

Gasto para la primera infancia en 2021

Distribución en entidades federativas



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)

Sunny A. Villa Juárez | sunnyvilla@ciep.mx
Tania Beltrán Castillo | taniabeltran@ciep.mx

18 de agosto de 2022

#UniversoCIEP | #GastoPúblico | #CuidadosyFinanzas Públicas

Invertir en la primera infancia tiene altos rendimientos, en especial en las infancias más vulnerables. Esta inversión, es detonante para reducir las desigualdades a lo largo de la vida. En 2021, el **gasto exclusivo para la primera infancia** fue de 16,120 mdp; es decir, **1,247 pesos per cápita** y representó el 0.21 % del total del gasto ejercido en el año. En las entidades federativas se advierte una **relación negativa entre el gasto per cápita en primera infancia y la pobreza infantil**; es decir, los estados que ejercieron menores niveles de gasto público en primera infancia, tienen una mayor proporción de población infantil en condiciones de pobreza.

1

Inversión en primera infancia

La inversión en **primera infancia** es una **inversión social**. Durante esta etapa, el cerebro se forma y crea conexiones neuronales, por lo que invertir en ella mejora las condiciones presentes y futuras de las infancias. La inversión en primera infancia puede llegar a alcanzar una **tasa de rentabilidad** de hasta el 13.7 % (UNICEF, 2017).

Las **intervenciones tempranas** mejoran la salud, crecimiento y desarrollo de los niños y niñas, en especial, de los más desfavorecidos (UNICEF, 2019). Incluso, Heckman (2008) señala que, **reducir la desigualdad de oportunidades** a través de la primera infancia puede ser más efectivo que tratar de compensarla en las siguientes etapas de la vida (CEPAL, 2012).

El **gasto público** es una de las **herramientas** para generar esta inversión. Por ello, CIEP desarrolló una Ruta de Inversión Pública en Primera Infancia (RIPPI), que tiene por objetivo estimar el gasto público destinado para la primera infancia. La RIPPI reconoce que existen programas que atienden directa y exclusivamente a la primera infancia, y otros que la benefician a través de poblaciones ampliadas o de manera indirecta.

El objetivo de esta investigación es analizar **¿cuánto y cómo se distribuyó el gasto público federal destinado para**

la primera infancia en 2021? En primer lugar, se analiza la composición y el ejercicio del gasto en primera infancia durante el ejercicio fiscal 2021. En segundo lugar, se estudia la distribución de estos recursos en las entidades federativas y su relación con los niveles de pobreza infantil.

2

Gasto Exclusivo para la Primera Infancia

En 2021, el **Gasto Exclusivo Para Primera Infancia (GEPI)** fue de **16 mil 120.4 millones de pesos (mdp)**, esto representó **mil 247 pesos para la atención de cada infancia**. En contraste, en 2022, el gasto en pensiones y costo de la deuda ascienden a 86 mil 830 y 6 mil 412 pesos per cápita respectivamente (CIEP, 2022).

El GEPI incluye cuatro programas presupuestarios que atienden exclusivamente a la primera infancia:

- Los **Servicios de guarderías** del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- Las **Estancia del Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI)** del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
- El **Programa Expansión de la Educación Inicial** de la Secretaría de Educación Pública (SEP)
- El **Programa de Apoyo para el Bienestar de Niños, Niñas Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT)** de la Secretaría del Bienestar

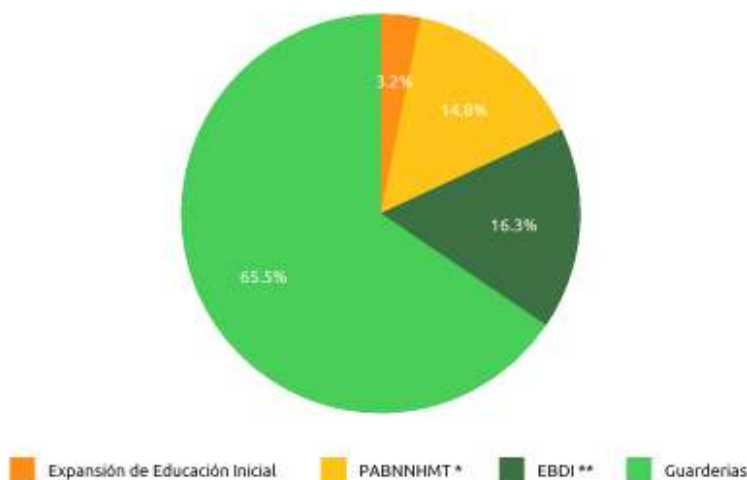
Conceptos Clave

PRIMERA INFANCIA: Población de 0 a antes de 6 años de edad.

GASTO EXCLUSIVO PARA PRIMERA INFANCIA (GEPI): Recursos públicos asignados a programas presupuestales federales cuyo beneficio directo y exclusivo son la primera infancia. Para identificarlos, se usa de referencia el objetivo y población objetivo estipulada en las reglas de operación de los programas presupuestarios.

CENTRO DE ATENCIÓN INTEGRAL: Establecimientos públicos o privados que prestan servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, como guarderías, estancias infantiles, jardines de niñas y niños y otros (Camara de Diputados, 2018).

Figura 1: Gasto Exclusivo para la Primera Infancia 2021



Notas: *Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras **Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil

Fuente: Elaboración por el CIEP, con información de: SHCP (2022a).

La política pública destinada a primera infancia se centra en brindar servicios para cuidado infantil a través de los **Centros de Atención Integral (CAI)** y un programa de transferencias monetarias directas. En conjunto, los cuatro programas representaron **solo el 0.21 % del total del gasto ejercido en 2021**.

El 85.1 % del gasto ejercido en GEPI se destinó a los CAI's. Los servicios de guarderías del IMSS concentraron el 65.5 % del GEPI; las EBDI del ISSSTE ejercieron un 16.3 % del gasto, mientras que, el programa de Expansión de la Educación Inicial ejerció el 3.2 % del gasto (Figura 1). Los primeros dos programas, brindan **servicios de cuidado a los hijos e hijas de trabajadores formales**, mientras que, el programa de

Expansión a la Educación Inicial brinda recursos a las autoridades locales educativas de las entidades federativas para fortalecer los centros de atención infantil para niños y niñas de cero a dos años 11 meses¹ (SEP, s.n).

El **14.8 % del GEPI** restante se destina al **PABNNHMT**², el cual es un programa de transferencias monetarias dirigido a los hijos e hijas de madres en el mercado laboral, padres solos o tutores que trabajan buscan empleo o estudian (Secretaría del Bienestar, 2019).

¹ Este programa atiende a los CAI de la SEP, los CENDI, los COM y las visitas a hogares.

² Cuenta con dos modalidades: En la primera, se brindan mil 600 pesos bimestrales por cada niño o niña menor de 4 años. En la segunda, se reciben 3 mil 600 pesos bimestrales para los niños o niñas que presentan alguna discapacidad y sean menores de los 6 años de edad

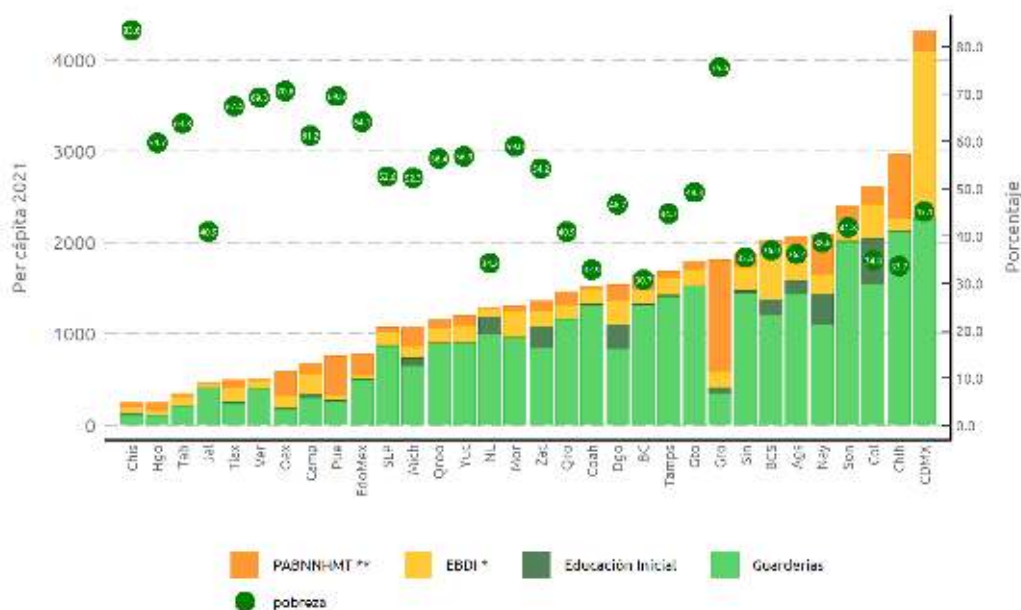
Cuadro 1: Gasto Exclusivo para la Primera Infancia

Programa Presupuestario	Aprobado 2021	Ejercido 2021	Diferencia	PEF 2022	Avance 2do trimestre
	mdp	mdp	mdp	mdp	2022
Expansión de la Educación Inicial	625	512	-113	782	81 %
PABNNHMT *	2,685	2,402	-282	2,785	50 %
EBDI **	2,608	2,639	31	2,637	40 %
Servicios de guardería	13,090	10,570	-2,520	14,450	40 %
Total	19,008	16,124	2,884	20,655	42 %

Notas: * Programa de Apoyo para Niños, Niñas, Hijos de Madres Trabajadoras ** Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil

Fuente: Elaboración por el CIEP, con información de: SHCP (2021, 2022a, 2022b).

Figura 2: GEPI por Entidad Federativa y Pobreza Infantil



Notas: * Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil ** Programa de Apoyo para Niños, Niñas, Hijos de Madres Trabajadoras

Fuente: Elaboración por el CIEP, con información de: CONEVAL (2020); SHCP (2022a).

En 2021, **tres de los cuatro programas del GEPI ejercieron menos recursos de los aprobados** para su ejercicio fiscal³. El gasto anual fue **2 mil 844 mdp menos que lo presupuestado**. El programa de servicios de guardería del IMSS fue el que presentó un mayor subejercicio, gastó 2 mil 520 mdp menos que lo aprobado, en tanto que, el programa EBDI

del ISSSTE fue el único que presentó un sobreejercicio de 31 mdp.

Para 2022, **el gasto aprobado para GEPI es 8.7% mayor al aprobado en 2021**. Al **segundo trimestre de 2022**, los cuatro programas del GEPI han ejercido en total el 42 % del presupuesto aprobado, siendo el programa Expansión de la

³ Con datos de la Cuenta Pública (CP) 2021

Educación inicial el que presenta mayor avance. No obstante, al mismo periodo, estos cuatro programas han ejercido en total **892.1 mdp menos** que lo calendarizado al periodo.

3

Distribución de GEPI por Entidad Federativa

El **gasto per cápita para primera infancia** incluye el gasto ejercido para los cuatro programas presupuestario del GEPI⁴. Este gasto **se distribuyó de manera inequitativa en 2021. La Ciudad de México** fue la entidad que ejerció mayores recursos para atender a primera infancia, con un gasto per cápita de **4 mil 330 pesos**. Le siguen las entidades de Chihuahua y Colima con gastos per cápita por arriba de los 2 mil 500 pesos.

En contraste, las entidades que ejercieron menores recursos per cápita destinados a la atención de la primera infancia fueron **Hidalgo y Chiapas**, quienes ejercieron **menos de 300 pesos per cápita** para primera infancia. Esto representa una **brecha de 4,000 pesos per cápita** de diferencia entre las entidades federativas que ejercieron más gasto y las que ejercieron menor gasto. (Figura 2)

Esta **distribución desigual del gasto** por niño o niña **profundiza la desigualdad** de oportunidades para la primera infancia en las diferentes entidades federativas. Se observa una **una relación negativa entre el gasto per cápita por entidad federativa y el porcentaje de pobreza infantil en ella** (Figura 2). Chiapas, Guerrero y Oaxaca son las entidades que tienen mayor porcentaje de población infantil en situación de pobreza, esta situación no está siendo compensada a través de gasto público para su atención.

Por otro lado, las entidades federativas que tienen menor porcentaje de población en pobreza infantil no son forzosamente las que ejercen mayores niveles de gasto per cápita. Destacan **Baja California, Coahuila y Nuevo León**, entidades que, presentan un **porcentaje de pobreza infantil menor al 35 %**, ejerciendo un gasto per cápita menor a los mil 700 pesos. Este resultado se puede deber a otros factores sociales, económicos y políticos.

4

Implicaciones

El gasto público es una de las herramientas para cerrar las brechas de oportunidades y desarrollo, hacerlo desde la primera infancia es la vía más redituable. El GEPI en 2021 fue de 16 mil 124 mdp, lo que representa mil 247 pesos para la atención de cada infancia. Este gasto es, 69.6 y 5.1 veces menor que el gasto per cápita en pensiones y costo de la deuda en 2022 (CIEP, 2022).

La **política pública** de atención a primera infancia se **centra** principalmente en **recursos** para la atención de los CAI para madres y padres que trabajan en el **sector formal**, mientras que, los padres y madres que no tienen un empleo formal solo puede acceder al 14.8% del GEPI. Además, es necesario que la información relacionada con la ejecución del PABNNHMT se reporte con transparencia con el fin de analizar su incidencia.

La **distribución del GEPI entre las entidades federativas fue desigual y no abona a cerrar las brechas de pobreza en las que viven algunas infancias**. Invertir en la primera infancia tiene resultados favorables para reducir las disparidades sociales pues existe evidencia de que, los niños y niñas beneficiarios de programas integrales de cuidado tienen mejores resultados a lo largo de la vida, este efecto, es mayor en las infancias más vulnerables (UNICEF, 2017).

5

Nota Metodológica

La CP 2021 presentó el gasto ejercido desglosado por ramo, unidad responsable, función, objeto del gasto y entidad federativa. Esto permitió identificar cómo se distribuyeron los recursos para el GEPI por entidad federativa. No obstante, de los cuatro programas, solo el PABNNHMT no presentó su gasto ejercido por entidad federativa.

Para estimarlo, se utilizó el promedio anual de beneficiarios del programa y se supuso que el 80 % de ellos recibe ingresos bajo la modalidad 1 y que el 20 % lo hace bajo la modalidad 2. Bajo esta metodología, la diferencia entre el presupuesto ejercido en CP 2021 y la estimado por CIEP fue de 3.5 mdp (Secretaría del Bienestar, 2021a, 2021b, 2021c,

⁴ De los cuatro programas presupuestarios, solo el PABNNHMT no presenta su distribución geográfica en la CP 2021, por ello, se estimo su distribución con la metodología explicada en la nota metodológica.

2021d).

Acrónimos

- CAI** Centros de Atención Integral
- CEPAL** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- COM** Centros Comunitarios de Atención a la Primera Infancia
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- CONEVAL** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- CP** Cuenta Pública
- EBDI** Estancia del Bienestar y Desarrollo Infantil
- GEPI** Gasto Exclusivo para Primera Infancia
- IMSS** Instituto Mexicano del Seguro Social
- ISSSTE** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- mdp** millones de pesos
- PABNNHMT** Programa de Apoyo para el Bienestar de Niños, Niñas Hijos de Madres Trabajadoras
- PEF** Presupuesto de Egresos de la Federación
- RIPPI** Ruta de Inversión Pública en Primera Infancia
- SEP** Secretaría de Educación Pública
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Bibliografía

- CONEVAL. (2020). **Medición de la pobreza 2020**. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx.
- SEP. (s.n). **Programa expansión de la educación inicial (peei)**. Disponible en <https://educacionbasica.sep.gob.mx/programa-expansion-de-la-educacion-inicial-pee/>.
- Camara de Diputados. (2018). **Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil**. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSACDII_250618.pdf.
- CEPAL. (2012). **Programas para el cuidado y el desarrollo infantil temprano en los países del sistema de la intergración centroamericana (sica)**. <https://archivo.cepal.org/pdfs/Mexico/2012/M20120047.pdf>.
- CIEP. (2022). **Simulador Fiscal CIEP v5L**. <http://simuladorfiscal.ciep.mx/>.
- Heckman, J. (2008). **The case for investing in disadvantage young children**. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/227349437_The_Case_for_Investing_in_Disadvantaged_Young_Children.
- Secretaría del Bienestar. (2019). **Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras**. [Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras](https://www.bienestar.gob.mx/documentos/Programa-de-Apoyo-para-el-Bienestar-de-las-Niñas-y-Niños-Hijos-de-Madres-Trabajadoras).
- Secretaría del Bienestar. (2021a). **1er informe trimestral 2021**. Disponible en <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/1er-informe-trimestral-2021>.
- Secretaría del Bienestar. (2021b). **2do informe trimestral 2021**. Disponible en <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/2do-informe-trimestral-2021>.
- Secretaría del Bienestar. (2021c). **3ero informe trimestral 2021**. Disponible en <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/3er-informe-trimestral-2021-programas-de-subsidio>.
- Secretaría del Bienestar. (2021d). **4to informe trimestral 2021**. Disponible en <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/3er-informe-tri>.
- SHCP. (2021). **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2022**. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos.
- SHCP. (2022a). **Cuenta Pública (CP) 2021**. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos.
- SHCP. (2022b). **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2022 (Avance segundo trimestre)**. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos.
- UNICEF. (2017). **La primera infancia importa para cada niño**. https://www.unicef.org/peru/sites/unicef.org/peru/files/2019-01/La_primera_infancia_importa_para_cada_nino_UNICEF.pdf.
- UNICEF. (2019). **Cuidado para el desarrollo infantil: mejorar el cuidado y la atención**. <https://www.unicef.org/lac/media/8501/file/Prefacio.pdf>.



Somos un **centro de investigación** de la sociedad civil, sin fines de lucro y apartidista,
que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas en México,
mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos,
para lograr una sociedad más informada y participativa, mejorar las políticas públicas
y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras.**