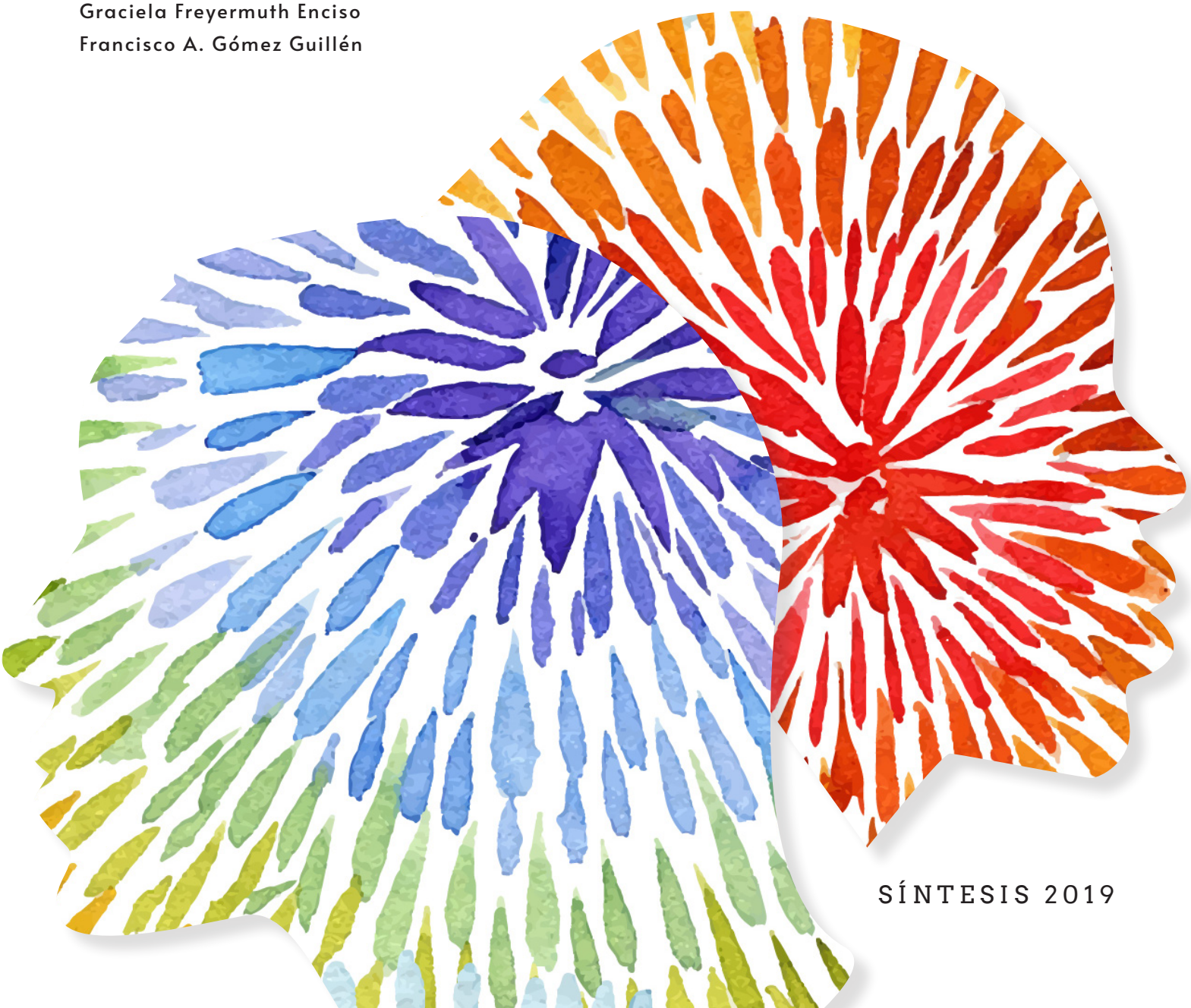
Asignación presupuestaria para la prevención de uniones tempranas formales o informales infantiles/adolescentes en México.

EL CASO DEL SIPINNA Y SU APLICACIÓN A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

Hilda E. Argüello Avendaño
Graciela Freyermuth Enciso
Francisco A. Gómez Guillén



SÍNTESIS 2019

2019 Observatorio de Mortalidad Materna en México

Esta investigación fue posible gracias al apoyo de Girls Not Brides: The Global Partnership to End Child Marriage. Nuestro agradecimiento a Matilda Branson, Senior Policy & Advocacy Officer, por permitirnos participar en esta experiencia.

Autoría
Hilda E. Argüello Avendaño
Graciela Freyermuth Enciso
Francisco A. Gómez Guillén

Diseño
Julieta Abeyta Torres

El OMM agradece el apoyo de la Mtra. Aracelly Pereira Patrón
para las solicitudes de información y búsqueda de información.

México es un país de jóvenes. Cuenta con 21.9 millones de adolescentes (10-19 años) y 10.6 millones de adultos jóvenes (20-24 años). De los 7.3 millones hablantes de alguna de las 68 lenguas indígenas, 18%, es decir, 1,332,316 mil son adolescentes de entre 10 y 19 años. En México el analfabetismo en la población indígena es de 28.5% a diferencia de 5.5% a nivel nacional. La escolaridad es un factor que influye en el comportamiento reproductivo, la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) muestra que las mujeres que estudiaron solamente primaria tienen en promedio 2.8 hijos a diferencia de aquellas que cursaron estudios superiores con 1.7 (ENADID/INEGI, 2018). Es así, que contamos en este momento con el mayor número de jóvenes, niñas y niños de nuestra historia.

Únicamente 35.5% de las mujeres sexualmente activas del grupo de 15 a19 años utilizan algún método anticonceptivo. La utilización de métodos anticonceptivos está mediada por la residencia, la pertenencia étnica, el número de hijos, la escolaridad y la discapacidad. La población indígena que habita en área rural, con menor escolaridad y sin discapacidad, tiene un porcentaje menor de utilización de métodos anticonceptivos (CONAPO/ENADID, 2018).

Por tanto, un estudio de contraloría social que monitoree el presupuesto de una política destinada a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en particular, acerca de la prevención de las uniones tempranas formales o informales, tiene gran relevancia en el contexto actual mexicano y en entidades como Chiapas, con alta proporción de población indígena, pobreza y altos índices reproductivos.

Por tanto, los objetivos de este trabajo estuvieron dirigidos a:

1. Describir y analizar la asignación presupuestaria para la implementación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) en el estado de Chiapas, específicamente en aquellas estrategias para la prevención de uniones tempranas.

2. Implementar el Modelo de Monitoreo de Política pública del OMM al monitoreo de la LGDNNA a fin de establecer las directrices para la búsqueda y análisis del presupuesto y programas destinados por la federación y su aplicación en el ámbito estatal para enfrentar las uniones tempranas, analizando la pertinencia del Modelo o las adecuaciones -si existen- que necesitaría.

3. Describir cuáles son las instancias -si las hay-, por medio de qué mecanismos y los montos, que están recibiendo presupuesto específico para la prevención de las uniones tempranas.

METODOLOGÍA

El OMM cuenta con un Modelo de monitoreo de políticas públicas, el cual consta de cinco pasos o llaves (**Figura 1**).

Esta propuesta metodológica se aplicó al monitoreo de presupuestos destinados a la prevención del uniones tempranas formales o informales infantiles/adolescentes en México. La política pública vinculada con la prevención de las uniones tempranas es la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y a ella está asociada un presupuesto. Así que la finalidad de este estudio piloto ha sido documentar y analizar la utilización del presupuesto asignado al *Anexo 18 Recursos para la atención de niños, niñas y adolescentes al nivel federal, estatal y municipal*, estos dos últimos se realizaron en Chiapas y en el municipio de San Cristóbal de Las Casas. En este proyecto piloto se aplicó de la primera a la cuarta llave (**Figura 1**).

RESULTADOS

A continuación, se exponen los resultados de la aplicación del Modelo de Monitoreo del OMM, por la duración del proyecto de 12 semanas, la fase documental (primera y segunda llave) se realizó, al inicio, en paralelo a la gestión de las entrevistas (tercera llave), el trabajo de campo es lo que nos permite conocer en voz de los actores involucrados en la implementación de la política pública, así como los retos y oportunidades que existen en este proceso.

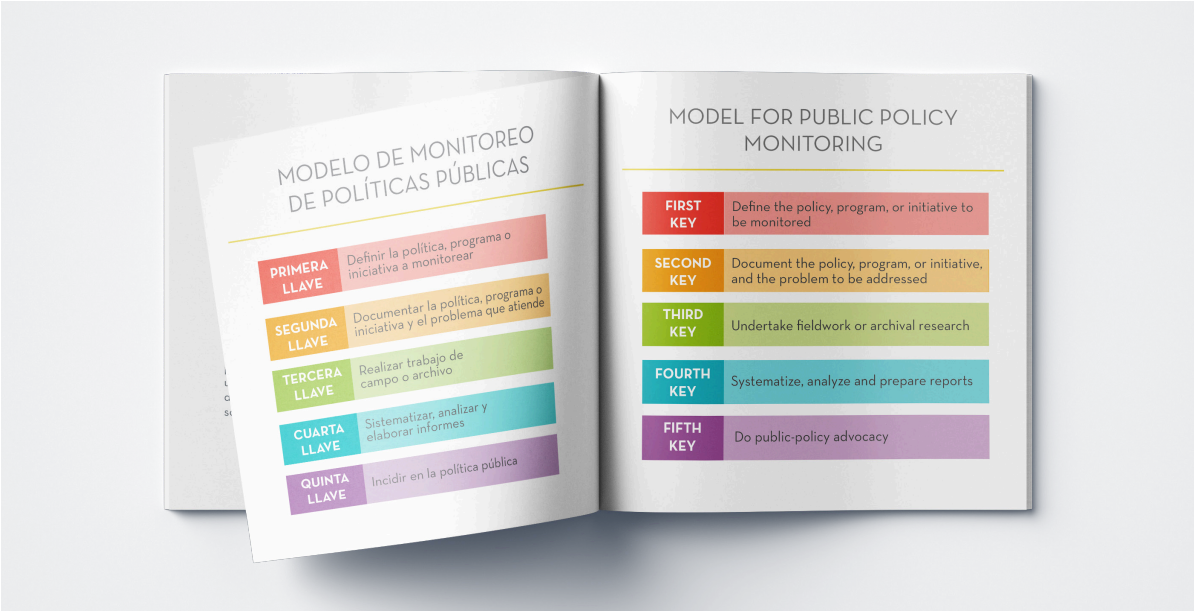
Los elementos clave de este estudio piloto son:

- La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA)
- El Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes o SIPINNA (entidad que implementa la LGDNNA en tres niveles: federal, estatal y municipal) y
- El Anexo transversal 18 Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes (quien dota de recursos financieros para la implementación de la LGDNNA).

El hecho de que actualmente las niñas, niños y adolescentes se puedan concebir como titulares de derechos ha sido una tarea ardua de la ciudadanía, organizaciones sociales, académicos y actores gubernamentales comprometidos con ellos.

En México, la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el 21 de septiembre de 1990 (SCJN, 2019), generó obligatoriedad del Estado con este grupo social, posteriormente se generaron Reformas Constitucionales al artículo 4to y 73 en materia de derechos humanos, agregándose el principio del interés superior de la niñez y otorgando facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes (12 de octubre de 2011). Gracias a estas reformas, se impulsó la promulgación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y el 4 de diciembre de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (CNDH, 2018). La importancia y la trascendencia de que las niñas, niños y adolescentes

Figura 1. Modelo de monitoreo de politicas públicas (español e inglés)



Fuente: OMM, 2011.

sean considerados sujetos de derechos es su inclusión en las políticas públicas mexicanas.

Si bien, en los últimos años se han incluido actores o temas estratégicos en la política pública como los pueblos indígenas, la equidad de género y el medio ambiente, y posteriormente estos se han convertido en ejes transversales, que empezaron a ser incluidos en los planes de gobierno y en el presupuesto y posteriormente se realizaron las reformas en la Ley de Planeación. Hasta el momento las niñas, niños y adolescentes no son considerados sujetos prioritarios en esta Ley, aunque los recursos para niñas, niños y adolescentes estén considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) desde 2012.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA)

Esta Ley fue promulgada en 2014, en la cual se reconoce a las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, garantiza su pleno ejercicio y crea diversas instituciones, tales como el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes o SIPINNA (la Comisión Nacional de Derechos humanos, por ejemplo, forma parte de ella), una Secretaría Ejecutiva como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría Federal y las Procuradurías locales de Protección, el Registro Nacional de Datos, el de Centros de Asistencia y

el Sistema Nacional de Información, instancias, que permitirían mejorar la coordinación entre los actores responsables de garantizar la protección de la niñez y adolescencia, esto es, los sectores público, privado y social, además de impulsar la participación de estos dos últimos y de niñas, niños y adolescentes en la toma de las decisiones que les conciernen (CNDH, 2018: 8).

El Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA): implementa la LGDNNA

El SIPINNA es el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes creado por el mandato de la LGDNNA en su artículo 125. Sus labores iniciaron en 2015. El SIPINNA tiene como objetivo coordinar y articular las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) dirigidas a niñas, niños y adolescentes (NNA).

El SIPINNA está conformado por un Sistema Nacional y una Secretaría Ejecutiva instalados, una Procuraduría Nacional de Protección de NNA, un Consejo Consultivo del Sistema Nacional, 32 leyes, sistemas, secretarías ejecutivas y procuradurías estatales instaladas (SIPINNA, 2019), así como por 1,788 sistemas y secretarías ejecutivas municipales instaladas (SEGOB, SIPINNA, 2019).

Cuenta con un Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA) 2016-2018, publicado en el DOF el 6 de agosto de 2017. En el Programa se establecieron los objetivos, estrategias y líneas de acción específicas, para impulsar que los derechos reconocidos en la norma sean ejercidos y garantizados en la práctica. Se trata del primero en su tipo en la historia de México, cuyo propósito central es promover el desarrollo pleno de la niñez y adolescencia. El PRONAPINNA se compone de cinco objetivos, 12 indicadores, 33 estrategias y 236 líneas de acción, de las cuales 22 fueron propuestas por niñas, niños y adolescentes (CONEVAL, 2019:15).

Prevención del matrimonio temprano

A partir de 2016 el SIPINNA, junto con autoridades de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y academia, impulsaron reformas al Código Civil Federal para prohibir el matrimonio infantil y adolescente. Esto formaba parte del objetivo 1 del PRONAPINNA "Generar cambios para una cultura de acceso a la información y participación activa y sistemática con enfoque de derechos de niñez y adolescencia" y de la Estrategia 1.1 "Revisar el marco legal para identificar obstáculos legales en la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes e impulsar las modificaciones correspondientes", y en específico de la línea de acción 1.1.5.

El 4 de junio de 2019 entraron en vigor las reformas al artículo 148 del Código Civil Federal que establecen que para contraer matrimonio es necesario haber cumplido 18 años de edad. Asimismo, se deroga la posibilidad de que autoridades locales y familiares concedan dispensas o consentimiento para contraer matrimonio antes de los 18 años.

Los presupuestos en México

Cada año, en el mes de noviembre el Congreso de la Unión expide la Ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal del año siguiente. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal se publica también antes de que termine el año, e incluye el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal (PEF, DOF, 2018), se basa en la Ley de Ingresos. El presupuesto de la LGDNNA se encuentra en un Ramo Administrativo, es decir, aquel que ejecutan las instituciones que dependen del ejecutivo federal: como son las secretarías de estado, consejos y comisiones.

A partir de 2003, en el PEF se incluyeron los anexos transversales (CEFP, 2019) y en éstos se establece la concurrencia de programas presupuestarios, sus componentes y/o unidades responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios. En 2012 que se crea el Anexo 18, específico para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes.

En el PEF (DOF, 28-12–2018), el Anexo 18 establece la distribución de los "Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes", el cual cuenta con un presupuesto de 762,007,318,921 de pesos (42,689,485,653.80 USD[1)], que corresponde a 13% del total del presupuesto PEF 2019. Existen 18 dependencias federales que recibirían recursos a través del Anexo 18 (**ver anexo, cuadro 9)** (**ver esquema 1**).

Las dependencias ejecutoras del gasto para el Anexo 18 en 2012 eran 11 y en 2019 se incrementaron a 18, cada dependencia contiene uno o varios programas y sus unidades responsables (UR) (**ver Anexo, cuadro 2**). Un hallazgo de este estudio, es que identificamos que no existe una metodología establecida en la Ley para definir la distribución del presupuesto en los anexos transversales.

Los Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes solo han aumentado 1.1% en términos reales entre 2012 y 2019.

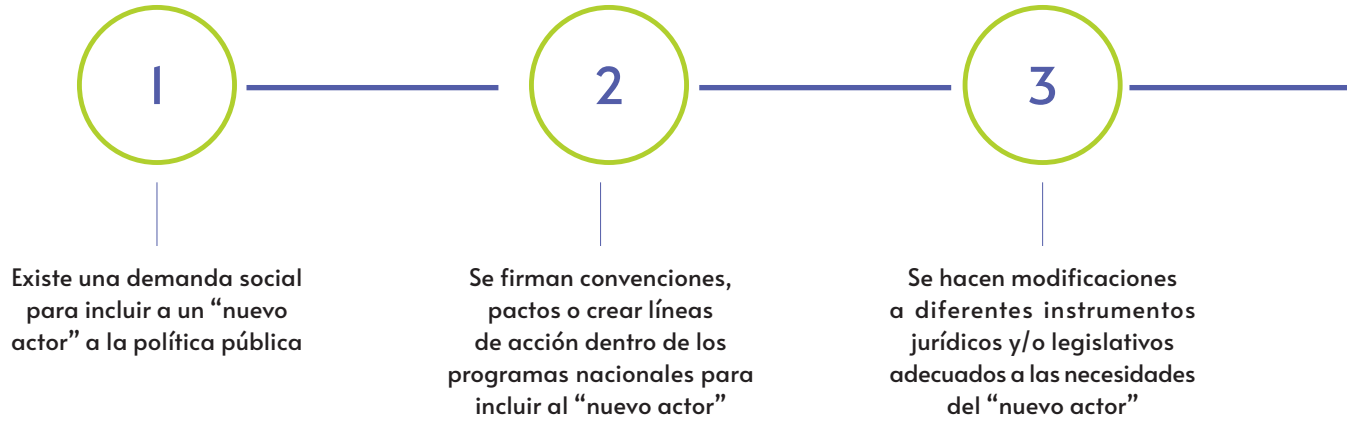
El SIPINNA como programa presupuestario

Aunque el Sistema se instala en 2015, en términos presupuestarios aparece por primera vez en el PEF de 2017 dentro de los programas de la dependencia Gobernación. Lo asignado de 2017 al 2019 representa menos del 1% del total del Anexo 18 (**ver anexo, cuadro 3**). De este presupuesto, el SIPINNA recibió el 97.7% del total asignado a Gobernación en 2017 y 2018, y en 2019 el 53.9% (**ver cuadro 1**), aunque siguió recibiendo una similar cantidad en términos monetarios, es evidente la reducción real de 43.8% en 2019.

A fin de lograr un análisis adecuado, se deflactó el monto recibido por programa entre el periodo 2017-2019 y, aunque el presupuesto para Gobernación aumentó 58%, los programas significativamente beneficiados fueron los de: *Registro e Identificación de Población y Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación.* El SIPINNA lamentablemente disminuyó 12.8%, al igual que el Programa de Atención a refugiados del país (**ver anexo, cuadro 5**).

1 Tipo de cambio: 17.85 MXN= 1 USD (20 de diciembre 2019)

Esquema 1. Ruta de asignación presupuestaria del programa



Fuente: Gómez, F., 2019

La Secretaría de Gobernación (SEGOB) designó a la Secretaria Ejecutiva (SE) del SIPINNA como su unidad responsable (UR) y, por lo tanto, la información que a continuación se detalla pertenece a los informes que la SE emitió a través de las plataformas de acceso público y de nuestras solicitudes de información específicas a través del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la información (**ver cuadro 2**).

En un análisis más detallado del presupuesto que recibió el SIPINNA, por capítulo de gasto, encontramos que *Servicios personales* -remuneración al personal eventual- fue al que se destinó más de 89% del presupuesto en 2017 y 2018, es decir, el presupuesto se utilizó para pago de salarios del personal de la Secretaría Ejecutiva.

En segundo lugar, se ubican los *Servicios generales* con poco más del 10% del presupuesto en 2017 y 2018 (servicios de traslado y viáticos, congresos y convenciones y otros servicios). Para *Materiales y suministros* se asignaron cantidades minúsculas. En *Transferencias, asignaciones, subsidios* y otras ayudas en 2017 se destinó 0% y en 2018 la cantidad de $8,952.00 MXN ó 501.51 USD que representó menos de 1% (**ver Anexo, cuadro 7, gráfica 2**).

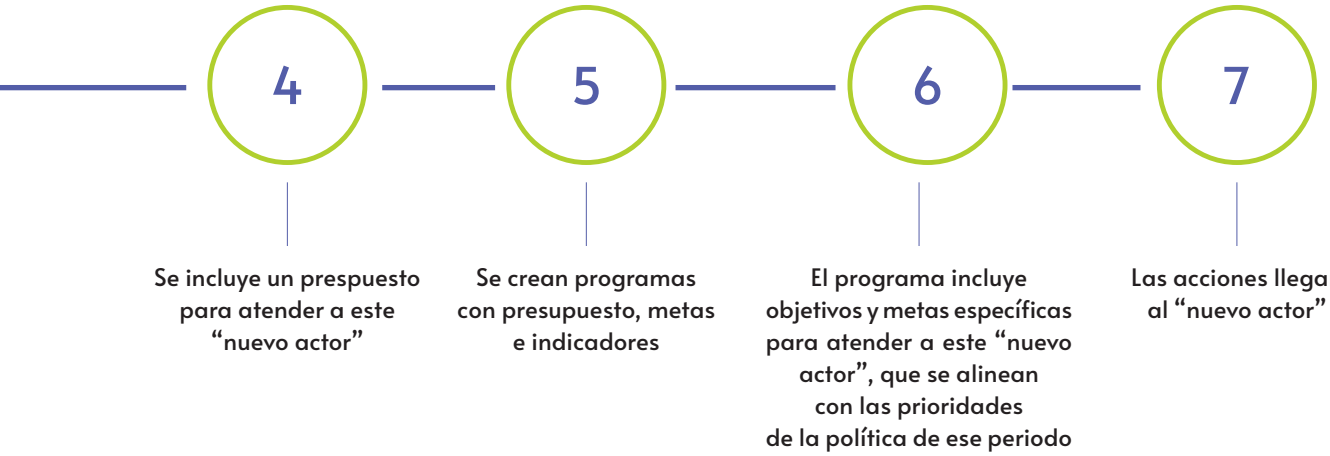
En 2019 la distribución del presupuesto se planeó de la siguiente manera:

- Servicios personales 69.6%,
- Servicios generales 27.8%,
- Transferencias, asignaciones, subsidios y otras Ayudas 2% y
- Materiales y suministros 0.6%

Otro hallazgo es que no sólo la mayor proporción se asigna para salarios del secretariado ejecutivo, sino que además, los impuestos de sus salarios son incluidos en el capítulo de Servicios generales (en 2017 y 2018).

Los estados de la república, y por ende, sus municipios, no reciben ningún recurso financiero del presupuesto de SIPINNA, como programa presupuestario de la Secretaría de Gobernación. Este presupuesto, en otras palabras, se ejerce en el nivel federal del SIPINNA, y es utilizado, como se ha mencionado, en casi un 70% para el pago de personal eventual.

Esquema 1. Ruta de asignación presupuestaria del programa



SIPINNA de Chiapas

En Chiapas, la creación de la LGDNNA y la modificación del Código Civil a nivel Federal, trajo consigo la creación de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas (LGNNAChis), publicada el 17 de junio de 2015 y reformas al Código Civil de Chiapas el 6 de abril de 2016.

Un aspecto señalado por las representantes de las OSC entrevistadas, y que participaron en el proceso de adecuación de la Ley, es que su aplicación a nivel estatal y municipal no cuenta con presupuesto asignado. El SIPINNA estatal, se creó oficialmente el 17 de mayo de 2016, el secretario ejecutivo designado, era integrante de la Secretaría de Gobierno, y con esta nueva tarea tendría un doble cargo. En sus inicios, la secretaría ejecutiva estatal -integrada por tres personas- solicitó al SIPINNA nacional capacitación tanto para la secretaría ejecutiva como para las dependencias que la integrarían, además el SIPINNA estatal debía apegarse a los compromisos realizados en la Conferencia Nacional de Gobernadores o CONAGO.

En junio de 2019, la nueva administración federal celebró la reinstalación del SIPINNA federal y en Chiapas se llevó a cabo una reunión para la reinstalación del sistema estatal. Tanto el SIPINNA federal como el estatal deben armonizar su Programa con el Plan Nacional de Desarrollo, que señala las prioridades para la nueva administración a nivel nacional y los gobernadores de los estados son los presidentes de los SIPINNAs estatales.

La elaboración del Programa Estatal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (PROESPINNA) en Chiapas concluyó en 2018.

Para evitar las uniones a temprana edad, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas (LGNNAChis) en su artículo 50 refiere: "De conformidad con lo establecido por la Ley general, la edad mínima para contraer matrimonio en el Estado de Chiapas, será de 18 años, salvo dispensa de edad en los casos que proceda conceder por autoridad judicial."

Sin embargo, el comportamiento de la situación conyugal en la población adolescente chiapaneca de 12

Cuadro 1. Recursos asignados en el PEF 2017-2019 a la Dependencia de Gobernación desglosado por programas

PROGRAMA	MONTO 2017 MXN	MONTO 2018 MXN	MONTO 2019 MXN	% DE DISTRIBUCIÓN DEL MONTO 2017	% DE DISTRIBUCIÓN DEL MONTO 2018	% DE DISTRIBUCIÓN DEL MONTO 2018
SIPINNA	$53,697,727.00 (3,008,276.02 USD)	$53,697,727.00 (3,008,276.02 USD)	$52,428,788.00 (2,937,187.00 USD)	97.7	97.7	53.9
Gobernación	$54,948,083.00	$54,950,483.00	$97,248,253.00	100.0	100.0	100.0

Fuente: Gómez, F. a partir de los PEF 2017-2019

Cuadro 2. Montos asignados al SIPINNA 2017-2019 en Millones de pesos (MDP)

AÑO	PRESUPUESTO ORIGINAL (PO)	PRESUPUESTO MODIFICADO (PM)	PRESUPUESTO EJERCIDO	% EJERCIDO	% DE DISMINUCIÓN ENTRE EL PO Y PM
2017	53.70	42.76	42.69	99.8	-20.4
2018	53.70	45.30	43.41	95.8	-18.8
2019	52.43	49.49	SD*	SD*	-5.6

Fuente: Gómez, F. a partir de SIPINNA-SHCP, 2019
*No se tienen datos porque aún no había terminado el año fiscal 2019.

Cuadro 3. Distribución porcentual por situación conyugal de la población de 12 a 17 años en Chiapas

EDAD	SOLTERA	CASADA	UNIÓN LIBRE
12 a 17 años	95.30	1.02	2.96

Fuente: Argüello, H., a partir de Encuesta Intercensal 2015.

a 17 años muestra que la unión libre es más frecuente, casi tres veces más que la proporción que está casada:

SIPINNA municipal de San Cristóbal de Las Casas

A pesar de que el SIPINNA de Chiapas ha informado avances en la implementación de los SIPINNAs municipales: 25 instalados, y se la designación de 27 secretarios ejecutivos responsables (**Anexo 5**), durante la investigación pudimos comprobar que se encuentran funcionando dos de ellos, el de Tuxtla Gutiérrez y el de San Cristóbal de Las Casas (SCLC). Por ejemplo, ningún otro municipio de la región Altos, compuesta por 16 municipios más además de SCLC, funcionan los SIPINNA.

El marco legal de los SIPINNA municipales se encuentra en el artículo 160 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas. Los SIPINNA municipales iniciaron en Chiapas en 2016. A pesar de que, al menos en un acta se había designado a los responsables municipales, en la mayoría de los casos los propios responsables desconocían serlo y cuáles deberían ser sus funciones.

La actual administración estatal que inició en 2019 y gobernará los próximos seis años, estableció como una prioridad la instalación y funcionamiento de los SIPINNAs municipales. A nivel municipal también pueden observarse los problemas para operar la LGDNNA, ya que estos SIPINNA no cuentan con recursos con qué operar, es una situación que el secretariado del SIPINNA de Chiapas reconoce que debería modificarse.

El SIPINNA de SCLC contó con una secretaria ejecutiva, durante seis meses de 2019, que había trabajado durante 2017 y 2018 en el SIPINNA estatal. Respecto de la prevención de las uniones tempranas, estas son vistas como un reto en contextos multiculturales como el de SCLC, sin embargo, no fue un asunto prioritario en la agenda de este SIPINNA municipal.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) juegan un papel importante en el monitoreo y la vigilancia del cumplimiento de las leyes y los mandatos.

RESULTADOS

Acerca del presupuesto

- Aunque el SIPINNA se instala en 2015, en términos presupuestarios aparece por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en 2017.
- No existe una metodología establecida en la LFPRH para definir la distribución del presupuesto en los anexos transversales, como el Anexo 18 Recursos para la atención de niños, niñas y adolescentes.
- El SIPINNA es un programa presupuestario contenido en la dependencia de Gobernación. Del presupuesto total de Gobernación el SIPINNA recibió el 97.7% en 2017 y 2018, y en 2019 el 53.9%, aunque siguió recibiendo una similar cantidad en términos monetarios, es evidente la reducción que de 43.8% en 2019.

- Aunque el presupuesto para Gobernación aumentó 58% en el periodo 2017-2019, los programas significativamente beneficiados fueron de los *Registro e Identificación de Población y Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación*. En el caso del SIPINNA lamentablemente disminuyó 12.8%, al igual que el *programa de Atención a refugiados del país* (**Cuadro 5**).
- Del presupuesto asignado al SIPINNA, como programa presupuestario de la Secretaría de Gobernación, descubrimos que los estados de la república, y por ende, sus municipios, no reciben ningún recurso financiero de este presupuesto, en otras palabras, el recurso anteriormente descrito, se ejerce en el nivel federal del SIPINNA, y es utilizado como se ha mencionado en casi 70% para el pago de personal eventual.

Respecto de la LGDNNA y el SIPINNA

- Existe un vacío importante en la Ley, ya que no define las atribuciones y obligaciones del secretariado ejecutivo municipal, a diferencia del secretariado estatal que sí las tiene definidas. Por tanto, no existe un protocolo que norme y homogeinice la actuación de las secretarías ejecutivas municipales, pese a que esto puede otorgar flexibilidad y adaptarse al contexto, actualmente lo que se observa es que no cuentan con una guía o que reconozcan su obligación para conformar los SIPINNAs municipales.
- Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) juegan un papel importante en el monitoreo y la vigilancia del cumplimiento de las leyes y los mandatos, tal es el caso del SIPINNA de Chiapas, y el papel importante que las organizaciones que participan ha tenido para incluir temáticas relevantes para el contexto chiapaneco, así como alentar a que se lleven a cabo las sesiones del Sistema.
  - Si bien los municipios instalan sus SIPINNAs por medio de Actas constitutivas es difícil tener la certeza de que están funcionando.
  - Falta de conocimiento por parte de los funcionarios públicos municipales de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas y por ende falta de aplicación de la Ley.
  - Es necesario que la población en general, conozca qué es el SIPINNA.
  - Las actividades de los SIPINNA municipales deben estar alineadas con el Plan Municipal de Desarrollo. Además, la visión que debe prevalecer en los sistemas municipales es que las niñas, niños y adolescentes son sujetos de derecho, se trata de una visión de la niñez empoderada capaz de dar soluciones (desde su propia perspectiva) a los problemas que la afectan.

- Existe la necesidad de sensibilizar a los funcionarios públicos de la importancia de implementar y ejecutar el SIPINNA municipal. Así como de tener un diagnóstico actualizado de la situación de la niñez en cada municipio y localidad para así crear estrategias dirigidas a mejorar su nivel de vida.
- La secretaría ejecutiva de los SIPINNAs debe jugar un papel de operativo para convocar a los integrantes del sistema, debe ser un vínculo de comunicación entre ellos y debe presionar para que las acciones se lleven a cabo.
- Se reporta una falta de presupuesto para llevar a cabo las actividades de los SIPINNA.
- El papel de las OSC es importante como contrapeso de los sistemas, además funcionan como aliados en la implementación de las actividades.

Culturales

- El comportamiento de la situación conyugal en la población adolescente chiapaneca de 12 a 17 años muestra que la unión libre es más frecuente, casi tres veces más que la proporción que está casada (**ver Cuadro** 7).
- A nivel comunitario en regiones indígenas, como la de los Altos en Chiapas, los jóvenes ingresan a la edad adulta cuando contraen matrimonio, y adquieren responsabilidades tanto comunitarias como familiares, inclusive a la edad de 15 o 16 años pueden tener un cargo en la comunidad si están casados. Esto no ocurre con las personas solteras independientemente de su edad. Es así que hay un incentivo comunitario para el matrimonio temprano.
  - En poblaciones indígenas como la de los Altos en Chiapas, la crianza de las jóvenes ha sido considerada como una inversión para la familia a largo plazo, en la medida que recibirán dinero, trabajo o regalos cuando sean pedidas en matrimonio.
  - Cualquier inversión en las hijas no se considera un beneficio para la familia de origen, ya que la joven pasará a formar parte de la familia del marido.
  - Las mujeres tarde o temprano abandonarán a su grupo, dependiendo de las condiciones económicas de la familia las niñas o jóvenes serán dadas en matrimonio a fin de obtener el pago por la novia. Dependiendo de la composición del grupo familiar, es decir del número de hijas en relación con los hijos, el matrimonio temprano o la migración de una o más mujeres representa menos bocas que alimentar y por lo tanto una reducción en el gasto familiar.
  - En las comunidades se consideran como malas prácticas el tener novio/a, las relaciones sexuales fuera de las uniones o utilizar anticonceptivos.

- Cuando las y los jóvenes establecen relaciones personales (como el de una conversación entre dos jóvenes de diferente sexo), esto será sancionado por la comunidad ya que las relaciones de noviazgo o amistad no son permitidas, y actualmente se realizan a escondidas, en los campos de cultivo, como los de café, de maíz, o en el espacio de la escuela, ya que de ser sorprendidos se les sancionará con una multa o de lo contrario se tendrían que unir como pareja.

La migración urbana representa para los jóvenes indígenas nuevas perspectivas para su vida futura, así vemos que van adquiriendo nuevas pautas culturales diferentes a las que privan en sus comunidades de origen, ser mujer y ser hombres se transforma y posibilita para algunos y algunas mayores posibilidades para reflexionar, planear su vida a futuro y postergar la reproducción.

Por otra parte, en metrópolis como San Cristóbal de Las Casas, las jóvenes más vulnerables de tener un embarazo temprano son las migrantes de los municipios indígenas que llegan a esta ciudad. Estas jóvenes persiguen una vida mejor, hay quienes no desean casarse como se acostumbra en la comunidad, o quieren continuar sus estudios, existen otras que están en la búsqueda de trabajo (generalmente doméstico), algunas más provienen de familias disfuncionales con padres alcohólicos o con presencia de violencia familiar y orfandad.

La vida en la ciudad ofrece más libertades, si en la comunidad las y los jóvenes tienen prohibido establecer una relación de noviazgo, aquellos jóvenes que migran a la ciudad están lejos del control de su familia y de la comunidad en su conjunto.

RECOMENDACIONES

Sobre el presupuesto

Ejercer al 100% el presupuesto asignado al programa. Es importante dar seguimiento al ejercicio 2019, ya que en 2018 el porcentaje del ejercicio disminuyó respecto al ejercido en 2017, y en términos presupuestarios si un programa no ejerce el 100% de sus recursos asignados lo hace susceptible a disminuir. Además, lo que se espera es que el recurso asignado se ejerza en su totalidad para que el próximo año tenga un presupuesto asegurado de por lo menos la misma cantidad y la posibilidad de que se incremente.

Tener los elementos para justificar y no permitir que el presupuesto original sea sustancialmente disminuido en el modificatorio.

Solicitar el aumento del presupuesto al programa en el PEF, de manera que sea

más equitativo en comparación con otros programas del mismo Anexo 18.

- Un área de oportunidad importante es aumentar el presupuesto en el capítulo de gasto referente a *subsidios*, ya que las entidades y municipios no están recibiendo directamente este recurso para la atención de niñas, niños y adolescentes, lo cual a la vez podría ser un argumento poderoso para justificar un aumento presupuestal. En otras palabras, dotar y etiquetar los recursos a los SIPINNAs estatales y municipales.
- Al revisar las diferentes fuentes de información presupuestaria pudimos detectar que hay diferencias en la información: entre los Informes al Congreso de la Unión, Datos abiertos y Transparencia Presupuestaria, aunque son minúsculas, no debería encontrarse diferencias entre la información oficial pública acerca de una misma fuente de financiamiento y ejercicio.
- Dar seguimiento y conocer a mayor profundidad el desempeño y el incremento del presupuesto de los diferentes anexos transversales a fin de recuperar buenas prácticas, sería de gran utilidad llevarlo a cabo por parte de la Secretaría Ejecutiva federal, para que el Anexo 18 tenga un presupuesto progresivo y mejore su ejercicio.
- Dar seguimiento por cada dependencia que recibe recursos del Anexo 18, para conocer cómo se ejecuta la transversalidad para la atención de niñas, niños y adolescentes en las 18 dependencias beneficiadas con este recurso. Demandar la publicación del ejercicio de gastos y resultados alcanzados por dependencia, podría ser una información vital para el Congreso de la Unión y la Secretaría de Hacienda.
- Demandar a la Secretaría de Hacienda la transparencia de los mecanismos o metodología aplicada para realizar la distribución del presupuesto a los anexos transversales podría beneficiar a los SIPINNAs estatales y municipales para visibilizar la falta de recursos para operar la política pública.

Respecto de la LGDNNA y el SIPINNA

- Incluir en la LGDNNA las atribuciones y obligaciones del secretariado ejecutivo municipal, lineamientos que regulen sus funciones, así como la transparencia y rendición de cuentas de sus actividades.
- Incorporar medios de verificación de las actividades de los SIPINNA estatales y municipales, estos últimos no solo a través de sus actas constitutivas.
- Que se tomen medidas específicas para la prevención de uniones tempranas informales (uniones libres) ya que a nivel federal y estatal de Chiapas superan las uniones formales.

ANEXOS SÍNTESIS

Cuadro 1. Distribución porcentual por situación conyugal de la población de 12 a 17 años a nivel nacional

EDAD	SOLTERA	CASADA	UNIÓN LIBRE
12 a 14 años	98.56	0.17	0.25
14 a 17 años	93.66	0.99	4.46

Fuente: Argüello, H., a partir de Encuesta Intercensal 2015.

Cuadro 2. Dependencias que integran el Anexo 18 "Recursos para la atención de Niños, Niñas y Adolescentes" y su inclusión en el PEF 2012-2019 en México

DEPENDENCIAS	PERIODO INCLUIDO EN EL PEF
Gobernación	2016-2019
Relaciones Exteriores	2016-2019
Hacienda y Crédito Público	2012-2015
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2012-2019
Educación Pública	2012-2019
Secretaría de Salud	2012-2019
Trabajo y Previsión Social	2016-2019
Procuraduría General de la República	2016-2019

continúa en la siguiente página

Cuadro 2. Dependencias que integran el Anexo 18 "Recursos para la atención de Niños, Niñas y Adolescentes" y su inclusión en el PEF 2012-2019 en México

DEPENDENCIAS	PERIODO INCLUIDO EN EL PEF
Procuraduría General de la República	2016-2019
Aportaciones a Seguridad Social	2012-2019
Desarrollo Social	2012-2019
Instituto Nacional Electoral	2016-2019
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	2012-2019
Aportaciones Federales para Entidades	2012-2019
Federativas y Municipios	2012-2019
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	2016-2019
Instituto Federal de Telecomunicaciones	2016-2019
Entidades no Sectorizadas	2016-2019
Cultura	2017-2019
Instituto Mexicano del Seguro Social	2012-2019
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	2012-2019

Fuente: Gómez, F. a partir de PEF, 2012-2019

Cuadro 3. Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes en México, 2012-2019, PEF

AÑO	ANEXO	MONTO APROBADO MXN	MONTO DEFLACTADO* MXN	% DE AUMENTO O DISMINUCIÓN
2012	Anexo 24	$569,559,380,276	$569,559,380,276	0.00
2013	Anexo 17	$598,929,944,322	$575,894,177,233	1.11
2014	Anexo 17	$655,956,428,857	$607,367,063,756	6.64
2015	Anexo 18	$706,115,522,447	$630,460,287,899	10.69
2016	Anexo 18	$736,979,147,586	$646,472,936,479	13.50
2017	Anexo 18	$760,663,521,657	$644,630,103,099	13.18
2018	Anexo 18	$797,722,512,861 (44,690,336,854.95 USD)	$633,113,105,445 (35,468,521,313.45 USD)	11.16
2019	Anexo 18	$762,007,318,921 (42,689,485,653.83 USD)	$577,278,271,910 (32,340,519,434.73 USD)	1.36

* Se realizó tomando como índice de precios del consumidor (IPC) inicial el año 2012 y como final 2019 de acuerdo con la OCDE.
Fuente: Freyermuth G. y Gómez, F., a partir de PEF, 2012-2019

Cuadro 4. Recursos asignados en el PEF 2017-2019 a la Dependencia de Gobernación desglosado por programas

PROGRAMA	MONTO 2017 MXN	MONTO 2018 MXN	MONTO 2019 MXN	% DE DISTRIBUCIÓN DEL MONTO 2017	% DE DISTRIBUCIÓN DEL MONTO 2018	% DE DISTRIBUCIÓN DEL MONTO 2018
Atención a refugiados en el país	$475,000.00	$475,000.00	$551,227.00	0.9	0.9	0.6
SIPINNA	$53,697,727.00 (3,008,276.02 USD)	$53,697,727.00 (3,008,276.02 USD)	$52,428,788.00 (2,937,187.00 USD)	97.7	97.7	53.9
Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	$564,000.00	$566,400.00	$6,685,046.00	1.0	1.0	6.9

continúa en la siguiente página

Cuadro 4. Recursos asignados en el PEF 2017-2019 a la Dependencia de Gobernación desglosado por programas

PROGRAMA	MONTO 2017 MXN	MONTO 2018 MXN	MONTO 2019 MXN	% DE DISTRIBU-CIÓN DEL MONTO 2017	% DE DISTRIBU-CIÓN DEL MONTO 2018	% DE DISTRIBU-CIÓN DEL MONTO 2018
Registro e Identificación de Población	$211,356.00	$211,356.00	$37,583,192.00	0.4	0.4	38.6
Gobernación	$54,948,083.00	$54,950,483.00	$97,248,253.00	100.0	100.0	100.0

Fuente: Gómez, F. a partir de PEF, 2012-2019

Cuadro 5. Recursos asignados en el PEF 2017-2019 a la Dependencia de Gobernación

PROGRAMA	MONTO 2017 MXN	MONTO DEFLACTADO 2019 MXN	% DE AUMENTO O DISMINUCIÓN
Atención a refugiados en el país	$475,000.00	$417,596.21	-12.1
SIPINNA	$53,697,727.00 (3,008,276.02 USD)	$46,811,417.86 (2,622,488.39 USD)	-12.8
Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	$564,000.00	$5,968,791.07	958.3
Registro e Identificación de Población	$211,356.00	$33,556,421.43	15776.7
Gobernación	$54,948,083.00	$86,828,797.32	58.0

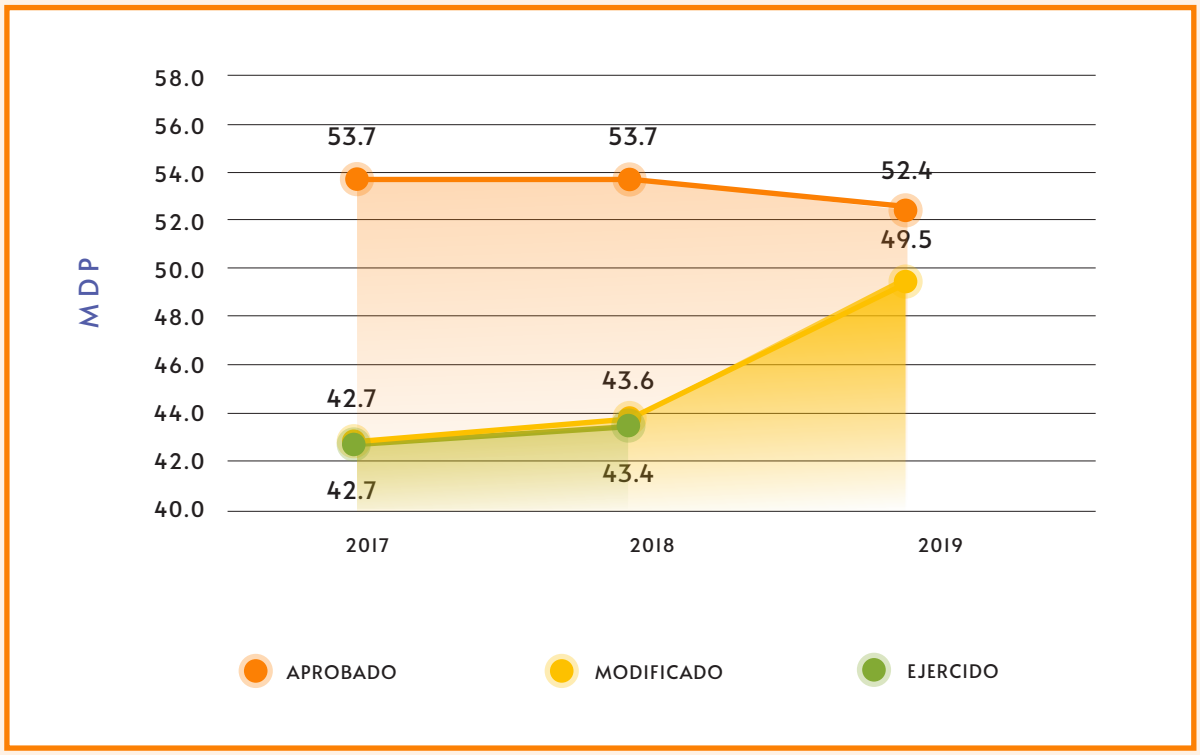
Fuente: Gómez, F. a partir de los PEF 2017-2019 y OCDE.

Cuadro 6. Montos asignados al SIPINNA 2017-2019 en Millones de pesos (MDP)

AÑO	PRESUPUESTO ORIGINAL (PO)	PRESUPUESTO MODIFICADO (PM)	PRESUPUESTO EJERCIDO	% EJERCIDO	% DE DISMINUCIÓN ENTRE EL PO Y PM
2017	53.70	42.76	42.69	99.8	-20.4
2018	53.70	45.30	43.41	95.8	-18.8
2019	52.43	49.49	SD*	SD*	-5.6

Fuente: Gómez, F. a partir de SIPINNA-SHCP, 2019
*No se tienen datos porque aún no había terminado el año fiscal 2019.

Gráfica 1. Montos asignados al SIPINNA 2017-2019 en Millones de pesos (MDP)



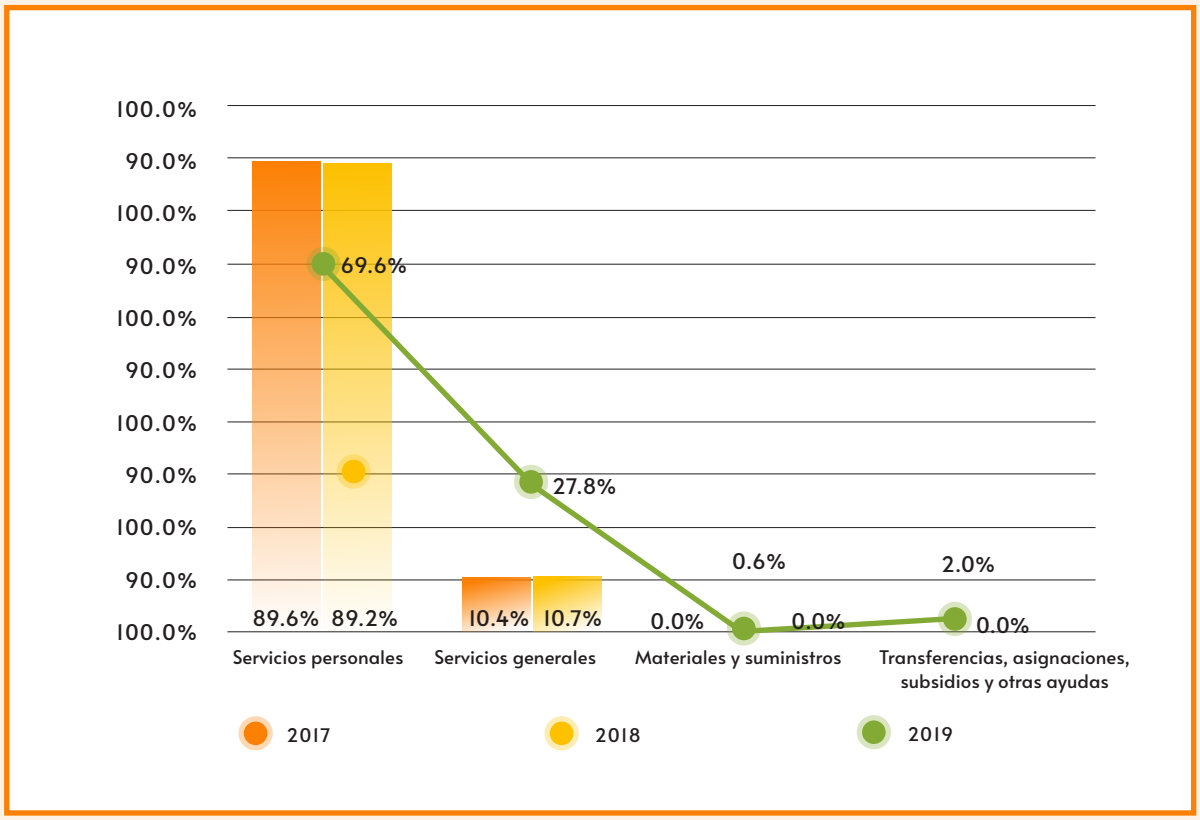
Fuente: Gómez, F. a partir de SIPINNA-SHCP, 2019

Cuadro 7. Distribución del presupuesto aprobado, modificado y ejercido del SIPINNA 2017-2019

CAPÍTULO DE GASTO	MONTO MODIFICADO MXN	MONTO EJERCIDO MXN	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR AÑO
2017			
Materiales y suministros	$4,306.88	$3,314.90	0.0%
Servicios generales	$4,468,870.33 (250,356.88 USD)	$4,423,401.51 (247,809.60 USD)	10.4%
Servicios personales	$38,264,425.23 (2,143,665.28 USD)	$38,264,425.23 (2,143,665.28 USD)	89.6%
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	$0.00	$0.00	0.0%
Total general	$42,737,602.44 (2,394,263.44 USD)	$42,691,141.64 (2,391,660.56 USD)	100.0%
2018			
Materiales y suministros	$792.40	$792.40	0.0%
Servicios generales	$4,864,634.90 (272,528.56 USD)	$4,660,473.06 (261,090.92 USD)	10.7%
Servicios personales	$38,727,837.47 (2,169,626.75 USD)	$38,727,837.47 (2,169,626.75 USD)	89.2%
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	$8,952.00	$8,952.00	0.0%
Total general	$43,602,216.77 (2,442,701.219 USD)	$43,398,054.93 (2,431,263.58 USD)	100.0%
2019			
Materiales y suministros	$282,812.00	SD	0.6%
Servicios generales	$13,758,604.00 (770,790.14 USD)	SD	27.8%
Servicios personales	$34,452,263.00 (1,930,098.77 USD)	SD	69.6%
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	$1,000,000.00	SD	2.0%
Total general	$49,493,679.00 (2,772,755.12 USD)	SD	100.0%

Fuente: Gómez, F. a partir de SIPINNA-SHCP, 2019

Gráfica 2. Distribución porcentual del presupuesto ejercido según capítulo de gasto, SIPINNA 2017-2019



* para 2019 la distribución del gasto en con base al monto modificado
Fuente: Gómez, F. a partir de SIPINNA-SHCP, 2019

Cuadro 7. Distribución porcentual por situación conyugal de la población de 12 a 17 años en Chiapas

EDAD	SOLTERA	CASADA	UNIÓN LIBRE
12 a 17 años	95.30	1.02	2.96

Fuente: Argüello, H., a partir de Encuesta Intercensal 2015.

Cuadro 9. Anexo 18. Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes (Pesos) 2019

ANEXO 18. RECURSOS PARA LA ATENCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (Pesos) 2019

RAMO	DENOMINACIÓN	MONTO
	TOTAL	762,007,318,921
04 GOBERNACIÓN		97,248,253
	Atención a refugiados en el país	551,227
	Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	52,428,788
	Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	6,685,046
	Registro e Identificación de Población	37,583,192
05 RELACIONES EXTERIORES		3,000,000
	Atención, protección, servicios y asistencia consulares	3,000,000
08 AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL		796,431,145
	Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	796,431,145
11 EDUCACIÓN PÚBLICA		153,817,288,766
	Diseño de la Política Educativa	242,317,117
	Educación Inicial y Básica Comunitaria	4,553,820,060
	Educación para Adultos (INEA)	472,988,954
	Escuelas de Tiempo Completo	10,189,991,444
	Evaluaciones de la calidad de la educación	168,948,874
	Expansión de la Educación Media Superior y Superior	274,400,000
	Formación y certificación para el trabajo	1,729,687,231
	Fortalecimiento de la Calidad Educativa	1,281,868,508
	Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	5,493,621
	Normar los servicios educativos	18,038,038
	Políticas de igualdad de género en el sector educativo	2,134,112
	Producción y distribución de libros y materiales educativos	2,054,948,750
	Producción y transmisión de materiales educativos	172,497,049
	Programa de Cultura Física y Deporte	712,476,627
	Programa de infraestructura física educativa	32,307,655

ANEXO 18. RECURSOS PARA LA ATENCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (Pesos) 2019

RAMO	DENOMINACIÓN	MONTO
	Programa de la Reforma Educativa	764,399,999
	Programa Nacional de Becas	2,203,870,618
	Programa Nacional de Convivencia Escolar	231,309,473
	Programa Nacional de Inglés	800,000,000
	Programa para el Desarrollo Profesional Docente	409,434,248
	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	251,500,205
	PROSPERA Programa de Inclusión Social	41,652,881,114
	Servicios de Educación Media Superior	41,097,483,127
	Subsidios para organismos descentralizados estatales	26,652,571,942
	Programa Nacional de Reconstrucción	561,920,000
	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	17,280,000,000
12 SALUD		48,450,046,749
	Atención a la Salud	2,803,606,217
	Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	89,274,470
	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	86,616,301
	Prevención y atención contra las adicciones	199,393,256
	Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS	1,118,606
	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	18,000,000
	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	223,027,039
	Programa de vacunación	1,981,444,007
	PROSPERA Programa de Inclusión Social	4,425,188,461
	Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	67,747,618
	Salud materna, sexual y reproductiva	662,697,001
	Seguro Médico Siglo XXI	2,062,600,000
	Seguro Popular	35,221,089,336
	Servicios de asistencia social integral	608,244,438
14 TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL		6,316,944
	Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral	6,316,944

ANEXO 18. RECURSOS PARA LA ATENCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (Pesos) 2019

RAMO	DENOMINACIÓN	MONTO
17 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA		58,569,780
	Actividades de apoyo administrativo	2,642,853
	Investigar y perseguir los delitos del orden federal	53,044,755
	Investigar, perseguir y prevenir delitos del orden electoral	349,574
	Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	2,532,597
19 APORTACIONES A SEGURIDAD SOCIAL		5,487,673,254
	Programa IMSS-PROSPERA	5,487,673,254
20 BIENESTAR		19,648,344,054
	Articulación de Políticas Integrales de Juventud	176,289
	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	1,874,486,233
	PROSPERA Programa de Inclusión Social	17,773,681,532
22 INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL		6,111,435
	Capacitación y educación para el ejercicio democrático de la ciudadanía	6,111,435
25 PREVISIONES Y APORTACIONES PARA LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA, NORMAL, TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS		38,466,322,533
	Becas para la población atendida por el sector educativo	163,787,130
	Servicios de educación básica en el D.F.	37,247,147,101
	Servicios de educación normal en el D.F.	1,055,388,302
33 APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS		432,223,516,929
	FAETA Educación de Adultos	356,834,571
	FAETA Educación Tecnológica	4,541,425,533
	FAM Asistencia Social 1_/	9,128,847,451
	FAM Infraestructura Educativa Básica 1_/	9,251,409,895
	FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior 1_/	682,291,480
	FASSA	26,520,244,640
	FONE Fondo de Compensación	10,051,991,769
	FONE Gasto de Operación	13,970,669,931

ANEXO 18. RECURSOS PARA LA ATENCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (Pesos) 2019

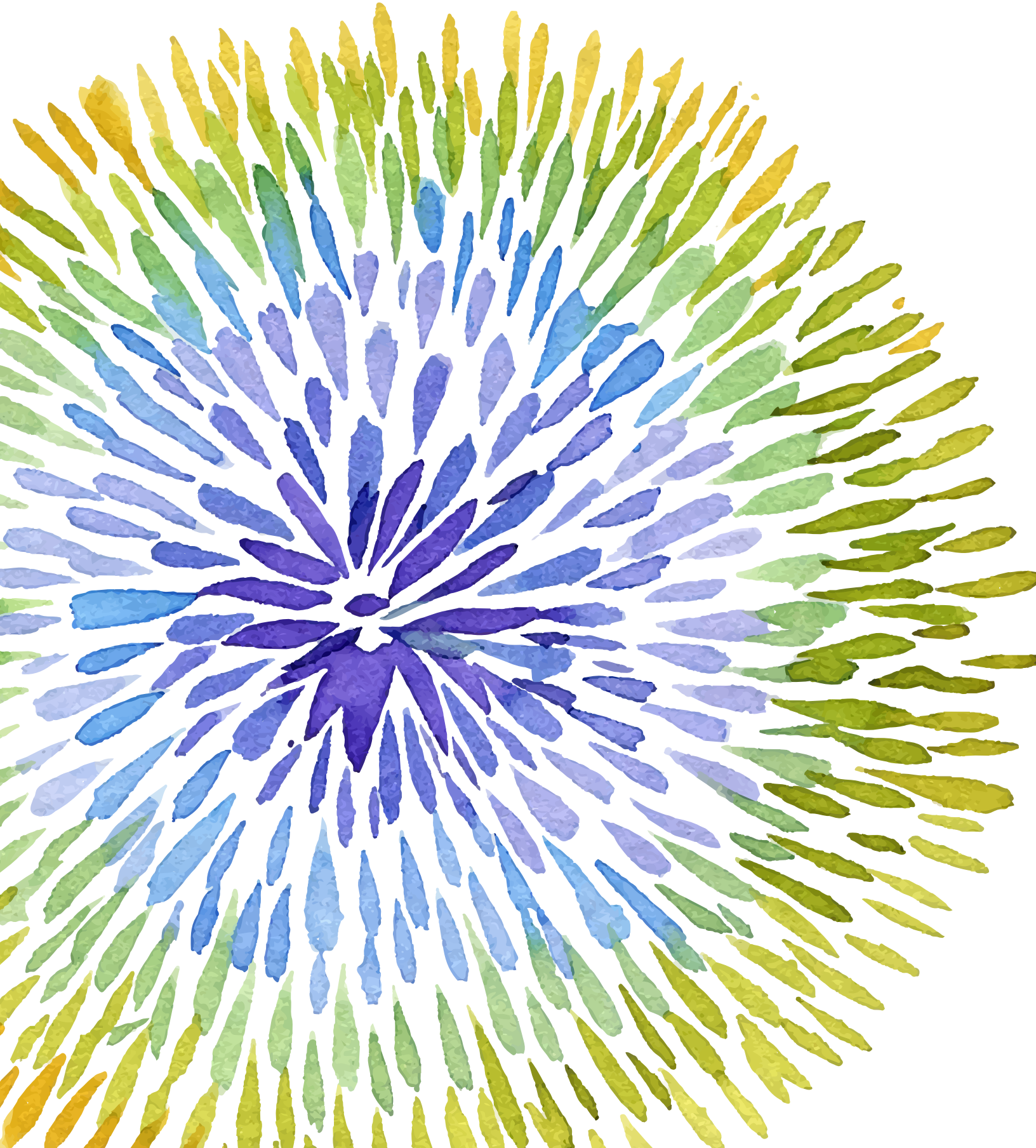
RAMO	DENOMINACIÓN	MONTO
	FONE Otros de Gasto Corriente	10,749,607,402
	FONE Servicios Personales	346,970,194,257
35 COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS		7,702,202
	Atender asuntos relacionados con niñas, niños y adolescentes	7,702,202
43 INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES		1,350,000
	Regulación y Supervisión de los sectores Telecomunicaciones y Radiodifusión	1,350,000
47 ENTIDADES NO SECTORIZADAS		1,179,587,732
	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	1,179,587,732
48 CULTURA		85,712,290
	Desarrollo Cultural	54,772,806
	Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales	1,606,977
	Servicios Cinematográficos	944,152
	Servicios educativos culturales y artísticos	28,388,356
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL		47,384,654,109
	Atención a la Salud	30,605,473,408
	Prestaciones sociales	681,028,880
	Prevención y control de enfermedades	4,021,226,197
	Servicios de guardería	12,076,925,624
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO		14,287,442,746
	Atención a la Salud	10,842,449,560
	Prestaciones sociales	1,760,508,892
	Prevención y control de enfermedades	1,684,484,294

Nota metodológica: El Instituto Mexicano del Seguro Social realizó cambios en la metodología de cálculo, por lo que el monto no es comparable con años anteriores.
1_/ Se incrementa el monto derivado de la actualización a la RFP aprobada en LIF 2019.

GIRLS NOT BRIDES

OMM observatorio de mortalidad materna en México

www.omm.org.mx

/omm.enmexico

@observatoriomm