



MÉXICO

La inversión en la primera infancia en América Latina

SIPI



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires



unicef





México

La Inversión Social en Primera Infancia (ISPI) en 2013 representó:

0,8% del PIB [PRODUCTO INTERNO BRUTO]

4,0% del GPT [GASTO PÚBLICO TOTAL]

7,6% del GPS [GASTO PÚBLICO SOCIAL]

ISPI 2013

**1.290,3 dólares
PPP* por niño**

El gasto se concentró en:



*La paridad del poder adquisitivo (PPP por las siglas en inglés: Purchasing Power Parity) es una tasa de conversión que indica a qué tasa deben convertirse los valores en la moneda de un país para comprar la misma cantidad de bienes y servicios en otro país. Esta medida permite expresar valores monetarios de distintos países en términos de una misma canasta de bienes y servicios, eliminando así las distorsiones en el poder de compra generadas por las variaciones en los tipos de cambio de mercado. Para calcular las series en dólares estadounidenses PPP se utilizó la variable "Implied PPP conversion rate (National currency per current international dollar)" publicada en el "World Economic Outlook Database", del FMI. Para más información sobre el concepto PPP, véase <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/ppp.htm>

Las políticas públicas dirigidas a la primera infancia

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) indica en su artículo cuarto que las decisiones del Estado, en sus tres poderes, deberán estar guiadas por el principio del interés superior de la niñez, garantizando sus derechos plenamente. Además, se promueve la **igualdad de oportunidades para indígenas y la eliminación de cualquier práctica discriminatoria** y se plantea el establecimiento políticas sociales para **proteger a los migrantes de los pueblos indígenas**, dentro de las cuales se promueve el **apoyo a niños y jóvenes de familias migrantes a través de programas especiales de educación y nutrición**¹.

En lo que respecta a tratados internacionales, México ratificó la **Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)** en 1990 y en 2000 incorporó un artículo por el cual el **Estado debe otorgar facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez**. En 2002 ratificó los dos **protocolos facultativos de la CDN** relativos a la **participación de niños en conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía**.

Más adelante, en 2014, la **Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes** cambia el paradigma asistencialista y reconoce a los niños como tutelares de derecho. Se destaca porque:

- Orienta la política en materia de infancia creando **mecanismos institucionales que facilitarán la comunicación, la coordinación y la toma de decisiones entre autoridades, sociedad civil y sector privado**.

1. Según el censo realizado en 2010, México tiene una tasa de población indígena de 15,3%, la más alta de América Latina. A su vez, los flujos de migración interna, que se generan en respuesta a la fuerte desigualdad territorial, se intensificaron en las últimas décadas. También es de importancia significativa la migración externa, sobre todo a los Estados Unidos donde existe un alto componente ilícito de dicha migración que es considerada de alta peligrosidad.

- Reconoce la importancia de **asignar recursos específicos** para la realización de los derechos de la infancia mediante la **rendición de cuentas**, que incluye el **monitoreo y la evaluación** de las políticas, programas y acciones que impactan a la infancia.
- Crea un **Sistema Nacional de Protección Integral** presidido directamente por el presidente de la República y un **Programa Nacional de Protección de NNA**.
- Crea el **Sistema Nacional de Información sobre Infancia y Adolescencia**, que reunirá información a todos los niveles, mediante indicadores cuantitativos y cualitativos, desagregados.
- Determina que el Estado debe garantizar que las **adolescentes embarazadas** concluyan sus estudios.
- Establece normas para evitar la violencia y el acoso escolar.
- Estipula que los casos de **menores migrantes deberán** ser canalizados por el **Sistema Nacional de Desarrollo Infantil Temprano** y no por las estaciones migratorias y que tendrán un trato prioritario para la obtención de una visa.²
- Crea la **Procuraduría de Protección de niños, niñas y adolescentes** que se encargará de coordinar y dar seguimiento a las medidas de protección, además de que representará, protegerá y defenderá legalmente a los NNA.

Dentro de la jurisdicción nacional existe también legislación esencial para la protección de los derechos de las niñas y los niños: la **Ley General de Educación** (1993 y reforma de 2012), la **Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad** (2011), la **Ley de Migración** (2011), la **Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación** (2003), la **Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral** (2011) y la **Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2** (1993), entre otras.

Por su parte, el **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018** ordena la programación de la administración pública federal, contiene definiciones trasversales a todas las políticas de Estado y, a través de diversas metas y líneas de acción, hace énfasis en la situación de la niñez³.

2. Para más detalles ver <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/15660-se-aprueba-en-lo-general-ley-general-de-los-derechos-de-ninas-ninos-y-adolescentes.html>

3. Para más detalles ver http://www.unicef.org/mexico/spanish/10xinfancia_Web.pdf

Principales programas con impacto directo en la infancia

Programa Albergues Escolares Indígenas (PAEI). Busca apoyar la permanencia en la educación de niñas, niños y jóvenes indígenas inscriptos en escuelas públicas.

Programa de acciones compensatorias para combatir el rezago educativo. Para niños, niñas y jóvenes de las comunidades con mayor rezago social y educativo.

Programa de Educación Inicial y Básica para la población rural e indígena. Enriquece las prácticas de crianza y favorece el desarrollo integral brindando orientación y apoyo.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Opera programas presupuestarios en tres modalidades de educación preescolar: preescolar comunitario rural, preescolar comunitario indígena y preescolar comunitario migrante.

Programa de Abasto Social de Leche, LICONSA. Para personas pertenecientes a hogares cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar

Programa de Apoyo Alimentario (PAL). Mejorar la alimentación de las familias, con foco en los niños y niñas menores de 5 años y las mujeres embarazadas o en período de lactancia.

Programa Próspera (antes Oportunidades). Es uno de los programas más significativos en lo que refiere a transferencias condicionadas. Las poblaciones objetivo son familias urbanas, periurbanas y rurales que están marginadas y que viven en condiciones de pobreza severa.

Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Apoya a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y a los padres solos, por medio del uso de servicios de cuidado y atención infantil, que contribuyan al desarrollo de las niñas y los niños.

Escuela Siempre Abierta a la Comunidad. Mejora la calidad de la educación a través de la inclusión social y la conformación de ciudadanía.

Producción y distribución de libros de texto gratuitos.

Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM). Atención educativa intercultural, de tipo básico, a las niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes, a través de la coordinación de esfuerzos interinstitucionales.

Programa Escuela Segura. Busca consolidar a las escuelas públicas de educación básica como espacios seguros y confiables a través de la participación social y la formación ciudadana.

Centros de Desarrollo Infantil (CENDI). Ofrecen servicios asistenciales y educativos a niños y niñas que van de los 45 días a los 5 años 11 meses, hijos de padres y madres trabajadoras.

Prestación de Servicios en los Diferentes Niveles de Atención a la Salud.

Programa de Vacunación Universal.

Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable (PAFPV). Busca contribuir al desarrollo integral de las familias y las comunidades en condiciones de vulnerabilidad.

Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia. Contribuye al ejercicio de los derechos de los NNA mediante su participación activa en la transformación de la situación de riesgo o problemática psicosocial que enfrentan.

Prevención y Atención a Personas con Discapacidad.

Regularización Jurídica de Menores y Adopciones. Busca lograr la pronta y adecuada reintegración de los niños y niñas albergados en los centros asistenciales DIF a su familia de origen o la integración a una familia adoptiva para asegurar su sano desarrollo biopsicosocial.

Los principales datos de la ISPI

La **ISPI** en México alcanzó los 113.510,4 millones de Pesos Mexicanos (US\$ 8.619,5 millones) en 2012 y los 124.559,3 millones de Pesos Mexicanos en 2013 (US\$ 9.752,5 millones). Medidos en **US\$ PPP**, esos valores implican un gasto anual de 14.552,6 millones y 15.942,2 millones, en 2012 y 2013 respectivamente. Dado que las series no se están deflactando mediante ningún índice de precios, la comparabilidad interanual no corresponde en el análisis.

En términos unitarios, puede afirmarse que el **gasto destinado a cada niño** en promedio alcanza US\$ PPP 1.179,1 en 2012 y US\$ PPP 1.290,3 en 2013.

Si se compara en relación al Gasto Público Total (**GTP**) y al Gasto Público Social (**GPS**), la ISPI representa en 2013 el 4,0% y 7,6% respectivamente (3,9% y 7,5% en 2012). Finalmente, en términos del **PIB**, la ISPI asciende en 2012 a 0,73% y en 2013 a 0,77%.

Tabla 1. Inversión Social en Primera Infancia en México | Indicadores agregados

	2013	2012
En millones de pesos mexicanos.....	124.559,3	113.510,4
En millones de US\$ corrientes ^[1]	9.752,5	8.619,5
En millones de US\$ PPP ^[1]	15.924,2	14.552,6
En US\$ PPP por niño.....	1.290,2	1.179,1
En % Gasto Público Social ^[2]	7,6%	7,5%
En % Gasto Público Total.....	4,0%	3,9%
En % PIB.....	0,77%	0,73%

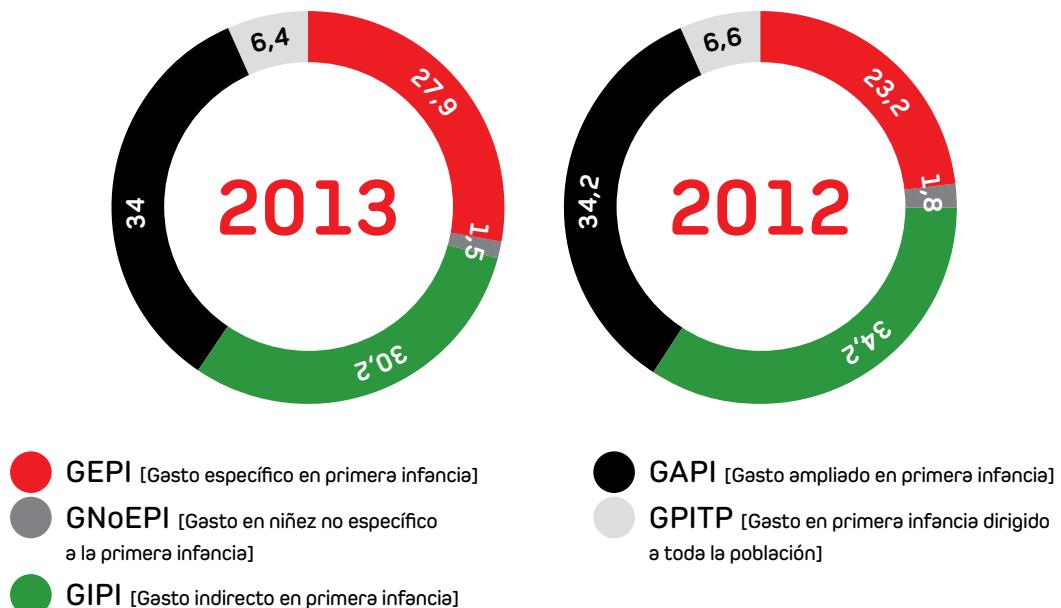
Notas: [1] Para calcular los valores a US\$ corrientes se toma el tipo de cambio con el dólar estadounidense promedio anual y para calcular los valores a US\$ PPP se toma el "Implied PPP conversion rate (National currency per current international dollar)" publicada en el "World Economic Outlook Database", del FMI.

[2] El Gasto Público Social no incluye gastos en primera infancia en funciones no sociales.

Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Financiera Integrada (SIAFI) de la Secretaría de Finanzas y WEO Database 2014.

El análisis por **clases** de gasto indica que en 2013 el **GAPI** concentra la mayor parte de los recursos destinados a la primera infancia, alcanzando el 34,0% de las erogaciones. En 2012 ese indicador representaba una participación mayor (34,2%), a expensas de una marginalmente menor participación del **GEPI**. De hecho, el GEPI es la única clase que creció en participación con respecto a 2012; esto se corresponde con el aumento de los recursos destinados al Programa Desarrollo Humano de Oportunidades y con la creación del Programa Escuelas Dignas, ambos gastos destinados principalmente al sector educativo.

Tábla 2. Inversión Social en Primera Infancia en México por grupos y clases de gasto | Estructura % vertical



Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Financiera Integrada (SIAFI) de la Secretaría de Finanzas.

En la clasificación por **categoría** sobresale **Ayuda directa**, concentrando el 46,0% y 40,7% en 2012 y 2013 respectivamente. El segundo lugar le corresponde a **Cuidado y educación**, que representa el 23,4% y 24,3% del gasto en 2012 y 2013. El tercer lugar lo ocupa **Salud**, que ocupa el 17,9% y 20,4% del gasto en 2012 y 2013.

Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes cambia el parádigma asistencialista y reconoce a los niños como tutelares de derecho.

Tábla 3. Inversión Social en Primera Infancia en México por categorías de gasto | Estructura % vertical

		2013	2012
	AYUDA DIRECTA	40,7	46,0
	CIENCIA Y TÉCNICA	5,2	5,3
	CONDICIONES DE VIDA	1,8	2,0
	CUIDADO Y EDUCACIÓN	24,3	23,4
	DEPORTES, RECREACIÓN Y CULTURA	1,8	1,7
	DESARROLLO E INTEGRACIÓN	1,2	1,0
	NUTRICIÓN Y ALIMENTACIÓN	4,4	2,5
	OTROS SERVICIOS URBANOS	0,0	0,0
	PROTECCIÓN DEL NIÑO	0,1	0,2
	SALUD	20,4	17,9
TOTAL		100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Financiera Integrada (SIAFI) de la Secretaría de Finanzas.

El gasto específico en primera infancia

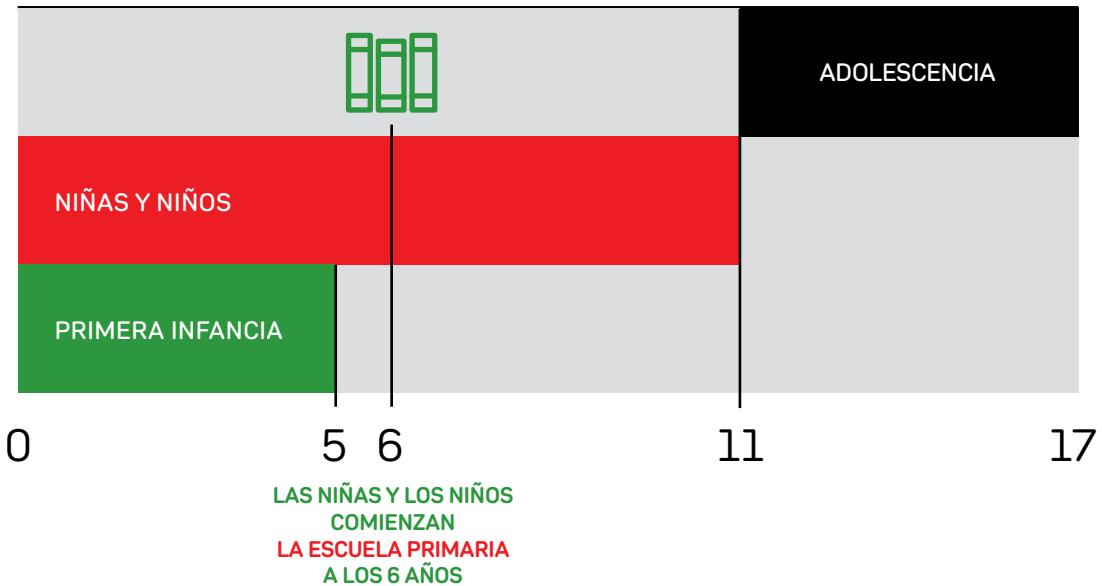
La mayor parte de los recursos destinados específicamente a la primera infancia corresponden a la categoría Cuidado y educación (95,6% y 82,9% en 2012 y 2013 respectivamente). Cabe destacar en esta categoría el gasto en Educación inicial, que absorbe el 95,2% y 82,6% en 2012 y 2013 respectivamente. En términos de dólares por niño, medido a PPP, dicha categoría dedica US\$S261,1 para 2013 mientras que para 2011 era de US\$S 298,9.

Luego se encuentra Salud, que absorbe el 1,7% y 8,8% del total del gasto específico en 2011 y 2013, correspondiente a erogaciones dirigidas a la Salud sexual y reproductiva.

Observaciones a destacar

1. La población de entre 0 y 5 años no alcanza a recibir todos los servicios para gozar de un desarrollo integral óptimo, pues al no asistir a la escuela es compleja la provisión de los bienes y servicios necesarios al respecto.
2. Aun cuando la estrategia de lactancia materna es una prioridad en el Plan Nacional de Desarrollo no se identifican recursos presupuestarios para implementarla. Las últimas estadísticas disponibles muestran un decrecimiento en la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida.
3. Una prioridad del gobierno ha sido lograr la cobertura universal en el registro de nacimiento mediante la gratuidad de la primera acta de nacimiento.

Quién es quién en México



Notas metodológicas

La información presupuestaria para la aplicación de la metodología ISPI en México proviene de la Cuenta Pública del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Anexo Transversal para la atención de la infancia y la adolescencia, que es el listado de programas y la proporción de recursos que se asignan para la infancia.

Desafíos

Con la información disponible hasta el momento, si bien no es posible tener comprensión total de los programas dirigidos a la primera infancia, se logra una aproximación que sirve de base para acercarse a un dato más preciso. Por ello, cabe destacar la importancia de contar con herramientas que permitan cuantificar los recursos que se destinan a esta franja de población.

Antecedentes de medición de la ISPI

La primera experiencia de análisis de gasto público dirigido a la niñez en México fue llevada a cabo por UNICEF. Allí se analizó el gasto social para los años 2007 a 2010 en base a la información del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que 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. Luego se actualizó el análisis para los años 2008 a 2011 pero con información de la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal, que ofrece los montos efectivamente gastados en el período considerado.

SUPI



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento y Desarrollo en
Educación
Cede Regional Buenos Aires



unicef



La inversión en la primera infancia en América Latina

Propuesta metodológica y análisis en países
seleccionados de la región