



Metodología para la estimación de los recursos asignados a los programas presupuestarios del Anexo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación "Recursos para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes" (Anexo 18)



CONTENIDO

- I. Introducción
- II. Objetivo
- III. Alcance
- IV. Glosario de términos
- V. Proceso para la agrupación de los programas presupuestarios que participan en el Anexo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación
- VI. Estimación de los recursos asignados al Anexo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación
- VII. Ponderación de los recursos de cada programa presupuestario por rango de edad
- VIII. Ejemplos de generación de Criterios de Ponderación y asignación de recursos



I. Introducción

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2020, las niñas, niños y adolescentes representan aproximadamente el 33.8 por ciento de la población total del país.¹

El Gobierno de México reconoce la importancia y el potencial que tiene este sector de la población para impulsar el desarrollo y la transformación del país, por lo que es necesario dar prioridad a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, bajo el enfoque del interés superior de la niñez con el propósito de reducir las brechas de desigualdad y pobreza.

De acuerdo con la información del CONEVAL publicada en mayo del presente año, en 2020 el porcentaje de población de 0 a 17 años en situación de pobreza en México fue del 52.6%, mientras que para el resto de la población se ubicó en un 43.9%. Asimismo, 6 de cada 10 niñas, niños y adolescentes contaban con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos, lo que significa que las familias con población infantil no estuvieron en posibilidad de atender sus necesidades básicas.

Dentro de estos factores el acceso a la seguridad social se destaca entre otras, como una de las principales carencias en las niñas, niños y adolescentes que en ese mismo año representó el 58%. Las zonas donde se observan con mayor frecuencia esta característica son en las localidades rurales del sur del país, focalizándose en los estados de Guerrero y Chiapas.²

¹ INEGI.- Revista Cuéntame de México.- Población Total.- https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P

² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.- Pobreza Infantil y Adolescente en México 2020.- https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/NOTA_INFORMATIVA_CONEVAL-UNICEF.pdf



Importancia de los anexos transversales del Presupuesto de Egresos de la Federación

Un aspecto relevante que contribuye al análisis y diseño de políticas públicas a favor de la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia es conocer, desde una perspectiva transversal, la cantidad de recursos federales que se destinan para este propósito, y con ello contar con mayores elementos que permitan evaluar su desempeño e impulsar su fortalecimiento.

Para lo anterior, en el Presupuesto de Egresos se incluye un Anexo Transversal denominado "Recursos para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes" (Anexo 18), donde concurren Programas Presupuestarios, o alguno de sus componentes que inciden de manera directa e indirecta en la implementación de políticas públicas a favor estos grupos etarios.

Bajo las consideraciones anteriores, el Anexo 18 nos permite visibilizar los recursos presupuestarios que impactan en la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, agrupándolos por programas y sectores administrativos específicos, lo que constituye una herramienta de gran utilidad para el análisis y mejora de las acciones de gobierno que repercuten en ésta política pública.

II. Objetivo

Establecer una metodología que permita conocer de manera precisa la forma en que las Dependencias y Entidades calculan los montos de recursos presupuestarios de los Pp que participan en el Anexo 18.

III. Alcance

La presente metodología aplicará a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como entes autónomos, que participan en la integración del Anexo 18 del PEF, con el propósito de apoyar e identificar el uso de las herramientas cualitativas y cuantitativas como son fuentes de información internas y externas, así como el cálculo de ponderadores, índices, factores o porcentajes, utilizadas para la estimación de los recursos que participan de cada programa.



IV. Glosario de términos

Anexo Transversal.- Conjunto de programas presupuestarios que tienen por objeto identificar y clasificar la proporción de recursos financieros destinados a la atención de grupos específicos de la población o problemáticas nacionales bajo un enfoque integral.

Un anexo transversal es una referencia cuantitativa que nos permite identificar el monto de recursos del Presupuesto de Egresos que se ejercen en cada uno de los sectores administrativos de la Administración Pública Federal y en algunos entes autónomos para la implementación de políticas públicas a favor de la población.³

Anexo 18.- Anexo del Presupuesto de Egresos de la Federación, "Recursos para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes".

CONAPO.- Consejo Nacional de Población.

Criterios.- Estimaciones de recursos bajo una perspectiva cuantitativa que puede considerar porcentajes o montos específicos de un programa presupuestario.

Coneval.- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

_

³ En la fracción II del artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los anexos transversales se definen como anexos del Presupuesto donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/o Unidades Responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de los siguientes sectores: Igualdad entre Mujeres y Hombres; Atención de Niños, Niñas y Adolescentes; Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Desarrollo de los Jóvenes; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; Atención a Grupos Vulnerables; y los Recursos para la Mitigación de los efectos del Cambio Climático;



Enfoque de derechos.- Para efectos del Anexo 18 se consideran los derechos definidos en los objetivos prioritarios del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2024⁴ considerando los siguientes conceptos:

- **Supervivencia**.- Protección de la salud y a la seguridad social, alimentación adecuada, salud mental, prevención y atención integral de las adicciones, identidad y derechos sexuales y reproductivos, de todas las niñas, niños y adolescentes.
- **Protección**.- Proteger integralmente y restituir los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes que han sido vulnerados o que han sido víctimas de delitos.
- **Participación**.- Generar un cambio cultural en el que se reconozca a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, y se les coloque al centro del diseño y ejecución de las acciones necesarias para la protección de sus derechos humanos y su Interés Superior.
- **Desarrollo**.- Acceso a la educación, vivienda digna, entornos de bienestar y medio ambiente saludable, de todas las niñas, niños y adolescentes.

Grupo etario.- Se refiere a la clasificación por edad establecida en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), donde la población de niñas, niños y adolescentes se divide conforme a lo siguiente:

- Primera Infancia: de 0 a 5 años;
- Niñez: de 6 a 11 años, y

 $^4\,https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/691437/PRONAPINNA_2021-2024.pdf$



Adolescencia: de 12 a 17 años.

INEGI.- Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Memoria de cálculo.- Descripción cuantitativa de todas las operaciones realizadas para determinar un resultado esperado, indicando de manera específica la fuente de información utilizada.

NNA.- Niñas, niños y adolescentes.

PEF.- Presupuesto de Egresos de la Federación.

PRONAPINNA.- Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2024.

Programa presupuestario (Pp).- Categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

V. PROCESO PARA LA AGRUPACIÓN DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS QUE PARTICIPAN EN EL ANEXO 18 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

a) IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS QUE CONTRIBUYEN A GARANTIZAR LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

Para iniciar la identificación de los programas presupuestarios que inciden en la atención de niñas, niños y adolescentes es necesario clasificarlos conforme a la forma en que contribuyen a garantizar sus derechos.



En materia de identificación de programas presupuestarios, se consideran los siguientes conceptos:

- 1. Directo: Un programa presupuestario contribuye de manera directa, si los recursos están destinados a financiar acciones que otorguen bienes o servicios dirigidas a la atención, protección o restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, conforme a lo establecido en el PRONAPINNA como son: derecho a la vida, a la paz, a la supervivencia y al desarrollo; derecho a la prioridad y a la identidad, entre otros.
- 2. Indirecto/Agentes: Corresponde al gasto destinado a financiar acciones que promueven el fortalecimiento de los agentes que actúan en favor de los niños y adolescentes, en su rol de propiciadores de su bienestar, principalmente aquellos que realizan labores en materia de educación, cuidado infantil, educación inicial, y atención a la salud.
- **3. Bien público/Ampliado:** Se refiere al gasto destinado a financiar acciones que proveen o financian servicios prestados de forma abierta a la sociedad; por ejemplo: parques, centros de recreación, escuelas, hospitales, clínicas, que de manera indirecta atienden necesidades específicas de las niñas, niños y adolescentes.

b) VINCULACIÓN

En un segundo paso, se realizará la vinculación de los Pp con los objetivos prioritarios establecidos en el PRONAPINNA.

Bajo un enfoque de transversalidad, un programa presupuestario puede estar asociado a diversos programas o acciones de gobierno, de ahí la importancia de vincularlo con los objetivos prioritarios que participan en el Anexo 18 con el PRONAPINNA.



Adicionalmente es factible considerar si un programa presupuestario atiende los derechos de la niñez, consultando su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), revisando, en su caso sus objetivos, así como sus demás componentes, los beneficios que provee y las necesidades que satisface.

Lo anterior nos permitirá vincular los elementos o alguno de ellos del programa presupuestario a los objetivos prioritarios, estrategias y líneas de acción mencionados en el PRONAPINNA, de acuerdo con lo siguiente:

Objetivo prioritario 1.- Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos relacionados con la **supervivencia**, que incluye el acceso a la protección de la salud y a la seguridad social, alimentación adecuada, salud mental, prevención y atención integral de las adicciones, identidad y derechos sexuales y reproductivos, de todas las niñas, niños y adolescentes.

Objetivo prioritario 2.- Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos relacionados con el **desarrollo**, que incluye el acceso a la educación, vivienda digna, entornos de bienestar y medio ambiente saludable, de todas las niñas, niños y adolescentes.

Objetivo prioritario 3.- Proteger integralmente y restituir los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes que han sido vulnerados o que han sido víctimas de delitos (**Protección**).

Objetivo prioritario 4.- Generar un cambio cultural en el que se reconozca a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, y se les coloque al centro del diseño y ejecución de las acciones necesarias para la protección de sus derechos humanos y su Interés Superior (**Participación**).

Adicionalmente puede ser de utilidad para determinar si el programa presupuestario contribuye a reducir las carencias sociales y la disminución de la pobreza el listado de los programas sociales identificados por el CONEVAL.⁵

-

⁵ https://www.coneval.org.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx



En conclusión, se considera que un programa beneficia a la niñez y la adolescencia si cumple con alguna de las siguientes características:

- a) Sus objetivos promueven de forma directa o indirecta la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, tal y como se mencionó en el inciso a) de la página ocho.
- b) Sus beneficios fueron determinados considerando el bienestar y las necesidades de niñas, niños y adolescentes.
- c) Atienden las necesidades de fortalecimiento de los agentes que actúan a favor de los derechos de la infancia y la adolescencia, como son la formación y capacitación de personal para la salud, maestros, apoyos directos a jefas o jefes de familia, entre otros.
- d) Si se trata de inversión pública para proveer de servicios que benefician de manera directa o indirecta a las niñas, niños y adolescentes, como son escuelas, hospitales e instalaciones deportivas.

VI. ESTIMACIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DEL ANEXO 18

La estimación de los recursos se realiza mediante el cálculo de un factor cuyo resultado es generalmente un porcentaje del total de un programa presupuestario que se destina a la atención de niñas, niños y adolescentes, conforme a los criterios señalados en el apartado V.



Por otra parte, es importante destacar que el fortalecimiento de la metodología para asignación de recursos presupuestarios de los programas que se agrupan en el Anexo 18, no implica necesariamente que éstos deban incrementarse, ya que esto depende de su disponibilidad en cada ejercicio fiscal; por el contrario su importancia radica en que nos permite conocer de manera precisa las fuentes de información y la memoria de cálculo utilizada para tal propósito y con ello utilizarla como una herramienta efectiva en la ejecución y análisis de políticas públicas a favor de la niñez y la adolescencia.

VII. PONDERACIÓN DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS POR RANGO DE EDAD

Una vez establecido el monto específico del programa presupuestario que se destinará al propósito antes mencionado, es necesario distribuirlos por grupo etario, o rangos de edad; esto es, primera infancia de 0 a 5 años, niñez de 6 a 11 años y adolescencia de 12 a 17 años. Para su cálculo existen algunos métodos para estimar la proporción de recursos que se asignan a NNA.

Lo anterior se realiza generalmente mediante un ponderador que es el factor que se aplica al monto de recursos de un Pp, y se determina en primera instancia a partir de la utilización de datos internos de la dependencia o entidad; información propia del programa, o a través de variables estadísticas externas como a continuación se menciona:

a) Monto total del programa.- Se refiere cuando el 100% de los recursos se destinan de manera directa a la población menor de 18 años y/o se beneficia indirectamente a los agentes que realizan acciones a favor de la niñez y la adolescencia, para lo cual se debe realizar su distribución por grupo etario.



- **b) Cálculo demográfico.-** Si se beneficia a todo el país y no es posible calcular la cantidad exacta de menores de 18 años, se puede aplicar un criterio demográfico en función del total de la población de niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años que existe en la República Mexicana utilizando para ello las estadísticas y proyecciones del CONAPO y/o del INEGI.
- c) Padrón de beneficiarios / Información Interna.- Si el programa cuenta con Reglas de Operación, o información similar que considere información específica incluida en un padrón de beneficiarios, se puede definir o estimar el número de personas por rango de edad.

En caso de que el programa no cuente con Reglas de Operación, ni con padrón de beneficiarios, se puede utilizar documentos o registros con los que cuente el ejecutor de gasto, o información demográfica conforme a lo previamente señalado en el inciso b).

Conforme a lo anterior, las dependencias, entidades y entes autónomos que participan en la integración del Anexo 18, a través de su Áreas de Administración y Finanzas, identificarán a la Unidad o Unidades Administrativas responsables del Pp, mismas que deberán determinar el ponderador o monto de recursos que corresponda.

En resumen, en el siguiente diagrama se presenta la prelación de las actividades que integran la metodología expuesta, y posteriormente se desarrollan diversos ejemplos, relativos a los criterios de ponderación antes descritos.

3

Metodología para el cálculo de los recursos asignados a los programas presupuestarios del Anexo 18 del Presupuesto de Egresos "Recursos para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes"

 Identificar si el programa presupuestario incluye elementos o acciones que contribuyen a garantizar alguno de los derechos de niñas, niños y adolescentes, considerados en el PRONAPINNA 2021 2024.

 Vincular los programas presupuestarios a los objetivos prioritarios del PRONAPINNA 2021 2024.

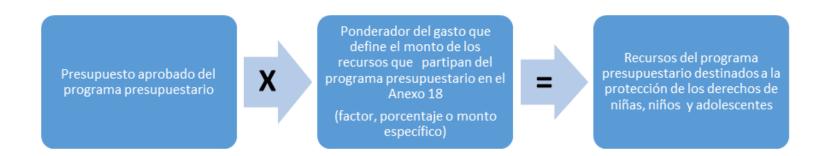
 Calcular que proporción del gasto de los programas identificados, se destina a los derechos de la infancia y la adolescencia.

 Del resultado obtenido establecer la ponderación del gasto para distribuir los recursos por grupo etario.



Conforme a lo anterior, la memoria de cálculo del Pp, se integraría como sigue:

Memoria de Cálculo





Ejemplos de Criterios de Ponderación y Asignación de Recursos

Criterio 1

Monto Total asignado al Programa

Beneficio Directo

En el Presupuesto de Egresos 2023 de la Secretaría de Educación Pública tiene a su cargo el programa E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria que incide directamente en beneficio de las NNA.

Su objetivo es contribuir a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral de niñas, niños y adolescentes sin acceso a los servicios educativos tradicionales que concluyen cada uno de los niveles de educación básica, preferentemente en localidades de alta y muy alta marginación.

El objetivo de este programa podría vincularse al **Objetivo prioritario 2** del PRONAPINNA: "Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos relacionados con el desarrollo, que incluye el acceso a la educación, vivienda digna, entornos de bienestar y medio ambiente saludable, de todas las niñas, niños y adolescentes."

De acuerdo a las Reglas de Operación de este Pp, la población objetivo se compone de:

NNA de cero a 16 años, en situación de vulnerabilidad social, no atendidos por los sistemas educativos estatales, preferentemente de localidades rurales de alta y muy alta marginación incluyendo localidades de tamaño minúsculo que no es posible precisar el grado de marginación.



NNA en condiciones de vulnerabilidad sin acceso a los sistemas educativos convencionales como los de: familias migrantes, circenses, de albergues de niños indígenas o de mujeres que sufren violencia, independientemente de que estos centros estén ubicados en localidades urbanas, y aquellas personas que deseen participar en la red de tutoría y en los proyectos de bienestar comunitario.

En este ejemplo se considera que el Pp beneficia de manera directa a los NNA, por lo que se calcula el 100 por ciento de asignación como se muestra a continuación.

Ramo 11 Educación	Monto aprobado PEF 2023	Monto Anexo 18	Porcentaje
E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria	\$5,562,399,481	\$5,562,399,481	100%



Criterio 2 Padrón de Beneficiarios Beneficio Directo

La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural tiene bajo su responsabilidad el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA, S. A. de C.V. considerado como un programa de modalidad "S", sujeto a Reglas de Operación⁶.

El objetivo específico de este programa es mejorar el acceso a la alimentación de las personas integrantes de las familias beneficiarias, mediante el acceso al consumo de leche fortificada, de calidad y a bajo precio.

Este programa se vincula al **Objetivo prioritario 1** del PRONAPINA: "Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos relacionados con la supervivencia, que incluye el acceso a la protección de la salud y a la seguridad social, alimentación adecuada, salud mental, prevención y atención integral de las adicciones, identidad y derechos sexuales y reproductivos, de todas las niñas, niños y adolescentes."

De acuerdo con las Reglas de Operación de éste Pp, su población objetivo comprende a las personas que forman parte de hogares cuyo ingreso está por debajo de la línea de pobreza extrema y que pertenecen a cualquiera de los siguientes grupos de población:

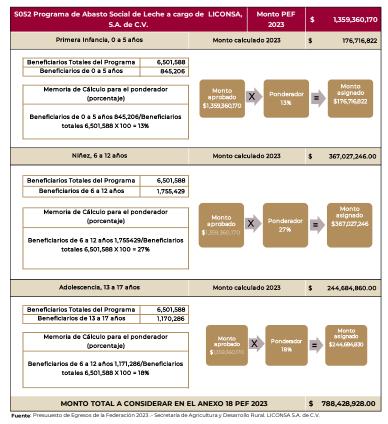
- I. Niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad.
- II. Mujeres y hombres adolescentes de 13 a 15 años.
- III. Mujeres en período de gestación o lactancia.
- IV. Mujeres de 45 a 59 años.

⁶ Diario Oficial de la Federación.- ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (LICONSA), para el ejercicio fiscal 2022..- 27 de diciembre de 2021.



- V. Personas con enfermedades crónicas y personas con discapacidad.
- VI. Personas adultas de 60 y más años de edad.

Una vez obtenidos los porcentajes estimados aplicables a nuestra población objetivo señalada en los numerales I, II y III, continuamos con la elaboración de nuestra memoria de cálculo:





Criterio 3 Cálculo Demográfico Beneficio Indirecto

El Pp P025 "Coordinar las instancias que integran el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños, y Adolescentes" tiene como objetivo coordinar y articular las acciones en favor de la atención, defensa y protección de niñas, niños y adolescentes, de las instancias que integran el Sistema Nacional de Protección Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).

Conforme a la descripción anterior, en este caso específico, el Pp puede vincularse con los **cuatro objetivos prioritarios** del PRONAPINA.

Para este programa en el PEF 2023 se cuenta con un presupuesto aprobado de 73.4 millones de pesos, y está a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Niñas, Niños, y Adolescentes (SIPINNA), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, responsable de la coordinación y seguimiento de las políticas públicas y acciones de gobierno a favor de la niñez y la adolescencia.

Por lo anterior, el cálculo de las asignaciones y su posterior distribución por grupo etario resulta complicado, toda vez que su población objetivo comprende al total niñas, adolescentes de 0 a 17 años de edad.

Para lograr una estimación aproximada por grupo etario de este programa conviene utilizar la información relativa a las proyecciones de población elaboradas por el CONAPO, como se muestra en el ejemplo siguiente:



CONAPO Proyecciones de la Población de México					
Población total estimada para 2022			131,230,255		
Población objetivo					
Personas menores de 18 años					
0 a 5 años	6 a 12 años	13 a 17 años	Total		
12,821,525	15,408,314	11,089,545	39,319,384		
Porcentaje respecto del total					
32.6%	39.2%	28.2%	100%		

Fuente: CONAPO Proyecciones de la Población de México y de las

Entidades Federativas, 1950-2050

 $\underline{\text{https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-la-po$

mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050

Una vez que se cuenta con los porcentajes por rango de edad, se procede multiplicar cada uno por el total de los recursos aprobados al Pp, conforme al cálculo que se muestra en el ejemplo 2.

Registro de la Información y Memorias de Cálculo

Las dependencias y entidades que participan en el Anexo 18 del PEF, deberán registrar su información conforme a los plazos que se comuniquen en la pantalla de avisos, del PIPP del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como en los términos establecidos en el Manual de Programación y Presupuesto del ejercicio fiscal que corresponda.

Asimismo, la ponderación del gasto de cada Pp que incluyan en el Anexo 18 las Unidades Administrativas Responsables, deberá estar acompañada de una **Memoria de Cálculo** conforme al formato actualizado utilizado para el proyecto de PEF 2024, el cual se deberá descargar del PIPP. Con lo anterior, se estará en posibilidad de verificar los cálculos realizados y las fuentes de información utilizadas, así como su vinculación a los objetivos prioritarios, estrategias y líneas de acción del PRONAPINNA.