

Inversión pública en la infancia y la adolescencia en México

Versión actualizada 2008-2011



unicef 

únete por la niñez

ÍNDICE

Introducción	3
1. ¿Por qué invertir en las niñas, los niños y los adolescentes?	5
2. La importancia de analizar la inversión en infancia y adolescencia en México: objetivos y alcances de la investigación	7
3. ¿Cómo calcular cuánto se invierte? Metodología del estudio	8
3.1. Identificación de los programas presupuestarios en favor de la niñez y la adolescencia	8
3.2. Clasificación temática de la inversión de acuerdo a los cuatro grupos de derechos fundamentales de los niños y los adolescentes	9
3.3. Vías de inversión en los niños, las niñas y los adolescentes del país	10
3.4. Criterios para determinar la proporción del presupuesto asignado a niñas y niños	11
4. ¿Cuánto se invierte en los niños y adolescentes en el país?	12
4.1. Resultados globales 2008-2011	12
4.2. Resultados por grupo de derechos de la infancia y la adolescencia 2010	14
4.3. Desglose multidimensional del gasto. La inversión por derecho, tema y vía de inversión	16
4.4. La inversión en los niños y las niñas de acuerdo al tipo de programa presupuestario	17
5. La institucionalidad del gasto: algunos resultados de la evaluación de los programas federales y estatales	21
6. Conclusiones	23
Bibliografía	25
Apéndice: Resultados por año (2008-2011)	26

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Clasificación del PEF	8
Tabla 2. Clasificación temática	9
Tabla 3. Resultados globales de la estimación de la inversión en infancia y adolescencia, 2008-2011	12
Tabla 4. Desglose temático de la inversión en niños y adolescentes, 2010	15
Tabla 5. Desglose porcentual del gasto total 2010, por derecho, tema y vía de inversión	16
Tabla 6. Tipología de los programas presupuestarios	17
Tabla 7. Principales programas que destinan recursos a los niños, 2010	19

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Rendimiento de la inversión en capital humano en distintas etapas de la vida	6
Gráfica 2. Gasto total en infancia y adolescencia (millones de pesos, precios constantes abril 2011)	12
Gráfica 3. Tendencia de la inversión social en niños (% del PIB), 2008-2011	13
Gráfica 4. Tendencia del gasto total por niño (pesos, precios constantes abril 2011)	13
Gráfica 5. Gasto total en infancia y adolescencia por derechos (millones de pesos, precios constantes abril 2011)	14
Gráfica 6. Desglose de la inversión total en 2010 por derechos (millones de pesos)	15
Gráfica 7. Desglose de la inversión total en 2010 por tipo de programa presupuestario	18
Gráfica 8. Distribución del gasto federalizado en niños y adolescentes por tipo de fondo de aportación	18
Gráfica 9. Resultados de la evaluación practicada por el CIDE, relativa a la institucionalidad de los programas federales y estatales, 2009	21

ÍNDICE DE TABLAS DEL ANEXO

Tabla A. Desglose por derechos de los niños, temas y vías de inversión (especificidad), 2011	26
Tabla B. Desglose por derechos de los niños, temas y vías de inversión (especificidad), 2010	27
Tabla C. Desglose por derechos de los niños, temas y vías de inversión (especificidad), 2009	28
Tabla D. Desglose por derechos de los niños, temas y vías de inversión (especificidad), 2008	29

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

ASF	Auditoría Superior de la Federación
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPD	Control Presupuestario Directo
CPI	Control Presupuestario Indirecto
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
Cuenta Pública	Cuenta de la Hacienda Pública Federal
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FOMMUR	Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INM	Instituto Nacional de Migración
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPI	Oficial de Protección a la Infancia
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SE	Secretaría de Economía
SED	Sistema de Evaluación de Desempeño
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
STYPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Nota a la versión actualizada

En esta edición se presenta al lector una versión actualizada del documento Inversión pública en la infancia y la adolescencia en México para los años 2008 a 2011. La versión anterior –que abarcaba los años 2007-2010– se enfocaba de manera especial en el análisis de los datos de 2010, provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que, como se explica en el documento, es la herramienta de administración del gasto federal que indica cuál es el presupuesto que el Ejecutivo Federal tiene planeado destinar a los distintos rubros de gasto.

La presente versión también se enfoca de manera particular en el análisis de los datos de 2010; no obstante, su fuente no es el PEF sino la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal que, a diferencia del primero, ofrece los montos efectivamente gastados en el periodo considerado. En este sentido, la presente publicación ofrece información sobre los montos efectivamente erogados en beneficio de la infancia y la adolescencia en México durante 2010; asimismo, se actualiza la información relativa a los años anteriores según el índice de precios más reciente. Aunque las tendencias en el gasto y los montos destinados a esta población no se modifican significativamente con respecto a la información basada en el análisis del PEF 2010, se consideró importante actualizarla con fines de precisión.

Por otra parte, se decidió incorporar la información sobre la inversión en niños y adolescentes en 2011, con base en el PEF del año en curso. Así, en esta versión se ofrece la información disponible más reciente, y para facilitar la exposición se decidió no incluir la información relativa a 2007.

Debido a que la tendencia del gasto en este rubro no varía significativamente durante los años analizados, el contenido de esta versión no sufrió modificaciones importantes en cuanto al análisis realizado y a las correspondientes conclusiones y recomendaciones; simplemente se hicieron algunas precisiones y se actualizó la información manteniendo la estructura analítica y expositiva original.

Introducción

Invertir en la infancia es invertir en el desarrollo presente y futuro de un país. Existen varios argumentos para dicha afirmación.

En primer lugar, la Convención sobre los Derechos del Niño, instrumento internacional legalmente vinculante que establece la universalidad de los derechos humanos de los niños y las niñas, consagra en su artículo 4 la obligación de los Estados Parte de asignar el máximo de recursos disponibles para adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para hacer efectivos los derechos de la infancia.

En segundo lugar, la inversión en la infancia es estratégica para el desarrollo de los países pues contribuye a la formación de capital humano y social y, con ello, al bienestar de toda la sociedad.

El compromiso del Estado mexicano de garantizar los derechos de la infancia ha quedado manifiesto con la ratificación de la Convención en 1990, así como con la reforma del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la promulgación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en 2000.

Más allá del marco legal, es pertinente entonces analizar las asignaciones presupuestarias que harán efectivo el compromiso normativo. En tanto instrumento de política pública que refleja la decisión política sobre la mejor utilización de los recursos disponibles, el presupuesto es la expresión más concreta de la prioridad asignada por un país a la inversión en los niños, las niñas y los adolescentes.

Con el objetivo de realizar aportes sustantivos para el diseño de políticas públicas a favor de los derechos de la infancia y la adolescencia en el país, el presente estudio parte de una iniciativa de UNICEF México y de su Consejo Consultivo, y constituye un esfuerzo sistemático por ofrecer información cuantitativa sobre los niveles de inversión social orientada a la niñez en el presupuesto federal mexicano en el periodo comprendido entre 2008 y 2011.

Dado que la cooperación de UNICEF se sustenta en la acción conjunta con contrapartes nacionales para favorecer procesos de aprendizaje mutuo, este estudio fue elaborado con Fundación IDEA, organización dedicada a generar conocimiento sobre políticas públicas para la reducción de brechas de pobreza y desigualdad en el país. Para tal efecto, se ha utilizado una metodología desarrollada y aplicada por UNICEF en otros países de Latinoamérica.

Conocer los montos y la distribución del presupuesto destinado a niños, niñas y adolescentes en el país permitirá sentar las bases para futuros estudios que analicen y evalúen otras dimensiones de dicha inversión, tales como su calidad, transparencia, equidad y eficiencia. Además, este trabajo tiene el propósito de ofrecer una línea de base para el monitoreo de los niveles de inversión que se efectúen en los próximos años.

Así pues, el análisis muestra que en el periodo 2008-2011 la inversión pública promedio en la infancia en México representó casi 6% del Producto Interno Bruto y aproximadamente un tercio del gasto programable total a nivel federal. Estos resultados son muy alentadores e indican que los niveles de inversión en niños y adolescentes en México son similares a los de otros países de Latinoamérica.

Sin embargo, el estudio también revela una distribución desigual de los recursos entre las diversas áreas que deben tenerse en cuenta para alcanzar la garantía integral de los derechos de niños y adolescentes. Así, mientras que ocho de cada diez pesos que el Gobierno Federal destina en su presupuesto a niños y adolescentes se invierten en las áreas de salud y educación, resulta insuficiente la inversión en aquellos programas destinados a garantizar el derecho de los niños a la protección contra todo tipo de violencia, abuso o explotación, así como a promover su participación en las decisiones que les afectan.

Igualmente, el análisis señala otro foco de atención con respecto a las modalidades a través de las cuales se canaliza la inver-

sión: un poco más de 42% de la inversión total en las personas menores de 18 años de edad se distribuye a través del gasto federalizado, es decir, por medio de fondos que son administrados por estados y municipios. De acuerdo al análisis de diversas fuentes, la transparencia en el ejercicio presupuestal de dichos fondos sigue siendo una tarea pendiente. Por otro lado, los recursos dirigidos a niños y adolescentes a través de programas sujetos a reglas de operación –que permiten dar mayor seguimiento a su ejercicio presupuestal y tener un mayor grado de transparencia– representan alrededor de 14% del total de la inversión.

Estos resultados hacen manifiesta la necesidad de concentrar esfuerzos para mejorar no sólo la asignación suficiente, oportuna y equitativa de los recursos destinados a la infancia y a la adolescencia, sino también asegurar que dichos recursos sean eficientemente implementados durante todas las etapas del ciclo presupuestario. Para ello, parece indispensable que la estimación precisa de la inversión en estos grupos se convierta en una práctica regular de las instituciones involucradas en el manejo de recursos para este fin.

UNICEF México y su Consejo Consultivo agradecen ampliamente a todas las instituciones gubernamentales que, en el marco de la cooperación entre el Gobierno de México y UNICEF, han proporcionado valiosa información para llevar a cabo este estudio. En este tipo de acciones queda reflejado el compromiso con la transparencia en el manejo de recursos y en la rendición de cuentas. Ello redundará sin duda en el fortalecimiento de las propias instituciones y, por lo tanto, en políticas sociales eficaces, que promuevan la equidad y que permitan que los niños, las niñas y los adolescentes ejerzan plenamente sus derechos.

Susana Sottoli
Representante de UNICEF en México

César Ortega de la Roquette
Presidente del Consejo Consultivo de UNICEF México

¿Por qué invertir en las niñas, los niños y los adolescentes?

Existen diversos instrumentos normativos internacionales que establecen el marco de principios y obligaciones relativos a la garantía de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. Sin embargo, el más importante en la materia es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), pues es el primer instrumento que consagra los principios y derechos fundamentales de los niños, a saber, el interés superior del niño, la no discriminación, el derecho a la supervivencia, al desarrollo, a la protección y a la participación en todos aquellos aspectos de la vida que les conciernen. En su artículo 4 la CDN establece que los Estados deben hacer efectivos dichos derechos “hasta el máximo de los recursos que dispongan”. Al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, reformar el artículo 4 constitucional y promulgar la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, México se comprometió a garantizar los derechos de las personas menores de 18 años.

La posibilidad de que los niños y los adolescentes efectivamente ejerzan los derechos consagrados en la CDN y en los instrumentos internacionales y nacionales depende de la creación, mediante políticas públicas con enfoque de derechos, de un entorno protector, es decir de las condiciones y entornos propicios para este fin. La inversión social, entendida como la inversión de recursos para la puesta en marcha de políticas públicas eficientes, eficaces y oportunas, es un instrumento para hacer efectivo el ejercicio de los derechos y para promover la equidad.

Invertir de forma equitativa significa asegurar a todos los niños, las niñas y los adolescentes las mismas oportunidades de desarrollo, enfocándose de forma especial en aquellos y aquellas que se encuentren en mayor desventaja. El cumplimiento de sus derechos, que deriva de estas acciones, redundará también en la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Debido al fuerte vínculo que existe entre todos los derechos de los niños, es necesario coordinar las acciones de las diferentes políticas públicas, ya que el incumplimiento de uno de sus derechos puede impedir o dificultar gravemente el ejercicio de otros. Así, para que todos los derechos sean garantizados es necesario llevar a cabo acciones integrales que puedan respon-

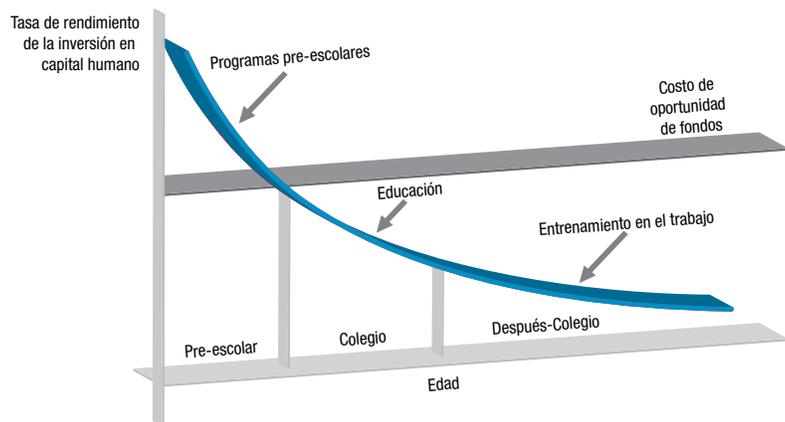
der a las necesidades de la sociedad mexicana en su conjunto, y de los niños y las niñas en particular.¹

Los niños y los adolescentes no sólo representan a los ciudadanos del futuro; forman parte del presente de la sociedad y también hacen contribuciones significativas al desarrollo de la misma, y por ello, como establece la CDN, el Estado debe usar el máximo de recursos de que disponga para garantizar sus derechos. De esta manera, se podrán sentar las bases para formar ciudadanos activos y comprometidos, así como las condiciones para el desarrollo de sociedades donde haya mayor igualdad social y un crecimiento más equitativo.

Además de las consideraciones éticas y legales, la inversión en niños y adolescentes reviste una enorme importancia desde el punto de vista económico. Ha sido suficientemente documentado que una inversión adecuada en las etapas de infancia y adolescencia constituye la base para asegurar no sólo el bienestar inmediato de las familias, sino también la cohesión, la productividad y el desempeño económico futuros de una sociedad. El trabajo de James Heckman (2006), por ejemplo, ha demostrado que el desarrollo del capital humano es un proceso dinámico, que comienza en etapas tempranas de la vida y continúa durante todo el ciclo vital. Hoy se sabe que la creencia de que los seres humanos nacen con capacidades genéticamente predeterminadas y cerebros completamente desarrollados es equivocada: el cerebro se sigue desarrollando durante los primeros años de la infancia. Como lo demostró Young (2002) la nutrición, la crianza y la estimulación cognitiva influyen decisivamente en la posibilidad del niño o la niña de desarrollar todo su potencial en cuanto a salud, capacidades cognitivas y socioemocionales.

Con respecto a la educación, Mincer (1958) fue el primero en demostrar que las diferencias en el nivel educativo de los individuos se relacionan más tarde con diferencias salariales, y Schultz (1961, 1971) demostró de forma empírica la importancia de la educación en el aumento de la productividad experimentado por los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XX. Así, es posible afirmar que la inversión en la infancia

¹ Véase UNICEF (2010).



Tasa de rendimiento de la inversión en capital humano estableciendo inversión equitativa en todas las edades

Gráfica 1. Rendimiento de la inversión en capital humano en distintas etapas de la vida

Fuente: CISS (2010).

contribuye a un incremento de la productividad en el mediano plazo y representa la base del crecimiento económico futuro.

Por otra parte, los planteamientos teóricos de Becker (1964) derivaron en estudios más recientes que demuestran que la inversión en capital humano (en áreas como salud, nutrición, educación y protección social) reporta beneficios tanto para las personas, como para la sociedad en su conjunto.

Lo anterior tiene importantes implicaciones para el diseño de políticas públicas. En primer lugar, indica que la rentabilidad de las inversiones en capital humano es más alta cuando éstas se realizan en personas desde sus primeros años de vida. Para decirlo en otras palabras, no invertir en el desarrollo de niños y niñas puede tener altos costos económicos y sociales, pues el efecto

positivo que dicha inversión tendría difícilmente podrá ser obtenido si ésta se hace cuando han llegado a la etapa adulta.

Asimismo, es necesario tomar en cuenta las consecuencias políticas: una inversión social adecuada en la infancia ayuda a fortalecer el carácter inclusivo y democrático de la sociedad, así como su cohesión.

En segundo lugar, los estudios mencionados señalan que las inversiones realizadas en distintas áreas del capital humano (por ejemplo, en educación, salud y preparación para el mercado laboral) son altamente complementarias entre sí: la inversión en políticas públicas diseñadas desde un enfoque integral es fundamental para el cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia.

La importancia de analizar la inversión en infancia y adolescencia en México: objetivos y alcances de la investigación

Existe evidencia de que el bienestar de la infancia y la adolescencia reviste alta prioridad para el Estado mexicano. Por ejemplo, las decisiones de inversión social en programas como Oportunidades y Apoyo Alimentario que buscan romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza tienen un fuerte énfasis en el fortalecimiento de las capacidades básicas de los niños y los adolescentes. Dichos programas ejercieron durante 2010 un presupuesto de más de 60 mil millones de pesos. Durante ese año, estos dos programas beneficiaron a alrededor de 6 millones 500 mil familias; en otras palabras, una de cada cuatro familias mexicanas recibió sus apoyos.

Sin embargo, a pesar de la magnitud de esta inversión reflejada en el presupuesto, hasta hoy no existen registros oficiales relativos al total de recursos que el Gobierno Federal destina a los niños y los adolescentes del país.² En este sentido, el objetivo de esta investigación es presentar una estimación de la inversión en niños, niñas y adolescentes mexicanos realizada en el periodo 2008-2011, ya que saber cuánto, cómo y en qué áreas se invierte para el desarrollo de estos grupos es condición imprescindible para lograr una mayor y mejor inversión en el futuro del país en términos de equidad, eficiencia e impacto.

Una estimación sobre la inversión en niñas, niños y adolescentes puede ofrecer herramientas al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión para tomar mejores decisiones de política pública, así como proporcionar información precisa para apoyar los programas que ya muestran fortalezas y resultados comprobados, así como para fortalecer los que requieren mejoras de diseño, operación, transparencia y rendición de cuentas.

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, la presente investigación se propone tres objetivos:

- a) Proveer una estimación confiable, relativa a la inversión total que el Gobierno Federal mexicano destina a los niños, las niñas y los adolescentes del país.

- b) Desagregar la inversión, bajo tres criterios de clasificación:
 - temática (por ejemplo: educación, salud, vivienda)
 - de especificidad, es decir, teniendo en cuenta qué tan específico es el gasto en el niño
 - por tipo de programa presupuestario
- c) Generar información útil para diversos sectores de la sociedad mexicana involucrados en la tarea de lograr una mayor y mejor inversión en la niñez mexicana.

En concordancia con estos objetivos, se buscó identificar los programas o iniciativas a través de las cuales el Gobierno Federal mexicano, mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), invierte en niños, niñas y adolescentes del país, así como las vías y los temas de inversión, sin entrar en cálculos sobre cómo se distribuyen efectivamente los recursos presupuestados entre cada uno de los niños del país.

En este sentido, el presente estudio se limitó a la examinación de los gastos federales, específicamente los recursos considerados en gasto programable.³ No incluye inversiones realizadas por gobiernos estatales o municipales, organizaciones de la sociedad civil, o las propias familias mexicanas. Tampoco incluye recursos relativos a los denominados gastos fiscales –correspondientes al dinero que la Federación deja de recaudar por el otorgamiento de tratos fiscales preferenciales a algunos contribuyentes.⁴

Para los años 2008, 2009 y 2010, la estimación se realizó con base en los datos contenidos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; por lo tanto, corresponden a cifras efectivamente erogadas. En el caso de 2011, la estimación se basó en el contenido del PEF, de manera que corresponden a cantidades programadas para su erogación.

³ El gasto programable es aquel que se eroga para cubrir la operación de las instituciones del Gobierno Federal con el fin de brindar servicios a la población y cumplir con metas específicas del Estado. Se le llama programable porque estas instituciones deben 'programar' sus actividades de acuerdo con los ejes de política (Plan Nacional de Desarrollo), e incluye la provisión de servicios de carreteras, relaciones con otros países, servicios de educación, salud, seguridad pública, entre otros. El gasto no programable comprende el costo financiero de la deuda, participaciones a entidades federativas, adeudos de ejercicios fiscales anteriores y programas de saneamiento al sistema financiero.

⁴ A diferencia de lo que ocurre en otros países, en México no se publica información relativa a los beneficiarios, la función presupuestal, el sector, la modalidad, o el propósito que cumple un gasto fiscal determinado; únicamente está disponible información relativa al impuesto al que corresponde. Por tal motivo, no es posible identificar, dentro de estos gastos, los recursos monetarios que podrían estar destinados a atender a los niños del país.

² Cabe señalar que hay otros sectores de inversión que sí están claramente identificados, por ejemplo, el campo (ubicado en el Anexo 8 del Presupuesto de Egresos de la Federación); los programas con perspectiva de género (Anexo 10 del mismo documento), y la atención integral de la población indígena (Anexo 7 del PEF).

¿Cómo calcular cuánto se invierte?

Metodología del estudio

La metodología utilizada para la ejecución del estudio fue desarrollada de forma conjunta por UNICEF y Fundación IDEA, y se basó en la adaptación al contexto mexicano de un planteamiento metodológico ya aplicado por UNICEF en estudios similares realizados en otros países de Latinoamérica.⁵

En primer lugar, a partir de una inspección del contenido del PEF 2008-2010 y de los informes de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Cuenta Pública) 2011,⁶ así como de la información disponible de forma pública en las páginas de Internet de las diferentes dependencias e instituciones federales, se confeccionó una lista de programas presupuestarios cuyos recursos podrían, en principio, coadyuvar al cumplimiento de los derechos de la niñez.⁷

Como se sabe, el PEF tiene vigencia para un ejercicio fiscal, y durante ese periodo se usa como herramienta de administración del gasto público federal. Además de su naturaleza administrativa, es útil para identificar la agenda gubernamental en términos de la cantidad de financiamiento que reciben las distintas áreas de atención. Ésta es una de las razones más importantes que hacen del análisis del presupuesto una herramienta fundamental para entender el plan de acción de un Estado.

3.1. Identificación de los programas presupuestarios en favor de la niñez y la adolescencia

La información presupuestal contenida en el PEF obedece a cuatro clasificaciones principales: (i) la clasificación administrativa, la cual estructura los gastos presupuestarios identificando a los ejecutores (ramos) del gasto público; (ii) la clasificación funcional programática, que identifica las funciones que el Estado desempeña al ejecutar los programas presupuestarios (programa de gasto); (iii) la clasificación por objeto de gasto, y (iv) la clasificación económica, que especifica en qué tipo de bienes y servicios se gastará y cuál es la naturaleza de cada gasto, si es corriente o de capital.

Se consideró que un programa presupuestario atiende a la niñez si cumple con alguna de las siguientes tres características:

- a) Sus objetivos promueven de forma directa el cumplimiento de los derechos de la niñez.
- b) Sus beneficios fueron determinados o diseñados teniendo en cuenta el bienestar y los derechos de los niños y las niñas.
- c) Atiende necesidades de fortalecimiento de los agentes que actúan en favor de los derechos de la infancia.

Tabla 1. Clasificación del PEF

Clasificación	Descripción	Ejemplos
Clasificación administrativa	Permite asociar el gasto con los responsables de ejecutarlo (ramo administrativo, autónomo, generales y sector paraestatal).	Secretaría de Educación Pública, Instituto Federal Electoral, Secretarías de Estado, etc.
Clasificación funcional	Clasificación temática que pretende identificar para qué se gasta.	Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Gobierno. Cada función tiene sub-funciones.
Clasificación por objeto de gasto	Tiene el propósito de identificar qué insumos se adquieren con los recursos de cada programa.	Servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, subsidios y transferencias, etc.
Clasificación económica	Pretende diferenciar entre gasto de capital (infraestructura física y recursos financieros) y gasto corriente, desde una perspectiva contable.	Gasto de capital, gasto corriente.

⁵ Véase UNICEF-Ministerio de Economía y Producción, (2002); UDAPE-UNICEF, (2008), y ENIA, (2009).

⁶ La Cuenta de la Hacienda Pública Federal es un documento que –de acuerdo a lo previsto en el artículo 74 de la Constitución Mexicana, así como en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento– debe contener un registro de los montos efectivamente gastados en el año anterior. Debe ser presentado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente al que se reporta.

⁷ La lista de todos los programas incluidos en el estudio se encuentra en la página web www.infoninez.mx, módulo “inversión social e infancia”.

De forma paralela, se extendió una invitación a las distintas dependencias e instituciones del Gobierno Federal para que identificaran programas operativos (iniciativas o servicios) cuyo propósito fuera coadyuvar al cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Esto se vuelve especialmente importante en el contexto presupuestal mexicano, en donde no necesariamente existe una relación uno a uno entre iniciativas (o programas operativos) y los programas presupuestarios que se financian de éstas. Adicionalmente, es necesario considerar que algunas iniciativas (o programas operativos) buscan cumplir con varios objetivos, entre los cuales puede encontrarse el desarrollo de los niños, por ejemplo, el programa presupuestario “Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos” (clave E008), asignado al Instituto Nacional de Migración (INM). Dicho programa es el único que administra el INM; con sus recursos (2,792 millones de pesos ejercidos en 2010) se financian todas las iniciativas de este Instituto. Dentro de las iniciativas a cargo del INM existe un servicio de protección especializada para niños y adolescentes repatriados, consistente en brindar el acompañamiento de un Oficial de Protección a la Infancia (OPI) durante todo el proceso de repatriación del niño o la niña que viaja sola sin la compañía de un adulto.

Por otro lado, es conveniente la colaboración de las instituciones en el cálculo de la fracción de recursos que de cada programa presupuestario se destina a niñas, niños y adolescentes, ya que en algunos casos, hacer el cálculo requiere de información que usualmente no está incluida en los reportes de publicación periódica emitidos por el Gobierno Federal.

3.2. Clasificación temática de la inversión de acuerdo a los cuatro grupos de derechos fundamentales de los niños y los adolescentes

Una vez identificados dichos programas se clasificó cada uno por temas. La clasificación temática que se utilizó parte de los cuatro grupos de derechos de los niños, y desglosa éstos en temas específicos, procurando guardar similitud con la clasificación funcional prevista en los reportes presupuestales del Gobierno Federal, en especial en el PEF.

Según la Convención sobre los Derechos del Niño, los derechos fundamentales son: **a) derecho a la supervivencia**, que incluye el derecho a la vida y a tener cubiertas las necesidades fundamentales; el derecho a la salud y a la supervivencia, y el derecho a una vida digna; **b) derecho al desarrollo pleno**, que abarca el derecho a la educación y el derecho al esparcimiento; **c) derecho a la protección**, que comprende el derecho a la protección contra el abandono, la explotación (incluyendo el trabajo infantil y la explotación sexual); el derecho a una vida libre de violencia, el derecho a la protección social, y el derecho a un procedimiento legal y protección con garantías, y **d) derecho a la participación**, que corresponde al derecho a tener acceso a la información que les concierne, a que sus opiniones sean consultadas y a participar en las decisiones que los afectan.

Con base en lo anterior, se definió la siguiente clasificación temática:

Tabla 2. Clasificación temática

Clasificación por derechos de la niñez	Clasificación temática	Subtemas
Derecho a la supervivencia	Salud	Servicios de salud a la comunidad Servicios de salud a la persona Seguros de salud
	Vivienda y su infraestructura	
	Alimentación y nutrición	
Derecho al desarrollo	Asistencia social	Prestaciones sociales Grupos vulnerables Otros apoyos asistenciales
	Educación	Educación básica Educación media superior Educación superior Posgrado
	Deportes, recreación y cultura	
Derecho a la protección	Urbanización y desarrollo regional	
	Protección contra abuso, violencia, explotación y discriminación	Prevención Atención Acceso a la justicia
Derecho a la participación	Información	
	Medios masivos de comunicación	
	Participación ciudadana	

3.3. Vías de inversión en los niños, las niñas y los adolescentes del país

El siguiente paso consistió en determinar la vía por la cual se invierte en los niños del país.⁸ En línea con estudios similares previamente realizados por UNICEF en distintos países de Latinoamérica,⁹ se definieron cuatro categorías de especificidad:

1) Gasto específico. Se definió como la inversión destinada a financiar programas operativos (o partes de programas) que entregan beneficios directamente a los niños, o a sus agentes (padres y tutores, o bien profesionales dedicados de forma exclusiva a la atención de niñas, niños y adolescentes, como maestros y pediatras) para asegurar el cumplimiento de sus derechos. Por ejemplo:

- Oportunidades (S072, en su fracción correspondiente al Ramo 11 Educación Pública). Uno de los componentes del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, cuyos recursos provienen de este programa presupuestario, otorga becas para que los hijos de las familias beneficiarias completen su educación básica y media superior. Todo el componente se considera gasto específico, ya que aunque el dinero se entrega a las madres, está destinado a la educación de los niños y adolescentes y condicionado a la asistencia de éstos a la escuela.
- Oportunidades (S072, en su fracción correspondiente al Ramo 12 Salud). Otro de los componentes del programa asegura un paquete básico de salud a las familias beneficiarias. De los beneficiarios del componente, una parte son niños, por lo cual una fracción de los recursos del programa presupuestario correspondiente se considera gasto específico.
- Fondo de Aportaciones Múltiples para Infraestructura Educativa Básica (I534). Este programa presupuestario financia la construcción de infraestructura que se utiliza para brindar el servicio de educación básica. El programa completo se considera gasto específico.
- Instituto Nacional de Pediatría (Ramo 12 Salud). Ofrece atención especializada a la población infantil de la Ciudad de México y sus alrededores. Todos los programas presupuestarios asignados al Instituto se consideran gasto específico.

2) Gasto agéntico. Es el gasto destinado a financiar programas (o partes de programas) que promueven el fortalecimiento de los agentes que actúan en favor del niño –padres y tutores y profesionales enfocados de forma exclusiva a la atención de niños menores de 18 años, como maestros y pediatras en su rol de agentes del bienestar del niño–. Por ejemplo:

- Programa de Estancias Infantiles (S174, Ramo 20 Desarrollo Social). Su objetivo es facilitar a las madres de niños el acceso y la permanencia en el mercado laboral, brindando cuidados de calidad a los niños menores de 4 años. Fortalece el rol de la madre como proveedora de sustento y protección al niño.
- Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio (S127, Ramo 11 Educación Pública). El programa financia la capacitación de maestros que se encargan de brindar el servicio de educación primaria y secundaria.
- Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (S216, Ramo 20 Desarrollo Social). Tiene un componente que sustituye pisos de tierra por pisos firmes. Este tipo de acción ha demostrado tener un impacto muy importante en la salud y el desarrollo de los niños y sus madres. Una fracción de los recursos destinados a este tipo de acción se considera gasto agéntico y otra, gasto específico.¹⁰

3) Gasto ampliado. Es el gasto destinado a financiar programas (o partes de programas) que atienden a grupos de población vulnerable en los cuales los niños representan una fracción importante, y que tienen elementos que atienden a estos últimos. Por ejemplo:

- Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (S065, Ramo 20 Desarrollo social). Tiene el propósito de contribuir a abatir el rezago que enfrentan los jornaleros agrícolas y sus familias, mediante acciones orientadas a generar la igualdad de oportunidades y la ampliación de sus capacidades. Las familias jornaleras agrícolas tienden a migrar con sus hijos, ocasionando un problema agudo de desarrollo de capacidades, por lo cual el programa financia becas (gasto específico), escuelas especiales (gasto específico) y albergues (gasto ampliado).¹¹

⁸ El detalle relativo a los programas presupuestarios que se contabilizaron en el estudio como inversión destinada a beneficiar a niños y niñas mexicanas está disponible en la página web www.infoninez.mx/inversion-infancia "inversión social e infancia".

⁹ Incluyendo Argentina, Bolivia y Uruguay.

¹⁰ En este contexto, resultó útil y necesario identificar programas que de alguna manera pudieran acercarse a la definición de gasto agéntico, sin cumplirla del todo, y que podían ser utilizados a manera de "contraejemplo". Uno de estos casos es el Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR, S016), que proporciona microcréditos a mujeres del medio rural que carecen de acceso a estos servicios; impulsa el autoempleo y las actividades productivas, así como la adquisición de habilidades empresariales básicas y de una práctica de ahorro entre las mujeres de escasos recursos del medio rural. Se consideró que este programa no está destinado a coadyuvar al cumplimiento de los derechos de los niños, debido a que no apoya a las mujeres en su condición de agentes de niños y niñas; asimismo, la concreción de beneficios para ellos requeriría del cumplimiento de una cadena causal indirecta (que los negocios emprendidos por las madres tuvieran éxito, y que los rendimientos obtenidos fueran invertidos en los niños).

¹¹ A manera de "contraejemplo", se identificó al Programa de Opciones Productivas (S054, Ramo 20 Desarrollo Social), el cual otorga apoyos para proyectos productivos de personas en situación de pobreza patrimonial; les asigna mentores para acompañarlos en el proceso y financia acciones de capacitación y formación de grupos productivos. En promedio, las familias en situación de pobreza tienen el doble de hijos que las que no están en tal condición; sin embargo, el programa no incluye acciones específicas para la atención de las necesidades de personas menores de 18 años, por lo cual no se puede considerar gasto ampliado. El beneficio potencial en favor de los niños y los adolescentes dependería del éxito comercial de los grupos productivos y, en su caso, de la decisión de en qué gastar el ingreso adicional, por lo cual el beneficio, de concretarse, es indirecto.

4) Gasto en bienes públicos. Es el gasto destinado a financiar programas (o partes de programas) que proveen o financian servicios prestados de forma abierta a la sociedad (por ejemplo parques), y que hayan estado al menos parcialmente diseñados para atender necesidades específicas de los niños. Por ejemplo:

- Programa de Rescate de Espacios Públicos (S175, Ramo 20 Desarrollo Social). Tiene el propósito de rescatar espacios públicos con deterioro, abandono e inseguridad, en ciudades y localidades urbanas integradas en zonas metropolitanas, para el uso y disfrute de la comunidad y, con ello, propiciar la sana convivencia. Los espacios incluyen áreas de esparcimiento utilizadas de forma intensiva (aunque no exclusiva) por personas menores de 18 años y diseñadas para atender sus necesidades. Por tanto, una parte de sus recursos puede considerarse gasto en bienes públicos.¹²

3.4. Criterios para determinar la proporción del presupuesto asignada a niñas y niños

Dado que los programas presupuestarios pueden financiar más de una iniciativa, programa operativo o servicio, los recursos considerados en un programa determinado pueden integrarse por una función que se destina a los niños y por otra que se destina a otros grupos poblacionales o para otros fines. Por esta razón era importante establecer criterios de asignación de gasto. Para calcular esta proporción (ponderador)¹³ se utilizaron dos líneas generales:

- (a) Estimar el ponderador en función de la proporción que los niños y/o sus agentes representen del total de los beneficiarios o población objetivo. Para esta estimación se utilizaron datos como el porcentaje que representan los niños menores de 18 años de la población potencial, objetivo o atendida, de la iniciativa en cuestión, o el porcentaje que representan las personas menores de 18 años y/o sus agentes en las localidades donde habita la población potencial, objetivo o atendida, con la iniciativa en cuestión.
- (b) Estimar el ponderador en función de la proporción que representa el costo de los insumos, productos o servicios que benefician a los niños o a sus agentes, con respecto del costo total de los insumos, productos o servicios.¹⁴

En algunos casos se utilizó una combinación de ambas líneas. Asimismo, cabe señalar que en la estimación también se tomaron en cuenta fondos federalizados, que son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal y, en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y el cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establecen. Los recursos correspondientes a algunos de estos fondos se destinan, parcial o totalmente, al desarrollo de acciones en favor de la infancia y la adolescencia. Así, para determinar qué fracción de los recursos de estos fondos se contabilizaría dentro de la estimación, se utilizaron los reportes de uso de recursos contenidos en el apartado denominado “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” contenido en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, correspondiente al ejercicio 2009.¹⁵

¹² Por el contrario, los programas presupuestarios clasificados como gasto en la función pública (subfunción del PEF) no cumplen con este criterio. Comprenden la administración de las actividades inherentes al funcionamiento de las dependencias y entidades en lo que respecta al control de actividades gubernamentales, fiscalización, evaluación interna del Gobierno Federal. Si bien este gasto financia el manejo de un bien público, no fue pensado para atender necesidades específicas de niños o adolescentes, por lo que no fue considerado en ninguna de las clasificaciones del presente estudio.

¹³ El detalle relativo a los ponderadores utilizados para determinar la fracción de recursos destinada a beneficiar a los niños mexicanos por cada programa presupuestario está disponible en la página web www.infoninez.mx/inversion-infancia “inversión social e infancia”.

¹⁴ Un ejemplo de la aplicación de este criterio es el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (S216, Ramo 20 Desarrollo Social), en cuanto a su componente (o actividad) de sustitución de pisos de tierra por pisos firmes. Como se ha mencionado anteriormente, estas acciones tienen un impacto muy significativo en la salud y el desempeño escolar de los niños. Por lo anterior, la fracción de recursos del programa presupuestario S216 dedicada a pisos firmes se incluyó en el estudio como iniciativa en favor de los niños.

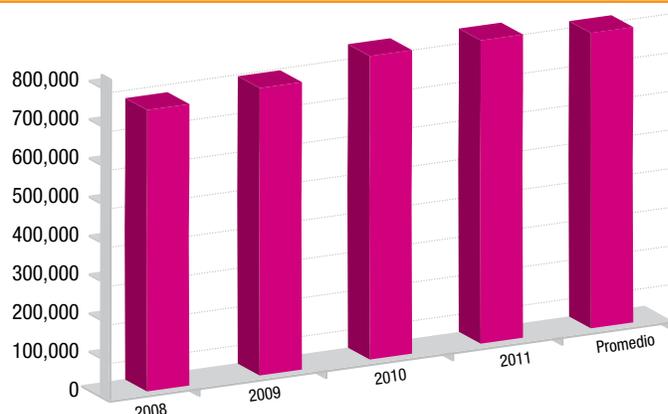
¹⁵ Con el fin de hacer cálculos preliminares se utilizó la información correspondiente a los ejercicios 2007, 2008 y 2009. Al analizar los resultados, se observó que los ponderadores resultantes para los distintos años eran muy similares entre sí; por tal razón, y para simplificar los cálculos definitivos, se tomaron los ponderadores resultantes de la información 2009 como aplicables para todo el período. No se incluyen los recursos entregados por la Federación a los estados como parte del pacto fiscal (y que están catalogados dentro del gasto no programable). Esto último obedece a que los estados no tienen la obligación de reportar el destino de los recursos obtenidos como parte del pacto fiscal, situación que hace imposible identificar qué porción de éstos se destina a infancia y adolescencia.

4 ¿Cuánto se invierte en los niños y adolescentes en el país?

4.1. Resultados globales 2008-2011

Durante el periodo 2008-2011 la inversión federal en niños y adolescentes osciló entre 737 y 819 mil millones de pesos al año, a valores constantes de abril de 2011 (véase la tabla 3 y la

gráfica 2). En total, en el período referido se invirtieron 3 billones 123 mil 554 millones de pesos en niños y niñas del país. Lo anterior implica una inversión promedio de 5.85% del Producto Interno Bruto (PIB) de México, y de 30.25% del gasto programable total.



Gráfica 2. Gasto total en infancia y adolescencia (millones de pesos, precios constantes abril 2011)

Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública (2008-2010) y PEF 2011.

Tabla 3. Resultados globales de la estimación de la inversión en infancia y adolescencia, 2008-2011

	2008	2009	2010	2011 ^e	Promedio
Gasto total en infancia y adolescencia (millones de pesos, precios corrientes)	644,754.82	703,170.04	781,722.31	819,935.91	N. A.
Específico	437,405.60	448,400.32	499,685.26	525,583.31	N. A.
Agéntico	165,178.46	199,655.95	213,033.09	229,043.85	N. A.
Ampliado	4,932.35	5,697.12	6,966.76	7,631.52	N. A.
Bien Público	37,238.41	49,416.65	62,037.20	57,677.24	N. A.
Gasto total en infancia y adolescencia (millones de pesos, precios constantes abril 2011)	737,782.86	757,842.77	807,993.40	819,935.91	780,888.74
Específico	500,516.38	483,264.25	516,478.02	525,583.31	506,460.49
Agéntico	189,011.13	215,179.56	220,192.43	229,043.85	213,356.74
Ampliado	5,644.01	6,140.09	7,200.89	7,631.52	6,654.13
Bien Público	42,611.33	53,258.88	64,122.06	57,677.24	54,417.38
Gasto total en infancia y adolescencia como % del PIB	5.28	5.89	5.95	6.27	5.85
Sólo Específico y Agéntico	4.94	5.43	5.43	5.77	5.39
Específico, Agéntico y Ampliado	4.98	5.48	5.48	5.83	5.44
Gasto total en infancia y adolescencia como % del gasto programable	28.92	28.59	32.23	31.27	30.25
Gasto total por niño (pesos, precios corrientes)	17,103.46	18,871.45	21,233.57	22,545.29	
Gasto total por niño (pesos, precios constantes abril 2011)	19,571.22	20,338.74	21,947.16	22,545.29	21,100.60
Gasto total por niño en USD (Tipo de cambio promedio anual)	1,533.66	1,397.10	1,681.16	1,882.16	1,623.52

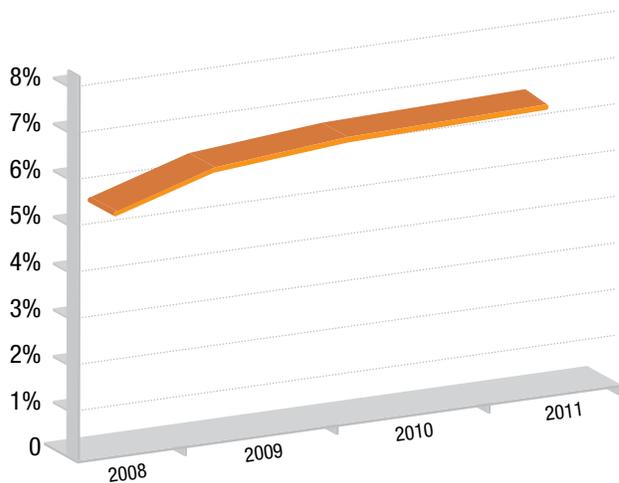
^e Los datos de gasto 2008, 2009 y 2010 corresponden a recursos efectivamente erogados (Cuenta Pública); los de 2011 corresponden al presupuesto de egresos autorizado (PEF).

Fuente: Elaboración propia. Los datos correspondientes al PIB fueron tomados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y las proyecciones de población infantil del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Como se ve en la tabla 3, el gasto en infancia y adolescencia como porcentaje del gasto programable y como porcentaje del PIB no ha variado significativamente de 2008 a 2011.

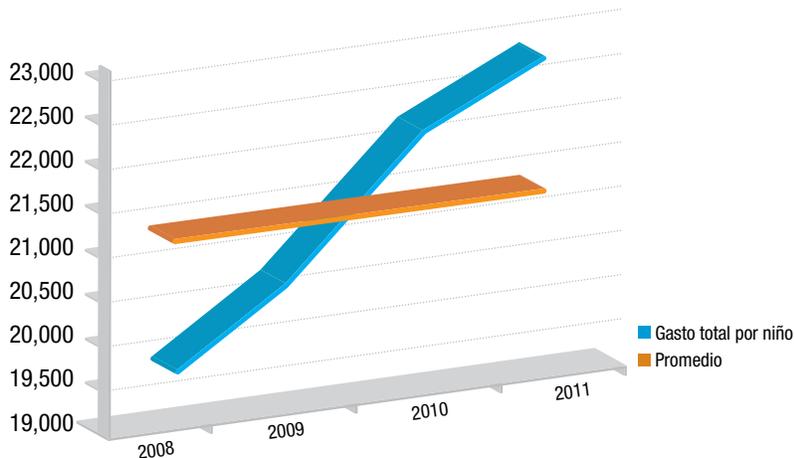
Si se toma el dato relativo al promedio del gasto total por cada niño mexicano (gráfica 4), se observa que hay una tendencia a la alza, y que de 2008 a 2011 se ha gastado anualmente 21,100 pesos

en promedio. Si bien este dato es significativo, sería necesario hacer un análisis más detallado para mostrar cómo se distribuye efectivamente dicho monto, es decir, qué tan equitativo es el gasto, a qué sectores de la población favorece más, y también si el dinero invertido es suficiente para que los grupos con mayores desventajas puedan remontar las brechas de desigualdad existentes en el país así como ejercer sus derechos en igualdad de condiciones.



Gráfica 3. Tendencia de la inversión social en niños (% del PIB), 2008-2011

Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública (2008-2010) y PEF (2011).



Gráfica 4. Tendencia del gasto total por niño (pesos, precios constantes abril 2011)

Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública (2008-2010) y PEF (2011).

Existen diversas alternativas metodológicas para determinar si la inversión destinada a los niños y los adolescentes mexicanos está en un nivel adecuado. Una de ellas es analizar si el presupuesto invertido en la atención de niños, niñas y adolescentes –medido como el porcentaje que esta inversión representa del gasto federal total, o del PIB– está en línea con la proporción que los niños y los adolescentes representan de la población total. Desde esta perspectiva es posible afirmar que el nivel de inversión del Gobierno Federal en los niños del país es apropiado, pues, según estimaciones de CONAPO 2010, en México la población menor de edad representa 34% de la población total, y de acuerdo a los resultados del presente estudio, esta población recibe en promedio un poco más de 30% del gasto programable federal.

Sin embargo, lo anterior no implica necesariamente que el monto de la inversión sea el adecuado para garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de los niños. Para saber esto se necesitan estudios que muestren en qué áreas debe invertirse más para garantizar efectivamente los derechos de los niños, tomando en cuenta su importancia estratégica para el desarrollo de un país.

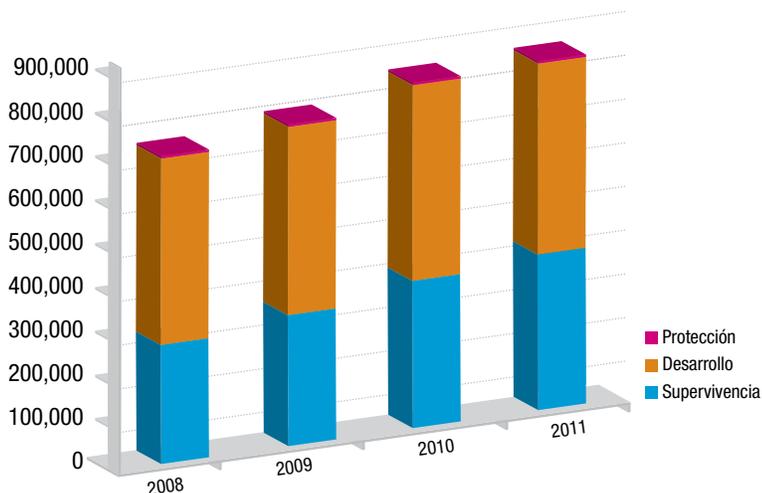
Otra alternativa es hacer comparaciones con otros países de la región. Si se toma como referencia Argentina, Bolivia y Uruguay –países donde UNICEF llevó a cabo análisis muy similares al presente, bajo metodologías homogéneas–,¹⁶ se encuentra que la inversión promedio por las vías específica, agéntica y ampliada

fue de 5.7, 6.8 y 4.5%, respectivamente.¹⁷ En México, para el período 2008-2011, la inversión en esas tres vías equivalió a 5.44% del PIB.

4.2. Resultados por grupo de derechos de la infancia y la adolescencia 2010

A continuación se analizará la inversión en infancia y adolescencia de acuerdo a grupos de derechos. Como se puede observar en la gráfica 5, en promedio, la inversión, en términos proporcionales, no varía significativamente en los diferentes grupos de derechos de 2008 a 2011. En este sentido, para efectos prácticos y para facilitar la exposición, el siguiente análisis sólo se centrará en los últimos datos disponibles de la Cuenta Pública, es decir 2010, teniendo en cuenta que los resultados que se muestran son ilustrativos de una tendencia general en la inversión. De cualquier manera, los resultados correspondientes a los ejercicios 2008, 2009 y 2011 pueden consultarse en el apéndice.

Así pues, para 2010 la inversión en temas que promueven los derechos a la supervivencia y al desarrollo ha sido preponderante, pues asciende a 99% del gasto total (774,840.69 millones de pesos), mientras que los temas relacionados a los derechos a la protección y la participación reciben el 1% restante (6,881.62 millones de pesos) (véase la gráfica 6).



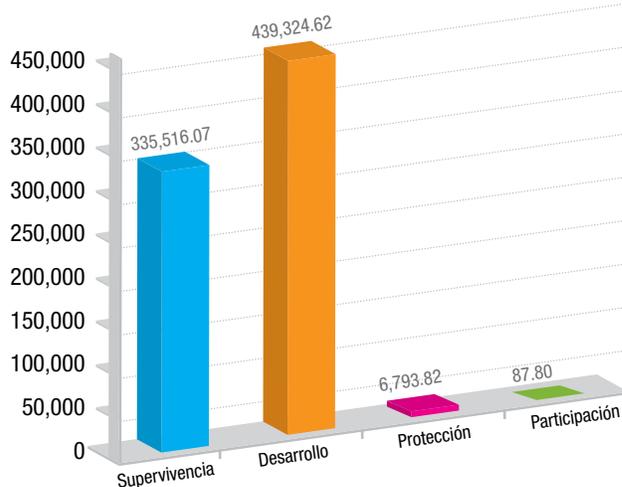
Gráfica 5. Gasto total en infancia y adolescencia por derechos (millones de pesos, precios constantes abril 2011)

Nota: No se grafica el derecho a la participación por representar menos de 0.10% del gasto total en infancia y adolescencia.

Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública (2008-2010) y PEF (2011).

¹⁶ Véase UNICEF-Ministerio de Economía y Producción, (2002); UDAPE-UNICEF, (2008), y ENIA, (2009). Otras instituciones han realizado estudios con objetivos similares para otros países (por ejemplo, The Urban Institute y Brookings Institution para el caso de Estados Unidos, o UNICEF para el caso de Brasil), que desafortunadamente no resultan de utilidad, ya sea porque la metodología de estimación no es comparable, o porque el sistema de financiamiento público no es comparable. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, el sistema de salud es principalmente financiado con recursos privados. En lo que toca a Brasil, su sistema educativo es financiado de forma conjunta por el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y los municipales.

¹⁷ Los porcentajes corresponden a los siguientes años: Uruguay, 2005-2006; Bolivia, 2006; Argentina, 2002. Si bien es cierto que para hacer una comparación de la inversión en distintos países habría que tomar en cuenta una gran cantidad de factores, se ha decidido citar estos datos únicamente con el fin de tener una referencia.



Gráfica 6. Desglose de la inversión total en 2010 por derechos (millones de pesos)

Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta Pública 2010.

Estos resultados muestran que el nivel de inversión en los derechos a la supervivencia y al desarrollo es muy alto comparado con la inversión en cuestiones relacionadas con el derecho a la protección y a la participación. La inversión en estas áreas resulta insuficiente si se toma en cuenta que garantizar el derecho a la protección implica, entre otras cosas, la conformación de marcos legales para proteger los derechos de los niños y las niñas contra la violencia, el abuso y todas las formas de explotación y discriminación; la implementación de políticas públicas y la puesta en marcha de programas con ese mismo fin; la generación de información, y la creación de mecanismos especiales que permi-

tan restituir los derechos que han sido violados o amenazados. Por otra parte, si se analiza la inversión por temas, se concluye que ocho de cada diez pesos que el Gobierno Federal destina a niños, niñas y adolescentes mexicanos se invierten en educación y salud. Estos dos temas concentran 46.9 y 34.4% del gasto total ejercido en 2010, respectivamente (véase la tabla 4). En el otro extremo están los temas relativos a la protección contra el abuso, la violencia, la explotación y la discriminación; información, medios masivos de comunicación y participación ciudadana, con menos de 1% cada uno.

Tabla 4. Desglose temático de la inversión en niños y adolescentes, 2010

Derechos de los niños	Temas	Gasto total (Millones de pesos, precios corrientes)	Proporción del Gasto total (%)
Derecho a la supervivencia	Salud	268,952.24	34.41
	Vivienda y su infraestructura	1,484.26	0.19
	Alimentación y nutrición	35,992.06	4.60
	Asistencia social	29,087.50	3.72
	Subtotal	335,516.07	42.92
Derecho al desarrollo	Educación	366,926.74	46.94
	Deportes, recreación y cultura	5,075.71	0.65
	Urbanización y desarrollo regional	67,322.18	8.61
	Subtotal	439,324.62	56.20
Derecho a la protección	Protección contra abuso, violencia, explotación y discriminación	6,793.82	0.87
	Subtotal	6,793.82	0.87
Derecho a la participación	Información	0.00	0.00
	Medios masivos de comunicación	87.80	0.01
	Participación ciudadana	0.00	0.00
	Subtotal	87.80	0.01
Total		781,722.31	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta Pública 2010.

4.3. Desglose multidimensional del gasto. La inversión por derecho, tema y vía de inversión

La tabla 5 presenta un desglose multidimensional del gasto, considerando los derechos de los niños, los temas y las cuatro vías de inversión.¹⁸ De ella se desprende, por ejemplo, que del total de la inversión en alimentación, 43.91% se canaliza por la vía específica; 53.72% por la vía agéntica y el restante 2.37% como gasto ampliado.

Como se puede observar, la inversión en las niñas y los niños mexicanos se lleva a cabo principalmente mediante la vía específica (63.92%), seguida del fortalecimiento de los agentes del

bienestar de los niños (27.25%) y la inversión en bienes públicos (7.94%). El gasto ampliado representa sólo 0.89% de los recursos destinados a niñas, niños y adolescentes.

Lo anterior implica que 91 centavos de cada peso destinado a niños, niñas y adolescentes se está invirtiendo ya sea directamente en ellos o a través de personas con interés en su desarrollo. Asimismo, los datos muestran que en México la inversión por medios indirectos, como los bienes públicos, no es tan alta en comparación con las inversiones por otros medios.

Tabla 5. Desglose porcentual del gasto total 2010, por derecho, tema y vía de inversión

Derechos de los niños	Temas	Vía de inversión				Total
		Específico	Agéntico	Ampliado	Bienes Públicos	
		% del Tema	% del Tema	% del Tema	% del Tema	
Derecho a la supervivencia	Salud	37.81	60.42	0.00	1.76	100.00
	Vivienda y su infraestructura	100.00	0.00	0.00	0.00	100.00
	Alimentación y nutrición	43.91	53.72	2.37	0.00	100.00
	Asistencia social	59.86	38.89	0.08	1.17	100.00
	Subtotal	40.66	57.57	0.26	1.51	100.00
Derecho al desarrollo	Educación	97.35	2.34	0.16	0.15	100.00
	Deportes, recreación y cultura	26.70	1.34	0.00	71.96	100.00
	Urbanización y desarrollo regional	1.28	16.27	4.16	78.28	100.00
	Subtotal	81.82	4.46	0.77	12.95	100.00
Derecho a la protección	Protección contra abuso, violencia, explotación y discriminación	56.23	4.02	39.75	0.00	100.00
	Subtotal	56.23	4.02	39.75	0.00	100.00
Derecho a la participación	Información	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Medios masivos de comunicación	27.81	8.50	0.00	63.69	100.00
	Participación ciudadana	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Subtotal	27.81	8.50	0.00	63.69	100.00
Total		63.92	27.25	0.89	7.94	100.00

Nota: Debido al redondeo, la suma de los porcentajes no necesariamente es igual a 100.

Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública 2010.

¹⁸ Cabe señalar que, para los efectos del presente estudio se consideró que los programas presupuestarios del ramo salud destinados a la atención médica de la población en general podían ser parcialmente considerados gasto destinado a la infancia en la forma de gasto específico y gasto agéntico. Por otra parte, los programas presupuestarios correspondientes a atención médica de alta especialidad sólo fueron considerados en la fracción que representan los pacientes menores de 18 años, respecto del total de pacientes atendidos, y se hizo un ajuste por si hubiera diferencias en el costo de los servicios entre grupos de poblaciones.

4.4. La inversión en los niños y las niñas de acuerdo al tipo de programa presupuestario

Antes de pasar al análisis de la inversión por tipo de programa presupuestario,¹⁹ es necesario mencionar que existe una tipología de los programas presupuestarios que permite organizar, de forma homogénea y representativa, las asignaciones de recursos de programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable.

Estos programas se clasifican de acuerdo a los tipos, grupos y modalidades que se muestran en la tabla 6. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con las dependencias y entidades, clasifica el programa presupuestario conforme a las modalidades establecidas en la tabla 6, considerando las características de las actividades, proyectos y servicios que se

desempeñen con los recursos del programa presupuestario en cuestión.

Todos los tipos de gasto federal están sujetos a reglas mínimas comunes establecidas por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; sin embargo, algunos tipos de programas presupuestarios tienen reglas adicionales en materia de institucionalidad, reporte, transparencia y rendición de cuentas. Los programas sujetos a reglas de operación, por ejemplo, deben contar con normas públicas en que se especifiquen sus objetivos, se defina cuál es su población objetivo, se señale cuáles son los criterios que se deben cumplir para poder recibir los apoyos del programa y se clarifique en qué consisten y cómo se entregan sus apoyos, entre otros elementos. Los programas presupuestarios de gasto federalizado, por su parte, tienen una menor reglamentación, y son tradicionalmente sujetos a disposiciones específicas introducidas por la Cámara de Diputados en el texto del PEF.

Tabla 6. Tipología de los programas presupuestarios

Tipo de intervención	Nombre	Letra asignada
Subsidios	Sujetos a reglas de operación	S
	Otros subsidios	U
Desempeño de funciones	Prestación de servicios públicos	E
	Provisión de bienes públicos	B
	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	P
	Promoción y fomento	F
	Regulación y supervisión	G
	Funciones de la fuerzas armadas	A
	Específicos	R
	Proyectos de inversión	K
Administrativos de apoyo	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	M
	Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	O
Compromisos del Gobierno Federal	Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	L
	Desastres naturales	N
	Pensiones y jubilaciones	J
Obligaciones del Gobierno Federal	Aportaciones a la seguridad social	T
	Aportaciones a fondos de estabilización	Y
	Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones	Z
Gasto federalizado	Gasto federalizado	I

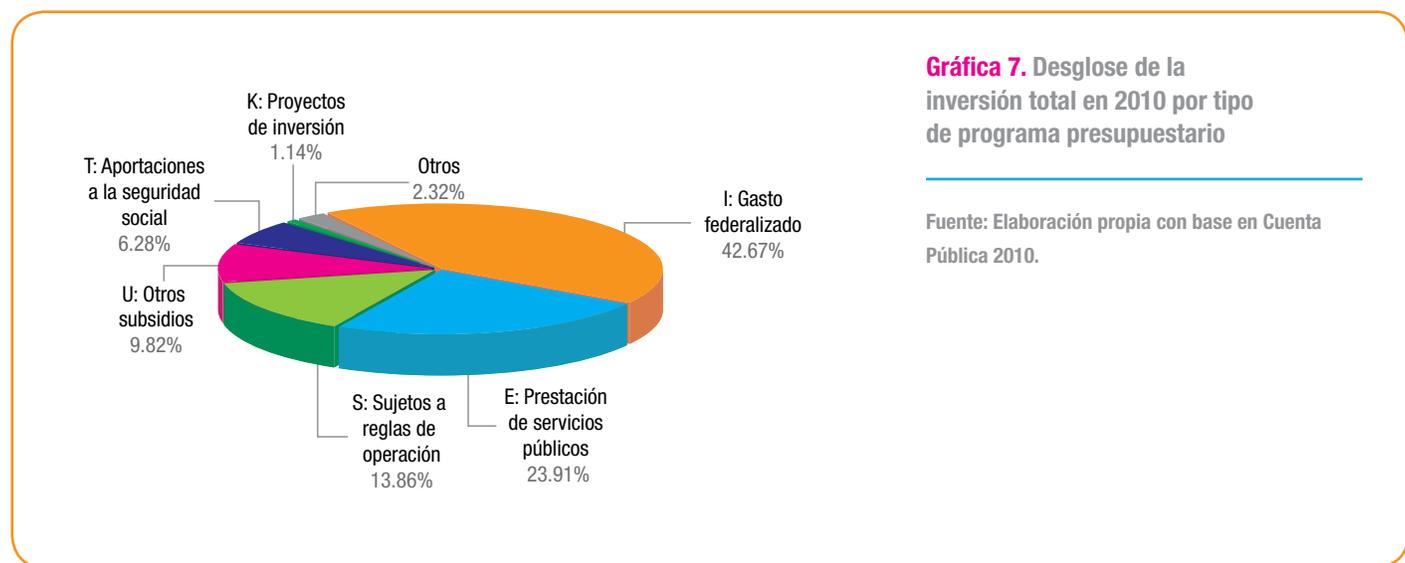
¹⁹ La distinción entre programa presupuestario y programa operativo ya fue abordada anteriormente. Véase el apartado 3.1.

Como ya se mencionó, los distintos tipos de programas presupuestarios tienen diferentes reglas que permiten dar seguimiento al ejercicio del presupuesto asignado. La gráfica 7 muestra que 42.67% de la inversión se distribuye a través de gasto federalizado, es decir, mediante fondos que son administrados por estados y municipios, mientras que 13.86% es canalizado a través de programas federales sujetos a reglas de operación.

Si el análisis se centra en el gasto federalizado (gráfica 8), se observa que los principales programas de gasto federalizado son

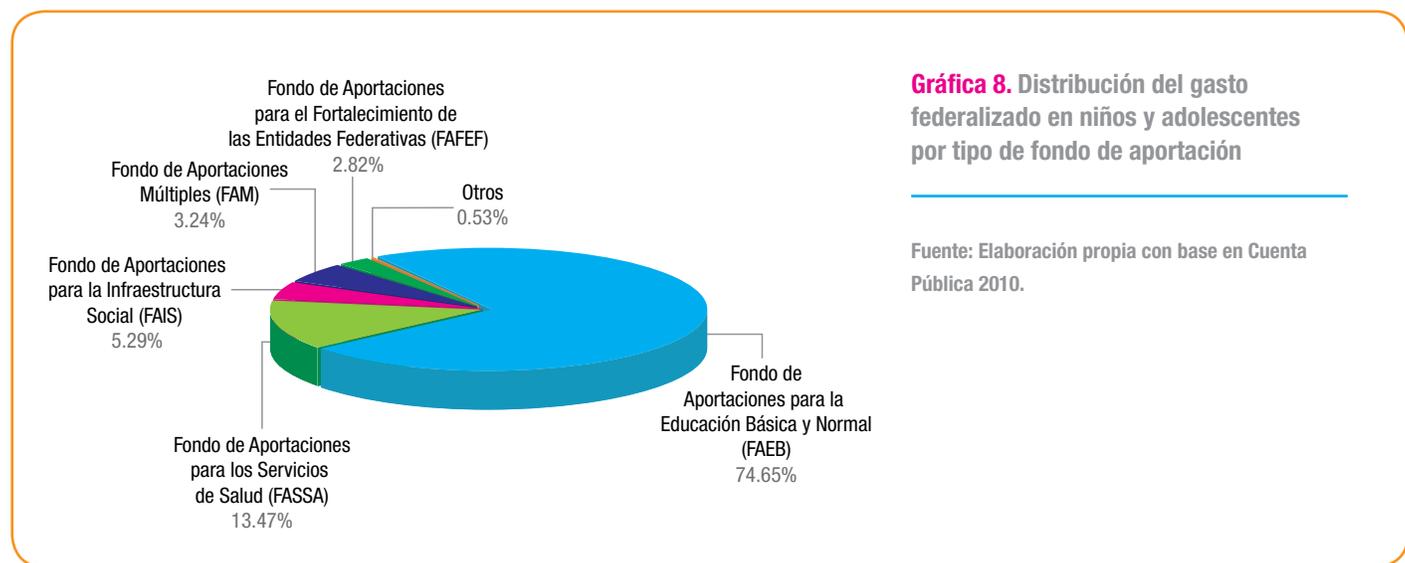
el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). El primero de ellos, por sí mismo, comprende 32.13% de la inversión federal total en los niños del país (tabla 7).

Si, por otro lado, el análisis se enfoca en el panorama general representado por el total de los programas presupuestarios, se observa que los 20 programas presupuestarios que más recursos destinan a los niños canalizan 86.37% del total de la inversión (tabla 7).



Gráfica 7. Desglose de la inversión total en 2010 por tipo de programa presupuestario

Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública 2010.



Gráfica 8. Distribución del gasto federalizado en niños y adolescentes por tipo de fondo de aportación

Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública 2010.

Tabla 7: Principales programas que destinan recursos a los niños, 2010

Nombre programa presupuestario	Tipo de programa	Recursos destinados a los niños (millones de pesos)	Porcentaje que el programa representa de la inversión total en los niños	Porcentaje acumulado
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	I (Gasto federalizado)	249,084.95	32.13	32.13
Atención curativa eficiente (IMSS)	E (Prestación de servicios públicos)	85,769.81	11.06	43.19
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	S (Sujeto a reglas de operación)	56,425.84	7.28	50.47
Seguro de Enfermedad y Maternidad (IMSS)	T (Aportaciones a la seguridad social)	48,447.06	6.25	56.72
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	I (Gasto federalizado)	44,941.55	5.80	62.51
Seguro Popular	U (Otros subsidios)	39,345.53	5.07	67.59
Prestación de servicios de educación básica en el D.F. (SEP)	E (Prestación de servicios públicos)	26,363.59	3.40	70.99
Prestación de servicios de educación técnica (SEP)	E (Prestación de servicios públicos)	20,925.01	2.70	73.69
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	I (Gasto federalizado)	17,668.41	2.28	75.97
Subsidios federales para organismos descentralizados estatales (SEP)	U (Otros subsidios)	14,585.12	1.88	77.85
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	I (Gasto federalizado)	10,824.16	1.40	79.24
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	I (Gasto federalizado)	9,393.54	1.21	80.46
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (SEDESOL)	S (Sujeto a reglas de operación)	7,230.26	0.93	81.39
Programa IMSS-Oportunidades	S (Sujeto a reglas de operación)	7,135.76	0.92	82.31
Servicios de guardería (IMSS)	E (Prestación de servicios públicos)	6,869.04	0.89	83.20
Suministro de Claves de Medicamentos (IMSS)	E (Prestación de servicios públicos)	6,844.33	0.88	84.08
Enciclomedia (SEP)	E (Prestación de servicios públicos)	4,665.48	0.60	84.68
Prestación de servicios de educación media superior	E (Prestación de servicios públicos)	4,656.48	0.60	85.28
Fondo de Inversión para Entidades Federativas (SHCP)	U (Otros subsidios)	4,584.50	0.59	85.87
Programa de Esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda (CONAVI)	S (Sujeto a reglas de operación)	3,844.03	0.50	86.37

Fuente: Estimación propia con base en Cuenta Pública 2010.

Cabe señalar que a nivel federal México está teniendo avances importantes en materia de medición de la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público. Un ejemplo de lo anterior es la puesta en marcha del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR).²⁰ Adicionalmente, desde 2002, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) ha coordinado la ejecución de evaluaciones externas, en las que se examinan, entre otros aspectos, el desempeño, el diseño, los procesos y el impacto de los programas.

El PbR-SED y las actividades de evaluación externa son por naturaleza esfuerzos graduales y de mejora continua. El sistema aún no prevé indicadores que califiquen la calidad global de un programa presupuestario u operativo (es decir, indicadores que resuman qué tan buenos son el diseño, la operación, los

resultados y los impactos de cada programa en lo individual). Contar con este tipo de indicadores permitiría estimar cuál es la calidad promedio del gasto destinado a fines específicos, como la inversión en niños, niñas y adolescentes. Desafortunadamente, por el momento no es factible aprovechar la información generada por el PbR-SED y las evaluaciones externas para emitir un juicio sobre este particular.

Aunque sí se han hecho evaluaciones y auditorías externas a algunos programas, está más allá de los límites del presente estudio ahondar en este particular.²¹ Sin embargo, en el siguiente apartado se mostrarán algunos resultados de un estudio sobre el grado de institucionalidad de los programas sociales federales y estatales.

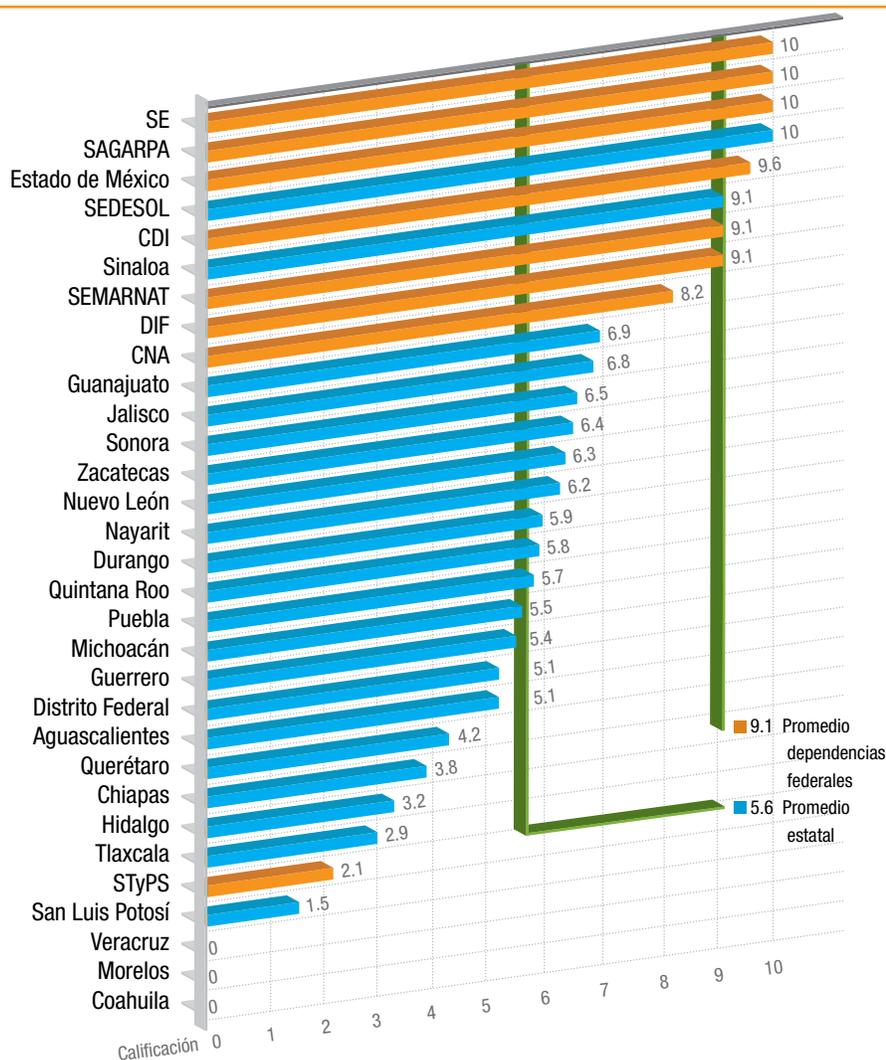
²⁰ A partir del ejercicio fiscal 2008, la Administración Federal puso en marcha el SED, con miras a contar con un presupuesto basado en resultados. Este sistema ha incluido la preparación gradual de matrices de marco lógico y de indicadores para los programas presupuestarios, en que se especifican los objetivos de cada programa (conocidos como fin y propósito), los servicios o beneficios que otorga (conocidos como componentes) y las actividades realizadas para tales efectos. Incluye también la definición de metas para los indicadores, así como el seguimiento y la evaluación de sus avances.

²¹ Sobre la inversión en educación y salud véase OCDE (2010a, 2010b, 2009a, 2009b y 2008) y SEP (2010).

La institucionalidad del gasto: algunos resultados de la evaluación de los programas federales y estatales

Como ya se dijo antes, en 2010 42.67% del gasto federal destinado a niñas, niños y adolescentes se canalizó a través de programas presupuestarios administrados por estados y municipios. Por esta razón, resulta interesante examinar los datos disponibles relativos a la institucionalidad implícita en los programas manejados por los gobiernos locales, comparados con los administrados por el Gobierno Federal.

En 2009, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) realizó un estudio en el que evaluó el grado de institucionalidad de los programas sociales federales y estatales, aplicando un estándar único de evaluación basado en los requerimientos de la Ley General de Desarrollo Social y demás normatividad federal. La evaluación se realizó sobre información voluntariamente proporcionada por ocho dependencias federales y 23



Gráfica 9: Resultados de la evaluación practicada por el CIDE, relativa a la institucionalidad de los programas federales y estatales, 2009

Fuente: Flores-Roux (2009).

gobiernos estatales. Entre otros aspectos, analizó si los programas tenían reglas de operación o algún instrumento normativo equivalente; si su población objetivo estaba claramente definida; si contaban con padrones públicos de beneficiarios; si tenían matrices de indicadores; si su normatividad fijaba la obligación de ser evaluados externamente; si publicaban información sobre gasto, y si contaban con mecanismos de participación ciudadana. Con base en lo anterior, se fijó un rango del 1 al 10 para calificar los programas.

Como se puede apreciar en la gráfica 9, la calificación promedio obtenida por las dependencias federales fue 9.1, mientras que el promedio estatal fue 5.6. También se encontró que 67% de los programas federales cumplían a cabalidad con todos los requisitos seleccionados; sólo 5% de los programas estatales cumplía con dichos requisitos. Estos resultados dan lugar a legítimas preocupaciones, en un contexto en que los recursos administrados por los municipios representan, al menos, 4 de cada 10 pesos que el Gobierno Federal destina a los niños del país.

Cabe puntualizar que, afortunadamente, se están dando avances graduales –si bien limitados– en la materia. Así, por ejemplo, en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aplicable al ejercicio 2011, la Cámara de Diputados introdujo nuevas obligaciones en materia de reporte para varios de los programas presupuestarios federales administrados por estados y municipios. Una de las nuevas obligaciones de las autoridades locales es mantener una cuenta bancaria separada para cada fondo, sin poder incorporar remanentes de otros ejercicios ni aportaciones efectuadas por los beneficiarios, lo que facilitará las tareas de auditoría. En cuanto al FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal) y el FAETA (Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos), los estados deberán publicar trimestralmente los datos del personal comisionado y con licencia para el que se hayan realizado pagos con recursos de dichos fondos; la Secretaría de Educación Pública deberá, además, construir un registro actualizado del personal educativo federalizado, así como conciliar con las autoridades estatales el número y tipo de plazas docentes, administrativas y directivas, por escuela.

Conclusiones



Como se ha señalado en el presente estudio, invertir en la infancia y la adolescencia tiene una importancia estratégica para el desarrollo presente y futuro de un país. Uno de los compromisos primordiales de UNICEF es velar para que todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes estén garantizados y puedan ser ejercidos libremente en condiciones de igualdad. La asignación y el ejercicio presupuestal juegan un papel fundamental para alcanzar esta meta.

Es mediante el presupuesto como se determina la cantidad de recursos con los que se financian las políticas públicas que posibilitan el acceso a la salud, la educación y la protección social; es decir, el presupuesto es determinante para que los derechos establecidos en las leyes puedan ser efectivamente ejercidos. Así pues, el cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia no puede estar disociado de los medios materiales que los hacen realidad.

Como se muestra en este análisis, el volumen de recursos asignado para atender a los niños y las niñas está en línea con los resultados obtenidos de estudios realizados en otros países. Así, la estimación de la inversión en México indica que, en el período 2008-2011, se destinó un promedio anual de 780,888 millones de pesos a niños, niñas y adolescentes del país (5.85% del PIB mexicano), cifra similar a los niveles de inversión en otros países de Latinoamérica en años recientes.

No obstante, es preciso señalar que existe un desbalance en el financiamiento de los programas que promueven los diferentes derechos de niños y adolescentes. Los recursos destinados en 2010 a aspectos relacionados con el derecho a la supervivencia (como salud, alimentación y nutrición) y los referentes al derecho al desarrollo (como educación, deportes, urbanización y desarrollo regional) abarcan 99% del gasto total. Mientras que el 1% restante se destina para cubrir otros aspectos relacionados con el derecho a la participación y a la protección, que comprende, entre otras cosas, la conformación de marcos legales para proteger los derechos de los niños contra la violencia, el abuso y todas las formas de explotación y discriminación, así como la creación de mecanismos que permitan restituir los derechos que hayan sido violados o amenazados en perjuicio de los niños.

Los datos emanados de este estudio permiten abrir el campo de discusión sobre la materia. Queda claro que no sólo es necesario invertir sumas altas en el desarrollo de la infancia y la adolescencia, sino que también se debe asegurar que el presupuesto sea ejercido de forma oportuna y tomando en cuenta los niveles de desigualdad imperantes en el país. Es decir, debe

haber una distribución eficiente y equitativa del gasto social que permita garantizar el cumplimiento de los derechos de todos los niños, las niñas y los adolescentes de México.

Al hacer un análisis de la inversión social es necesario tomar en cuenta los mecanismos mediante los cuales se ejerce el gasto. El presente estudio muestra, por ejemplo, que apenas 1.4 de cada 10 pesos destinados por el gobierno a niños y adolescentes se aplican en programas sujetos a reglas de operación, con los más altos estándares de institucionalidad, transparencia y rendición de cuentas, y cuyos resultados de evaluación externa han sido positivos; mientras que cuatro de cada diez pesos destinados a los niños menores de 18 años se distribuyen a través de fondos administrados por los gobiernos estatales, como el FAEB y el FASSA. Lo anterior es un dato muy relevante ya que, de acuerdo a las evaluaciones y auditorías que se han hecho a este tipo de fondos, existe la necesidad de poner más atención en cuestiones relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas y la institucionalidad.

Con base en el análisis de los mecanismos de ejercicio presupuestal, es posible señalar algunas tareas pendientes para saber con mayor certeza cómo la inversión realizada repercute en el cumplimiento o no de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Una de estas tareas es promover que los fondos de aportaciones y demás recursos manejados por las autoridades estatales se ajusten a los estándares que se aplican a los programas sujetos a reglas de operación (por ejemplo, que estén obligados a publicar información detallada relativa al destino de los recursos, así como contar con padrones públicos de sus beneficiarios); esto contribuiría de manera decisiva a mejorar la calidad del gasto.

La transparencia y la rendición de cuentas sobre el ejercicio del gasto público en todos los niveles de gobierno resulta especialmente relevante dado que los fondos de aportaciones administrados por los gobiernos estatales son uno de los principales mecanismos de financiamiento de programas de atención a la infancia y la adolescencia. Y por otro lado, estos fondos dominan el financiamiento de los dos temas con mayor relevancia presupuestal: salud y educación.

Si bien algunas provisiones recientemente introducidas por la Cámara de Diputados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2011 están alineadas con este objetivo, todavía falta mucho por hacer.

Los resultados que arroja el presente estudio son muy relevantes pues ofrecen información sobre la forma en que se ejerce el presupuesto, que, como ya se dijo, es muy importante para garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia. Pero, si bien es fundamental contar con mecanismos que permitan acceder a información precisa sobre el monto y el manejo de los recursos, también es muy necesario que diversos actores, como la academia y la sociedad civil, además de los gobiernos, se involucren en el tema para ahondar en otro punto crucial como es la calidad del gasto.

En primera instancia, sería deseable que la parte del presupuesto enfocada a la atención de niños, niñas y adolescentes estuviera

etiquetada para que fuera fácilmente identificable, como ya se hace en rubros como atención indígena, enfoque de género o recursos para el campo. Una etiqueta que identifique el presupuesto destinado a la infancia y la adolescencia haría posible sentar las bases para el seguimiento puntual de las acciones destinadas a promover el desarrollo de niños, niñas y adolescentes.

Un mayor involucramiento de la sociedad en el seguimiento del ejercicio del presupuesto destinado a la infancia y la adolescencia promovería que éste sea más eficiente y equitativo, lo cual es indispensable para avanzar en el cumplimiento de los derechos de todos los niños, las niñas y los adolescentes en el país.

Bibliografía

- Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis*. New York: Columbia University.
- Carneiro, P. y Heckman, J. (2003). "Human capital policy". En J. Heckman y A. Krueger (eds.). *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?* Cambridge: MIT Press.
- CEPAL (2010). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CISS (2010). *Informe sobre la Seguridad Social en América*. México DF: Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
- Cunha, F. y Heckman, J. (2007). "The Technology of Skill Formation". *American Economic Review*, 97(2): 31-47.
- ENIA (2009). *Informe sobre Gasto Público en Infancia en Uruguay 1990-2009*. Montevideo: ENIA.
- Flores-Roux, E. (2009). *Evaluación comparativa del grado de institucionalidad de los programas sociales en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, reporte preparado para la Secretaría de Desarrollo Social.
- Gatenio, Shirley y Kamerman, Sheila B. (2006). *Investing in Children: Public Commitment in Twenty-one Industrialized Countries*. Chicago: The University of Chicago.
- Heckman, J. (2006). "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children". *Science* 312(5782): 1900-1902.
- Isaacs, Julia B. (2009a). *A Comparative Perspective on Public Spending on Children*. Washington DC: Brookings Institution.
- Isaacs, Julia B. (2009b). *Public Spending on Children and the Elderly from a Life-Cycle Perspective*. Washington DC: Brookings Institution.
- Matias Cattaneo, D. et. al. (2007). *Housing, Health and Happiness, World Bank Policy Research Working Paper 4114*. Washington DC: World Bank.
- Mincer, J. (1958). "Investment in Human Capital and the Personal Distribution of Income". *Journal of Political Economy* 66(44):281-302.
- OCDE (2010a). *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*. OCDE.
- OCDE (2010b). *Education at a Glance 2010. OECD Indicators*. Paris: OCDE.
- OCDE (2009a). «Doing Better for Children.» Paris: OCDE.
- OCDE (2009b). *Society at a Glance 2009*. OCDE.
- OCDE (2008). *Education at a Glance 2008, OCDE Briefing note for Mexico*. Paris: OCDE.
- OCDE (2007). *Education at a Glance: OECD Indicators*. Paris: OCDE.
- OCDE (2006). *Science Competencies for Tomorrow's World*. Paris: OCDE.
- OCDE StatExtracts: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=CSP2010>.
- Vegas, Emiliana y Santibáñez, Lucrecia (2010). *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Colombia: Banco Mundial y Mayol.
- Schultz, T. (1961). "Investment in Human Capital". *American Economic Review* 51(1):1-17.
- Schultz, T. (1971). *Investment in Human Capital: The Role of Education and Research*. New York: The Free Press.
- SEP (2010). *ENLACE 2010*. México D.F. Secretaría de Educación Pública.
- STICERD-Save the Children-ESRC (2004). *A Fair Share of Welfare: Public Spending on Children in England*. London: STICERD-Save the Children-ESRC.
- UDAPE-UNICEF (2008). *Bolivia, Inversión social en la niñez y adolescencia: Un análisis del gasto público social en niveles subnacionales*. La Paz: UDAPE y UNICEF.
- UNICEF (2010). *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México. Una agenda para el presente*. México: UNICEF México.
- / CIPPEC (2010). *Gasto público social en infancia y adolescencia, un análisis presupuestario para la provincia de Tucumán*. Buenos Aires: Fundación CIPECC y UNICEF.
- (2007). *Guatemala invierte en su niñez y adolescencia. Propuesta de compromisos básicos de la Nación con la niñez y adolescencia guatemaltecas*. Guatemala: UNICEF.
- (2005). *¿Cómo influenciar una mayor inversión social en la infancia? Argumentos y estrategias*. Panamá: UNICEF Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- /Ministerio de Economía y Producción (2002). *Gasto público dirigido a la niñez en la Argentina*. Argentina: UNICEF.
- Universidad del Pacífico-Save the children (2002). *¿Los niños... primero? El gasto público social focalizado en niños y niñas en el Perú (1990-2000)*. Perú: Save the Children.
- Urban Institute (2009). *Kids' Share, an analysis of federal expenditures on children through 2008*. Washington D.C. Brookings Institution.
- Vasquez H., Enrique (2004). *Social expense and childhood: the limitations of an administration*. Lima: Universidad del Pacífico-Save the Children.
- Young, M., (ed.) (2002). *From Early Child Development to Human Development*. Washington, DC: Banco Mundial.

Apéndice: Resultados por año (2008-2011)

El presente apéndice contiene el desglose multidimensional del gasto identificado por año (2008-2011), considerando los derechos de los niños, los temas y las cuatro vías de inversión. El detalle por subtema está disponible en www.infoninez.mx, módulo "inversión social e infancia".

Tabla A. Desglose por derechos de los niños, temas y vías de inversión (especificidad), 2011

Derechos de los niños	Temas	Gasto total (millones de pesos)	% del Gasto Total	Específico		Agéntico		Ampliado		Bienes Públicos					
				Subtotal (millones de pesos)	% del Tema	Subtotal (millones de pesos)	% de la Vía	Subtotal (millones de pesos)	% del Tema	Subtotal (millones de pesos)	% del Tema				
Derecho a la supervivencia	Salud	287,833.68	35.10	109,516.00	38.05	172,854.40	60.05	75.47	0.00	0.00	5,463.28	1.90	9.47	100.00	
	Vivienda y su infraestructura	1,293.05	0.16	1,293.05	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	
	Alimentación y nutrición	40,785.59	4.97	17,902.78	43.89	22,024.53	54.00	9.62	858.28	2.10	0.00	0.00	0.00	100.00	
	Asistencia social	26,753.26	3.26	13,381.25	50.02	12,965.17	48.46	5.66	21.85	0.08	0.29	384.99	1.44	0.67	100.00
	Subtotal	356,665.59	43.50	142,093.08	39.84	207,844.10	58.27	90.74	880.13	0.25	11.53	5,848.27	1.64	10.14	100.00
Derecho al desarrollo	Educación	388,876.33	47.43	376,588.90	96.84	11,008.49	2.83	4.81	640.33	0.16	8.39	638.60	0.16	1.11	100.00
	Deportes, recreación y cultura	5,368.34	0.65	1,500.70	27.95	61.625	1.15	0.03	0.00	0.00	3,806.02	70.90	6.60	100.00	
	Urbanización y desarrollo regional	60,151.03	7.34	763.29	1.27	9,631.20	16.01	4.20	2,455.76	4.08	32.18	47,300.77	78.64	82.01	100.00
Subtotal	454,395.70	55.42	378,852.90	83.38	20,701.31	4.56	9.04	3,096.09	0.68	40.57	51,745.40	11.39	89.72	100.00	
Derecho a la protección	Protección contra abuso, violencia, explotación y discriminación	8,755.16	1.07	4,609.79	52.65	490.07	5.60	0.21	3,655.30	41.75	0.00	0.00	0.00	100.00	
	Subtotal	8,755.16	1.07	4,609.79	52.65	490.07	5.60	0.21	3,655.30	41.75	0.00	0.00	0.00	100.00	
Derecho a la participación	Información	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	Medios masivos de comunicación	119.47	0.01	27.53	23.05	8.360	7.00	0.00	0.00	0.00	83.572	69.95	0.14	100.00	
	Participación ciudadana	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Subtotal	119.47	0.01	27.54	23.05	8.36	7.00	0.00	0.00	0.00	0.00	83.57	69.95	0.14	100.00	
Total		819,935.91	100	525,563.31	64.10	229,043.85	27.93	100	7,631.52	0.93	100	57,677.24	7.03	100	

Nota: Debido al redondeo, la suma de los porcentajes no necesariamente es igual a 100.

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2011.

Tabla B. Desglose por derechos de los niños, temas y vías de inversión (especificidad), 2010

Derechos de los niños	Temas	Gasto Total (millones de pesos)	% del Gasto Total	Específico Subtotal (millones de pesos)	% del Tema	% de la Vía	Agéntico Subtotal (millones de pesos)	% del Tema	% de la Vía	Ampliado Subtotal (millones de pesos)	% del Tema	% de la Vía	Bienes Públicos Subtotal (millones de pesos)	% del Tema	% de la Vía
	Salud	288,952.24	34.41	101,702.50	37.81	20.35	162,510.00	60.42	76.28	0.00	0.00	0.00	4,739.74	1.76	7.64
	Vivienda y su infraestructura	1,484.26	0.19	1,484.26	100.00	0.30	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Derecho a la supervivencia	Alimentación y nutrición	35,992.06	4.60	15,804.51	43.91	3.16	19,333.19	53.72	9.08	854.36	2.37	12.26	0.00	0.00	0.00
	Asistencia social	29,087.50	3.72	17,413.16	59.86	3.48	11,312.63	38.89	5.31	22.14	0.08	0.32	339.57	1.17	0.55
	Subtotal	335,516.07	42.92	136,404.43	40.66	27.30	193,155.82	57.57	90.67	876.50	0.26	12.58	5,079.31	1.51	8.19
	Educación	366,926.74	46.94	357,216.90	97.35	71.49	8,572.98	2.34	4.02	587.53	0.16	8.43	549.33	0.15	0.89
Derecho al desarrollo	Deportes, recreación y cultura	5,075.71	0.65	1,355.21	26.70	0.27	68.08	1.34	0.03	0.00	0.00	0.00	3,652.42	71.96	5.89
	Urbanización y desarrollo regional	67,322.18	8.61	864.29	1.28	0.17	10,955.43	16.27	5.14	2,802.24	4.16	40.22	52,700.22	78.28	84.95
	Subtotal	439,324.62	56.20	359,436.40	81.82	71.93	19,596.49	4.46	9.20	3,389.77	0.77	48.66	56,901.97	12.95	91.72
Derecho a la protección	Protección contra abuso, violencia, explotación y discriminación	6,793.82	0.87	3,820.01	56.23	0.76	273.33	4.02	0.13	2,700.49	39.75	38.76	0.00	0.00	0.00
	Subtotal	6,793.82	0.87	3,820.01	56.23	0.76	273.33	4.02	0.13	2,700.49	39.75	38.76	0.00	0.00	0.00
Derecho a la participación	Información	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Medios masivos de comunicación	87.80	0.01	24.42	27.81	0.00	7.46	8.50	0.00	0.00	0.00	0.00	55.91	63.69	0.09
	Participación ciudadana	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Subtotal	87.80	0.01	24.42	27.81	0.00	7.46	8.50	0.00	0.00	0.00	0.00	55.92	63.69	0.09
Total		781,722.31	100	499,685.26	63.92	100	213,033.09	27.25	100	6,966.76	0.89	100	62,037.20	7.94	100

Nota: Debido al redondeo, la suma de los porcentajes no necesariamente es igual a 100.

Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública 2010.

Tabla C. Desglose por derechos de los niños, temas y vías de inversión (especificidad), 2009

Derechos de los niños	Temas	Gasto Total (millones de pesos)	% del Gasto Total	Específico Subtotal (millones de pesos)	% del Tema	% de la Vía	Agéntico Subtotal (millones de pesos)	% del Tema	% de la Vía	Ampliado Subtotal (millones de pesos)	% del Tema	% de la Vía	Bienes Públicos Subtotal (millones de pesos)	% del Tema	% de la Vía
Salud	Salud	247,140.64	35.15	88,447.48	35.79	19.73	154,641.10	62.57	77.45	0.00	0.00	0.00	4,052.06	1.64	8.20
	Vivienda y su infraestructura	1,329.18	0.19	1,329.18	100.00	0.30	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Alimentación y nutrición	26,033.92	3.70	10,802.15	41.49	2.41	14,455.00	55.52	7.24	776.77	2.98	13.63	0.00	0.00	0.00
Derecho a la supervivencia	Asistencia social	19,852.89	2.82	8,777.96	44.21	1.96	10,901.86	54.91	5.46	172.41	0.87	3.03	0.67	0.00	0.00
	Subtotal	294,356.64	41.86	109,356.77	37.15	24.39	179,997.96	61.15	90.15	949.18	0.32	16.66	4,052.73	1.38	8.20
Derecho al desarrollo	Educación	343,418.77	48.84	333,629.10	97.15	74.40	8,824.80	2.57	4.42	541.05	0.16	9.50	423.82	0.12	0.86
	Deportes, recreación y cultura	3,572.77	0.51	936.53	26.21	0.21	69.05	1.93	0.03	0.00	0.00	0.00	2,567.20	71.85	5.20
	Urbanización y desarrollo regional	55,018.51	7.82	815.82	1.48	0.18	10,292.74	18.71	5.16	1,702.09	3.09	29.88	42,207.86	76.72	85.41
Subtotal	402,010.04	57.17	335,381.45	83.43	74.80	19,186.59	4.77	9.61	2,243.13	0.56	39.37	45,198.88	11.24	91.46	
Derecho a la protección	Protección contra abuso, violencia, explotación y discriminación	6,379.30	0.91	3,409.65	53.45	0.76	464.84	7.29	0.23	2,504.81	39.26	43.97	0.00	0.00	0.00
	Subtotal	6,379.30	0.91	3,409.65	53.45	0.76	464.84	7.29	0.23	2,504.81	39.26	43.97	0.00	0.00	0.00
	Información	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Derecho a la participación	Medios masivos de comunicación	424.06	0.06	252.46	59.53	0.06	6.567	1.55	0.00	0.00	0.00	0.00	165.04	38.92	0.33
	Participación ciudadana	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Subtotal	424.06	0.06	252.46	59.53	0.06	6.57	1.55	0.00	0.00	0.00	0.00	165.04	38.92	0.33
Total	703,170.04	100	448,400.32	63.77	100	199,655.95	28.39	100	100	5,697.12	0.81	100	49,416.65	7.03	100

Nota: Debido al redondeo, la suma de los porcentajes no necesariamente es igual a 100.

Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública 2009.

Tabla D. Desglose por derechos de los niños, temas y vías de inversión (especificidad), 2008

Derechos de los niños	Temas	Gasto Total (millones de pesos)	% del Gasto Total	Específico Subtotal (millones de pesos)	% del Tema	% de la Vía	Agéntico Subtotal (millones de pesos)	% del Tema	% de la Vía	Ampliado Subtotal (millones de pesos)	% del Tema	% de la Vía	Bienes Públicos Subtotal (millones de pesos)	% del Tema	% de la Vía
	Salud	214,805.78	33.32	79,608.57	37.06	18.20	128,790.90	59.96	77.97	0.00	0.00	0.00	6,406.31	2.98	17.20
	Vivienda y su infraestructura	993.44	0.15	993.44	100.00	0.23	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Derecho a la supervivencia	Alimentación y nutrición	21,581.12	3.35	9,098.02	42.16	2.08	12,201.77	56.54	7.39	281.33	1.30	5.70	0.00	0.00	0.00
	Asistencia social	11,974.83	1.86	3,884.20	32.44	0.89	7,787.74	65.03	4.71	0.23	0.00	0.00	302.67	2.53	0.81
	Subtotal	249,355.17	38.67	93,584.23	37.53	21.40	148,780.41	59.67	90.07	281.56	0.11	5.71	6,708.98	2.69	18.02
	Educación	349,219.72	54.16	339,005.40	97.08	77.50	8,897.79	2.55	5.39	661.53	0.19	13.41	655.00	0.19	1.76
Derecho al desarrollo	Deportes, recreación y cultura	2,596.18	0.40	460.92	17.75	0.11	43.79	1.69	0.03	0.00	0.00	0.00	2,091.47	80.56	5.62
	Urbanización y desarrollo regional	36,565.75	5.67	524.645	1.43	0.12	7,039.03	19.25	4.26	1,283.43	3.51	26.02	27,718.65	75.80	74.44
	Subtotal	388,381.66	60.24	339,990.97	87.54	77.73	15,980.60	4.11	9.67	1,944.96	0.50	39.43	30,465.13	7.84	81.81
Derecho a la protección	Protección contra abuso, violencia, explotación y discriminación	6,617.83	1.03	3,505.57	52.97	0.80	406.43	6.14	0.25	2,705.83	40.89	54.86	0.00	0.00	0.00
	Subtotal	6,617.83	1.03	3,505.57	52.97	0.80	406.43	6.14	0.25	2,705.83	40.89	54.86	0.00	0.00	0.00
	Información	9.58	0.00	4.26	44.44	0.00	5.32	55.56	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Derecho a la participación	Medios masivos de comunicación	390.58	0.06	320.58	82.08	0.07	5.70	1.46	0.00	0.00	0.00	0.00	64.31	16.46	0.17
	Participación ciudadana	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Subtotal	400.17	0.06	324.83	81.17	0.07	11.03	2.76	0.01	0.00	0.00	0.00	64.31	16.07	0.17
Total		644,754.82	100	437,405.60	67.84	100	165,178.46	25.62	100	4,932.35	0.76	100	37,238.41	5.78	100

Nota: Debido al redondeo, la suma de los porcentajes no necesariamente es igual a 100.

Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública 2008.

Esta publicación es producto del análisis y el trabajo conjunto del equipo técnico de UNICEF México y Fundación IDEA, realizado principalmente con base en información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (2008-2010) y del Presupuesto de Egresos de la Federación (2011).

© **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) México**

Paseo de la Reforma 645
Col. Lomas de Chapultepec,
11000 México, D.F.
Tel. 5284-9530
www.unicef.org/mexico
www.infoninez.mx
e-mail: mexico@unicef.org

Foto portada: © UNICEF México/Gunther Sahagún
Diseño: Genio y Figura