

# EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN PRIMERA INFANCIA:

## CADA VEZ MENOS PARA LOS MÁS PEQUEÑOS

ELABORÓ:  
DR. ALBERTO TONATHIU SOTOMAYOR AVILÉS

AGOSTO DEL 2020

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO  
EN PRIMERA INFANCIA:  
CADA VEZ MENOS PARA LOS MÁS PEQUEÑOS



  
PACTO POR LA  
PRIMERA INFANCIA®  
EMPIEZA POR LO PRIMERO

DR © 2020, Alberto Tonathiu Sotomayor Avilés

DR © 2020, Av. Reforma 1110, Lomas de Chapultepec VI Secc, Miguel Hidalgo, 11000 Ciudad de México, CDMX

---

# CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	4
<b>1.</b> Antecedentes.	6
<b>2.</b> Avances institucionales, retrocesos presupuestales.	8
<b>3.</b> El proceso de institucionalización del gasto público en primera infancia en México.	10
<b>4.</b> Evolución del gasto público orientado a la atención de niñas, niños y adolescentes en el periodo 2012-2020.	12
<b>5.</b> Evolución del Gasto público en primera infancia para el periodo 2018-2020.	14
<b>5.1</b> ¿Quién gasta en primera infancia?	17
<b>5.2</b> ¿Cuáles son los fines y funciones del gasto en primera infancia?	19
<b>5.3</b> ¿Cuáles son los principales programas para la primera infancia?	22
<b>5.3.1</b> Los ganadores	25
<b>5.3.2</b> Los perdedores	26
<b>5.3.3</b> Los extinguidos	26
<b>5.3.4</b> Los nuevos	28
<b>5.4</b> ¿En qué se gasta en primera infancia?	30
<b>5.5</b> ¿En dónde se gasta en primera infancia?	31
<b>5.6</b> ¿Cuánto se gasta en cada niña y niño en primera infancia?	33
<b>5.7</b> Presupuesto con enfoque de derechos.	37
<b>6.</b> El impacto de la austeridad en el gasto público de primera infancia en tiempos del COVID-19.	39
<b>7.</b> Donde está el dinero está la prioridad: trenes, aeropuertos y refinerías.	41
<b>8.</b> Conclusiones y recomendaciones.	43
<b>9.</b> Referencias bibliográficas.	48

# INTRODUCCIÓN

**D**urante los últimos años se ha llegado a un consenso creciente respecto de la importancia y urgencia de diseñar políticas públicas para el desarrollo integral de la primera infancia, así como sobre la imperante necesidad de lograr una mayor inversión pública para garantizar plenamente sus derechos. La combinación adecuada de ambas ha demostrado ser una vía eficaz e idónea para romper con el círculo intergeneracional de la pobreza, así como para lograr sociedades más prósperas, pacíficas e igualitarias

Sin embargo, en el caso de nuestro país se identifican un conjunto de complejos retos para que ello efectivamente ocurra, entre ellos la asignación de recursos presupuestales suficientes, que traduzcan tanto los marcos normativos e institucionales, como las buenas intenciones políticas en políticas públicas concretas que transformen favorablemente la realidad de ese sector de la población. Para lograr un cambio real en la vida de las niñas y niños menores de 6 años en México, se requiere un incremento sustancial en la asignación de recursos públicos hacia la primera infancia.

Para el estudio resulta relevante el contexto de la alternancia política que se concretó en el año 2018, en virtud de que ha llevado a la conformación de un gobierno, autodenominado como “La Cuarta Transformación”, que busca distanciarse y distinguirse de las anteriores administraciones que identifica como neoliberales. Lo anterior implica la emergencia de nuevas premisas, principios, valores e inclinaciones ideológicas que moldean la acción de gobierno y en consecuencia la naturaleza, ejecución y alcance de las intervenciones públicas.

En principio, estas nuevas orientaciones se traducen en nuevas prioridades de gobierno, cuya apreciación más visible, material y concreta son las asignaciones presupuestarias. Así pues, resulta relevante analizar qué tan prioritaria

resulta la primera infancia en esta administración, a la luz de la principal herramienta de política pública de los gobiernos: el presupuesto.

Así pues, el presente estudio es un análisis presupuestal del periodo 2018-2020, es decir, del último año de la administración del expresidente Enrique Peña Nieto, el 2019 como el primer año de gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador y el 2020 que es en realidad el primer presupuesto que corresponde a su plena autoría, dado que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 fue elaborado por el Ejecutivo saliente y sólo incluyó sus recomendaciones como Presidente electo, de conformidad con las disposiciones presupuestarias. De tal manera que para el 2020 ya es posible identificar el cambio de rumbo que inspira su proyecto de transformación del país, que se traduce en un conjunto concreto de políticas, programas, proyectos y acciones contenidos en el presupuesto.

En este sentido, el propósito de este estudio de carácter cuantitativo es identificar la magnitud de los recursos presupuestados para la atención de la primera infancia, así como conocer la evolución y componentes del gasto público a partir del contraste entre la anterior y presente administración federal. Es importante hacer énfasis en que este estudio será actualizado año con año, con el objetivo de monitorear puntualmente la evolución del presupuesto asignado a primera infancia, y con ello tener elementos para juzgar la importancia relativa que la agenda de primera infancia tiene para esta y las siguientes administraciones.

Por otro lado, estamos convencidos de que tener un diagnóstico preciso y confiable del gasto público en primera infancia en el país ayudará a visibilizar el tema ante la opinión pública, y a generar evidencia útil para la toma de decisiones presupuestarias.

## METODOLOGÍA

Para el estudio se utilizó como fuente principal los datos de los recursos públicos programados establecidos en los Presupuestos de Egresos de la Federación correspondientes a los años analizados, y en particular los datos específicos para primera infancia contenidos en el Anexo Transversal, donde concurren programas presupuestarios cuyos recursos son destinados a la provisión de bienes y servicios públicos vinculados con la atención de niñas, niños y adolescentes, conocido como Anexo 18.

Es conveniente acotar que la información de los recursos públicos presupuestados puede variar, aunque no de manera significativa, respecto de los montos efectivamente erogados, sin embargo, se decidió emplear la información de los presupuestos de egresos a fin de contar con información completa del periodo bajo la óptica de la planeación del destino del gasto.

Por otra parte, para el análisis del gasto público orientado a la primera infancia se empleó el análisis presupuestal a partir de las diferentes ópticas que proporciona la propia clasificación del presupuesto. La *clasificación administrativa* se utilizó para identificar a **quiénes gastan**, es decir las dependencias y entidades de la administración pública a las que se les asignan y ejercen recursos públicos.

La *clasificación programática y funcional* se usó para identificar **para qué se gasta**, es decir, las finalidades y funciones del gasto a partir de los objetivos, programas, proyectos y actividades donde se aplican los recursos públicos. Esta clasificación resulta pertinente para conocer, a partir del contraste entre administraciones, los programas que desaparecieron, así como los nuevos, además de identificar aquellos que observaron ampliaciones y reducciones presupuestales significativas.

La *clasificación económica* se utilizó para determinar **en qué se gastan** los recursos públicos, es decir conocer la proporción del

gasto corriente que se orienta principalmente a la operación del aparato administrativo (sueldos, adquisición de materiales y suministros, así como el pago de servicios), así como del gasto de inversión como son los subsidios a la sociedad y las transferencias a las entidades federativas vía participaciones y aportaciones federales.

La *clasificación geográfica* permite conocer **en dónde se gastan** los recursos públicos, es decir, identificar las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de las entidades federativas.

Además, se utilizó una *clasificación temática* del gasto público de acuerdo a las categorías de derechos de la infancia: derechos a la supervivencia, al desarrollo, a la protección y a la participación, para conocer con el ejercicio de **qué derechos** se asocian los montos de gasto público asignados.

Adicionalmente, se empleó un análisis de *per cápita del gasto público* en primera infancia, a fin de estimar **el gasto para cada niña y niño** en primera infancia, lo cual resulta pertinente para contrastar el monto con los correspondientes a los otorgados por algunos programas sociales emblemáticos de la actual administración, que consisten en transferencias monetarias directas no condicionadas a diferentes grupos vulnerables.

De igual modo, dada la emergencia sanitaria, la severa crisis económica global y las medidas de austeridad acatadas por esta administración, se consideró pertinente incluir un análisis sobre el eventual impacto de las restricciones presupuestales sobre el gasto público dirigido a la primera infancia.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación, así como algunas recomendaciones, no sólo para mejorar la asignación de recursos orientados a la atención de la primera infancia, sino también para impulsar una administración y ejercicio más transparente, eficaz y eficiente de los recursos públicos.

# 1. ANTECEDENTES.

En las últimas tres décadas la protección de los derechos de la infancia ha sido motivo de atención para el Estado mexicano, lo que se ha traducido en un largo y complejo proceso de reconocimiento y ampliación de los derechos inherentes a este sector de la población.

En este sentido, destaca la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, con lo cual se obligó a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier índole para dar efectividad al respeto, protección y garantía de todos los derechos humanos de las niñas y niños.<sup>1</sup>

Adicionalmente, para vigilar el cumplimiento de la Convención, el Comité de los Derechos del Niño ha emitido diversas Observaciones Generales en las que se abordan los derechos y principios rectores de la Convención, destacándose la Observación General No. 7 orientada a resaltar la obligación de los Estados Parte para con la primera infancia a través de leyes, políticas y programas para hacer realidad sus derechos.<sup>2</sup>

Por otra parte, la Constitución Política incorpora el derecho que tiene la infancia, de ver satisfechas sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. A efecto de garantizar lo anterior, a través de la reforma al Artículo 4o constitucional, publicada el 7 de abril del año 2000, se estableció la obligación del Estado para proveer lo necesario a fin de propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

Tal disposición permitió que, el 29 de mayo de ese mismo año fuera promulgado un ordenamiento reglamentario del citado artículo constitucional, es decir, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, través de la cual se buscaba asegurar a los niños

un desarrollo pleno e integral, lo que implicó la oportunidad de formarlos física, mental, emocional y socialmente, en condiciones de equidad.

Posteriormente, el 12 de octubre de 2011, se publicaron dos reformas constitucionales trascendentes para los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes: la primera al Artículo 4o que adicionó el principio del interés superior de la niñez con lo cual se obliga que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se cumpla y, la segunda, al Artículo 73, que facultó al Congreso de la Unión a expedir leyes en la materia.

Esas reformas constituyeron un avance importante en el reconocimiento y abordaje de los temas de niñez y adolescencia, al tiempo de permitir la publicación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes el 4 de diciembre de 2014, que abrogó la Ley reglamentaria del 2000, cuyo objetivo primordial es reconocerles como titulares de derechos y garantizar su pleno ejercicio, respeto, protección y promoción.<sup>3</sup>

Este nuevo marco normativo permitió la creación y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), que tiene por objeto el diseño e instrumentación de políticas públicas desde el más alto nivel de decisión gubernamental, con el propósito de que todas las niñas, niños y adolescentes puedan exigir y ejercer sus derechos humanos, ya no como objetos de protección, sino como responsables de decidir y opinar lo que consideran mejor para ellas y ellos.

Ello impulsó sin lugar a dudas, un cambio de paradigma para articular las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno y garantizar los derechos de la niñez y adolescencia mexicanas.

<sup>1</sup> Cfr. Convención sobre los Derechos del Niño. UNICEF, 20 de noviembre de 1989. Disponible en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

<sup>2</sup> Cfr. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia. UNICEF, noviembre 2005. Disponible en: <https://www.oacnudh.org.gt/estandares/docs/Organos/Nino/Generales/OGnino7.pdf>

<sup>3</sup> Cfr. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, 04 de diciembre de 2014. Última reforma publicada en DOF el 17 de octubre de 2019. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA\\_171019.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_171019.pdf)

Pese a estos avances, en 2015 el Comité de los Derechos del Niño en Ginebra emitió un documento de recomendaciones al Estado Mexicano en relación a las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Convención y sus dos protocolos facultativos.<sup>4</sup> Entre estas recomendaciones destacan, en materia presupuestal, la necesidad de hacer un diagnóstico sobre el monto de los recursos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley General, y la necesidad de fortalecer a la Secretaría Ejecutiva. Dicha recomendación no ha sido cumplida.

En 2017 se publicó el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA), el cual contiene las políticas, objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores prioritarios en materia de ejercicio, respeto, promoción y protección integral y especial de sus derechos durante el anterior sexenio.

Posteriormente en 2019, ya con la nueva administración federal, se realizó una nueva reforma constitucional en materia educativa, destacando la obligatoriedad del Estado de impartir educación inicial, estableciéndose en uno de los artículos transitorios que el Ejecutivo Federal debía definir una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI).

Con ello se reconoció que persisten profundas brechas y desigualdades que limitan seriamente el pleno ejercicio de sus derechos y que demanda un trabajo intersectorial que, desde la perspectiva de derechos, articule el desarrollo de planes, programas y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada Niña y Niño, de acuerdo a su edad, contexto y condición.

En esta tesitura, después de un arduo trabajo de colaboración y coordinación entre diversas dependencias de la administración pública federal y con la valiosa experiencia y aportaciones del sector social y privado al interior de la Comisión de Primera Infancia, se diseñó y presentó la ENAPI a principios del 2020, la cual representa el marco de referencia para el diseño, ejecución y seguimiento de diversas políticas públicas que el Estado mexicano deberá implementar para atender las realidades y necesidades que requiere nuestras niñas y niños desde los cero a los seis años.<sup>5</sup>

Como es posible advertir, el Estado mexicano ha avanzado en el diseño de instituciones cuyo fin es garantizar a las niñas y niños su pleno desarrollo, y este avance se aceleró, sin duda alguna, en la presente administración. Sin embargo, es necesario reconocer que la Estrategia aún no se ha traducido en la ejecución coordinada de acciones para el desarrollo integral de todas las niñas y niños del país.

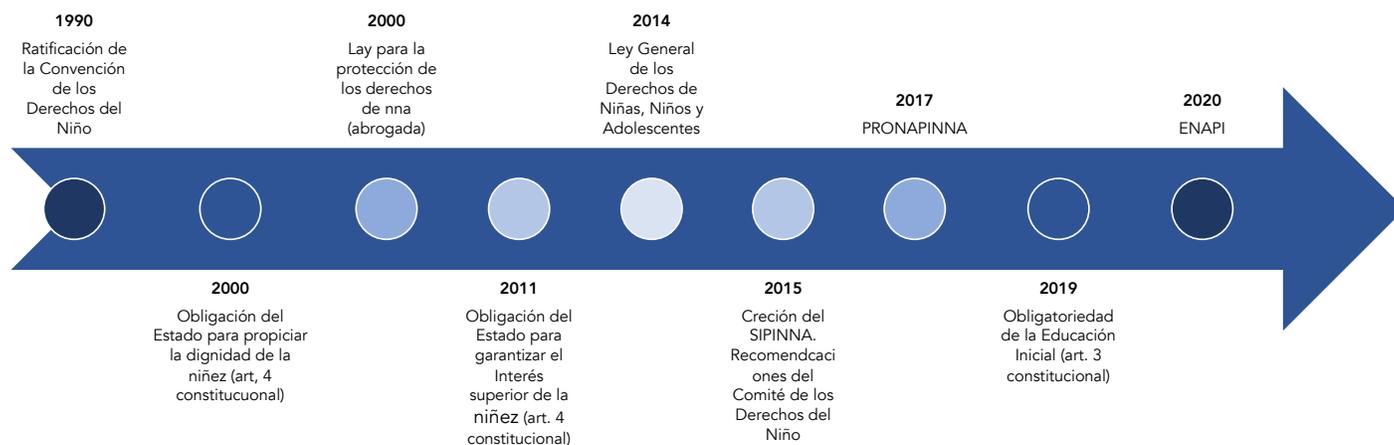
Entre las causas que explican esta brecha entre la intención y la ejecución se encuentra la asignación insuficiente de recursos presupuestales que traduzcan las buenas intenciones plasmadas en el papel en hechos concretos que transformen favorablemente la realidad de millones de niñas y niños del país.

De ahí la relevancia de analizar la evolución del gasto público orientado a la primera infancia, para identificar tanto los obstáculos, como los retos presupuestales para avanzar en la garantía plena de los derechos de la primera infancia.

---

<sup>4</sup> Cfr. Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México. UNICEF, junio 2015. Disponible en: [https://www.derechoshumanoscdmx.gob.mx/wp-content/uploads/CRC\\_C\\_MEX\\_CO\\_4-5.pdf](https://www.derechoshumanoscdmx.gob.mx/wp-content/uploads/CRC_C_MEX_CO_4-5.pdf)

<sup>5</sup> Cfr. Secretaría de Gobernación. Aviso mediante el cual se da a conocer la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia. Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo de 2020. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590079&fecha=23/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590079&fecha=23/03/2020)



Fuente: elaboración propia.

## 2. AVANCES INSTITUCIONALES, RETROCESOS PRESUPUESTALES.

Actualmente existe suficiente evidencia teórica y empírica que apuntala la importancia estratégica de la inversión en primera infancia, en virtud de que las experiencias materiales y emocionales en esta etapa de vida son críticas para formar la arquitectura básica del cerebro. La adversidad, carencias y omisiones en esta etapa de la vida pueden tener consecuencias irreversibles en la vida de los niños y costos muy altos en términos de salud, productividad y seguridad para los países.

Por el contrario, de acuerdo a los hallazgos de prominentes académicos como James Heckman, premio nobel de economía, las inversiones en programas de calidad para la primera infancia tendrán efectos positivos y de muy largo plazo en la vida de niñas y niños, misma que se traducirá en beneficios concretos y durables para la sociedad en su conjunto.

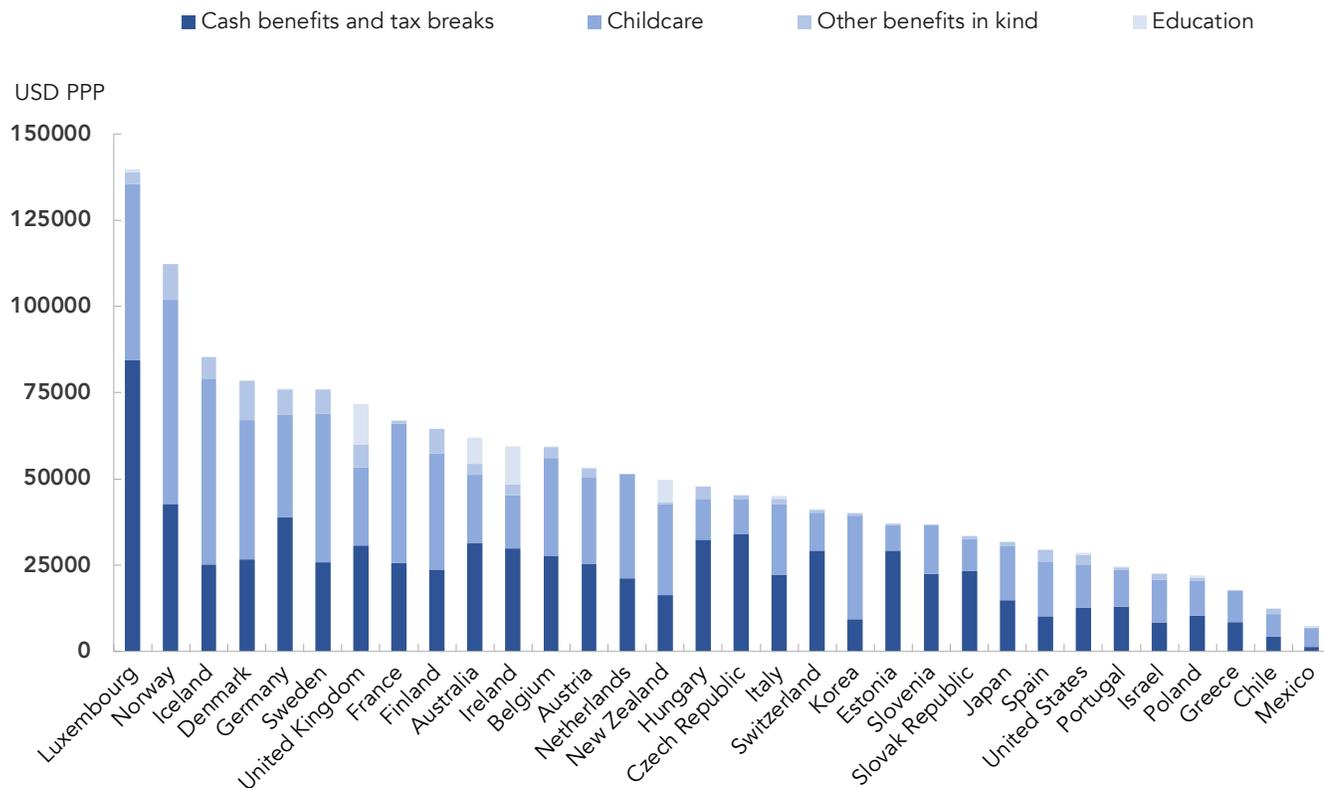
Sin embargo, en nuestro país se invierte poco en este grupo de edad y la evidencia científica referida parece no guiar las decisiones políticas al respecto. Según información de la OCDE, en

2009 el gasto social en programas para niños de cero a cinco años era de alrededor de 0.4% del Producto Interno Bruto (PIB), en tanto que el promedio de los países miembros era casi el doble.

En lo que respecta al gasto social per cápita en los niños de primera infancia, que incluye transferencias en efectivo, beneficios en especie y exenciones fiscales, México se encuentra al final de la lista de países de la OCDE, con una inversión estimada de 7,500 USD al año. Por su parte, los países con mayor desarrollo humano gastan más de diez veces esa cantidad: Noruega (112,230 USD), Dinamarca (78,770 USD) y Suecia (75,930 USD).

Esta comparación podrá parecer injusta o desafortunada, dada las brechas en cuanto al nivel de desarrollo político y económico entre esos países y el nuestro, pero si el contraste se realiza con Chile, el otro país de la región miembro de la OCDE, la diferencia es 64% mayor en el país andino, con un gasto per cápita de 12,290 USD.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Véase los indicadores de políticas públicas orientadas a la infancia elaborados por la OCDE, disponible en: <http://www.oecd.org/social/family/child-well-being/data/policies/>

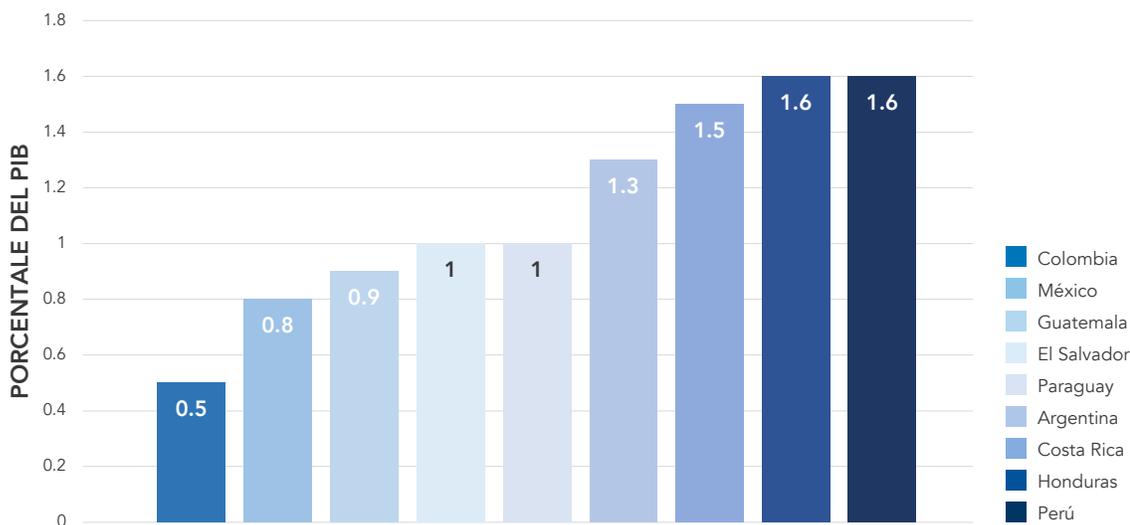


Fuente: OCDE. *Doing Better for Children*, 2009.

Por otra parte, de acuerdo a un estudio elaborado de manera conjunta por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEPE-UNESCO) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), a fin de identificar los

esfuerzos financieros de los Estados de la región latinoamericana para mejorar las condiciones de vida y desarrollo de la primera infancia, se observó a México como uno de los países que menos gasto público, como proporción del PIB, destinaban a la primera infancia a través de políticas sociales.<sup>7</sup>

### COMPARATIVO DEL GASTO PÚBLICO EN PRIMERA INFANCIA COMO PROPORCIÓN DEL PIB



Fuente: elaboración propia con información de UNICEF, IIEPE-UNESCO y OEI con datos de 2015.

<sup>7</sup> Cfr. La inversión en la primera infancia en América Latina. Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región. UNICEF, IIEPE-UNESCO, OEI, diciembre 2015. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/3181/file/Primera%20Infancia%20América%20Latina.pdf>

Finalmente, de acuerdo a un estudio reciente del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) el gasto público dedicado a la primera infancia, considerando los montos de los programas orientados de manera directa e indirecta, asciende para el 2020 a tan sólo el 0.7 del PIB.<sup>8</sup>

De la información presentada es posible afirmar que los gobiernos en México aún no ven las asignaciones presupuestarias en materia de primera infancia como una verdadera inversión. De lo contrario, observaríamos un incremento absoluto y relativo en el monto de recursos

públicos que se orientan a las niñas y niños en sus primeros años de vida.

Las administraciones se han sucedido sin que la inversión haya crecido, lo cual va precisamente en sentido contrario a los que prescribe la evidencia científica y las recomendaciones derivadas de la misma. Además, su composición responde a una lógica inercial y no a la necesidad de financiar efectivamente una política para el desarrollo integral de la primera infancia. Por esta consideración, a lo largo del estudio se emplea el concepto de gasto público y no de inversión.

### 3. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PRIMERA INFANCIA EN MÉXICO.

El proceso de institucionalización del gasto público en primera infancia en nuestro país es relativamente reciente, dado que inicia con la creación de los llamados “Anexos Transversales” del Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de una reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en enero de 2012.

Esta tuvo como propósito evitar la discrecionalidad, fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública y conocer el estado que guarda el ejercicio de los recursos públicos que se asignan en los Anexos Transversales que buscan salvaguardar e impulsar sectores específicos de la sociedad.<sup>9</sup>

De acuerdo con la definición en dicha ley, estos son anexos del presupuesto donde concurren programas presupuestarios, componentes de éstos y/o Unidades Responsables (es decir ejecutores del gasto público), cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de diversos sectores o agendas, como son la igualdad entre mujeres y

hombres, el desarrollo de los pueblos indígenas, el desarrollo rural, y la atención a grupos vulnerables, entre otros.

Sin embargo, no es sino hasta 2014 cuando se vuelve a reformar la citada ley para dar paso a la creación formal de un Anexo Transversal específico para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes, lo cual permitió hacer visibles los recursos que se orientan a la atención de este grupo poblacional, así como identificar los programas presupuestarios orientados a atender las diversas problemáticas que enfrentan.<sup>10</sup>

Pese a que la ley establece que se deben establecer con claridad los porcentajes o cuotas que del presupuesto de los Programas Presupuestarios y/o de las Unidades Responsables son considerados para la integración los Anexos Transversales, así como la metodología, factores, variables y fórmulas utilizadas para su elaboración, a partir de la información disponible no es posible identificar con claridad la metodología empleada, pues únicamente señala que se consideran porcentajes y cuotas de

<sup>8</sup> Cfr. Estimación del gasto público en primera infancia. CIEP, México, febrero 2020. Disponible en: <https://ciep.mx/estimacion-del-gasto-publico-en-primera-infancia/>

<sup>9</sup> Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a los artículos 2, 23, 27, 28, 41, 58, 85, 107 y 111; y se reforma el artículo 110, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación del jueves 19 de enero de 2012.

<sup>10</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación del viernes 24 de enero de 2014.

los programas presupuestarios en la proporción que contribuyen a las previsiones de gasto que correspondan a la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes, sin establecerse precisamente los criterios para incorporar esos programas en específico, así como cuáles son las variables o formulas empleadas para determinar dicha proporción.

Por otra parte, cabe destacar que aún y cuando es posible identificar el monto de los recursos asignados a las niñas, niños y adolescentes, los decretos que hacen público el presupuesto de egresos de la federación no desagrega la información por lo grupos etarios, es decir, no permite conocer los recursos y programas que corresponden a la primera infancia (0 a 5 años), a los niños de 6 a 12, así como a los adolescentes de 13 a 17 años. Esta falta de desagregación abona a la invisibilidad presupuestaria de la primera infancia.

Pese a esta limitante formal, a partir del 2018 es posible distinguir la información del Anexo de los recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes (actualmente Anexo 18) desagregada por grupo etario, consultándola en la plataforma de transparencia, en el apartado de "Datos abiertos",<sup>11</sup> lo cual resulta relevante y útil para conocer los detalles de la composición del gasto público para la primera infancia.

Por otra parte se destaca la Observación General No. 19 del Comité de los Derechos

del Niño, relativa a la responsabilidad de los Estados para garantizar que los presupuestos públicos contribuyan a hacer efectivos los derechos consagrados en la Convención, advirtiendo que pueden verse afectados ante la insuficiencia en la asignación de recursos públicos.<sup>12</sup>

Finalmente, la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; así como el Congreso federal y Congresos locales, en el ámbito de sus atribuciones, deben asignar recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas en la Ley.

Además, aunque limitada, la ley le asigna una atribución al SIPINNA en materia presupuestal, al señalar que debe promover en los tres órdenes de gobierno, el establecimiento de presupuestos destinados a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Como es posible advertir, existen avances importantes que apuntan hacia el fortalecimiento del proceso de institucionalización del gasto público en primera infancia en nuestro país. Cada vez es posible encontrar mayor información desagregada, es decir cada vez se conoce más y a mayor detalle, pero todavía es necesario avanzar hacia presupuestos suficientes, específicos y detallados para las niñas y niños menores de 6 años.

<sup>11</sup> Véase [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)

<sup>12</sup> Cfr. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 19, Sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño. UNICEF, julio 2016. Disponible en: <https://www.unicef.org.ar/seminario2017/img/documentos/observacion-general-n19-presupuesto.pdf>

## 4. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO ORIENTADO A LA ATENCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL PERIODO 2012-2020.

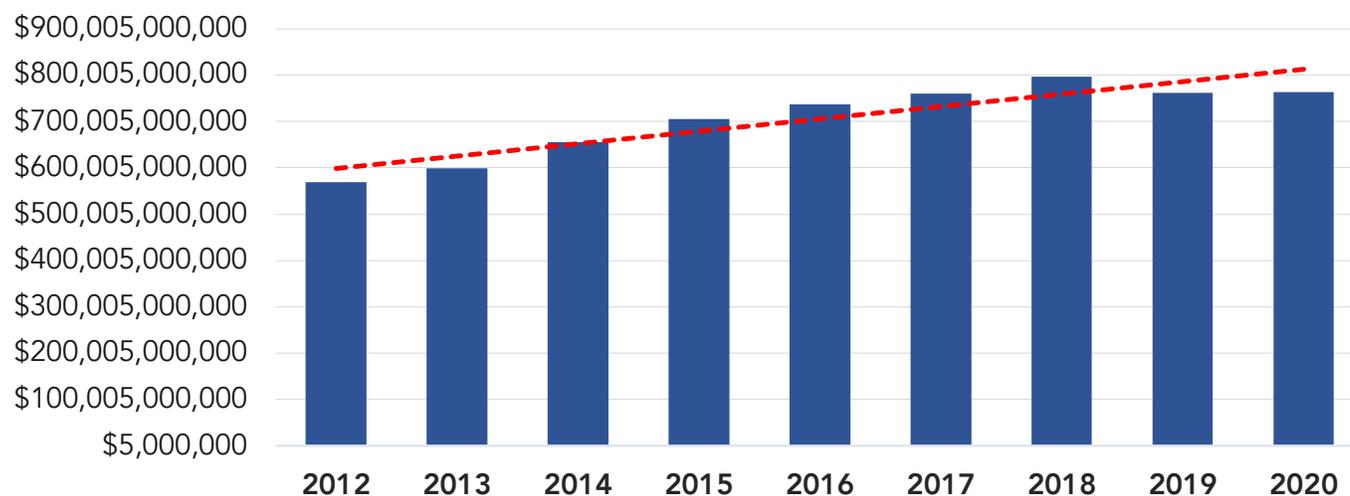
De la información contenida en los Anexos Transversales para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes correspondientes a los presupuestos de egresos de los años del 2012 a 2020, es posible identificar un aparente

incremento en el monto de recursos del orden del 34% en un lapso de 9 años, al pasar de \$569 mil 559 millones en 2012 a \$764 mil 552 millones en 2020, es decir casi 195 mil millones de pesos adicionales:

AÑO	ANEXO TRANSVERSAL
2012	\$569,559,380,276
2013	\$598,928,944,322
2014	\$655,956,428,857
2015	\$706,115,522,447
2016	\$736,979,147,586
2017	\$760,663,521,657
2018	\$797,722,512,861
2019	\$762,007,318,921
2020	\$764,552,994,212

**Fuente:** Elaboración propia a partir del análisis de los Anexos Transversales correspondiente a niñas, niños y adolescentes contenidos en el Presupuestos de Egresos de la Federación correspondientes a los años de 2012 a 2020.

### EVOLUCIÓN PRESUPUESTAL DEL ANEXO TRANSVERSAL 2012-2020, PRECIOS CORRIENTES



**Fuente:** elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2012-2020).

Sin embargo, al realizar la deflactación al análisis de la información presupuestal referida, es decir efectuar el comparativo en el tiempo del presupuesto orientado a la atención de niñas,

niños y adolescentes considerando los efectos de la inflación a través del deflactor del PIB, por ser el gasto público una variable macroeconómica, se observa un hecho diametralmente opuesto.

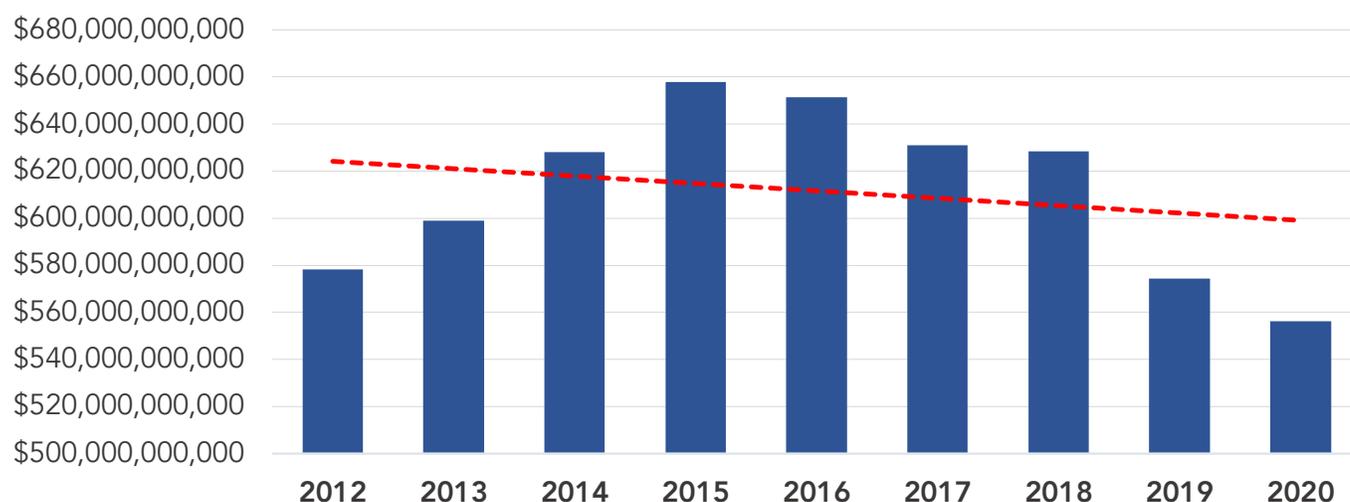
AÑO	VALOR A PRECIOS CORRIENTES	DEFLACTOR DEL PIB (BASE 2013)	VALOR A PRECIOS CONSTANTES
2012	\$569,559,380,276	98.4933	\$578,272,207,628
2013	\$598,928,944,322	100.0000	\$598,928,944,322
2014	\$655,956,428,857	104.4233	\$628,170,560,456
2015	\$706,115,522,447	107.3340	\$657,867,518,631
2016	\$736,979,147,586	113.1062	\$651,581,564,570
2017	\$760,663,521,657	120.5555	\$630,965,423,939
2018	\$797,722,512,861	126.9446	\$628,402,084,737
2019e	\$762,007,318,921	132.7049	\$574,211,893,397
2020e	\$764,552,994,212	137.4384	\$556,287,758,161

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la deflactación de los Anexos Transversales correspondiente a niñas, niños y adolescentes contenidos en el Presupuestos de Egresos de la Federación correspondientes a los años de 2012 a 2020, así como Deflatores del PIB 1993-2018, INEGI; 2019-2020, estimaciones de crecimiento real y nominal del PIB, SHCP.

No sólo no ha crecido, sino que en términos reales hay una disminución en el monto de los recursos del Anexo Transversal del orden del 3.8%, es decir en un periodo de 9 años pasó de 578 mil millones en 2012 a 556 mil millones a precios constantes.

En síntesis, bajo esta perspectiva, la alternancia política no ha representado un viraje en la tendencia de los gobiernos anteriores de disminuir los recursos orientados a niñas, niños y adolescentes que se identifican en el Anexo 18; al contrario, se ha mantenido la reducción sistemática de los recursos públicos.

### EVOLUCIÓN PRESUPUESTAL DEL ANEXO TRANSVERSAL 2012-2020, PRECIOS CONSTANTES



**Fuente:** elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2012-2020).

## 5. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PRIMERA INFANCIA PARA EL PERIODO 2018-2020.

Como se refirió con anterioridad, es de manera muy reciente, a partir del 2018, que es posible identificar del total de los recursos públicos asignados en el Anexo 18 "Recursos para la Atención de niñas, niños y adolescentes" donde concurren programas presupuestarios cuyos recursos son destinados a la provisión de bienes y servicios públicos vinculados

a su atención, cuáles corresponden a la población en primera infancia (0 a 5 años), a la niñez (6 a 12 años) y a la adolescencia (13 a 17 años).<sup>13</sup>

Del análisis de los Anexos transversales correspondientes al periodo 2018-2020 se identificó que la distribución de recursos públicos por grupo etario es la siguiente:

GRUPO ETARIO	2018		2019		2020	
Primera Infancia	\$112,537,490,276	14%	\$82,176,348,027	11%	\$79,916,543,247	10%
Niñez	\$505,674,653,001	63%	\$505,741,207,388	66%	\$519,599,351,538	68%
Adolescencia	\$179,510,369,585	23%	\$174,089,763,506	23%	\$165,037,099,427	22%
Total Anexo Transversal	\$797,722,512,861	100%	\$762,007,318,921	100%	\$764,552,994,212	100%

Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

Se destacan dos hechos de la información analizada. En primer lugar, la primera infancia es el único grupo etario que de manera sistemática ha visto reducida la asignación de recursos presupuestales del total del Anexo 18, al pasar del 14% en 2018 a tan sólo el 10% en 2020. Hecho que no se observa en el presupuesto de los otros dos grupos etarios, en el caso de niñez se ha incrementado un 5% y en adolescencia se ha mantenido estable.

En segundo lugar, los recursos presupuestales no se distribuyen en forma equitativa de acuerdo al tamaño de la población. En el país, de acuerdo con información del CONAPO, en 2019 existe una población de 39.8 millones de niñas, niños y adolescentes, distribuidos de la siguiente manera:

GRUPO ETARIO	POBLACIÓN	PORCENTAJE
Primera Infancia	13,140,485	33%
Niñez	13,317,292	33%
Adolescencia	13,368,536	34%
Total	39,826,313	100%

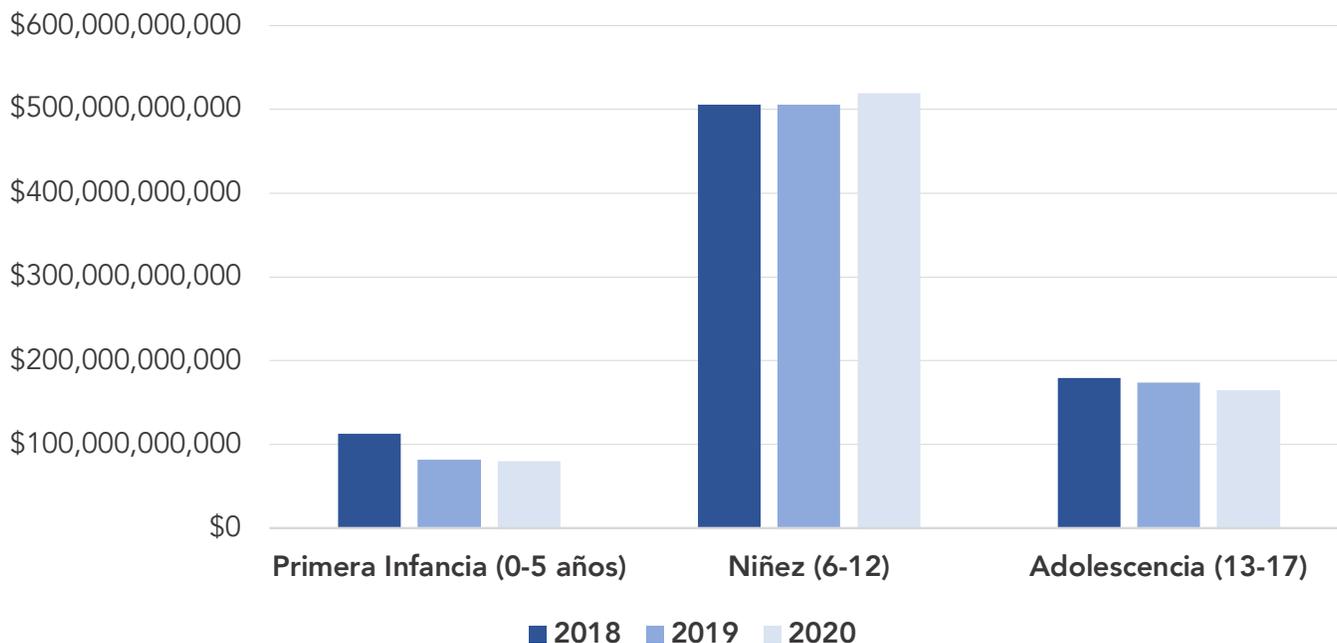
Fuente: elaboración propia con base en las Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050 del Consejo Nacional de Población.

<sup>13</sup> La información desagregada correspondiente a los Anexos Transversales se encuentra disponible en el portal de internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público denominada "Transparencia presupuestaria", en el apartado de datos abiertos, citado previamente.

Como puede apreciarse, existe una distribución marcadamente desigual entre los grupos etarios que conforman el Anexo 18, resaltando que se gasta más en niñez (68%), seguido de la población adolescente con un 22%, hecho que se agudiza para la población en primera infancia, pues de los 13. 1 millones de niñas y

niños de 0 a 5 años (33%), únicamente reciben el 10% de los recursos asignados en dicho anexo transversal. Es decir, con este criterio la primera infancia sólo recibe una tercera parte de lo que les correspondería por su peso demográfico, por lo que su distribución en pocas palabras es inequitativa.

### DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL DEL ANEXO 18 POR GRUPO DE EDAD 2018-2020



Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

Por otra parte, al revisar y contrastar el gasto público en primera infancia de acuerdo a la información contenida en los Anexos Transversales, de los presupuestos correspondientes a los ejercicios 2018, 2019 y 2020, se identifica como una constante la disminución sistemática de recursos públicos.

Del 2018 al 2019 se presentó una disminución de más de 30 mil millones de pesos en los recursos destinados a la primera infancia. En tanto que del 2019 al 2020, nuevamente se observa una reducción de casi 2,260 millones de pesos, al pasar de 82,176 millones de pesos a 79 mil 916 millones.

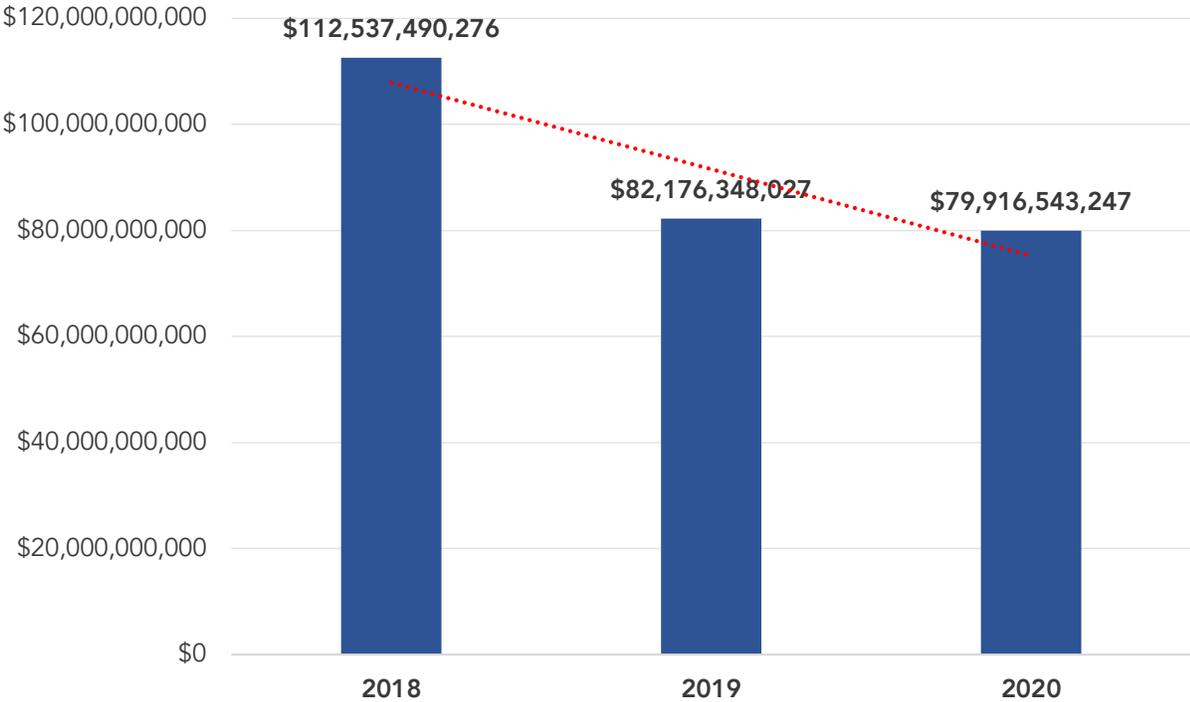
AÑO	GASTO EN PRIMERA INFANCIA	DIFERENCIA
2018	\$112,537,490,276	
2019	\$82,176,348,027	-\$30,361,142,248
2020	\$79,916,543,247	-\$2,259,804,780
<b>DISMINUCIÓN ACUMULADA</b>		<b>-\$32,620,947,029</b>

Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

Es decir, en el lapso de 2018 al 2020 se redujeron dramáticamente los recursos públicos orientados a la primera infancia en casi un 30%,

al disminuir en más de 32 mil 620 millones de pesos.

### EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PRIMERA INFANCIA 2018-2020



Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

Se identifica que la disminución de los recursos en el periodo corresponde principalmente a la desaparición durante la administración actual del programa “Prospera Inclusión social”, en las vertientes salud y bienestar; así como del

“Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras”, que en conjunto representan una reducción de 20 mil 706 millones de pesos.

## 5.1 ¿QUIÉN GASTA EN PRIMERA INFANCIA?

De acuerdo a la clasificación administrativa del gasto público, la cual permite identificar los ramos administrativos a los cuales se les asigna y

ejercen recursos presupuestales, los principales ejecutores del gasto en primera infancia son los siguientes:

RAMO ADMINISTRATIVO	2018	2019	2020
IMSS	\$51,410,463,102	\$32,970,882,291	\$34,956,850,469
Aportaciones Federales	\$18,187,163,009	\$18,111,497,682	\$19,190,734,873
Salud	\$17,133,119,324	\$17,501,802,164	\$16,002,957,449
ISSSTE	\$3,844,598,724	\$4,253,023,217	\$4,372,432,934
Educación	\$2,652,182,025	\$2,068,301,079	\$3,219,945,394
Bienestar	\$19,253,307,732	\$7,201,155,316	\$2,103,464,894
Otros	\$56,656,359	\$69,686,278	\$70,157,233
	\$112,537,490,275	\$82,176,348,027	\$112,537,490,275

Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

Se identifica que el principal ejecutor de recursos para la primera infancia en el 2020 es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con 34 mil 956 millones de pesos, el cual representa el 44% del total del gasto público en primera infancia.

El gasto corresponde a la operación de diversos programas de prestación de servicios con impacto directo e indirecto en niñas y niños, como son el programa "Atención a la salud" orientado a la atención médica de los derechohabientes para incrementar su esperanza de vida, el programa "Prevención y control de enfermedades" que consiste en brindar acciones preventivas, destacándose la cobertura de esquemas completos de vacunación en niños de un año de edad (para el 2020 contempla una meta de 632 mil niños), así como la medición de peso y talla.

Así como los "Servicios de guardería" que busca atender la demanda de los trabajadores con derecho al servicio (para el 2020 se cuenta con una disponibilidad de 254 mil lugares para brindar el servicio con una demanda potencia de 981 mil 500 lugares) y "Prestaciones sociales" que incluye cursos y talleres de promoción de la salud, cultura física y desarrollo cultural.

En segundo lugar, con un 24% de los recursos se identifican las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, las cuales son transferencias con objetivos y prioridades determinadas en materia de salud y educación, como son el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones Múltiples-Asistencia Social (FAM); así como las Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, que consiste en becas y servicios de educación básica en la Ciudad de México.

En este sentido, se identifica un componente relativamente robusto en materia de gasto federalizable para la primera infancia que permite que los gobiernos subnacionales cuenten con recursos para ejecutar diversos programas públicos para atender las necesidades de la primera infancia al experimentar un incremento en el periodo de poco más de mil millones de pesos.

En tanto que en el tercer lugar se encuentra la Secretaría de Salud con un 20%, para la operación de diversos programas, entre los que se destacan "Salud materna, sexual y reproductiva" que incluye los servicios de anticoncepción, atención prenatal, del parto, puerperio y del

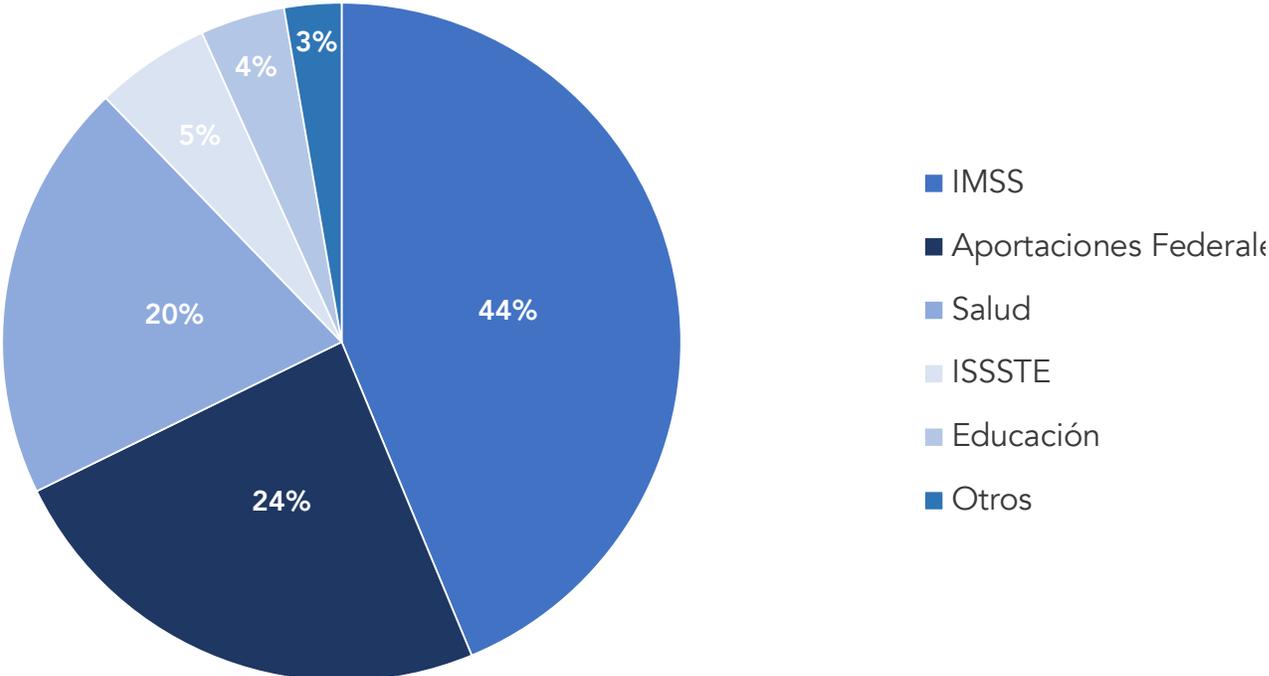
recién nacido, "Atención a la salud" relativa a la atención médica especializada por parte de Institutos Nacionales (Pediatria y Perinatología) y el Seguro Popular en transición al Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI).

En cuarto y quinto lugar, se identifica al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y a la Secretaría de Educación Pública (SEP) con un 5%

y 4% respectivamente del total del gasto público orientado a la primera infancia.

El restante 3% se distribuye en 6 ramos: Secretaría de Bienestar, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Secretaría de Relaciones Exteriores, Fiscalía General de la República y Entidades No Sectorizadas (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas).

**CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL GASTO EN PRIMERA INFANCIA EN 2020**



Fuente: elaboración propia con base en el Anexo Transversal (2020).

Finalmente, es de destacar los dos ramos administrativos que más redujeron el presupuesto en materia de primera infancia. El primero es la Secretaría de Bienestar, al identificarse una reducción de más de 17 mil millones de pesos y el segundo es el IMSS con más de 16 mil 453 millones de pesos, pese a lo cual continúa siendo el principal ejecutor del gasto en primera infancia. Las causas de dicha reducción son la desaparición de los programas a su cargo de

"Prospera, vertiente Bienestar" y "Estancias infantiles", los cuales serán abordados en el apartado correspondiente al análisis programático del gasto en primera infancia.

En tanto que los ramos que han experimentado incremento en sus presupuestos orientados a la primera infancia en el periodo 2018-2020 son el ISSSTE con más de 500 millones y la Secretaría de Educación Pública con 567 millones adicionales.

## 5.2 ¿CUÁLES SON LOS FINES Y FUNCIONES DEL GASTO EN PRIMERA INFANCIA?

La clasificación funcional del gasto público permite identificar los recursos presupuestales según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos, es decir, presenta el gasto según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población. El primer elemento que estructura esta clasificación son las denominadas finalidades del gasto, las cuales son Gobierno, Desarrollo Social y Desarrollo Económico.

La finalidad de "Gobierno" comprende las acciones propias de la acción gubernamental, tales como la procuración e impartición de justicia, la regulación y normatividad aplicable a los particulares, así como la administración interna del sector público. Para el caso de la primera infancia, significa por ejemplo los gastos asociados a la función de coordinación que realiza la Secretaría Ejecutiva con las instancias que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, la promoción de la protección de los Derechos Humanos y la prevención de la Discriminación, así como el registro e identificación de la población que se materializa en la expedición de las actas de nacimiento de niñas y niños.

La finalidad de "Desarrollo Social", incluye las actividades relacionadas con la prestación de servicios sociales en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como servicios educativos, salud, protección social, recreación, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, entre otros.

Por último, la finalidad "Desarrollo Económico" se refiere a los programas, actividades y proyectos relacionados con la promoción del desarrollo económico y fomento a la producción, así como la producción y prestación de bienes y servicios públicos, como son la electricidad, el transporte, las comunicaciones, el turismo, el desarrollo tecnológico, entre otras. Para el caso del gasto en primera infancia, se identifica exclusivamente en las actividades de investigación biomédica y desarrollo tecnológico en salud para impulsar el avance de la pediatría que realiza el Hospital Infantil de México Federico Gómez.

En este sentido, la tendencia del gasto público en primera infancia en el periodo 2018-2020, según su finalidad es la siguiente:

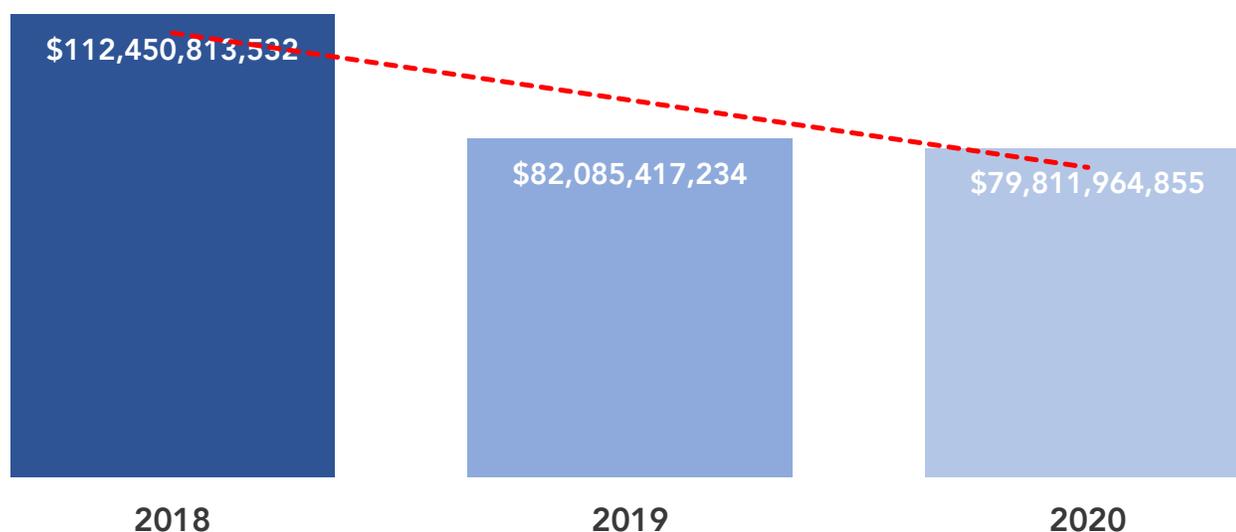
FINALIDAD DEL GASTO	2018	2019	2020	PORCENTAJE
<i>Gobierno</i>	\$45,626,042	\$49,354,969	\$63,394,874	0.1%
<i>Desarrollo Social</i>	\$112,450,813,532	\$82,085,417,234	\$79,811,964,855	99.9%
<i>Desarrollo Económico</i>	\$41,050,702	\$41,575,824	\$41,183,518	0.1%
	<b>\$112,537,490,275</b>	<b>\$82,176,348,027</b>	<b>\$79,916,543,247</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

Como es posible advertir el 99.9% de los recursos públicos orientados a la atención de la primera infancia, tienen como finalidad del gasto el desarrollo social, por lo que las reducciones o

ampliaciones presupuestales son más evidentes, que para el caso del estudio ha representado una disminución sistemática y progresiva en el periodo de 32 mil 638 millones de pesos.

## CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL GASTO EN PRIMERA INFANCIA EN 2020



Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

En contraparte, con menos del 0.1% del total de los recursos públicos para la primera infancia, se observa un ligero incremento en los recursos con la finalidad de gasto en "Gobierno" de poco más de 17 millones, lo cual es muy significativo ya que en su mayoría, es decir 15 millones de pesos, corresponden a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) para la coordinación de la reciente ENAPI, los cuales cabe destacar fueron resultado de la sensibilización y convencimiento de actores relevantes de la Cámara de Diputados por parte de la Coordinación del Pacto por la Primera Infancia para que asignaran recursos para la operación de la Estrategia. Esto sin duda, ha representado una leve mejora en la asignación presupuestal en el periodo, aunque a todas luces todavía resultan insuficientes.

Es importante destacar que aún y cuando la finalidad de gasto "Gobierno" concentra una proporción muy baja respecto del total del gasto público orientado a la primera infancia, tiene una importancia de primer orden para consolidar políticas públicas con enfoque de derechos.

Para el caso de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA implica la posibilidad de avanzar en la concreción de la ENAPI, que permita avanzar en

la materialización de una Política Integral para el Desarrollo de la Primera Infancia orientada a la realización efectiva del conjunto integral de derechos de Niñas y Niños, a través de la acción coordinada de todos los sectores y órdenes de gobierno.

Resalta también el caso de los escasos recursos orientados para promover la protección de los derechos humanos y prevenir la discriminación en la primera infancia, que ascienden para el 2020 a tan sólo 188 mil pesos, a cargo del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), que atiende las denuncias en esta materia, además de ejecutar acciones de difusión y promoción de la cultura de la legalidad y no discriminación.

Esta evidencia contrasta con la narrativa presidencial sobre lo oneroso que resultan los órganos a cargo de la coordinación multisectorial de políticas; pues en este caso específico, los recursos son muy reducidos y sus responsabilidades muy amplias.

Por otra parte, de acuerdo a las funciones asociadas a las finalidades del gasto público en materia de primera infancia se presenta la siguiente evolución presupuestal en el periodo 2018-2020:

FINALIDAD	FUNCIÓN	2018	2019	2020
DESARROLLO SOCIAL	Salud	\$68,493,437,454	\$51,121,563,136	\$51,799,076,149
	Protección Social	\$33,924,521,71	\$21,743,594,466	\$17,108,722,964
	Educación	\$10,011,314,589	\$9,213,789,517	\$10,901,298,967
	Recreación y Cultura	\$7,070,416	\$6,470,114	\$2,866,775
	Vivienda y Servicios a la Comunidad	\$14,469,361	\$0	\$0
DESARROLLO ECONÓMICO	Ciencia, Tecnología e Innovación	\$40,060,702	\$41,575,824	\$41,183,518
	Comunicaciones	\$990,000	\$0	\$0
GOBIERNO	Coordinación de la Política de Gobierno	\$25,032,569	\$30,187,732	\$51,720,919
	Justicia	\$19,593,473	\$18,167,237	\$10,673,955
	Relaciones Exteriores	\$1,000,000	\$1,000,000	\$1,000,000
		<b>\$112,537,490,27</b>	<b>\$79,916,543,247</b>	<b>\$79,916,543,247</b>

Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

Como es posible advertir las tres funciones que concentran la mayoría de los recursos orientados a la primera infancia son al mismo tiempo quienes han visto reducidas sus asignaciones presupuestales:

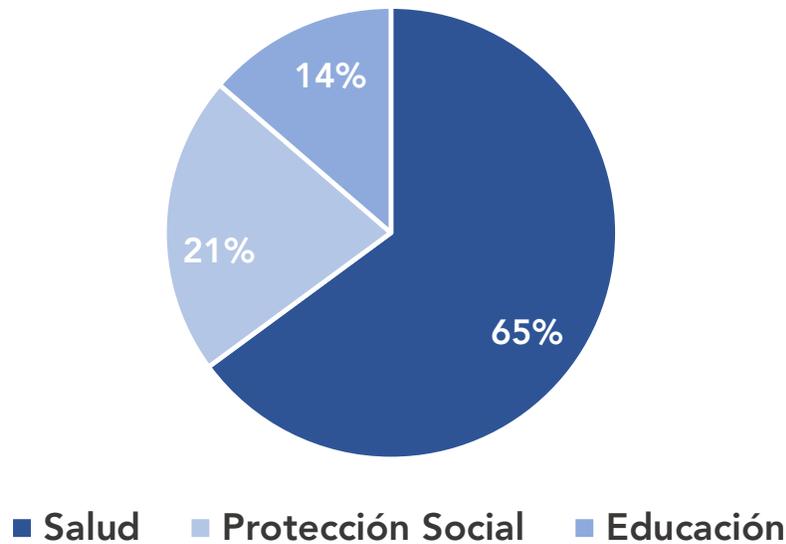
1. La función "Salud" de 2018 a 2020 disminuyó en 16 mil 694 millones de pesos, explicada a partir de la desaparición del programa "Prospera, vertiente salud", así como reducciones importantes al Programa "Atención a la Salud" a cargo del IMSS.
2. La función "Protección social" es la que más ha visto reducido sus recursos de manera constante en el periodo, de 2018 a 2019 se redujo en más de 12 mil millones de pesos y de 2019 a 2020 con otros 4 mil 634 millones de pesos, acumulando una disminución de 16 mil 815 millones de pesos. La razón de la disminución estriba en la desaparición de los programas "Prospera, vertiente bienestar" y "Estancias infantiles", los cuales se encontraban vinculados a esta función.

3. Destaca la función "Educación" en virtud de que observa una disminución de 797 millones de pesos del 2018 a 2019, pero para el siguiente ciclo presupuestal obtuvo un incremento de mil 687 millones de pesos, con lo que el saldo del periodo es de un aumento de 889 millones de pesos.

Por otra parte, existen dos funciones que, aunque representan una proporción pequeña del total del gasto público en primera infancia han tenido comportamientos opuestos en el periodo de estudio. Por una parte, la función de "Coordinación de la política de gobierno" observa un incremento de 26 millones, en tanto que, la función de "Justicia" ha visto disminuido sus recursos en casi 9 millones de pesos.

Finalmente, se observan dos funciones que dejaron de tener asignaciones presupuestales para la atención de la primera infancia a partir del 2019: "Vivienda" y "Comunicaciones". Los cuales resultan relevantes, en virtud de que existen intervenciones públicas necesarias para la primera infancia vinculadas a esta función, y que ya no cuentan con recursos presupuestales.

## DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN PRIMERA INFANCIA EN 2020



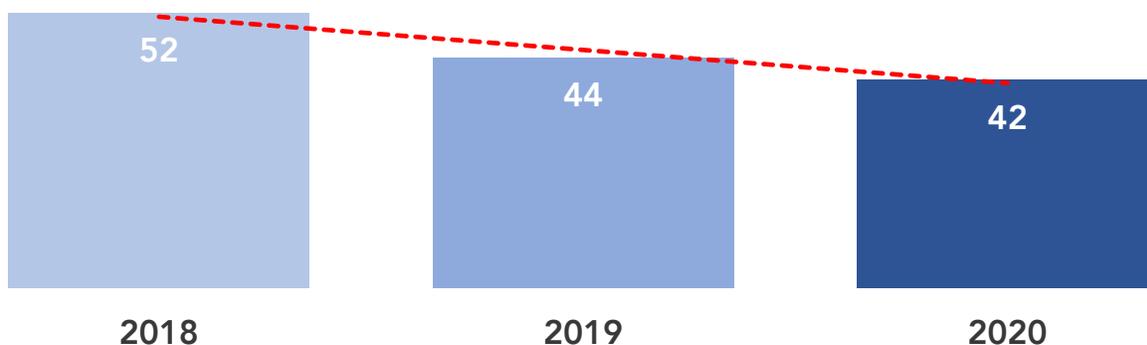
Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

### 5.3 ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES PROGRAMAS PARA LA PRIMERA INFANCIA?

A continuación, se presenta el análisis programático del presupuesto para la primera infancia con el propósito de identificar la evolución de los recursos públicos de los programas presupuestarios diseñados para el cumplimiento de determinados objetivos para atender o solucionar problemas públicos asociados a las niñas y niños de 0 a 5 años.

En primer lugar, se advierte la desaparición de algunos programas y la creación de otros, sin embargo, el saldo en el periodo 2018-2020 es la disminución de 10 programas asociados a la atención de la primera infancia, que representan un 20%, al pasar de 52 a 42.

#### PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS ORIENTADOS A LA PRIMERA INFANCIA 2018-2020



Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

A continuación, se muestra la evolución de infancia en el periodo 2018-2020, agrupada la totalidad de la estructura programática del presupuesto para la atención de la primera por función:

<b>PROGRAMA PRESUPUESTARIO</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Salud</b>	<b>\$68,493,437,454</b>	<b>\$51,121,563,136</b>	<b>\$51,799,076,149</b>
Salud materna, sexual y reproductiva	\$151,744,282	\$165,307,087	\$165,550,535
Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes	\$5,715,445	\$0	\$9,216,000
PROSPERA Programa de Inclusión Social (salud)	\$2,404,426,821	\$2,382,539,683	\$0
Seguro Médico Siglo XXI	\$2,049,563,791	\$2,062,600,000	\$1,873,464,731
Seguro Popular	\$10,865,977,843	\$11,288,654,102	\$11,564,893,975
Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	\$0	\$0	\$564,624,958
Atención a la Salud (Hospital Infantil de México Federico Gómez)	\$581,730,761	\$588,167,448	\$629,361,653
Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	\$41,169,220	\$42,851,746	\$62,000,824
Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS	\$495,765	\$536,931	\$731,112
Atención a la Salud (Instituto Nacional de Pediatría)	\$595,129,180	\$599,582,799	\$685,613,848
Atención a la Salud (Instituto Nacional de Perinatología)	\$141,304,949	\$127,188,926	\$168,640,760
Atención a la Salud (ISSSTE)	\$1,321,241,547	\$1,422,046,803	\$1,479,098,636
Prevención y Control de Enfermedades (ISSSTE)	\$1,036,186,947	\$1,246,518,380	\$1,335,339,958
Atención a la Salud (IMSS)	\$38,113,086,639	\$18,528,066,608	\$20,037,801,126
Prevención y Control de enfermedades(IMSS)	\$1,222,802,389	\$2,171,310,379	\$2,198,408,597
Programa IMSS-PROSPERA/IMSS-BIENESTAR	\$1,755,484,552	\$1,755,484,552	\$1,946,209,429
FASSA	\$8,207,377,323	\$8,740,707,692	\$9,078,120,005
<b>Protección Social</b>	<b>\$33,924,521,712</b>	<b>\$21,743,594,466</b>	<b>\$17,108,722,964</b>
Programa de Apoyo a la Educación Indígena	\$2,969,901	\$13,861,195	\$3,895,584
PROSPERA Programa de Inclusión Social (bienestar)	\$14,589,644,860	\$5,326,669,083	\$0
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	\$17,412,064	\$0	\$0
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	\$3,712,739,057	\$1,874,486,233	\$0
Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	\$0	\$0	\$2,103,464,894
Adquisición de leche nacional	\$420,158,821	\$0	\$0
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa	\$498,883,569	\$0	\$0
FAM Asistencia Social	\$865,168,570	\$469,817,000	\$485,051,866
Prestaciones Sociales (ISSSTE)	\$1,487,170,230	\$1,584,458,034	\$0
Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil (ISSSTE)	\$0	\$0	\$1,557,994,340
Prestaciones sociales (IMSS)	\$166,354,102	\$194,579,680	\$238,468,030
Servicios de guardería (IMSS)	\$11,908,219,972	\$12,076,925,624	\$12,482,172,716
Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	\$49,076,737	\$0	\$0

<b>PROGRAMA PRESUPUESTARIO</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<i>Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes</i>	\$20,115,526	\$20,324,285	\$18,850,239
<i>Servicios de asistencia social integral</i>	\$186,608,302	\$182,473,331	\$218,825,294
<b>Educación</b>	<b>\$10,011,314,589</b>	<b>\$9,213,789,517</b>	<b>\$10,901,298,967</b>
<i>Producción y distribución de libros y materiales educativos</i>	\$1,055,657,897	\$390,440,263	\$587,555,178
<i>Educación Inicial y Básica Comunitaria</i>	\$882,061,668	\$826,758,181	\$405,280,433
<i>Programa Nacional de Becas</i>	\$41,696,957	\$23,016,407	\$0
<i>Programa para el Desarrollo Profesional Docente</i>	\$185,622,072	\$78,201,941	\$40,484,736
<i>Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa</i>	\$57,944,425	\$41,730,433	\$0
<i>Expansión de la Educación Inicial</i>	\$0	\$0	\$776,000,000
<i>Programa de la Reforma Educativa</i>	\$429,199,006	\$146,233,854	\$0
<i>Programa Nacional de Reconstrucción</i>	\$0	\$561,920,000	\$0
<i>Producción y transmisión de materiales educativos</i>	\$0	\$0	\$27,377,547
<i>La Escuela es Nuestra</i>	\$0	\$0	\$1,383,247,500
<i>Becas para la población atendida por el sector educativo</i>	\$29,512,587	\$31,283,342	\$32,298,580
<i>Servicios de educación básica en el D.F.</i>	\$7,329,619,977	\$7,114,205,096	\$7,649,054,992
<b>Ciencia, Tecnología e Innovación</b>	<b>\$40,060,702</b>	<b>\$41,575,824</b>	<b>\$41,183,518</b>
<i>Investigación y desarrollo tecnológico en salud</i>	\$40,060,702	\$41,575,824	\$41,183,518
<b>Coordinación de la Política de Gobierno</b>	<b>\$25,032,569</b>	<b>\$30,187,732</b>	<b>\$51,720,919</b>
<i>Atención a refugiados en el país</i>	\$158,334	\$183,742	\$34,619
<i>Registro e Identificación de Población</i>	\$70,452	\$12,527,730	\$18,791,600
<i>Coordinación con las instancias que integran el SIPINNA</i>	\$17,899,263	\$17,476,260	\$32,894,700
<i>Capacitación y educación para el ejercicio democrático de la ciudadanía</i>	\$6,904,520	\$0	\$0
<b>Justicia</b>	<b>\$19,593,473</b>	<b>\$18,167,237</b>	<b>\$10,673,955</b>
<i>Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación</i>	\$188,800	\$2,228,349	\$188,800
<i>Actividades de apoyo administrativo</i>	\$39,949	\$59,644	\$55,592
<i>Investigar y perseguir los delitos del orden federal</i>	\$18,886,934	\$15,155,645	\$0
<i>Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito</i>	\$395,961	\$723,599	\$0
<i>Investigar y perseguir los delitos cometidos en materia de derechos humanos</i>	\$0	\$0	\$10,429,563
<i>Investigar, perseguir y prevenir delitos del orden electoral</i>	\$81,829	\$0	\$0
<b>Vivienda y Servicios a la Comunidad</b>	<b>\$14,469,361</b>	<b>\$0</b>	<b>\$0</b>
<i>Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)</i>	\$14,469,361	\$0	\$0
<b>Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales</b>	<b>\$7,070,416</b>	<b>\$6,470,114</b>	<b>\$2,866,775</b>
<i>Desarrollo Cultural</i>	\$6,741,049	\$6,148,719	\$2,334,755
<i>Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales</i>	\$329,367	\$321,395	\$532,021

PROGRAMA PRESUPUESTARIO	2018	2019	2020
<i>Relaciones Exteriores</i>	\$1,000,000	\$1,000,000	\$1,000,000
<i>Atención, protección, servicios y asistencia consulares</i>	\$1,000,000	\$1,000,000	\$1,000,000
<i>Comunicaciones</i>	\$990,000	\$0	\$0
<i>Regulación y Supervisión de Telecomunicaciones y Radiodifusión</i>	\$990,000	\$0	\$0
<b>Monto total de los programas presupuestarios</b>	<b>\$112,537,490,275</b>	<b>\$82,176,348,027</b>	<b>\$79,916,543,247</b>

Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

Con el propósito de focalizar el estudio en la identificación de las manifestaciones del nivel de importancia de la agenda de primera infancia bajo la óptica de la asignación programática-presupuestal y su evolución en el periodo 2018 a 2020, se seleccionaron algunos programas representativos que reflejan la complejidad del

ajedrez técnico y político del presupuesto bajo los siguientes criterios: los ganadores (aumento presupuestal), los perdedores (disminución presupuestal), los extinguidos (desaparición de programas) y los nuevos (creación de intervenciones públicas para atender un problema identificado).<sup>14</sup>

### 5.3.1 LOS GANADORES

1. El programa "Prevención y control de enfermedades" del IMSS tuvo un incremento en el periodo de 976 millones, que representan el 80%, al pasar de mil 222 millones en 2018 a 2 mil 198 millones en 2020.
2. El "Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)", el cual tiene como principal objetivo aportar recursos a las entidades federativas para la prestación de servicios de salud a la población que no cuenta con empleo formal o no está incorporada en algún régimen de seguridad social que incluya el acceso a servicios de salud, tuvo un incremento del 10%, al pasar de 8 mil 207 millones en 2018 a 9 mil 78 millones en 2020.
3. El "Seguro Popular", aunque desapareció en 2019 como consecuencia de la reforma a la Ley General de Salud en ese mismo año, le fueron asignados recursos para el siguiente ejercicio fiscal como parte del proceso de transición para la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), observa un incremento de 699 millones, al pasar de 10 mil 865 millones en 2018 a 11 mil 564 millones en 2020.
4. Los Servicios de Guardería del IMSS tuvo un ligero incremento del 4% (574 millones), al pasar de 11 mil 908 en 2018 a 12 mil 482 millones en 2020. Pese al incremento en el presupuesto, este resulta todavía insuficiente para ampliar su cobertura, dado que para el 2020 cuenta con 254,118 lugares instalados para una demanda potencial de 981,501, por lo que sólo atiende el 25%.
5. Finalmente, aunque es reducida la proporción de los recursos asignados a la "Coordinación con las instancias que integran SIPINNA" respecto del total de los programas presupuestarios orientados a la primera infancia, es relevante por las actividades de coordinación que realiza para lograr articular acciones y políticas en favor de la infancia, observado un incremento del 83%, al pasar de 17 millones en 2018 a 32 millones en 2020.

<sup>14</sup> En algunos casos, se consultó la información relativa a su funcionamiento en la página de transparencia presupuestaria Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#consultas>

## 5.3.2 LOS PERDEDORES

1. El programa “Atención a la salud” del IMSS presenta una disminución al 2020 de 18 mil 75 millones, que representa casi la mitad de los recursos con los que contaba en 2018, al transitar de 38 mil 113 millones a 20 mil 38 millones.
2. El programa “Educación Inicial y Básica Comunitaria” de Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), cuyo propósito es ejecutar estrategias que garanticen el derecho a la educación de niños que viven en zonas de pobreza, aislamiento y alto rezago social del país, tuvo una disminución en el periodo de 477 millones, que representan el 54%, al pasar de 882 millones en 2018 a 405 millones en 2020. Es importante destacar el eventual impacto en la ya de por sí baja cobertura del programa, pues para el 2020 planea atender a 406,903 niños y niñas de 0 a 3 años 11 meses de edad atendidos a través de los servicios de Educación Inicial Comunitaria que viven en localidades de alta y muy alta marginación y/o rezago social de un total de 2,279,877 niños susceptibles de ser atendidos, de tal manera que únicamente cubre al 17% del total de la población objetivo.
3. El programa “Producción y distribución de libros y materiales educativos” a cargo de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), orientado a proporcionar a docentes de educación preescolar libros y materiales educativos, presenta una reducción en el periodo de 468 millones, que representan el 44%, al pasar de mil 55 millones en 2018 a 587 millones en 2020.
4. El “Fondo de Aportaciones Múltiples-Asistencia Social (FAM)” es uno de los ocho fondos que integran actualmente el Ramo General 33 (Aportaciones federales para entidades federativas y municipios), el cual busca garantizar el derecho a la protección de la salud que incluye el mejoramiento de la nutrición y la asistencia social a los grupos más vulnerables, observa una disminución del 44% con 380 millones, al pasar de 865 millones en 2018 a 485 millones en 2020.
5. Finalmente, por la relevancia de su objetivo, se identifica el programa de “Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”, que busca tutelar el interés superior de la niñez y obligar a todas las autoridades garantizar su protección y materialización, se observa un decremento del 6% en el periodo.

## 5.3.3 LOS EXTINGUIDOS

1. El Programa “PROSPERA Inclusión social, vertiente salud” operó hasta el 2019, por lo que su extinción representa una disminución de 2 mil 400 millones de pesos. Focalizado a los hogares con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo (pobreza extrema), su objetivo era contribuir al bienestar social e igualdad mediante intervenciones que buscaban ampliar sus capacidades de alimentación, salud y educación, con un esquema de corresponsabilidad. Bajo esta vertiente, el programa ofrecía un “Paquete Básico Garantizado de Salud (PBGS)” que consistía entre otros la prestación de servicios de salud como la atención prenatal a mujeres embarazadas, en general a las familias beneficiadas y control nutricional en niñas y niños menores de 5 años; así como apoyos en especie como la entrega de suplementos alimenticios tanto a mujeres embarazadas y en lactancia, como a niñas y niños beneficiarios de 6 a 59 meses.

2. El programa “PROSPERA Inclusión social, vertiente bienestar”, operado por la Secretaría de Bienestar (antes de Desarrollo Social), consistía en una transferencia monetaria condicionada para gastos de alimentación. Durante su último año de operación, tuvo una cobertura de 6 millones 100 mil familias. La cancelación de este programa con dicha vertiente implicó una reducción de 14 mil 589 millones de pesos en el gasto orientado a la primera infancia.
3. El programa “Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras” también operado por la hoy Secretaría de Bienestar, desapareció en 2019, aunque se le asignó presupuesto ese año, tenía como propósito brindar a madres, padres solos y tutores en situación de carencia o pobreza y que buscaban empleo, trabajaban o estudiaban, servicios de cuidado y atención infantil para sus hijos de entre 1 y 4 años (hasta 6 años en caso de niñas y niños con discapacidad) en cualquiera de las Estancias Infantiles afiliadas al Programa. El costo de los servicios era cubierto por el gobierno (\$950 mensuales por cada niña o niño y \$1,800 en caso de discapacidad). En su último año de operación, benefició a 290 mil 957 niñas y niños. La eliminación del programa en consecuencia implicó la reducción de 3 mil 712 millones al gasto público para la atención de la primera infancia.
4. El programa “Atención a Jornaleros Agrícolas” que operó la entonces Secretaría de Desarrollo Social hasta el 2018, sin bien es cierto era limitada su asignación presupuestal para la primera infancia, poco más de 17 millones, cumplía un propósito fundamental para reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población jornalera agrícola y de los integrantes de sus hogares, como era el otorgamiento de becas para garantizar la asistencia de los hijos a preescolar, además de apoyos alimenticios a niñas y niños, así como para mujeres embarazadas o en lactancia materna.
5. Finalmente, pese a que no ha desaparecido el “Programa Nacional de Becas” operado por la SEP (es una oferta amplia de becas, para cursar los niveles de educación básica, media superior, superior y posgrado, así como para cultura, deporte y docencia), para el 2020 no se asignó recursos presupuestales para la primera infancia, lo que implica una disminución de 23 millones. Si bien es cierto, no es un monto significativo, si lo es en cuanto su impacto, pues se trata de becas de manutención dirigidas a niños que cursan el nivel básico (preescolar) en modalidad escolarizada que brinda el CONAFE y que habitan en localidades rurales e indígenas que registran altos y muy altos grados de marginación y rezago social, o bien niños que padezcan algún tipo de discapacidad.

Por otra parte, pese a que el programa “Becas para el Bienestar Benito Juárez, Educación Básica” es considerado como prioritario por la actual administración para apoyar a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en condiciones de pobreza y marginación para que continúen sus estudios, y que incluye a la educación inicial y preescolar, no se advierte asignación de recursos para la primera infancia en el Anexo Transversal. Al revisar la ficha del programa en la página de transparencia presupuestaria, se identifica el otorgamiento de las becas a niñas y niños que cumplen 6 años inscritos en primer grado de primaria. Es decir, no se encontró información que permita comprobar que las becas actualmente benefician a la población en primera infancia.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Cfr. Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez. Disponible en: <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=11S072>

## 5.3.4 LOS NUEVOS

1. El Programa “Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras” a cargo de la Secretaría de Bienestar, pretende atender la problemática asociada al desaparecido programa de “Estancias infantiles”. Su objetivo es mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral mediante la entrega de un apoyo económico para el cuidado y atención infantil de las niñas y niños a cargo de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian y que no tienen acceso directo o por parentesco a los sistemas de seguridad social, en específico al cuidado y atención infantil como prestación laboral. El apoyo económico consiste en una transferencia no condicionada a los padres con niña(s) y niño(s) a su cargo de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años de edad, por un monto de \$1,600 bimestrales por cada niña o niño (máximo de 3 niñas o niños por hogar en el mismo periodo, salvo que se trate de nacimientos múltiples). En caso de niñas y niños con discapacidad, de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 6 años, el apoyo económico es de \$3,600 bimestrales por cada niña o niño.

El programa no tiene el carácter de universal, sino que es focalizado, dando prioridad para ser beneficiarias(os) a las personas que habitan municipios indígenas, de alto rezago social, pobreza extrema, zonas con alto grado de marginación, altos índices de violencia, la zona fronteriza, así como las zonas turísticas y aquellas que generen estrategias integrales de desarrollo.

Sin embargo, se advierten algunas debilidades en su diseño y cobertura. El otorgamiento del apoyo, al no ser condicionado, no garantiza que el recurso se emplee efectivamente para el cuidado y la atención infantil, además de que inexplicablemente excluye del beneficio a las niñas y niños de 0 a 1 año de edad. Por otra

parte, tiene una baja cobertura, pues durante el primer bimestre de 2020 únicamente apoyó a 126 mil 037 personas, lo que representa que sólo la atención del 47% de su población objetivo estimada en 264,559.<sup>16</sup> Para el ejercicio fiscal 2020 le fueron asignados 2 mil 192 millones, de los cuales 2 mil 103 millones de pesos aparecen reflejados en el Anexo 18.

2. El programa “La Escuela es Nuestra” es administrado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y busca dignificar las condiciones de las escuelas públicas de nivel básico, con prioridad a los planteles ubicados en zonas de muy alta y alta marginación y localidades de población indígena, a través de hacer llegar de manera directa, sin intermediarios, recursos para su mantenimiento y mejoramiento, que son administrados a través de un Comité Escolar de Administración Participativa (CEAP), elegidos por la propia comunidad escolar en asamblea. Además, los Comités supervisan los trabajos de mejora e informan a la asamblea los avances y rinden cuentas a través del periódico mural de su escuela. Para el presente ejercicio fiscal, de acuerdo al Anexo 18 se otorgaron 7 mil 280 millones, de los cuales mil 383 millones están orientados a la primera infancia.

La debilidad que se advierte en el diseño de este programa se explica por sí sola: no existe un mecanismo formal de fiscalización y rendición de cuentas de los recursos otorgados, lo cual no implica de ninguna manera una desconfianza del papel y compromiso de los padres de familia, sino la renuncia del gobierno para llevarlo a cabo, argumentando corrupción, dispendio, clientelismo y discrecionalidad en el manejo del presupuesto destinado a la infraestructura educativa, antes ejecutado por el hoy extinguido Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED).

<sup>16</sup> Cfr. Información de acuerdo al último padrón público del programa, correspondiente al periodo enero-febrero de 2020. Disponible en: Programas Integrales para el desarrollo. Programa Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras. Disponible en: <https://pub.bienestar.gob.mx/spp/resumenes/padronpid.jsp>

3. El programa “Expansión de la Educación Inicial”, también operado por la SEP, aunque no es nuevo, es hasta el 2020 que se incorpora en el Anexo Transversal, tiene como objetivo contribuir a la política social mediante el fortalecimiento y ampliación de los servicios de educación inicial, en las modalidades de escolarizada y no escolarizada. Le fueron asignados 800 millones en el PEF 2020, de los cuales 776 millones se encuentran registrados en el anexo transversal

Sin embargo, de acuerdo a la información del programa, se advierte que tiene una muy baja cobertura, tanto en la modalidad escolarizada, como no escolarizada: para el 2020 se estableció una meta de 9, 044 niños de 0 a 3 años de edad para que reciban el servicio de educación inicial a través los Centros de Atención Infantil (CAI) de la SEP y de 3,351 de niños de 0 a 3 años que serán atendidos a través de la modalidad no escolarizada, que consiste en que agentes educativos acudan a los hogares para asesorar y orientar a los padres de familia en su propio contexto respecto de los cuidados y atenciones

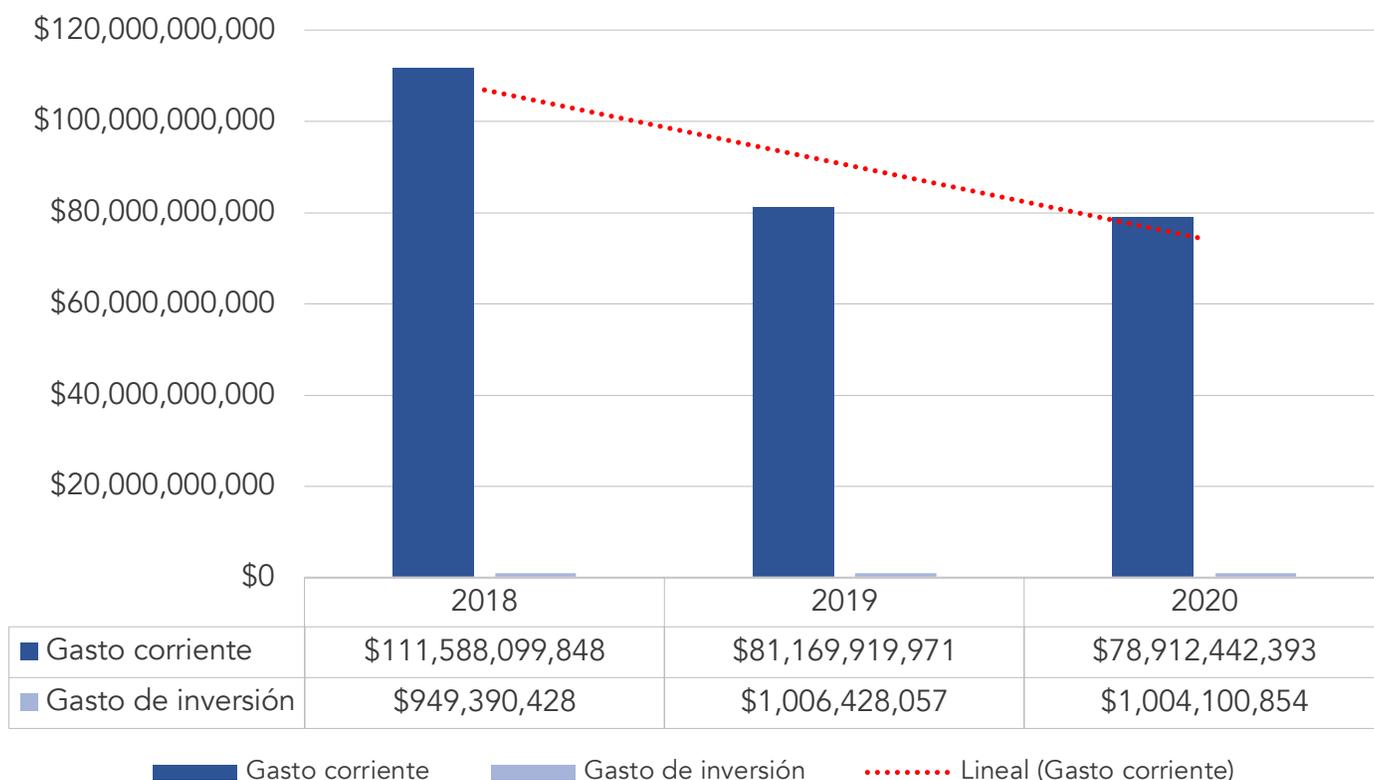
que deben proporcionarle a sus hijos, sin embargo el número de niñas y niños entre 0 y 3 años es de 6 millones 523 mil. Es decir, para el primer caso tendrá una cobertura del 0.14% y de 0.05% para la segunda.

4. Finalmente, el programa “Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral” es operado por el recién creado Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y surgió de la transferencia de recursos del entonces Seguro Popular. Tiene como objetivo propiciar, bajo criterios de universalidad e igualdad, que se generen las condiciones que permitan brindar a las personas sin seguridad social, el acceso gratuito, progresivo, efectivo, oportuno, de calidad y sin discriminación a los servicios médicos, incluidas intervenciones quirúrgicas, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud. Para el ejercicio fiscal 2020 se identifican 564 millones para la atención de la primera infancia del país.

## 5.4 ¿EN QUÉ SE GASTA EN PRIMERA INFANCIA?

La clasificación económica del gasto público permite identificar los recursos presupuestales según su naturaleza, es decir gasto corriente (sueldos, salarios, materiales, etc.) o gasto de inversión (adquisición de bienes muebles, inmuebles e intangibles, así como obra pública y proyectos productivos). En este sentido, la tendencia del gasto público en primera infancia en el periodo 2018-2020, según dicha clasificación es la siguiente:

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO EN PRIMERA INFANCIA 2018-2020



Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

Como es posible identificar, el 99% del gasto público en primera infancia es gasto corriente, el cual se ha visto reducido en el periodo en casi un 30%, disminuyendo 32 mil 675 millones, al pasar de 111 mil 588 millones de pesos a 78 mil 912 millones.

En tanto que el gasto de inversión presentó en el periodo un ligero incremento de 54 millones en el periodo que representa tan sólo

el 5% adicional, lo que implica las limitaciones para la adquisición de bienes muebles e inmuebles, así como la realización de obra pública en beneficio de la primera infancia. Los recursos identificados en este rubro corresponden a gasto en obra pública realizada por algunas entidades federativas a partir de las aportaciones federales realizadas a través del FASSA.

## 5.5 ¿EN DÓNDE SE GASTA EN PRIMERA INFANCIA?

A continuación, se presenta el análisis geográfico del presupuesto para la primera infancia en el periodo 2018-2020, cabe señalar que dicha distribución incluye a las entidades federativas, así como un rubro de recursos asignados al extranjero, los cuales corresponden al programa “Atención, protección, servicios y asistencia consulares” a cargo de la Cancillería, además de un rubro que se clasifica como “No distribuible geográficamente” correspondiente a algunos programas, sin advertirse el criterio específico

para ello, como es el caso de la totalidad de los recursos asignados a “Expansión de la educación inicial” y “La Escuela es nuestra”.

Se resalta el hecho de que es alto el porcentaje de gasto público que tiene una distribución geográfica en las entidades federativas de la República: 103 mil millones 762 millones en 2018 (92%), 72 mil 970 millones en 2019 (89%) y 74 mil 207 millones en 2020 (93%).<sup>17</sup>

ENTIDAD FEDERATIVA	2018	2019	2020
Aguascalientes	\$994,418,009	\$750,315,069	\$831,476,289
Baja California	\$2,452,045,682	\$1,723,721,590	\$1,845,003,283
Baja California Sur	\$665,676,806	\$473,360,654	\$504,308,839
Campeche	\$502,341,846	\$371,040,582	\$419,208,149
Chiapas	\$1,444,118,75	\$1,159,503,086	\$1,525,998,019
Chihuahua	\$2,791,319,822	\$2,003,135,978	\$2,223,605,211
Ciudad de México	\$47,166,494,669	\$33,169,666,327	\$27,937,123,575
Coahuila	\$2,202,633,735	\$1,518,439,308	\$1,614,067,746
Colima	\$661,383,289	\$499,901,086	\$531,147,181
Durango	\$1,076,928,256	\$758,587,735	\$839,339,466
Estado de México	\$6,066,187,029	\$3,964,239,238	\$4,792,657,287
Guanajuato	\$2,635,273,067	\$1,895,583,112	\$2,462,889,084
Guerrero	\$1,554,155,924	\$1,241,208,123	\$1,467,562,209
Hidalgo	\$1,098,502,329	\$813,807,142	\$1,005,518,915
Jalisco	\$4,812,586,779	\$2,978,214,895	\$3,464,054,391
Michoacán	\$1,920,660,930	\$1,411,569,226	\$1,731,521,457
Morelos	\$1,092,120,072	\$806,574,051	\$918,400,375
Nayarit	\$799,618,618	\$585,374,173	\$627,065,776
Nuevo León	\$3,623,067,156	\$2,307,061,069	\$2,617,461,943
Oaxaca	\$1,273,330,401	\$1,019,464,267	\$1,245,525,910
Puebla	\$2,244,216,903	\$1,511,712,412	\$1,956,212,902
Querétaro	\$1,136,787,689	\$846,660,221	\$1,042,861,972
Quintana Roo	\$931,205,993	\$680,531,738	\$741,342,220
San Luis Potosí	\$1,346,260,299	\$962,484,713	\$1,148,924,661
Sinaloa	\$1,864,591,841	\$1,319,615,943	\$1,458,106,855

<sup>17</sup> Estas cifras no consideran los rubros de “En el extranjero”, ni tampoco los “No distribuible geográficamente” a fin de solo identificar aquellos que corresponden a las entidades federativas.

ENTIDAD FEDERATIVA	2018	2019	2020
Sonora	\$2,408,656,539	\$1,776,386,826	\$1,842,331,622
Tabasco	\$817,373,170	\$606,855,054	\$757,103,272
Tamaulipas	\$2,183,556,758	\$1,598,885,453	\$1,673,697,276
Tlaxcala	\$584,033,272	\$436,583,108	\$520,274,294
Veracruz	\$3,132,976,816	\$2,161,257,228	\$2,642,925,005
Yucatán	\$1,420,828,344	\$951,137,025	\$1,058,487,444
Zacatecas	\$859,273,460	\$667,869,240	\$760,879,902
En el extranjero	\$1,000,000	\$1,000,000	\$1,000,000
No distribuible geográficamente	\$8,773,866,014	\$9,204,602,355	\$5,708,460,716
<b>Monto total</b>	<b>\$112,537,490,276</b>	<b>\$82,176,348,02</b>	<b>\$79,916,543,247</b>

Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

Como es posible advertir, todas las entidades federativas sufrieron una disminución en la asignación presupuestal, salvo Chiapas (con un incremento del 6%), que en conjunto implican una reducción de 29 mil 555 millones, que representa el 90% de la disminución presupuestal en el periodo 2018-2020 que es de 32 mil 620 millones.

Es importante destacar que si bien es cierto se identifica a la Ciudad de México con la mayor reducción presupuestal en el periodo, con 19 mil 229 millones, también lo es que, al analizar los componentes del presupuesto bajo esta perspectiva, se identifica que se tratan en su mayoría de recursos para la operación de organismos públicos de carácter nacional, como el Hospital Infantil, el Instituto Nacional de Perinatología, el Instituto Nacional de Pediatría, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, así como para actividades de coordinación de política a cargo del SIPINNA nacional o exclusivas para la Ciudad de México como la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México. Por lo anterior, se decide no incorporarla en el contraste con el resto de las entidades federativas a fin de no distorsionar los resultados del análisis. En consecuencia, la reducción observada en las entidades federativas, sin considerar a la Ciudad de México es de 10 mil 326 millones.

Los 10 estados con mayores reducciones en el periodo y que en conjunto representan el 71% del presupuesto son:

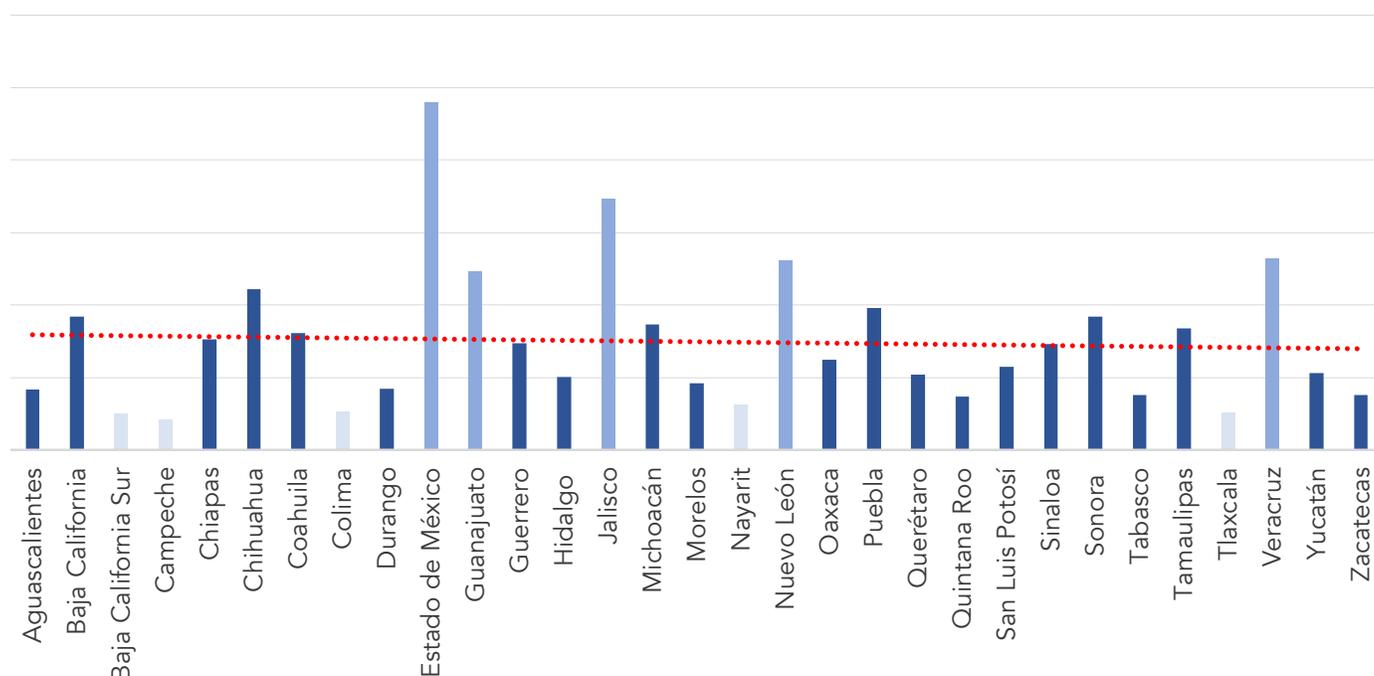
1. Jalisco con mil 348 millones (-28%).
2. Estado de México con mil 273 millones (-21%).
3. Nuevo León con mil 005 millones (-28%).
4. Baja California con 607 millones (-25%).
5. Coahuila con 588 millones (-27%).
6. Chihuahua con 567 millones (-20%).
7. Sonora con 566 millones (-24%).
8. Tamaulipas con 509 millones (-23%).
9. Veracruz con 490 millones (-16%).
10. Sinaloa con 406 millones (-22%).

En contraparte, las 5 entidades federativas cuyas reducciones fueron menos acentuadas en el periodo son:

1. Oaxaca con 27 millones (-2%).
2. Tabasco con 60 millones (-7%).
3. Tlaxcala con 63 millones (-11%).
4. Campeche con 83 millones (-17%).
5. Guerrero con 86 millones (-6%).

Finalmente, se identifica que las 5 entidades federativas con la menor asignación presupuestal son Campeche, Baja California Sur, Tlaxcala, Colima y Nayarit; en contraparte los 5 estados con mayor asignación presupuestal son Estado de México, Jalisco, Veracruz, Nuevo León y Guanajuato.

## DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PARA PRIMERA INFANCIA POR ENTIDAD FEDERATIVA EN 2020



Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

## 5.6 ¿CUÁNTO SE GASTA EN CADA NIÑA Y NIÑO EN PRIMERA INFANCIA?

A continuación, se presenta el gasto per cápita en los niños de primera infancia proyectado para el ejercicio fiscal 2020. Es importante destacar que la estimación incluye la totalidad del gasto presupuestado en las entidades federativas, de tal manera que se consideran tanto las transferencias en efectivo como los beneficios en especie, pero también los gastos de operación

de las unidades administrativas responsables. Además, al igual que en el apartado anterior, se excluye de la estimación a la Ciudad de México (aunque se presenta la información en el cuadro), por las mismas razones aducidas, a fin de eliminar la asimetría referida e intentar que no distorsione los datos en conjunto.

ENTIDADES FEDERATIVAS	POBLACIÓN DE 0 A 5 AÑOS	GASTO POR ENTIDAD FEDERATIVA	GASTO PER CÁPITA ANUAL	GASTO PER CÁPITA MENSUAL
Aguascalientes	151,595	\$831,476,289	\$5,485	\$457
Baja California	358,823	\$1,845,003,283	\$5,142	\$428
Baja California Sur	83,104	\$504,308,839	\$6,068	\$506
Campeche	107,754	\$419,208,149	\$3,890	\$324
Chiapas	758,603	\$1,525,998,019	\$2,012	\$168
Chihuahua	387,092	\$2,223,605,211	\$5,744	\$479
Ciudad de México	636,905	\$27,937,123,575	\$43,864	\$3,655
Coahuila	359,022	\$1,518,439,308	\$4,496	\$375

ENTIDADES FEDERATIVAS	POBLACIÓN DE 0 A 5 AÑOS	GASTO POR ENTIDAD FEDERATIVA	GASTO PER CÁPITA ANUAL	GASTO PER CÁPITA MENSUAL
Colima	81,210	\$531,147,181	\$6,540	\$545
Durango	205,883	\$839,339,466	\$4,077	\$340
Estado de México	1,683,148	\$4,792,657,28	\$2,847	\$237
Guanajuato	686,988	\$2,462,889,084	\$3,585	\$299
Guerrero	424,566	\$1,467,562,209	\$3,457	\$288
Hidalgo	321,130	\$1,005,518,915	\$3,131	\$261
Jalisco	878,995	\$3,464,054,391	\$3,941	\$328
Michoacán	550,849	\$1,731,521,457	\$3,143	\$262
Morelos	202,888	\$918,400,375	\$4,527	\$377
Nayarit	141,784	\$627,065,776	\$4,423	\$369
Nuevo León	547,811	\$2,617,461,943	\$4,778	\$398
Oaxaca	449,715	\$1,245,525,910	\$2,770	\$231
Puebla	724,063	\$1,956,212,902	\$2,702	\$225
Querétaro	236,363	\$1,042,861,972	\$4,412	\$368
Quintana Roo	181,083	\$741,342,220	\$4,094	\$341
San Luis Potosí	297,945	\$1,148,924,661	\$3,856	\$321
Sinaloa	309,870	\$1,458,106,855	\$4,706	\$392
Sonora	305,653	\$1,842,331,622	\$6,028	\$502
Tabasco	280,760	\$757,103,272	\$2,697	\$225
Tamaulipas	378,376	\$1,673,697,276	\$4,423	\$369
Tlaxcala	145,630	\$520,274,294	\$3,573	\$298
Veracruz	858,590	\$2,642,925,005	\$3,078	\$257
Yucatán	213,355	\$1,058,487,444	\$4,961	\$413
Zacatecas	190,932	\$760,879,902	\$3,985	\$332
<b>Totales</b>	<b>13,140,485</b>	<b>\$74,207,082,531</b>	<b>\$5,647</b>	<b>\$471</b>
<b>Sin Ciudad de México</b>	<b>12,503,580</b>	<b>\$46,269,958,955</b>	<b>\$3,701</b>	<b>\$308</b>

Fuente: elaboración propia con base en el Anexo 18 del ejercicio fiscal 2020, así como las estimaciones de población al 2019 de CONAPO.

Como es posible advertir, bajo esta perspectiva, el gasto per cápita anual promedio a nivel nacional es de \$3 mil 701 y de tan sólo \$308 mensuales, identificándose a nivel subnacional profundas desigualdades al respecto: Colima (el mayor gasto per cápita) gasta más de tres veces que Chiapas (el menor gasto per cápita) o Sonora gasta más del doble que Oaxaca. Es

decir, en materia de primera infancia, también se reproduce el mismo fenómeno de desigualdad regional que aqueja al país.

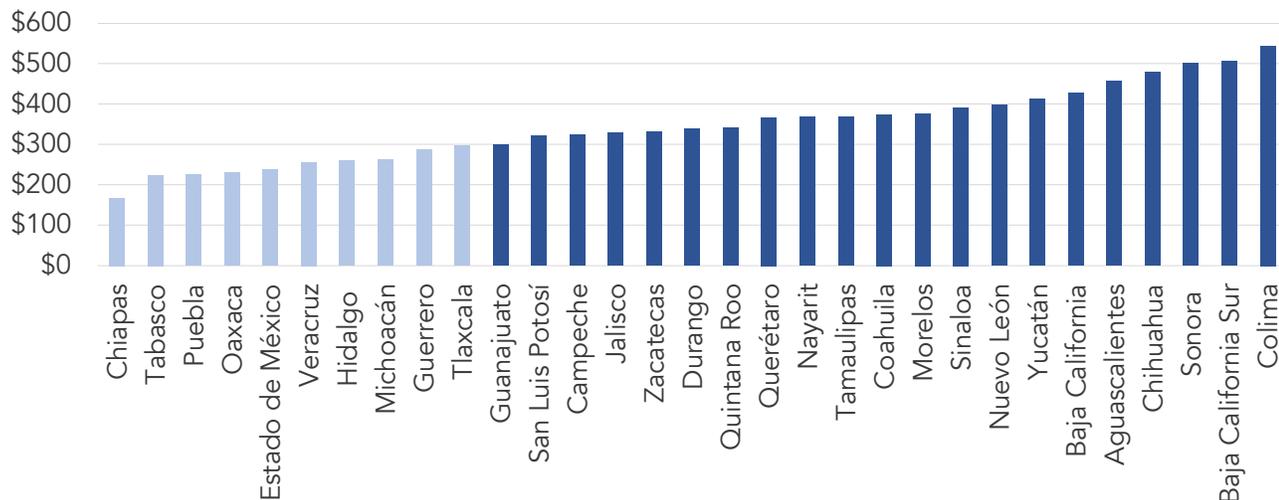
Por otra parte, se destaca que las 10 entidades federativas que gastan menos por cada niña y niño, también son quienes, de acuerdo al CONEVAL,<sup>18</sup> tienen en su mayoría

<sup>18</sup> Cfr. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018. México, agosto de 2019. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_18/Pobreza\\_2018\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf)

los porcentajes más altos de población en situación de pobreza (la media nacional es de 41%):

1. Chiapas (76%).
2. Tabasco (53%).
3. Puebla (58%).
4. Oaxaca (66%).
5. Estado de México (42%).
6. Veracruz (61%).
7. Hidalgo (43%).
8. Michoacán (46%).
9. Guerrero (66%).
10. Tlaxcala (48%).

### DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PARA PRIMERA INFANCIA POR ENTIDAD FEDERATIVA EN 2020



Fuente: elaboración propia con base en el Anexo 18 del ejercicio fiscal 2020, así como las estimaciones de población al 2019 de CONAPO.

Como ha demostrado la evidencia, el problema de la pobreza se agudiza más en la población en primera infancia. En un estudio realizado de manera conjunta por el CONEVAL y UNICEF, se identificó que la población de

entre 0 a 5 años enfrenta mayores porcentajes de pobreza, especialmente de pobreza extrema, al compararla con la población de 6 a 11 años y la de 12 a 17 años.

### PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 0 A 17 AÑOS EN SITUACIÓN DE POBREZA, SEGÚN GRUPO DE EDAD, 2016



Fuente: elaboración propia con base en el Estudio "Pobreza infantil y adolescente en México 2008-2016" elaborado por CONEVAL y UNICEF.

<sup>19</sup> Cfr. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. Pobreza infantil y adolescente en México 2008-2016. Dónde viven y qué características tiene la población de 0 a 17 años en situación de pobreza. México, diciembre de 2019. Disponible en; [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/UNICEF\\_CONEVAL\\_POBREZA\\_INFANTIL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/UNICEF_CONEVAL_POBREZA_INFANTIL.pdf).

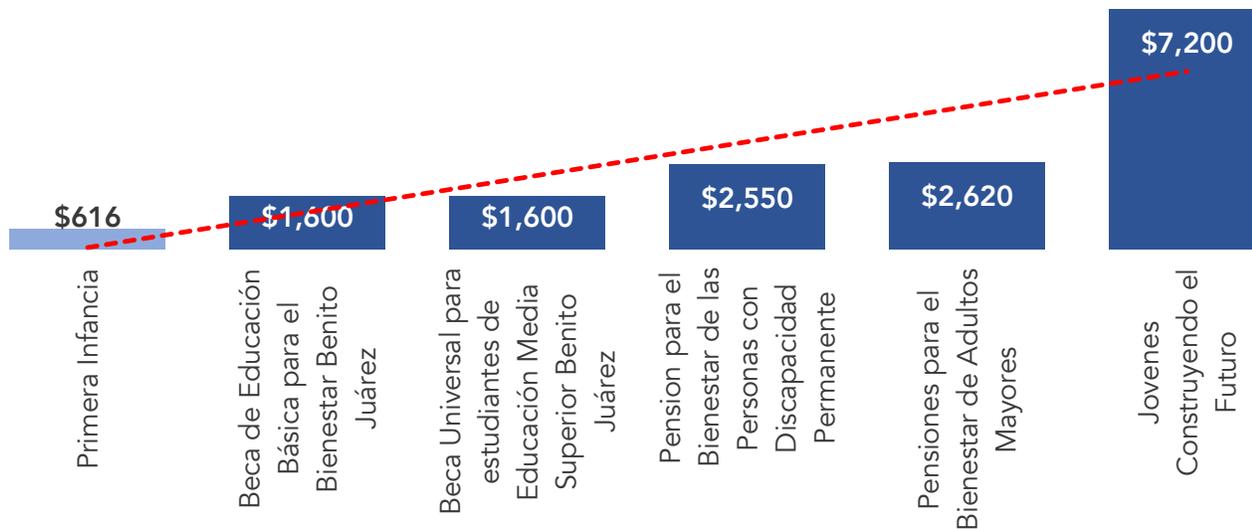
Adicionalmente, el mismo estudio identificó que en 226 municipios se concentran la mitad de las niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza extrema, de los cuales 160 se localizan en Chiapas, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Veracruz. Lo anterior, guarda congruencia con las entidades federativas identificadas con menos gasto per cápita en primera infancia.

Finalmente, a fin de ilustrar el insuficiente gasto público en primera infancia que refleja su nivel de importancia en la agenda pública, se presenta un comparativo con una selección de algunos de los programas emblemáticos de la presente administración federal que beneficia a diversos grupos poblacionales, la cual ha caracterizado como "prioritarios" y que desde la narrativa presidencial están diseñados para apoyar a los más necesitados y que consisten fundamentalmente en transferencias monetarias no condicionadas.<sup>20</sup>

Para ello, se proyectó el gasto per cápita mensual en primera infancia que es de \$308 a nivel nacional, a un monto bimestral, resultando la cantidad de \$616.<sup>21</sup> Lo anterior, con el propósito de realizar el contraste con los programas sociales que mayoritariamente entregan los recursos de manera bimestral, salvo el Programa "Jóvenes Construyendo el Futuro" cuya beca de \$3,600 se otorga de manera mensual, resultando un monto bimestral de \$7,200.

Además, en el comparativo se incluye el programa "Becas para el Bienestar Benito Juárez, Educación Básica", pues pese a que su diseño incluye a niñas y niños en educación inicial y preescolar, no se encontró evidencia, a partir de la información pública, que actualmente se otorguen este tipo de becas para la población en primera infancia.

### GASTO PER CÁPITA PRIMERA INFANCIA VS. PROGRAMAS SOCIALES PRIORITARIOS



Fuente: elaboración propia con base en la información de programas prioritarios del gobierno en 2020.

Como puede apreciarse, todas resultan superiores a lo destinado a la primera infancia: se gasta 2.5 veces más en becas, más de 4 veces en

apoyos a adultos mayores y 12 veces más a los jóvenes que no cuentan con trabajo ni realizan estudios.

<sup>20</sup> Para conocer los objetivos y operación de los 30 proyectos y programas prioritarios establecidos por la administración del Presidente López Obrador, véase <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>

<sup>21</sup> Es importante destacar que el gasto per cápita de primera infancia incluye el presupuesto del programa "Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, hijos de Madres Trabajadoras", el cual brinda un apoyo bimestral de \$1,600.

## 5.7 PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE DERECHOS.

La Convención sobre los Derechos del Niño fue el primer instrumento que incorporó toda la escala de derechos humanos internacionales, entre ellos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como aspectos de la legislación humanitaria. Los artículos de la Convención pueden agruparse en cuatro categorías de derechos: Supervivencia, Desarrollo, Protección y Participación.<sup>22</sup>

1. Los Derechos a la Supervivencia: se trata de los derechos a la vida, la atención de la salud, a la nutrición, a la vivienda digna, al acceso al agua potable, así como a la seguridad social.
2. Los Derechos al Desarrollo: son derechos a los recursos, las aptitudes y las contribuciones necesarias para el pleno desarrollo del niño. Incluyen derechos a la educación, tiempo libre y recreación, actividades culturales e información sobre los derechos. Estos derechos exigen no solamente que existan los medios para lograr que se cumplan, sino también acceso a ellos.

3. Los Derechos a la Protección: son los derechos a vivir en un contexto seguro y a contar con una identidad y nacionalidad, incluyen la protección contra todo tipo de malos tratos, abandono, explotación y crueldad, e incluso el derecho a una protección especial en tiempos de guerra y protección contra los abusos del sistema de justicia criminal.
4. Los Derechos a la Participación: los niños y niñas tienen derecho a la libertad de expresión y a expresar su opinión sobre cuestiones que afecten su vida social, económica, religiosa, cultural y política. Los derechos a la participación incluyen el derecho a emitir sus opiniones y a que se les escuche, el derecho a la información y el derecho a la libertad de asociación. El disfrute de estos derechos en su proceso de crecimiento ayuda a los niños y niñas a promover la realización de todos sus derechos y les prepara para desempeñar una función activa en la sociedad.

En este sentido, la tendencia del gasto público en primera infancia en el periodo 2018-2020, según la clasificación por categoría de derechos es la siguiente:

CATEGORÍA DE DERECHOS	2018	2019	2020
<i>Supervivencia</i>	\$72,065,437,833	\$54,418,117,587	\$54,352,718,458
<i>Desarrollo</i>	\$25,810,212,893	\$23,370,679,877	\$25,498,082,614
<i>Protección</i>	\$14,648,987,469	\$5,368,241,677	\$57,329,699
<i>Participación</i>	\$12,852,080	\$19,308,886	\$8,412,476
<b>Total</b>	<b>\$112,537,490,275</b>	<b>\$83,176,348,027</b>	<b>\$79,916,543,247</b>

Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

Como es posible advertir la categoría "Supervivencia" concentra la mayor proporción de los recursos públicos orientados a la primera infancia, del 64% en 2018 al 68% en 2020 con respecto del total del presupuesto orientado

a la primera infancia, y es al mismo tiempo la que ha visto reducido de manera sistemática su asignación presupuestal en más de 17 mil 712 millones de pesos. Esta categoría incluye a los programas de Atención a la Salud, Prevención

<sup>22</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, UNICEF, 1989. Disponible en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

y control de enfermedades, Salud materna, sexual y reproductiva, así como los Fondos FAM y FASSA, entre otros.

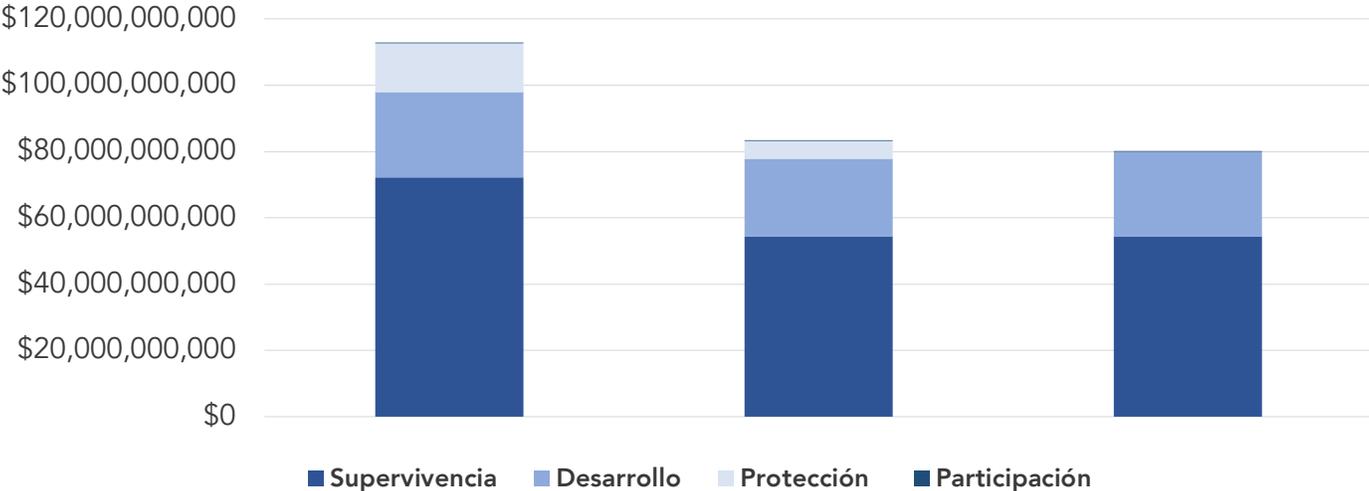
Por su parte la categoría "Desarrollo" se ha mantenido relativamente estable en la asignación de recursos en el periodo cercana a los 25 mil millones. Sin embargo, como consecuencia de la reducción del total del presupuesto ha visto incrementada su proporción al pasar del 23% en 2018 a 32% en 2020. En la cual se identifican por ejemplo los programas presupuestarios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, Expansión de la Educación Inicial, Producción y distribución de libros y materiales educativos, Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras y Servicios de guardería, entre otros.

Por su parte, la categoría "Protección" también se vio altamente afectada, con una reducción de casi el 100%, al pasar de 14 mil 648 millones en 2018 a tan sólo 57 millones en 2020, con lo cual pasó de concentrar el 13% del total del presupuesto a únicamente el 0.07%. La razón de

ello, estriba en que el desaparecido programa "Prospera, vertiente bienestar" se encontraba asociado a esta categoría de derechos, de acuerdo a la información del Anexo 18, lo cual probablemente no resultara del todo apropiado o producto de confusión, en virtud de que el programa brindaba componentes propios de los derechos a la supervivencia y al desarrollo, como son los bienes y servicios públicos para fortalecer la alimentación y garantizar la educación dirigidas a la población en pobreza, lo que es propio de la clasificación funcional de "Protección social". Actualmente, incluye programas como la Coordinación con las instancias que integran el SIPINNA, la Protección y restitución de los derechos de las niñas y niños, así como el Registro e Identificación de Población.

Finalmente, la categoría "Participación", tuvo una disminución del 35%, al pasar de 12 millones a sólo 8 millones. En esta categoría se identifica el programa de Promoción de la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación, a cargo del CONAPRED.

**DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL POR CATEGORÍA DE DERECHOS 2018-2020**



Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

Como puede apreciarse, existe una distribución desigual de los recursos públicos por categoría de derechos, pues el 99.9% se orienta a los derechos de supervivencia y desarrollo, en tanto

que menos del 0.1% corresponde a los derechos de protección y participación, lo cual limita alcanzar una garantía integral de los derechos de la primera infancia.

## 6. EL IMPACTO DE LA AUSTERIDAD EN EL GASTO PÚBLICO DE PRIMERA INFANCIA EN TIEMPOS DEL COVID-19.

Actualmente como sociedad nos enfrentamos a una situación inédita y extraordinaria, como consecuencia de la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 que vendrá aparejada de una severa crisis económica global, nombrada ya como el “Gran Confinamiento” y que de acuerdo a diversos especialistas y organismos internacionales se pronostica que será más fuerte que la Gran Depresión de 1929: el Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta, en su escenario menos adverso, que el crecimiento mundial en 2020 descenderá a -3% y un -6.6% para nuestro país;<sup>23</sup> el Banco Mundial por su parte, estima una contracción de 7.5%,<sup>24</sup> la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) una reducción del -8.6%,<sup>25</sup> en tanto que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) prevé una contracción de -5.3% para la región y de -6.5% para México.<sup>26</sup>

Esta crisis mundial agravará las brechas de desigualdad, agudizará las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad en su conjunto e incrementará en número y magnitud los problemas públicos, con especial énfasis en las niñas y niños, si los gobiernos no deciden y actúan con la rapidez y pertinencia que el escenario nacional y global impone para intentar mitigar la incertidumbre respecto del impacto de la crisis en las vidas cotidianas de millones de personas.

En un reciente estudio del CONEVAL, estimó los efectos de la pandemia en el incremento de pobreza en el país, lo que representaría entre 8.9 y 9.8 millones de personas más en pobreza y

entre 6.1 y 10.7 millones de personas adicionales caería al umbral de pobreza extrema, además podría provocar que la población que en 2018 no era pobre ni vulnerable, tenga afectaciones que los lleven a encontrarse en alguna de estas condiciones. En pocas palabras, la crisis va a cambiar las condiciones de ingresos de la población.<sup>27</sup>

Con relación al empleo, de acuerdo con el INEGI durante la actual contingencia sanitaria ha disminuido en 12.5 millones la población ocupada, además de que, de los 20 millones de personas disponibles para trabajar en abril de 2020, 11.3 millones dejaron de trabajar debido a la suspensión temporal de su trabajo sin recibir pago.<sup>28</sup>

La evidencia disponible confirma la estrecha relación entre las recesiones económicas y el deterioro del bienestar infantil, al ser el sector que padece de manera más inmediata, desproporcionada, creciente y durante un lapso mayor frente a otros grupos poblacionales. Son quienes sufren de manera más directa y dramática la vulneración de sus derechos más básicos.

No hay país en el mundo, sin importar su nivel de desarrollo, que eluda a la ecuación crisis y deterioro en el bienestar infantil. Lo que sí existe es la diferencia respecto a la solidez, oportunidad y eficacia de las intervenciones públicas que garantiza mayores probabilidades de éxito para frenar e incluso revertir en el mediano plazo el detrimento en las condiciones de vida de niñas y niños a través del fortalecimiento institucional

<sup>23</sup> Cfr. “Perspectivas de la economía mundial”. FMI, abril 2020. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

<sup>24</sup> Cfr. “Perspectivas Económicas Globales”. BM, junio 2020. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>

<sup>25</sup> Cfr. “Perspectivas económicas de la OCDE”. OCDE, junio 2020. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134\\_134137-jdwxum94tv&title=Perspectivas-economicas-OCDE-junio-2020oe.cd/1l/33h](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134137-jdwxum94tv&title=Perspectivas-economicas-OCDE-junio-2020oe.cd/1l/33h)

<sup>26</sup> Cfr. “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”. CEPAL, abril 2020. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf)

<sup>27</sup> Cfr. “La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID) en México”. CONEVAL, mayo 2020. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica\\_Social\\_COVID-19.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf)

<sup>28</sup> Cfr. “Encuesta telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) 2020. INEGI, junio 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/investigacion/etoe/default.html>

de los sistemas de protección y de programas públicos orientados al bienestar de la infancia.<sup>29</sup>

Lo anterior, es pertinente ante el escenario moldeado por las recientes medidas anunciadas por el Presidente como parte del plan gubernamental para enfrentar la crisis económica que afecta al país por el coronavirus, entre las que se destaca la intensificación de la rigurosa política de austeridad.<sup>30</sup>

Es decir, mayores recortes a las asignaciones presupuestales de la administración pública federal, como es la reducción del 75% de recursos correspondientes a las partidas de servicios generales y materiales y suministros, así como posponer en general las acciones y el gasto de gobierno, salvo 38 programas y proyectos caracterizados como “prioritarios” desde la óptica presidencial.

De los cuales se identifican sólo 3 programas orientados a la primera infancia, el primero de manera exclusiva y los dos restantes como parte de su población objetivo: Programa de apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, la Escuela es Nuestra

y Atención médica y medicamentos gratuitos y uno de manera transversal como es la defensa de los derechos humanos, aunque sin claridad para determinar los contenidos y programas presupuestarios específicos, así como tampoco a los ejecutores del gasto.<sup>31</sup>

Si bien es cierto, es incuestionable la necesidad de los gobiernos para efectuar recortes presupuestales, para poder reorientar recursos para enfrentar la crisis sanitaria, económica y social, también lo es que en esa compleja decisión debe considerarse los elevados costos de dismantelar y debilitar el aparato administrativo, quien es en primera y última instancia el responsable de ejecutar las acciones de gobierno para atender las necesidades sociales.

A continuación, se incluye un breve análisis del impacto del decreto que endurece las medidas de austeridad, entre ellas la disminución del 75% en materiales y suministros y servicios generales. Para ello, se muestra el gasto público programado del Anexo 18 para el ejercicio fiscal 2020, de acuerdo a la clasificación por objeto de gasto.

OBJETO DE GASTO	PRIMERA INFANCIA	%	NIÑEZ	%	ADOLESCENCIA	%
Capítulo 1000 “Servicios personales”	\$28,604,848,612	36%	\$34,260,979,685	7%	\$61,419,373,820	37%
Capítulo 2000 “Materiales y suministros”	\$7,752,520,152	10%	\$7,598,435,309	1%	\$4,067,649,382	2%
Capítulo 3000 “Servicios generales”	\$12,983,612,814	16%	\$4,310,193,530	1%	\$3,575,465,677	2%
Capítulo 4000 “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”	\$21,012,389,797	26%	\$52,232,923,084	10%	\$81,861,233,630	50%
Capítulo 5000 “Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles”	\$0	0%	\$0	0%	\$10,921,646	0.01%
Capítulo 8000 “Participaciones y aportaciones”	\$9,563,171,872	12%	\$421,196,819,930	81%	\$14,102,455,272	9%
<b>Total Anexo Transversal</b>	<b>\$79,916,543,247</b>	<b>100%</b>	<b>\$519,599,351,538</b>	<b>100%</b>	<b>\$165,037,099,427</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales (2018-2020).

<sup>29</sup> Cfr. “Los niños de la recesión. El impacto de la crisis económica en el bienestar infantil en los países ricos”. UNICEF, octubre 2014. Disponible en: [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc12-sp\\_web.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc12-sp_web.pdf)

<sup>30</sup> Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican. Diario Oficial de la Federación del jueves 23 de abril de 2020. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020)

<sup>31</sup> Al respecto véase el Acuerdo “SIPINNA/EXT/01/2020 por el que aprueban acciones indispensables para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes durante la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”, en donde se argumenta la necesidad de garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes. Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 2020. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593790&fecha=26/05/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593790&fecha=26/05/2020)

Como es posible advertir, se advierte un impacto desigual, pues mientras que para el caso del gasto para niñez ambos capítulos de gasto representan sólo el 2% y para adolescencia es de 4%, para el caso de primera infancia representa más de una cuarta parte del total (26%). Es decir, la población en primera infancia será la más afectada con la medida de austeridad decretada por el Presidente.

Menos recursos para el arrendamiento de inmuebles y equipo informático, para el abasto de combustible para los vehículos, para la adquisición de materiales y útiles de oficina, para el pago de servicios de agua, luz, telefonía, internet, para gastos operativos y trabajos de campo y un largo etcétera, sin duda tendrán un impacto negativo en la operación adecuada de los diversos programas presupuestarios.

En este sentido, de disminuir los recursos presupuestales en los servicios públicos básicos dirigidos a la primera infancia se amenaza su supervivencia y salud, pues se incrementarán los índices en la mortalidad, desnutrición y anemia, revirtiendo los logros alcanzados en los años recientes.

También están en riesgo los avances en la cobertura de inmunización y que se produzcan

brotos de enfermedades prevenibles mediante la vacunación. Impactaría negativamente su aprendizaje, tanto por el cierre de Centros de Educación inicial o Estancias Infantiles, como por la falta de acceso a programas de educación inicial y de herramientas para apoyar el aprendizaje de niñas y niños.

Sin programas que proporcionen apoyo práctico a los padres y cuidadores sobre las atenciones apropiadas para los niños, así como manejar su propia salud mental, se pone en riesgo su seguridad, pues los crecientes cierres de las fuentes de trabajo y las medidas de confinamiento implican un mayor peligro de que los niños presencien o sean víctimas de violencia y abusos, provocado por el estrés, el hacinamiento y la incertidumbre económica de las familias.

Por ello, es imprescindible redoblar los esfuerzos orientados tanto a priorizar la continuidad de los servicios públicos centrados en las niñas y niños, como a mantener visible en la agenda pública a la primera infancia en estos tiempos de crisis, pues ellos serán los más afectados por la inacción o débiles respuestas en oportunidad, calidad y cobertura de los gobiernos.

## **7. DONDE ESTÁ EL DINERO ESTÁ LA PRIORIDAD: TRENES, AEROPUERTOS Y REFINERÍAS.**

El presupuesto no sólo es una herramienta eminentemente técnica que permite al gobierno programar, ejecutar y controlar el gasto público, sino que también debemos entenderla como una manifestación del poder político, pues al asignar recursos públicos necesariamente se debilitarán o favorecerán a grupos sociales, regiones o sectores.

Además, hay que considerar que los gobiernos se enfrentan a un dilema permanente: por un lado, reconocer la escasez de los recursos públicos y por otra parte la existencia de ingentes problemas públicos, es decir los

recursos siempre son limitados e insuficientes para cubrir todas las necesidades y demandas sociales. Para abordar el dilema, los gobiernos, desde su óptica influida por determinadas posturas políticas y económicas e incluso valores ideológicos, priorizan los problemas y por tanto su asignación presupuestal.

Del contenido del estudio se advierte que la primera infancia no es una prioridad, sólo se advierten muy pocos programas etiquetados como prioritarios y que por sus objetivos y coberturas no alcanzan para cubrir la aspiración de una Política Integral para el Desarrollo de la

Primera Infancia. Por lo que surge la interrogante siguiente: ¿cuáles son entonces las prioridades del gasto público?

Para responder a ello, baste revisar el documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para el ejercicio fiscal 2021, conocido como "Pre-criterios 2021".<sup>32</sup>

En dicho documento que forma parte del proceso presupuestario y que debe enviarse al Congreso de la Unión a más tardar el 1° de abril de cada año, se enlistan los programas prioritarios para el 2021, señalándose el monto aprobado para el 2020 y el deseable para el 2021. Del análisis de dicho documento, se advierten 81 programas y proyectos, con un monto de 664 mil 452 millones para el 2020 y una proyección para el 2021 de 742 mil 205 millones, es decir un incremento de 77 mil 753 millones, que representa un 11%.

Al revisar cada uno de los programas y proyectos prioritarios, se identifica que la mayoría tiene

un incremento marginal del 3%. Sin embargo, resaltan dos, por su monto e incremento. El primero es el proyecto "Modernización y rehabilitación de la infraestructura aeroportuaria y de conectividad" a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional, que tiene un presupuesto para el 2020 de mil 911 millones y se proyecta para el 2021, un monto de 27 mil 574 millones, lo que representa un incremento de más de trece veces.

El segundo es "Proyectos de Transporte Masivo de Pasajeros", que tiene un presupuesto de 2 mil 500 millones y se desea que para el siguiente ejercicio fiscal cuente con 26 mil 730 millones, es decir más de diez veces. Es decir, las máximas prioridades de la administración del Presidente López Obrador para el siguiente año son el Nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, así como los Trenes Maya y Transístmico.

La respuesta a la pregunta planteada se responde por sí misma.

<sup>32</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda. "Pre-criterios 2021". Abril de 2020. Disponible en: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/paquete\\_economico/precgpe/precgpe\\_2021.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/precgpe/precgpe_2021.pdf)

## 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

### CONCLUSIONES:

- En México, se observa un importante avance legislativo e institucional en materia de primera infancia, sin embargo, este no se ha visto traducido en un fortalecimiento presupuestal.
- Pese a la evidencia teórica y empírica que apuntala la importancia estratégica de la inversión en primera infancia, en México no se ha consolidado el concepto de inversión en primera infancia en el país, en virtud de que los recursos públicos asignados a la garantía de sus derechos son escasos y es limitada su vinculación a una efectiva política integral para el desarrollo de la primera infancia.
- Existen diversas metodologías empleadas para estimar el gasto en primera infancia y que sirven de referencia para concluir que se gasta muy poco en primera infancia: para la OCDE alrededor de 0.4% del PIB, para UNICEF es del 0.8%, para CIEP es del 0.7% y de acuerdo a nuestras estimaciones es del 0.3%. En pocas palabras, la inversión en primera infancia no es prioridad, por lo que se sigue considerando sólo como gasto.
- En términos reales, el monto de los recursos públicos dirigido a niñas, niños y adolescentes del país ha disminuido en el lapso del 2012 a 2020, lo que implica un retroceso de 9 años en materia de gasto público para la población de 0 a 18 años del país, que representan más del 30% de la población en México.
- La estimación es preliminar, ya que podría ser mayor como consecuencia de la fuerte contracción económica, en parte por los efectos económicos de la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID y por otra por la ausencia de medidas anti cíclicas para enfrentar la crisis económica que se avizora para el 2020. Pese a la narrativa de la actual administración de marcar distancia de los regímenes neoliberales, en materia de gasto en primera infancia se observa la misma tendencia de disminución.
- En el periodo de 2018 a 2020 se observa una reducción sistemática de los recursos orientados a la primera infancia en más de 32 mil millones de pesos, que representa una disminución del 30%.
- Se advierte que la distribución de recursos a la primera infancia establecidos en el Anexo Transversal no es equitativa de acuerdo al tamaño de la población, ya que las niñas y niños en primera infancia representan la tercera parte (33%) del grupo total de la población de 0 a 18 años; no obstante, del total recursos consignados en el Anexo 18, la primera infancia recibe únicamente el 10% de los recursos.
- La primera infancia es el único grupo etario que de manera sistemática ha visto reducida la asignación de recursos presupuestales del total del Anexo 18, al pasar del 14% en 2018 a tan sólo el 10% en 2020.
- De acuerdo a la clasificación administrativa del presupuesto, el principal ejecutor del gasto en primera infancia es el IMSS que concentra el 44% del gasto total, principalmente para la operación de diversos programas de prestación de servicios, como son "Atención a la salud", "Prevención y control de enfermedades" y "Servicios de guardería".
- En segundo lugar, se encuentran las entidades federativas, responsables de ejecutar el gasto federalizable correspondiente al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que juntos representan el 24% del gasto en primera infancia.
- Además, destaca que la Secretaría de Bienestar es la dependencia de la Administración Pública Federal que más ha disminuido los recursos públicos que destina para la atención de la primera infancia, como

consecuencia de la desaparición de los programas “Prospera, vertiente bienestar” y “Estancias infantiles” que se encontraban bajo su responsabilidad.

- De acuerdo a la clasificación funcional del presupuesto, se observa que la finalidad “Desarrollo social” que incluye las funciones de “Salud”, “Educación”, “Protección Social” y “Recreación y Cultura”, es la que concentra el 99% del presupuesto y en consecuencia es la que ha disminuido de manera progresiva y sistemática.
- En contraparte, menos del 0.1% de los recursos corresponden a la finalidad “Gobierno”, y han sido asignados al Secretariado Ejecutivo del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, quien tiene bajo su responsabilidad coordinar a las dependencias y entidades de la administración pública para la implementación de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI).
- La función “Salud”, por si misma, concentra el 65% del gasto en primera infancia y la función “Educación” representa el 14%.
- La función “Protección social” es la que más ha visto reducido sus recursos de manera constante en el periodo, acumulando una disminución de 16 mil 815 millones de pesos, como consecuencia de la desaparición de los programas “Prospera” y “Estancias Infantiles”. Esta función cubre cuestiones como las prestaciones en efectivo y en especie a familias con hijos, apoyos para sufragar los costos de ciertas necesidades como la discapacidad, la distribución y dotación de alimentos y bienes básicos a población en situación de pobreza, así como servicios de asistencia social que se prestan en comunidades indígenas, entre otros.
- De acuerdo a la clasificación programática del presupuesto, en el periodo, se eliminaron 17 programas presupuestales asociados a

la primera infancia y surgieron 7 programas nuevos, por lo que el balance final es una disminución de 10 programas.

- Entre los programas que desaparecieron se destaca el Programa “Prospera Inclusión social”, en sus dos vertientes, salud y bienestar, así como el Programa de “Estancias infantiles”, los cuales a partir de diversas evaluaciones habían demostrado su efectividad para atender los problemas asociados; así como el programa de “Atención a Jornaleros Agrícolas” que era relevante para reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población jornalera agrícola y de los integrantes de sus hogares.
- Entre los nuevos programas se encuentra “Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras” que cuenta con una cobertura de atención de tan sólo 14% de su población objetivo, además de que excluye del beneficio a las niñas y niños de 0 a 1 año de edad y no garantiza que el beneficio otorgado efectivamente se emplee para el cuidado y la atención infantil.
- Por otra parte, los programas que mayormente han visto reducidas sus asignaciones presupuestales son “Atención a la salud” del IMSS, “Educación Inicial y Básica Comunitaria” de CONAFE, “Producción y distribución de libros y materiales educativos” a cargo de la CONALITEG, así como el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
- En contraparte, los pocos programas que han aumentado sus recursos son “Prevención y control de enfermedades” del IMSS y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- De acuerdo a la clasificación económica del presupuesto, el 99% del gasto público en primera infancia es gasto corriente, en tanto que el gasto en inversión que tan sólo representa el 1%, se ha incrementado de manera marginal en el periodo, resultando

insuficiente para ampliar la infraestructura que beneficie a la primera infancia.

- De acuerdo a la clasificación geográfica del presupuesto, el 93% de los recursos para la primera infancia tienen una distribución territorial, eso significa que un alto porcentaje del presupuesto a primera infancia se distribuye a las entidades federativas, ya sea por la vía aportaciones federales del FASSA y FAM, así como la ejecución de programas federales.
- Todas las entidades federativas han visto reducidas sus asignaciones presupuestales de carácter federalizable, salvo el estado de Chiapas, que aumentó un 6%.
- Entre las entidades federativas que destacan por la magnitud de sus reducciones se encuentran: Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Sinaloa.
- El gasto per cápita anual promedio a nivel nacional es de \$3 mil 701 y de tan sólo \$308 mensuales, identificándose a nivel subnacional profundas desigualdades al respecto. Es decir, en materia de primera infancia, también se reproduce el mismo fenómeno de desigualdad regional que aqueja al país.
- Las entidades federativas que menor gasto tienen en primera infancia son las que concentran el mayor porcentaje de su población en condición de pobreza.
- Al contrastar el monto de los apoyos sociales de algunos programas emblemáticos de la actual administración, todos resultan superiores a lo destinado a la primera infancia: se gasta 2.5 veces más en becas, más de 4 veces en apoyos a adultos mayores y 12 veces más a los jóvenes que se capacitan en un centro de trabajo.
- A partir del análisis por categoría de derechos (supervivencia, desarrollo, protección y participación), se identifica que todas ven reducidas sus asignaciones presupuestales, por lo que se advierte que el volumen del presupuesto resulta insuficiente para hacer efectivos los derechos de la primera infancia.
- La categoría de "Supervivencia" presenta una disminución de más de 17 mil 712 millones y la categoría de "Desarrollo" una reducción acumulada en el periodo de 312 millones.
- Por su parte la categoría "Protección", presenta una reducción de 14 mil 591 millones, los cuales resultan insuficientes para garantizar el derecho de niñas y niños a la protección de todas las formas de violencia, aunque explicada a partir de la asociación, no afortunada, a esta categoría del desaparecido programa "Prospera, vertiente bienestar".
- La categoría con menor presupuesto es "Participación" lo que refleja la limitada responsabilidad del Estado para garantizar este derecho, a través de la creación de espacios y modalidades de participación en los procesos de decisión y ejecución de las políticas de primera infancia.
- Además, se observa una distribución desigual de los recursos públicos por categoría de derechos, pues el 99.9% se orienta a los derechos de supervivencia y desarrollo, en tanto que menos del 0.1 corresponde a los derechos de protección y participación, lo cual limita alcanzar una garantía integral de los derechos de la primera infancia. Para el caso de los derechos de protección, se gasta tan sólo \$4 por cada niña y niño, lo cual resulta insuficiente para garantizar una adecuada protección de los derechos asociados.
- Se observan limitantes metodológicas en la construcción del Anexo transversal, al ser ambiguos los criterios para establecer los porcentajes o cuotas de los presupuestos asignados a los programas que lo integran.
- Por otra parte, se identifican programas que ya no forman parte de los recursos orientados a la primera infancia, sin explicación que

medie, pero que por su propia naturaleza deben estar incluidos. Tal es el caso del programa de "Distribución de leche" a cargo de LICONSA, que solo aparece en el Anexo Transversal para la población en edad de adolescencia; sin embargo, la población objetivo de acuerdo a sus reglas de operación incluye a niñas y niños de 6 meses a 12 años.

- También se identificaron algunos programas que se han incorporado de manera reciente, aún y cuando cuentan con una larga data en su operación, como es el caso del Programa "Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil" operado por el ISSSTE, el cual existe desde 1984, pero que es incluido en el Anexo a partir del 2020. Así como el programa "Expansión de la Educación Inicial" que existe desde el 2015, sin embargo, es hasta el 2020 que aparece reflejado en el Anexo Transversal.

- Además, se destaca el gran ausente de los programas dirigidos a la primera infancia en la identificación por grupo etario en el Anexo Transversal y que refleja las fallas metodológicas en su elaboración, se trata del "Programa de vacunación" a cargo de la Secretaría de Salud, pues la totalidad de los recursos públicos que asciende a mil 981 millones de pesos se encuentran asignados exclusivamente al grupo etario de 6 a 12 años. Sin embargo, es claro que las niñas y niños de 0 a 6 años son los principales beneficiarios de los esquemas de vacunación, baste mencionar que para el 2020 se establecieron como metas del programa la cobertura de vacunación pentavalente de 1,941,634 niños menores de 1 año, respecto de la vacuna de triple viral SRP (sarampión, paperas y rubéola) en niños de 6 años de edad a un total de 2,200,783 niños con 6 años (95%) y para la aplicación de la vacunación con DPT (difteria, tos ferina y tétanos) a 2,089,877 de niños con 4 años.

- La evidencia disponible confirma la estrecha relación entre las recesiones económicas y el deterioro del bienestar infantil, al ser el sector que padece de manera más

inmediata, desproporcionada, creciente y durante un lapso mayor frente a otros grupos poblacionales, por lo que las medidas de austeridad gubernamental para hacer frente a la pandemia del COVID-19 que incluye la reducción del 75% en materiales y suministros y servicios generales, tendrán un mayor impacto en la población de primera infancia, pues le representa el 26% del total de su presupuesto, en tanto que para el caso de niñez y adolescencia sólo representa el 5%.

- Dentro de las prioridades del gasto público en México no se encuentra la primera infancia, sino la continuidad de los programas sociales definidos como prioritarios, así como las obras emblemáticas en infraestructura de la autodenominada Cuarta Transformación.

## RECOMENDACIONES:

1. **Reponer los recursos recortados a programas esenciales para el bienestar de la primera infancia**, como lo son los correspondientes a Programa de Educación Básica y Comunitaria de CONAFE; las becas para las niñas y niños que asisten CONAFE, Educación Preescolar, que eran financiadas por el Programa Nacional de Becas; los correspondientes al Fondo de Aportaciones Múltiples-Asistencia Social; y los del Programa de Protección y Restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes. Los primeros dos son necesarios para brindar a las niñas y niños más pobres del país del país oportunidades de aprendizaje a nivel inicial (0 a 3) y preescolar (3 a 6); el segundo es crítico para proveer a las familias en inseguridad alimentaria de apoyos alimentarios y nutricionales; y el último financia las acciones que debe emprender la Procuraduría de Protección en favor de niñas y niños que son, por ejemplo, víctimas de violencia.
2. **Sustituir los programas presupuestarios que fueron eliminados** por nuevas alternativas programáticas que atiendan las problemáticas que han quedado sin atención, con consecuencias muy graves

para niñas y niños, como lo son la atención a la desnutrición infantil, los espacios de cuidado para bebés cuyos padres carecen de seguridad social, y la atención de niñas y niños de familias de jornaleros agrícolas.

3. **Modificar la modalidad del Programa de Expansión de la Educación Inicial para pasar de un programa U a uno S**, para lograr una mayor transparencia, certeza, eficiencia y eficacia de los recursos que le son asignados y que son distribuidos a las entidades federativas para su operación. En particular, una mejor reglamentación del uso de estos recursos podría permitir incrementar las coberturas actuales con el mismo presupuesto y con ello avanzar en el cumplimiento de la reforma al artículo tercero constitucional sobre la obligatoriedad de la Educación Inicial.
4. **Lograr que las asignaciones presupuestales para la primera infancia correspondan a los mandatos legales y programáticos**, así como a los consensos técnicos y políticos que dieron lugar a los mismos. Para ello, es urgente que las dependencias y entidades de la administración pública federal, de la mano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinen el monto de los recursos necesarios para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Convención, la Constitución y la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en materia de primera infancia, así como de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia y su Ruta Integral de Atenciones.
5. **Planificar un incremento progresivo** de los recursos asignados a primera infancia por parte de todos los ejecutores de gasto. Debido a la crítica situación que vive el país como consecuencias de la pandemia COVID 19, se sugiere **empezar por financiar un paquete de servicios básicos de emergencia** para las niñas y niños menores de 6 años en situación de pobreza, a saber: cobertura básica de vacunación, control y vigilancia del crecimiento y desarrollo, prevención y tratamiento de la desnutrición, educación inicial en cualquiera de sus modalidades, alternativas de cuidado infantil y prevención de violencia.
6. **Integrar un Subanexo Transversal** que identifique y desagregue el presupuesto que las dependencias y entidades de la administración pública federal destinan al desarrollo de los componentes de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia y a la provisión del catálogo de 29 atenciones y servicios prioritarios que integran la Ruta Integral de Atenciones, y con ello romper la lógica inercial con la que hoy se catalogan los recursos destinados a la primera infancia dentro de la integración del Anexo 18.
7. **Revisar la distribución territorial** de los recursos correspondientes a las aportaciones federales y los programas federales para lograr que aquellas entidades federativas con mayor número de niñas y niños en pobreza reciban una mayor proporción de los recursos públicos.

## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. Banco Mundial. "Perspectivas Económicas Globales". BM, junio 2020. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>
2. Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 08 de mayo de 2020. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)
3. \_\_\_\_\_. Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo de 2000. Ley abrogada el 04 de diciembre de 2014. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpdnna/LPDNNA\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpdnna/LPDNNA_abro.pdf)
4. \_\_\_\_\_. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006. Última reforma publicada en el DOF, 19 de noviembre de 2019. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_191119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_191119.pdf)
5. \_\_\_\_\_. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, 04 de diciembre de 2014. Última reforma publicada en DOF el 17 de octubre de 2019. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA\\_171019.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_171019.pdf)
6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación". CEPAL, abril 2020. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf)
7. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. "La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID) en México". CONEVAL, mayo 2020. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica\\_Social\\_COVID-19.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf)
8. \_\_\_\_\_. "Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018". México, agosto de 2019. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_18/Pobreza\\_2018\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf)
9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. "Pobreza infantil y adolescente en México 2008-2016. Dónde viven y qué características tiene la población de 0 a 17 años en situación de pobreza". México, diciembre de 2019. Disponible en; [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/UNICEF\\_CONEVAL\\_POBREZA\\_INFANTIL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/UNICEF_CONEVAL_POBREZA_INFANTIL.pdf)
10. Consejo Nacional de Población. Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050: CONAPO, 2019. Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>
11. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política en materia educativa. Diario Oficial de la Federación, 15 de mayo de 2019. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019)
12. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. "Los niños de la recesión. El impacto de la crisis económica en el bienestar infantil en los países ricos". UNICEF, octubre 2014. Disponible en: [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc12-sp\\_web.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc12-sp_web.pdf)
13. \_\_\_\_\_. "Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México". UNICEF, junio 2015. Disponible en: [https://www.derechoshumanoscdmx.gob.mx/wp-content/uploads/CRC\\_C\\_MEX\\_CO\\_4-5.pdf](https://www.derechoshumanoscdmx.gob.mx/wp-content/uploads/CRC_C_MEX_CO_4-5.pdf)
14. \_\_\_\_\_. "Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 19, Sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño". UNICEF, julio 2016. Disponible en: <https://www.unicef.org.ar/seminario2017/img/documentos/observacion-general-n19-presupuesto.pdf>
15. \_\_\_\_\_. "La inversión en la primera infancia en América Latina. Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región". UNICEF, diciembre 2015. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/3181/file/Primera%20Infancia%20América%20Latina.pdf>
16. \_\_\_\_\_. "Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia". UNICEF, noviembre 2005. Disponible en: <https://www.oacnudh.org.gt/estandares/docs/Organos/Nino/Generales/OGnino7.pdf>
17. \_\_\_\_\_. Convención sobre los Derechos del Niño. UNICEF, 20 de noviembre de 1989. Disponible en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
18. Fondo Monetario Internacional. "Perspectivas de la economía mundial". FMI, abril 2020. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

19. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Encuesta telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) 2020". INEGI, junio 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/investigacion/etoe/default.html>
20. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. "Perspectivas económicas de la OCDE". OCDE, junio 2020. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134\\_134137-jdwxum94tv&title=Perspectivas-economicas-OCDE-junio-2020oe.cd/il/33h](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134137-jdwxum94tv&title=Perspectivas-economicas-OCDE-junio-2020oe.cd/il/33h)
21. \_\_\_\_\_. Doing Better for Children. OCDE, 2009. Disponible en: <http://www.oecd.org/social/family/doingbetterforchildren.htm>
22. \_\_\_\_\_. Data Child policies. OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/social/family/child-well-being/data/policies/>
23. Presidencia de la República. Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican. Diario Oficial de la Federación del jueves 23 de abril de 2020. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020)
24. \_\_\_\_\_. Proyectos y programas prioritarios. Disponible en: <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>
25. Secretaría de Gobernación. Aviso mediante el cual se da a conocer la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia. Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo de 2020. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590079&fecha=23/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590079&fecha=23/03/2020)
26. \_\_\_\_\_. Acuerdo SIPINNA/EXT/01/2020 por el que aprueban acciones indispensables para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes durante la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593790&fecha=26/05/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593790&fecha=26/05/2020)
27. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2012 a 2020. Disponible en: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto)
28. \_\_\_\_\_. Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para el ejercicio fiscal 2021. Abril de 2020. Disponible en: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/paquete\\_economico/precgpe/precgpe\\_2021.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/precgpe/precgpe_2021.pdf)
29. \_\_\_\_\_. Portal de Transparencia Presupuestaria. Anexos Transversales 2018-2020. Disponible en: [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)
30. \_\_\_\_\_. Portal de Transparencia Presupuestaria. Programas. Disponible en <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#consultas>

## PACTO POR LA PRIMERA INFANCIA

Es una iniciativa de incidencia e impacto colectivo cuya visión es hacer de México un país en el que todas las niñas y niños menores de 6 años alcancen su desarrollo pleno e integral, mediante el goce efectivo de todos sus derechos. El colectivo está integrado por más de 450 miembros en toda la República Mexicana, entre los que se encuentran organizaciones de la sociedad civil, academia y fundaciones empresariales.

[www.pactoprimerainfancia.org](http://www.pactoprimerainfancia.org)



**PACTO POR LA PRIMERA INFANCIA®**

EMPIEZA POR LO PRIMERO