneficiarios corresponden al grupo etario donde deberían estar, dado que no existen bases de datos de beneficiarios.

Por ejemplo, los programas orientados a educación superior, se consideró dentro del subgrupo de 18 a 24 años, aunque es una realidad que existen jóvenes que no terminan la universidad en el plazo establecido de 8 o 10 semestres. Otro caso son los programas dirigidos al mercado laboral, donde se consideró que impacta a la población de 15 años y más que es la edad que establece el INEGI, aunque también es una realidad que existe el trabajo infantil, sobre todo en zonas rurales.

3) Se toman los recursos efectivamente ejercidos en el año, independientemente del año fiscal al que correspondían o que se erogaron: es decir, se incluyen en el año en que se informan los recursos ejercidos de años anteriores, así como los aportes a fideicomisos de dicho año, aunque sean erogados posteriormente.

Se trabajó con las clasificaciones de los programas y estructuras de gasto que, de acuerdo al análisis anterior, se identificaron como GPSAJ. La base para la clasificación fue el manual metodológico para la cuantificación del gasto público social dirigido a la adolescencia y juventud en los países de América Latina, actualizado a diciembre de 2018. Con base en estas premisas, los programas presupuestarios se distribuyeron de la siguiente forma:

I. No se consideró como GPSAJ a los programas relacionados con las actividades o tareas que debe desarrollar los entes públicos de manera interna, ya sea para un ejercicio de gasto eficiente o transparente y no se traducen en políticas, bienes o servicios públicos. De esta forma, no se contabilizaron los programas:

- M – Apoyo al Proceso Presupuestario y para Mejorar la Eficiencia Presupuestal<sup>20</sup>
- P – Planeación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas
- O – Fiscalización de las Cuentas Públicas
- D – Deuda Pública
- H – Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)

II. Tampoco se incluyeron los programas presupuestarios que corresponden o se identifican como prestaciones socioeconómicas a trabajadores, pensionados y sus dependientes. Aunque estos programas impactan a las personas adolescentes y jóvenes, ya sea como trabajadores del Estado o como dependientes económicos de trabajadores del Estado, los recursos no se ejercen como parte de la Función Pública, sino en su rol de empleador. Esto incluye a acciones como el Centro Deportivo y de Esparcimiento Familiar (CEDEFAM) para trabajadores de la Fiscalía General del Estado o el Fideicomiso “Tránsito Amigo”.

III. No se incluyó el recurso transferido a los municipios en materia de coparticipación ya que no tienen objeto de gasto definido y el Estado es únicamente un intermediario financiero:

- C – Participación a Entidades Federativas y Municipios
- I – Gasto Federalizado a Municipios

IV. Los programas de inversión y obra pública (Programas K – Proyectos de Inversión) se consideraron incluidos en el GPSAJ bajo la categoría de bienes públicos que impactan a la población general, excepto por aquellos que permiten identificar claramente su objeto de gasto, ya sea por las reglas de operación o por el ejecutor de gasto, como por ejemplo los del “FAM – Infraestructura Educativa Básica” o el FASP (Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública)

Se debe destacar que se incluyeron, como bienes públicos, los apoyos a través de intermediarios, como organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, el recurso otorgado año tras año a la Cruz Roja para que pueda brindar en el estado servicios de atención médica en urgencias.

V. Los Programas J – Pensiones y jubilaciones no se incluyeron por no corresponder a la población objetivo, mientras que los T – Aportaciones a la Seguridad Social se incluyó el T003 Prestación de Servicios, pero no el T002 que son las transferencias monetarias de las Dependencias y Entidades al Instituto de Salud en concepto de prestaciones de seguridad social.

<sup>20</sup>Excepto el Sistema Estatal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, que es un área de coordinación interinstitucional, pero tiene una alta especificidad respecto a la población objetivo.

VI. Los programas que se analizaron, caso por caso, incluso buscando información pública o disponible en internet, se relaciona con los siguientes tipos:

- E – Prestación de Servicios Públicos
- F – Promoción y Fomento
- G – Regulación y Supervisión
- R – Específicos
- N – Desastres Naturales
- S – Subsidios Sujetos a Reglas de Operación
- U – Otros Subsidios

Las clases no se modificaron, en ese sentido se consideran las mismas que plantea el manual metodológico para la estimación a nivel nacional: Específico, Indirecto, Ampliado y Bienes Públicos. Con respecto a los grupos y distribuidores, igualmente se siguió el manual metodológico, pero fue necesario abrir un nuevo grupo, el número 5, para otras poblaciones específicas. Por ejemplo, existen programas dirigidos específicamente a población indígena. Aunque se podría considerar como Grupo 4 – Población General, de acuerdo con el INALI, esta población presenta mayor envejecimiento que la población no hablante de lenguas originarias, por lo que se redujo la participación de los jóvenes respecto al distribuidor global. Los grupos y distribuidores se muestran en el siguiente gráfico.

**Cuadro 9: grupos y distribuidores GPSAJ**

Grupo	Descripción	Distribuidores
1	Adolescentes y Jóvenes	7 (Distribuidores de Subgrupo)
2	Adolescentes y Jóvenes + Adultos	1
3	Adolescentes y Jóvenes + Niñas y Niños	3
4	Población Total	1
5	Otros Específicos	3

Fuente: elaboración propia con base en el manual metodológico.

En cuanto a las categorías, tampoco se modificaron en relación al manual metodológico, pero se incluyeron algunas subcategorías para identificar ciertos conceptos que se consideraron relevantes para el análisis, dados los tipos de programas que maneja la administración estatal. De igual forma, se eliminaron aquellas que no eran facultad del Estado, o bien que no tenían dicho fin específico, por ejemplo, seguros de salud.

Los cambios más relevantes fueron en 'Trabajo' para incorporar los programas dirigidos a fomentar la actividad económica y en la categoría de 'Otros', que se abrieron nuevas subcategorías para identificar Comunicaciones y Transportes (por su rol en la sociedad actual), así como todas las acciones de regulación, control, prevención y restitución de derechos.



**Cuadro 10: categorías y subcategorías GPSAJ**

Categoría	Descripción	Subcategorías
Subsidios	Abarca todas aquellas acciones orientadas a asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad a través de la atención pública como de las acciones preventivas, incluyendo programas materno-infantiles, prevención de enfermedades y riesgos específicos, vacunas pediátricas, medicamentos, educación integral de la sexualidad, estadísticas sanitarias, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención Ambulatoria e Internación</li> <li>• Educación Integral en Sexualidad</li> <li>• Prevención de Enfermedades y Riesgos Específicos</li> <li>• Medicamentos e insumos sanitarios</li> <li>• Ablación e Implantes</li> </ul>
Educación	Comprende el conjunto de acciones estatales destinadas a la educación (incluyendo todos los niveles de educación formal y en establecimientos especiales asistenciales y/o educacionales, tanto las que promueven una mejor calidad de la educación, como aquellas tendientes a incrementar la cobertura del sistema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura Educativa</li> <li>• Calidad Educativa, Gestión Curricular y Capacitación Docente</li> </ul>
Cultura	Incluye las manifestaciones intelectuales, espectáculos públicos culturales, museos, bibliotecas, museos y lugares históricos, así como las acciones destinadas a proteger el patrimonio cultural.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuestas culturales</li> </ul>
Asistencia Social	Acciones inherentes a la protección y ayuda directa a personas necesitadas o en riesgo, mediante aportes y transferencias, tanto en efectivo como en especie, y aquéllas destinadas a la reeducación y resocialización del individuo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas Alimentarios (incluye comedores, despensas, orientación, etc.)</li> <li>• Deporte y Recreación</li> <li>• Atención a Grupos Vulnerables y/o en riesgo</li> </ul>
Ciencia	Comprende las acciones de investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas que repercutan en la generación de nuevos conocimientos para el aprovechamiento de la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciencia y Técnica</li> </ul>
Trabajo	Acciones relativas a la promoción y regulación del mercado laboral, tales como la gestión de programas para facilitar la movilidad en el empleo, promover la creación de empleos, reducir la discriminación y el desempleo y fomentar el empleo en grupos desfavorecidos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competitividad Sectores Productivos</li> <li>• Capacitación y Formación para el Empleo</li> </ul>
Vivienda	Programas para la promoción del desarrollo habitacional con el fin de posibilitar a los integrantes de la comunidad el acceso a unidades de vivienda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios para Familias de Bajos Ingresos</li> </ul>
Agua Potable y Alcantarillado	Son las acciones de ingeniería sanitaria, provisión de agua potable y alcantarillado y sistema de eliminación de excretas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua Potable y Alcantarillado</li> </ul>
Otros	Comprende la prestación de servicios destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local en ciudades y pueblos, tales como la prestación de servicios públicos, infraestructura urbana y la protección, regulación y, en su caso, restitución, de derechos humanos, sociales y ambientales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otros Servicios Urbanos</li> <li>• Comunicaciones y Transporte</li> <li>• Regulación, Seguridad y Prevención y Restitución de Derechos</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en el manual de programación y presupuesto para el ejercicio fiscal 2018.

Finalmente, se llevaron a cabo grupos focales para la revisión y validación de los trabajos realizados. El grupo focal es un tipo de entrevista en grupo a las personas relacionadas con una política pública o por la intervención de un proyecto y su objetivo es obtener información acerca de la percepción, opinión y experiencias de los agentes interesados (stakeholders), reuniendo rápidamente información y puntos de vista. El ambiente de grupo ofrece una variedad de perspectivas y de percepciones estimuladas por la interacción y por la posición de cada participante a justificar continuamente sus afirmaciones.

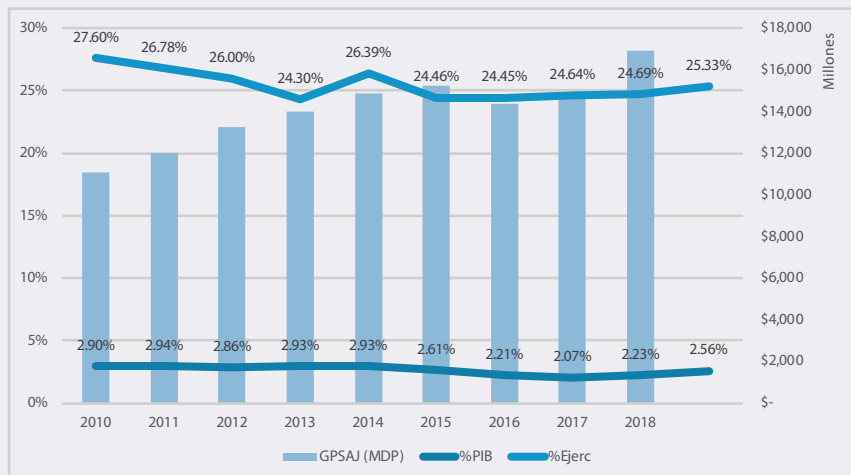
El primer grupo focal se orientó a temas metodológicos, enfocándose en ventajas y desventajas en la metodología y en la adaptación al caso de Chihuahua, inconsistencia en las bases de datos y áreas de oportunidad. El segundo grupo focal se enfocó, con base en los datos obtenidos, a validar o proponer políticas públicas o acciones.

## 4

## Gasto público social en adolescencia y juventud: principales resultados

El GPSAJ en el periodo 2010 – 2018 en el estado de Chihuahua ascendió a un total de 126.32 mil millones de pesos, correspondiente a poco más de un cuarto del presupuesto total ejercido y al 2.56% del PIB estatal, como se puede observar en el Gráfico 3. Es necesario recordar que, como se mencionó en el Capítulo 3, el GPSAJ es un indicador del apoyo de los gobiernos a las políticas públicas dirigidas a las personas adolescentes y jóvenes, por ende, más que el monto absoluto de gasto, es más útil la comparación en términos relativos, respecto al PIB o al total de gasto<sup>21</sup>.

Gráfico 3: GPSAJ 2010-2018 (millones de pesos y en porcentaje del gasto y del PBI)



Fuente: elaboración propia con base en el análisis del GPSAJ para el estado de Chihuahua 2010- 2018

El GPSAJ como porcentaje del PIB en el estado de Chihuahua es similar al mismo indicador a nivel federal<sup>22</sup>, lo que es una medida de la gran interrelación financiera entre las políticas públicas federales y estatales, sobre todo en el sector educación y salud, dos de los principales componentes del gasto en personas adolescentes y jóvenes. Aunque se evidencia una disminución en la participación del GPSAJ en el PIB del estado, esta se debe más al crecimiento del PIB que a una reducción del gasto, dado que el PIB creció a una tasa anual promedio del 11%, mientras que el gasto público lo hizo al 8%.

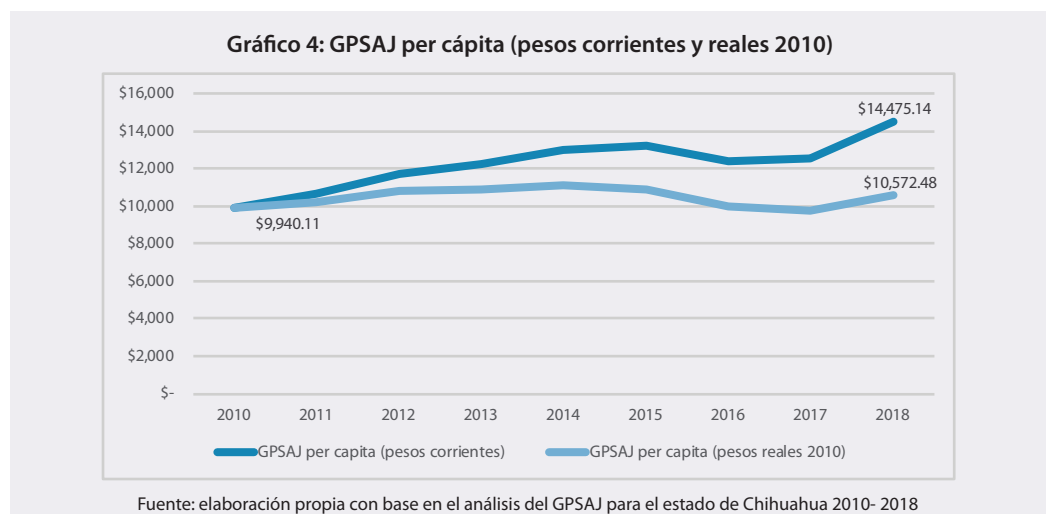
<sup>21</sup> Por ejemplo, decir que 1 de cada 4 pesos ejercidos por el Gobierno del Estado de Chihuahua entre 2010 y 2018 se destinó a las personas adolescentes y jóvenes es más comprensible que solo decir que se ejercieron 126.32 mil millones de pesos en la población adolescente y joven.

<sup>22</sup> De acuerdo a los datos obtenidos en el Informe México de GPSAJ 2016, elaborado por UNFPA.

En cuanto al porcentaje del GPSAJ sobre el total del presupuesto ejercido, esta relación a nivel estatal es más del doble del porcentaje a nivel federal. Esto se explica con 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 otras que no tienen un beneficiario identificado, las entidades federativas dedican la mayor parte de su presupuesto a la prestación de bienes y servicios públicos a sus habitantes.

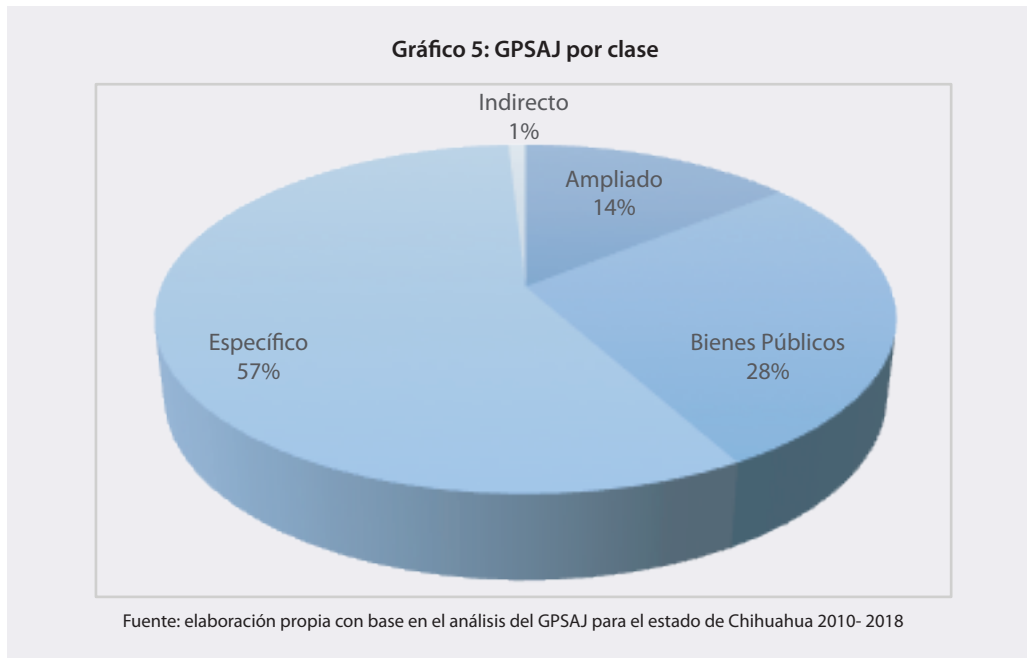
La evolución del GPSAJ en el estado como porcentaje del gasto presenta dos periodos diferenciados. Durante los primeros 4 años (2010 – 2013) se observa una tendencia negativa, reduciéndose más de 3 puntos porcentuales, desde 27.6% a 24.3%. Esta reducción parece deberse más a una mejor contabilización derivada del refinamiento del Sistema de Cuentas Nacionales y de la aplicación de las acciones de armonización de la CONAC que a una reducción real. En 2014 se observa un pico y un cambio de tendencia, por lo que, en los últimos 4 años, la relación GPSAJ/presupuesto se estabilizó en un rango de 24.4% a 24.7%.

En términos de gasto per cápita, es decir por cada adolescente o joven, se observa una tendencia creciente (Gráfico 4). A inicios del periodo de análisis, el gasto ejercido por persona adolescente o joven ascendió a \$9,940.11, mientras que en el 2018 fue de \$14,475.14. Descontando el efecto de la inflación durante los 9 años, el gasto 2018 a valores 2010 fue de \$10,572.48, lo que implica un incremento del 6.36% en términos reales.



Respecto a la clase de gasto, el 57%, más de la mitad, se explica por el gasto específico a la población adolescente y joven, seguido por el gasto en bienes públicos, con el 28% del total. Por su parte, el gasto ampliado, aquel que corresponde a programas de carácter más amplio, alcanza el 14% del GPSAJ. El gasto indirecto solo representa el 1% del GPSAJ, ya que solo dos grandes instituciones tienen como población objetivo la familia: el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) y el Sistema Nacional

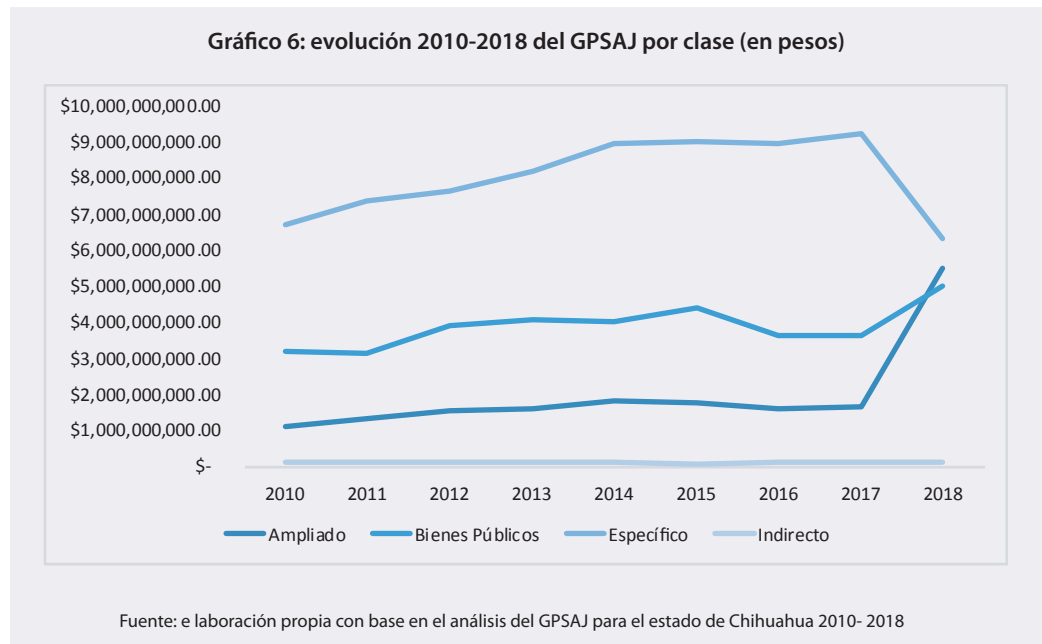
para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), y estas son de preminencia financiera del Gobierno Federal. De hecho, el gasto indirecto a nivel federal es 4 veces mayor, es decir, 4%. Esta distribución del gasto (Gráfico 5) es consistente con la distribución del gasto en categorías, como se verá posteriormente.



En el GPSAJ a nivel federal, se verifica una paridad en los porcentajes de Gasto Ampliado y Específico, mientras que los Bienes Públicos no llegan al 10%. En el caso de los gobiernos estatales, dado su focalización en la provisión de Bienes Públicos, incluyendo la educación que ha sido descentralizada en las entidades federativas el Gasto Específico y en Bienes Públicos son de mayor relevancia.

Del análisis del Gasto por Clase por año (Gráfico 6), se ve una llamativa caída del Gasto Específico en 2018, compensado por un salto similar del Gasto Ampliado. Esto se debe a una modificación presupuestal. En 2017 se ejercieron 4,369 MDP en el programa Cobertura en la Educación Secundaria, que metodológicamente corresponde a Gasto Específico. Sin embargo, en 2018, todos los recursos para la secundaria se ejercieron a través del programa de Cobertura en Educación Básica, que corresponde, en términos del GPSAJ, a Gasto Ampliado al considerar preescolar, primaria y secundaria. En el ejercicio real del Gasto Público, la inversión en la educación de nivel secundario no desapareció ni se puede haber reducido de esa manera, pero esto ocasiona una distorsión en la metodología, la cual no puede ser rectificadas al no contarse con padrones de beneficiarios o de escuelas atendidas de manera pública. La misma situación se verificó a nivel federal en 2016: "Como resultado de la fusión [de los programas Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas, Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica y Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior] se creó el

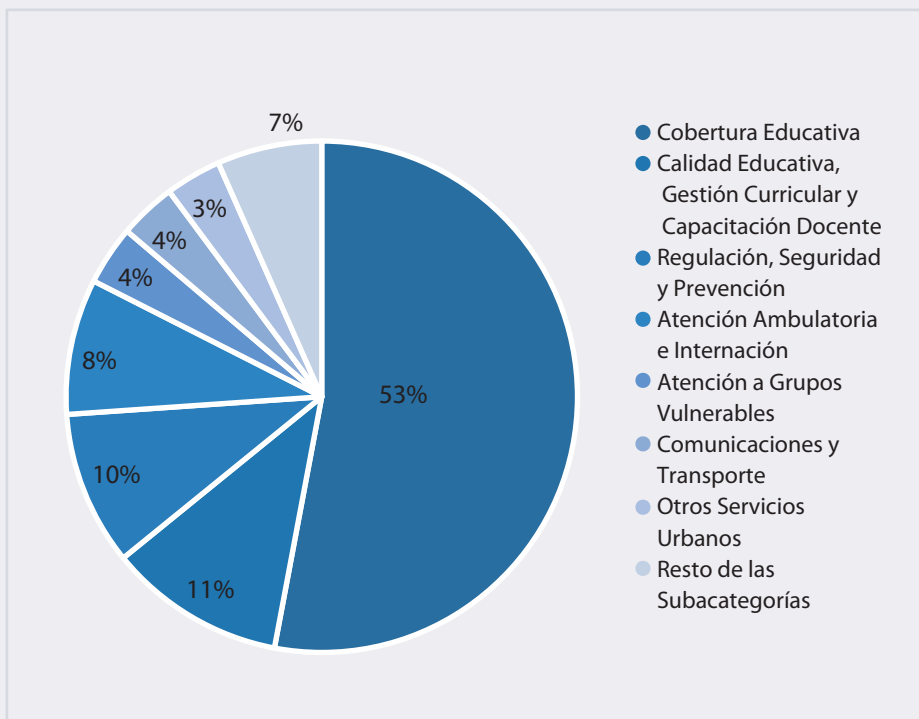
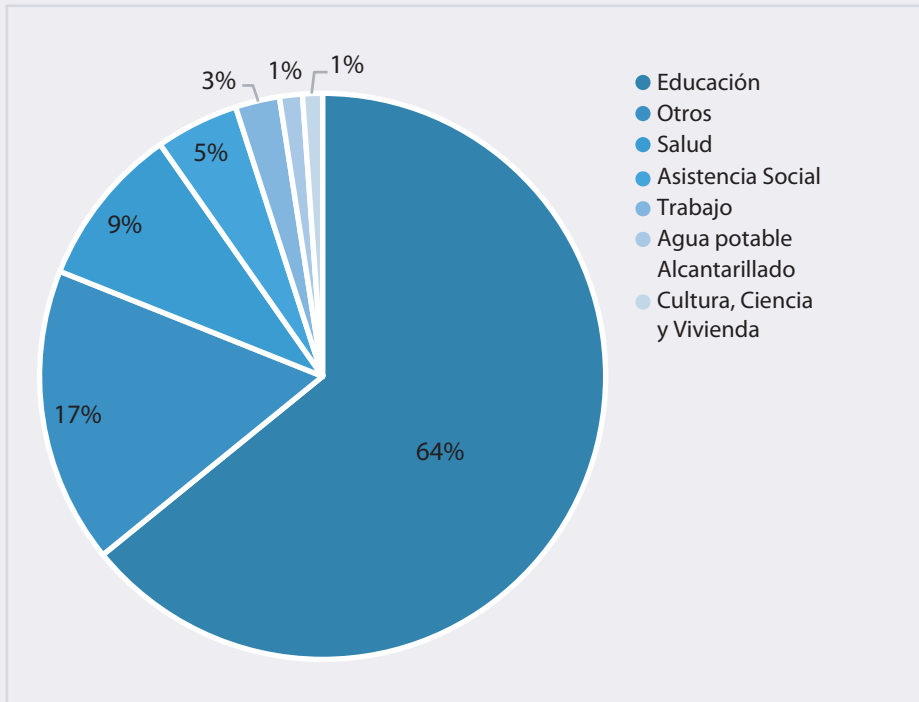
Programa para el Fortalecimiento de la Calidad Educativa, es decir, se creó un programa que reúne la educación básica, la educación media superior y la educación superior” (UNFPA, 2018a).



Por lo anterior, se debe ser cauteloso antes de tomar decisiones con base en la clase de gasto y se debe incorporar al análisis la categoría de gasto, ya que un cambio presupuestal puede afectar la clase, pero no la categoría. Por ejemplo, aunque programáticamente cambie de educación secundaria a educación básica o viceversa, la categoría sigue siendo educación y, más específicamente, cobertura educativa.

Como se observa en el Gráfico 7, 2 de cada 3 pesos que se ejercen en atención de las personas adolescentes y jóvenes en el estado de Chihuahua se hace en educación, desde secundaria hasta posgrado. Sin contar la categoría de otros (que incluye varios tipos de gasto), sigue en gasto el sector salud, casi exclusivamente con atención ambulatoria e internación, lo que implica que los programas preventivos, como educación sexual que es fundamental en jóvenes, son escasos. Posteriormente, continúa la categoría asistencia social, principalmente la atención a grupos vulnerables o en riesgo, pero también deporte y recreación.

Gráfico 7: distribución GPSAJ por categoría y subcategoría (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en el análisis del GPSAJ para el estado de Chihuahua 2010- 2018

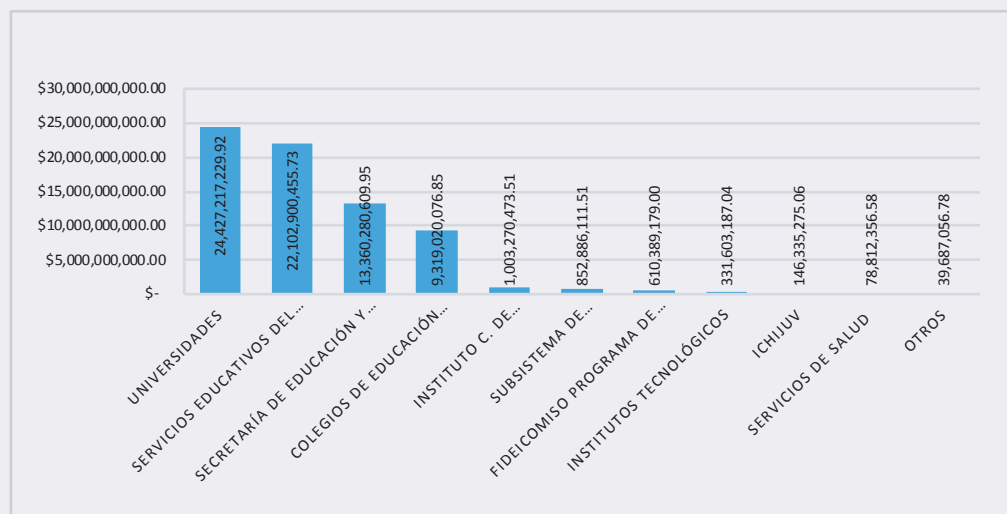
La categoría de Otros, que por sí misma representa el 17% del GPSAJ, en realidad se dirige a bienes públicos y no específicamente a la población adolescente y joven. Incluye la inversión en infraestructura social y los programas dirigidos a la regulación, prevención, seguridad o restitución de derechos sociales o humanos, tales como Seguridad Pública, Justicia, Acceso a la Información y Garantía de los Derechos Humanos.

Respecto al ejecutor de gasto, todas las dependencias y entidades del Gobierno del Estado han ejercido, en mayor o menor medida, recursos que se contabilizan como GPSAJ. Si se consideran solo aquellas unidades administrativas que cuentan con, al menos, un programa específico (Grupo 1), estas representan el 57% del total del GPSAJ.

Como se aprecia en el Gráfico 8, destacan en este grupo todas las entidades relacionadas con el sector educativo: universidades y tecnológicos, Secretaría de Educación, Instituto de Infraestructura Educativa, colegios, servicios educativos del Estado y el Fideicomiso de Becas Nacionales Superiores.

Posteriormente, aparece el ICHIJUV, el sector salud (por el programa de salud para adolescentes) y luego otros, que incluye algunos recursos puntuales ejercidos por una dependencia (Programa de Fortalecimiento de la Educación por la Secretaría de Hacienda o Municipios) o programas muy pequeños (un apoyo para personas adolescentes vulnerables en 2018 por la SEDESOL o de madres adolescentes y jóvenes del Instituto de la Mujeres). Es necesario destacar que, de todas las entidades que regularmente ejecutan programas específicos para la población adolescente y joven, el ICHIJUV es el que con menos recursos cuenta, después de El Colegio de Chihuahua y de servicios de salud de Chihuahua.

Gráfico 8: distribución GPSAJ por ejecutor de gasto (pesos)



Fuente: elaboración propia con base en el análisis del GPSAJ para el estado de Chihuahua 2010- 2018



## 5

## Principales resultados por grupo de edad y por sexo

El Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud 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<sup>23</sup> 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 11: participación subgrupos poblacionales**

Grupo Poblacional	%
12 a 14 años	17%
15 a 17 años	18%
18 a 24 años	40%
25 a 29 años	25%

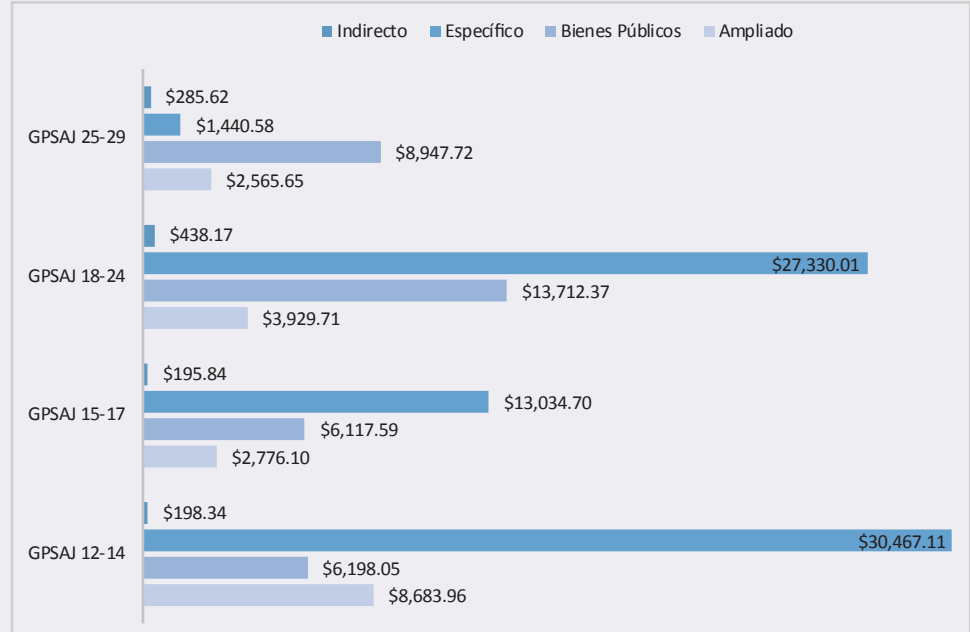
Fuente: elaboración propia con base en proyecciones CONAPO.

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, 2018a).

En el siguiente gráfico se presenta la distribución del GPSAJ por cada subgrupo poblacional y por clase de gasto. En relación a las clases de gasto, en la población en edad de escolarización, obligatoria y no, predomina fuertemente el gasto específico, que se relaciona con la educación. La diferencia se aprecia en el grupo de jóvenes de mayor edad, el cual ya no se encuentra principalmente en un proceso de educación, sino que se ha incorporado al mercado laboral. En este grupo poblacional, el gasto en bienes públicos representa el 68%, seguido por el gasto ampliado (19%), que incluye las acciones dirigidas a la capacitación laboral y a mejorar la empleabilidad y competitividad de los sectores productivos.

<sup>23</sup> En términos poblacionales 9 años es corto plazo

Gráfico 9: distribución GPSAJ por subgrupo de población y clase



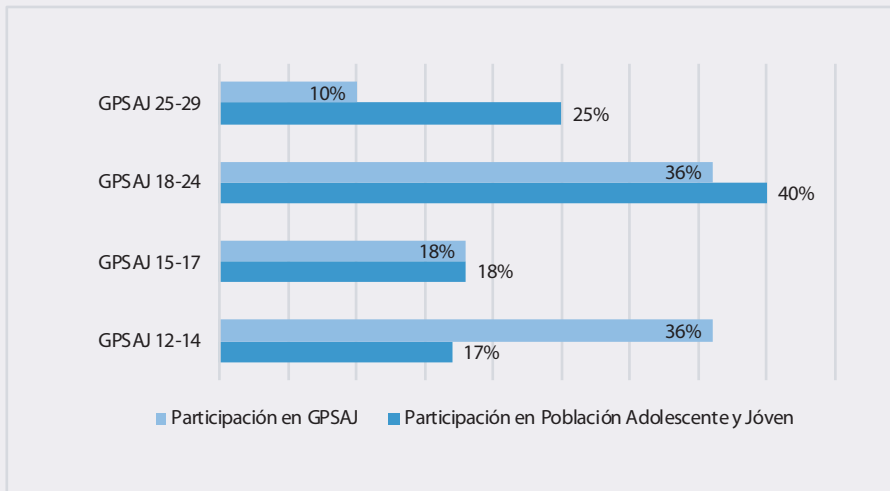
Fuente: elaboración propia con base en análisis del GPSAJ para el estado de Chihuahua 2010-2018

Básicamente, el GPSAJ por subgrupos de edad se divide en 3 partes iguales, las cuales se mantienen relativamente estables a lo largo de todo el periodo de análisis<sup>24</sup>:

- un tercio dirigido a la población de 12 a 14 años;
- otro tercio en los jóvenes de 18 a 24 años; y
- el último tercio en los otros dos grupos etarios, en una proporción de casi 2 pesos en la población de 15 a 17 años por cada peso invertido en la población de 25 a 29 años.

Debido a que gran parte del GPSAJ corresponde a sector educación y que, en general, en México existe un alto grado de deserción escolar, agravado en el estado particularmente en la educación media superior, el gasto per cápita no es directamente comparable. De todas formas, en el Gráfico 10 se puede apreciar que el gasto favorece principalmente a las personas adolescentes de 12 a 14 años, los cuales por estar en edades formativas tempranas requieren de más apoyo, en detrimento de los jóvenes ya en transición hacia la adultez, quienes tienen una mayor independencia y capacidad de sostenerse económicamente.

<sup>24</sup>El grupo de 15 a 17 años varía anualmente entre el 16% y 18% del GPSAJ mientras que el grupo de 25 a 29 oscila entre el 9% y 11%. En los otros grupos, el rango de variación es un poco mayor – entre el 33 y el 40% – debido, sobre todo, a variaciones anuales en los flujos de inversión en infraestructura.

**Gráfico 10: distribución GPSAJ por subgrupo de población y peso relativo de cada subgrupo**

Fuente: elaboración propia con base en análisis del GPSAJ para el estado de Chihuahua 2010-2018

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, por lo que, para 2015, vivían en México 3.4 millones más de mujeres que de varones. Sin embargo, en el estado de Chihuahua la trayectoria ha sido diferente y las mujeres representan poco menos de la mitad de la población, con una tendencia ligera a la baja.

**Cuadro 12: porcentaje de mujeres adolescentes y jóvenes en el estado de Chihuahua**

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Porcentaje	49.58%	49.48%	49.43%	49.39%	49.36%	49.34%	49.30%	49.25%	49.22%

Fuente: elaboración propia con base en proyecciones CONAPO.

El GPSAJ por género en el estado de Chihuahua se distribuye de manera consistente con este porcentaje, es decir, en una lógica de proporcionalidad respecto a la cantidad de población que representan y no asociados a sus problemáticas específicas. Del total del GPSAJ, el 49.38% se dirige a las mujeres, mientras que a la población masculina corresponde el restante 50.62%. Únicamente en las categorías de Salud y de Asistencia Social, el gasto en mujeres es mayor al 50%, con un 50.85% y un 50.02% respectivamente. Esto sí se debe a los programas presupuestales para mujeres, ya que se dirigen a salud reproductiva o a asistencia a mujeres víctimas de violencia o en situación de riesgo.

En el Cuadro 13 se presentan los programas dirigidos específicamente a mujeres adolescentes y jóvenes y el gasto asociado. Cabe mencionar que existen otros programas en el estado dirigido a mujeres, pero no son sujeto de este estudio ya que su objetivo es la sostenibilidad financiera y productiva de mujeres adultas.

**Cuadro 13: programas dirigidos específicamente a mujeres adolescentes y jóvenes**

Nombre programa	Descripción	GPSAJ Mujeres
Atención a Feminicidios y Mujeres Víctimas del Delito Centro de Justicia para las Mujeres (Obra Pública)	Acciones encaminadas a la prestación de servicios en los ámbitos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, mismos que son otorgados o canalizados en los Centros de Justicia para las Mujeres, a fin de mejorar la calidad de vida y garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de la violencia en el estado.	\$113,974,604.98  \$3,849,198.07
Becas para Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas Programa Nacional de Becas (Tipo Básico)	Contribuir a que las adolescentes que sean madres o se encuentren en estado de embarazo en las escuelas públicas de educación básica en contexto y situación de vulnerabilidad agravada por el embarazo y la maternidad temprana, puedan tener acceso, permanencia y conclusión de la educación básica mediante el otorgamiento de becas	\$26,486,266.94  \$6,721,820.97
La Mujer Embarazada y sus Hijos	Encuentros de fortalecimiento de maternidades para apoyar a quienes participan en el programa del Grupo Estatal para la Prevención del Embarazo Adolescente (GEPEA), con el objeto de que puedan vincularse mediante la consolidación de redes de apoyo entre ellas mismas y por parte de las instituciones que las acompañan en la estrategia, sin truncar su proyecto de vida.	\$4,262,534.00
Prevención y Atención de Mujeres en Situación de Violencia	Realizar acciones que contribuyan a la prevención de la violencia de género y contra las mujeres por medio del Instituto Chihuahuense de las Mujeres	\$52,307,927.48
Salud de la Mujer	Conjunto de acciones de atención, promoción y prevención en salud enfocadas en garantizar condiciones de vida óptimas a la población de mujeres en edad fértil.	\$153,369,636.48
<b>Total general</b>		<b>\$360,971,988.92</b>

Fuente: elaboración propia con base en análisis del GPSAJ para el estado de Chihuahua 2010-2018

## 6

## Recomendaciones para las próximas etapas del estudio

La estimación del GPSAJ es una metodología relativamente novedosa y existen aún pocos estudios, por lo que se encuentra en un proceso de fortalecimiento<sup>25</sup>.

Por este motivo, el presente estudio marca un hito en la aplicación metodológica para la estimación del GPSAJ, dado que se re-conceptualiza la unidad de análisis. El rol de un gobierno federal o nacional, como puede ser México, Colombia o cualquier de los otros países analizados, tiene responsabilidades y funciones diferentes a niveles de gobierno regionales. Adicionalmente, al marco normativo presupuestal se deben agregar variables relativas a la coparticipación o distribución impositiva entre los niveles de gobierno<sup>26</sup>.

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. En el caso de la federación y las entidades federativas, el acceso a los servidores públicos está más limitado a los habitantes de las capitales, o de las ciudades grandes en caso que haya delegaciones, pero en el municipio, el contacto con los servidores públicos es del día a día, ya sea desde el policía de la colonia hasta el presidente municipal, con quien se comparte los espacios públicos, el supermercado, la escuela, etc. 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 este sentido, se debe fortalecer la metodología, tanto por la triplicidad de acciones como por la falta de información o su congruencia. En los municipios, particularmente en los más pequeños, las capacidades administrativas – operativas y de sistemas de la información presentan más limitaciones para llevar registros presupuestales y contables abiertos y confiables.

---

<sup>25</sup> Puntualmente, se han publicado 7 estudios a la fecha, los cuales corresponden a ejercicios nacionales, siendo este el primero a nivel subnacional. A medida que se vayan realizando posteriores análisis y revisiones, esto repercutirá en una mayor homologación de criterios y sistematización de los métodos de levantamiento y clasificación de la información.

<sup>26</sup> En este caso, como ya se mencionó previamente, no se pudo realizar la incorporación del gasto federal al gasto estatal. La complejidad de la administración presupuestal, el acceso limitado a la información y los múltiples cruces de programas no permitieron realizar esta estimación de manera fiable, ya que la probabilidad de que se estén duplicando los recursos era muy alta.

A partir de este ejercicio subnacional, se podría llevar a cabo una prueba piloto, incorporando a alguno de los municipios más grandes, como Chihuahua o Ciudad Juárez, y quizá focalizándose en un sector donde las funciones de los niveles de gobierno presentan mayor traslapes, como puede ser asistencia social. Este piloto permitiría ir generando criterios metodológicos para la integración de información en diferentes niveles.

Otra área de oportunidad identificada en las mesas de validación se refiere a la clasificación por categorías. Las categorías propuestas se basan en la clasificación por finalidad-función habitualmente sugerida por el Fondo Monetario Internacional y se distribuyen sectorialmente: Salud, Educación, Cultura, Asistencia Social, Ciencia y Técnica, Trabajo, Vivienda, Agua Potable y Alcantarillado y Servicios Urbanos. Sin embargo, una clasificación en torno a problemáticas enriquecería la focalización de programas y el análisis.

Temas como pobreza, inclusión y discriminación, calidad de vida, capacitación, entre otros, que son transversales y multidisciplinarios podrían ser los pilares de las categorías y no tanto compartimentos sectoriales como Educación, Trabajo o Vivienda. De esta forma, se agregarían los programas presupuestarios de diferentes entidades públicas en torno a una problemática específica de las personas adolescentes y jóvenes. Para esto sería necesario un grupo de especialistas que determinen estos problemas rectores, con base en información que ya existe en los Programas Nacionales de Juventud o encuestas del INEGI.

Por otro lado, la información generada por el sistema presupuestal mexicano, ya sea en los formatos públicos establecidos o la que se pueda obtener por transparencia, adolece de una gran limitación. 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. Esto requiere que los gobiernos avancen en dos grandes retos:

- Mayor desagregación presupuestal – contable de la mano con 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. Por ejemplo: el programa “Salud de los y las Adolescentes” del sector salud, claramente se dirige a las personas adolescentes, pero no se identifica cual es el rango etario que contempla, u otros programas del sector educación, como el programa de lectura, de inglés, orientación laboral, entre otros, que no es claro a que niveles o años de alumnado se dirige. Esta información es parte sustantiva del Sistema de Evaluación del Desempeño y del Presupuesto Basado en Resultados, sin embargo, esta herramienta no está disponible para todos los programas, o no es coherente con el objetivo del programa o entre diversos ejecutores que comparten una acción transversal.

En este sentido, derivado de compromisos internacionales, la Federación ha realizado avances muy importantes en los últimos años por tener bases de datos abiertas: este esfuerzo debería ser replicado por los estados y los municipios, además de incorporar una mejor contabilidad de los recursos de coparticipación o concursables.

Por ejemplo, la estructura programática autorizada para cada ciclo fiscal en el Estado de Chihuahua ha tenido cambios casi todos los años, abriendo y cerrando programas o creando o fusionando organismos. Si bien la programación es un proceso dinámico que se debe adaptar 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. Un ejemplo muy ilustrativo es el Sector Educación: programas que aparecen en la estructura programática y posteriormente desaparecen, tales como Difusión y Logística Educativa (2010 – 2014), Atención a las Asociaciones de Padres de Familia (2010 – 2015) o Renovación Pedagógica (2012 – 2014). Debido a su duración estipulada y registrada se infiere que el programa presupuestal ya no se está llevando a cabo, sin embargo, una simple revisión en medios de información, boletines públicos o sitios oficiales indica que el programa sigue vigente. Es válido fusionar programas, pero al hacer esto es necesario, para mantener un histórico, determinar o mencionar cuales son los componentes del programa.

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 se encuentra para cada uno de los programas.

A pesar de que existen los canales institucionales para solicitar dicha información, estos no funcionan adecuadamente por varios motivos: la poca disposición o capacitación de las autoridades a liberar 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, 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 que información se encuentra disponible o como se puede entregar, la compatibilización de diversas bases de datos en diversas áreas, entre otras.

Es necesario hacer hincapié en la cultura de transparencia. La cultura de transparencia implica una verdadera transformación en la concepción y práctica del servicio público. Supone someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la sociedad, eliminando las trabas

de acceso real a la información. Es decir, una cultura de servicio al ciudadano, priorizando sus solicitudes y requerimientos de acceso a la información, aún más allá de lo que se está solicitando.

- 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 proxy<sup>27</sup>.

La misma problemática se verifica para identificar el monto exacto asignado a los distintos subgrupos de edad que conforman la población adolescente y joven. Esto puede representar una limitación para conocer de qué forma cada programa atiende las necesidades específicas de cada subgrupo de la población, y qué inversión requiere la atención de cada grupo de edad.

No solo por una cuestión de cálculo del GPSAJ o académica, sino por transparencia y rendición de cuenta, 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 qué poblaciones se está atendiendo<sup>28</sup>.

La elaboración de padrones resuelve una multiplicidad de problemas de acceso a la información, ya sea para fines estadísticos, académicos o para la propia evaluación de impacto o de resultados de la administración pública.

Independientemente de los fines académicos o estadísticos, la información precisa y confiable es una herramienta fundamental para la toma de decisiones en cuanto al impacto y los resultados concretos de los programas presupuestarios dirigidos no solo

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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.



a la población adolescente y joven, sino también a la población en general o a otros grupos poblacionales. Algunos de los mayores problemas que enfrenta la población adolescente y joven (embarazo en la adolescencia y empleo) no parecen formar parte de las prioridades de los distintos gobiernos en todos sus niveles, pero no tanto porque no se estén atendiendo, sino porque no se logra identificar mediante qué programa o acciones se esté haciendo.

En resumen, el GPSAJ es una metodología reciente, muy útil para establecer estándares, comparar entre países o regiones, determinar tendencias a través del tiempo, analizar prioridades gubernamentales o posicionar problemáticas públicas. Para su fortalecimiento, existen algunas acciones que se pueden implementar, ya sea dentro del modelo metodológico y en los insumos de información requerida. En el siguiente cuadro se resumen las recomendaciones realizadas, a efectos de que se incorporen en ejercicios posteriores, lo cual redundará en el perfeccionamiento de los mecanismos de evaluación y monitoreo de las políticas públicas y, por lo tanto, en un mayor beneficio a la sociedad.

**Cuadro 14: principales recomendaciones para las próximas etapas del estudio**

Área de Oportunidad	Recomendaciones
Integración del gasto de diferentes niveles de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se debe avanzar en criterios y métodos de integración de gasto, pero no solo considerando gobierno federal y estatal, como en este ejercicio, sino también a los municipios, ya que estos son los que tienen un contacto directo y cotidiano con sus habitantes.</li> <li>• A partir de este ejercicio subnacional, se podría llevar a cabo una prueba piloto, focalizándose en un sector donde las funciones de los tres niveles de gobierno presenten mayores traslapes, como puede ser asistencia social. Este piloto permitiría ir generando criterios metodológicos para la integración de información en diferentes niveles.</li> </ul>
Clasificación por categorías	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una clasificación en torno a problemas y no sectorial enriquecería la focalización de programas y el análisis, ya que se agregarían los programas presupuestarios de diferentes entidades públicas en torno a una problemática específica de las personas adolescentes y jóvenes.</li> <li>• Para esto sería necesario un grupo de expertos que determinen estos problemas rectores, con base en información que ya existe en los Programas Nacionales de Juventud o encuestas del INEGI.</li> </ul>
Información generada por el sistema presupuestal mexicano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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. Esto requiere que los gobiernos avancen en dos grandes retos: mayor desagregación presupuestal – contable de la mano con más transparencia y trazabilidad y padrones de beneficiarios fiables.</li> <li>• Independientemente de los fines académicos o estadísticos, la información precisa y confiable es una herramienta fundamental para la toma de decisiones en cuanto al impacto y los resultados concretos de los programas presupuestarios dirigidos no solo a la población adolescente y joven, sino también a la población en general o a otros grupos poblacionales.</li> <li>• Adicionalmente, se debería trabajar no solo en las normas y bases de datos, sino en generar una cultura de la transparencia.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del GPSAJ para el estado de Chihuahua 2010-2018

## 7

## Conclusiones y recomendaciones de política pública dirigidas a las personas adolescentes y jóvenes

El gasto público dirigido a la adolescencia y juventud comprende los fondos presupuestarios que cada año asignan los gobiernos de cada país a la satisfacción de las necesidades sociales de la población adolescente y joven. Su importancia se fundamenta en una premisa básica: los recursos asignados a las personas adolescentes y jóvenes permiten identificar el nivel de prioridad que tienen estas poblaciones dentro de la ejecución de la política pública.

La adolescencia y la juventud son etapas decisivas en la vida: los patrones que tienen lugar entre los 10 y los 24 años de edad tienen consecuencias duraderas. Por esto, 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. Las acciones que se implementen, con y por los y las adolescentes y jóvenes, habrán de definir la reconfiguración de las familias, comunidades, sociedades y sistemas políticos y económicos (UNFPA, 2019).

Si no se amplían las acciones y las inversiones en estas poblaciones, no solo se perderá el potencial pleno de una generación numerosa y vibrante, sino que habrán de reducirse significativamente las herramientas para hacer frente a los cambios demográficos que ya están empezando a suceder.

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 2010 y 2018 en el Estado de Chihuahua es un gran avance para una estrategia con enfoque en el ciclo de vida y un indicador de la importancia que el Gobierno del Estado de Chihuahua otorga a estas poblaciones. Algunos hallazgos relevantes se pueden resumir en los siguientes puntos:

- El GPSAJ ascendió a 126.32 mil millones de pesos, lo que equivale al 2.56% del PIB estatal;
- Uno de cada cuatro pesos que ejerció el Gobierno del Estado fue dirigido a las personas adolescentes y jóvenes;

- \* El gasto por cada persona adolescente y joven entre 2010 y 2018 creció 6.36% en términos reales;
- \* Este es el primer estudio que un gobierno subnacional realiza sobre el gasto en personas adolescentes y jóvenes en toda América Latina.

En el cuadro 15 se resumen los principales valores. Existe poca experiencia, nacional o internacional, para determinar qué tan adecuados o suficientes sean estos valores, sin embargo, la trayectoria a lo largo del periodo es positiva, particularmente en el gasto per cápita.

**Cuadro 15: resumen de principales componentes del GPSAJ**

Indicador	Valor
GPSAJ	126.32 MMDP
GPSAJ / PIB	2.56%
GPSAJ / Gasto Total	25.33%
Presupuesto ICHIJUV (2018)	\$18,986,078.00
Total Población Adolescente y Joven	1,170,825 (31.2% de la población)
GPSAJ per cápita 2018	\$14,475.14 (MXN corrientes) \$10,572.48 (MXN reales)
GPSAJ por clase - Específico	72.27 MMDP (57.2% del total)
GPSAJ por categoría - Educación	81.02 MMDP (64.1% del total)
GPSAJ por ejecutor de Gasto	24.43 MMDP (Universidades) 22.10 MMDP (Servicios Educativos del Estado)
GPSAJ por subgrupos etarios	(12 – 14 años) 45.54 MMDP (15 – 17 años) 22.12 MMDP (18 – 24 años) 45.41 MMDP (25 – 29 años) 13.24 MMDP
GPSAJ en mujeres adolescentes y jóvenes	62.38 MMDP (49.38% del total) 0.36 MMDP (en programas específicos a mujeres)

\*MMDP: mil millones de pesos mexicanos

\*\* MXN: pesos mexicanos

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del GPSAJ para el estado de Chihuahua 2010-2018

La cuantificación del GPSAJ en el Estado de Chihuahua fue el segundo paso – después de la Agenda Estatal de Juventudes 2017 – 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 eficiencia y equidad del gasto público, para determinar los programas de mayor impacto, evaluar el desempeño y encontrar complementariedades o duplicidades. Un ejercicio interno por parte del ICHIJUV, para cruzar la planeación y prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo y en la Agenda Estatal de Juventudes con el GPSAJ, sería suficiente para diseñar un programa piloto de evaluación de la política pública dirigida a las personas adolescentes y jóvenes.

En particular, es necesario evaluar cómo la labor gubernamental se traduce en una mejora 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.). Por ejemplo, el estudio “Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”, elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo, revela enormes ineficiencias y malgasto en el gasto público en América Latina y el Caribe, las cuales podrían llegar a costar hasta el 4,4% del PIB, por lo que hay oportunidad para mejorar las políticas públicas para las personas adolescentes y jóvenes aumentando la eficiencia sin necesidad de mayores recursos (BID, 2018).

Otro elemento importante para analizar es la equidad de gasto, para entender a qué sectores de la población favorece más y si los recursos públicos invertidos son suficientes para que los grupos que enfrentan las mayores desventajas puedan superar las brechas de desigualdad existentes en el país y ejercer sus derechos.

Un indicador de la necesidad de una política pública centrada en el curso de vida es la cantidad de programas presupuestarios que se dirigen a la población adulta mayor: actualmente, existe el doble de programas de apoyo para la población adulta mayor que para la población adolescente y joven.

Las personas adultas mayores tienen grandes carencias y deben ser atendidas, pero, en parte, esto se debe a una falta de planeación, generación de capacidades o un déficit de información relevante durante el curso de vida de las personas.

Esta situación crea una presión financiera enorme al presupuesto estatal y, dado el envejecimiento poblacional, será insostenible en el futuro. Por lo tanto, son necesarios mecanismos de planeación para generar los incentivos correspondientes con una mirada que vaya más allá de la satisfacción presente de servicios y bienes públicos, sino que genere en las personas adolescentes y jóvenes las capacidades necesarias para evitar que lleguen a la adultez avanzada sin ningún tipo de protección social.

Para esto, un agente fundamental es el ICHIJUV, como órgano articulador de las políticas públicas y acciones prioritarias para las personas adolescentes y jóvenes, ya que la multiplicidad de programas e instituciones evidencia una necesidad de articulación y coordinación y liderazgo mayor, a efectos de orientar las acciones con base no tanto a las necesidades actuales sino a las futuras. Sin embargo, cabe recordar que el ICHIJUV solo ejerce el 0.1% del GPSAJ.

No necesariamente se requiere que el ICHIJUV 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 las personas adolescentes y jóvenes.

Por ejemplo, un embarazo no planificado en una pareja de adolescentes puede tener múltiples consecuencias, dependiendo de las condiciones socioeconómicas de los futuros padres. Los servicios de educación lo abordarán desde la óptica del abandono escolar, el sector salud desde un enfoque de salud reproductiva, para la Secretaría de Trabajo serán parte de la población económicamente inactiva, pero ningún ente tiene la experiencia, formación y herramientas técnicas para atender la problemática integralmente y con una perspectiva de juventud, favoreciendo el empoderamiento para la toma de decisiones de los adolescentes involucrados.

Esto significa un cambio sustantivo en la forma de hacer política pública. Ya no debe enfocarse de manera sectorial, sino en atención a sujetos prioritarios y sus problemas. Los programas, apoyos y acciones que las instituciones públicas ofrezcan a las personas adolescentes y jóvenes deben orientarse a las demandas de los jóvenes.

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.

La voz de las y los adolescentes y jóvenes es fundamental. 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.

Para esto, el Estado debe incorporar dos elementos al diseño de la nueva política pública. Por un lado, los factores geográficos: la dimensión, la multiplicidad climática y orográfica, las dinámicas sociales, la distribución poblacional y de municipios tan variable en el estado hace que las necesidades varíen entre regiones. Por ejemplo, en algunas regiones el acceso al agua puede ser el gran problema, mientras que, en otras, es la distancia de los centros educativos. Por otro lado, el fortalecimiento de la administración pública para la atención de las personas jóvenes, pero también para la generación de políticas públicas estratégicas y pertinentes. 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 síntesis, el Estado de Chihuahua ha dado grandes pasos en la atención de las poblaciones adolescentes y jóvenes, que lo colocan en la vanguardia nacional y continental. Prueba de esto es la Agenda Estatal de Juventudes y la medición del GPSAJ. Sin embargo, las múltiples y cambiantes demandas que tiene este grupo exigen que no se pierda el paso y se continúe por este camino, a efectos de construir un futuro mejor para ellos.

**Cuadro 16: principales recomendaciones de política pública para las personas adolescentes y jóvenes**

Área de oportunidad	Recomendaciones
Una nueva política pública para la población adolescente y joven	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Reorientar la política pública, desde un enfoque basado en la oferta a un enfoque basado en las demandas de las personas adolescentes y jóvenes.</li> <li>• Homologar las políticas públicas en los tres niveles de gobierno, con especial énfasis en los municipios como ejecutores, el Estado de Chihuahua como estrategia y la Federación como financiador.</li> <li>• Promover la articulación y coordinación de políticas públicas, ajustadas a las condiciones socioeconómicas y geográficas de cada región del estado.</li> <li>• Promover la perspectiva de juventudes, la sensibilización y la capacitación de los funcionarios públicos que se relacionan con las personas adolescentes y jóvenes, a nivel municipal y estatal.</li> </ul>
Fortalecer el rol del ICHIJUV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El ICHIJUV debe ser el articulador de las políticas públicas y acciones prioritarias dirigidas a la población adolescente y joven.</li> <li>• No necesariamente se requiere que el ICHIJUV 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 la población adolescente y joven.</li> </ul>
Redoblar los esfuerzos y seguir avanzando hacia la nueva política pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un análisis posterior debería dirigirse a la eficiencia y equidad del gasto público, para determinar los programas de mayor impacto, evaluar el desempeño y encontrar complementariedades o duplicidades.</li> <li>• 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</li> <li>• Un ejercicio interno por parte del ICHIJUV, basado en la Agenda Estatal de Juventudes y en el GPSAJ sería suficiente para el diseño de un piloto.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del GPSAJ para el estado de Chihuahua 2010-2018

## Bibliografía

- Banco Interamericano para el Desarrollo (2018). Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Washington, D.C.
- Bonari, D. (2015). "Desarrollo de una propuesta de metodología para la medición del gasto público dirigido a la adolescencia y juventud en los países de América Latina". Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Consejo Nacional de Población (s/f). "República Mexicana: población por sexo y edad a principio de año, 2010 – 2051". Ciudad de México.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (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 de UNFPA para América Latina y el Caribe.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2018b). Manual metodológico para la cuantificación del gasto público social dirigido a la Adolescencia y Juventud en los países de América Latina. Actualización diciembre 2018. UNFPA en México/Oficina Regional de UNFPA para América Latina y el Caribe.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2018a). Gasto público social en la adolescencia y juventud en México. Periodo 2010-2016. UNFPA en México/Oficina Regional de UNFPA para América Latina y el Caribe/Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE).
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2016). Invertir en juventud: ¿Es una realidad? Gasto público social en la adolescencia y juventud en cuatro países de América Latina. Oficina Regional de UNFPA para América Latina y el Caribe/ Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ).
- Gobierno de México (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. Presidencia de la República. Texto Vigente Ciudad de México.
- Gobierno de México (2008). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 2018. Ciudad de México.
- Gobierno de México (2006). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Texto vigente, última reforma publicada el 30 de diciembre de 2015. Ciudad de México.
- Gobierno de México (1999). Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. Texto vigente, últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2015. Ciudad de México.
- Gobierno de México (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017. Ciudad de México.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (2017). Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal del año 2018. Decreto LXV/APPEE/0667/2017 I.P.O. Chihuahua, CHIH.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (2016). Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal del año 2017. Decreto LXV/APPEE/0257/2016 I.P.O. Chihuahua, CHIH.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (2015). Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal del año 2016. Decreto 1224/2015 I.P.O. Chihuahua, CHIH.

- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (2014). Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal del año 2015. Decreto 819/2014 I P.O. Chihuahua, CHIH.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (2013). Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal del año 2014. Decreto 318/2013 I P.O. Chihuahua, CHIH.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (2012). Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal del año 2013. Decreto 1132/2012 I P.O. Chihuahua, CHIH.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (2011). Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal del año 2012. Decreto 510/2011 I P.O. Chihuahua, CHIH.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (2010b). Ley de Juventud para el Estado de Chihuahua. Texto vigente, última reforma publicada el 26 de septiembre de 2012. Chihuahua, CHIH.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (2010a). Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal del año 2011. Decreto 212/2010 I P.O. Chihuahua, CHIH.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (2009). Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal del año 2010. Decreto 990/2009 I P.O. Chihuahua, CHIH.
- Instituto Chihuahuense de la Juventud (2017b). Fuente y Claro Chihuahua: Agenda Estatal de Juventudes. Chihuahua, CHIH.: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)/ICHIJUV.
- Instituto Chihuahuense de la Juventud (2017a). Hacia una Perspectiva de Juventudes: Plan Institucional 2017 – 2021. Chihuahua, CHIH.: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)/ICHIJUV.
- Instituto Mexicano de la Juventud (2014). Programa Nacional de Juventud 2014-2018. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)/IMJUVE.
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2012). “Infografía Población Indígena”. Ciudad de México.
- Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (2018). Panorama Educativo de México: Chihuahua, Ciclo Lectivo 2016 – 2017. Ciudad de México.
- Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (2017). Panorama Educativo de México: Chihuahua, Ciclo Lectivo 2015 – 2016. Ciudad de México.
- Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (2016). Panorama Educativo de México: Chihuahua, Ciclo Lectivo 2014 – 2015. Ciudad de México.
- Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (2015). Panorama Educativo de México: Chihuahua, Ciclo Lectivo 2013 – 2014. Ciudad de México.
- Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (2014). Panorama Educativo de México: Chihuahua, Ciclo Lectivo 2012 – 2013. Ciudad de México.
- Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (2013). Panorama Educativo de México: Chihuahua, Ciclo Lectivo 2011 – 2012. Ciudad de México.
- Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (2012). Panorama Educativo de México: Chihuahua, Ciclo Lectivo 2010 – 2011. Ciudad de México.
- Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (2011). Panorama Educativo de México: Chihuahua, Ciclo Lectivo 2009 – 2010. Ciudad de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s/f). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de Información Económica. Aguascalientes, AGS [en línea] <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> [fecha de consulta: 22 de junio de 2019].



- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s/f). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Aguascalientes, AGS [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/> [fecha de consulta: 22 de junio de 2019].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. Estados Unidos Mexicanos [en línea] [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825078966.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf).
- Secretaría de Hacienda del Estado de Chihuahua (2019b). Programas y Proyectos de Inversión 2010 – 2018 por ejecutor de gasto y programa presupuestario, obtenido por INFOMEX Solicitud de Acceso a la Información / Ejercicio de Derechos A.R.C.O. Folio 080522019 del 25 de junio de 2019. Chihuahua, CHIH. Secretaria de Hacienda.
- Secretaría de Hacienda del Estado de Chihuahua (2019a). Presupuesto Ejercido 2010 – 2018 por ejecutor de gasto y programa presupuestario, obtenido por INFOMEX Solicitud de Acceso a la Información / Ejercicio de Derechos A.R.C.O. Folio 084972019 del 10 de julio de 2019. Chihuahua, CHIH. Secretaria de Hacienda.
- Secretaría de Hacienda del Estado de Chihuahua (2018). Lineamientos Generales de la Administración Pública Estatal para regular los Procesos de Planeación, Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2019. Chihuahua, CHIH. Secretaria de Hacienda.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017). Manual de Programación y Presupuesto a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2018. Ciudad de México. Junio.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (s/f). Transparencia presupuestaria. Observatorio del gasto. Ciudad de México [en línea] [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx) [fecha de consulta: 12 de abril de 2019].
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009). Acuerdo por el que se emiten las Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos. Texto vigente, última reforma 2 de enero de 2013. CONAC (Consejo Nacional de Armonización Contable) / SHCP. Ciudad de México.

## ANEXO 1

### Principales programas y clasificaciones

#### Principales programas presupuestarios por su peso en GPSAJ

Programa Presupuestario	% GPSAJ
Cobertura en Educación Secundaria (todas las modalidades)	24.06%
Cobertura en Educación Superior (todas las modalidades)	9.36%
Cobertura en Educación Media Superior (todas las modalidades)	8.60%
Docencia en Educación Superior (todas las modalidades)	6.39%
Atención Médica	3.83%
Cobertura en Educación Básica (todas las modalidades)	3.14%
Servicios de Justicia	2.56%
Seguro Popular	2.49%
Investigación y Persecución del Delito	2.37%
Carreteras Estatales y Federales de Cuota	1.62%
Rehabilitación y Reinserción Social	1.60%
FAM - Infraestructura Educativa Superior	1.49%
Vinculación, Extensión y Servicios Académicos en Educación MS y S	1.11%
Programa de Inversión Estatal	1.06%
Docencia en Educación Media Superior (todos los niveles)	1.05%
Inversión Estatal Normal	1.02%
Atención Médica ICHISAL	0.91%
Calidad en los Servicios de la Educación Básica	0.89%
Programa de Desarrollo Regional (PDR)	0.80%
Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	0.77%
Calidad de los Servicios de Educación Superior	0.75%
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	0.70%
Programa Estatal de Infraestructura de Vías de Comunicación	0.66%
Educación Física / Artística	0.62%
Programa de Expansión de la Oferta Educativa Media Superior y Superior	0.61%
Cobertura en Educación de Posgrado Pedagógico	0.56%
Docencia en Educación de Posgrado (todas las modalidades)	0.54%
Policía Vial	0.51%
Contribución a Cargo del Impuesto Sobre Nómina	0.50%
Asistencia Social a Personas en Situación de Vulnerabilidad	0.50%
Policía Preventiva	0.49%
Fortalecimiento del Proceso Legislativo	0.49%
FAM - Infraestructura Educativa Básica	0.48%
Programa Nacional de Becas del Tipo Superior	0.48%
Servicio Médico y Cuidado de la Salud	0.47%

Programa Presupuestario	% GPSAJ
Programa de Infraestructura Indígena	0.40%
FAM - Infraestructura Educativa Media Superior	0.39%
Programa Nacional de Prevención del Delito	0.38%
Programa Integral de Fortalecimiento Integral / Tecnológico (PIFI/T)	0.36%
Programa Escuelas de Tiempo Completo	0.32%
Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FAISE, FAIS, FISE)	0.31%
Programa de Desarrollo Rural Sustentable	0.30%
Seguro Catastrófico	0.29%
Fomento y Gestión Cultural	0.27%
Investigación	0.26%
Infraestructura Destinada a la Cultura Física y el Deporte	0.26%
Deporte y Recreación	0.25%
Programa para la Inclusión y Equidad Educativa	0.23%
Contribución 5% ISN	0.21%
Asistencia Médica Social	0.21%
Servicio de Transporte Público	0.21%
Infraestructura Educativa	0.21%
Fuerzas Estatales de Seguridad	0.19%
Fortalecimiento de la Gestión Educativa, Incluyente e Innovadora	0.19%
FAM - Asistencia Social Alimentaria	0.19%
Manutención de Internos	0.18%
Servicios de Transporte	0.18%
Caminos y Puentes Federales	0.17%
Fondo Metropolitano	0.17%
Programa Estatal de Apoyos Sociales en Vivienda	0.17%
Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP)	0.16%
Capacitación para el Desarrollo de Habilidades y Conocimientos	0.16%
<b>Subtotal</b>	<b>90.0%</b>

## Principales programas presupuestarios por su peso en GPSAJ

Año	GPSAJ Ampliado	GPSAJ en Bienes Públicos	GPSAJ Específico	GPSAJ Indirecto	GPSAJ Total
2010	\$1,093,894,725	\$3,176,861,026	\$6,693,609,487	\$135,535,455	\$11,099,900,695
2011	\$1,353,512,195	\$3,161,536,617	\$7,361,616,542	\$114,744,589	\$11,991,409,944
2012	\$1,529,660,883	\$3,931,015,299	\$7,649,937,429	\$146,565,833	\$13,257,179,446
2013	\$1,618,416,715	\$4,061,012,445	\$8,177,539,581	\$116,214,008	\$13,973,182,750
2014	\$1,850,217,979	\$3,989,152,792	\$8,922,269,637	\$109,370,602	\$14,871,011,011
2015	\$1,753,947,854	\$4,383,692,381	\$9,003,443,467	\$103,832,805	\$15,244,916,509
2016	\$1,624,199,472	\$3,653,684,330	\$8,946,358,759	\$116,117,260	\$14,340,359,823
2017	\$1,641,049,681	\$3,631,041,056	\$9,190,784,941	\$132,822,802	\$14,595,698,482
2018	\$5,490,526,296	\$4,987,726,141	\$6,326,842,163	\$142,757,562	\$16,947,852,164
<b>Total</b>	<b>\$17,955,425,803</b>	<b>\$34,975,722,092</b>	<b>\$72,272,402,011</b>	<b>\$1,117,960,921</b>	<b>\$126,321,510,829</b>

## GPSAJ por clase y grupo

Grupo	GPSAJ Ampliado	GPSAJ en Bienes Públicos	GPSAJ Específico	GPSAJ Indirecto	GPSAJ Total
1	-	-	\$72,272,402,011	-	\$72,272,402,011
2	\$5,810,878,279	-	-	-	\$5,810,878,279
3	\$9,084,536,942	-	-	-	\$9,084,536,942
4	\$1,754,324,933	\$34,975,722,092	-	\$1,117,960,921	\$37,848,007,946
5	\$1,305,685,647	-	-	-	\$1,305,685,647
<b>Total</b>	<b>\$17,955,425,803</b>	<b>\$34,975,722,092</b>	<b>\$72,272,402,011</b>	<b>\$1,117,960,921</b>	<b>\$126,321,510,829</b>

## GPSAJ por categoría y subcategoría

Categoría y Subcategoría	Monto Ejercido	% del total
<b>Agua Potable y Alcantarillado</b>	<b>1,649,337,348.45</b>	<b>1.31%</b>
Agua Potable y Alcantarillado	1,649,337,348.45	1.31%
<b>Asistencia Social</b>	<b>6,000,968,788.14</b>	<b>4.75%</b>
Atención a Grupos Vulnerables	4,728,132,577.32	3.74%
Deporte y Recreación	873,839,872.05	0.69%
Programas Alimentarios	398,996,338.78	0.32%
<b>Ciencia</b>	<b>443,436,737.92</b>	<b>0.35%</b>
Ciencia y Técnica	443,436,737.92	0.35%
<b>Cultura</b>	<b>576,170,710.53</b>	<b>0.46%</b>
Propuestas Culturales	576,170,710.53	0.46%
<b>Educación</b>	<b>81,024,127,003.21</b>	<b>64.14%</b>
Calidad Educativa, Gestión Curricular y Cap. Docente	14,116,693,935.43	11.18%
Cobertura Educativa	66,907,433,067.77	52.97%

Categoría y Subcategoría	Monto Ejercido	% del total
<b>Otros</b>	<b>21,362,032,788.60</b>	<b>16.91%</b>
Comunicaciones y Transporte	4,565,036,531.83	3.61%
Otros Servicios Urbanos	4,473,856,887.83	3.54%
Regulación, Seguridad y Prevención	12,323,139,368.94	9.76%
<b>Salud</b>	<b>11,653,168,409.84</b>	<b>9.23%</b>
Ablación e Implantes	18,375,359.25	0.01%
Atención Ambulatoria e Internación	10,835,733,219.58	8.58%
Educación Integral para la Sexualidad	153,369,636.48	0.12%
Medicamentos e Insumos	265,368,069.93	0.21%
Prevención de Enfermedades y Riesgos Específicos	380,322,124.60	0.30%
<b>Trabajo</b>	<b>3,193,689,269.43</b>	<b>2.53%</b>
Capacitación y Formación para el empleo	350,670,092.78	0.28%
Competitividad Sectores Productivos	2,843,019,176.64	2.25%
<b>Vivienda</b>	<b>418,579,772.91</b>	<b>0.33%</b>
Subsidio para familias de bajos ingresos	418,579,772.91	0.33%
<b>Total general</b>	<b>126,321,510,829.03</b>	<b>100.00%</b>

#### GPSAJ por clase y subgrupo etario

Grupo	GPSAJ Ampliado	GPSAJ en Bienes Públicos	GPSAJ Específico	GPSAJ Indirecto	GPSAJ Total
<b>12 – 14</b>	\$8,683,964,227	\$6,198,052,294	\$30,467,111,971	\$198,336,498	\$45,547,464,991
<b>15 – 17</b>	\$2,776,102,459	\$6,117,586,177	\$13,034,697,461	\$195,835,749	\$22,124,221,848
<b>18 - 24</b>	\$3,929,707,004	\$13,712,365,440	\$27,330,010,834	\$438,170,021	\$45,410,253,301
<b>25 – 29</b>	\$2,565,652,111	\$8,947,718,180	\$1,440,581,744	\$285,618,651	\$13,239,570,687
<b>Total</b>	\$17,955,425,803	\$34,975,722,092	\$72,272,402,011	\$1,117,960,921	\$126,321,510,829

El Gasto Público Social en Adolescentes y Jóvenes en el Estado de Chihuahua, 2010 – 2018.

ISBN: En trámite

© Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2019

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

El documento fue elaborado para UNFPA México y el ICHUJUV, bajo la supervisión técnica a cargo de Gabriela Marín Sosa, Coordinadora de los 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.

**Equipo de trabajo**

Consultor Independiente  
Emanuel Gustavo Inserra

**UNFPA México**

Sr. Arie Hoekman, Representante en México y Director para Cuba y República Dominicana  
Iván Castellanos Nájera, Oficial Nacional de Programas en Población, Desarrollo y Juventud  
Gabriela Marín Sosa, Coordinadora de los Proyectos en Juventud

**Instituto Chihuahuense de la Juventud**

Lucero Nieto Romero, Directora General  
Salomón Zabre Gutiérrez, Coordinador de Vinculación Interinstitucional  
Daniela Villanueva Zarazúa, Jefa del Departamento de Planeación y Evaluación

**Diseño gráfico, edición y corrección de estilo**

María de Lourdes Rivera Vélez







Fondo de Población de las Naciones Unidas



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

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](http://mexico.unfpa.org)

