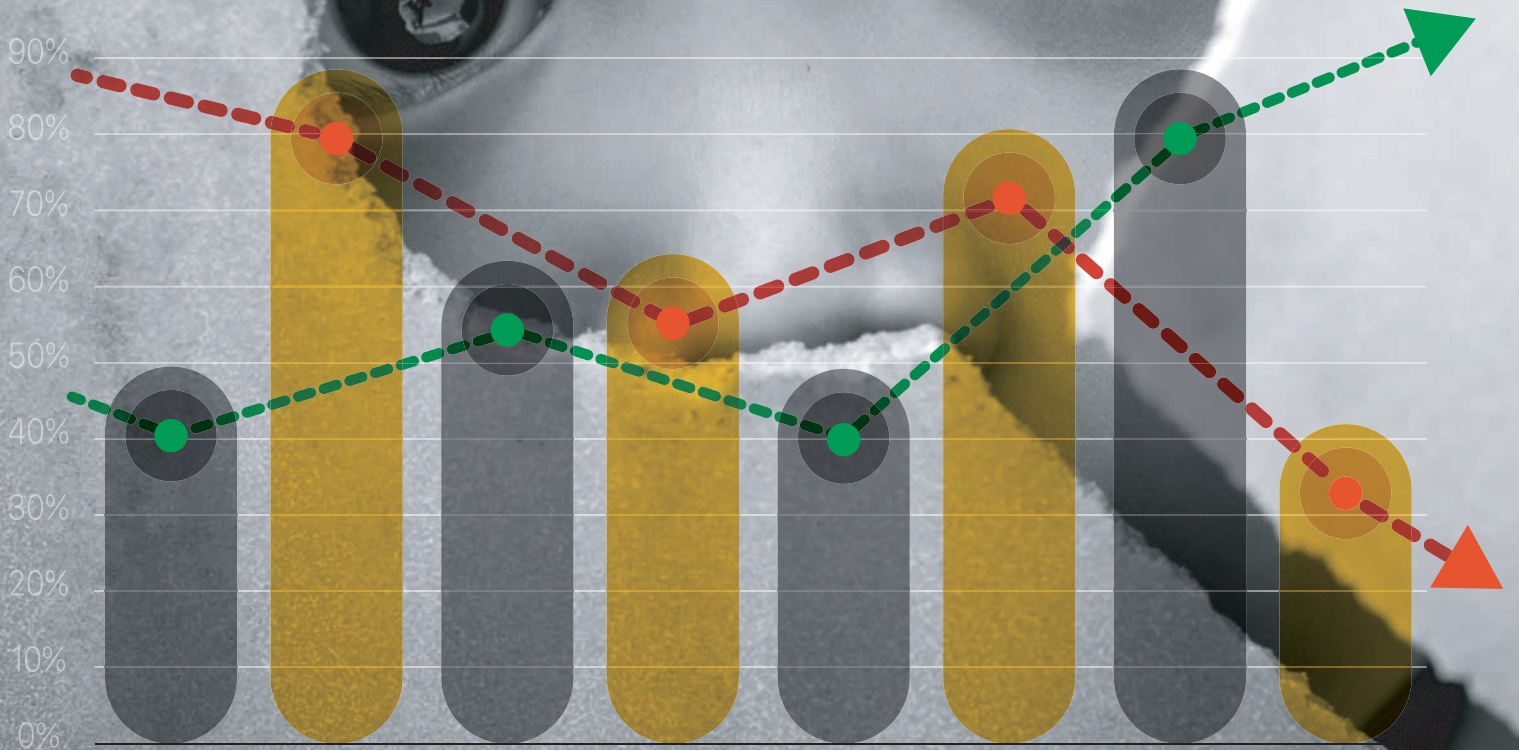




Ambigüedad presupuestal para la Primera Infancia en 2022

**Resumen
Ejecutivo**



Resumen
Ejecutivo

Ambigüedad presupuestal para la Primera Infancia en 2022

Dr. Alberto Tonathiu Sotomayor Avilés



PACTO POR LA PRIMERA INFANCIA®
EMPIEZA POR LO PRIMERO

RESUMEN EJECUTIVO

Durante los últimos años ha madurado el consenso respecto de la importancia y urgencia de diseñar políticas públicas para el desarrollo integral de la Primera Infancia, así como sobre la imperante necesidad de lograr una mayor inversión pública para garantizar plenamente sus derechos. La combinación adecuada de ambas ha demostrado ser una vía eficaz e idónea para romper con la pobreza, exclusión y vulnerabilidad, así como para lograr sociedades más prósperas, pacíficas e igualitarias.

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

El presente estudio se circunscribe en los esfuerzos del Pacto por la Primera Infancia en identificar y analizar periódicamente la magnitud, composición y evolución de los recursos presupuestales para la atención de la Primera Infancia en México, a fin de impulsar una transformación favorable de las condiciones de todas las niñas y niños que se encuentran en ese momento único, esencial e irrepetible para establecer los cimientos futuros del bienestar, productividad y prosperidad de las personas, las familias, las comunidades y el país en su conjunto.

Es por ello, que se suma a los estudios presupuestales elaborados previamente por el Pacto por la Primera Infancia “Evolución del presupuesto en Primera Infancia: cada vez menos para los más pequeños”, el cual abarcó el periodo 2018-2020; así como “Los claroscuros presupuestales para la Primera Infancia en 2021”.

Para el estudio se utilizó como fuente principal los datos de los recursos públicos aprobados establecidos en el Presupuesto de Egreso de la Federación correspondientes al 2022, así como del 2021 para contrastar e identificar su comportamiento y evolución reciente, así como los datos específicos para Primera Infancia contenidos en el Anexo Transversal, donde concurren programas presupuestarios cuyos recursos son destinados a la provisión de bienes y servicios públicos vinculados con la atención de niñas, niños y adolescentes, conocido como Anexo 18.

Para el análisis del gasto público orientado a la primera infancia se empleó nuevamente el análisis presupuestal a partir de las diferentes ópticas que proporciona la propia clasificación del presupuesto: la clasificación administrativa, programática y funcional, económica, por objeto de gasto y geográfica; así como desde la perspectiva de las categorías de derechos de la infancia y un análisis de per cápita del gasto público en Primera Infancia.

Además, como parte del llamado para incrementar y mejorar de manera inmediata la inversión en Primera Infancia, se incluye un apartado que aborda las debilidades metodológicas para la integración del Anexo 18 y la asignación de recursos para los distintos grupos de edad dentro

de éste, en específico para la Primera Infancia, lo que genera ambigüedad en la asignación presupuestal.

También con el propósito de ilustrar el insuficiente gasto público en Primera Infancia que refleja su nivel de importancia en la agenda pública, se presenta un análisis comparativo con una selección de algunos de los programas emblemáticos de la presente administración federal que beneficia a diversos grupos poblacionales, la cual ha caracterizado como “prioritarios” y que desde la narrativa presidencial están diseñados para apoyar a los más necesitados y que consisten fundamentalmente en transferencias monetarias no condicionadas.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación, así como algunas recomendaciones, para mejorar la asignación y calidad de los recursos orientados a la atención de la Primera Infancia.

Contraste del gasto público orientado a la atención de niñas, niños y adolescentes en el periodo 2021-2022.

- ▶ Existe un aparente incremento en el monto de recursos del orden del 5.1%, al pasar de \$791 mil 684 millones en 2021 a \$831 mil 728 millones para 2022, es decir más de \$40 mil 043 millones de pesos adicionales. Sin embargo, en términos reales el incremento fue marginal, al ser del orden del 1.3%.
- ▶ Por segundo año consecutivo se observa un aumento presupuestal, sin embargo, resulta insuficiente para considerarlo como una prioridad del gasto público, dado que en términos reales el presupuesto 2022 todavía resulta menor aprobado en 2012, es decir, hoy se sigue presupuestando menos recursos que hace una década.

Contraste del Gasto público en Primera Infancia 2021-2022.

- ▶ Para el 2022, por segundo año consecutivo se observa un incremento presupuestal significativo para la Primera Infancia en más de \$74 mil 671 millones, al pasar de \$90 mil 903 millones en 2021 a un presupuesto total aprobado de \$165 mil 574 millones para 2022, lo que representa un incremento nominal del 82%, aunque en términos reales el incremento es del 76%.
- ▶ El panorama presupuestal para la Primera Infancia en 2022 observa mejoras importantes como lo es el incremento en el total de los recursos aprobados, además de avanzar en corregir las desigualdades en su asignación, al aumentar de manera importante para la Primera Infancia la proporción de recursos presupuestales del total del Anexo 18, al pasar de 12% en 2021 a 20% en 2022
- ▶ Se observa una mejor distribución de recursos presupuestales de acuerdo al tamaño de los tres grupos etarios que conforman el Anexo 18, aunque se mantiene la premisa de que los recursos presupuestales del Anexo 18 no se distribuyen en forma equitativa de acuerdo al tamaño de la población: la Primera Infancia representa el 33% pero reciben el 20% de los recursos asignados en dicho anexo transversal, por lo que todavía continúa recibiendo menos recursos de lo que les correspondería por su peso demográfico.
- ▶ Con el incremento en el presupuesto aprobado para la atención de la Primera Infancia en 2022, por primera vez se recupera el déficit presupuestal provocado por las reducciones observadas en el periodo 2018-2020 que fue de más de \$32 mil 620 millones de pesos.

¿Quién gasta en Primera Infancia en 2022?

- ▶ El principal ejecutor de recursos para la Primera Infancia en el 2022 son las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios con el 56%. En segundo lugar, se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con el 23%. En tercer lugar, se encuentra la Secretaría de Salud con un 8.5% y, en cuarto lugar, se identifica la Secretaría de Educación Pública con el 7.5%.
- ▶ El restante 5% se distribuye en 8 Ramos: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural, de Bienestar, de Gobernación, de Cultura, de Relaciones Exteriores, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y

Urbano, Fiscalía General de la República, Entidades No Sectorizadas y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- ▶ Casi todos los ramos administrativos experimentaron un incremento en sus presupuestos aprobados durante el 2022, destacando las aportaciones federales con 432%, la Secretaría de Educación Pública con 213%, el IMSS en 7% y el ISSSTE con 3%.

¿Cuáles son los fines y funciones del gasto en Primera Infancia en 2022?

- ▶ La finalidad "Desarrollo Social" concentra el 99.8% del presupuesto e incluye las funciones de Salud, Protección Social y Educación, la cual experimentó un aumento importante del 84%. Las finalidades del gasto en "Desarrollo Económico" y "Gobierno" representan menos del 0.2% del total de los recursos públicos para la Primera Infancia, observan decrementos importantes, en un 64% y 24% respectivamente.
- ▶ La función "Salud" concentra el 29% de los recursos orientados a la Primera Infancia en 2022, en contraste al 65% observado en el ejercicio previo, disminuyó un 19%. La función "Protección social" concentra el 12% y observa un incremento del 7%. La función "Educación" que agrupa el 58% del presupuesto aprobado, en contraste al 13% que concentró en 2021 observa un relevante incremento del 705%.
- ▶ En estas tres funciones esenciales del gasto público, la inversión en Primera Infancia no es una prioridad y resulta a todas luces insuficientes para garantizar los derechos humanos asociados: el 6% del presupuesto total de Salud, así como menos del 1% para Protección Social y tan sólo 11% de Educación se destinará en beneficio de la Primera Infancia durante el 2022.

¿Cuáles son los principales programas para la Primera Infancia en 2022?

- ▶ Entre los programas presupuestarios que incrementaron sus asignaciones para el 2022, destacan "Salud Materna, Sexual y Reproductiva" del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, "Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes" del Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades, "Atención a la Salud" y "Formación y Capacitación de Recursos Humanos para la Salud" de la Secretaría de Salud, "Prevención y control de enfermedades" del ISSSTE, "Atención a la Salud" y "Servicios de Guardería" del IMSS, IMSS-Bienestar, el "Fondo de Aportaciones Múltiples-Asistencia Social (FAM)", "Educación Inicial y Básica Comunitaria", "La Escuela es Nuestra" y "Expansión de la Educación Inicial" de la Secretaría de Educación Pública, así como "Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes" del Sistema DIF.
- ▶ En contraparte, los programas que vieron disminuidas sus asignaciones presupuestales para el 2022 son destacan "Atención a la Salud" y "Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral" del INSABI, el "Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)", "Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras" de la Secretaría de Bienestar, "Programa para el Desarrollo Profesional Docente" de la Secretaría de Educación Pública (pese a su extinción para 2021), "Abasto Social de Leche" de Liconsa, "Registro e Identificación de Población" y la "Coordinación con las instancias que

integran el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) a cargo de la Secretaría de Gobernación.

- ▶ Entre los programas que, si bien no desaparecen, pero ya no asignaron recursos, se identifican las “Previsiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)” del Ramo 25, “Becas para la población atendida por el sector educativo” y “Producción y transmisión de materiales educativos”.
- ▶ Los programas que por primera vez identifican recursos para la Primera Infancia en el Anexo 18 se encuentra el “Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)” y Fondo de Aportaciones Múltiples-Infraestructura Educativa Básica” también del Ramo, ambos del Ramo 33, “Programa de Vacunación”, “Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez” y “Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial (PFSEE)”, “Fortalecimiento a la Atención Médica”, “Atender asuntos relacionados con niñas, niños y adolescentes”, “Programa de Vivienda Social” y el “Programa Nacional de Reconstrucción”.

¿En qué se gasta en Primera Infancia en 2022?

- ▶ Se mantiene la tendencia relativa a que el 99% del gasto público en Primera Infancia es gasto corriente, el cual se incrementó en un 82%. En tanto que el gasto de inversión también presentó incremento relevante del 123%. Este comportamiento es ilustrativo de las limitaciones para la adquisición de bienes muebles e inmuebles, así como la realización de obra pública en beneficio de la Primera Infancia.

Análisis del presupuesto aprobado en Primera Infancia por Objeto de Gasto en 2022.

- ▶ De acuerdo a la clasificación del presupuesto aprobado por Objeto de Gasto, el 51% corresponde al Capítulo 8000 “Participaciones y aportaciones” con \$84 mil 689 millones e implica que para el 2022 prácticamente 1 de cada 2 pesos corresponden a este capítulo y se debe fundamentalmente a las Aportaciones Federales a las entidades federativas y municipios correspondientes a la reciente incorporación de los recursos del “Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)”.
- ▶ Del 2021 al 2022 disminuyeron de manera importante las asignaciones presupuestales correspondientes al pago de los Servicios Personales en un 17%, en contraste al incremento observado en los Capítulos correspondientes a Materiales y Suministros, así como para Servicios Generales, que fueron del orden del 31% y 15% respectivamente.

¿En dónde se gasta en Primera Infancia en 2022?

- ▶ El 92% del gasto público aprobado tiene una distribución geográfica en las entidades federativas de la República, el cual es mayor al registrado en 2021, que fue del 84%.
- ▶ Todas las entidades federativas incrementaron sus asignaciones presupuestales. Las 5 entidades federativas con la mayor asignación presupuestal para el 2022 son: Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua y Veracruz.

- ▶ Entre las entidades federativas que destacan por la magnitud de sus incrementos se encuentran: Estado de México, Veracruz, Oaxaca, Jalisco y Chiapas.

¿Cuánto se gasta en cada niña y niño en Primera Infancia en 2022?

- ▶ El gasto per cápita anual promedio a nivel nacional para el 2021 fue de \$3 mil 219 y de \$268 mensuales; en tanto que para el 2022 es mayor: \$9 mil 499 y \$787 respectivamente.
- ▶ Se confirma que a nivel subnacional se recrean profundas desigualdades. Las 5 entidades con el mayor gasto per cápita mensual proyectado para 2022 son: Baja California Sur, Colima, Aguascalientes, Oaxaca y Chihuahua. En contraste, las 5 entidades con el menos gasto per cápita mensual son: Chiapas, Puebla, Estado de México, Tabasco y Guanajuato.
- ▶ Las entidades federativas que gastan menos por cada niña y niño, también son quienes, tienen los porcentajes más altos de población en situación de pobreza o se incrementó en el periodo 2018-2020.

Presupuesto con enfoque de derechos para 2022.

- ▶ La categoría "Desarrollo" concentra la mayor proporción de los recursos públicos orientados a la Primera Infancia con el 69%, además de aumentar en 299%. La categoría "Supervivencia" concentra el 31% y presenta una disminución del 17% y la categoría "Protección" su incremento fue del 16%. En tanto que la categoría "Participación" ya no tuvo asignación presupuestal para la Primera Infancia, que de por sí era limitada.
- ▶ Se mantiene la tendencia de una distribución profundamente desigual de los recursos públicos por categoría de derechos, pues el 99.9% se orienta a los derechos de supervivencia y desarrollo, en tanto que menos del 0.1% corresponde a los derechos de protección y participación, lo cual limita alcanzar una garantía integral y plena de los derechos de la Primera Infancia.

¿Cuáles son las causas del incremento presupuestal para la Primera Infancia en 2022?

- ▶ Se identifica que las causas del incremento presupuestal extraordinario para la Primera Infancia en 2022, se deben en primer lugar a una redistribución más adecuada de recursos entre los distintos grupos etarios que atiende el Anexo 18, es decir, son programas o fondos que ya existían de manera previa en el Anexo 18 pero que no se identificaban como recursos que se orientaran a la Primera Infancia como es el caso del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), del Fondo de Aportaciones Múltiples-Infraestructura Educativa Básica, así como de los programas de Vacunación y Becas de Educación Básica para el Bienestar.
- ▶ En segundo lugar, se debe a un incremento presupuestal en programas que benefician a la Primera Infancia, muchos de los cuales habían experimentado reducciones en ejercicios previos, por lo que se habían realizado recomendaciones orientadas a detener los recortes y fortalecerlos con una mayor asignación de recursos

Contraste del gasto per cápita en Primera Infancia y los apoyos de los programas prioritarios en 2022.

- ▶ Al contrastar el monto de los apoyos sociales de algunos programas emblemáticos de la actual administración basados en transferencias monetarias no condicionadas, se identifica que prácticamente todos resultan superiores a lo destinado a la Primera Infancia: se gasta 2.5 veces más en apoyos a adultos mayores, 3 veces más en becas para estudiantes de educación superior y 7 veces más a los jóvenes que no cuentan con trabajo ni realizan estudios.

La tendencia del gasto público en proyectos y programas prioritarios en detrimento de la inversión en Primera Infancia.

- ▶ Dentro de las prioridades del gasto público en México no se encuentra la Primera Infancia, sino el fortalecimiento de los programas sociales definidos como prioritarios como la Pensión a Adultos Mayores, así como las obras emblemáticas en infraestructura como el Tren Maya y los programas de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Recomendaciones e implicaciones de política.

- ▶ Reponer los recursos recortados a programas esenciales para el bienestar de la Primera Infancia, como lo son los correspondientes a los Programas de Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos del INSABI; así como del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), el Programa de Abasto Social de Leche y para la Coordinación con las instancias que integran el SIPINNA.
- ▶ Lograr que las asignaciones presupuestales para la Primera Infancia correspondan a los mandatos legales y programáticos, así como a los consensos técnicos y políticos que dieron lugar a los mismos.
- ▶ Planificar un incremento progresivo de los recursos asignados a Primera Infancia por parte de todos los ejecutores de gasto. Debido al alarmante incremento en la pobreza infantil, se sugiere empezar por financiar un paquete de servicios básicos de emergencia para las niñas y niños menores de 6 años en situación de pobreza.
- ▶ Transparentar los criterios y marco metodológico del Anexo Transversal 18, en cumplimiento al artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de conocer a detalle los factores, variables y fórmulas empleadas para estimar, identificar y consignar el monto de recursos públicos que cada programa federal designa a la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, con especial énfasis en la Primera Infancia.
- ▶ Mejorar la metodología para la elaboración del Anexo Transversal 18 a la luz del Programa Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes y la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, en cumplimiento al artículo Décimo Cuarto Transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 que establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe continuar con la revisión del "Procedimiento para fortalecer la estimación de los recursos asignados a los programas presupuestarios del Anexo 18 del Presupuesto de Egresos, Recursos para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes".

- ▶ Creación de un Subanexo Transversal para la Primera Infancia, dentro del Anexo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación, que identifique y desagregue el presupuesto que las dependencias y entidades de la administración pública federal destinan a la provisión del catálogo de servicios e intervenciones que integran la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia (RIA) de conformidad con la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia
- ▶ Incrementar la efectividad de la Evaluación del Desempeño de los programas, en cumplimiento al artículo 26 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, a fin de que los programas que sean incluidos en el Anexo Transversal realicen las adecuaciones en sus instrumentos de seguimiento al desempeño para incorporar el enfoque transversal.
- ▶ Mejorar la planeación en la distribución de recursos a las entidades federativas, en cumplimiento a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el propósito de que sean geográficamente identificables los recursos presupuestales aprobados e impulsar la transparencia en la asignación de recursos entre las entidades federativas.
- ▶ Revisar la distribución territorial de los recursos correspondientes a las aportaciones federales y los programas federales para lograr que aquellas entidades federativas con mayor número de niñas y niños en pobreza reciban una mayor proporción de los recursos públicos.