

# El presupuesto para la Primera Infancia en 2023: avances y retos

## Resumen Ejecutivo





## 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 se suma a los estudios presupuestales elaborados previamente por el Pacto por la Primera Infancia, desde la perspectiva de la asignación presupuestal: “Evolución del presupuesto en primera infancia: cada vez menos para los más pequeños”, el cual abarcó el periodo 2018-2020; así como “Los claros oscuros presupuestales para la primera infancia en 2021” y “Ambigüedad presupuestal para la primera infancia en 2022”.

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 2023, así como del 2022 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 contrasta la baja proporción de los recursos orientados a la atención de niñas y niños menores de 6 años en comparación con la totalidad del gasto gubernamental, así como con el tamaño de la riqueza del país, que refleja la enorme brecha en la importancia de la agenda de la primera infancia en las prioridades gubernamentales.

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 2022-2023

- Existe un aparente incremento en el monto de recursos del orden del 8.2%, al pasar de \$831 mil 728 millones en 2022 a \$899 mil 521 millones para 2023, es decir \$67 mil 793 millones de pesos adicionales. Sin embargo, en términos reales el incremento es menor, al ser del orden del 4.4%.
- Por cuarto 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 2023 es prácticamente el mismo que hace más de una década.

## Contraste del Gasto público en primera infancia 2022-2023

- Para el 2023, por tercer año consecutivo se observa un incremento presupuestal para la primera infancia en poco más de \$6 mil 113 millones, al pasar de \$165 mil 574 millones en 2022 a un presupuesto total aprobado de \$171 mil 688 millones para 2023, lo que representa un incremento nominal del 4%, aunque en términos reales el incremento es prácticamente inexistente al ser de apenas el 0.1%.
- El panorama presupuestal para la primera infancia en 2023 observa mejoras importantes como lo es el incremento, aunque marginal, en el total de los recursos aprobados, además de avanzar en corregir las desigualdades en su asignación, al concentrar el 19% de la proporción de recursos presupuestales del total del Anexo 18, aunque todavía lejos del 33% que le correspondería por su peso demográfico de acuerdo al tamaño de los tres grupos etarios que conforman el Anexo 18.
- Con el incremento marginal en el presupuesto aprobado para la atención de la primera infancia en 2023, se mantiene la recuperación del déficit presupuestal provocado por las reducciones observadas en el periodo 2018-2020. Dicha recuperación es tanto en términos nominales como reales; sin embargo, existe una brecha importante en cada caso. En el periodo acumulado del 2018 al 2023, se identifica que, en términos nominales, se ha incrementado un 53%, pero en términos reales, es mucho menor, al ser del 25%.

## ¿Quién gasta en primera infancia en 2023?

- El principal ejecutor de recursos para la primera infancia en el 2023 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 20%. En tercer lugar, se encuentra la Secretaría de Educación Pública con un 10% y, en cuarto lugar, se identifica la Secretaría de Salud con el 9%.



- El restante 5% se distribuye en 10 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.
- Algunos Ramos Administrativos experimentaron incrementos importantes en sus presupuestos aprobados orientados a la primera infancia durante el 2023, pero también en otros se observan reducciones significativas. Entre los primeros se destaca la Secretaría de Educación Pública en 32%, las Aportaciones y Previsiones Federales en 3%, la Secretaría de Salud en 9%, el ISSSTE en 8%, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural en 23% y la Secretaría de Gobernación en 8%.

En contraste, los Ramos que observan reducciones son el IMSS en -7%, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en -11%, la Secretaría de Bienestar en -2% y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en -14%.

### ¿Cuáles son los fines y funciones del gasto en primera infancia en 2023?

- 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 del 4%. 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 también incrementos, en un 15% y 8% respectivamente.
- La función “Educación” concentra el 60% de los recursos orientados a la primera infancia en 2022, y se incrementó un 7%. La función “Salud” concentra el 28% y observa un decremento del 2%. La función “Protección Social” que agrupa el 12% del presupuesto aprobado, observa un decremento marginal del 1%.

### ¿Cuáles son los principales programas para la primera infancia en 2023?

- Entre los programas presupuestarios que incrementaron sus asignaciones para el 2023, destacan “Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral” del ahora extinto INSABI, “Atención a la Salud” del ISSSTE, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), el Fondo de Aportaciones Múltiples-Asistencia Social (FAM), el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), el Fondo de Aportaciones Múltiples-Infraestructura Educativa Básica (FAM-IEB), “Servicios de Asistencia Social Integral” del DIF Nacional y “Educación Inicial y Básica Comunitaria”, “La Escuela es Nuestra”, “Expansión de la Educación Inicial” y “Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez” de la Secretaría de Educación Pública, “Registro e Identificación de Población”





y la Coordinación del SIPINNA de la Secretaría de Gobernación, así como “Abasto Social de Leche” de Liconsa.

- En contraparte, los programas que vieron disminuidas sus asignaciones presupuestales para el 2023 son “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, “Programa de Vacunación” a cargo del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia, “Atención a la Salud” de la Secretaría de Salud y del IMSS, Prevención y control de enfermedades” del ISSSTE, IMSS-Bienestar, “Apoyo a la Educación Indígena” del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, “Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras” de la Secretaría de Bienestar, “Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil” del ISSSTE, así como “Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” del DIF Nacional.
- El programa que, si bien no desaparece, pero ya no asignaron recursos para el 2023, se identifica “Actividades de apoyo administrativo” de la Fiscalía General de la República, que no implicaba un apoyo, bien o servicio público con impacto directo para la primera infancia.
- El programa con larga data pero que por primera vez en 2023 identifica recursos para la primera infancia en el Anexo 18 se encuentra “Atención a Personas con Discapacidad” a cargo del DIF Nacional.

### ¿En qué se gasta en primera infancia en 2023?

- Se mantiene la tendencia relativa a que el 99% del gasto público en primera infancia es gasto corriente, el cual se incrementó en un 4% para el 2023. En tanto que el gasto de inversión también presentó un incremento del 9%. 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 2023

- De acuerdo a la clasificación del presupuesto aprobado por Objeto de Gasto, el 51% corresponde al Capítulo 8000 “Participaciones y aportaciones” con \$87 mil 906 millones, se incrementó un 4% e implica que para el 2032 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)”.



Por su parte el Capítulo 4000 (Transferencias y subsidios) concentra el 18% del total del gasto y se incrementó en 31%. En tanto que las previsiones para el pago de sueldos y salarios concentra el 17% y aumentó en 4%.

- En contraste, Del 2022 al 2023 disminuyeron las asignaciones presupuestales correspondientes al pago de Materiales y Suministros y para Servicios Generales, en un 30% y 8% respectivamente, así como las correspondientes a la adquisición de bienes muebles, inmuebles e intangibles en 79% y ya no se asignó recursos para el Capítulo 7000.

### ¿En dónde se gasta en primera infancia en 2023?

- El 89% del gasto público aprobado tiene una distribución geográfica en las entidades federativas de la República, el cual es menor al registrado en 2022, que fue del 92%. Es decir, se observa un retroceso en la planeación y distribución de los recursos aprobados en las entidades federativas.
- Casi todas las entidades federativas incrementaron sus asignaciones presupuestales, salvo 4 entidades que experimentaron una reducción: Nuevo León en apenas un 0.2%, Baja California y Sonora de manera marginal en un 1% y la Ciudad de México en un 10%.
- Las 5 entidades federativas con la mayor asignación presupuestal para el 2023 son: Estado de México, Veracruz, Jalisco, Oaxaca y Nuevo León. En contraste las 5 entidades con la menor asignación presupuestal son: Colima, Campeche, Tlaxcala, Baja California Sur y Nayarit.

### ¿Cuánto se gasta en cada niña y niño en primera infancia en 2023?

- El gasto per cápita anual promedio a nivel nacional para el 2022 fue de \$9,499 y de \$787 mensuales; en tanto que para el 2023 es ligeramente mayor: \$9,793 y \$816 respectivamente.
- Se confirma que a nivel subnacional se recrean profundas desigualdades. Las 5 entidades con el mayor gasto per cápita mensual proyectado para 2023 son: Baja California Sur, Colima, Aguascalientes, Oaxaca y Chihuahua. En contraste, las 5 entidades con el menor gasto per cápita mensual son: Chiapas, Puebla, Estado de México, Tabasco y Guanajuato.

### Presupuesto con enfoque de derechos para 2023

- La categoría "Desarrollo" concentra la mayor proporción de los recursos públicos orientados a la primera infancia con el 71%, además de ser la única en aumentar en 6%. La categoría "Sustentabilidad" concentra el 29% y presenta una disminución del 2% y la categoría "Protección" su decremento fue del 14%. En tanto que la categoría "Participación" por segundo año consecutivo 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.

### ¿Cuál es la magnitud del gasto para primera infancia en 2023?

- Tan sólo el 11% del presupuesto total de Educación, el 5.4% de Salud y únicamente el 0.8% para Protección Social se destinará en beneficio de la primera infancia. Este comportamiento es similar al observado en el presupuesto aprobado en el ejercicio fiscal anterior y refleja que la inversión en primera infancia no es una prioridad y resulta a todas luces insuficientes para garantizar los derechos humanos asociados.
- El presupuesto aprobado para la primera infancia como proporción de la totalidad del gasto público en el periodo 2018-2023, se ha incrementado en términos nominales después de una caída importante en los años 2019-2020, pero tal y como ha sido señalado es a consecuencia de una mejor distribución de recursos que no se encontraba debidamente identificados por fallas metodológicas del propio Anexo 18. Sin embargo, se observa que la proporción de recursos para la atención para niñas y niños menores de 6 años, para el 2023 es menor a la registrada en el ejercicio fiscal anterior, además de que también es menor a la observada en 2018, al pasar del 2.13% al 2.07%. Es decir, para el 2023 no sólo no ha crecido la proporción del gasto público para la primera infancia respecto de la totalidad del presupuesto federal, sino que resulta menor a lo aprobado hace 5 años.
- En México se gasta menos del 3% del PIB en la población menor de 18 años y tan sólo 0.5% para la primera infancia.

### Contraste del gasto per cápita en primera infancia y los apoyos de los programas prioritarios en 2023

- 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 3 veces más en apoyos a adultos mayores y 8 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 los programas de la Secretaría de la Defensa Nacional.



## Recomendaciones e implicaciones de política

1. Reponer los recursos recortados a programas esenciales para el bienestar de la primera infancia, como lo son los correspondientes a los Programas Salud Materna, Sexual y Reproductiva; así como de Vacunación.
2. 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.
3. 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.
4. Transparentar las fuentes de información y las memorias de cálculo utilizados para la asignación presupuestal de los programas del Anexo Transversal 18 por grupos etarios, en cumplimiento a la Metodología elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito 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 Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2024.
5. 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 de Atenciones para la Primera Infancia (RIA) de conformidad con la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia.
6. 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.
7. 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.

