

---

# Invertir en juventud: ¿Es una realidad?

---

Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en cuatro países de América Latina







---

# Invertir en juventud: ¿Es una realidad?

---

**Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en cuatro países de América Latina**

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe (LACRO)  
en colaboración con el  
Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ)

Panamá, septiembre de 2016

Esta iniciativa fue impulsada desde la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas, en coordinación con el OIJ.

Desde UNFPA LACRO, la iniciativa estuvo coordinada inicialmente por Ana Elena Badiella y Federico Tobar y, posteriormente, por Neus Bernabeu. Además, se contó con el apoyo de Adelia De Marsico y Astrid Marquinez.

En el caso de OIJ, se contó con los aportes de Max Trejo y Paul Giovanni Rodríguez.

El diseño de la metodología estuvo a cargo de Damián Bonari. La supervisión técnica regional del estudio estuvo a cargo de Damián Bonari y Caterina Colombo.

La recolección, el procesamiento y el análisis de la información a nivel de país estuvo a cargo de:

- **Colombia:** Jaime Rafael Vizcaíno.
- **El Salvador:** Gloria Miriam Rubio y Yolanda Barrientos.
- **México:** Liliana Ruiz y Diego de la Mora (Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC).
- **Uruguay:** María Colacce, Pilar Manzi y Victoria Tenenbaum (Oficina de la CEPAL en Montevideo).

Agradecemos especialmente la colaboración de las siguientes personas que aportaron en los estudios nacionales:

- **Colombia:** Fernando Quintero y Diana Paola Rojas, Colombia Joven; y Martha Lucia Rubio y Támara Paola Ávila H., UNFPA.
- **El Salvador:** Silvia Pedraza y Xiomara Rivas, Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE); Desiré Arteaga y Alejandro Gasteazoro, Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia (STPP); y Ondina Castillo, UNFPA.
- **México:** Mónica Valdez González, directora de Investigación y Estudios sobre Juventud, Instituto Mexicano de la Juventud; y José Antonio Ruiz Hernández, UNFPA México.
- **Uruguay:** Gabriela Pedetti y Lucía Villamil, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo; Cecilia Cristar, Mariana Melgar y Diego Cano, Instituto Nacional de la Juventud; y Juan José Meré, UNFPA.

Diseño gráfico: Editora Novo Art, S.A.

Imágenes: Banco de fotografías UNFPA LACRO.

Imagen de cubierta: © Charlotte Kesi / World Bank  
La foto corresponde a unos estudiantes en Colombia.

ISBN 978-9962-706-20-5

© UNFPA, 2016

# Prólogo

Como Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) hemos señalado en repetidas ocasiones la importancia de que los gobiernos de la región inviertan en adolescentes y jóvenes para asegurar su pleno potencial. Lo hemos hecho tanto en aquellos países que aún pueden aprovechar la ventana de oportunidad que se abre con el período del dividendo demográfico, como en los otros que ya están en vías de cierre de ese período. En ambos grupos, los efectos positivos que tal inversión tiene en la sostenibilidad de las sociedades, como en la realización de los derechos humanos, han sido subestimados por las políticas públicas.

En coordinación con el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica, hemos querido dar un paso más y avanzar en el diseño de una metodología que permita a los países identificar cuánto se invierte y en qué. Fue así como surgió la metodología de cálculo del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud (GPSAJ).

El GPSAJ se construye a partir de un análisis muy detallado y desagregado del gasto público social de un país, para identificar los propósitos y la población objetivo de los distintos programas o proyectos. La metodología también contribuirá a visualizar qué tan directo es el impacto que tiene un determinado rubro del gasto público social sobre los adolescentes y jóvenes (gastos específico, indirecto, ampliado y en bienes públicos) y a qué se destina (educación, salud y trabajo, entre otros).

Esta metodología se aplicó y validó desde finales del 2015 hasta agosto del 2016, con el liderazgo de los organismos de juventud y el apoyo de las oficinas de UNFPA, en Colombia, El Salvador, México y Uruguay.

Los estudios nacionales arrojan resultados valiosos que permiten identificar algunas tendencias, similitudes y diferencias entre la inversión que cada país realiza. Por ejemplo, a pesar de que adolescentes y jóvenes representan en América Latina un segmento poblacional de alto peso relativo sobre el total de la población (entre el 22 y el 32% en los países considerados en este estudio), este grupo registra muy bajo peso en términos del gasto social que perciben. Esto muestra que hay que seguir trabajando con hacedores de política pública para que este grupo tome mayor relevancia en sus políticas y sus asignaciones presupuestarias.

La buena noticia, sin embargo, es que parece que la situación empezó a cambiar en todos los países estudiados, y el Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud está tímidamente aumentando.

Como Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de Naciones Unidas queremos extender el uso de esta metodología e institucionalizar su práctica en todos los países de la región a partir de 2017, retomando los aprendizajes obtenidos en la aplicación en estos cuatro países pioneros. Queremos agradecer a los organismos de juventud de los cuatro países y otras instituciones nacionales involucradas, por su liderazgo en este proceso; y al equipo técnico conformado por

especialistas regionales y nacionales, entre ellos colegas de nuestra oficina, que condujo la aplicación en Colombia, El Salvador, México y Uruguay. Esperamos que este ejercicio pueda repetirse anualmente, como ya empezó a hacer México, para poder monitorear los avances de manera continua.

En el marco de la Agenda 2030, invertir más y mejor en adolescencia y juventud parece un medio insoslayable para garantizar el desarrollo sostenible de los países de América Latina y el Caribe. Este es un punto de partida estratégico en la construcción de la ciudadanía, ya que en pocos años los adolescentes se convertirán en electores, trabajadores, emprendedores, e incluso algunos fundarán su propia familia. La calidad de las etapas de vida subsiguientes a las de la adolescencia y juventud se verá influenciada de manera importante por el modo como se crean y se aprovechan las oportunidades para la adolescencia y juventud ahora. No hay tiempo que perder.

Esteban Caballero

*Director Regional*

*Oficina Regional para América Latina y el Caribe  
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)*



# Índice

## 11 **Presentación**

## 13 **Introducción**

## 23 **Sección 1.**

### **¿Qué es Gasto Público en Adolescencia y Juventud (GPSAJ)?**

1.1. ¿Cómo se calcula el GPSAJ? .....	23
1.1.1. Clasificación por clases y grupos .....	26
1.1.2. Clasificación por categorías y subcategorías .....	27
1.2. ¿Cómo se define juventud en cada país? .....	28
1.3. El peso de los adolescentes y jóvenes en la población total .....	28

## 31 **Sección 2.**

### **¿Cuánto es el GPSAJ en cada país?**

2.1. ¿Cuál es el gasto por adolescente y joven? .....	35
2.2. ¿En qué se gasta? .....	37

## 49 **Sección 3.**

### **Particularidades del GPSAJ en cada país**

3.1. Colombia .....	50
3.1.1. Breve descripción de la adecuación metodológica .....	50
3.1.2. Principales resultados .....	51
3.2. El Salvador .....	52
3.2.1. Breve descripción de la adecuación metodológica .....	52
3.2.2. Principales resultados .....	53
3.3. México .....	54
3.3.1. Breve descripción de la adecuación metodológica .....	54

3.3.2. Principales resultados .....	55
3.4. Uruguay .....	57
3.4.1. Breve descripción de la adecuación metodológica .....	57
3.4.2. Principales resultados .....	57

## 59

### Sección 4.

#### Invertir en juventud, ¿es una realidad?

4.1. Hoy, mejor que mañana .....	60
----------------------------------	----

## 63

### Bibliografía

## 65

### Anexos

Anexo 1. Definiciones metodológicas para la estimación del GPSAJ .....	65
Anexo 2. Tipo de cambio nominal y real efectivo utilizados en el estudio .....	74
Anexo 3. GPSAJ en dólares de 2005, ajustado por PPA .....	75



# Índice de cuadros, figuras y recuadros

## 18 Cuadros

<b>Cuadro 1.</b> Participación laboral total por país y por jóvenes de 15 a 24 años, en porcentajes. Año 2013 .....	18
<b>Cuadro 2.</b> Principales aspectos metodológicos de los estudios nacionales .....	25
<b>Cuadro 3.</b> Población adolescente, joven y población total de los países en estudio. Año 2013 .....	29
<b>Cuadro 4.</b> Tasa de desempleo promedio, población adulta y juvenil. Año 2013 ...	45
<b>Cuadro 5.</b> Ficha informativa de los cuatro países .....	49
<b>Cuadro 6.</b> GPSAJ en dólares corrientes, constantes de 2005 y de 2005 ajustados por PPA. Año 2013 .....	50
<b>Cuadro A-1.1.</b> Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud clasificado por clase, categoría y subcategoría (no exhaustivo, solo ejemplos) .....	70
<b>Cuadro A-1.2.</b> Distribuidores del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud .....	72
<b>Cuadro A-1.3.</b> Clasificación de distribuidores, según su calidad .....	73
<b>Cuadro A-2.1.</b> Tipo de cambio nominal y real efectivo utilizados en el estudio ...	74
<b>Cuadro A-3.1.</b> GPSAJ per cápita, en dólares de 2005 ajustados por PPA. Años 2010-2015 .....	75
<b>Cuadro A-3.2.</b> GPSAJ por clase y grupo, en millones de dólares de 2005, ajustados por PPA, por país estudiado. Años 2010-2015 .....	75
<b>Cuadro A-3.3.</b> Factor de conversión PPA. Año 2005 .....	76

## 14 Figuras

<b>Figura 1.</b> Grupo 1: Países de América Latina y el Caribe para los cuales la ventana demográfica se está cerrando .....	14
<b>Figura 2.</b> Grupo 2: Países de América Latina y el Caribe para los cuales la ventana demográfica se cerrará entre 2025 y 2035 .....	14
<b>Figura 3.</b> Grupo 3: Países de América Latina y el Caribe en los que la ventana demográfica se cerrará después de 2035 .....	15

<b>Figura 4.</b> Puntajes en las evaluaciones de Matemáticas, Lectura y Ciencias, en los países de América Latina. Años 2003-2012 .....	17
<b>Figura 5.</b> Grupos y clases de gasto .....	27
<b>Figura 6.</b> Definición legal de juventud en cada país .....	28
<b>Figura 7.</b> Estructura poblacional según sexo y edad, en los países del estudio. Año 2015 .....	30
<b>Figura 8.</b> Proporción de adolescentes y jóvenes en la población total y GPSAJ como porcentaje del PIB. Año 2013 .....	32
<b>Figura 9.</b> Evolución del GPSAJ, como porcentaje del PIB. Años 2010-2015 .....	33
<b>Figura 10.</b> Proporción de adolescentes y jóvenes en la población total y GPSAJ como porcentaje del GPS. Año 2013 .....	34
<b>Figura 11.</b> Evolución del GPSAJ, como porcentaje del gasto público social. Años 2010-2015 .....	35
<b>Figura 12.</b> GPSAJ per cápita, en dólares de 2005. Año 2013 .....	36
<b>Figura 13.</b> Evolución del GPSAJ per cápita, en dólares de 2005. Años 2010-2015 .....	36
<b>Figura 14.</b> Colombia: GPSAJ según clase y grupo, en porcentaje. Años 2012-2014 .....	38
<b>Figura 15.</b> El Salvador: GPSAJ según clase y grupo, en porcentaje. Años 2011-2013 .....	39
<b>Figura 16.</b> México: GPSAJ según clase y grupo, en porcentaje. Años 2010-2015 .....	41
<b>Figura 17.</b> Uruguay: GPSAJ según clase y grupo, en porcentaje. Años 2010-2013 .....	42
<b>Figura 18.</b> GPSAJ por grupo, en porcentaje. Años 2010-2015 .....	43
<b>Figura 19.</b> GPSAJ por categoría, en porcentaje. Año 2013 .....	44
<b>Figura 20.</b> Composición del GPSAJ por grupo de edad, en porcentajes. Años 2010-2013 .....	47
<b>Figura 21.</b> GPSAJ por grupo de edad y categoría, en porcentajes. Año 2013 .....	48
<b>Figura 22.</b> GPSAJ consolidado por clase, en millones de dólares de 2005. Años 2012-2014 .....	51
<b>Figura 23.</b> GPSAJ consolidado por categoría, en porcentaje. Años 2012-2014 .....	52
<b>Figura 24.</b> GPSAJ del gobierno general por clase, en millones de dólares de 2005. Años 2011-2013 .....	53
<b>Figura 25.</b> GPSAJ del gobierno general por categoría, en porcentaje. Años 2011-2013 .....	54
<b>Figura 26.</b> GPSAJ de la Federación por clase, en millones de dólares de 2005. Años 2010-2015 .....	56
<b>Figura 27.</b> GPSAJ de la Federación por categoría, en porcentaje. Años 2014-2015 .....	56

<b>Figura 28.</b> GPSAJ del gobierno central por clase, en millones de dólares de 2005. Años 2010-2013 .....	58
<b>Figura 29.</b> GPSAJ del gobierno central por categoría, en porcentaje. Años 2010-2013 .....	58

## 16 Recuadros

<b>Recuadro 1.</b> Latinoamérica: Evolución del rendimiento en las pruebas PISA .....	16
<b>Recuadro 2.</b> Cuantificación del GPSAJ en Colombia, El Salvador, México y Uruguay .....	24
<b>Recuadro 3.</b> Programa SER Emprende Rural, Colombia .....	38
<b>Recuadro 4.</b> Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), El Salvador .....	40
<b>Recuadro 5.</b> Prospera, Programa de Inclusión Social, México .....	41
<b>Recuadro 6.</b> Programa Jóvenes en Red, Uruguay .....	42
<b>Recuadro 7.</b> Breve repaso del nivel de desempleo de los jóvenes en Colombia, El Salvador, México y Uruguay .....	45
<b>Recuadro 8.</b> Cuantificación del GPSAJ por subgrupos de edad, El Salvador y Uruguay .....	46



# Glosario de siglas

<b>ANEP</b>	Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay
<b>CELADE</b>	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>FLACSO</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>GPS</b>	Gasto Público Social
<b>GPSAJ</b>	Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud
<b>ISSS</b>	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OIJ</b>	Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PISA</b>	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PPA</b>	Paridad de Poder Adquisitivo
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas

# Presentación

Para aprovechar de manera adecuada las oportunidades que ofrece el dividendo demográfico que se observa en la mayoría de los países de América Latina, así como para garantizar que cada persona joven alcance su pleno potencial, resulta fundamental que los países y sus gobiernos identifiquen y valoren en qué medida están concretando las inversiones que ayudarán a las personas jóvenes a consolidar su lugar en la sociedad. En este sentido, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas, en coordinación con el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ), se propuso diseñar y validar una metodología de cálculo del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud (GPSAJ) aplicable en toda la región, que permitiera monitorearlo y, entre otras cosas, analizar el nivel de prioridad que los gobiernos otorgan a los jóvenes al momento de asignar recursos.

El GPSAJ comprende los recursos que cada año destinan los gobiernos de los países a brindar respuesta a las necesidades sociales de la población que es considerada joven según la definición vigente en cada país. Su cuantificación se hizo a partir de la metodología propuesta en este documento, la cual se basa en D. Bonari (2014 y 2015). Para tal efecto, fue necesario obtener el gasto público social con la mayor desagregación posible. Este gasto fue analizado en detalle para identificar, en primer lugar, los propósitos y la población objetivo de los distintos programas o proyectos comprendidos en el gasto público social.

A continuación, se obtuvo información sobre la población beneficiaria de los programas considerados parte del GPSAJ para imputarlos, de acuerdo con sus características, a las clases y categorías correspondientes. En aquellos casos en los cuales no se contó con datos provenientes de registros de beneficiarios se utilizaron estadísticas poblacionales o microdatos de encuestas de hogares. En particular, para obtener el Gasto en Bienes Públicos –dada su naturaleza– se calculó la proporción de adolescentes y jóvenes dentro de la población total de cada país.

Para analizar con mayor detalle los datos presupuestarios, el GPSAJ se desagregó en dos clasificaciones: i) según clase (Gasto Específico, Gasto Indirecto, Gasto Ampliado y Gasto en Bienes Públicos); y ii) según categorías y subcategorías. La primera busca determinar cuán directo es el impacto que tiene un determinado rubro del gasto público social sobre los adolescentes y jóvenes, mientras que la clasificación por categoría descompone el gasto según el área temática del gasto público; es decir, si corresponde a servicios educativos, de salud, y de trabajo o vivienda, entre otros.

Esta metodología se aplicó en cuatro países de la región: Colombia, Uruguay, El Salvador y México, entre finales de 2015 y mediados de 2016. Como se verá más adelante, estos países no necesariamente tienen la misma población objetivo ni las mismas facilidades para acceder a la información requerida en este estudio. Sin embargo, a pesar de dichas limitaciones, se han obtenido resultados valiosos que permiten identificar algunas tendencias, similitudes y diferencias entre la inversión que cada uno realiza en sus respectivos adolescentes y jóvenes.

Esta primera fase de diseño de la metodología e implementación en cuatro países ofrece aprendizajes importantes para optimizar la propuesta metodológica, la definición de condiciones para la implementación, y también para complementar con inclusión de nuevos rubros de análisis. Todas estas lecciones serán incorporadas en la segunda fase de implementación de esta propuesta que está haciendo el Fondo de Población de las Naciones Unidas, en colaboración con el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ).

El presente informe describe, en primer lugar, el concepto de Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud (GPSAJ) desarrollado en este trabajo, presenta los resultados obtenidos en los cuatro países, intentado establecer comparaciones e identificar tendencias desde una mirada regional, para luego entrar en el detalle de cada estudio de caso y, finalmente, propone una primera serie de medidas que los países podrían implementar para fortalecer el GPSAJ.



# Introducción

## América Latina y el Caribe, una región joven

América Latina y el Caribe es todavía una región joven: 160 millones de personas tienen entre 15 y 29 años; es decir, 1 de cada 4 personas es joven. Desde la década de los ochenta, la proporción de jóvenes en la población total de América Latina ha alcanzado su nivel más alto. La región vive una etapa de transición demográfica. Cuando los países se encuentran en esta etapa, entran en una fase en la que pueden beneficiarse del dividendo demográfico.

El dividendo demográfico es un impulso al crecimiento económico, que tiene lugar cuando hay más personas en edad activa que personas que no la han alcanzado o la han superado. Generar y conseguir el dividendo depende del empoderamiento, la educación y el empleo de las personas, sumados a mayores niveles de ahorro y a una mayor inversión en recursos productivos.

La clave para sacar partido al dividendo demográfico reside en propiciar que los jóvenes, y en especial las adolescentes, ejerzan sus derechos humanos para desarrollar su potencial<sup>1</sup>.

Pero esta ventana de oportunidad se está cerrando. La región está envejeciendo. Se estima que el porcentaje de población mayor de 60 años se duplicará en el período comprendido de 2005 a 2025, al pasar de aproximadamente 8% de la población total en 2005 a casi 15% en 2025, para llegar a 25% en 2050, a ritmos diferentes según países<sup>2</sup>.

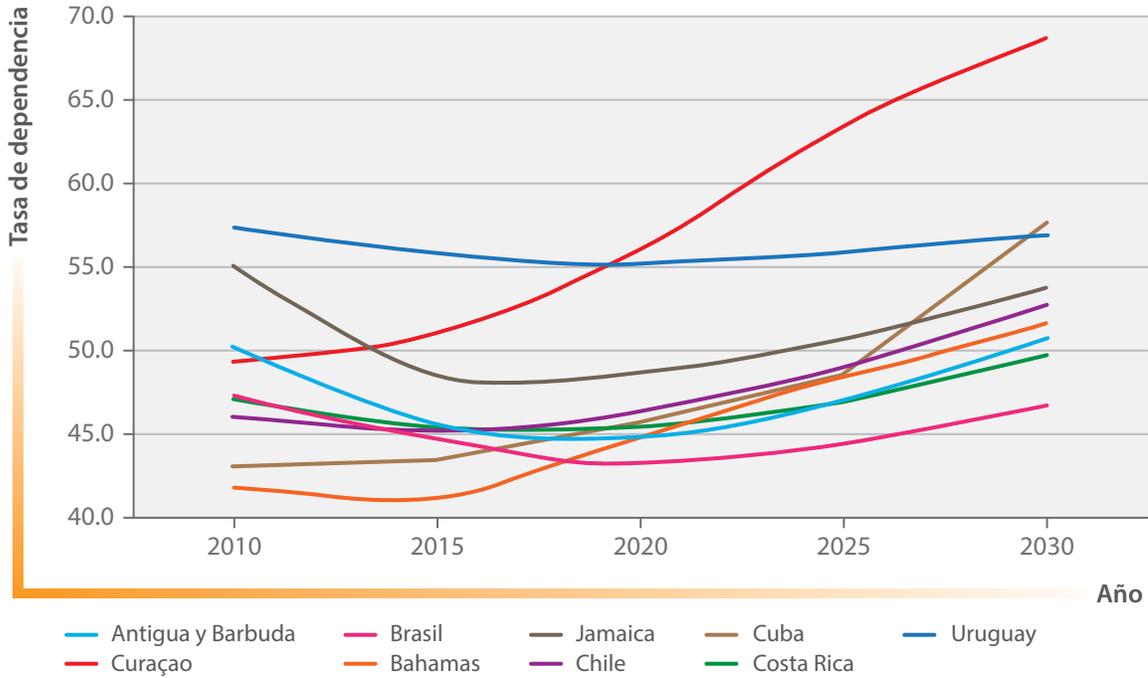
En algunos países, este dividendo demográfico está finalizando en la actualidad, como en el Grupo 1 (figura 1); en otros casos, el mismo se cerrará de aquí a una década, como en el Grupo 2 (figura 2). Y en un tercer grupo de países, la ventana demográfica finalizará después de 2035, como en el Grupo 3 (figura 3). Esto puede visualizarse en las figuras siguientes, que ilustran la evolución de la razón de dependencia en cada país (vínculo entre la cantidad de personas que no son laboralmente activas y las que sí lo son). En el caso de los países de este estudio, Uruguay está en el Grupo 1; México y Colombia, se ubican en el Grupo 2; y El Salvador está en el Grupo 3.

*La región vive una etapa de transición demográfica, en la cual la población joven registra el mayor peso sobre la población total.*

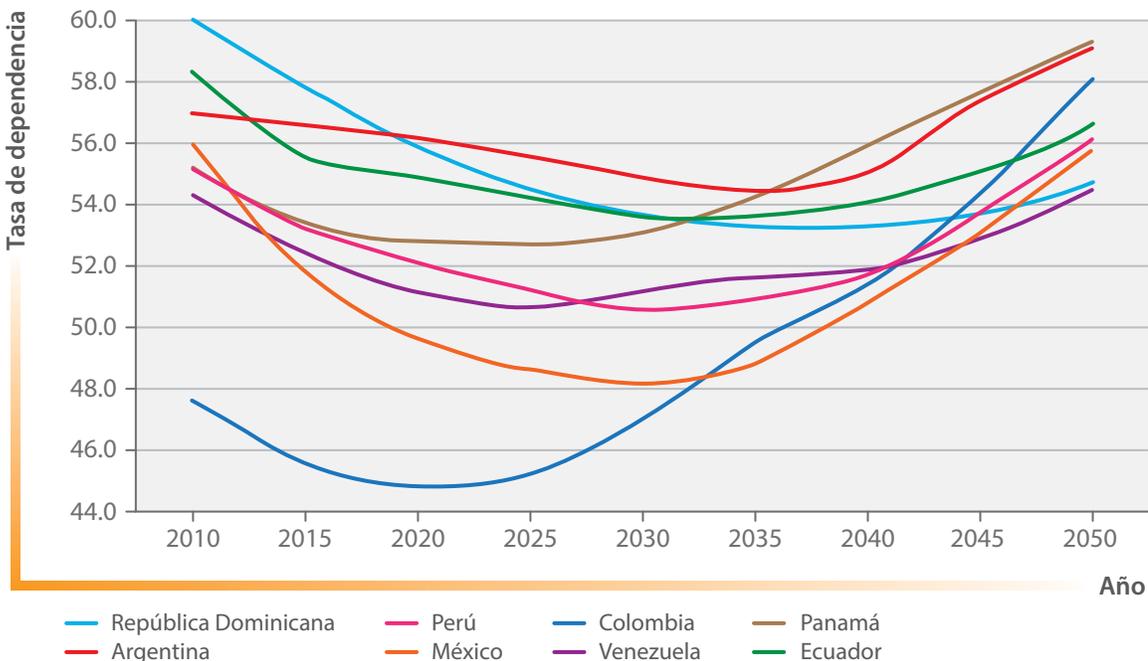
<sup>1</sup> UNFPA. (2016). *Demographic dividend value proposition and key messages*. Documento interno.

<sup>2</sup> Datos CELADE, citados en PNUD (2016).

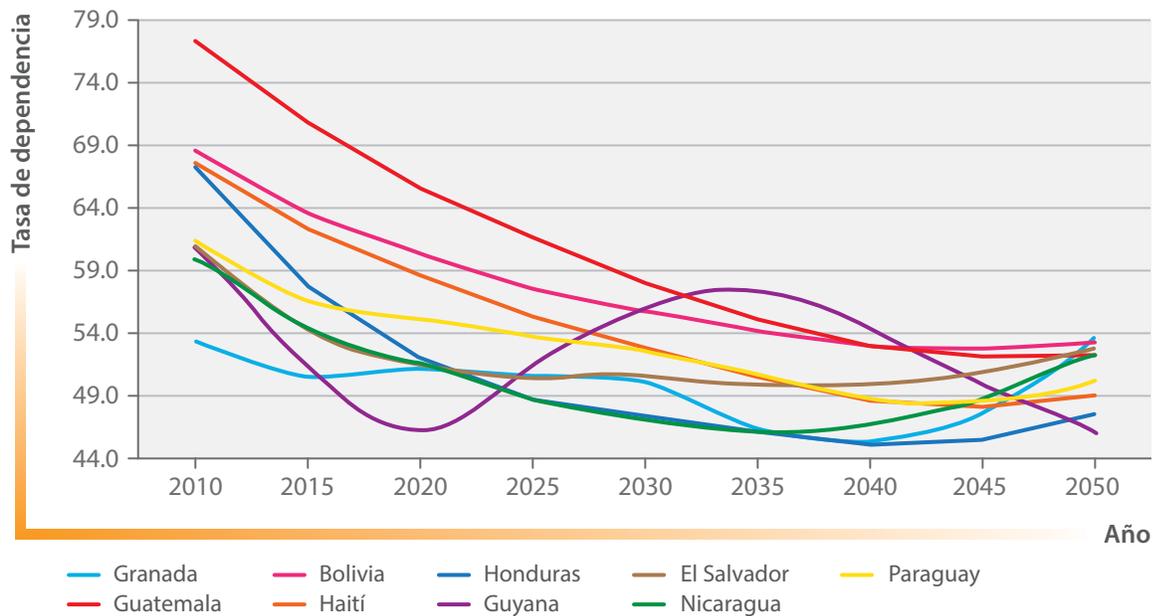
**Figura 1.** Grupo 1: Países de América Latina y el Caribe para los cuales la ventana demográfica se está cerrando



**Figura 2.** Grupo 2: Países de América Latina y el Caribe para los cuales la ventana demográfica se cerrará entre 2025 y 2035



**Figura 3.** Grupo 3: Países de América Latina y el Caribe en los que la ventana demográfica se cerrará después de 2035



Fuente: Elaboradas por UNFPA LACRO, con base en los datos de United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). *World population prospects: The 2015 revision*. Disponible en: <https://esa.un.org/unpd/wpp>. (Revisado el 1 de junio de 2016).

Esta situación puede afectar a los recursos disponibles para sostener en el futuro programas sociales, o incluso al apoyo familiar necesario para el cuidado de los dependientes, que garanticen el bienestar y el desarrollo de un país. Por eso, invertir en adolescencia y juventud es hoy más central y más urgente que nunca. Lo es en miras al futuro, pero también al presente, porque:

- Aunque la región ha hecho esfuerzos y progresos en cuanto a la reducción de la pobreza juvenil, casi 1 de cada 3 de personas de entre 15 y 24 años viven en situación de pobreza (28.7%) y 1 de cada 10, en extrema pobreza<sup>3</sup>, viendo limitadas sus oportunidades de desarrollo presentes y futuras.
- A pesar de que el 94% de los jóvenes entre 15 y 19 años ha completado la educación primaria, solo 64% de los jóvenes de entre 20 y 24 años finalizaron la educación secundaria y apenas 10% de entre 25 y 29 años finalizó la educación terciaria. Esto dificulta su inserción laboral o los aboca a empleos precarios<sup>4</sup>.
- Además, de acuerdo a las pruebas PISA, la calidad de la educación en la región es baja (ver recuadro 1) y lo que aprenden los jóvenes en la escuela no se relaciona con las demandas productivas del mercado laboral<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> CEPAL (2016). Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, Unidad de Estadísticas Sociales, basado en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>4</sup> Datos extraídos de OIJ (2014).

<sup>5</sup> OCDE, CEPAL y CAF (2014), citados en PNUD, (2016), op. cit.

### Recuadro 1. Latinoamérica: Evolución del rendimiento en las pruebas PISA

Desde 2003, la OCDE realiza cada tres años el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA). En términos generales, este programa busca evaluar si los estudiantes de 15 años poseen ciertas habilidades consideradas esenciales para participar de forma plena en la sociedad (ANEP, 2014).

Las evaluaciones se centran en las áreas de Matemáticas, Lectura, Ciencias y Resolución de Problemas, y no solo miden la capacidad de los estudiantes para reproducir conocimientos, sino también cómo aplicar esos conocimientos en contextos inéditos o en situaciones de la vida cotidiana. Las escalas de puntajes, una por área evaluada, se definen con una media de 500 puntos y un desvío estándar de 100 puntos.

En la figura 4 se muestra la evolución de los puntajes obtenidos por los países de América Latina en las competencias de Matemáticas, Lectura y Ciencias. En las tres, el puntaje de todos los países de la región es inferior al promedio de la OCDE y al menos 200 puntos más bajo que el de los países con mejor rendimiento.

Chile es el país que obtuvo los mejores puntajes en las tres pruebas en 2012, con resultados que se diferencian de forma estadísticamente significativa del resto. En el otro extremo se ubica Perú, con la calificación promedio más baja.

En términos generales, la evolución muestra que Brasil es el único país que ha mejorado en las tres áreas. Chile y México han mejorado su desempeño en Matemáticas y Lectura; y Colombia solo en Lectura. Argentina, entre 2009 y 2012, no registra cambios relevantes. Por su parte, Uruguay se encuentra entre los 14 países que más ha empeorado su desempeño en Matemáticas.

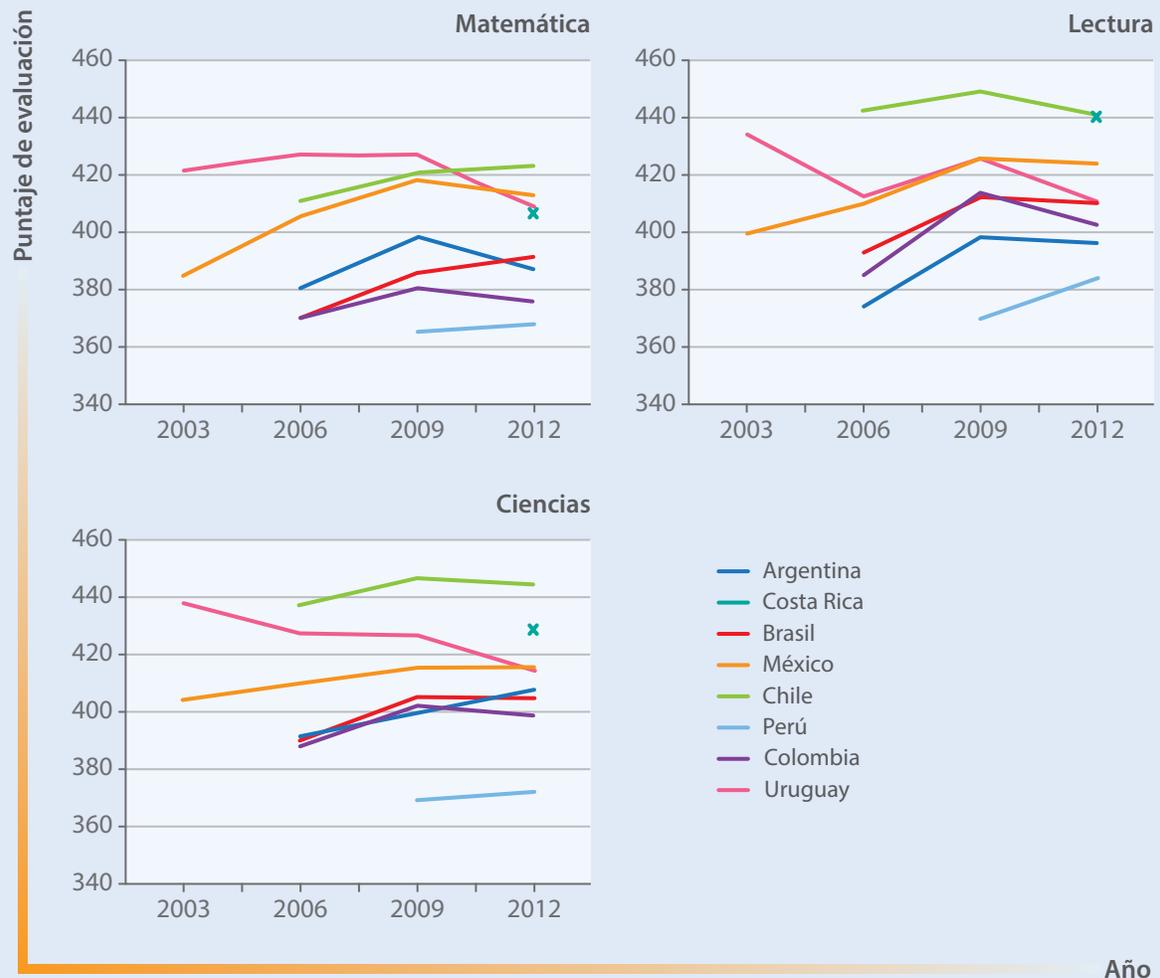
Con relación a las disparidades socioeconómicas, en 2012 se advierte que el 89% de los estudiantes de contexto económico muy desfavorable<sup>6</sup> tuvo un puntaje inferior al Nivel 2 en Matemática<sup>7</sup>, porcentaje que disminuye a 13% para los estudiantes de contexto muy favorable. En las áreas de Lectura y Ciencias se observa un comportamiento similar. En Uruguay, alrededor de la mitad de los estudiantes provienen de contextos económicos desfavorables. En Chile, este valor es 38% (el menor de los países de la región) y en el otro extremo se ubican Brasil y Perú con más de 60%.

En cuanto a las brechas de género, los resultados de Matemáticas, de 2012, muestran que en Uruguay las estudiantes mujeres obtienen 11 puntos menos que los varones, siendo el país con menor brecha de género en América Latina y con un resultado cercano al promedio de la OCDE. Chile y Colombia son los dos países de la región con las mayores diferencias a favor de los varones (cerca de 25 puntos más en las evaluaciones).

<sup>6</sup> Esta clasificación es elaborada a partir del índice de nivel socioeconómico y cultural diseñado por PISA. Dicho índice contiene la educación y ocupación de los padres, bienes del hogar y recursos educativos. ANEP, (2012), p. 346.

<sup>7</sup> Los resultados de cada área se clasifican en niveles de mayor a menor desempeño. En Lectura hay 7 niveles, mientras que en Matemática y en Ciencias hay 6. Los extremos inferiores de las escalas corresponden a los niveles 1 y Bajo 1. El Nivel 2 representa el mínimo de destrezas que debe tener un estudiante en cada área evaluada.

**Figura 4.** Puntajes en las evaluaciones de Matemáticas, Lectura y Ciencias, en los países de América Latina. Años 2003-2012



Fuente: Elaboración propia, con base en los de datos de PISA Key Findings.

Por el contrario, en Lectura, las jóvenes de Chile y Colombia superan a los varones y obtienen 35 puntos más por encima de los varones. Uruguay es el país de la región con mayor diferencia a favor de las mujeres, con un resultado cercano al promedio de la OCDE (38 puntos). En el área de Ciencias, las disparidades son casi inexistentes.

- La tasa de desempleo entre las personas jóvenes es el triple que la de las personas adultas. Seis de cada 10 personas jóvenes que están ocupadas, se ven obligadas a aceptar empleos en la economía informal y en sectores de baja productividad, lo que suele implicar malas condiciones de trabajo, desprotección de derechos laborales y bajos salarios. En 2013, del total de jóvenes ocupados (45.2 millones), solamente el 35%

(15.9 millones) se desempeñaba en trabajos formales<sup>8</sup>. Esta situación es aún peor para las mujeres jóvenes en algunos países: las tasas de participación laboral femenina son significativamente menores que las masculinas. Como puede verse en el cuadro 1, las tasas de participación laboral de los jóvenes son más bajas que las del promedio de la población. Esto no sería preocupante, e incluso sería deseable, si esos jóvenes continúan su educación. Sin embargo, lo que resulta preocupante desde una mirada de género es que en 2014 la brecha en todos los países de América Latina es de, al menos, 9 puntos porcentuales en desmedro de las mujeres jóvenes. Las menores diferencias se advierten en Perú, Chile y Uruguay (9.7, 11.1 y 18.8 puntos porcentuales, respectivamente) y las mayores en Guatemala, Nicaragua y Honduras (42.5, 39.9 y 38.9).

**Cuadro 1.** Participación laboral total por país y por jóvenes de 15 a 24 años, en porcentajes.  
Año 2013

País	Total país	Adultos 25-64				Jóvenes 15-24			
		Total	Mujeres	Varones	Brecha de género	Total	Mujeres	Varones	Brecha de género
Argentina	59.8	76.7	63.5	91.6	-28.1	38.8	30.7	46.3	-15.5
Bolivia	72.9	84.5	73.4	96.3	-22.8	52.7	44.5	61.2	-16.7
Brasil	66.5	76.8	65.8	88.9	-23.2	59.0	51.0	66.9	-15.9
Chile	57.3	74.2	59.9	90.7	-30.8	35.3	29.7	40.9	-11.1
Colombia	69.2	81.2	69.0	94.2	-25.2	53.8	69.0	94.2	-25.2
Costa Rica	59.5	73.7	56.9	92.2	-35.2	41.9	32.6	50.6	-18.1
Ecuador	64.6	77.7	61.8	95.3	-33.5	42.2	30.5	53.6	-23.1
El Salvador	59.8	73.1	58.5	91.3	-32.7	43.8	30.3	57.9	-27.6
Guatemala	62.0	70.3	48.6	95.4	-46.8	53.1	32.4	74.9	-42.5
Honduras	63.1	72.8	55.7	93.9	-38.1	52.3	33.1	72.0	-38.9
México	63.1	73.6	55.5	94.0	-38.5	49.1	36.4	61.7	-25.4
Nicaragua	65.8	76.4	60.4	94.2	-33.8	53.0	33.3	73.2	-39.9
Panamá	63.8	77.6	66.4	93.4	-27.0	57.2	44.2	70.6	-26.4
Paraguay	68.7	79.7	66.4	93.4	-27.0	57.2	44.2	70.6	-26.4
Perú	75.4	85.6	77.7	94.5	-16.8	63.4	58.5	68.2	-9.7
Rep. Dominicana	57.3	70.9	54.1	88.3	-34.2	37.5	25.4	49.1	-23.8
Uruguay	65.9	83.4	74.8	92.5	-17.7	53.1	45.5	60.4	-14.8

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de SEDLAC-CEDLAS y Banco Mundial.

- Aunque ha aumentado el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, a los métodos anticonceptivos y a la educación integral de la sexualidad, la región registra la segunda tasa más alta de embarazos adolescentes del mundo (20% de los nacimientos vivos en la región son de madres

<sup>8</sup> PNUD, op. cit.

adolescentes) y estos son de 3 a 5 veces más altos entre adolescentes de bajos recursos. Las consecuencias en términos de oportunidades de desarrollo para estas adolescentes son grandes: abandono o retraso escolar, menos oportunidades laborales o empleos de peor calidad, cargas de cuidado para ellas y sus familias.

Si se toma en cuenta que el trabajo genera el 80% de los ingresos de los hogares latinoamericanos y, por lo tanto, es el principal motor para superar la pobreza, la inserción laboral precaria de los jóvenes repercute en sus vidas presentes y en su futuro: las personas que experimentan el desempleo o la informalidad en su juventud tienen un peor desempeño laboral en la vida adulta<sup>9</sup>. Es decir, tiene consecuencias que perduran en el tiempo, y les impide romper el círculo de la pobreza y la exclusión, y acabar con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Para transformar estas situaciones, es necesario invertir en políticas y programas adecuados, de alto impacto y gran alcance; es decir, que sean efectivos y logren abarcar a todos los jóvenes que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Aprovechar el dividendo demográfico actual para garantizar la plena inserción social de adolescentes y jóvenes actuales debe ser el eje rector de la estrategia a seguir para alcanzar el desarrollo sostenible de nuestros países.

No invertir supone además un riesgo social importante, pues condenará a los países a una situación inversa a la actual: mayores contingentes poblacionales que requieren asistencia y una incapacidad económica y social de responder a esa necesidad. Esto resulta en un panorama preocupante si tomamos en cuenta que los países de la región latinoamericana se han caracterizado históricamente por su baja recaudación fiscal (21.7% como proporción del PIB en 2014) en comparación con los países de la OCDE, que alcanzan un 34.4%<sup>10</sup>. Su reducida base impositiva, resultado de los altos niveles de informalidad que prevalecen en la región, y genera problemas para financiar la ampliación de la cobertura de sus sistemas de educación, salud y pensiones. De continuar así, las repercusiones para el futuro serán graves.

## La inversión social en adolescencia y juventud

Durante la primera década del siglo XXI, los países de América Latina y el Caribe han registrado un aumento real de los recursos disponibles para el financiamiento de los servicios sociales y transferencias monetarias a los hogares, hasta representar en promedio 19.5% del PIB regional en 2013-2014. El aumento del gasto social se ha orientado principalmente al gasto en seguridad social y asistencia social relacionado con el progresivo envejecimiento poblacional en varios países de la región. Pero también se produjo un aumento en Educación, para ampliar la cobertura de educación primaria en los países más pobres y la extensión de la educación secundaria en los restantes, pasando del 3.7 en 1990 a 4.9% en 2013<sup>11</sup>. El sector Salud tuvo un incremento menor, mientras que Vivienda es el sector que recibió menor atención en la distribución del gasto social<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> G. Cruces, A. Ham y M. Viollaz, (2012), citado en PNUD, (2016), op. cit.

<sup>10</sup> OCDE, (2016), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016.

<sup>11</sup> PNUD, (2016), op. cit.

<sup>12</sup> CEPAL, (2016).

*Estudios previos identificaron que hay en la región una situación de desbalance intergeneracional en la apropiación del gasto público social.*

Según el OIJ, la inversión social pública en la región en 2012 fue 19.1% del PIB regional y alrededor del 10.4% de la inversión social pública se destinaba directa o indirectamente a los jóvenes; es decir, cerca del 2.2% del PIB regional, con una orientación sobre todo a gastos de Educación (60%) y Salud (22% del gasto).

Esos estudios señalan una posible situación de injusticia intergeneracional, puesto que si se toma en cuenta que las y los jóvenes representan un cuarto de la población, el que reciban un 10% del gasto social podría considerarse insuficiente e inequitativo. Pero, los promedios regionales esconden muchas diferencias entre países. Por eso, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) se propuso diseñar y validar una metodología de cálculo del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud, aplicable en toda la región, que permita monitorearlo y, entre otras cosas, analizar el nivel de prioridad que los gobiernos otorgan a los jóvenes al momento de asignar recursos.

La metodología desarrollada por UNFPA ha sido aplicada en cuatro países de la región desde finales de 2015 hasta mediados de 2016 (Colombia, Uruguay, El Salvador y México) y el presente documento contiene los hallazgos de esos estudios, permitiendo además generar útiles aprendizajes para la siguiente fase de extensión a nuevos países, la aplicación continua en los países que ya iniciaron, y la posible ampliación de la estimación considerando tanto el gasto público social como el no social.

## Una prioridad hoy más que nunca

La metodología desarrollada por UNFPA para la medición del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud es una herramienta útil para nutrir el diálogo sobre las políticas públicas destinadas a garantizar los derechos de adolescentes y jóvenes y el ejercicio de su ciudadanía, y para responder, en concreto, a cuánto se invierte en adolescencia y juventud, en qué y cómo. Este diálogo es urgente porque –como se planteaba anteriormente– varios países de la región verán descender su bono demográfico o incluso entrarán en una etapa demográfica desfavorable en los próximos 15 años, coincidiendo con la implementación de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030).

Para aprovechar en forma adecuada las oportunidades que involucra el dividendo demográfico, así como para garantizar que cada persona joven alcance su pleno potencial, es requisito que los países y sus gobiernos identifiquen y valoren en qué medida están concretando las inversiones que ayudarán a las personas jóvenes a consolidar su lugar en la sociedad. Este es el propósito del presente estudio, contribuir a cuantificar el Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud.

Para tal efecto, en los países incluidos en este documento –Colombia, El Salvador, México y Uruguay– se han realizado notables esfuerzos en pos de obtener los datos requeridos, según la metodología que aquí proponemos, para estimar cuánto están invirtiendo en sus adolescentes y jóvenes. Las definiciones legales de la franja etaria, del gasto público y del acceso a la información, entre otros, no

son las mismas para los cuatro países. Respecto al tema de la edad, en Colombia se define como jóvenes a aquellas personas que tienen entre 14 y 28 años de edad; mientras que en México, el rango de edad es más amplio: 12 a 29 años. En el caso de Uruguay es de 14 a 29 años; y para El Salvador, de 15 a 29. De igual forma, en el caso de México, que es un estado federal, solo se pudo incluir información del gasto del gobierno federal. No obstante, a pesar de estas dificultades y limitaciones, en todos los países se han obtenido resultados valiosos que permiten identificar algunas tendencias, similitudes y diferencias entre la inversión que cada uno realiza en sus adolescentes y jóvenes.

Más aún, ante la disminución del dinamismo económico con un posible descenso del crecimiento, es preciso reflexionar respecto a cómo se van a sostener los avances sociales de la última década y potenciar determinadas políticas que han mostrado ser eficaces para reducir desigualdades. Millones de personas recayeron en situación de pobreza de ingresos entre 2013 y 2015. Según estimaciones del PNUD: “De 25 a 30 millones de personas están en riesgo de caer en la pobreza: se trata de poblaciones que son vulnerables debido a sus características laborales, a la ausencia de acciones orientadas a promover el acceso a activos y el desarrollo de capacidades, y a la ausencia de acceso a protección social”<sup>13</sup>.

Aunque esta situación de desaceleración económica tensiona esta apuesta de transformación social, hoy más que nunca es necesario apostar por políticas que aborden las prioridades y necesidades de la población a lo largo del ciclo de vida, con un énfasis especial en adolescentes y jóvenes. Invertir en adolescentes y jóvenes hoy, es invertir en el desarrollo sostenible de nuestras sociedades en el futuro.

*El beneficio potencial de invertir en juventud puede ser mayor en aquellos países donde el dividendo demográfico resulta mayor.*

El presente informe describe los principales hallazgos del estudio. El mismo ha sido estructurado en cuatro secciones. En la primera se presenta el concepto de Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud (GPSAJ) desarrollado en este trabajo, brindando algunas precisiones sobre cómo se calcula. En la segunda sección se presentan los resultados de la estimación del GPSAJ obtenidos para los cuatro países bajo estudio, intentando establecer comparaciones e identificar tendencias. En la tercera sección se detallan las características y particularidades del GPSAJ en cada país. En la cuarta sección se proponen medidas que los países podrían implementar para fortalecer el GPSAJ. Por último, se incluyen tres anexos en los cuales se brindan detalles de la metodología utilizada.

<sup>13</sup> PNUD, (2016), op. cit., p. 35.



# Sección 1.

## ¿Qué es Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud (GPSAJ)?

Este documento se centra en medir la variable definida como GPSAJ, entendida como los montos que anualmente destinan los gobiernos de los países a brindar respuestas a las necesidades sociales de la población joven, y definida para los objetos de este estudio regional como aquella que tiene entre 15 y 29 años. Sin embargo, ni en México y ni en Colombia fue posible obtener la información requerida para dicho grupo etario y se decidió utilizar la definición legal de juventud vigente en cada país. Esto significa que el GPSAJ de los cuatro países que integran este estudio no necesariamente tiene la misma población objetivo, como se verá más adelante. Por tal motivo, las comparaciones entre las magnitudes del gasto deben tomarse con cautela.

La intención es, primero, construir la variable en forma consistente para luego medirla en cada país. Esta medición es una manera de aproximarse a la prioridad que otorga el Estado a los jóvenes.

Un segundo paso consistirá en comparar los valores del GPSAJ entre diferentes países, a pesar de que las comparaciones presentan ciertas restricciones (abordadas en la sección correspondiente del anexo metodológico).

Un tercer paso consistirá en analizar las variaciones temporales en el GPSAJ, buscando identificar tendencias. A pesar de que la información construida en este primer estudio contempla un período relativamente corto de tiempo, es posible realizar algunas inferencias.

Por último, resultará relevante analizar la composición del GPSAJ en función de sus componentes.

*El GPSAJ constituye una herramienta de abogacía para promover más y mejores inversiones que favorezcan a las personas jóvenes.*

### 1.1. ¿Cómo se calcula el GPSAJ?

A partir de metodologías compatibles con las utilizadas en estudios previos<sup>14</sup>, se implementaron dos aproximaciones analíticas para revisión de los datos presupuestarios y posterior estimación del GPSAJ:

- Clasificación del gasto público social según clases y grupos.
- Clasificación del gasto público social según categorías y subcategorías.

<sup>14</sup> Para mayor detalle ver: D. Bonari y J. Curcio (coord.), (2004); D. Bonari y J. Curcio (coord.), (2006); y D. Bonari (coord.), (2009).

La primera busca determinar cuán directo es el impacto que tiene un determinado rubro del gasto público social sobre los adolescentes y jóvenes, mientras que la clasificación por categoría y subcategoría desagrega el gasto según el área temática del gasto público; es decir, si corresponde a servicios educativos, de salud, y de trabajo o vivienda, entre otros.

### Recuadro 2. Cuantificación del GPSAJ en Colombia, El Salvador, México y Uruguay

En esta primera etapa, se llevó a cabo la cuantificación del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en cuatro países, sobre la base de la metodología propuesta en D. Bonari (2014 y 2015).

Para tal efecto, fue necesario obtener el gasto público social con la mayor desagregación posible. Este gasto fue analizado en detalle para identificar, en primer lugar, los propósitos y la población objetivo de los distintos programas o proyectos comprendidos en el gasto público social.

A continuación, se procedió a obtener la información sobre los beneficiarios de los programas considerados parte del GPSAJ para imputarlos, de acuerdo con sus características, a las clases y categorías correspondientes. En los casos que no fue posible contar con las estadísticas de información de los beneficiarios, se utilizó como *proxy* datos de población o microdatos de encuestas de hogares. En particular, para obtener el Gasto en Bienes Públicos –dada su naturaleza– se calculó la proporción de adolescentes y jóvenes dentro de la población total de cada país.

En El Salvador y en Uruguay, los datos disponibles de gasto público y sobre los beneficiarios de las distintas políticas públicas también permitieron clasificar el GPSAJ en tres subgrupos de edad: 15-17, 18-24 y 25-29. En los casos de Colombia y México, los estudios nacionales se condujeron tomando la definición legal de juventud del país y no se calculó por subgrupos de edad.

En el cuadro 2, se resumen las fuentes de información, las franjas etarias utilizadas y las clasificaciones que fueron posible calcular en los cuatro países.



**Cuadro 2.** Principales aspectos metodológicos de los estudios nacionales.

País	Período	Fuentes de información del gasto público social	Fuentes de información, principales distribuidores (ejemplos)	Franjas de edad	Clasificaciones del GPSAJ
Colombia	2012-2014	<p><b>Gobierno nacional:</b> Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><b>Entidades territoriales:</b> Dirección Nacional de Planeamiento.</p>	<p>Matrículas de educación media y superior, Ministerio de Educación; estadísticas vitales, proyecciones poblacionales y Gran Encuesta Integrada de Hogares, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), entre otros.</p> <p>Base de datos sistema de salud, Ministerio de Salud y Protección Social; y víctimas de violencia, Red Nacional de Información, entre otros.</p>	14-28	Clase, categoría y combinada clase-categoría.
El Salvador	2011-2013	<p><b>Gobierno general:</b> Ministerio de Hacienda y Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.</p>	<p>Registro de beneficiarios de: 1) Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, 2) Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, 3) Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, 4) Universidades de El Salvador, 5) Academia Nacional de Seguridad Pública; y matrícula de educación media, Ministerio de Educación, entre otros.</p> <p>Atenciones hospitalarias, ambulatorias y atenciones de primer nivel, Ministerio de Salud y FONSALUD; cotizantes, Instituto Salvadoreño del Seguro Social; y proyecciones poblacionales, Dirección General de Estadística y Censos, entre otros.</p>	15-29 y tres subgrupos: 15-17; 18-24; 25-29	<p>1) Clase, categoría y combinada clase-categoría para el grupo 15-29.</p> <p>2) Clase y categoría para los tres subgrupos.</p>
México	2010-2015	<p><b>Gobierno federal (Federación):</b> Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>Estadísticas del sistema educativo, Secretaría de Educación Pública, entre otros; proyecciones poblacionales, Consejo Nacional de Población.</p>	12-29	Clase y categoría solo para 2014-2015.
Uruguay	2010-2013	<p><b>Gobierno central:</b> Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.</p>	<p>Registros de beneficiarios, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Salud Pública; encuesta continua de hogares, Censo 2011; y proyecciones poblacionales, Instituto Nacional de Estadística, entre otros.</p>	15-29 y tres subgrupos: 15-17; 18-24; 25-29	<p>1) Clase, categoría y combinada clase-categoría para el grupo 15-29.</p> <p>2) Clase y categoría para los tres subgrupos.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en los estudios nacionales.

### 1.1.1. Clasificación por clases y grupos

Si se considera el grado de especificidad de la población objetivo, a la cual se dirigen las acciones que lleva adelante el Estado, es posible clasificar el GPSAJ según las siguientes clases:

- **Gasto Específico:** Programas e iniciativas dirigidos específicamente a adolescentes y jóvenes (por ejemplo: educación media, terciaria, universitaria y programas de primer empleo).
- **Gasto Indirecto:** Proporción del gasto que beneficia a adolescentes y jóvenes a partir de programas e iniciativas dirigidos a la familia u otros agentes (con requisito para tal recepción de tener hijos/familiares en ese rango de edad), con clara repercusión sobre el bienestar de los adolescentes y jóvenes (por ejemplo: transferencias de ingreso a las familias y asignaciones familiares).
- **Gasto Ampliado:** Proporción del gasto dirigido a adolescentes y jóvenes a través de programas e iniciativas que benefician a un grupo poblacional más amplio (por ejemplo: prevención de enfermedades y riesgos específicos, programas de planificación familiar y pensiones por discapacidad).
- **Gasto en Bienes Públicos:** Proporción destinada a la adolescencia y juventud del gasto en la provisión de bienes públicos no incluidos en las restantes clases (por ejemplo: gasto en cultura y en ciencia y tecnología).

*Cuando el gasto público no es específico y exclusivo, se utiliza el recurso de emplear distribuidores que son herramientas que auxilian la estimación.*

Al igual que en estudios previos sobre el gasto público social dirigido a la niñez<sup>15</sup>, en esta propuesta metodológica se cuantifica las erogaciones referidas al Gasto en Bienes Públicos, con el fin de analizar la totalidad del GPSAJ.

La proporción de los recursos públicos dirigidos a la adolescencia y juventud en las acciones incluidas en el Gasto Indirecto (GI), el Gasto Ampliado (GA) y el Gasto en Bienes Públicos (GBP) se estima utilizando distintos distribuidores<sup>16</sup>. La selección de cada uno se realiza sobre la base de la información proporcionada 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).

A su vez, el universo definido puede dividirse en dos grupos. En la figura 5, se describen ambos grupos y las clases de gasto que incluyen.

<sup>15</sup> D. Bonari (coord.), (2009), op. cit.

<sup>16</sup> Para mayor detalle sobre la construcción de distribuidores, véase el punto 1.4 del anexo 1 de este documento (p. 71).

**Figura 5.** Grupos y clases de gasto



Fuente: Elaborado por UNFPA LACRO, con base en información de D. Bonari (2009).

### 1.1.2. Clasificación por categorías y subcategorías

Una segunda clasificación de los programas y actividades destinados a adolescencia y juventud corresponde al análisis según las siguientes áreas temáticas o categorías:

- Salud
- Educación
- Cultura
- Asistencia Social<sup>17</sup>
- Ciencia y Técnica
- Trabajo
- Vivienda
- Agua Potable y Alcantarillado
- Otros Servicios Urbanos

En particular, la inclusión de las categorías de Trabajo y Vivienda se vincula con la relevancia que tienen para los jóvenes el ingreso al mercado de trabajo y el acceso a la vivienda en la continuidad de sus estudios y en la trayectoria de emancipación del hogar parental<sup>18</sup>. Por su parte, las categorías Agua Potable y Alcantarillado y Otros Servicios Urbanos integran el GPSAJ, debido a que por lo general comprenden Gasto en Bienes Públicos que, por su naturaleza, inciden en todas las franjas etarias.

<sup>17</sup> En esta categoría se incluye el gasto de los ministerios del área social y aquellos programas dirigidos a los sectores más vulnerables de la población.

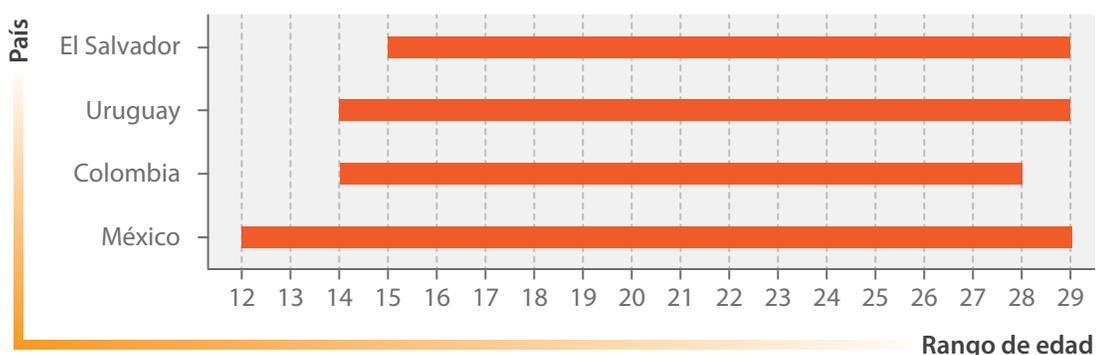
<sup>18</sup> Para un análisis sobre las decisiones de emancipación de los jóvenes, véase PNUD, (2009).

## 1.2. ¿Cómo se define juventud en cada país?

La Asamblea General de las Naciones Unidas para el Año Internacional de la Juventud adoptó la edad de 15 a los 24 años inclusive para definir juventud. Sin embargo, aunque el concepto de juventud es compartido, la definición operativa del rango de edades en el que las personas son consideradas jóvenes, varía ligeramente entre los países<sup>19</sup>. Dadas tales diferencias, se acordó –para los efectos de esta investigación– utilizar la franja etaria 15-29. Sin embargo, como se menciona en la página 23 de la sección 1, en Colombia y en México no fue posible obtener con la información necesaria para dicho grupo de edad. Por tal motivo, se empleó la definición de joven vigente en las respectivas legislaciones nacionales.

La figura 6 muestra la definición legal de joven vigente en cada país. En El Salvador se consideran como jóvenes las personas entre 15 y 29 años; mientras que en Uruguay y Colombia, el rango se inicia a los 14 años, pero en Colombia se excluye a las personas de 29 años. Por su parte, México cuenta con la franja de edad más amplia: desde los 12 hasta 29 años.

**Figura 6.** Definición legal de juventud en cada país



Fuente: Elaboración propia, con base en la Nota técnica.

## 1.3. El peso de los adolescentes y jóvenes en la población total

Con respecto a la participación de los adolescentes y jóvenes en la población total, el mayor porcentaje, como es de esperar dado su rango de edad más amplio y el total de la población, se observa en México; y la menor proporción se registra en Uruguay. Esta situación se repite si se toma en cuenta solo las edades de 15 a 24 años (cuadro 3).

<sup>19</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas para el Año Internacional de la Juventud, en 1985, adoptó los límites de 14 años para definir la niñez, y de los 15 a los 24 años inclusive, la juventud. La Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes abarca desde los 15 a los 24 años. La Estrategia Regional del UNFPA abarca a las personas de los 10 a los 29 años, separando los rangos en quinquenios que, por un lado facilitan el análisis de los datos y, por otro, reflejan los momentos evolutivos específicos que presentan transformaciones importantes en este período. Quedan por lo tanto organizados bajo el acápite de jóvenes: personas de 10 a 14 años 11 meses (preadolescentes), de 15 a 19 años 11 meses (adolescentes), de 20 a 24 años 11 meses (jóvenes) y de 25 a 29 años 11 meses (adultos jóvenes).

**Cuadro 3.** Población adolescente, joven y población total de los países en estudio. Año 2013

País	15-19 años		20-24 años		25-29 años		15-29 años		Población total país
	En miles	En %	En miles	En %	En miles	En %	En miles	En %	
Colombia	4,388	9.31	4,223	8.96	3,818	8.10	12,429	26.38	47,121
El Salvador	723	11.39	640	10.09	507	7.99	1,870	29.48	6,344
México	11,137	9.41	10,410	8.79	9,532	8.05	31,079	26.25	118,395
Uruguay	273	7.93	256	7.45	244	7.10	774	22.49	3,440

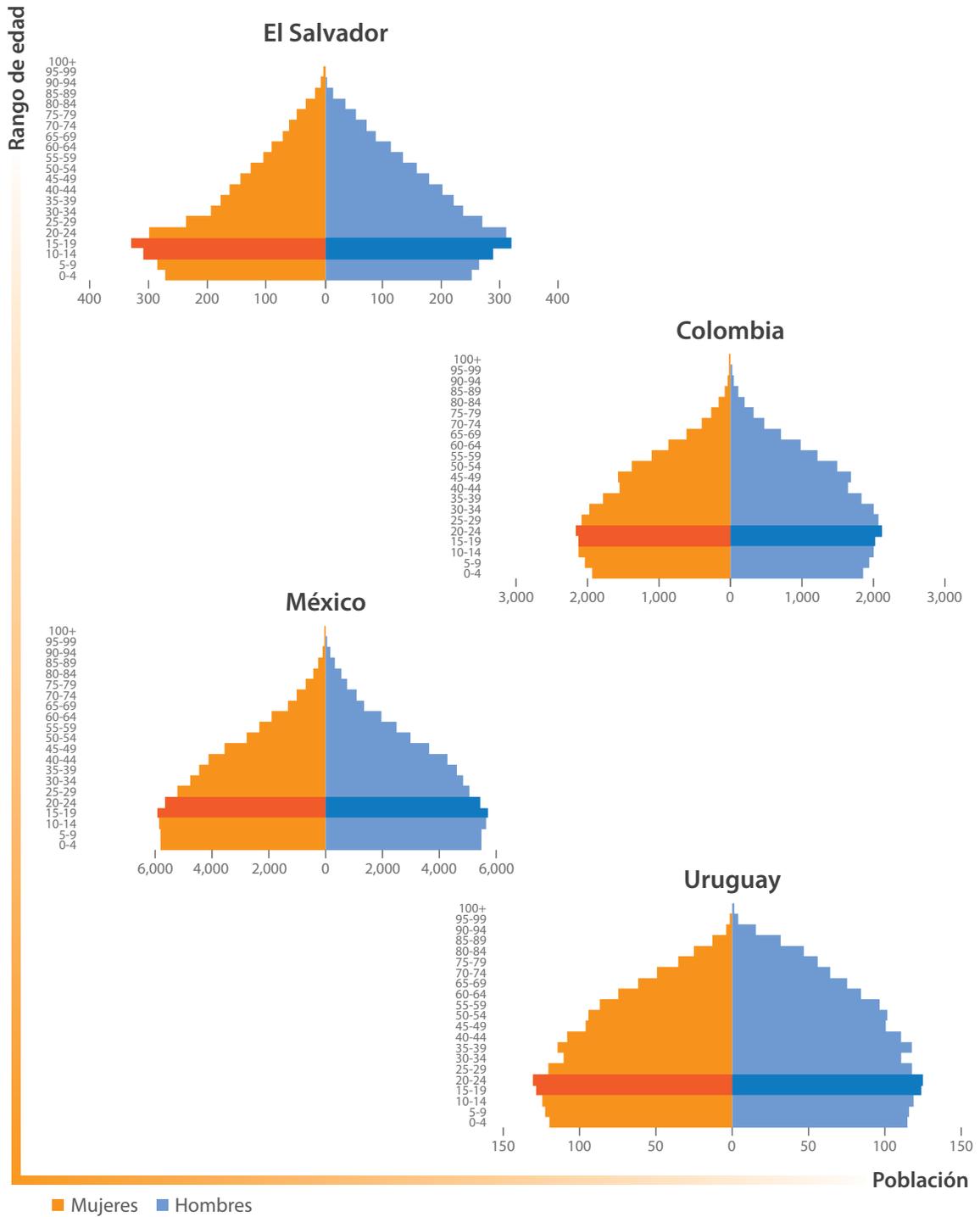
Fuente: DANE-Colombia, INE-Uruguay y estudios nacionales de México y El Salvador.

En los países que registran una pirámide demográfica propia de sociedades que aún no han avanzado en la transición demográfica (como El Salvador y México), el peso de los adolescentes y jóvenes es algo mayor al de aquellos más avanzados en la transición demográfica (en este caso Colombia y Uruguay). De acuerdo con la definición de juventud de cada país utilizada en el presente estudio, en El Salvador el segmento considerado como adolescente y joven absorbe 29.48% de la población. En el extremo opuesto, en Uruguay representa 22.49%.

*La definición de a qué edades las personas son consideradas jóvenes varía entre los países del estudio.*



**Figura 7.** Estructura poblacional según sexo y edad, en los países del estudio. Año 2015



Fuente: UN (2015), United Nations Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. *World population prospects: The 2015 revision*. Disponible en: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>.

# Sección 2.

## ¿Cuánto es el GPSAJ en cada país?

En tanto el GPSAJ refleja el nivel de prioridad que un país y su gobierno otorgan a la juventud, resulta interesante no solamente medir los niveles absolutos de GPSAJ sino particularmente su participación en la riqueza nacional (esto es el GPSAJ como porcentaje del Producto Interno Bruto) en comparación con la participación de los jóvenes dentro de la población total del país.

No se puede esperar que el gasto dirigido a los adolescentes jóvenes mantenga la misma proporción, con respecto a la riqueza del país, que su peso sobre la población total. Sin embargo, la comparación es interesante a la luz del dividendo demográfico en la medida que este grupo poblacional constituye una oportunidad para el desarrollo del país. Por estos motivos, en la figura 8 se comparan ambos indicadores para 2013. Se consideró ese año para la comparación, porque es el más reciente de aquellos para los cuales hay información de los cuatro países.

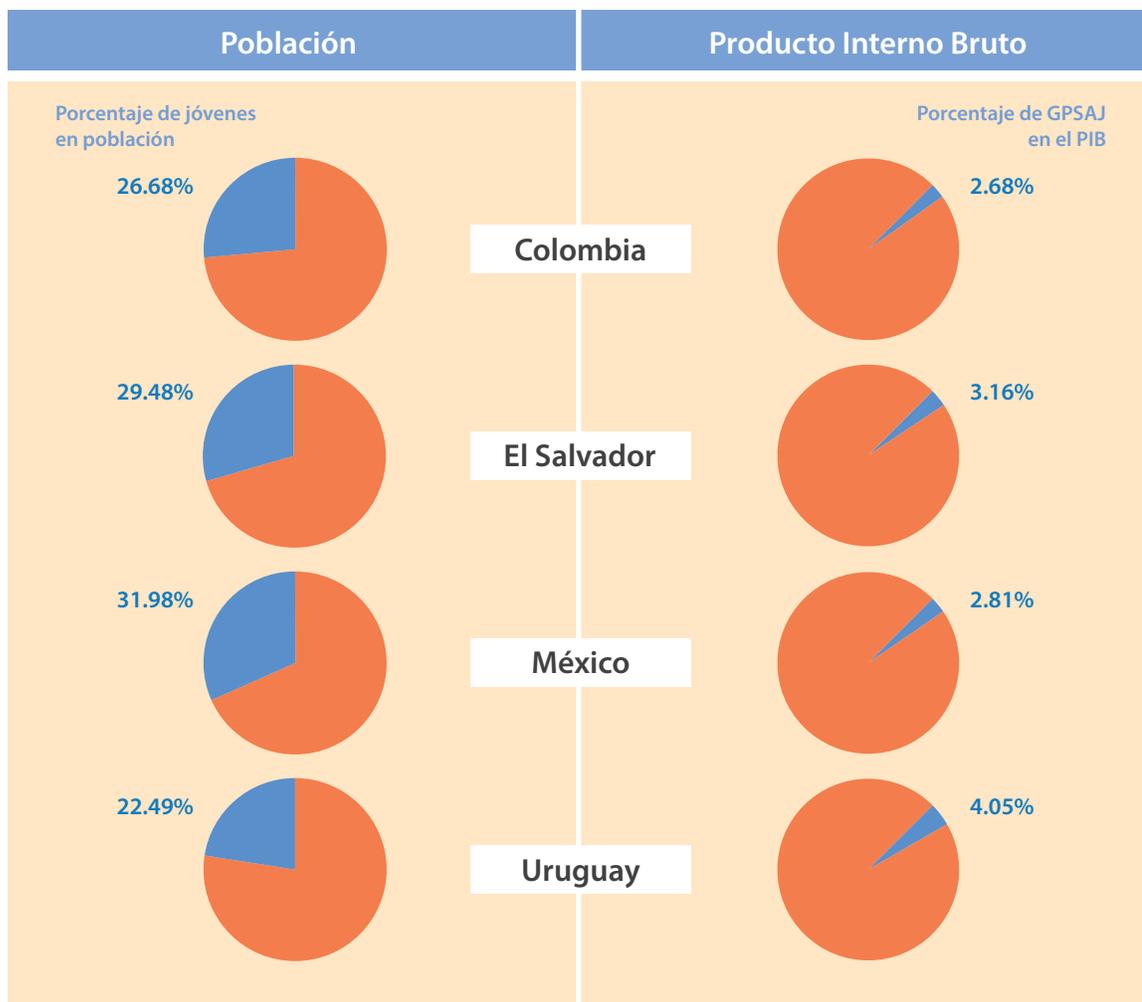
La figura 8 permite verificar que es en Uruguay donde el gobierno otorga mayor prioridad a la población adolescente y joven. Esto resulta interesante porque se trata del país donde los jóvenes tienen menor peso sobre la población total (22.49%) y es, al mismo tiempo, el que destina una mayor proporción del Producto Interno Bruto (4.05%) al GPSAJ. En segundo lugar se ubica El Salvador, donde el GPSAJ representa el 3.16% del PIB y los adolescentes jóvenes representan un 29.48% de la población total. En tercer lugar se encuentra México, que detenta un GPSAJ como porcentaje del PIB levemente inferior al registrado en El Salvador (2.81%), pero cuya participación de los adolescentes y jóvenes en la población total es más de dos puntos porcentuales mayor (31.98%). De los cuatro países considerados en este estudio, Colombia es el que registra la menor inversión en adolescencia y juventud, como porcentaje del Producto Interno Bruto (2.68%), con una población juvenil que solo supera a la de Uruguay (26.68%).

Cabe señalar que en el caso de México solo se ha obtenido información referida al gasto del gobierno federal (Federación). No ha sido posible contar con información del gasto de los estados con la desagregación necesaria para cuantificar el gasto que dicho nivel de gobierno destina a adolescentes y jóvenes<sup>20</sup>. Por tal motivo, es muy probable que el GPSAJ de este país se encuentre subestimado.

---

<sup>20</sup> Además, debido a la forma en que se organiza el sistema presupuestario en México, para cuantificar el GPSAJ, al nivel de gobierno federal, fue necesario analizar alrededor de 900 programas presupuestarios por cada año incluido en el estudio nacional.

**Figura 8.** Proporción de adolescentes y jóvenes en la población total y GPSAJ como porcentaje del PIB. Año 2013



Nota: En cada país se consideran jóvenes a los grupos etarios definidos por el mismo país.  
 Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en los estudios nacionales.

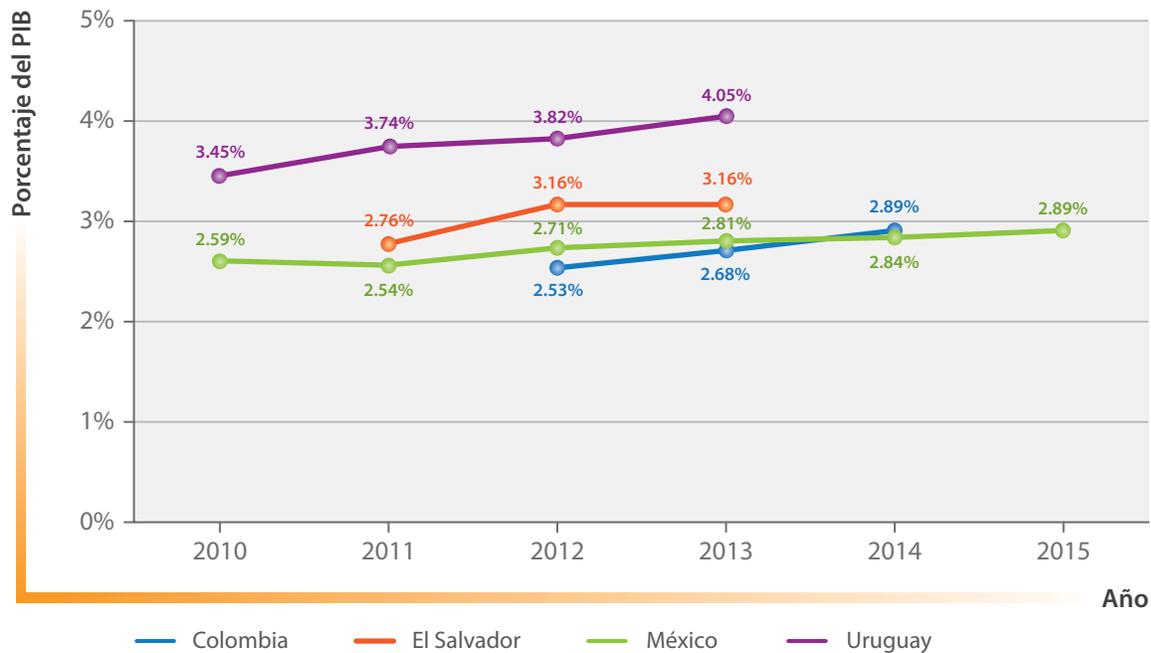
*La evidencia parcial obtenida hasta el momento, sugiere una tendencia levemente creciente del GPSAJ en los países de la región.*

La figura 9 presenta la participación del GPSAJ en términos del PIB, durante el período analizado en cada país. En los cuatro casos, la tendencia general en el período considerado es creciente. En el caso de México, se observa un leve descenso en 2014, que se revierte en 2015. Mientras que en El Salvador se mantiene invariable entre 2012-2013.

La figura 10 muestra el peso relativo del GPSAJ dentro del gasto público social en 2013. Es importante considerar que no todos los países incluyen los mismos rubros dentro de dicho gasto, por lo cual los porcentajes no son estrictamente comparables. En particular, para

los efectos de este estudio, tanto en el caso de El Salvador como de México, se incorporaron partidas de gasto que no integran la definición formal de gasto público social de cada país. Esta decisión se tomó para incorporar al GPSAJ, programas cuyos objetivos buscan mejorar las condiciones de vida de adolescentes y jóvenes y atienden problemas específicos de dichos países. Por tal motivo, en El Salvador y en México, el GPSAJ representa cerca de 20% del GPS: 20.54 y 21.41%, respectivamente<sup>21</sup>. Por su parte, en Uruguay, el gasto público social destinado a adolescencia y juventud absorbe 14.72% del GPS.

**Figura 9.** Evolución del GPSAJ, como porcentaje del PIB. Años 2010-2015



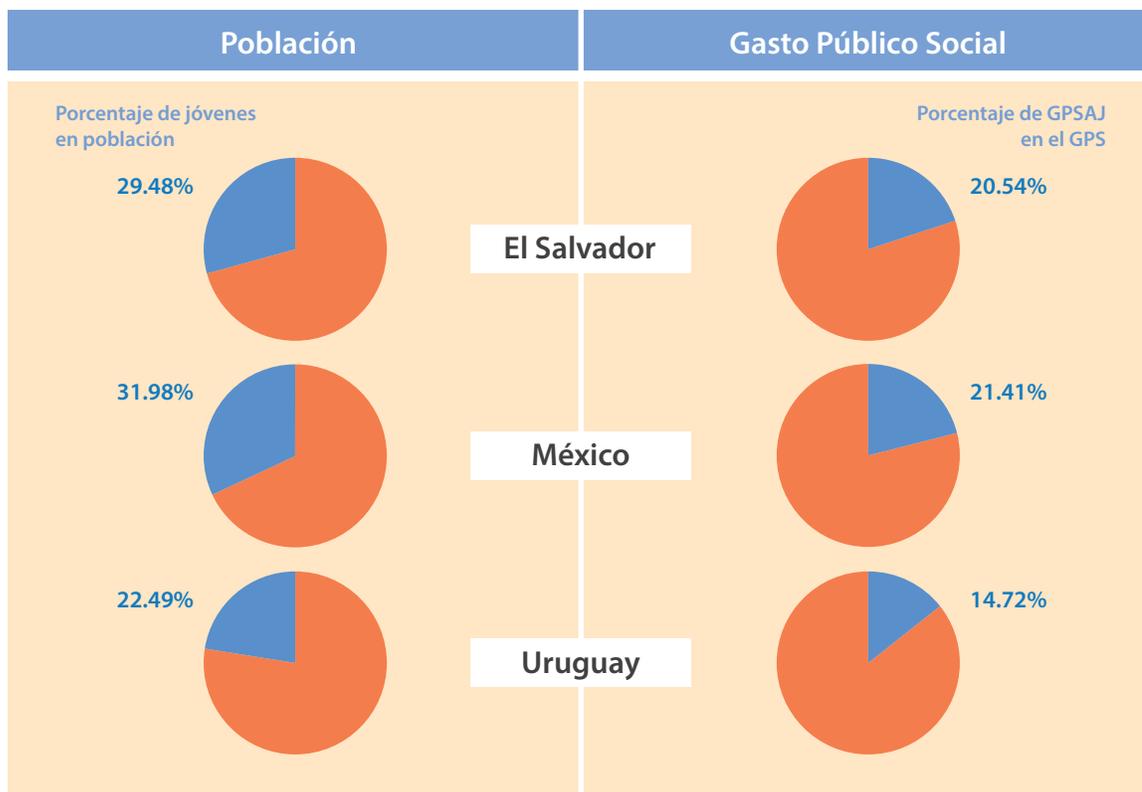
Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en los estudios nacionales.

Cabe señalar que no ha sido posible incorporar la participación del GPSAJ en el GPS de Colombia, ya que tanto el universo de gasto utilizado para cuantificar la inversión en adolescentes y jóvenes, como el momento de registro presupuestario, son distintos en el caso del gasto público social.

En la figura 11, se observa la evolución de la participación del GPSAJ en el gasto público social. Si se compara con los resultados de la figura 9, que presentaba la evolución del GPSAJ en relación al PIB, se muestra una tendencia de crecimiento menor y oscilante. En el caso de Uruguay, el GPSAJ como porcentaje del gasto público social fluctúa alrededor de 15%. Mientras que en México crece hasta el 2013 y luego refleja un leve retracción, similar a la registrada por el GPSAJ en términos del PIB. En el caso de El Salvador, el GPSAJ concentra cerca de 20% del gasto público social en los tres años analizados, con un pequeño incremento en 2012 (21.19%).

<sup>21</sup> Por ejemplo, en El Salvador se incorporaron los programas correspondientes a la categoría Trabajo, que la contabilidad presupuestaria oficial incluye dentro de la función de Asuntos Económicos. En el caso de México, se añadieron algunas partidas de gasto incluidas en la finalidad Desarrollo Económico.

**Figura 10.** Proporción de adolescentes y jóvenes en la población total y GPSAJ como porcentaje del GPS. Año 2013



Notas: (1) En cada país se consideran jóvenes a los grupos etarios definidos por el mismo país (ver p. 32).

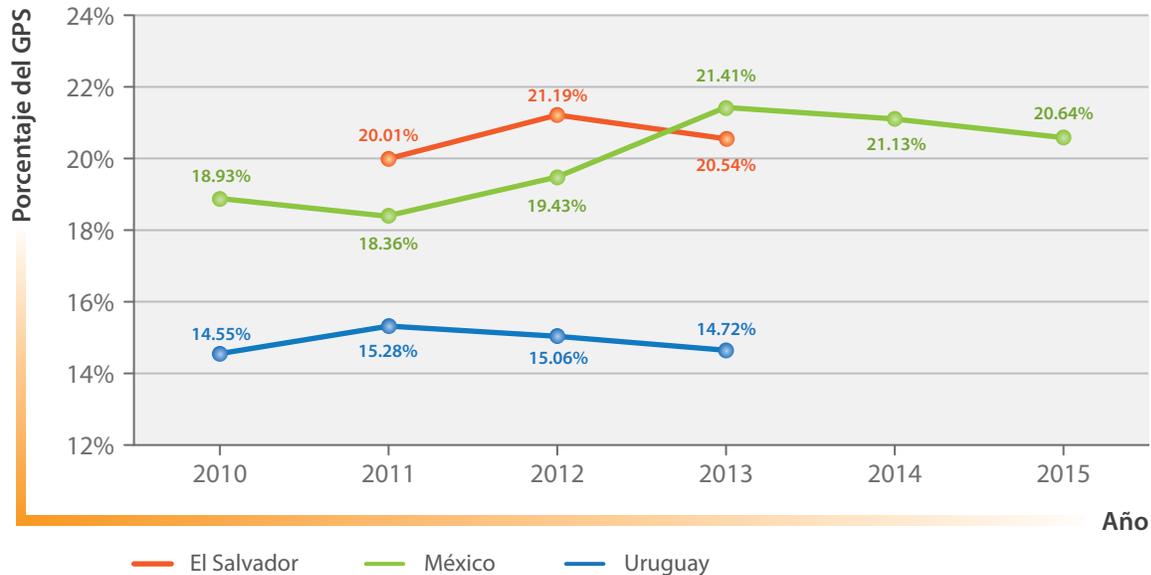
(2) No se incluye Colombia, porque no ha sido posible obtener el gasto público social en la misma etapa presupuestaria que el GPSAJ.

Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en los estudios nacionales.

En El Salvador, la participación de los adolescentes y jóvenes como beneficiarios del gasto social resulta mayor, pero ello puede ser atribuible a que también en ese país los adolescentes y jóvenes representan una porción mayor del total de la población que en Uruguay, 29.48 y 22.49%, respectivamente.



**Figura 11.** Evolución del GPSAJ, como porcentaje del gasto público social. Años 2010-2015



Nota: No se incluye Colombia, porque no ha sido posible obtener el gasto público social en la misma etapa presupuestaria que el GPSAJ.  
Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en los estudios nacionales.

## 2.1. ¿Cuál es el gasto por adolescente y joven?

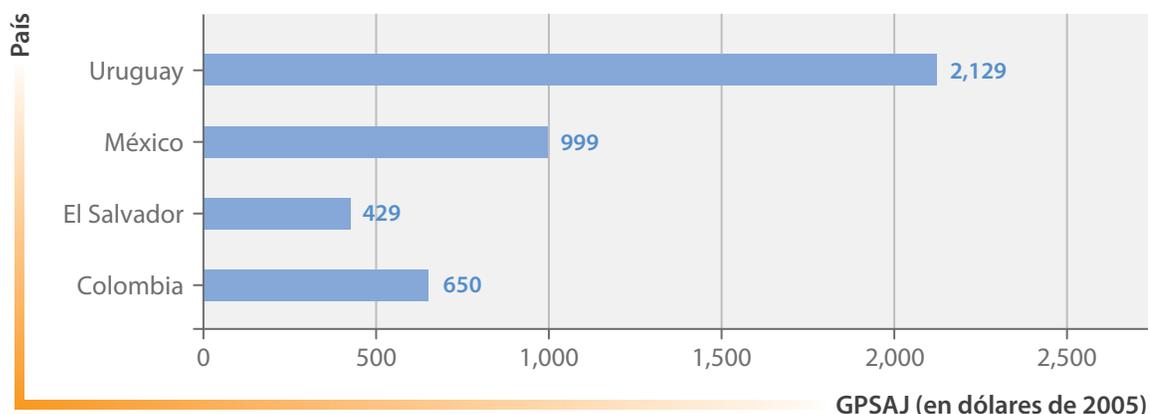
La figura 12 muestra cuánto representan en valores absolutos el GPSAJ per cápita (en este caso, adolescente y joven) de los cuatro países. Las diferencias resultan notables. Como Uruguay es el país donde el peso de la adolescencia y juventud sobre la población total es menor y a la vez dónde el GPSAJ es mayor, esto significa que el gasto por adolescente y joven en ese país resulta cinco veces más alto que el gasto por joven en El Salvador; más de tres veces que el registrado en Colombia y más del doble del registrado en México.

Cabe destacar que la información descrita no toma en cuenta las diferencias existentes entre el nivel de vida de cada país. Puede ser que el GPSAJ per cápita de El Salvador sea menor que el de México, porque los bienes y servicios son más baratos en dicho país. En este sentido, el anexo 3 presenta los datos de GPSAJ en dólares de 2005 ajustados por Paridad de Poder Adquisitivo (PPA)<sup>22</sup>. Como puede verse, el comportamiento de las series y las diferencias entre países no se modifican al cambiar la unidad de medida.

*El indicador del gasto por joven es el que resulta más alentador, registrando una clara tendencia creciente.*

<sup>22</sup> Factor de conversión de Paridad de Poder Adquisitivo: Representa el número de unidades de la moneda de un país que se requieren para comprar la misma cantidad de bienes y servicios en el mercado nacional que compraría un dólar en Estados Unidos (Banco Mundial). Disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>.

**Figura 12.** GPSAJ per cápita, en dólares de 2005. Año 2013

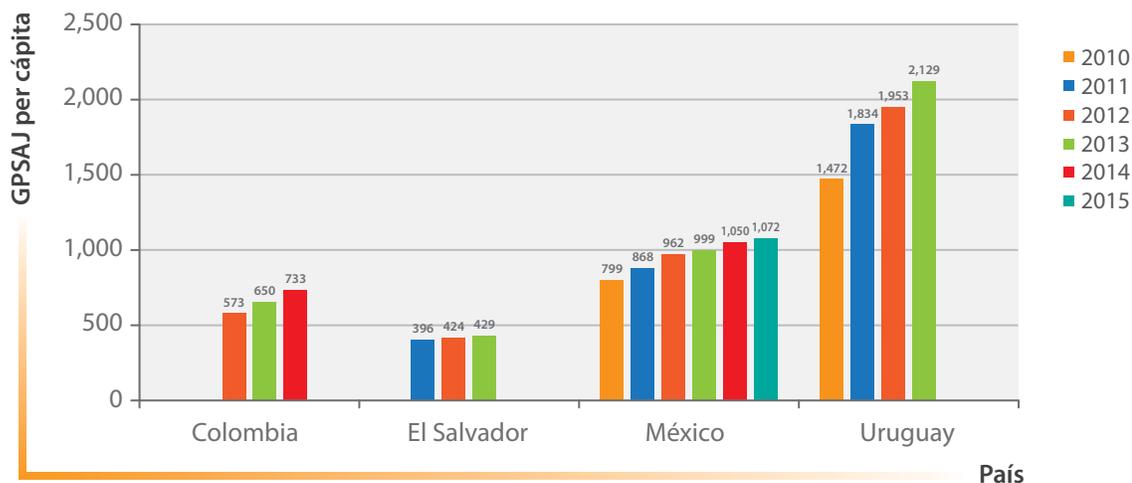


Nota: Para obtener el gasto en dólares constantes se utiliza el tipo de cambio real efectivo con 2005=base 100 que elabora CEPAL, dado que utiliza la misma metodología para todos los países, lo cual facilita la comparabilidad.

Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en los estudios nacionales.

Un hallazgo positivo es que el gasto per cápita está aumentando de manera sostenida en términos reales (figura 13). En Uruguay, aumentó un total de 45% durante el período de los cuatro años disponibles, pasando de 1,472 a 2,129 dólares americanos. En México se incrementó 34% en los seis años para los que se obtuvo información, desde 799 a 1,072 dólares americanos. En Colombia creció 28% en tres años, desde 573 en 2012 hasta 733 dólares americanos en 2014. Mientras que en El Salvador aumentó 8%, desde 396 hasta 429 dólares americanos entre 2011 y 2013. En síntesis, según los datos y períodos obtenidos: en Colombia y Uruguay el GPSAJ per cápita, medido en dólares constantes de 2005, se incrementó a razón de 13% cada año; mientras que en México lo hizo 6% y en El Salvador 4%.

**Figura 13.** Evolución del GPSAJ per cápita, en dólares de 2005. Años 2010-2015



Nota: Para obtener el gasto en dólares constantes se utiliza el tipo de cambio real efectivo con 2005=base 100 que elabora CEPAL, dado que utiliza la misma metodología para todos los países, lo cual facilita la comparabilidad.

Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en los estudios nacionales.

## 2.2. ¿En qué se gasta?

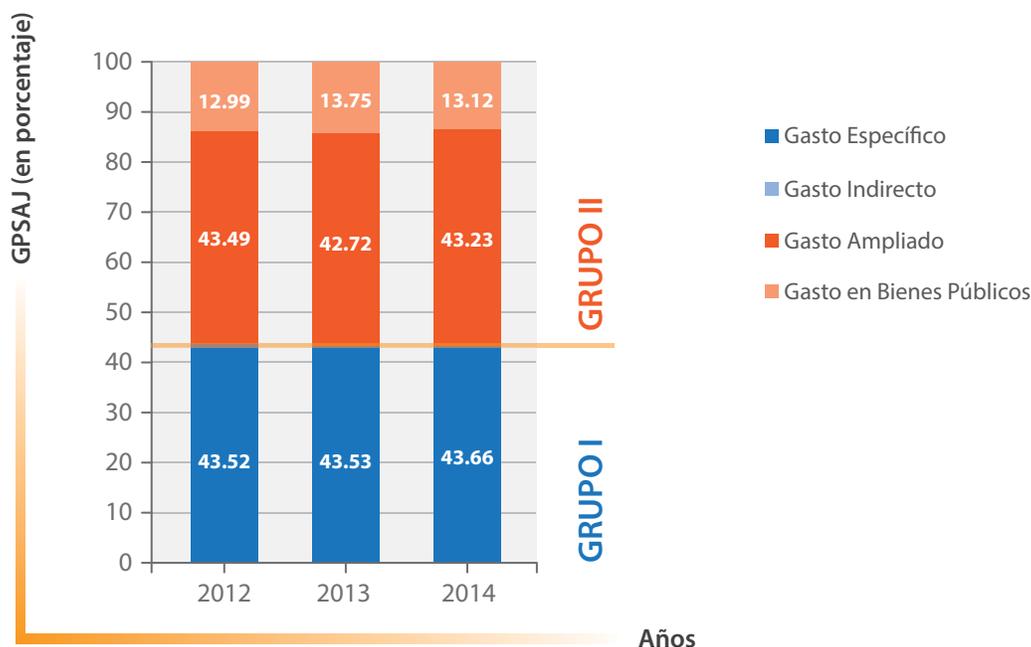
La desagregación del GPSAJ por clase refleja que en los cuatro países, al menos 40% del total se destina a Gasto Específico; es decir, a iniciativas de inversión social diseñadas para la población adolescente y juvenil. Seguido por el Gasto Ampliado; es decir, proyectos o programas dirigidos a grupos poblacionales amplios que alcanzan a jóvenes por poseer otra característica específica y no por el hecho de ser jóvenes. Por el contrario, la participación de las clases Gasto Indirecto y en Bienes Públicos difiere entre países. En Uruguay no supera el 4.5%, siendo la clase de menor peso. En México, entre 2010 y 2012, el peso relativo del Gasto Indirecto disminuye y el del Gasto en Bienes Públicos aumenta. En 2013 y 2014 se revierte la tendencia, ya que aumenta la participación del Gasto Indirecto, mientras que en 2015 se observa una desagregación del GPSAJ por clase similar a la de 2014.

Se puede argumentar que un incremento de la consideración de adolescentes y jóvenes como prioridad política de un país se debería ver reflejada en la cantidad del GPSAJ<sup>23</sup>. Mientras el GPSAJ como porcentaje del PIB y el GPSAJ por joven dan cuenta de la magnitud de dicha prioridad, el peso del Gasto Específico sobre el GPSAJ refleja la presencia de programas diseñados tomando en cuenta las necesidades, demandas y particularidades de adolescentes y jóvenes. En términos generales, **la evidencia obtenida sugiere un incremento de la inversión en juventud en los cuatro países, siendo el Gasto Específico el de mayor peso en todos los países. En valores absolutos, el Gasto Específico siempre crece en todos los países; sin embargo, cuando se considera la participación relativa del Gasto Específico dentro del GPSAJ en Colombia, El Salvador y Uruguay, se observa una tendencia creciente. En México no ocurre esto, porque el Gasto Ampliado aumenta en forma significativa.**

La figura 14 muestra que la composición del GPSAJ en Colombia no se altera significativamente en los tres años considerados en el estudio; y que tanto cuando se desagrega por categorías de gasto, como si se les agrupa en función de cuan orientado está el GPSAJ a adolescentes y jóvenes, no se registran variaciones en la estructura del gasto. Por otro lado, cabe notar que el Gasto Específico y el Gasto Ampliado resultan prácticamente idénticos. No se identificaron en el país programas que pudieran clasificarse en la categoría de Gasto Indirecto.

<sup>23</sup> Para conocer la calidad del GPSAJ, es necesario realizar evaluaciones de impacto de los programas a fin de conocer si están cumpliendo con los objetivos que se hayan propuesto, lo cual excede el propósito de este documento.



**Figura 14.** Colombia: GPSAJ según clase y grupo, en porcentaje. Años 2012-2014

Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en el Estudio de inversión en juventud y adolescencia en Colombia.

### Recuadro 3. Programa SER Emprende Rural, Colombia

Este programa, focalizado en jóvenes rurales emprendedores, busca promover la generación de ingresos para la población rural, a través del desarrollo de sus capacidades y competencias, así como el acompañamiento y fortalecimiento de las iniciativas productivas rurales orientadas al autoconsumo, los emprendimientos y la creación de empresas.

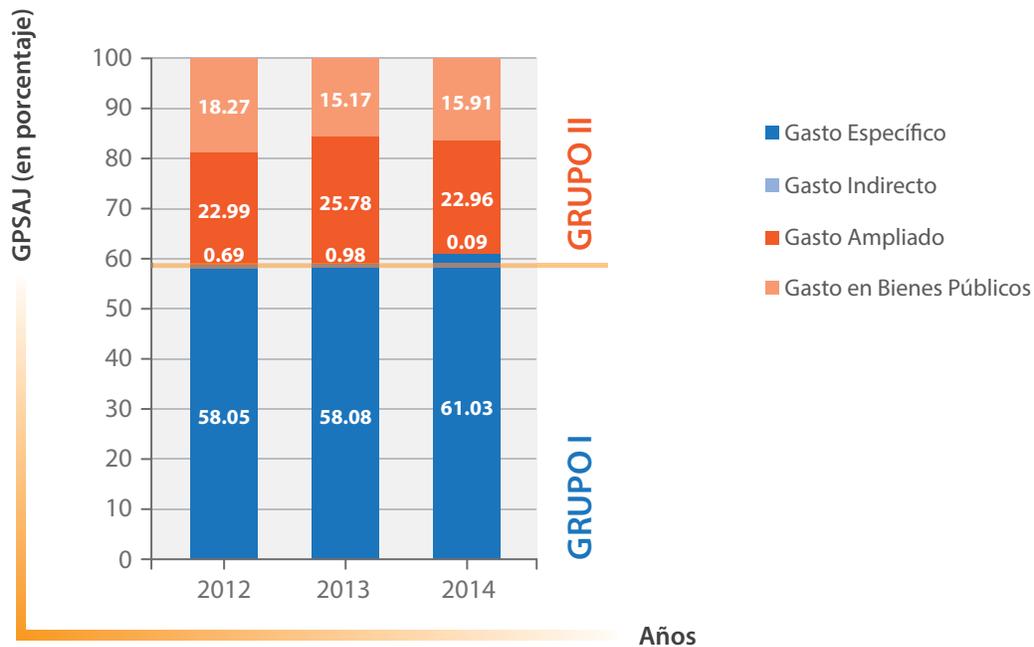
SER Emprende Rural brinda formación y fortalecimiento organizacional o comunitario, a través de formatos que se encuentran enmarcados en los principios de economía familiar: *i) emprendimiento rural*: generación de emprendimientos de autoconsumo, emprendimientos bioculturales y emprendimientos con enfoque en agronegocios; y *ii) empleabilidad en ocupaciones rurales*: formación para la especialización en competencias técnicas operativas en actividades del sector rural. La oferta educativa del programa cuenta con líneas de formación en los sectores agropecuario, agroindustrial, forestal, turismo y ambiental. También ofrece una propuesta cultural, mediante el programa especial de Laboratorios Sociales de Emprendimiento Cultural (LASO), cuyo propósito es estimular el talento colombiano de la población afrodescendiente y vulnerable, en el área musical y producción audio-digital, para consolidar unidades productivas pertenecientes a las industrias creativas de *Jóvenes Talentos Musicales*.

Para acceder a SER Emprende Rural, se debe cumplir con los siguientes requisitos: tener entre 15 y 35 años; pertenecer a una población vulnerable debidamente reconocida; integrar los niveles 1, 2 o 3 del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN); ser pequeño y mediano productor agropecuario.

En 2013, este programa devengó 57,112.50 millones de pesos colombianos (24.20 millones de dólares americanos de 2005), equivalentes a 0.68% del Gasto Específico.

En el caso de El Salvador (figura 15), la estimación del GPSAJ para el período 2011-2013 permite identificar que el mayor componente es el Gasto Específico, más de 58% en los tres años, con un incremento de dos puntos porcentuales entre 2012 y 2013: de 58.08 a 61.03%. A continuación se ubica el Gasto Ampliado, que absorbe alrededor del 22% en todo el período.

**Figura 15.** El Salvador: GPSAJ según clase y grupo, en porcentaje. Años 2011-2013



Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en el Estudio de inversión en juventud y adolescencia en El Salvador.

#### Recuadro 4. Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), El Salvador

Este programa surge en el marco del Plan Anticrisis y tiene como objetivo brindar un apoyo temporal a la población vulnerable de áreas urbanas en el país, cuya situación es de desventaja y precariedad. Los beneficiarios reciben una ayuda económica mensual durante seis meses y participan en actividades comunitarias y de capacitación, para mejorar su potencial laboral o de autoemprendimiento productivo.

El PATI se ha implementado en los 25 municipios con mayores índices de pobreza urbana y violencia, de acuerdo con el Mapa de Pobreza Urbana elaborado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Ministerio de Economía y el PNUD, en 2010, y también en 11 municipios afectados con la tormenta Ida en noviembre de 2009.

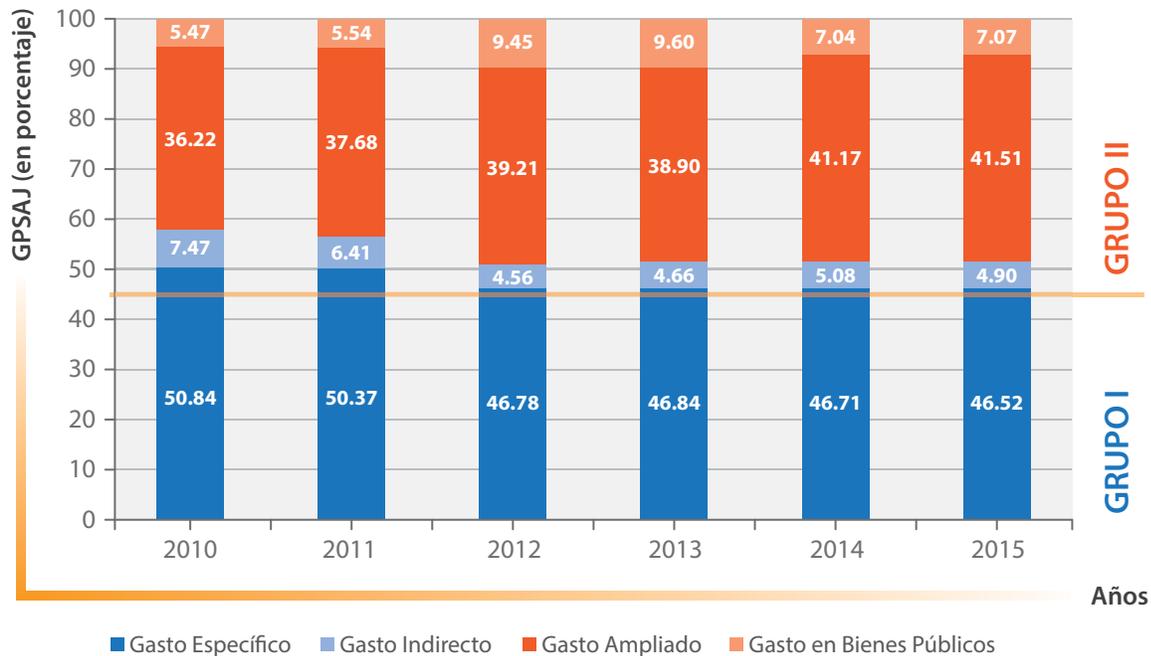
Los requisitos de elegibilidad para el PATI son los siguientes: i) tener al menos 6 meses de residencia en el municipio; ii) tener entre 16 y 30 años; iii) no tener empleo formal; y iv) no realizar estudios o formación profesional en horario laboral. Tienen prioridad los jóvenes entre 16 y 24 años, los habitantes de asentamientos urbanos precarios de categoría extrema y alta; mujeres jefas de hogar; y quienes no hayan participado previamente del programa.

En 2013, el PATI ejecutó 15 millones de dólares americanos corrientes (16.65 millones de dólares americanos de 2005) y representa 3.40% del Gasto Específico.

La figura 16 muestra que en México la clasificación del GPSAJ por clase, permite identificar un leve incremento de la participación porcentual del Gasto Ampliado, que pasa de 36.22% en 2010 a 41.51% en 2015. Como contraparte, el Gasto Específico disminuye en una magnitud similar, casi 5 puntos porcentuales entre los mismos años (de 50.84 a 46.52%).



**Figura 16.** México: GPSAJ según clase y grupo, en porcentaje. Años 2010-2015



Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en el Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en México. Período 2010-2015.

**Recuadro 5. Prospera, Programa de Inclusión Social, México<sup>24</sup>**

Este programa de transferencias condicionadas surge en 1997 bajo el nombre Progresá y atendía exclusivamente zonas rurales. En 2001, agregó prestaciones, pasó a llamarse Oportunidades y comenzó su expansión a zonas semiurbanas y urbanas. Su meta es apoyar a las familias que viven en situación de pobreza a mejorar sus capacidades de alimentación, salud y educación, otorgando recursos económicos y servicios. Tienen prioridad aquellos hogares con menores de 22 años y con mujeres en edad reproductiva.

Hasta 2014, el programa se denominó Oportunidades, y a partir de 2015 se enuncia como Prospera, Programa de Inclusión social.

Este programa entrega apoyo monetario directo, becas y acciones de salud, mediante los tres componentes del programa (alimentario, educativo y de salud). En particular, el componente educativo contribuye a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior y tengan la posibilidad de continuar hacia estudios superiores. En 2015 este programa ejecutó 28.059 millones de pesos mexicanos (2,195.99 millones de dólares americanos de 2005) de los cuales 59% (1,295.63 millones de dólares americanos de 2005) estuvieron destinados específicamente a atender a jóvenes. Por tal motivo, se incluyó dentro del Gasto Específico, del cual absorbe el 6.79%.

<sup>24</sup> Para mayor detalle, véase: <http://www.gob.mx/sedesol/articulos/conoce-todo-sobre-prospera>.

En el caso de Uruguay (figura 17), es prácticamente estable la participación del Gasto Específico sobre el total del GPSAJ, de 45.80 a 46.06%, pero en este caso no es en detrimento del Gasto Ampliado, que también aumenta desde 39.59 hasta 41.70% entre 2010 y 2013, sino del Gasto Indirecto y en Bienes Públicos.

**Figura 17.** Uruguay: GPSAJ según clase y grupo, en porcentaje. Años 2010-2013



Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en la estimación del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en Uruguay.

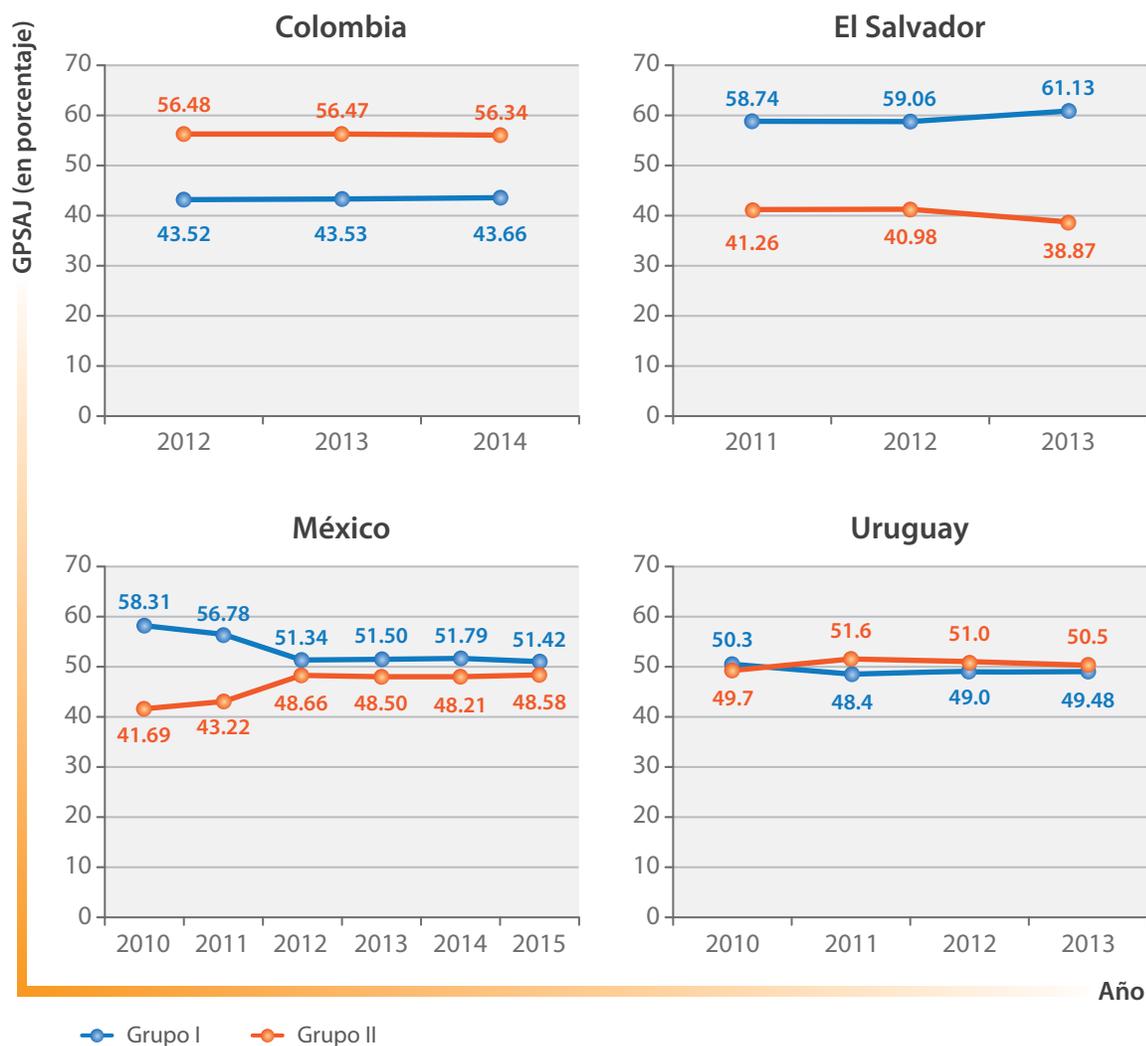
### Recuadro 6. Programa Jóvenes en Red, Uruguay

El programa Jóvenes en Red, incluido dentro del Gasto Específico, es una iniciativa interinstitucional cuyo propósito es promover el ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo. Pueden participar aquellos jóvenes provenientes de hogares vulnerables que cumplan con los siguientes requisitos: encontrarse bajo la línea de pobreza, no tener trabajo formal y no haber culminado el ciclo básico. Este programa abarca diversas estrategias orientadas tanto a mejorar las condiciones de vida de los jóvenes como a fortalecer sus capacidades y habilidades. En primer lugar, se trabaja para que los participantes tengan cobertura básica de prestaciones sociales. Además, se propicia su reincorporación al sistema educativo a través de acompañamiento, clases grupales y estímulos financieros, promueve la inserción laboral mediante talleres de orientación y capacitación laboral y se ofrece asesoramiento para la búsqueda de oportunidades de trabajo. En 2013, su presupuesto, de acuerdo con datos del Ministerio de Desarrollo Social, fue de 94.6 millones de pesos uruguayos, es decir, 3.27 millones de dólares americanos de 2005, equivalentes a 0.43% del Gasto Específico.

Al agrupar las clases en Gasto orientado a los jóvenes (Grupo I, que contempla el Gasto Específico y el Gasto Directo) y Gasto no orientado a los jóvenes (Grupo II, que contempla el Gasto Ampliado y el Gasto en Bienes Públicos), se advierte que casi la mitad del GPSAJ corresponde al primer grupo. En 2013 –año más reciente con información sobre los cuatro países– el porcentaje de gasto correspondiente al Grupo I de cada país es: Colombia 43.53%, El Salvador 61.13%, México 51.50% y Uruguay 49.48%.

Sin embargo, como se aprecia en la figura 18, las tendencias registradas en cada país son diferentes. Mientras en Colombia no se registran variaciones, en México hay una leve tendencia a la disminución del Grupo I. En el Salvador ocurre lo contrario que en México, ya que el peso relativo del Grupo I crece de 58.74 a 61.13%; y en Uruguay hay oscilaciones anuales mínimas.

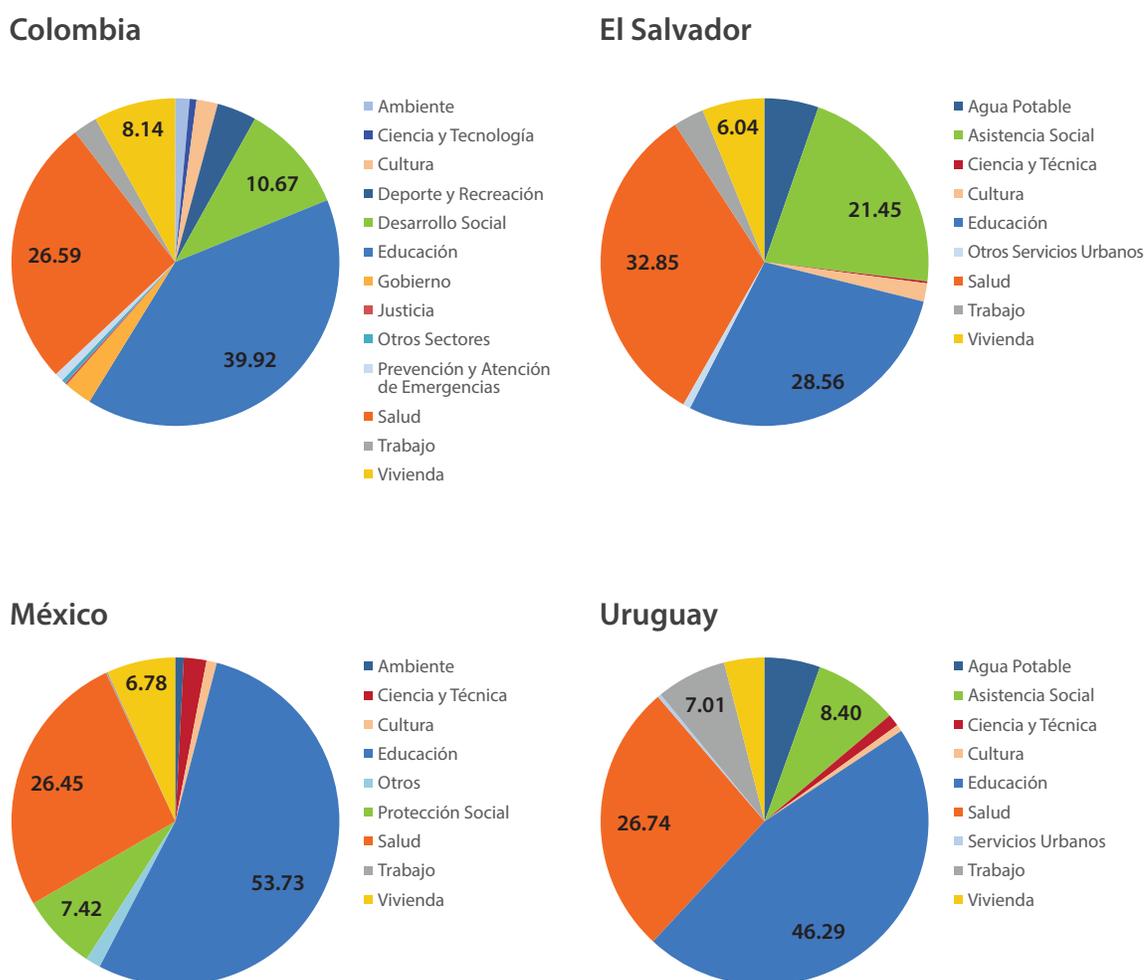
**Figura 18.** GPSAJ por grupo, en porcentaje. Años 2010-2015



Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en los estudios nacionales.

La clasificación del GPSAJ por categorías (figura 19) refleja que en los cuatro países la mayor parte los recursos destinados, directamente o no, a adolescentes y jóvenes se concentran en Educación, Salud, Asistencia o Protección Social y Vivienda. Más aún, la suma de Educación y Salud representa al menos 60% en todos los casos. En México, entre ambos sectores absorben 80.18% del GPSAJ de ese país; en Uruguay 73.03%, en Colombia 66.51% y en último lugar se ubica El Salvador con 61.41%. Solo en este país el gasto en Asistencia Social, que se ubica en tercer lugar a continuación de Salud y Educación, representa más del 10% (21.45%).

Figura 19. GPSAJ por categoría, en porcentaje. Año 2013\*



Nota: (\*) el Estudio nacional de México contempló la desagregación de la información de acuerdo con las categorías para los años de 2014 y 2015 únicamente y, por lo tanto, los datos de la figura corresponden a 2014, año más cercano a 2013. Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en los estudios nacionales.

### Recuadro 7. Breve repaso del nivel de desempleo de los jóvenes en Colombia, El Salvador, México y Uruguay

De acuerdo con CEPAL-OIJ (2014), la actual generación de jóvenes cuenta con un nivel de educación mayor que cualquier otra y con un mejor manejo de nuevas tecnologías. Ambos factores propician el acceso a mejores oportunidades y condiciones laborales, así como trayectorias profesionales ascendentes, acordes a las demandas de un mercado laboral en constante transformación.

Dicha publicación señala, además, que en el período 2005-2011 se ha producido una leve mejora en la situación de los jóvenes. Por una parte, han caído tanto el desempleo juvenil, la informalidad laboral y la proporción de quienes no estudian ni trabajan, como el porcentaje de jóvenes que realiza tareas de servicio doméstico y un trabajo familiar no remunerado. Por otra parte, se ha incrementado la proporción de jóvenes que efectúan aportes al sistema de seguridad social y la de asalariados con contrato de trabajo escrito.

No obstante, advierten en CEPAL-OIJ (2014), la situación laboral de los jóvenes continúa siendo precaria, especialmente en comparación con la de los adultos y también, dentro del segmento juvenil, la situación de las mujeres.

En el cuadro 4, puede verse que la tasa de desempleo de los jóvenes entre 15 y 24 años es por lo menos el doble que la tasa promedio en los cuatro países analizados. Esta diferencia crece aún más si se compara con el nivel de desempleo de los adultos entre 25 y 64 años. El caso más extremo es el de Uruguay, donde el desempleo juvenil es casi 5 veces mayor que el de los adultos. En este país también se registra la tasa de desempleo juvenil más elevada de los países bajo estudio (19.26%). A continuación se ubica Colombia, cuyo nivel de desempleo entre los jóvenes también es cercano a 20%. En El Salvador y en México, las tasas de desempleo tanto de los jóvenes como las de los adultos son inferiores a 10%; sin embargo, el desempleo juvenil es entre 5 y 6 puntos porcentuales más elevado que el de los adultos.

**Cuadro 4.** Tasa de desempleo promedio, población adulta y juvenil. Año 2013

	Jóvenes (15-24)			Adultos (25-64)	Total país	Brechas		
	Total	Mujeres	Varones			Jóvenes y adultos	Jóvenes y total país	Género
Colombia	18.67	24.59	14.42	6.90	9.00	11.77	9.66	10.16
El Salvador	8.73	10.47	7.79	2.66	3.88	6.07	4.84	2.68
México	8.46	6.19	9.77	3.19	4.23	5.26	4.22	-3.58
Uruguay	19.26	23.99	15.89	4.06	6.44	15.20	12.82	8.10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). Tomar en cuenta que en los cuatro países estudiados, la edad que cada país considera joven supera los 25 años, pero se ha definido este rango para la comparabilidad.

La brecha de género entre las y los jóvenes es desfavorable para las mujeres en tres de los cuatro países: Colombia, El Salvador y Uruguay. La mayor brecha se advierte en Colombia, donde la tasa de desempleo de las jóvenes supera por más de 10 puntos porcentuales a la de los varones jóvenes. Le sigue Uruguay con una brecha de 8 puntos porcentuales a favor de los varones, mientras que en El Salvador el desempleo de las jóvenes es más bajo y la brecha es de solo 2 puntos porcentuales. Como contraparte, en México los varones jóvenes experimentan un nivel de desempleo más alto que las jóvenes.

Pero también existen brechas importantes en el desempleo juvenil entre zonas urbanas y zonas rurales que, como muestran los datos de Colombia, aumentan al comparar con territorios de grupos étnicos. El 45.6% de la población rural dispersa presenta condiciones de pobreza multidimensional ascendiendo a 65.4% en territorios de grupos étnicos. Según el censo agropecuario, 3.5 millones de jóvenes habitan en el sector rural y 1.2 millones en zonas rurales dispersas. Estos jóvenes muestran altos niveles de pobreza y exclusión, expresados en el déficit de alternativas de trabajo, falta de oportunidades educativas, deficiencias de infraestructura, de capital, de tierras y de activos en general, lo cual crea un escenario para el proceso de emigración de la población juvenil a sectores urbanos. Se estima que el 28.8% de la población entre los 15 y 29 años, en su mayoría mujeres, migran del campo a zonas urbanas<sup>25</sup>. Según este mismo informe: “Una menor proporción de jóvenes de la zona rural estudia (16.85% frente al 27.6% en zonas urbanas), aunque si hay una mayor tasa de ocupación rural, estos son en su mayoría en empleos informales y de baja calidad. La gran diferencia se ve en la tasa de inactividad, en 2013 en las zonas rurales el 23.8% estaban inactivos, mientras en zonas urbanas el 13.1%”.

Cabe señalar que en ninguno de los países analizados el gasto en Trabajo se encuentra entre las categorías de mayor peso relativo. Solo en Uruguay se ubica en cuarto lugar, aunque con una participación de 7.01%. Esto resulta de especial importancia, dados los índices de desempleo juvenil que, como se ve en el recuadro 7, son al menos el doble que la tasa promedio en los cuatro países.

#### **Recuadro 8.** Cuantificación del GPSAJ por subgrupos de edad, El Salvador y Uruguay

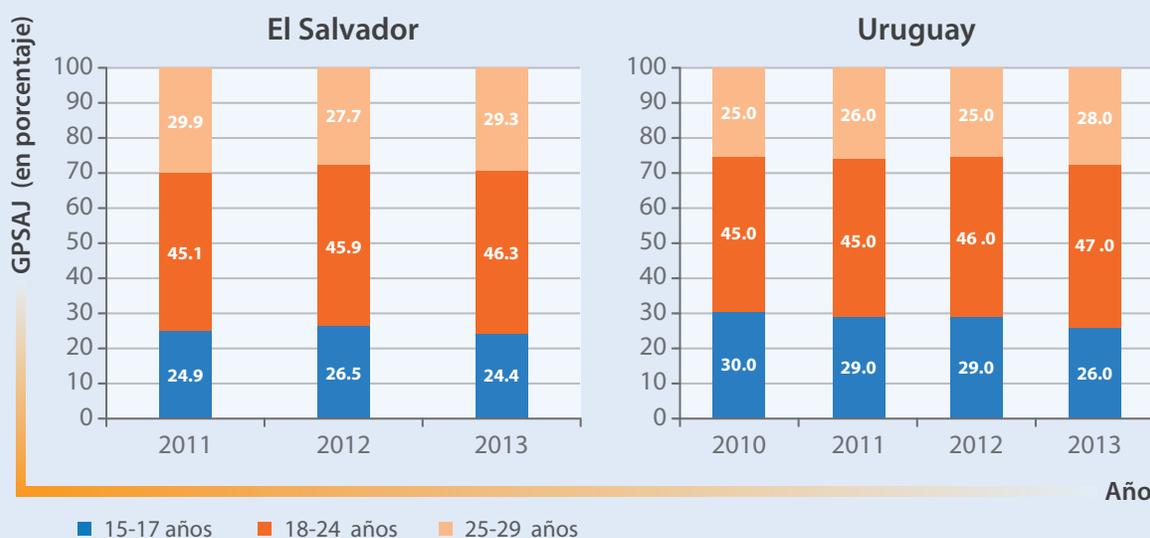
En El Salvador y en Uruguay la información disponible permitió realizar una clasificación adicional del GPSAJ. En ambos países se desagregó el gasto en tres subgrupos de edad: 15-17, 18-24 y 25-29.

En ambos países, la distribución por tramos de edad muestra que la mayor parte del GPSAJ (aproximadamente 46%) se concentra en el grupo de 18-24 años, mientras que el gasto restante se divide de forma relativamente pareja entre los dos grupos restantes.

<sup>25</sup> Para mayor detalle, véase: J.A. Ocampo, (2014).

Al comparar la composición del gasto por grupo de edad, con la participación de cada subgrupo dentro de la población juvenil de cada país, se observa que en Uruguay, el primer tramo (15 a 17) absorbe un porcentaje del gasto mayor (alrededor del 25%) que el de la población que representa (21%). En el último tramo acontece lo opuesto: el grupo de 25-29 representa el 32% del total de jóvenes y concentra el 29% de gasto. El tramo intermedio, 18-24, representa en el gasto un porcentaje similar al de su peso relativo en la población adolescente y juvenil. En El Salvador, la proporción de los subgrupos 15-17 y 25-29 es similar a su participación en el GPSAJ. En cambio, el grupo 18-24 tiene una participación en el GPSAJ inferior (cercana al 46%) a aquella dentro del total de jóvenes (50%).

**Figura 20.** Composición del GPSAJ por grupo de edad, en porcentajes. Años 2010-2013

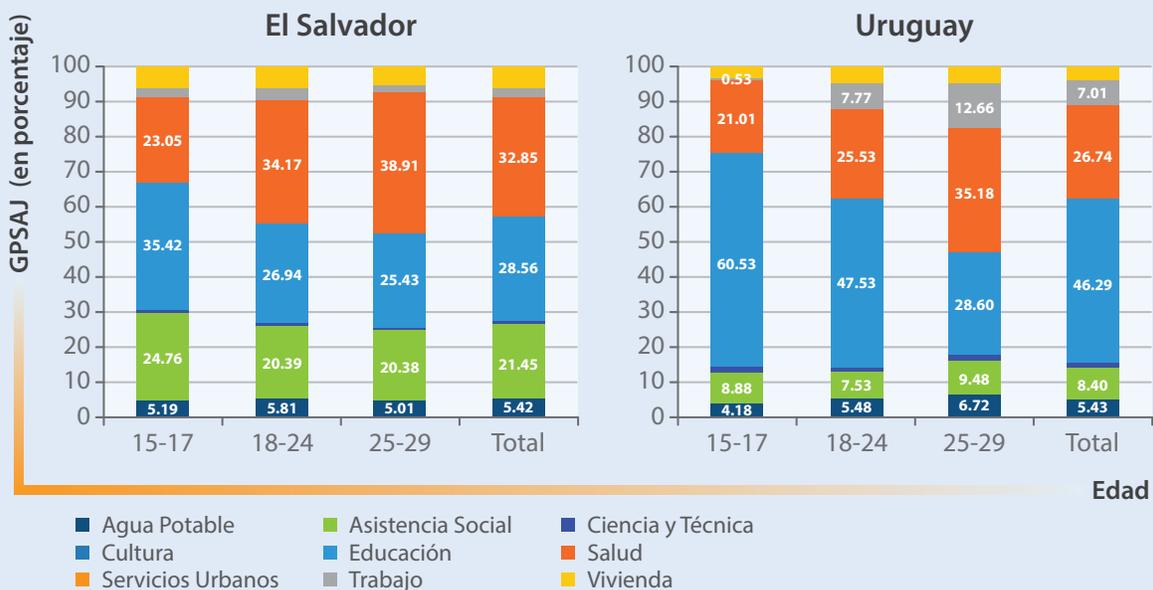


Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en los estudios nacionales de El Salvador y Uruguay.

Por su parte, la clasificación del GPSAJ por subgrupos de edad y categoría muestra una composición heterogénea. En ambos países, el gasto en Educación tiende a disminuir a medida que aumenta la edad, si bien es más notorio en Uruguay. Por el contrario, el gasto en Salud es mayor entre los jóvenes de 25 a 29 que entre los adolescentes de 15 a 17. En Uruguay, esto se debe a que el Estado otorga mayores recursos para la atención sanitaria de mujeres en edad reproductiva; mientras que en El Salvador, el incremento en el peso relativo de la categoría Salud tiene relación directa con las coberturas del aseguramiento público: los adolescentes entre 15 y 17 años no reciben beneficios por parte del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) –el principal asegurador público–, ya que solo brindan prestaciones de salud (atenciones ambulatorias y de bajo costo) a los hijos de afiliados que tengan entre 0 y 12 años.

En Uruguay también se advierte que el gasto en Trabajo aumenta con los años, ya que hay más jóvenes en el mercado de trabajo. El peso de las categorías restantes es relativamente estable, ya que en general comprenden bienes públicos, como cultura, agua potable y ciencia y tecnología.

**Figura 21.** GPSAJ por grupo de edad y categoría, en porcentajes. Año 2013



Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en los estudios nacionales de El Salvador y Uruguay.



# Sección 3.

## Particularidades del GPSAJ en cada país

A pesar de utilizar una misma metodología, la realidad de la información disponible en cada país obligó a hacer adaptaciones durante el proceso y también refleja los resultados obtenidos en los cuatro países. El cuadro 5 sirve como ficha resumen de los resultados en cada país.

**Cuadro 5.** Ficha informativa de los cuatro países

Descripción	Colombia	El Salvador	México	Uruguay
Rango de edad utilizado en el estudio	14-28	15-29	12-29	15-29
Jóvenes como porcentaje de la población total	26.68%	29.48%	31.98%	22.49%
Período de análisis	2012-2014	2011-2013	2010-2015	2010-2013
Tipo de gobierno	Unitario	Unitario	Federal	Unitario
Universo de análisis	Gasto público social nacional + Gasto público social territorial	Gasto público social del gobierno general	Gasto público social programable de la Federación	Gasto público social total
Etapas de registro del gasto utilizada para el análisis	Obligaciones	Devengado	Ejercido	Devengado
Moneda utilizada para el análisis	Millones de dólares	Millones de dólares	Millones de pesos mexicanos	Millones de pesos uruguayos
Acceso a fuentes de información	Parcial	Total	Parcial	Total

Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en los estudios nacionales.

**Cuadro 6.** GPSAJ en dólares corrientes, constantes de 2005 y de 2005 ajustados por PPA. Año 2013

Descripción	Colombia	El Salvador	México	Uruguay
GPSAJ total (millones de USD corrientes)	10,202	770	35,408	1,786
GPSAJ total (millones de USD de 2005)	8,171	802	37,808	1,647
GPSAJ total (USD de 2005, ajustados por PPA)	20,222	1,555	63,455	3,590
GPSAJ por joven (USD corrientes)	844	412	935	3,009
GPSAJ por joven (USD de 2005)	650	429	999	2,129
GPSAJ por joven (USD de 2005, ajustados por PPA)	1,402	831	1,676	4,641
GPSAJ/PIB	2.68%	3.16%	2.81%	4.05%
GPSAJ/gasto público social	N/d	20.54%	21.41%	14.72%
Gasto Específico/GPSAJ	43.53%	61.03%	46.84%	46.06%
Gasto Indirecto/GPSAJ	-	0.09%	4.66%	3.43%
Gasto Ampliado/GPSAJ	42.72%	22.96%	38.90%	41.70%
Gasto en Bienes Públicos/GPSAJ	13.75%	15.91%	9.60%	8.82%

Nota: (N/d): No disponible.

Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en los estudios nacionales.

A continuación, se describen las adecuaciones metodológicas realizadas en cada estudio nacional, así como los principales resultados de cada uno.

## 3.1. Colombia

### 3.1.1. Breve descripción de la adecuación metodológica

De acuerdo con la Ley 1.622 de 2013, o Estatuto de Ciudadanía Juvenil, que constituye el marco institucional para garantizar el ejercicio de la ciudadanía juvenil, se consideran como jóvenes a todos aquellos que tengan entre 14 y 28 años.

La cuantificación del GPSAJ se llevó a cabo para el período 2012-2014. Para tal efecto, se analizó tanto el gasto público nacional como el de los territorios, a partir de información obtenida del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Dirección Nacional de Planeación, respectivamente.

La etapa de registro del gasto utilizada es aquella que más se aproxima al devengado: obligaciones que expresa la existencia de un bien o servicio ya producido, por el cual el Estado debe efectuar un pago<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Para mayor detalle sobre las etapas de registro del gasto público, véase el apartado 1.2.2 del anexo 1.

Con el fin de evitar una doble contabilización de recursos a la hora de consolidar los gastos nacionales y territoriales, se descontaron las transferencias realizadas desde el gobierno nacional hacia los niveles de gobierno territoriales y se imputaron a quien las ejecuta, en este caso, el nivel de gobierno territorial.

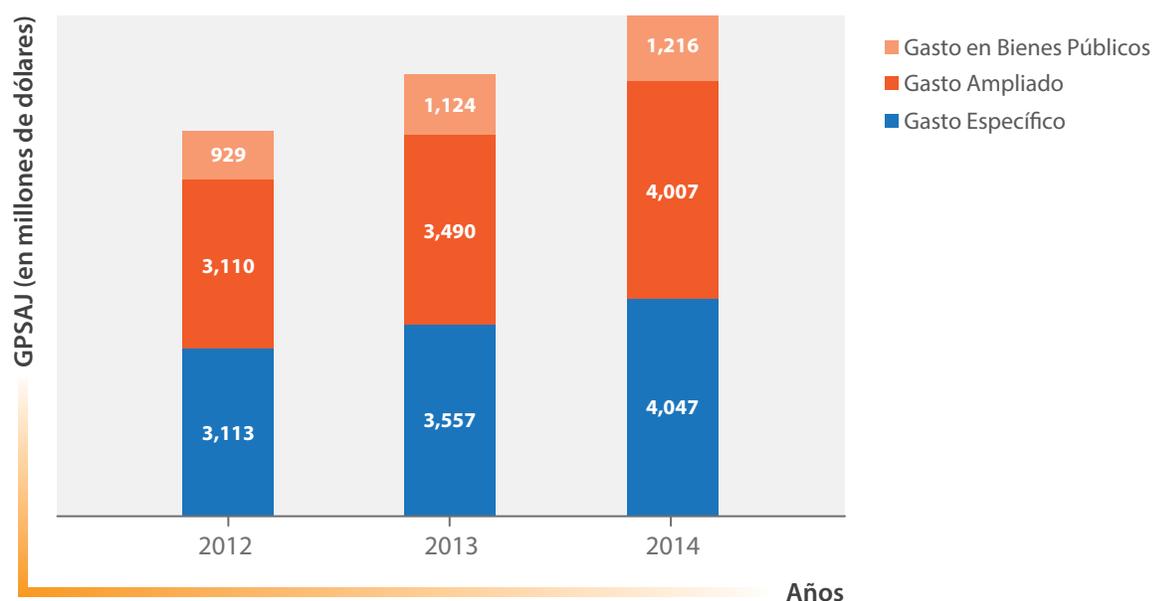
Para asignar los programas presupuestarios a las distintas clases y categorías de gasto, se utilizaron diversos distribuidores, contruidos a partir de estadísticas poblacionales, microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares y bases de datos de los programas analizados.

### 3.1.2. Principales resultados

El GPSAJ consolidado –es decir, el GPSAJ del gobierno nacional y el de los gobiernos territoriales– fluctúa entre 7,152.25 y 9,269.52 millones de dólares americanos de 2005, durante el período 2012-2014, con una tasa de crecimiento entre puntas de 30%. En términos del PIB, representa 2.89% en 2014 y se ha incrementado 0.3 puntos porcentuales con respecto a 2012.

La desagregación por clase indica que en 2012, 43.52% se destina a Gasto Específico, 43.49% a Gasto Ampliado y el resto (12.99%) a Gasto en Bienes Públicos. Esta composición se mantiene relativamente estable en 2013 y 2014, con un pequeño incremento del Gasto Específico, en detrimento del Gasto Ampliado. No se identificaron programas que pudieran clasificarse en la clase Gasto Indirecto.

**Figura 22.** GPSAJ consolidado por clase, en millones de dólares de 2005. Años 2012-2014



Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en el Estudio de inversión en juventud y adolescencia en Colombia.

La evolución del GSPAJ desagregado por categoría, muestra que en los tres años más del 60% del gasto se destina a Educación y Salud. A continuación, se ubica el gasto en Asistencia Social que re-

presenta entre 10 y 12% durante el período analizado. La cuarta categoría de mayor importancia relativa es Vivienda, cuyo peso fluctúa entre 6 y 8%. El gasto destinado a Trabajo representa apenas cerca de 2% del GPSAJ.

**Figura 23.** GPSAJ consolidado por categoría, en porcentaje. Años 2012-2014



Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en el Estudio de inversión en juventud y adolescencia en Colombia.

La clasificación del GPSAJ por clase y categoría indica que la Educación concentra más de 90% del Gasto Específico durante los tres años. En segundo lugar se encuentra la categoría Asistencia Social, cuyo peso relativo es cercano a 5%. En el caso del Gasto Ampliado, la categoría Salud representa al menos 56% de dicha clase, seguida por el gasto en Asistencia Social (entre 18 y 21%). Por último, en el Gasto en Bienes Públicos no se observa una categoría tan predominante como en las otras clases. El gasto en las categorías Vivienda y Gobierno representan alrededor de 20% cada una, mientras que las categorías Salud, Trabajo y Prevencción y Atención de Emergencias tienen una participación cercana a 10%.

## 3.2. El Salvador

### 3.2.1. Breve descripción de la adecuación metodológica

En El Salvador se consideran jóvenes a todas aquellas personas que tengan entre 15 y 29 años.

La cuantificación del GPSAJ se llevó a cabo para el período 2011-2013. En este sentido, se analizó el gasto público social del gobierno general, cuantificado de acuerdo con la clasificación CEPAL y el *Manual de clasificaciones presupuestarias* del Fondo Monetario Internacional.

La etapa de registro del gasto utilizada es aquella sugerida en la metodología UNFPA/LACRO; es decir, devengado<sup>27</sup>. Esta etapa, corresponde a los flujos efectivamente realizados con independencia del momento en que se produce el pago o cobro. Es decir, el gasto se imputa una vez que se contrae la obligación, aunque todavía no se haya efectuado el pago.

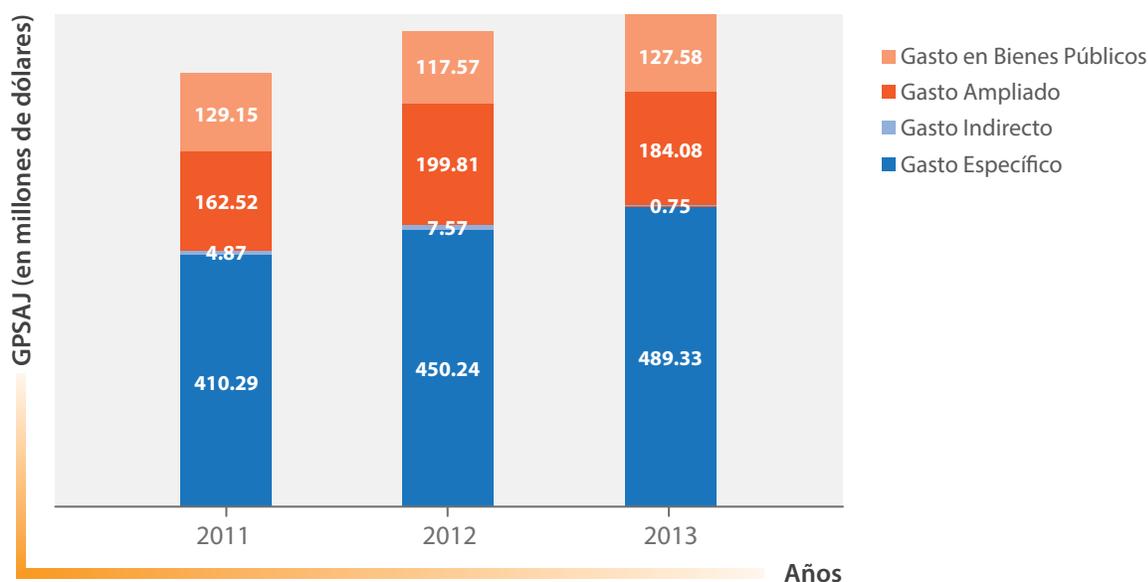
Para imputar los programas presupuestarios a las distintas clases y categorías de gasto, se construyeron numerosos distribuidores con datos de beneficiarios de los programas, proporcionados por las distintas entidades ejecutoras del gasto. Para los programas correspondientes a las clases Gasto Ampliado y Gasto en Bienes Públicos, se emplearon datos poblacionales.

### 3.2.2. Principales resultados

En 2011, el GPSAJ es de 706 millones de dólares americanos de 2005 que corresponden a 2.76% del PIB y 20.01% del gasto público social. En 2012 y 2013 se observa una tendencia creciente: el GPSAJ se incrementa tanto en valores absolutos como en términos de su participación en el PIB. Con relación al GPS, crece hasta 21.19% en 2012, pero disminuye en 2013 a 20.54%.

La desagregación por clase muestra que, en los tres años analizados, más de 58% del GPSAJ corresponde a Gasto Específico, con un valor máximo de 61.03% en 2013. A continuación se ubica el Gasto Ampliado, cuyo peso relativo se mantiene alrededor de 22% durante todo el período. En tercer lugar se encuentra el Gasto en Bienes Públicos, con una participación que disminuye desde 18.27% en 2011 a 15.91% en 2013. Por último, el Gasto Indirecto no representa más de 1%.

**Figura 24.** GPSAJ del gobierno general por clase, en millones de dólares de 2005.  
Años 2011-2013

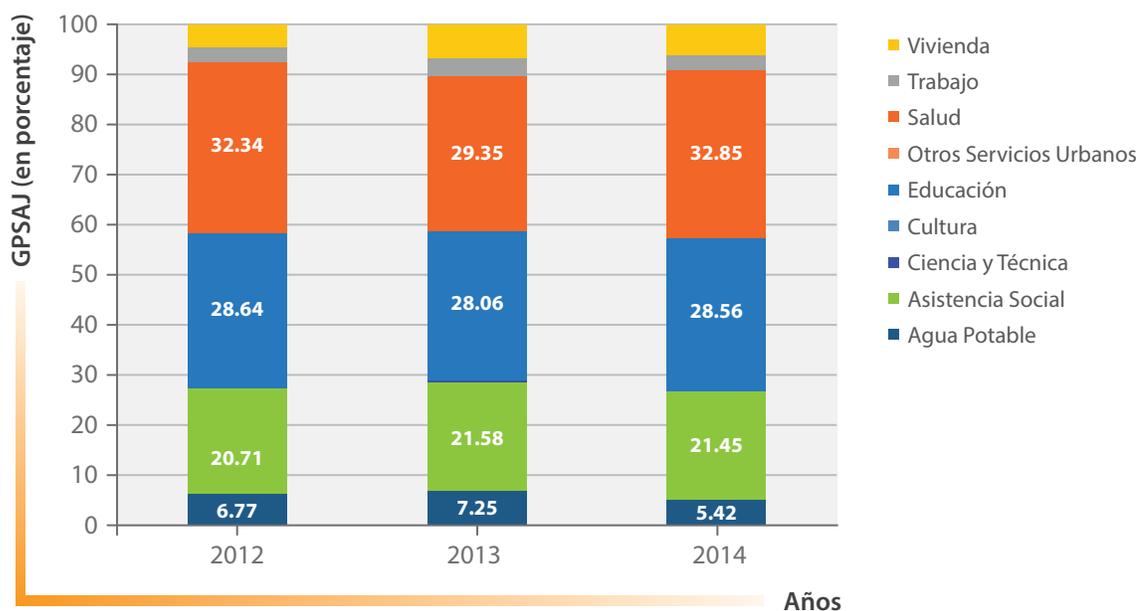


Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en el Estudio de inversión en juventud y adolescencia en El Salvador.

<sup>27</sup> Para mayor detalle sobre las etapas de registro del gasto público, véase apartado 1.2.2 del anexo 1.

La evolución del GPSAJ clasificado por categoría muestra una composición relativamente estable durante el período 2011-2013. El sector Salud recibe al menos 29% de los recursos en los tres años, seguido por Educación que concentra alrededor de 28%. En tercer lugar se ubica Asistencia Social, cuyo peso relativo oscila entre 20.71% en 2011 y 21.45% en 2013. El cuarto lugar corresponde a Agua Potable con una participación inferior a 7%. Al igual que en Colombia, la categoría Trabajo no se encuentra entre las de mayor peso relativo, a pesar de que la tasa de desempleo juvenil duplica a la de los adultos.

**Figura 25.** GPSAJ del gobierno general por categoría, en porcentaje. Años 2011-2013



Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en el Estudio de inversión en juventud y adolescencia en El Salvador.

Por su parte, la combinación de las clasificaciones por clase y categoría muestra que más de 80% del Gasto Específico se destina a Salud y Educación. El Gasto Indirecto en 2011 y 2012 corresponde casi en su totalidad a la categoría Trabajo, mientras que en 2013 se concentra mayoritariamente en Asistencia Social. Dentro del Gasto Ampliado sobresalen Asistencia Social y Vivienda que absorbe más de 60 y 20% en los tres años, respectivamente. En el Gasto en Bienes Públicos, Agua Potable y Salud representan en conjunto más de 65% del total de la clase.

### 3.3. México

#### 3.3.1. Breve descripción de la adecuación metodológica

La Ley del Instituto Mexicano de la Juventud define a los jóvenes como las personas que se encuentran en el rango de edades de 12 a 29 años.

Para cuantificar el GPSAJ, en primer lugar, se analizó el total de programas con presupuesto aprobado, para los ejercicios fiscales 2010-2015 ejecutados por el gobierno federal, sobre la base de información

obtenida de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cabe señalar que en el caso de México, en el estudio nacional solo se presenta la información referida al gasto del gobierno federal. Derivado de su organización política nacional, los estados que integran la federación mantienen sus propios sistemas financieros; sin embargo, es preciso apuntar que estados y municipios reciben la mayor parte de sus recursos del gobierno federal<sup>28</sup>.

La etapa de registro del gasto utilizada es el monto efectivamente ejercido. Este momento contable refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada y debidamente aprobada por la autoridad competente<sup>29</sup>. No se consideró el gasto en su etapa devengada, porque para las cuentas públicas nacionales del período 2010-2012, no se contaba con ese tipo de gasto<sup>30</sup>.

Para imputar los programas presupuestarios a las distintas clases y categorías de gasto, se utilizaron principalmente distribuidores elaborados con estadísticas poblacionales y datos provenientes del padrón de escuelas públicas y privadas del sistema educativo mexicano. No fue posible contar con padrones de beneficiarios de los programas para construir los distribuidores.

### 3.3.2. Principales resultados

Durante el período 2010-2015, el GPSAJ federal en jóvenes osciló entre 29,668.90 y 40,999.99 millones de dólares americanos de 2005. Es decir, crece 38.19% entre dichos años. Con relación al PIB, su peso relativo es cercano al 3% durante todo el período. Y absorbe entre 18 y 21% del gasto social programable de la Federación<sup>31</sup>.

La desagregación del GPSAJ por clase muestra que, entre 2010 y 2015, la mayor parte del GPSAJ corresponde a Gasto Específico, más de 46% en todo el período. A continuación, se ubica el Gasto Ampliado, que absorbió entre 36 y 41%. Por su parte, el Gasto Indirecto y el Gasto en Bienes Públicos, fluctúan entre 5 y 10%. A diferencia de lo observado en El Salvador, la tendencia del Gasto Específico es decreciente: cae casi cinco puntos porcentuales entre 2010 y 2015. Lo opuesto ocurre con el Gasto Ampliado que se incrementa en una magnitud similar.

El Estudio nacional de México contempló la desagregación de la información por categorías para los años de 2014 y 2015. En este sentido, se advierte una composición similar en ambos años. El sector Educación concentra más de 52%, seguido por Salud que absorbe alrededor de 26% en el período 2014-2015. En tercer y cuarto lugar se ubican Asistencia Social y Vivienda, respectivamente, con una participación cercana a 7%. Al igual que en Colombia y El Salvador, la categoría Trabajo no se encuentra entre las de mayor peso relativo, a pesar de que la tasa de desempleo juvenil es el doble de la de los adultos.

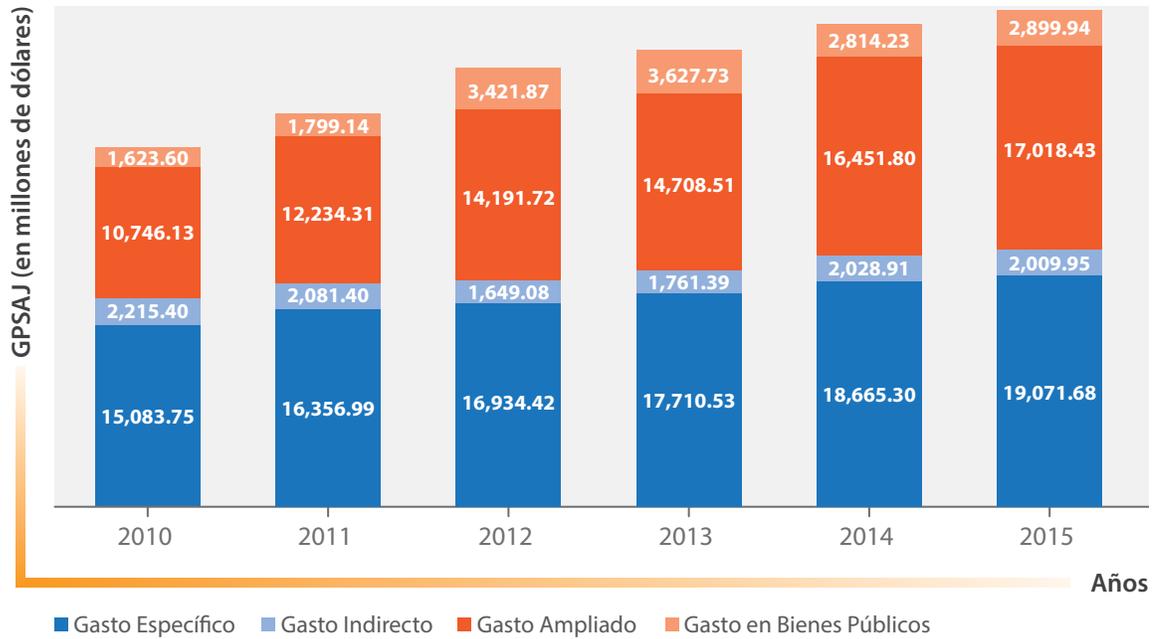
<sup>28</sup> En el caso mexicano, para conocer el gasto de los estados con la implementación de la metodología del GPSAJ, se requeriría la realización de 32 estudios estatales y, eventualmente, los correspondientes a los 2,440 municipios y 16 delegaciones existentes, objetivos que escapan de esta primera fase del estudio.

<sup>29</sup> Para mayor detalle, consultar el Estudio nacional de México.

<sup>30</sup> Para mayor detalle sobre las etapas de registro del gasto, público véase el apartado 1.2.2 del anexo 1.

<sup>31</sup> "El gasto programable es el que realiza el gobierno federal para el cumplimiento de sus funciones a través de programas destinados a proveer bienes y servicios a la población. Dentro del gasto programable se incluyen los recursos que se transfieren a las entidades federativas, municipios y delegaciones del Distrito Federal, condicionando su uso al cumplimiento de objetivos específicos. Por lo tanto, este análisis no incluye otros gastos locales como inversión estatal o municipal que provenga de fuentes distintas al gasto programable". Para mayor detalle, véase el Estudio nacional de México.

**Figura 26.** GPSAJ de la Federación por clase, en millones de dólares de 2005. Años 2010-2015



Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en el Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en México. Período 2010-2015.

**Figura 27.** GPSAJ de la Federación por categoría, en porcentaje. Años 2014-2015



Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en el Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en México. Período 2010-2015.

## 3.4. Uruguay

### 3.4.1. Breve descripción de la adecuación metodológica

En este estudio se consideran como jóvenes a los individuos entre los 15 y los 29 años de edad; si bien, según las leyes vigentes, el rango de edad va desde 14 hasta 29 años.

La cuantificación del GPSAJ se llevó a cabo para el período 2010-2013. Para ello se utilizó la estimación del gasto público social del gobierno central realizada por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.

La etapa de registro del gasto utilizada es aquella sugerida en la metodología UNFPA/LACRO; es decir, devengado<sup>32</sup>.

Para imputar los programas presupuestarios a las distintas clases y categorías de gasto, se utilizaron datos proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social, así como microdatos de la Encuesta Continua de Hogares y estadísticas poblacionales.

### 3.4.2. Principales resultados

El GPSAJ del período 2010-2013 fluctúa entre 1,110.13 y 1,646.99 millones de dólares americanos de 2005, con una tasa de crecimiento entre puntas de 45%, la mayor de los cuatro países analizados. En términos del PIB, representa alrededor de 3.5% entre 2010 y 2012, mientras que en 2013 asciende a 4.05%. Con relación al GPS, la participación del GPSAJ se mantiene relativamente estable alrededor del 15%.

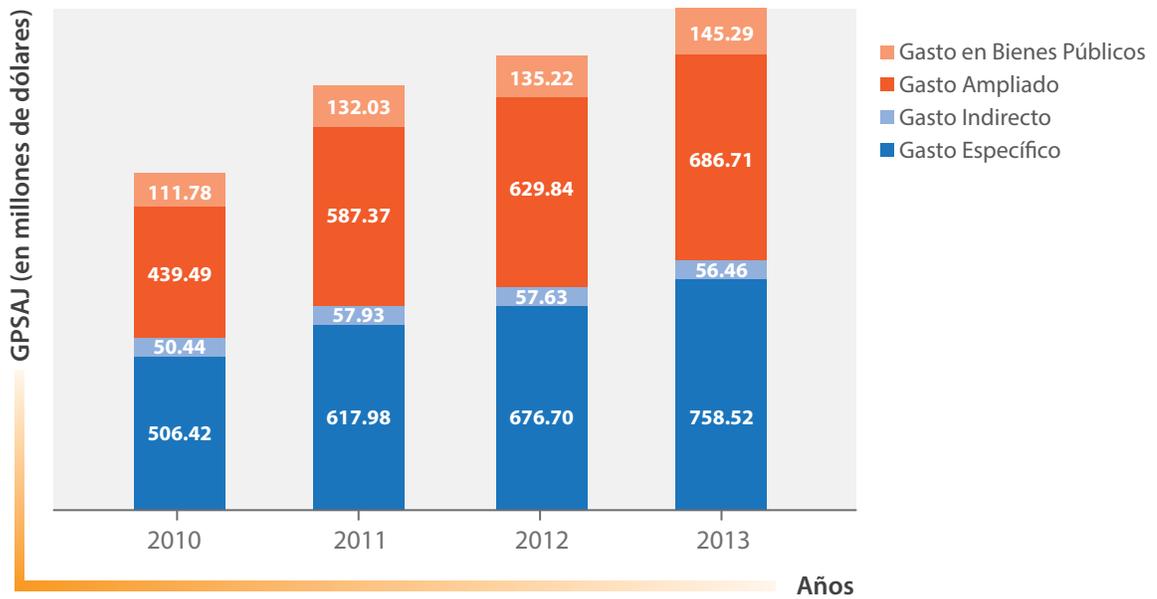
La desagregación del GPSAJ por clase muestra que la mayor parte del gasto, en los cuatro años bajo análisis, se concentra en Gasto Específico (45%) y Gasto Ampliado (entre 40 y 42%), seguido de Gasto en Bienes Públicos (9%) y, por último, Gasto Indirecto (entre 3 y 5%).

El análisis de la evolución del GPSAJ clasificado por categoría, refleja que la composición se mantiene casi inalterada durante todo el período. Educación absorbe alrededor de 46% del GPSAJ entre 2010 y 2013. A continuación, se encuentra Salud, cuyo peso relativo es de 27%. En tercer lugar se ubica Asistencia Social con una participación de 8%, y le sigue Trabajo con 7%. Solo en Uruguay dicha función se encuentra entre las cuatro de mayor peso relativo, lo cual coincide con el hecho de que este país tiene la mayor tasa de desempleo juvenil de los países analizados en este documento.

Por último, la clasificación combinada por clase y categoría, muestra que la mayor parte del Gasto Específico corresponde a Educación (99%). Por su parte, el Gasto Indirecto está compuesto exclusivamente por políticas de Asistencia Social. En cuanto al Gasto Ampliado, 63% se destina a Salud, y 17% a Trabajo. Por último, del Gasto en Bienes Públicos –aproximadamente 62%– se concentra en Agua Potable. También comprende la totalidad del gasto en Ciencia y Técnica, que representa 13% de esta clase de gasto.

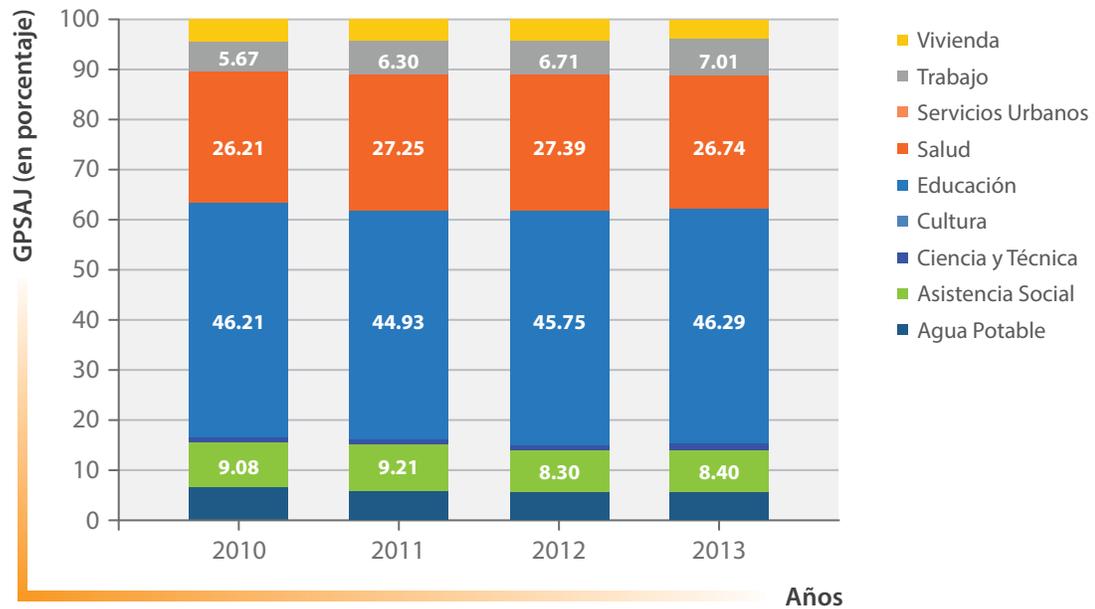
<sup>32</sup> Para mayor detalle sobre las etapas de registro del gasto público véase el apartado 1.2.2 del anexo 1.

**Figura 28.** GPSAJ del gobierno central por clase, en millones de dólares de 2005. Años 2010-2013



Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en la estimación del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en Uruguay.

**Figura 29.** GPSAJ del gobierno central por categoría, en porcentaje. Años 2010-2013



Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en la estimación del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en Uruguay.

# Sección 4.

## Invertir en juventud, ¿es una realidad?

En la medida que los adolescentes y jóvenes aumenten su autonomía y logren su plena inserción social, tendrán mejores condiciones para alcanzar su pleno potencial en términos de sus trayectorias individuales, pero también para contribuir al desarrollo de sus países. Aprovechar el dividendo demográfico que se presenta como oportunidad para el desarrollo social y económico de los países de América Latina, requiere invertir en la salud, la educación y el desarrollo de niños, adolescentes y jóvenes de hoy. El coste social de no hacerlo, sería enorme para el futuro de la región.

Además, las personas afrontan diferentes retos y tienen diversas necesidades a lo largo de su ciclo de vida, circunstancia que debería ser considerada en el diseño e implementación de políticas públicas para que estas sean efectivas y pertinentes. Sin embargo, este análisis realizado en cuatro países de la región, nos muestra que sigue siendo un eje poco relevante para las y los hacedores de política pública, a juzgar por el poco gasto social asignado a adolescencia y juventud.

De igual manera, existen brechas de desigualdad entre adolescentes y jóvenes, pues no son un grupo homogéneo, que tienen que ser analizadas a nivel de cada país para poder orientar las políticas públicas de mejor manera.

Adolescentes y jóvenes representan en América Latina un segmento poblacional de alto peso relativo sobre el total de la población (entre el 22 y 32% en los países considerados en este estudio) pero que registra muy bajo peso en términos de la captación de los beneficios de las inversiones públicas sociales. Cuando se lo considera como porcentaje del PIB, se verifica que el GPSAJ representa 2.68, 2.81 y 3.16% del PIB en Colombia, México y El Salvador, respectivamente; mientras que en Uruguay dicho porcentaje asciende a 4%.

Dos hallazgos del estudio resultan alentadores. El primero, va aumentando, aunque levemente, el gasto público social en adolescencia y juventud. El segundo, se relaciona con la composición del GPSAJ que muestra que, en los cuatro países, la clase con mayor peso relativo es el Gasto Específico; es decir, aquel cuya población objetivo son efectivamente los jóvenes.

La mayor parte del gasto destinado a los adolescentes y jóvenes de Colombia, México y Uruguay corresponde al sector Educación, seguido por Salud. Esto sugiere que la prioridad fiscal en estos países está enfocada en la formación de capital humano por parte de los jóvenes. Sin duda, invertir en educación es fundamental, porque es un derecho universal, pero también porque se considera esencial para acceder al empleo. A pesar de los avances, es evidente en la región que no existen todavía las mismas oportunidades educativas para todas y todos y que esto determina, en buena medida, la inserción productiva de las y los jóvenes. Invertir en ampliar y extender cobertura en educación secundaria y terciaria, en mejorar la calidad educativa en todos los niveles y en fortalecer programas técnicos y tecnológicos en educación secundaria, parecen condiciones *sine qua nom* para aumentar la productividad y competitividad de los países y de la región.

Por el contrario, en El Salvador, durante el período 2011-2013, entre el 29 y 32% del GPSAJ está concentrado en el sector Salud, mientras que Educación se ubica en segundo lugar con una participación cercana a 29%. Mejorar la salud de las y los adolescentes y jóvenes, en especial su salud sexual y reproductiva, es central para el bienestar físico, psicológico y emocional.

Por otro lado, en ninguno de los países se advierte que el Trabajo se encuentre entre las categorías de mayor peso relativo. Esto es preocupante si tomamos en cuenta que el desempleo juvenil es notoriamente superior al promedio, que la informalidad laboral afecta a mujeres y jóvenes, y que esta situación afecta el futuro desempeño de estos jóvenes en el mundo laboral. La informalidad de hoy supone peor inserción laboral, peores salarios y peores cotizaciones para los que serán adultos productivos en el futuro, con lo cual la sociedad tendrá menos recursos para sostener la inversión social y garantizar el bienestar de una población cada vez más envejecida.

## 4.1. Hoy, mejor que mañana

Aumentar hoy, mejor que mañana, la inversión en adolescencia y juventud es fundamental. Por eso el Fondo de Población de Naciones Unidas apoyará a los países interesados en aplicar esta metodología del gasto de inversión social en juventud durante los próximos años con dos objetivos principales. Por un lado, visibilizar el gasto actual y monitorear periódicamente esa inversión. Por otro lado, analizar y alertar sobre las eventuales asimetrías intergeneracionales en los beneficios del gasto social que, ligadas a las dinámicas poblacionales, pueden poner en riesgo el desarrollo sostenible de los países de la región.

Para hacer de la inversión en adolescencia y juventud una prioridad sostenida, resulta imprescindible no solo mantener, sino también mejorar en forma progresiva las mediciones del GPSAJ. Una de las principales dificultades encontradas, con distinta severidad según el país, es el acceso a información necesaria para imputar de forma precisa el gasto público a la población objetivo, así como a las clases y categorías propuestas en la metodología.

Tales obstáculos dan cuenta de la importancia de contar en América Latina con estadísticas robustas, transparentes, accesibles y homogéneas, para poder llevar a cabo diagnósticos eficaces sobre los problemas en cada país, la prioridad que el Estado asigna a la resolución de tales problemas y efectuar estudios regionales que permitan evaluar la situación relativa de los diversos países.

Esta primera fase de diseño de la metodología e implementación en cuatro países ofrece aprendizajes importantes para optimizar la propuesta metodológica, la definición de condiciones para la implementación, y también para complementar con inclusión de nuevos rubros de análisis. Todas estas lecciones serán incorporadas en la segunda fase de implementación de esta propuesta que está haciendo el Fondo de Población de las Naciones Unidas, en colaboración con el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ).

Invertir es importante, pero también definir el qué y el cómo, e identificar las prioridades en este contexto complejo de desaceleración económica también. Para ello, es conveniente evaluar los programas en marcha, registrar lecciones aprendidas e intercambiar buenas prácticas de programas que logren un impacto significativo en la vida de adolescentes y jóvenes en la región. Sin duda, tener

programas específicos que atiendan a este grupo de población es un camino que hay que hacer, pero de igual forma es fundamental avanzar hacia políticas de desarrollo y antipobreza que integren longitudinal o transversalmente los desafíos que enfrentan las personas a lo largo del ciclo de vida, rompiendo la mirada sectorial tradicional. El UNFPA contribuirá en ambos sentidos con su trabajo de asistencia técnica y de promoción del diálogo político basado en evidencias en la región.

Invertir más y mejor en adolescencia y juventud es un medio insoslayable para garantizar el desarrollo sostenible de los países de América Latina y el Caribe.





# Bibliografía

- ANEP. (2014). *Primer informe Uruguay en PISA 2012*. Administración Nacional de Educación Pública-Consejo Directivo Central, Montevideo, Uruguay.
- Bonari, D. (2008). "Hacia la cuantificación y análisis del gasto público dirigido a la juventud". En: *Encuentro Regional UNESCO. Redes y Políticas de Juventud: Construyendo el presente y futuro de las Américas*. CILA 2008, República Dominicana.
- Bonari, D. (coord.). (2009). *Gasto público social dirigido a la niñez en la Argentina, 1995-2007*. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y UNICEF, Buenos Aires, Argentina.
- Bonari, D. (coord.). (2010). *Distribución geográfica del gasto público*. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y Banco Interamericano de Desarrollo. *Mimeo*.
- Bonari, D. (2014). *Desarrollo de una propuesta de metodología para la medición del gasto público dirigido a adolescencia y juventud en los países de América Latina*. Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). VA LACRO 008/2014.
- Bonari, D. (2015). *Medición del gasto público dirigido a la adolescencia y juventud en los países de América Latina. Nota técnica*. Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). VA LACRO 008/2014.
- Bonari, D. y J. Curcio (coord.). (2004). *Gasto público dirigido a la niñez en la Argentina*. Dirección de Gastos Sociales Consolidados y UNICEF, Buenos Aires, Argentina.
- Bonari, D. y J. Curcio (coord.). (2006). *Gasto público dirigido a la niñez en la Argentina, 1995-2005*. Dirección de Gastos Sociales Consolidados y UNICEF, Buenos Aires, Argentina.
- CEPAL-OIJ. (2014). *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL. (2016). *Panorama social de América Latina, 2015*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Cruces, G., A. Ham y M. Viollaz. (2012). *Scarring effects of youth unemployment and informality: Evidence from Brazil*. *Mimeo*.
- DNGPS. (1999). *Caracterización y evolución del gasto público social. Período 1980-1997*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, Argentina.
- Fondo Monetario Internacional. (2001). *Manual de estadísticas de finanzas públicas*. Edición en español. FMI, Washington, DC, Estados Unidos.

Ocampo, J. A. (2014). *Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.

OCDE, CEPAL y CAF. (2014). *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo*. OCDE, París, Francia.

OIJ. (2013). *Agenda de desarrollo e inversión social en juventud: Una estrategia post 2015 para Iberoamérica*. Disponible en: [http://www.oij.org/file\\_upload/publications/Items/document/20131008150827\\_61.pdf](http://www.oij.org/file_upload/publications/Items/document/20131008150827_61.pdf).

PNUD. (2009). *Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010. Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano*. Libros del Zorzal, Buenos Aires, Argentina.

PNUD. (2016). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: Bienestar más allá del ingreso*. PNUD, Nueva York, Estados Unidos.



# Anexos

## Anexo 1. Definiciones metodológicas para la estimación del GPSAJ

### 1.1. Gasto público: principales definiciones

Para avanzar en el análisis del gasto público, es necesario poder discriminar las erogaciones que corresponden al sector público de aquellas que son ejecutadas por el sector privado. Dentro del sector público, en una economía, es posible dividir a las instituciones en dos subsectores: un subsector financiero y otro no financiero.

El primero de esos grupos se compone de instituciones públicas financieras que, a su vez, pueden clasificarse en bancarias y no bancarias. En cambio, las erogaciones realizadas por las instituciones que se enmarcan en el segundo de los grupos mencionados, el sector público no financiero, constituyen lo que generalmente se conoce como gasto público.

De igual forma, los sistemas presupuestarios tienen distintas maneras de clasificar el gasto, las cuales principalmente responden a distintas preguntas:

- **¿Para qué se gasta?** Clasificación por finalidad: Finalidades del gasto, funcionamiento del Estado, servicios sociales, gasto público en servicios económicos y servicios de la deuda pública.
- **¿En qué se gasta?** Clasificación por objeto: Bienes y servicios que se adquieren con los recursos públicos; por ejemplo: el gasto en personal, las transferencias, o la compra de equipamientos.
- **¿Quién gasta?** Clasificación administrativa o por jurisdicción: Instituciones que realizan el gasto, por ejemplo el Poder Judicial, el Poder Legislativo o cada uno de los ministerios del Poder Ejecutivo.
- **¿De dónde provienen los recursos?** Clasificación por fuente de financiamiento: Se refiere a las distintas fuentes de financiamiento del presupuesto que pueden ser internas (del tesoro, del crédito interno) o externas (el crédito externo).
- Clasificación por categoría programática.
- Clasificación por ubicación geográfica.

#### Clasificaciones combinadas

- Finalidad-función y objeto del gasto.
- Programática y objeto del gasto.
- Programática y fuente de financiamiento.
- Función y jurisdicción/institucional.

### Clasificaciones específicas

- Clasificación por nivel de gobierno: ver criterio de consolidación.
- Clasificación universal/focalizado.
- Clasificación en efectivo o en especie.

## 1.2. Consideraciones para el análisis de cifras fiscales

Al momento de analizar cifras fiscales, deben considerarse fundamentalmente los siguientes puntos: ¿cuál es la definición de sector público utilizada?, ¿cuáles son los criterios o momentos de registro utilizados?, ¿cuál es la extensión del período fiscal al que corresponden los datos?, ¿cuál es la unidad de cuenta en la que se presentan los datos?, ¿cómo responden las cifras fiscales a la estacionalidad? y ¿cuál es la calidad de la información utilizada?

Habitualmente, todos estos datos están explicitados en los cuadros con información fiscal. Principalmente, cuando se trabaja con datos para distintos países o con series para un mismo país, debe prestarse atención sobre los puntos mencionados. De no ser así, se puede caer en conclusiones erróneas, entre otras, con respecto al tamaño del sector público, o al desequilibrio fiscal de un país con relación a otros, o a la propia evolución de estas variables para un mismo país cuando la consolidación no es homogénea. Muchas veces, por falta de información, los paneles de datos fiscales elaborados por consultoras, bancos de inversión e incluso organismos multilaterales de crédito como el FMI o el Banco Mundial, no son homogéneos.

### 1.2.1. ¿Cuál es la definición de sector público utilizada?

Aquí debe considerarse no solo a qué nivel/niveles de gobierno corresponde la información, sino también cuál es la definición de sector público. Por ejemplo, en un sistema federal, cada una de las jurisdicciones dentro de los distintos niveles de gobierno cuenta con una política fiscal propia, aunque no independiente. Es decir, cada jurisdicción maneja su presupuesto, sujeto a recursos propios, recursos originados en transferencias provenientes de los demás niveles de gobierno y a una serie de limitaciones respecto a la capacidad de endeudamiento. De aquí que cuando se trabaja con números fiscales, un punto a tener en cuenta es cuál es el nivel de alcance de los mismos. Esto es, si las cifras corresponden a nación, estados o provincias, municipios o si surgen de algún proceso de consolidación. En cada caso, además, debe determinarse si se está trabajando únicamente con la administración central o se incluyen además organismos descentralizados, instituciones de la seguridad social, empresas públicas, etc.

### 1.2.2. ¿Cuáles son los criterios o momentos de registro utilizados?

Los criterios de registro contable aceptados internacionalmente son el “base devengado” y el “base caja”. El criterio “base devengado” corresponde a los flujos efectivamente realizados con independencia del momento en que se produce el pago o cobro. En contraposición, en el criterio “base caja” se asienta la salida y/o entrada de fondos sin importar si los gastos o ingresos que generan el desembolso corresponden al período en el cual se están pagando/cobrando. La utilización de un criterio

u otro depende fundamentalmente del uso que se esté dando a la información. Es decir, si el objetivo es estrictamente financiero, como por ejemplo definir cuáles son las necesidades financieras del tesoro, el criterio a utilizar es el “base caja”. Ahora, si se está analizando la ejecución presupuestaria, el mejor criterio es el “base devengado”, dado que bajo esta metodología los eventos económicos se registran en el período en que ocurren, independientemente de su cobro, pago o vencimiento. En este sentido, las etapas contables del gasto público son las siguientes:

- **Crédito inicial:** Nivel de gasto aprobado por el Honorable Congreso de la Nación, incluido en la Ley de Presupuesto correspondiente a un determinado año.
- **Crédito vigente:** Nivel límite de gasto vigente a una determinada fecha, que incorpora las modificaciones presupuestarias que afectan el crédito inicial.
- **Devengado o ejecutado:** Flujos efectivamente realizados con independencia del momento en que se produce el pago o cobro.
- **Pagado:** Refleja la cancelación total o parcial de las obligaciones de pago.

### 1.2.3. ¿Cuál es la extensión del período fiscal al que corresponden los datos?

Habitualmente y sobre todo cuando se analiza información de mediano/largo plazo, los datos fiscales corresponden al año fiscal. Por ejemplo, en Argentina, al igual que en la mayoría de los países, el año fiscal coincide con el año calendario. Esto implica que cuando se trabaja con datos anuales no sea necesario compatibilizarlos. No obstante, en países como Japón, Australia, Suiza, Haití esto no es así: mientras en el primero el año fiscal comienza a fines de marzo, en los dos segundos se inicia el 30 de junio. De todos modos, sobre todo cuando se examina la coyuntura, se utilizan datos mensuales o trimestrales en función de su disponibilidad.

### 1.2.4. ¿Cuál es la unidad de cuenta en la que se presentan los datos?

Esta pregunta se refiere a si la información está presentada a precios corrientes; es decir, a precios del período considerado, o si han sido deflactados por alguna medida de inflación, para llevarlos a precios constantes, tomando como base un período determinado. Otra forma en la que pueden estar presentadas las cifras es en porcentaje del Producto Interno Bruto. Asimismo, algunas estadísticas fiscales pueden presentarse normalizadas basándose en otros indicadores macroeconómicos que representen el tamaño y/o la dinámica de la economía. Así, habitualmente, el monto de intereses de la deuda suele mostrarse en porcentaje de las exportaciones, la inversión pública como participación de la inversión bruta interna fija de la economía o algún gasto en particular puede estar presentado en base al gasto total de la economía.

### 1.2.5. ¿Cómo responden las cifras fiscales a la estacionalidad?

Un punto adicional a tener en cuenta, sobre todo cuando se trabaja con datos mensuales o trimestrales, es la estacionalidad. Es decir, los ingresos y los gastos pueden estar concentrados en determinados momentos del año calendario. Por ejemplo, en Argentina la recaudación del impuesto a las ganancias se da principalmente en los meses de mayo y junio, que es cuando vencen los saldos de las declaraciones juradas de este impuesto para personas físicas. A su vez, la recaudación de IVA suele verificar un salto en el mes de enero como consecuencia del aumento estacional de las compras na-

videñas. Por el lado de los gastos, los meses de julio y enero muestran un aumento de la partida de remuneraciones debido a que en esos meses se paga el sueldo anual complementario (SAC) a los empleados públicos y a los jubilados y pensionados.

### 1.2.6. ¿Cuál es la calidad de la información utilizada?

Por último, las cifras fiscales pueden corresponder a la ejecución propiamente dicha o a “proyecciones”, como es el caso de las incluidas en el Mensaje del Presupuesto.

Asimismo, la ejecución puede presentarse sobre la base de datos definitivos, provisorios o estimados.

## 1.3. Categorías comprendidas en el GPSAJ

La segunda clasificación de los programas y actividades destinados a la juventud corresponde al análisis según las siguientes áreas temáticas o categorías, que comprenden las siguientes acciones<sup>33</sup>:

- **Salud:** Abarca todas aquellas acciones orientadas a asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad, tanto a través de la atención pública como de los seguros de salud<sup>34</sup>. Es decir, el gasto en cuidados asistenciales, programas materno-infantiles, de prevención de enfermedades y riesgos específicos, vacunas pediátricas, sanidad escolar, medicamentos, atención ambulatoria e internación, ablación e implantes, educación/salud sexual y reproductiva, prevención del embarazo adolescente, SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, estadísticas, etc.
- **Educación:** Comprende el conjunto de acciones estatales destinadas a la educación (incluyendo todos los niveles de educación formal y la enseñanza brindada en unidades de las Fuerzas Armadas y en establecimientos asistenciales y/o educacionales especiales). Es decir, el gasto en educación y cultura incluye, entre otros, el gasto en educación formal (primaria, secundaria y terciaria); programas y servicios especialmente dirigidos a la rescatar a los jóvenes que ni estudian ni trabajan; acciones de formación profesional; pasantías y becas formuladas con objetivos de inserción social.
- **Cultura:** Incluye las manifestaciones intelectuales, espectáculos públicos culturales, museos, bibliotecas, museos y lugares históricos, así como las acciones destinadas a brindar recreación y esparcimiento a la población.
- **Asistencia Social:** Acciones inherentes a la protección y ayuda directa a personas necesitadas, mediante aportes tanto en efectivo como en especie, y aquellas destinadas a la reeducación y re-socialización del individuo. Incluye aportes a instituciones con fines sociales, con el objeto de dotar a las mismas de medios necesarios para impulsar sus actividades en beneficio del desarrollo social.

<sup>33</sup> Para mayor detalle, véase DNGPS, (1999), op. cit.

<sup>34</sup> De acuerdo con el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* del Fondo Monetario Internacional (2001), los seguros de salud deben incluirse en las mediciones de gasto público: “Si la participación en el sistema es obligatoria, bien porque lo establece la ley o bien porque así se establece en los términos y las condiciones de empleo, y el sistema es de carácter colectivo y se administra para el beneficio de un grupo determinado de personas, restringiéndose la participación a los miembros de dicho grupo”.

En otros términos, los programas y subsidios dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los jóvenes, como apoyo alimentario, vivienda, apoyo escolar o jardín de infantes para sus hijos, transferencias de ingresos o subsidios a familias con hijos jóvenes; como algunos programas de fomento del empleo que establecen como requisito para ser beneficiario, poseer hijos de ese grupo etario, entre otros.

- **Trabajo:** Acciones inherentes a la administración de asuntos y servicios laborales generales, la gestión de programas para facilitar la movilidad en el empleo, reducir la discriminación y el desempleo, el fomento del empleo en grupos desfavorecidos, y las prestaciones de protección social. Esta clase comprende, por ejemplo, a programas de capacitación laboral para jóvenes, pasantías, primer empleo, etc.
- **Ciencia y Técnica:** Incluye programas inherentes a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones. Comprende investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de posgrado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas.
- **Vivienda:** Acciones inherentes a la promoción del desarrollo habitacional con el fin de posibilitar a los integrantes de la comunidad el acceso a unidades de vivienda. Es decir, por ejemplo, programas de vivienda social, créditos para familias de bajos ingresos y para la obtención de la primera vivienda por parte de los jóvenes.
- **Agua Potable y Alcantarillado:** Son las acciones de ingeniería sanitaria, provisión de agua potable y alcantarillado y sistema de eliminación de excretas.
- **Otros Servicios Urbanos:** Comprende la prestación de servicios destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local en ciudades y pueblos. Esto incluye programas inherentes a servicios urbanos tales como parques, mercados, alumbrado y limpieza urbana, etc.

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<sup>35</sup>. De todas maneras, a continuación se describe la adecuación que se realizó a la metodología original para que las subcategorías de gasto coincidan con la población objetivo de este estudio<sup>36</sup>.

En primer lugar, en la subcategoría de Salud sexual y reproductiva (de la categoría Salud), se incluyen los planes de prevención del embarazo adolescente. En segundo lugar, dentro de categoría Educación se sustituye la subcategoría Educación básica por las subcategorías Educación secundaria, Educación terciaria y universitaria y Educación para la sexualidad integral. Además, en el caso de los programas compensatorios se incorporan aquellos dirigidos a los jóvenes que ni estudian ni trabajan de forma remunerada. Por último, se amplía el alcance de la subcategoría Atención de grupos vulnerables (de la categoría Asistencia Social), que se refería a los programas destinados a la integración

<sup>35</sup> Esto fue acordado en una Reunión Técnica para validación de esta metodología organizada por UNFPA LACRO en la ciudad de Panamá, en 2014, en la que participaron especialistas de seis países junto a técnicos de CEPAL, OIJ y UNFPA.

<sup>36</sup> Para mayor detalle sobre la metodología de cuantificación del Gasto Público dirigido a la Niñez, véanse: D. Bonari y J. Curcio (2004 y 2006) y D. Bonari (2009).

y desarrollo de jóvenes con discapacidades y adicciones, así como aquellos pertenecientes a los pueblos originarios, a fin de incluir el gasto destinado a otros grupos no contemplados anteriormente.

A continuación, en el cuadro A-1.1, se presenta la clasificación combinada por clase, categoría y subcategoría del GPSAJ.

**Cuadro A-1.1.** Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud clasificado por clase, categoría y subcategoría (no exhaustivo, solo ejemplos)

Clase de gasto	Categoría	Subcategoría
A. Gasto Específico	Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención ambulatoria e internación.</li> <li>• Salud sexual y reproductiva (prevención del embarazo adolescente).</li> </ul>
	Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación (media, terciaria, universitaria).</li> <li>• Programas compensatorios: inserción de jóvenes que ni estudian ni trabajan en forma remunerada.</li> <li>• Educación integral para la sexualidad.</li> <li>• Calidad educativa, gestión curricular y capacitación docente.</li> </ul>
	Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuestas culturales para jóvenes.</li> </ul>
	Asistencia Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comedores escolares y copa de leche.</li> <li>• Programas alimentarios dirigidos a adolescentes y jóvenes.</li> </ul>
	Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de primer empleo.</li> <li>• Subsidios a jóvenes desempleados.</li> </ul>
	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de ayuda para la obtención de la primera vivienda.</li> </ul>
B. Gasto Indirecto	Asistencia Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencias de ingresos a las familias.</li> <li>• Asignaciones familiares.</li> <li>• Pensiones no contributivas.</li> <li>• Emergencias.</li> <li>• Entrega de cupones y bolsones de alimentos.</li> </ul>
	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de vivienda, créditos para familias de bajos ingresos.</li> </ul>
C. Gasto Ampliado	Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención de enfermedades y riesgos específicos.</li> <li>• Medicamentos.</li> <li>• Ablación e implantes.</li> <li>• Sida y enfermedades de transmisión sexual.</li> <li>• Atención ambulatoria e internación.</li> <li>• Seguros de salud.</li> </ul>
	Asistencia Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensiones no contributivas.</li> <li>• Emergencias.</li> <li>• Deporte y recreación.</li> <li>• Atención de grupos vulnerables.</li> <li>• Comedores comunitarios y/o familiares.</li> </ul>

Clase de gasto	Categoría	Subcategoría
	Vivienda	• Vivienda.
	Agua Potable y Alcantarillado	• Agua potable y alcantarillado.
D. Gasto en Bienes Públicos	Ciencia y Técnica	• Ciencia y técnica.
	Otros Servicios Urbanos	• Otros servicios urbanos

Fuente: Elaboración propia, con base en D. Bonari (2009).

## 1.4. Distribuidores del GPSAJ

Los distribuidores deben utilizarse para estimar la proporción del Gasto Indirecto, Gasto Ampliado y Gasto en Bienes Públicos dirigida a jóvenes, ya que no son la población objetiva específica de dichas clases de gasto. Sin embargo, en casos especiales, igualmente pueden utilizarse distribuidores para el caso del Gasto Específico, cuando la información de base no es suficientemente robusta para estimarlos.

El distribuidor óptimo es aquel en que el programa cuenta con una base de datos de sus beneficiarios, en la cual se puede identificar con precisión la cantidad de jóvenes incluidos en dicho programa. Si no se cuenta con estos datos, es necesario construir indicadores con la información disponible para lograr poder distribuir el Gasto Indirecto, Ampliado y en Bienes Públicos que reciben los jóvenes, a través de indicadores como la proporción de jóvenes con cobertura de un determinado servicio público (agua potable, desagües cloacales, etc.) o el porcentaje de jóvenes en la población total para el Gasto en Bienes Públicos. Cabe señalar que en caso de contarse los beneficiarios de un gasto incluido en esta categoría, debe ser reclasificado en la categoría más apropiada y distribuirse con los datos obtenidos.

También es importante tomar en cuenta la frecuencia con que se generan los distribuidores. Por ejemplo, datos como el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), cobertura de agua potable y saneamiento suelen ser obtenidos a través de los censos de población y se actualizan cada diez años. En caso de tener que utilizar este tipo de indicadores para distribuir algún gasto dirigido a la juventud, es conveniente realizar una progresión geométrica entre ambas puntas para contar con la serie completa. No obstante, la progresión supone una tasa de variación constante y omite cualquier *shock* que pueda haber ocurrido. Por tal motivo, también es pertinente considerar el contexto socioeconómico de los años estimados.

En efecto, para realizar las cuantificaciones de GPSAJ se utilizan indicadores de distribución. Por ejemplo, en Valverde Cerros, et ál (2008), para estimar la proporción del gasto que la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) destina a los jóvenes, se utilizó la cantidad de jóvenes que han egresado de los hospitales y que tuvieron consulta externa durante el período de estudio, así como el costo pro-

medio anual de ambos servicios. De modo similar, en la investigación que llevó a cabo el Instituto de Estudios Fiscales (2012) en Guatemala, para estimar el porcentaje de gasto en seguridad social, que cubre a todos los ciudadanos, destinado a los jóvenes, se utilizaron ponderadores obtenidos mediante datos de encuestas de hogares.

En el libro de CEPAL-OIJ (2014), a partir de un enfoque macro, se distribuye la inversión social en educación, salud y vivienda de acuerdo con diversos indicadores. En particular, en el caso del gasto en educación se efectuó la estimación con las tasas brutas de matrícula en los niveles educativos seleccionados, y su distribución entre establecimientos públicos y privados<sup>37</sup>.

En el cuadro A-1.2 se presentan algunos ejemplos de distribuidores:

**Cuadro A-1.2.** Distribuidores del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud

Categoría de gasto/programa	Distribuidor	Calidad
<b>Gasto Indirecto</b>		
Transferencias de ingresos a las familias	Proporción de jóvenes pertenecientes a familias beneficiadas	B
<b>Gasto Ampliado</b>		
Agua Potable y Alcantarillado	Proporción de jóvenes con cobertura de agua potable y saneamiento	C
Sida y enfermedades de transmisión sexual	Proporción de jóvenes beneficiarios	C
<b>Gasto en Bienes Públicos</b>		
Cultura	Proporción de jóvenes en la población total	BP
Ciencia y Técnica	Proporción de jóvenes en la población total	BP

Fuente: Elaboración propia.

La distribución del gasto público por franja etaria también puede clasificarse según la calidad del distribuidor utilizado. Al respecto, es importante considerar una diferencia importante entre los tipos de distribuidores. La proporción de jóvenes destinatarios de un programa corresponde a los beneficiarios reales de dicho programa, mientras que la proporción de jóvenes en la población total indica cuáles serían los potenciales beneficiarios de un determinado gasto. Por tal motivo, cuando se distribuya el gasto por este último indicador, se puede sobreestimar su magnitud<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Para mayor detalle, véase: CEPAL-OIJ, (2014), op. cit.

<sup>38</sup> Para ejemplos sobre esta diferencia, véase: CEPAL-OIJ, (2014), op. cit., p. 68.

**Cuadro A-1.3.** Clasificación de distribuidores, según su calidad

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

Fuente: Elaboración propia, con base en D. Bonari (2010).



## Anexo 2. Tipo de cambio nominal y real efectivo utilizados en el estudio

**Cuadro A-2.1.** Tipo de cambio nominal y real efectivo utilizados en el estudio

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Tipo de cambio nominal</b>											
Colombia	2,320.83	2,361.14	2,078.29	1,967.71	2,166.79	1,898.57	1,848.14	1,796.89	1,868.79	2,001.78	2,681.29
El Salvador	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
México	10.90	10.90	10.93	11.13	13.51	12.64	12.42	13.17	12.77	13.29	15.63
Uruguay	24.48	24.07	23.47	20.95	22.57	20.06	19.31	20.31	20.48	23.25	26.69
<b>Índice base 2005 = 100</b>											
Colombia	100.00	101.87	91.37	87.79	91.76	79.29	79.46	76.51	80.10	84.81	106.71
El Salvador	100.00	100.34	100.94	101.69	99.56	101.18	102.39	103.08	104.07	105.32	104.24
México	100.00	100.02	100.88	103.37	117.94	109.06	109.06	112.59	106.78	108.25	122.34
Uruguay	100.00	99.07	99.35	93.25	91.31	79.94	77.89	76.31	70.76	74.87	77.13
<b>USD constantes de 2005</b>											
Colombia	2,320.83	2,317.89	2,274.55	2,241.42	2,361.43	2,394.57	2,325.78	2,348.63	2,333.06	2,360.31	2,512.79
El Salvador	1.00	1.00	0.99	0.98	1.00	0.99	0.98	0.97	0.96	0.95	0.96
México	10.90	10.90	10.83	10.77	11.46	11.59	11.39	11.70	11.96	12.28	12.78
Uruguay	24.48	24.30	23.63	22.47	24.72	25.09	24.80	26.61	28.95	31.05	34.60

Fuente: Elaboración propia con base en CEPALSTAT (2016).

## Anexo 3. GPSAJ en dólares de 2005, ajustado por PPA

**Cuadro A-3.1.** GPSAJ per cápita, en dólares de 2005 ajustados por PPA. Años 2010-2015

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Colombia			1,244.09	1,401.65	1,599.26	
El Salvador		780.31	830.04	831.43		
México	1,298.59	1,387.59	1,578.23	1,676.02	1,809.18	1,922.59
Uruguay	2,782.00	3,425.46	3,915.24	4,640.91		

Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en los estudios nacionales.

**Cuadro A-3.2.** GPSAJ por clase y grupo, en millones de dólares de 2005, ajustados por PPA, por país estudiado. Años 2010-2015

### Colombia

Descripción del gasto			2012	2013	2014	
Gasto Específico			6,756.52	7,670.22	8,827.82	
<b>Total Grupo I</b>			<b>6,756.52</b>	<b>7,670.22</b>	<b>8,827.82</b>	
Gasto Ampliado			6,751.81	7,526.60	8,741.65	
Gasto en Bienes Públicos			2,017.37	2,423.66	2,652.31	
<b>Total Grupo II</b>			<b>8,769.18</b>	<b>9,950.27</b>	<b>11,393.96</b>	
<b>Total</b>			<b>15,525.70</b>	<b>17,620.49</b>	<b>20,221.78</b>	

### El Salvador

Descripción del gasto		2011	2012	2013		
Gasto Específico		808.81	881.63	949.04		
Gasto Indirecto		9.59	14.82	1.46		
<b>Total Grupo I</b>		<b>818.40</b>	<b>896.45</b>	<b>950.50</b>		
Gasto Ampliado		320.37	391.25	357.02		
Gasto en Bienes Públicos		254.59	230.21	247.43		
<b>Total Grupo II</b>		<b>574.97</b>	<b>621.47</b>	<b>604.45</b>		
<b>Total</b>		<b>1,393.37</b>	<b>1,517.91</b>	<b>1,554.95</b>		

**México**

Descripción del gasto	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto Específico	24,522.52	26,143.19	27,793.50	29,724.15	32,161.24	34,192.96
Gasto Indirecto	3,601.70	3,326.69	2,706.55	2,956.19	3,495.92	3,603.57
<b>Total Grupo I</b>	<b>28,124.22</b>	<b>29,469.88</b>	<b>30,500.05</b>	<b>32,680.34</b>	<b>35,657.16</b>	<b>37,796.54</b>
Gasto Ampliado	17,470.58	19,553.97	23,292.06	24,685.77	28,347.28	30,511.75
Gasto en Bienes Públicos	2,639.58	2,875.54	5,616.11	6,088.54	4,849.05	5,199.20
<b>Total Grupo II</b>	<b>20,110.16</b>	<b>22,429.51</b>	<b>28,908.17</b>	<b>30,774.31</b>	<b>33,196.33</b>	<b>35,710.95</b>
<b>Total</b>	<b>48,234.38</b>	<b>51,899.39</b>	<b>59,408.22</b>	<b>63,454.65</b>	<b>68,853.49</b>	<b>73,507.49</b>

**Uruguay**

Descripción del gasto	2010	2011	2012	2013		
Gasto Específico	960.78	1,154.13	1,356.36	1,653.53		
Gasto Indirecto	95.32	108.18	115.51	123.09		
<b>Total Grupo I</b>	<b>1,056.10</b>	<b>1,262.31</b>	<b>1,471.87</b>	<b>1,776.61</b>		
Gasto Ampliado	830.52	1,096.96	1,262.43	1,496.99		
Gasto en Bienes Públicos	211.24	246.58	271.04	316.72		
<b>Total Grupo II</b>	<b>1,041.76</b>	<b>1,343.54</b>	<b>1,533.47</b>	<b>1,813.71</b>		
<b>Total</b>	<b>2,097.86</b>	<b>2,605.85</b>	<b>3,005.35</b>	<b>3,590.32</b>		

Fuente: UNFPA LACRO, elaboración propia con base en los estudios nacionales.

**Cuadro A-3.3.** Factor de conversión PPA. Año 2005

País	PPA 2005
Colombia	1,081.95
El Salvador	0.50
México	7.13
Uruguay	13.28

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators Database.

