

# La trampa del desarrollo: el gasto público en los primeros años de vida 2008-2015

Carlos González Seemann

## POLICY BRIEF

PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO SOBRE  
POLÍTICA Y PRÁCTICAS EDUCATIVAS

Enero 2018



### Resumen Ejecutivo

En el marco del Seminario Permanente sobre la Evaluación de Política y Prácticas Educativas, coorganizado por el CLEAR para América Latina y el Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas (PIPE), se llevó a cabo el seminario titulado “*Las políticas para el desarrollo infantil temprano (DIT) y su evaluación*”.

A dicho Seminario asistieron representantes de la sociedad civil, de la iniciativa privada, del gobierno y de la academia. Como ponentes participaron el Dr. Robert Myers (ACUDE), la Dra. Laura Shneidman (UNAM) y el Dr. Francisco Cabrera (CREFAL).

A partir de los temas abordados, discutidos y analizados en el Seminario, este documento reflexiona sobre la necesidad de aumentar, regular, monitorear y etiquetar recursos para el desarrollo integral temprano. Lo anterior debido a los retos, y dificultades a los que se han enfrentado los hacedores de política pública, la sociedad civil y la academia.

En la discusión del Seminario, el Dr. Myers mencionó que primero que nada es necesario clarificar la definición de desarrollo infantil temprano y, además, incluir un eje integral que permita incluir nuevos componentes tales como la estimulación y la interacción. Esto con la finalidad de focalizar esfuerzos y alcanzar los objetivos establecidos por el gobierno federal.

Por su parte, el Dr. Cabrera reconoció que es importante comenzar a ofrecer atención especializada y diversa, sin dejar de lado la creación de ambientes para el DIT fuera del hogar. Esto con la finalidad de entender que el desarrollo es un proceso continuo, pero no lineal, y que este se incentiva cuando hay un ambiente estimulante y se promueve la interacción.

Los ponentes afirmaron que es indispensable crear una política nacional con suficiencia presupuestaria que disminuya las inequidades y genere oportunidades reales, tanto en el corto como en el largo plazo. Además, sería necesario comenzar a evaluar sistemáticamente qué se ha hecho al respecto, cuánto se ha invertido y qué resultados se han tenido.

En síntesis, y a partir de las opiniones, preguntas y comentarios recabados en el Seminario, se identificaron distintas áreas de oportunidad, así como diferentes mecanismos que podrían ayudar a generar mejores resultados. Sin embargo, se hizo hincapié en dos cuestiones: la primera de ellas fue la escasez y continua disminución de recursos asignados al desarrollo infantil temprano, y la segunda, fue la inequidad presupuestaria en los diferentes programas federales.

### Introducción

El rendimiento de las inversiones en capital humano es más alto cuando se efectúa antes (etapa prenatal) o durante la primera infancia (0 a 6 años). Además, autores como Heckman (2011) reconocen que invertir en la primera infancia

promueve la igualdad, la justicia social y fomenta la productividad de la economía. Sin embargo, en México poco se sabe acerca de cómo gastamos en educación temprana. Diversos estudios demuestran que la inversión ha sido inadecuada y poco eficiente. El presente policy brief tiene la finalidad de analizar el gasto público de 2007 a 2015, del programa de subsidios económicos a entidades federativas para la operación y prestación de servicios de los Centros de Desarrollo Infantil (CENDIS).

Es importante invertir en los primeros años de vida para evitar la acumulación de rezagos y a su vez para que la desigualdad no sea más profunda en edades adultas (UNICEF, 2015). Además, en edades más tempranas es posible impulsar el desarrollo a un menor costo.

Sin embargo, para que esto sea posible es imprescindible conocer ¿cuánto dinero se invirtió?, ¿de qué manera?, ¿a quién benefició?, ¿en qué momento del tiempo? y ¿cuáles fueron los resultados? Para nuestra mala noticia, en México es difícil tener información para contestar a profundidad cuando menos una de las preguntas.

Para que el gasto público genere mayor bienestar, es importante conocer las necesidades de la población objetivo, focalizar los recursos y tener mecanismos de monitoreo y transparencia que permitan tener una pista de cuánto cuesta, de qué manera se está beneficiando a la población y cuáles son las áreas de oportunidad.

Todo lo anterior es parte del denominado ciclo presupuestario, el cual se compone por siete elementos (SHCP, 2017):

- 1) Planeación
- 2) Programación
- 3) Presupuestación
- 4) Ejercicio y control
- 5) Seguimiento
- 6) Evaluación
- 7) Rendición de cuentas

Para el análisis del presente policy brief, únicamente nos centraremos en los últimos cinco elementos, para analizar un programa creado específicamente para fortalecer la educación temprana y el desarrollo infantil.

### Argumento

El interés en el desarrollo infantil temprano comenzó a cobrar fuerza en México a principios de los años 2000. Normalmente el desarrollo temprano era visto como una tarea de la familia y no de los gobiernos; sólo se le daba un enfoque de salud pública, cuando en realidad es trascendental pensar en estrategias transversales que incluyan componentes como la alimentación y la educación, sin dejar de lado la estimulación y la interacción.

La importancia del gasto público y el uso transparente de los recursos residen en la materialización eficiente de los objetivos, de las actividades y de los resultados. Sin olvidar un adecuado plan de monitoreo y evaluación que permita mejorar periódicamente. A continuación, se describirá el panorama general del gasto público orientado a fortalecer la educación temprana y el desarrollo infantil, y después se analizará a detalle el programa presupuestario U031 "Fortalecimiento a la Educación Temprana y Desarrollo Infantil".

Un gasto público adecuado, eficiente y equitativo puede contribuir a la formación de capacidades y además ayudar a evitar la acumulación de rezagos que después puedan afectar futuras posibilidades de desarrollo. Además, la UNICEF (2015) señala que los primeros tres años de vida son la etapa de mayor crecimiento de cerebro humano, ya que puede alcanzar hasta un 80% de su desarrollo.

Según datos de la misma UNICEF (2015) la primera experiencia de análisis del gasto público de desarrollo infantil temprano fue llevada a cabo por esta institución para el periodo 2008-2011 con

base en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

De 2008 a 2011, UNICEF (2011) encontró que en promedio se destinaron 780 millones de pesos a niños, niñas y adolescentes, cifra similar a varios países latinoamericanos. Sin embargo, se encontró que no existía un presupuesto etiquetado para niños, niñas y adolescentes. Además de que solo 1.4 pesos de cada 10 pesos destinados se aplicaron a programas sujetos a reglas de operación. Esto quiere decir que 8.6 de cada 10 pesos se destinaron a programas que no precisan un propósito y no tienen indicadores de eficacia, eficiencia y transparencia.

La falta de un presupuesto etiquetado en esos años provocó una distribución ineficiente y poco equitativa del gasto social. Además, de que existía opacidad en la rendición de cuentas sobre los montos y los recursos destinados.

Por tal motivo en 2012, derivado de las sugerencias emitidas por la UNICEF, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) incluyó un anexo transversal al PEF para la atención de niños, niñas y adolescentes, el cual contenía los programas y montos destinados. Este avance permitió conocer y evaluar con más claridad los aspectos que el gobierno federal priorizaba, así como conocer algunas áreas de oportunidad.

Los resultados del análisis de la UNICEF (2015) reportaron que el gasto etiquetado de 2012 a 2014, tuvo un aumento de 7.7%, pasando de 575 millones de pesos a 619. Sin embargo, hasta este momento se supo que únicamente el 10% del gasto en educación se destinó a nivel preescolar. Además, se encontró que la distribución del gasto en desarrollo humano no contribuía a subsanar las desigualdades, ya que se asignó una menor cantidad de recursos a quienes más carencias tenían. Es decir, existía un mayor beneficio para aquellos que tenían un índice de desarrollo humano más alto. Lo anterior sugiere que se

favorecía a los deciles con mayor ingreso y a su vez se acentuaba la desigualdad de oportunidades.

En 2014, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó una auditoría financiera y de cumplimiento al programa presupuestario U031 "Fortalecimiento a la Educación Temprana y Desarrollo Infantil". En dicha auditoría se menciona que el programa referido en líneas anteriores no cuenta con regulaciones normativas (lineamientos) para garantizar los principios de equidad y transparencia que marca la LFPRH.

En primera instancia, para la distribución de los recursos asignados a cada estado, se procedió a la realización de 17 convenios. Sin embargo, la ASF detectó que ningún convenio establece criterios de aplicación y distribución, y mucho menos de monitoreo y transparencia. Específicamente el estado de Morelos no ejerció, ni reintegró a la tesorería, los 30 millones de pesos que se le asignaron. Y finalmente los estados de Durango y Colima no proporcionaron documentación probatoria o justificativa que permitiera aclarar las diferencias.

De manera complementaria, en 2015 el CONEVAL realizó una evaluación específica de desempeño al programa. En dicha evaluación el CONEVAL mencionó que existe insuficiencia de información para realizar una evaluación, además de que el otorgamiento de los recursos del programa depende de decisiones meramente políticas, producto de la falta de transparencia de criterios de selección.

Para finalizar, es importante mencionar que el simple hecho de que una política exista en la ley no asegura que esta funcione adecuadamente. Para que esto funcione, es indispensable conocer y entender los procesos, además de crear mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas, que permitan conocer los avances y desafíos. Adicionalmente, contar con presupuesto suficiente es elemental para poder cumplir con los objetivos establecidos y crear verdaderas

oportunidades. Esto sin dejar de lado el seguimiento desde el embarazo y la atención integral especializada.

### Recomendaciones

Para que sea posible promover un desarrollo más igualitario, sería necesario reducir las transferencias generales y aumentar las transferencias dirigidas a aquellas personas que cuentan con más carencias. Para esto sería posible crear un padrón de beneficiarios, que permita conocer las necesidades de los beneficiarios y a su vez mejore la asignación presupuestaria. Además de instaurar un componente de seguimiento a la madre desde el embarazo, que permita evitar riesgos y aumentar el desarrollo futuro.

A continuación, se proponen algunas recomendaciones que podrían ayudar a mejorar el desarrollo integral de los niños de 0 a 6 años:

- ❖ Crear un padrón de beneficiarios que permita conocer las necesidades de los niños y niñas por zonas geográficas.
- ❖ Promover actividades en las guarderías que permitan estimular el desarrollo integral de los niños y niñas.
- ❖ Contratar personal capacitado en estancias infantiles y preescolar, para impulsar un desarrollo integral (físico, emocional y psicológico).
- ❖ Impulsar el seguimiento y monitoreo continuo de la salud de la madre y del niño antes de nacer.
- ❖ Establecer nuevas reglas de asignación, que permita impulsar un desarrollo más equitativo de los estados más desfavorecidos.
- ❖ Capacitar a madres y padres de familia para impulsar un desarrollo integral fuera de la escuela.
- ❖ Realizar acuerdos con asociaciones privadas, como LEGO y Fisher Price para la adquisición de materiales educativos.

### Lecturas adicionales

Se recomienda leer:

Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). El gasto público en infancia y niñez en América Latina y el Caribe ¿cuánto y cuán efectivo? Perú: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7612/El-gasto-publico-en-la-infancia-y-ninez-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=1> (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2017).

### Referencias

- Auditoría Superior de la Federación. (2014). Auditoría Financiera y de Cumplimiento 14-0-11100-02-0186 DS-017. México: ASF. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014\\_0186\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0186_a.pdf) (Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2017).
- CEFP. (2016). Nota informativa. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación: Función Educación. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/noviembre/notacefp0442016.pdf> (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2017).
- CEFP. (2016). Nota informativa. Programas Sociales en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0032017.pdf> (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2017).
- CONEVAL. (2015). Informe de la evaluación específica del desempeño 2014-2015. México: CONEVAL. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SEP/U031\\_DESINFANTIL/U031\\_DESINFANTIL\\_IE.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/U031_DESINFANTIL/U031_DESINFANTIL_IE.pdf) (Fecha de consulta 30 de noviembre de 2017).
- UNICEF. (2011). Inversión pública en la infancia y adolescencia en México. México: UNICEF. Disponible en:

[https://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_inversion\\_actualizada\(1\).pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_inversion_actualizada(1).pdf) (Fecha de consulta: 24 de octubre de 2017).

- UNICEF. (2015). Informe sobre la equidad y el gasto público en la infancia y adolescencia de México. México: UNICEF. Disponible en: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF\\_PNUD\\_Equidad\\_Gasto\\_low.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_PNUD_Equidad_Gasto_low.pdf) (Fecha de consulta 22 de octubre de 2017).
- UNICEF-UNESCO-OEI. (2015). La inversión en la primera infancia en América Latina. Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región. Buenos Aires: UNICEF. Disponible en: [https://www.unicef.org/lac/UNICEF\\_ISPI\\_full\\_doc\\_201512.pdf](https://www.unicef.org/lac/UNICEF_ISPI_full_doc_201512.pdf) (Fecha de consulta 28 de octubre de 2017).
- SHCP. (2017). ¿cómo entender el gasto? Disponible en: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Como\\_entender\\_el\\_gasto#Como\\_entender\\_el\\_gasto](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Como_entender_el_gasto#Como_entender_el_gasto) (Fecha de consulta 5 de diciembre de 2017).

#### Autor

Carlos González Seemann, Investigador Junior.

Es Licenciado en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Estudió un semestre en la Universidad de Linköping (Suecia), donde realizó investigación sobre educación especial en el contexto sueco.

Obtuvo el primer lugar en el 5° Encuentro de Jóvenes Investigadores UAA-CONACYT, en la categoría de educación con su trabajo: “Retos y

perspectivas de la evaluación docente en México: Análisis del nuevo sistema de incentivos y las características de un docente efectivo”. Con el mismo trabajo, representó al estado de Aguascalientes en el 3er Encuentro de Jóvenes Investigadores CONACYT.

Fue asistente de investigación en el CIDE Región Centro en temas de contaminación del medio ambiente y regímenes autoritarios en países latinoamericanos. Actualmente es Investigador Jr. del Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas (PIPE) en el CIDE. Ha publicado artículos para Nexos, Instituto de Justicia Procesal Penal y Mexican Times.

#### Agradecimientos

Este policy brief fue elaborado a partir del Seminario Permanente sobre la Evaluación de Política y Prácticas Educativas en su edición octubre, 2017. Gracias al apoyo del Mtro. Emil Salim y los comentarios del Dr. Francisco Cabrera (Director de Investigación de CREFAL) y de la Mtra. Itzel Cabrero (Profesora Asociada PIPE-CIDE), así como de todos los que hicieron posible dicha edición del seminario.

#### Cita sugerida

González-Seemann, C. (2017). La trampa del desarrollo: el gasto público en los primeros años de vida 2008-2015 (policy brief). México: Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas (PIPE).

[www.pipe.cide.edu](http://www.pipe.cide.edu)