



**Resumen  
Ejecutivo**

## **El ejercicio presupuestal para Primera Infancia en 2021:**

Los obstáculos en la  
progresividad y el interés  
superior de la niñez.



Resumen  
Ejecutivo

**El ejercicio presupuestal  
para Primera Infancia en 2021:**  
los obstáculos en la progresividad y  
el interés superior de la niñez

Dr. Alberto Tonathiu Sotomayor Avilés

## 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 irreplicable 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 pretende brindar información pertinente y hallazgos adicionales y complementarios al estudio elaborado 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, con información del presupuesto aprobado, que continuó con el abordaje desde la óptica del presupuesto ejercido, en el estudio “El ejercicio presupuestal en Primera Infancia: insuficiencia, inequidad, reducciones y subejercicios”.

La perspectiva analítica empleada para el presente estudio brinda un abordaje que permite generar e interpretar resultados y hallazgos complementarios, en virtud de que proporciona información valiosa respecto del comportamiento efectivo del presupuesto durante el ejercicio fiscal por parte de los ejecutores del gasto y de los programas presupuestarios.

En este sentido, el presupuesto aprobado refleja las asignaciones presupuestarias anuales comprometidas en el Presupuesto de Egresos, aprobado por la Cámara de Diputados: Sin embargo, durante el año, puede ser sujeto de modificaciones, al incorporarse adecuaciones presupuestarias al presupuesto que pueden incluir variaciones de incrementos o decrementos al presupuesto originalmente aprobado. Finalmente, el presupuesto ejercido refleja el gasto efectivamente ejecutado durante el año.

Para el estudio se utilizó como fuente principal los datos de los recursos públicos aprobados, modificados y ejercidos registrados en la Cuenta Pública del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a los años del 2018 al 2021 y en específico los correspondientes al Anexo Transversal “Recursos para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes”, donde con-

curren programas presupuestarios cuyos recursos son destinados a la provisión de bienes y servicios públicos vinculados con la atención de esta población.

Como podrá advertirse en la lectura del estudio, se enfoca en el comportamiento del presupuesto ejercido durante el 2021, utilizando el contraste con el ejercicio fiscal previo, pero además brinda una perspectiva longitudinal aprovechando la información disponible respecto al periodo acumulado 2018-2021.

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, 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 de manera inmediata la inversión en Primera Infancia, se incluye un apartado con la identificación de algunos obstáculos en la vigencia de los principios de progresividad e interés superior en la niñez, a través del análisis de diversos programas clave para el bienestar y desarrollo de la niñez temprana que reflejan la regresividad presupuestal, lo que rompe la lógica de dichos principios. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones específicas de la investigación.

### **Análisis y contraste del gasto público aprobado, modificado y ejercido para la atención de niñas, niños y adolescentes en 2021.**

- ▶ Existe un incremento en el monto de recursos aprobados en el Anexo 18 del orden del 3.5%, al pasar de \$764 mil 552 millones en 2020 a \$791 mil 684 millones en 2021. En tanto que en el periodo acumulado 2018-2021 observa un decremento del 0.8%, lo que implica \$6 mil 037 millones menos.

En cuanto al presupuesto modificado experimentó una ampliación del 6.7%. En el periodo acumulado el presupuesto 2021 es mayor en un 5.2% respecto al correspondiente al 2018, con \$41 mil 844 millones adicionales.

Desde la óptica del ejercicio presupuestal se identifica que el incremento fue del 7.7%, al pasar de \$784 mil 003 millones en 2020 a \$844 mil 586 millones en 2021. En tanto que en el periodo acumulado es superior en \$42 mil 004 millones que lo observado en 2018, lo que implica también un incremento del 5.2%.

- ▶ Durante el periodo se identifica un subejercicio acumulado de \$682 millones, además de que durante el 2021 se redujo significativamente el monto del subejercicio a únicamente \$2.4 millones, en contraste al año previo que fue de \$391 millones, lo que es indicativo de una mejora en el ejercicio presupuestal.
- ▶ En términos reales en el periodo 2018-2021 el presupuesto aprobado decreció en un 12.8%, en tanto que el presupuesto ejercido cayó en 7.6%.
- ▶ Los decrementos en el presupuesto aprobado y ejercido durante el periodo continúan reflejando el desafortunado hecho de la disminución sistemática de los recursos orientados a niñas, niños y adolescentes que se identifican en el Anexo 18.

### **Análisis y contraste de la aprobación, modificación y ejercicio del gasto público en Primera Infancia 2021.**

- ▶ El presupuesto aprobado para la Primera Infancia aumentó en 2021 en relación con el ejercicio previo un 14% con \$10 mil 987 millones más, al pasar de \$79 mil 916 millones en 2020 a \$90 mil 903 en 2021. En tanto que en periodo acumulado 2018-2021 observa una reducción del 19%.

En cuanto al presupuesto ejercido, se observa un incremento del 19% con \$15 mil 038 millones más, al pasar de \$79 mil 158 millones en 2020 a \$94 mil 197 millones en 2021. Sin embargo, en el periodo acumulado se identifica una reducción del 15%.

- ▶ Desde la óptica del presupuesto modificado, la Primera Infancia es el grupo etario que de manera sistemática ha visto reducido los recursos presupuestales aprobados, pues en el periodo 2018-2021 es el único que ha visto reducido su presupuesto año tras año, con un acumulado de \$3 mil 921 millones menos.
- ▶ El subejercicio de los recursos del Anexo Transversal disminuyó de manera importante en 2021 a únicamente \$2.4 millones, lo que representa tan sólo el 0.08% del presupuesto mo-

dificado. En el periodo acumulado 2018-2021 los subejercicios ascienden a \$682.3 millones. La tendencia en el subejercicio de los recursos para la Primera Infancia se revirtió para el 2021, pues de concentrar el 61% del subejercicio en 2020 pasó a representar tan sólo el 0.2% para el 2021.

- ▶ La distribución de los recursos presupuestales del Anexo 18 es inequitativa y se agudiza con la Primera Infancia dado que continúa ejerciendo únicamente una tercera parte de lo que les correspondería por su tamaño demográfico.
- ▶ En términos reales el presupuesto aprobado para la Primera Infancia durante el periodo 2018-2021 decreció en un 29%, en tanto que el presupuesto ejercido cayó en 25%.
- ▶ Pese al incremento en los recursos públicos para la atención de la Primera Infancia en 2021, todavía persiste un déficit presupuestal, además de que durante el periodo 2018-2021, se identifica que su es el único que de manera sistemática ha visto disminuidos los recursos presupuestales aprobados del total del Anexo 18 a través de reducciones presupuestales, por lo que en consecuencia ha ejercido menos recursos.

### **¿Quién gastó en Primera Infancia en 2021?**

- ▶ El principal ejecutor de recursos para la Primera Infancia en el 2021 fue el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con el 36% del total del gasto público ejercido. En segundo lugar, se identifica la Secretaría de Salud con el 32%. En tercer lugar, se encuentran las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios con una participación del 18%.
- ▶ Durante el ejercicio presupuestal 2021, los Ramos Administrativos que padecieron reducciones fueron la Secretaría de Bienestar en un 11%, las Aportaciones Federales en un 3% y el IMSS en un 2%. En contraste, los Ramos Administrativos que experimentaron ampliaciones presupuestales fueron la Secretaría de Salud del 15% y la Secretaría de Educación Pública del 35%.
- ▶ En 2021 la Secretaría de Salud experimentó un importante aumento del 86% en su presupuesto ejercido con relación al 2020, la Secretaría de Educación Pública también con un incremento notable del 89% y la Secretaría de Bienestar un aumento del 37%. En contraste, el IMSS observó una reducción del 2%; las Aportaciones Federales un 10% y el ISSSTE un 2%.

Los Ramos Administrativos que experimentaron un decremento en sus presupuestos ejercidos durante el periodo 2018-2021 fueron: el IMSS en un 34%, la Secretaría de Bienestar en un 86% y las Aportaciones Federales en 5%. En tanto que las que vieron lo vieron incrementado fueron las Secretarías de Salud en 76%, Educación en 73% y el ISSSTE en 3%.

- ▶ El subejercicio acumulado en el presupuesto orientado a la Primera Infancia entre 2018 y 2021 asciende a \$250.2 millones, del cual el 78% del se ubicó en el IMSS con \$194.4 millones, el 19% en la Secretaría de Educación Pública con \$46.8 millones y el 3% en la Secretaría de Salud con \$6.5 millones.

### ¿Cuáles son los fines y funciones del presupuesto ejercido en Primera Infancia en 2021?

- ▶ La finalidad “Desarrollo Social” concentra el 99.9% del presupuesto ejercido e incluye las funciones de Salud, Protección Social y Educación, la cual experimentó en 2021 una ampliación del 4%. Las finalidades del gasto en “Desarrollo Económico” y “Gobierno” representan menos del 0.1% del total de los recursos públicos para la Primera Infancia, en el primer caso no tuvo modificaciones y para el segundo observó un decremento del 9%.
- ▶ En 2021, la función “Salud” concentró el 68% de los recursos ejercidos para la Primera Infancia y aumentó un 9%. La función “Protección social” concentró el 17% y observó un decremento del 14%. La función “Educación” que agrupó el 14% del presupuesto ejercido observó un incremento del 7%.
- ▶ En el periodo acumulado 2018-2021 se identificó que el presupuesto ejercido de “Salud” se redujo un 8% y “Protección Social” en un 47%. En tanto que “Educación” aumentó un 29%.
- ▶ En estas tres funciones esenciales del gasto público, la inversión en Primera Infancia no es una prioridad y resulta insuficientes para garantizar los derechos humanos asociados: el 9.3% del presupuesto total de Salud, así como menos del 1% para Protección Social y tan sólo 1.5% de Educación se gastó en beneficio de la Primera Infancia durante el 2021.

### ¿Cuáles fueron los principales programas para la Primera Infancia en 2021?

- ▶ Los programas que aumentaron su ejercicio presupuestal fueron: “Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral” del INSABI con el 39%; “Atención a la Salud” de la Secretaría de Salud con el 66%; “Apoyo a la Educación Indígena” del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas con el 286%; “Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras” de la Secretaría de Bienestar con el 37%; “Educación Inicial y Básica Comunitaria” del Consejo Nacional de Fomento Educativo con el 85%; “La Escuela es Nuestra” de la Secretaría de Educación Pública con el 194%, y “Registro e identificación de Población” a cargo del Registro Nacional de Población e Identidad, aunque es importante destacar que en el ejercicio previo no ejerció un solo peso de su presupuesto aprobado.
- ▶ En contraparte, los programas que vieron reducidas sus asignaciones presupuestales fueron: “Salud materna, sexual y reproductiva” a cargo del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva con una reducción del 16%; el “Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)” del 22%; el “Fondo de Aportaciones Múltiples-Asistencia Social (FAM)” del 14%; los Servicios de Guardería del IMSS del 9%; “Expansión de la Educación Inicial” de la SEP del 17% y el SIPINNA del 61%.
- ▶ Entre los programas que desaparecieron se encuentran: “Seguro Médico Siglo XXI” con lo que se genera incertidumbre respecto a la continuidad en las intervenciones médicas especializadas para menores de 5 años; “Escuelas de Tiempo Completo” de la SEP que beneficiaba con jornadas extendidas y servicios de alimentación a 3.6 millones de niñas, niños y adolescentes de comunidades marginadas; así como los recursos del Ramo 25 etiquetadas en las “Previsiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y

Gasto Operativo (FONE)” cuyos recursos no fueron ejercidos, pese al mandato de la Cámara de Diputados para la creación de plazas para la atención de la Primera Infancia.

- ▶ Entre los nuevos programas se encuentran: “Atención a la Salud” del INSABI, “Prevención y Atención contra las Adicciones” de la Secretaría de Salud, “Educación Física de Excelencia de la Secretaría de Educación Pública y “Abasto Social de Leche” a cargo de Liconsa.
- ▶ Se incorpora una nueva categoría de análisis programático denominado “testimoniales” para dar cuenta de aquellos que pese a su creación no cuentan con asignaciones presupuestales o bien son sumamente bajas. En esta situación se hallan los siguientes programas, todos a cargo de la Secretaría de Educación Pública: “Producción y transmisión de materiales educativos”, “Desarrollo Profesional Docente”, “Programa Nacional de Convivencia Escolar”, “Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial” y “Desarrollo de Aprendizajes Significativos de Educación Básica”.

### **¿En qué se gastó en Primera Infancia en 2021?**

- ▶ El 97% del ejercicio del gasto público en Primera Infancia fue gasto corriente, el cual se incrementó en un 17% respecto al ejercicio previo. En tanto que el gasto de inversión presentó un aumento del 170%.
- ▶ En el periodo acumulado 2018-2021 se advierte en el caso del gasto corriente, una reducción del 13%, y en el caso del gasto de inversión, también observa una aguda reducción del 55%. 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 ejercido en Primera Infancia por Objeto de Gasto en 2021.**

- ▶ En 2021 el 36% del presupuesto ejercido en Primera Infancia correspondió a transferencias, el 27% a servicios personales, el 16% a participaciones y aportaciones a los estados, el 12% a servicios generales y el 9% a materiales. Además, se observaron reducciones presupuestales en servicios personales del 26%, materiales y suministros del 7% y servicios generales del 19%. En contraste se presentaron ampliaciones en las transferencias con un 36%, en tanto que en las participaciones y aportaciones con un 89%.
- ▶ En el periodo acumulado 2018-2021, todos los capítulos de gasto han observado reducciones.

### **¿En dónde se gastó en Primera Infancia en 2021?**

- ▶ El 100% del gasto público ejercido tiene una distribución geográfica en las entidades federativas de la República.
- ▶ Del 2020 al 2021 prácticamente la mitad de las entidades federativas experimentaron incrementos presupuestales, pero la otra mitad sufrieron una disminución en el ejercicio presupuestal. Entre las entidades federativas que destacan por la magnitud de sus reducciones presupuestales se encuentran: Chihuahua, Chiapas, Jalisco, Nuevo León y Baja California. En

contraste, las entidades que observaron incrementos presupuestales fueron: Tabasco, Oaxaca, Veracruz, Nayarit y Yucatán.

- ▶ En el periodo acumulado 2018-2021 todas las entidades federativas, salvo Tabasco, experimentaron una disminución acumulada en el ejercicio presupuestal en Primera Infancia, destacando Estado de México, Jalisco, Puebla, Veracruz y Nuevo León.

### **¿Cuánto se gastó en cada niña y niño en Primera Infancia en 2021?**

- ▶ El gasto per cápita anual promedio a nivel nacional en 2018 fue de \$6 mil 315 y de \$526 mensuales; en tanto que para el 2021 fue de \$4 mil 269 y de tan sólo \$356. Lo que resulta menor en un 32% con \$2,046 y \$170 respectivamente.
- ▶ Las 5 entidades con el mayor gasto per cápita en 2021 fueron Baja California, Colima, Sonora, Nayarit y Yucatán. En contraste las 5 entidades con el menor gasto per cápita fueron Puebla, Estado de México, Chiapas, Hidalgo y Michoacán.
- ▶ En el periodo acumulado 2018-2021 todas las entidades federativas observan una importante reducción en el gasto per cápita, salvo Tabasco que presentó un incremento del orden del 26%.
- ▶ En materia de Primera Infancia se mantiene la tendencia de reproducción de la desigualdad regional que históricamente ha caracterizado al país: Baja California Sur (el mayor gasto per cápita) gasta 3 veces que Puebla (el menor gasto per cápita).

### **Presupuesto ejercido en Primera Infancia con enfoque de Derechos en 2021.**

- ▶ La categoría "Supervivencia" concentra la mayor proporción de los recursos públicos ejercidos para la Primera Infancia con el 72%, "Desarrollo" concentra el 28% y "Protección" concentra únicamente el 0.1%, en tanto que la categoría "Participación" representa tan sólo el 0.003%.
- ▶ En 2021 en contraste con el ejercicio previo se observa un incremento significativo en la categoría "Supervivencia" que ejerció un 23% más. La categoría "Desarrollo" tuvo un ejercicio presupuestal mayor en un 9% y "Protección" también experimentó un incremento relevante del 228%. En contraste, la categoría "Participación" advirtió una disminución marginal del 1%.
- ▶ En cuanto al comportamiento presupuestal en el periodo acumulado 2018-2021, tres de las categorías de derechos experimentaron una contracción en su presupuesto ejercido durante el periodo: "Supervivencia" en 8%, "Protección" casi del 100% y "Participación" en 71%. En tanto que la categoría "Desarrollo" es la que se incrementó de manera marginal en un 4%.
- ▶ 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.

### **Los obstáculos en la progresividad e interés superior de la niñez en la inversión en Primera Infancia.**

- ▶ En nuestro país la inversión pública orientada a la Primera Infancia es excesivamente baja, pero además existe una anomalía en la calidad y efectividad de la inversión, en virtud de que los escasos recursos públicos no necesariamente aseguran un buen destino para resolver los problemas públicos y necesidades asociadas a la infancia temprana.
- ▶ El incremento presupuestal en 2021 no implica en realidad que se sustente en los principios de máximo uso de recursos públicos, progresividad presupuestal e interés superior de la niñez, pues al analizar los componentes programáticos se advierte que diversos programas clave para la garantía de los derechos de la Primera Infancia y la mejora de sus niveles de bienestar, observan por una parte asignaciones inerciales, decrementos en sus presupuestos aprobados y ejercidos, así como reducciones presupuestales, y por otra parte observan un comportamiento errático al observar aumentos presupuestales un año y al siguiente reducciones, lo que rompe la lógica de los principios de progresividad e interés superior de la niñez.

### **Recomendaciones e implicaciones de política.**

- ▶ Transparentar en la Cuenta Pública del Anexo Transversal 18 los recursos ejercidos de los programas a cargo del IMSS, en virtud de que no existe impedimento para que ello ocurra, además de la importancia de conocer a detalle la evolución y ejercicio presupuestal al concentrar más de la tercera parte del total de recursos públicos asignados a la Primera Infancia.
- ▶ Asignar recursos presupuestales a programas que se han incorporado como parte de la oferta programática para la Primera Infancia, para que en consecuencia cumplan de manera progresiva con los propios mandatos legales y objetivos programáticos que les dieron origen y no sea solo una simulación consistente en crear programas y no aprobarse o ejercer presupuesto.
- ▶ Revisar la pertinencia de la incorporación de programas para la atención de la Primera Infancia, pues se advierten diversos programas presupuestarios que su vinculación, beneficio e impacto favorable para niñas y niños menores de 6 años es ambiguo o débil, dado que entre sus componentes no se identifican acciones para ellos o que las poblaciones objetivo establecidos en su operación en realidad no incluye a la Primera Infancia.
- ▶ Mejorar el ejercicio presupuestal de diversos programas que benefician a la Primera Infancia, con el propósito de evitar las adecuaciones presupuestales que redundan en las desafortunadas reducciones presupuestales que implican ejercer menos recursos de los aprobados, ya de por sí limitados, impactando directamente en la cantidad y calidad de bienes y servicios públicos que benefician directamente a la Primera Infancia.
- ▶ Revisar la distribución territorial del ejercicio presupuestal de algunos programas orientados a la Primera Infancia, a fin de corregir la desigualdad en el ejercicio de recursos que padecen la gran mayoría de las entidades federativas, además de impulsar una mayor transparencia y rendición de cuentas, dado que se advierte una concentración excesiva de recursos en la Ciudad de México que deberían tener un destino en el resto de las entidades federativas del país.

- ▶ Incorporar los principios de progresividad e interés superior de la niñez en la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto orientado a la Primera Infancia, que permita avanzar en una asignación creciente y sostenida de recursos para políticas públicas articuladas y coordinadas para que se realicen plenamente los derechos de todas las niñas y niños menores de 6 años.