



## Resumen Ejecutivo



**El ejercicio presupuestal para primera infancia en 2022: retrocesos en salud y protección social**



## 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 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 para el mismo periodo, en los estudios “El ejercicio presupuestal en primera infancia: insuficiencia, inequidad, reducciones y subejercicios” y “El ejercicio presupuestal para primera infancia en 2021: los obstáculos en la progresividad y el interés superior de la niñez”.

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 2022 y en específico los correspondientes al Anexo Transversal “Recursos para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes”, donde concurren 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 2022, utilizando el contraste con el ejercicio fiscal previo, pero además brinda una perspectiva longitudinal aprovechando la información disponible respecto al periodo acumulado 2018-2022.

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 2022

- Existe un incremento en el monto de recursos aprobados en el Anexo 18 del orden del 5%, al pasar de \$791 mil 684 millones en 2021 a \$831 mil 728 millones en 2022. En tanto que en el periodo acumulado 2018-2022 observa un incremento del 4%, lo que implica \$34 mil 005 millones más.

En cuanto al presupuesto modificado experimentó una ampliación del 5%. En el periodo acumulado el presupuesto 2022 es mayor en un 8% respecto al correspondiente al 2018, con \$65 mil 507 millones adicionales.

Desde la óptica del ejercicio presupuestal se identifica que el incremento fue del 2.9%, al pasar de \$844 mil 586 millones en 2021 a \$868 mil 893 millones en 2022. En tanto que en el periodo acumulado es superior en \$66 mil 311 millones que lo observado en 2018, lo que implica también un incremento del 8%.

- Durante el periodo se identifica un subejercicio acumulado de \$2 mil 041 millones, además de que durante el 2022 para el 2022 se incrementó significativamente al registrarse mil 358 millones sin ejercer. Lo que implica que del total de recursos sin ejercer en el periodo acumulado 2018-2022, tan sólo en el último año se concentra el 67% del total del subejercicio acumulado.
- En términos reales en el periodo 2018-2022 el presupuesto aprobado decreció en un 12%, en tanto que el presupuesto ejercido cayó en 8%.
- Los decrementos en el presupuesto aprobado y ejercido, durante el periodo acumulado 2018-2022, en términos reales, 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 2022

- El presupuesto aprobado para la primera infancia aumentó en 2022 en relación con el ejercicio previo un 82% con \$74 mil 671 millones más, al pasar de \$90 mil 903 millones en 2021 a \$165 mil 574 en 2022. En tanto que en periodo acumulado 2018-2022 observa un incremento del 47%.

En cuanto al presupuesto ejercido, se observa un incremento del 79% con \$74 mil 850 millones más, al pasar de \$94 mil 197 millones en 2021 a \$169 mil 048 millones en 2022. En el periodo acumulado se identifica un incremento del 53%.



- El incremento extraordinario observado se debe fundamentalmente 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, fundamentalmente por debilidades en la metodología del diseño del Anexo Transversal, no se identificaban como recursos que se orientaran a la primera infancia y que para el 2022 parte de sus recursos se asignaron y ejercieron de manera más puntual entre ellos.
- Desde la óptica del presupuesto modificado, la primera infancia es el grupo etario que más ha experimentado reducciones en los recursos presupuestales aprobados en el total del Anexo 18: en los 5 años analizados es el único que ha visto reducido su presupuesto aprobado en 3 de ellos.

Además, las modificaciones presupuestales que se traducen en ampliaciones han favorecido en menor medida a la primera infancia: la ampliación acumulada para este grupo etario en el periodo 2018-2022 es de apenas \$363 millones más, en tanto que para la niñez le ha implicado un destacado incremento de \$96 mil 359 millones y para la adolescencia un aumento de \$8 mil 420 millones.

- El subejercicio de los recursos del Anexo Transversal aumentó de manera importante en 2022 con mil 358 millones sin gastar, de los cuales el 60% se concentra en la primera infancia. En el periodo acumulado 2018-2022, los subejercicios han afectado en mayor proporción a la primera infancia: con el 52%, en contraste con el 24% en niñez y adolescencia.
- Aunque se advierte una mejor distribución de los recursos presupuestales del Anexo 18, aún es inequitativa y se agudiza con la primera infancia dado que continúa ejerciendo menos de lo que les correspondería por su tamaño demográfico: 19% del presupuesto con el 33% de la población.
- En términos reales el presupuesto aprobado para la primera infancia durante el periodo 2018-2022 creció en un 25%, en tanto que el presupuesto ejercido aumentó en 29%, más de 20 puntos porcentuales menor el incremento que en términos nominales.
- Con el incremento presupuestal por segundo año consecutivo del 14% y 19% en el presupuesto aprobado y ejercido en primera infancia en el 2021, así como del 82% y 79% respectivamente para el 2022, se revierte la disminución acumulada y se transforma en un incremento acumulado en el periodo 2018-2022 de \$34 mil 005 millones en el presupuesto aprobado y de \$66 mil 311 millones en el presupuesto ejercido.





## ¿Quién gastó en primera infancia en 2022?

- El principal ejecutor de recursos para la primera infancia en el 2022 fueron las Aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios con el 58% del total del gasto público ejercido. En segundo lugar, se identifica al Instituto Mexicano del Seguro Social con el 23%. En tercer lugar, fue la Secretaría de Salud con una participación del 8%.
- Durante el ejercicio presupuestal 2022, los Ramos Administrativos que padecieron reducciones fueron la Secretaría de Salud en un 6%, la Secretaría de Educación Pública en un 5% y la Secretaría de Bienestar en un 6%. En contraste, los Ramos Administrativos que experimentaron ampliaciones presupuestales fueron el IMSS del 3%, las Aportaciones Federales del 4% y el ISSSTE del 12%.
- En 2022, el IMSS experimentó un aumento del 13% en su presupuesto ejercido con relación al 2021, las Aportaciones Federales con un incremento notable del 472%, el ISSSTE del 5% y la Secretaría de Educación Pública un importante aumento del 120%. En contraste, la Secretaría de Salud observó una importante reducción del 56% y la Secretaría de Bienestar un 5%.

Los Ramos Administrativos que experimentaron un decremento en sus presupuestos ejercidos durante el periodo 2018-2022 fueron: el IMSS en un 25%, la Secretaría de Salud en un 22% y la Secretaría de Bienestar en un 87%. En tanto que las que vieron lo vieron incrementado fueron las Aportaciones Federales en 446%, el ISSSTE en 8% y la Secretaría de Educación Pública en 280%.

- El subejercicio acumulado en el presupuesto orientado a la primera infancia entre 2018 y 2022 asciende a mil 061 millones, del cual el 76% se ubicó en el ISSSTE con \$811 millones, el IMSS con el 18% con \$194.4 millones, el 4% en la Secretaría de Educación Pública con \$46.9 millones y el 1% en la Secretaría de Salud con \$6.5 millones.

## ¿Cuáles son los fines y funciones del presupuesto ejercido en primera infancia en 2022?

- La finalidad "Desarrollo Social" concentra el 99.8% del presupuesto ejercido e incluye las funciones de Salud, Protección Social y Educación, la cual experimentó en 2022 una ampliación del 3%. Las finalidades del gasto en "Desarrollo Económico" y "Gobierno" representan menos del 0.02% del total de los recursos públicos para la primera infancia, en el primer caso observó una reducción marginal del 0.01% y para el segundo observó un importante decremento del 20%.

En el periodo acumulado 2018-2022 "Desarrollo Social" se incrementó un 52%, "Desarrollo Económico" creció un 648% y "Gobierno" aumentó un 34%.



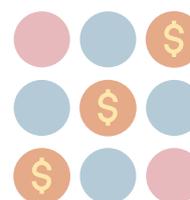
- En 2022, la función “Educación” concentró el 59% de los recursos ejercidos para la primera infancia y aumentó un 4%. La función “Salud” concentró el 30% y observó un decremento del 6%. La función “Protección Social” que agrupó el 10% del presupuesto ejercido observó un decremento del 12%.
- En el periodo acumulado 2018-2022 se identificó que el presupuesto ejercido de “Salud” se redujo un 28% y “Protección Social” en un 43%. En tanto que “Educación” aumentó de manera relevante en un 910%.
- 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 6.4% del presupuesto total de Salud, así como menos del 1% para Protección Social y el 11.6% de Educación se gastó en beneficio de la primera infancia durante el 2022.

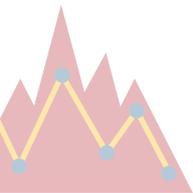
## ¿Cuáles fueron los principales programas para la primera infancia en 2022?

- Los programas presupuestarios orientados a la primera infancia que incrementaron el ejercicio en sus asignaciones presupuestales en 2022 en contraste con el 2021, destacan: “Salud Materna, Sexual y Reproductiva” del CNEGSR con el 478%; “Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes” del CENAPRECE con el 442%; “Formación y capacitación de recursos humanos para la salud” del INSABI con el 114%; “Atención la salud” del ISSSTE con el 28%; “Atención a la Salud” del IMSS con el 13%; “Prevención y control de enfermedades” del IMSS con el 9%; “IMSS-Bienestar” con el 24%; el Fondo de Aportaciones Múltiples-Asistencia Social con el 53%; Servicios de Guardería del IMSS con el 16%; “Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” del SNDIF con el 61%; Educación Inicial y Básica Comunitaria” del CONAFE con el 317%; “Desarrollo Profesional Docente” de la SEP con el 9155%; “Expansión de la Educación Inicial” de la SEP con el 23%; “La Escuela es Nuestra” de la SEP con el 11% y la “Coordinación con las instancias que integran el SIPINNA” con el 10%.

En contraparte, los programas que vieron que vieron disminuidas sus ejercicios presupuestales en el 2022 fueron: “Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral” del INSABI con una reducción del 60%; “Atención a la Salud” del INSABI del 87%; el “Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud del 19%; “Apoyo a la Educación Indígena” del INPI del 80%; “Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras” de la Secretaría del Bienestar del 5%; Servicios de Estancias Infantiles y Desarrollo Infantil del ISSSTE del 8%; “Servicios de Asistencia Social Integral” del SNDIF del 10%; “Registro e identificación de Población” del RENAPO del 9% y “Abasto Social de Leche” de Liconsa del 79%.

- Entre los programas que desaparecieron destacan Prevención y Atención contra las Adicciones” de los CIJ que no tenía una vinculación claro su objetivo con la primera infancia; “Producción y Transmisión de Materiales Educativos” del Canal 11; “Educación Física de Excelencia” de





la SEP tampoco con una vinculación adecuada; así como “Becas para la población atendida por el sector educativo” de la AEFCM que no tiene a la primera infancia como población objetivo.

- Entre los programas que ya existían, pero que hasta el 2022 fueron identificados como parte de la oferta programática para la primera infancia en el Anexo 18 se encuentran: “Programa de Vacunación” del CENSIA, “Fortalecimiento a la Atención Médica” del ahora extinto INSABI, “Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez” de la CNBBBBJ; “Política y Servicios Migratorios” de INM. “Programa para Atender asuntos relacionados con niñas, niños y adolescentes” de la CNDH, “Programa de Vivienda Social” y “Programa Nacional de Reconstrucción” de la SEDATU; así como los fondos del Ramo 33 “Fondo de Aportaciones Múltiples-Infraestructura Educativa Básica” y “Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo”.

### ¿En qué se gastó en primera infancia en 2022?

- El 99% del ejercicio del gasto público en primera infancia fue gasto corriente, el cual se incrementó en un 82% respecto al ejercicio previo. En tanto que el gasto de inversión presentó una disminución del 6%.
- En el periodo acumulado 2018-2022 se advierte en el caso del gasto corriente, un incremento del 59%, y en el caso del gasto de inversión observa una aguda reducción del 58%. 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 2022

- En 2022 el 56% del presupuesto ejercido en primera infancia correspondió a participaciones y aportaciones a los estados, el 15% a servicios personales, el 13% transferencias y subsidios, el 9% a servicios generales y el 7% a materiales y suministros. Además, se observaron reducciones presupuestales en servicios personales del 12%, materiales y suministros del 7%, transferencias del 3%, servicios generales del 7% y bienes muebles e inmuebles del 43%. En contraste se presentaron ampliaciones en las participaciones y aportaciones con un 12%.
- En el periodo acumulado 2018-2022 se observan tanto ampliaciones como reducciones significativas en todos y cada uno de los Capítulos de Gasto: servicios personales se contrajo un 26%, materiales y suministros decreció el 19%, servicios generales se incrementó un 16, las transferencias disminuyeron en un 34%, el pago de los bienes muebles e inmuebles se incrementó en un 60% y finalmente el Capítulo relativo a las participaciones y aportaciones creció de manera exponencial en un 513%.



## ¿En dónde se gastó en primera infancia en 2022?

- El 99.7% del gasto público ejercido en 2022 tuvo una distribución geográfica en las entidades federativas de la República.
- Del 2021 al 2022 todas las entidades federativas experimentaron incrementos presupuestales, salvo la Ciudad de México que observó una contracción del 24%. Entre las entidades federativas que destacan por la magnitud de sus incrementos en el ejercicio presupuestal se encuentran: Estado de México, Veracruz, Jalisco, Oaxaca y Puebla. En contraste, las entidades que observaron incrementos presupuestales menores fueron: Colima, Baja California Sur, Tabasco, Campeche y Nayarit.
- Las 5 entidades con el mayor ejercicio presupuestal en el 2022 fueron Estado de México, Veracruz, Jalisco, Oaxaca y Chiapas. En contraste, las 5 entidades con el menor ejercicio presupuestal fueron Colima, Campeche, Baja California Sur, Tlaxcala y Nayarit.
- En el periodo acumulado 2018-2022 todas las entidades federativas, salvo Tabasco, experimentaron un incremento acumulado en el ejercicio presupuestal en primera infancia, destacando Estado de México, Veracruz, Oaxaca, Michoacán y Guerrero.

## ¿Cuánto se gastó en cada niña y niño en primera infancia en 2022?

- El gasto per cápita anual promedio a nivel nacional en 2018 fue de \$6,315 y de \$526 mensuales; en tanto que para el 2022 fue de \$9,449 y de \$787. Lo que resulta mayor en un 50% con \$3,135 y \$261 respectivamente.
- Las 5 entidades con el mayor gasto per cápita en 2022 fueron Baja California Sur, Colima, Aguascalientes, Oaxaca y Chihuahua. En contraste las 5 entidades con el menor gasto per cápita fueron Chiapas, Puebla, Estado de México, Tabasco y Guanajuato.
- En el periodo acumulado 2018-2022 todas las entidades federativas observan un importante incremento en el gasto per cápita. El incremento acumulado más grande en el periodo es Oaxaca del 115% y la menor es Jalisco con el 22%.
- 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 casi 3 veces que Chiapas (el menor gasto per cápita).





## Presupuesto ejercido en primera infancia con enfoque de Derechos en 2022

- La categoría “Desarrollo” concentra la mayor proporción de los recursos públicos ejercidos para la primera infancia con el 68%, “Supervivencia” concentra el 32% y “Protección” concentra únicamente el 0.05%, en tanto que la categoría “Participación” ya no ejerció recursos.
- En 2022 en contraste con el ejercicio previo se observa un incremento significativo en la categoría “Desarrollo” que ejerció un 335% más. La categoría “Supervivencia” tuvo un ejercicio presupuestal menor en un 21% y “Protección” también experimentó un decremento del 7%.
- En cuanto al comportamiento presupuestal en el periodo acumulado 2018-2022, tres de las categorías de derechos experimentaron una contracción en su presupuesto ejercido durante el periodo: “Supervivencia” en 27%, “Protección” del 99% y “Participación” en 100%. En tanto que la categoría “Desarrollo” es la que se incrementó de manera importante en un 352%.
- Se mantiene la tendencia de una distribución profundamente desigual de los recursos públicos por categoría de derechos, pues el 99.95% se orienta a los derechos de supervivencia y desarrollo, en tanto que menos del 0.05% corresponde a los derechos de protección, 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 2022 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

1. 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 una cuarta parte del total de recursos públicos asignados a la primera infancia.
2. 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.
3. 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.
4. 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.

