



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 Y EN EL ESTADO DE GUERRERO

Instituto Mexicano de Investigación de Familia y Población, A. C.
(IMIFAP, A. C. - “Yo Quiero, Yo Puedo”)

Karina Estrada Muñoz
Luis Gerardo Rodas Coutiño

INFORME 2021
Guerrero

2021 Observatorio de Mortalidad Materna en México

Autoría

Karina Estrada Muñoz

Luis Gerardo Rodas Coutiño

Diseño

Julieta Abeyta Torres

Fotografía página 8

Efraín Ascencio

Fotografías páginas 17 y 18

Juan Carlos Martínez

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 Y EN EL ESTADO DE GUERRERO

Instituto Mexicano de Investigación de Familia y Población, A. C.
(IMIFAP, A. C. - “Yo Quiero, Yo Puedo”)

Karina Estrada Muñoz
Luis Gerardo Rodas Coutiño

INFORME 2021
Guerrero

CONTENIDO

Siglas y acrónimos	07
Introducción	09
Metodología	16
Resultados	19
Antecedentes y Marco Legal	21
Los presupuestos en México	33
Contexto en donde se realizó el proyecto	46
Conclusiones	65
Recomendaciones	69
Bibliografía	71
Entrevistas	73
Anexos	74

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	PROESPINNA	Programa Estatal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	PRONAPINNA	Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
LGDNNA	Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
MUITF	Matrimonios y Uniones Infantiles Tempranas y Forzadas	SEGOB	Secretaría de Gobernación
OMM	Observatorio de Mortalidad Materna en México	SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
ONU	Organización de las Naciones Unidas	SIPINNA	Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil		
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes		
PAMAR	Programa de Atención al Menor y Adolescente en Riesgo		
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación		



INTRODUCCIÓN

Antecedentes: Matrimonios y uniones infantiles, tempranas y forzadas en México

México es un país con una gran diversidad cultural, demográfica y geográfica. A lo largo del territorio se pueden encontrar varios países en uno solo. Ese es el reto de atender un problema social; es decir, adaptarse a cada contexto antropológico, político y jurídico para incidir y garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

Los matrimonios infantiles y las uniones tempranas y forzadas (MUITF) son un fenómeno que afecta particularmente a las niñas, adolescentes y mujeres en México. Durante años, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), el gobierno y los organismos internacionales han realizado diversos esfuerzos por prevenir estas uniones, pues restringen las posibilidades de desarrollo humano y el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las niñas y adolescentes.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2020) los MUITF son fenómenos complejos relacionados con desigualdades de género, violencia, pobreza, abandono escolar, embarazo adolescente, marcos legales y políticas inadecuadas que limitan a las niñas y adolescentes oportunidades para su presente y futuro.¹

El matrimonio infantil es reconocido como un acto que vulnera y violenta los derechos humanos de las niñas y adolescentes. Esto es así ya que las uniones, formales o informales, llegan a limitar su desarrollo humano, personal y profesional.

En México las niñas unidas de 12 a 17 años tienen mayor probabilidad de no asistir a la escuela que las niñas no unidas; además, el 83 % de las niñas casadas y el 92 % de las que viven en uniones informales no estudian, comparadas con solo el 15 % de las niñas no unidas. El 86 % de las niñas casadas de 15 a 17 años no asisten a la escuela, una tasa

¹ Organización de las Naciones Unidas, (2020). Matrimonio Infantil y Uniones Tempranas en América Latina y el Caribe en contextos humanitarios y de crisis, fecha de consulta: 29 de julio de 2021, disponible en: <https://www.unicef.org/lac/media/17561/file/nota-tecnica-miut-esp.pdf>

ligeramente menor que las que viven en uniones informales.²

Algunos determinantes de los MUITF en México:

- Los embarazos infantiles y adolescentes: en México la mitad de las niñas unidas de 12 a 17 años ha tenido por lo menos un hijo o hija viva, en comparación con una de cada 100 niñas no unidas.³
- Los actores culturales y económicos: los usos y costumbres de las comunidades son factores que inciden fuertemente en la existencia de este fenómeno, al mismo tiempo, estos problemas se constituyen como un llamado para las autoridades gubernamentales y la sociedad civil organizada en intentar mitigar esta práctica.
- La necesidad económica o las carencias de la niña al interior de su hogar: a raíz de la crisis económica familiar, una opción factible para los integrantes del hogar es el traslado de la carga económica que representa la niña o adolescente; de esta forma, con las uniones tempranas informales las cargas económicas pasan a un tercero.
- Un mecanismo de movilidad social: identificado en varias regiones del país.
- El estatus social: La identidad y la posición social que adquiere la niña o adolescente al estar casada resulta un incentivo cultural fuerte para unirse porque eleva su estatus

social frente a la comunidad. Esto resulta en un incentivo determinante para motivar la búsqueda de la unión informal con el objetivo de lograr respeto, dignidad o una mejora de estatus en la sociedad.

La falta o deficiencia de educación sexual: Si bien la falta de educación, la carencia de servicios de salud y la deficiente educación sexual, son factores determinantes en los MUITF, puesto que por el embarazo las niñas y adolescentes se ven obligadas a unirse en matrimonio o se adhieren a la familia de la pareja.

Tal es la relevancia de este problema social que las Naciones Unidas lo han incluido dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la meta 5.3 “*Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina*”⁴. No sobra recordar que México se ha comprometido como Estado a concretar cada uno de los 17 objetivos de esta agenda mundial, entre ellos la erradicación de los MUITF.

En este tenor, el indicador que ha establecido la ONU para medir el avance o retroceso en la prevención y erradicación de los MUITF es el siguiente: la proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años y antes de cumplir los 18 años.⁵

Lo anterior arroja luz sobre cuestiones importantes; por un lado, establece un parámetro mínimo aceptable por el cual las uniones entre personas se

2 Rivero y Palma, “Informe sobre uniones tempranas en México”, Investigación en Salud y Demografía (Insad), pág. 6, 2015, fecha de consulta: 2 de agosto de 2021, disponible en: http://insad.com.mx/site/wp-content/uploads/2017/08/Informe-sobre-Uniones-Tempranas-en-Mexico_2017.pdf
3 Ídem.

4 Organización de las Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, “5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, fecha de consulta: 2 de agosto de 2021, disponible en: <http://agenda2030.mx/ODS-GoalSelected.html?ti=T&cveArb=ODS0050&goal=0&lang=es#/ind>
5 Ídem.

darán en mayor medida en condiciones de igualdad; y por el otro, genera incentivos que orientan las acciones de gobierno y legislativas para mitigar los MUITF.

Asimismo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas en México (UNFPA)⁶, establece que la pandemia por COVID-19 alterará las iniciativas previstas para poner fin al matrimonio infantil y tendrá consecuencias económicas de gran alcance, por lo que se prevé que estos factores en conjunto, den pie a un total de 13 millones de matrimonios infantiles adicionales, entre 2020 y 2030, que de otro modo no habrían tenido lugar.

Tomando en cuenta lo anterior, queda clara la importancia que tiene este problema y la urgencia por generar soluciones que atiendan esta cuestión a partir de sus diferentes aristas. En este sentido, el Observatorio de Mortalidad Materna en México (OMM) y la alianza global Girls Not Brides, han emprendido e incentivado esfuerzos para visibilizar e incidir sobre este problema a nivel nacional y local.

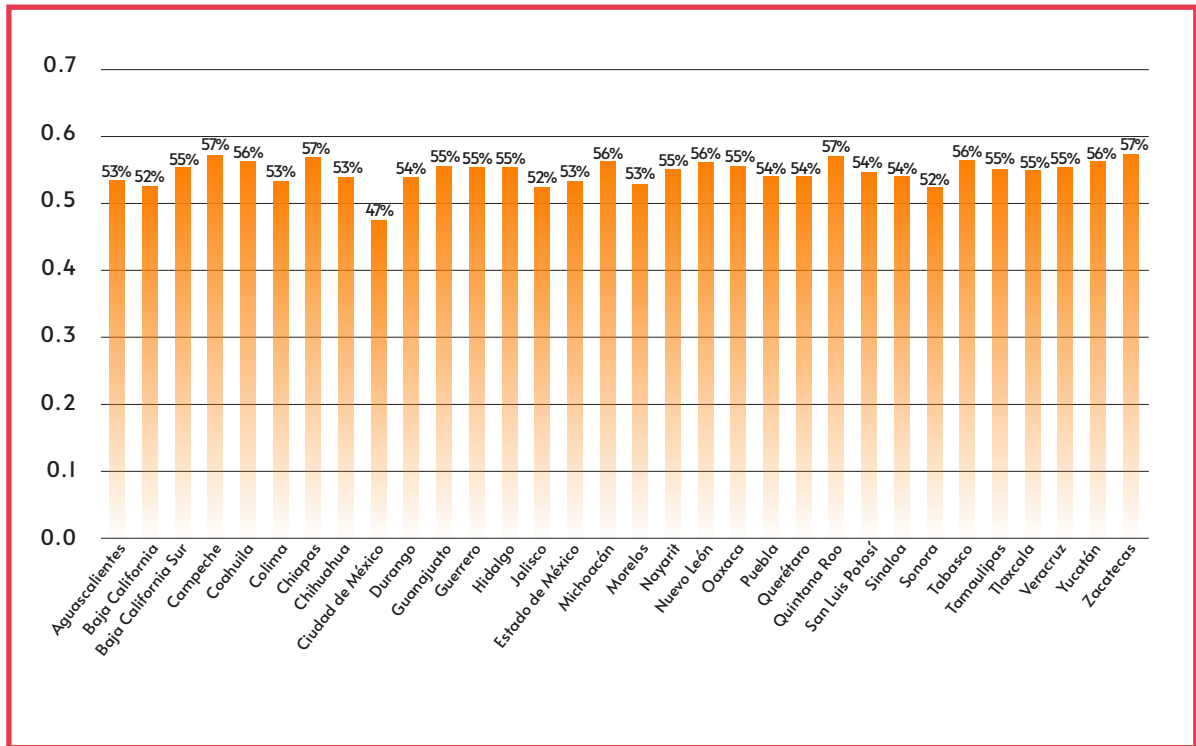
También es importante destacar que una vertiente clave para incidir en el fenómeno social en exposición es el monitoreo, serio y metodológico, del presupuesto público que es destinado para atender este problema. En este sentido, a partir de los descubrimientos encontrados en el informe sobre asignación presupuestaria para la prevención de uniones tempranas formales o informales infantiles/adolescentes en México (Argüello-Avendaño, et al, 2019) construiremos el camino para la identificación de las rutas presupuestales que atienden este fenómeno en otros contextos estatales y municipales.

Panorama Nacional del Matrimonio Infantil

De acuerdo con el último censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Censo 2020), la población mexicana asciende a 126 millones de habitantes. Por otro lado, se tiene que, de acuerdo con la información más reciente, a nivel nacional el 53.7% de las personas mayores de 12 años se encuentran en matrimonio o en unión libre; por su parte, un 34.2% se encuentran solteras y un 12% están divorciadas, viudas o separadas (INEGI, Censo 2020).

⁶ Fondo de Población de las Naciones Unidas (27 abril, 2020) "Repercusión de la pandemia de COVID-19 en la planificación familiar y la eliminación de la violencia de género, la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil". Fecha de consulta: 3 junio de 2020, en: https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/COVID-19%20impact%20brief%20for%20UNFPA_24%20April%202020_ES_0.pdf

Gráfica I. Porcentaje de personas casadas y en unión libre por Estado en el año 2020



Fuente: Rodas L.-Estrada K. (Yo quiero yo puedo A. C.) a partir de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Distribución de la población de 12 y más años según situación conyugal y sexo por entidad federativa, año censal 2020.

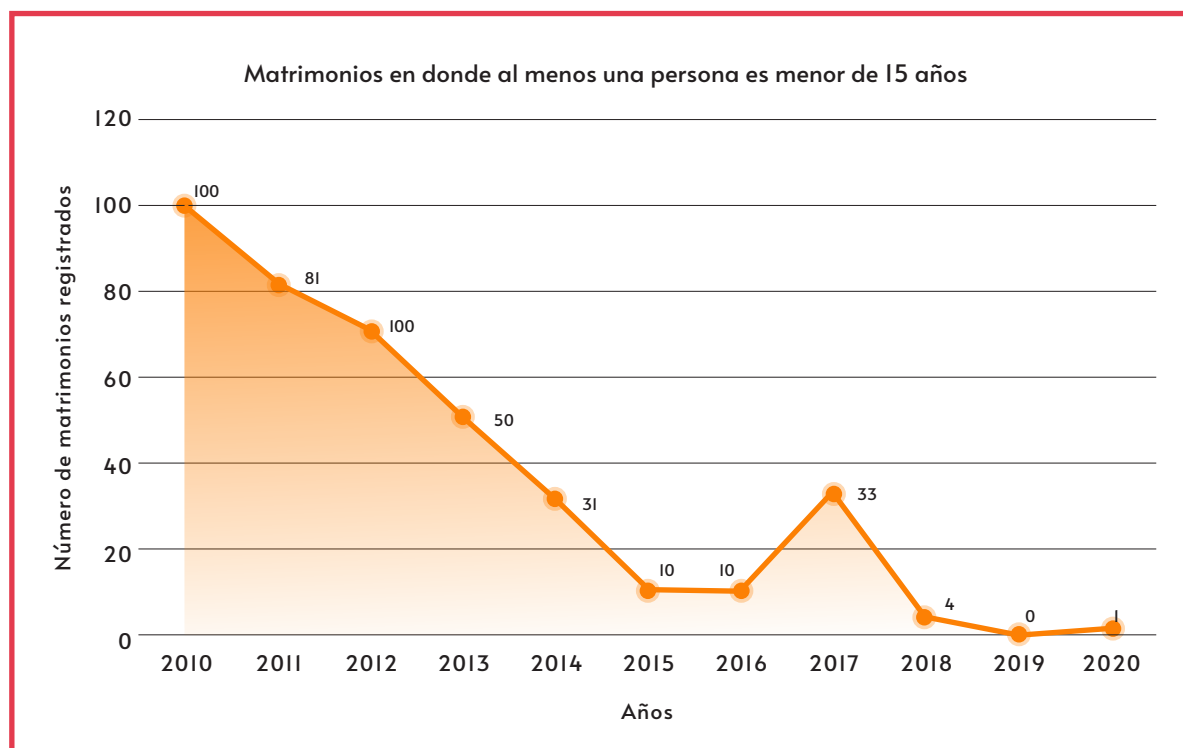
Si revisamos la situación conyugal a nivel nacional y por Estado encontramos que la mayoría de las entidades federativas tienen un porcentaje muy cercano al promedio nacional de personas en matrimonio y unión libre, salvo la Ciudad de México que está 7 puntos porcentuales por debajo de la media nacional. Con esta información, a simple razonamiento, no se puede inferir que haya entidades donde existan fenómenos relacionados con el matrimonio o las uniones libres.

En otro orden de ideas, es importante mencionar que uno de los elementos más importantes en la figura matrimonial es la edad de los contrayentes. A raíz de la diversidad de códigos civiles, al menos uno por cada estado y uno a nivel federal, hasta antes de 2014, fecha en que fue publicada la LGDNNA, todas las entidades federativas tenían

autonomía para legislar en la materia y establecer las edades mínimas para contraer matrimonio, así como dispensas en casos principalmente de menores de edad.

Como se puede apreciar en la **gráfica 2**, desde hace al menos diez años existía ya una tendencia a la baja entre los matrimonios donde al menos uno de los contrayentes era menor de quince años, contrayentes que usualmente eran niñas y adolescentes.

Gráfica 2. México. Histórico de matrimonios con al menos una persona menor de 15 años, en el periodo de 2010 a 2020



Fuente: Rodas L.-Estrada K. (Yo quiero yo puedo A. C.) a partir de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Distribución de la población de 12 y más años según situación conyugal y sexo, año censal 2020.

La **gráfica 2** nos permite inferir que, aún cuando la modificación al Código Civil Federal ocurrió el 3 de junio de 2019 a fin de prohibir el matrimonio de los menores de 18 años, los códigos civiles tuvieron

qué alinearse con esta directriz. Por un lado, incrementando la edad mínima a 18 años y por el otro, eliminando los supuestos sobre los cuales los jueces civiles, o cualquier otra autoridad autorizada por el ordenamiento, pudieran admitir el acto matrimonial. Un ejemplo claro de este vicio jurídico era la redacción del propio Código Civil Federal, que hasta antes de la prohibición del matrimonio infantil decía:

Artículo 148. Para contraer matrimonio el hombre necesita haber cumplido dieciséis años y la mujer catorce. El Jefe del Departamento del Distrito Federal o los Delegados según el caso, pueden conceder dispensas de edad por causas graves y justificadas.⁷

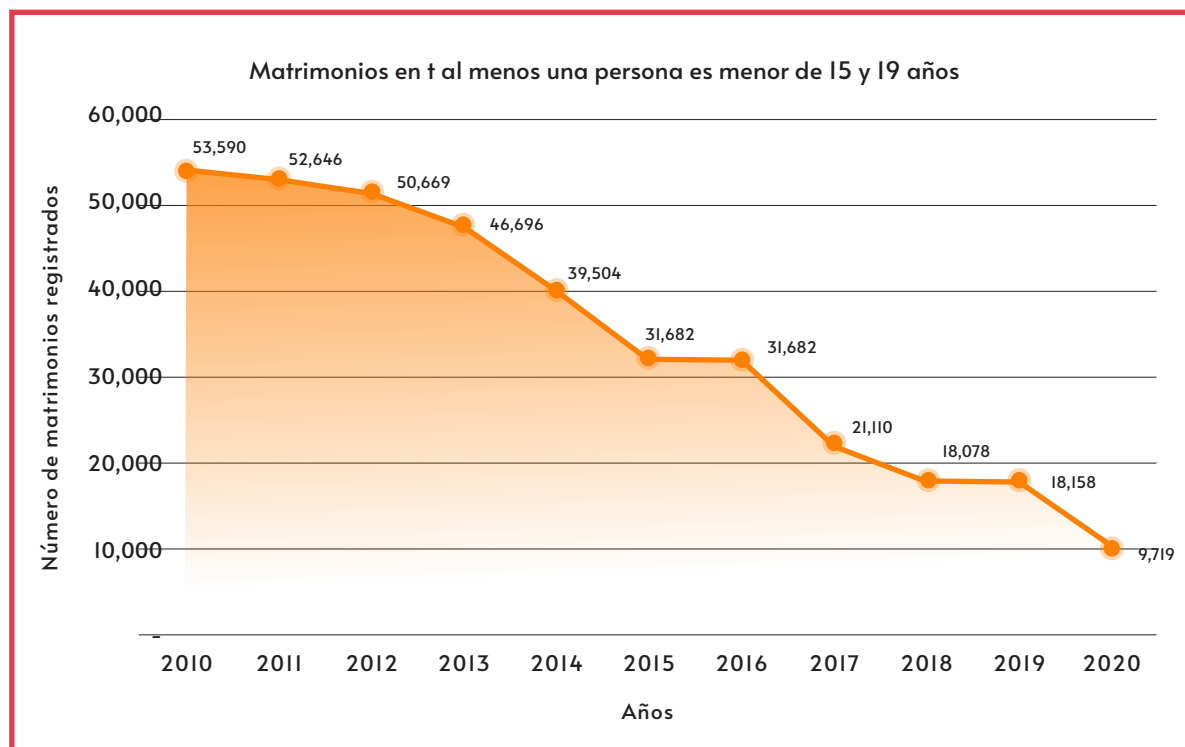
Como se puede constatar en la gráfica 2, el matrimonio con al menos una persona menor de 15 años estaba prácticamente erradicado antes de la modificación al Código civil federal. La misma tendencia se puede encontrar entre los contrayentes de entre 15 y 19 años de edad. En la gráfica 3 se ilustra claramente que, de 2010 a 2020, se redujeron en más del 80% los matrimonios que integraron al menos una persona entre 15 y 19 años de edad. (Ver **gráfica 3**).

Recientemente, el Congreso de Baja California reformó el artículo 145 de su Código Civil en el que ahora se establece que para contraer matrimonio ambos contrayentes deben ser mayores de edad, eliminando de esta forma la posibilidad de que los presidentes municipales pudieran permitir la celebración de matrimonios entre menores 18 y mayores de 16 años de edad. El decreto que dio origen a la reforma legal fue publicado el 14 de septiembre de 2021⁸ y con esto, el Estado de Baja California fue el último a nivel nacional en prohibir el matrimonio infantil, cumpliendo el mandato que estableció la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el 2014.

.....
7 Fue a partir de la reforma legal del Código Civil Federal publicada el 3 de junio de 2019 en el Diario Oficial de la Federación que el matrimonio infantil queda completamente prohibido a nivel federal. La publicación del Diario Oficial de la Federación puede ser consultada en el siguiente enlace: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561717&fecha=03/06/2019

8 Periódico Oficial del Estado de Baja California, Edición 69 del 14 de septiembre de 2021, disponible en: <https://wsxtbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2021/Septiembre&nombreArchivo=Periodico-69-CXXVIII-2021914-N%C3%9AME-RO%20ESPECIAL%20-%20SECCI%C3%93N%20L.pdf&descargar=false>

Gráfica 3. México. Histórico de matrimonios con al menos una persona de entre 15 y 19 años de edad, en el periodo de 2010 a 2020



Fuente: Fuente: Rodas L.-Estrada K. (Yo quiero yo puedo A. C.) a partir de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Distribución de la población de 12 y más años según situación conyugal y sexo, año censal de 2010 y 2020.

METODOLOGÍA

La presente investigación se realizó a partir del Modelo de Monitoreo de Políticas Públicas⁹, el cual es un método diseñado y desarrollado por el Observatorio de Mortalidad Materna, para evaluar y dar seguimiento a políticas, programas o iniciativas en salud materna. Este puede ser utilizado por organizaciones civiles, instituciones de salud y tomadores/as de decisiones para dar seguimiento a otras políticas, programas o iniciativas. En el caso que nos ocupa, se utilizará para el monitoreo de presupuestos destinados a la prevención de matrimonios infantiles y uniones tempranas y forzadas en México, a nivel federal, estatal y municipal, en específico en el Estado de Guerrero, a partir de lo estipulado en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), misma que permitió documentar y analizar la utilización del presupuesto asignado al Anexo 18 Recursos para la atención de niños, niñas y adolescentes.

Este modelo consta de 5 llaves, que a continuación se enlistan:

1. Definir la política, programa o iniciativa y el problema que atiende;

2. Documentar la política, programa o iniciativa y el problema que atiende;
3. Realizar trabajo de campo o archivo;
4. Sistematizar, analizar y elaborar informes; e
5. Incidir en la política pública.

Lo anterior, se logró a partir de la capacitación y acompañamiento del Observatorio de Mortalidad Materna, la alianza global Girls Not Brides México; así como del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. (CIEP).

⁹ Observatorio de Mortalidad Materna. Modelo de Monitoreo de Políticas Públicas. Consultado el 23 de agosto. Disponible en: <https://omm.org.mx/wp-content/uploads/2020/06/Tr%C3%A1ptico-Modelo-de-monitoreo-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>





RESULTADOS

El presente proyecto tuvo una duración de 14 semanas. Las primeras 4 semanas se enfocaron en el proceso de capacitación y dos semanas en paralelo a éstas en la fase documental, lo cual resultó en 12 semanas de ejercicio, que contemplan de la primera a la cuarta llave, con base en el Modelo de Monitoreo del OMM.

Cabe mencionar que, en la gestión de las entrevistas (tercera llave), se incluyó no solamente los ámbitos estatales y municipales, sino también el nivel federal para conocer las experiencias de todos los actores involucrados en la implementación del SIPINNA en sus diferentes niveles.

Resulta importante destacar, que el marco jurídico y normativo que rige la presente investigación tiene sus bases en:

- I. Constitución Federal;
- II. Tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos;
- III. Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes;
- IV. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- V. Ley 812 para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guerrero;
- VI. Ley 817 para las Personas con Discapacidad del Estado de Guerrero;
- VII. Reglamento de la ley número 812 para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guerrero.

- VIII. Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) y su Reglamento;
- IX. Anexo transversal 18 Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes (quien dota de recursos financieros para la implementación de la LGDNNA).

En virtud de lo anterior, se exponen los resultados encontrados, ofreciendo en los antecedentes una descripción del origen y operación del SIPINNA a nivel federal, la situación actual de los SIPINNA estatales y la descripción de la asignación de presupuestos en México, en específico del Anexo transversal 18 “Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes”, siendo el referente en la asignación de recursos financieros para la implementación de la LGDNNA.

Posteriormente, se describen los resultados obtenidos en el estudio de caso, correspondiente al Estado de Guerrero y la asignación de presupuesto al SIPINNA estatal y los hallazgos encontrados en la búsqueda de información y actores clave de municipios pertenecientes a la región de la Montaña de Guerrero, acompañados de datos sobre el contexto sociodemográfico y los posicionamientos recientes por parte de las autoridades federales y estatales sobre la documentación periodística de venta de niñas para el matrimonio y uniones formales e informales.



ANTECEDENTES Y MARCO LEGAL

Las riquezas culturales y sociales que habitan en nuestro país son protegidas por un marco jurídico federalizado que distribuye competencias entre poderes para la correcta protección de los derechos humanos de los habitantes. Cuando hablamos de la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en México se debe partir desde una visión de jerarquía y principios.

El marco constitucional mexicano sienta las bases de actuación de las autoridades, los derechos humanos que deberán respetar todas las autoridades públicas y los mecanismos con los que los habitantes podremos defenderlos y exigirlos.

En relación a la jerarquía normativa, es importante mencionar que nuestra constitución, y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, son el grado más elevado de control constitucional. Esto implica que los derechos humanos consagrados en los 136 artículos de la CPEUM, así como en todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos que celebre el Estado mexicano, son la base de actuación de las autoridades y el piso mínimo que gozará todo ser humano que esté en México.

Con esto en cuenta, el artículo primero y cuarto del orden constitucional nos dan luz sobre cómo debe conducirse el Estado frente a los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

“Artículo 1. ... Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger



y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.” (CPEUM, Art. 1)

De la lectura del presente artículo, podemos interpretar que todas las autoridades, incluyendo aquellas partícipes de las actuaciones relativas a la promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, deberán proteger estos derechos en observación de varios principios jurídicos que en la letra deben buscar asegurar el mayor bienestar posible a la población.

Por otro lado, es importante mencionar que dentro de las actividades que deben realizar las autoridades, en todo momento aquellas deben observar el principio del interés superior de la niñez, de conformidad con el artículo cuarto constitucional. Este principio es fundamental, puesto que es la base de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

En 2014 el presidente de México presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa que expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Luego de un arduo proceso de discusión legislativa, el 4 de diciembre de 2014 se publicó el ordenamiento en el Diario Oficial de la Federación.

La LGDNNA tiene como principal objetivo reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, con capacidad de goce de los mismos, de conformidad con los principios jurídicos consagrados en la CPEUM. En este sentido, por primera vez en la historia de México se expide un marco jurídico que asigne tareas y obligaciones puntuales para todas las autoridades del país que aseguren la mejor protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Esta ley marcó un hito puesto que prohibió prácticas que a nivel nacional estaban sujetas al criterio de las autoridades locales: como el matrimonio entre menores de 18 años. La LGDNNA contribuyó con los siguientes rubros:

- Creación del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes;
- Crea la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, como órgano administrativo del Sistema;
- Establece la obligación a las 32 entidades federativas de crear e instalar un sistema local de protección de niñas, niños y adolescentes, para que vele por estos derechos y para que se coordine con la instancia nacional;
- Establece la obligación para que todos los municipios del país establezcan sus sistemas municipales en virtud de los objetivos anteriormente señalados;
- Señala la concurrencia y participación de las OSC en los sistemas nacionales, estatales y municipales;
- Obliga a la creación de un programa nacional, estatal y municipal de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes;
- Prohíbe el matrimonio entre menores de edad a nivel nacional;
- Finalmente, establece un sistema de sanciones para todas las conductas previstas que vulneren el cumplimiento de los derechos de todos los menores de edad.

A partir de la publicación de la Ley General, todos los estados y municipios del país quedaron obligados a establecer estos sistemas. A enero de 2020, todos los sistemas estatales habrían logrado su instalación, no obstante, esto no fue así con los sistemas municipales, más adelante se detalla esto con particularidad.

Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

El Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes¹⁰, fue mandatado por la LGDNNA de 2014, a efecto de que el Estado (en sus tres órdenes de gobierno) cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados. (Art 1. Fracción III, LGDNNA)

10 Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), 2021, ¿Qué es el SIPINNA? Gobierno de México: SIPINNA. Consultado el 15 de agosto de 2021, disponible en: https://www.gob.mx/sipinna/que-hacemoshttps://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/629040/QUE_ES_EL_SIPINNA-120421-VF-.pdf

Con la creación e inicio de operación del SIPINNA en 2015, se formaliza un mecanismo que tiene como una de sus principales atribuciones, coordinar las acciones del Gobierno de México para garantizar los derechos descritos en la Ley General; así como analizar, definir y articular las políticas públicas, normas, instituciones, actores y acciones en los tres órdenes de gobierno y articular los Sistemas Locales, (estatales y a través de ellos los sistemas municipales).

Yo creo que sobretodo, la primera parte del equipo fundador del SIPINNA, me parece que hicieron un trabajo encomiable, porque armaron un sistema pues, prácticamente yo les decía de “verbo”, porque prácticamente no tenían presupuesto, tenían muchas limitaciones pero terminaron con los 32 SIPINNAS Estatales, con las oficinas de la defensoría, o sea, toda una estructura que en realidad, digamos otra cosa si funciona o no, pero cuando menos en lo formal, en la parte jurídica y en la parte programática la dejaron funcionando, obviamente a nivel estatal y local, digamos la operación y el compromiso de los funcionarios depende mucho, precisamente de los compromisos que se tengan con el tema y el servicio público de cada uno. (Dr. José Antonio Pérez Islas, 29-09-2021)

La coordinación operativa del SIPINNA recae en un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y generador de conocimiento en materia de niñez y adolescencia. (Art. 130, LGDNNA), es decir, la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA. Cuenta con las siguientes atribuciones:

- Representa internacionalmente al Estado Mexicano en la agenda de niñez y adolescencia;
- Diseña e implementa el Sistema Nacional de Información sobre NNA;
- Coordina a las secretarías ejecutivas de los SIPINNA estatales;
- Articula la implementación de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia y la Alianza Global contra toda forma de violencia hacia NNA;
- Impulsa la participación de NNA y los mecanismos participativos adecuados a su edad y desarrollo;

- Impulsa la armonización legislativa nacional en temas prioritarios;
- Elabora, coordina, monitorea y evalúa el Programa Nacional de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA);
- Administra la secretaría técnica de las sesiones del SIPINNA nacional;
- Funge como encargada del seguimiento a los acuerdos para impulsar su cumplimiento.

De manera orgánica, el SIPINNA se encuentra integrado por:

A) Poder Ejecutivo Federal:

1. Presidencia: Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos
2. Suplencia: Secretaría de Gobernación

B) Titulares de ocho dependencias federales:

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de Salud
4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
5. Secretaría de Bienestar
6. Secretaría de Educación Pública
7. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
8. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

C) Organismos Constitucionalmente Autónomos

1. Instituto Federal de Telecomunicaciones
2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
3. Fiscalía General de la República

D) Titulares de los Poderes Ejecutivos Estatales

1. Actualmente hay 7 gobernadoras (incluyendo a la jefa de Gobierno de la Ciudad de México) y 25 gobernadores.

E) Ocho representantes de la Sociedad Civil

F) Invitados permanentes del SIPINNA (con voz, pero sin voto)

Presidencias de las mesas directivas de las cámaras de diputados y senadores, Representantes del Poder Judicial, Comisión Nacional de Tribunales Superiores, Asociaciones de Municipios, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Turismo, Secretaría de Economía, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad y Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

En virtud de lo anterior, podemos observar que el SIPINNA se rige por un enfoque de transversalidad, que de facto ha representado diversos obstáculos, como los describe un Integrante del Consejo Consultivo del SIPINNA:

De hecho, yo creo que el mayor obstáculo para la instalación de esta nueva concepción del trabajo sobre NNA, a partir de sus derechos, tiene que ver con dos cosas; una, el vínculo que tiene el tema con la estructura del DIF, es un asunto paternalista que durante todo el tiempo que funcionó no tuvo más que este asunto de protección, de cuestiones de este tipo muy pragmáticas y no un vínculo real de lo que significa trabajar desde la perspectiva de derechos de las NNA.

Y la segunda, fue que a raíz de eso, la gran competencia que tuvo con las instancias del DIF Estatal, que de alguna manera me parece que siempre han sentido que les quitan parte de la chamba, que les pisan su territorio, y en ese sentido, el sector público, es muy territorial, digamos que siempre buscábamos trabajar transversalidad y siempre nos topamos con esa “es mi cancha y esa es tu cancha”, entonces ese es un problema operativo y de conceptualización, que ha limitado mucho el impacto real del SIPINNA en materia operativa. (Integrante del Consejo Consultivo del SIPINNA, 29-09-2021)

A manera de complemento, es importante apuntar los temas sustanciales que el SIPINNA debe atender por mandato legal:

- Derecho a la participación de NNA;
- Derecho a la educación (general, inicial e inclusiva)
- Atención a la primera infancia
- Vinculación y cooperación con sectores públicos, privados, sociales e internacionales
- Emitir asesorías y formación
- Fomentar el derecho a la igualdad sustantiva;
- Buscar la erradicación del embarazo infantil y adolescente;
- Combatir a la pobreza entre NNA;
- Prevención del trabajo infantil;
- Fomentar programas de protección de NNA nacional y estatales;
- Instaurar sistemas de información a nivel nacional y estatal;
- Formar el Comité Técnico Especializado;
- Buscar cumplir el derecho a una vida libre de toda forma de violencia;
- Coadyuvar a la protección de los derechos de NNA migrantes, solicitantes de la condición de refugiado y refugiados;
- Fomentar los derechos de adolescentes en el sistema de justicia penal;
- Proteger los derechos de NNA con padres y madres privados de libertad;
- Fortalecer al propio sistema nacional, a los estatales y a los municipales;
- Fomentar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y contenidos audiovisuales;
- Promover el cambio cultural;
- Propiciar el derecho al acceso a la salud

En lo relativo a la prevención del matrimonio y uniones infantiles tempranas y forzadas, si bien, no se establece como uno de los temas sustanciales, arriba referidos, diversos de ellos se vinculan con el tema, como lo menciona el miembro del Consejo Consultivo entrevistado:

No hay ningún tipo de acción o programa que atienda el asunto desde el tema de los derechos...pero la transición hacia lo juvenil muy pocos lo logran, sienten que el adolescente, la adolescente son niños más grandotes, que parte del problema de entender que son sujetos de derechos, que se van transformando, me parece que es un asunto que está en la base de estas ambigüedades y que tienen prácticamente el trabajo con niñas y niños. Lo entiendo como el elemento seminal que hay que trabajar, es este tipo de venta de niñas a muy corta edad, que prácticamente yo siempre he dicho, el matrimonio es la última de las consecuencias, el asunto de la falta de derechos como personas, tratarlos prácticamente como mercancía, ese es un elemento de origen que hay que trabajar y lo que viene después es consecuencia. (Integrante del Consejo Consultivo del SIPINNA, 29-09-2021)

Como se señaló anteriormente, la LGDNNA generó la obligación a las entidades federativas de crear un sistema estatal que propiciara y fortaleciera la atención de NNA. Respecto a los SIPINNA instalados, existen 32 Sistemas estatales y 1,852 sistemas municipales con sus respectivas secretarías ejecutivas, lo que representa 75% de avance a nivel nacional, como se muestra en la **tabla 1**.

Ha habido avances. Hay áreas en algunos estados que funcionan maravillosamente y que han logrado, por los propios méritos de los funcionarios vinculados con el tema, transformar este efecto, pero en particular es un asunto que va a tardar mucho, la cultura es lo más difícil de cambiar en una sociedad, en una institución y esa cultura paternalista, proteccionista, me parece que va a ser muy difícil de erradicar...

Muchas de las reuniones eran para analizar la operatividad, principalmente en la primera etapa que era menos formal, el vínculo con las instituciones y los funcionarios públicos, porque había mucha relación con los operadores, de hecho en muchos casos, estuvimos presentes en diversas reuniones con los operadores estatales, oír los problemas operativos, los problemas que tenían que ver con lo local, y eso alimentaba esta visión que siempre hemos padecido, muy centralista hacia problemas que tenían que ver con ámbitos pegados a la tierra, ese nivel era muy enriquecedor.

Tabla I. México. Porcentaje de avance de instalación de los SIPINNAS municipales por entidad federativa 2021

ENTIDAD	TOTAL DE MUNICIPIOS	SIPINNAS MUNICIPALES	% DE AVANCE POR ESTADO
Aguascalientes	11	11	100
Baja California	6	3	50
Baja California Sur	5	5	100
Campeche	11	11	100
Chiapas	124	120	96.7
Chihuahua	67	67	100
Coahuila	38	38	100
Colima	10	10	100
Ciudad de México	16	16	100
Durango	39	39	100
Estado de México	125	125	100
Guanajuato	46	46	100
Guerrero	81	54	66.6
Hidalgo	84	84	100
Jalisco	125	125	100
Michoacán	113	113	100
Morelos	35	32	91.4
Nayarit	20	20	100
Nuevo León	51	51	100
Oaxaca	570	10	1.75
Puebla	217	217	100
Querétaro	18	18	100
Quintana Roo	11	11	100
San Luis Potosí	58	58	100
Sinaloa	18	18	100
Sonora	72	72	100
Tabasco	17	17	100
Tamaulipas	43	41	95.3
Tlaxcala	60	58	96.6
Veracruz	212	198	93.3
Yucatán	106	106	100
Zacatecas	58	58	100

Fuente: Rodas L.-Estrada K. (Yo quiero Yo puedo A.C.), a partir del SIPINNA, 2021¹¹

11 Ídem

Las veces que participé en reuniones nacionales, el diálogo y a veces la confrontación eran muy enriquecedoras e interesantes, escuchabas el problema que tenían en Chiapas, Chihuahua, que eran totalmente distintos, tenían que ver con lógicas diferentes y me parece que ese, es un elemento que prácticamente ahora no está, en la última sesión a la que fuimos convocados, fue el informe, creo en mayo [2021] y fue formal, hablaron los funcionarios, nos pidieron que designáramos a alguna persona del consejo que participara y se acabó, dijeron que nos iban a convocar, de hecho nosotros estuvimos previamente pidiendo una serie de reuniones. Pedimos una reunión con los nuevos funcionarios para preparar el 30 de abril (Día del Niño), aprovechar la inercia que trae ese día, pero nunca nos convocaron, nos convocaron hasta mayo para el informe.

Sí tenemos un problema de prioridades en el gobierno, tenemos un problema de concepción y yo me atrevería a decir, a que cada vez más un problema de operación, que van a complicar mucho la temática, por lo menos en los siguientes tres años. (Integrante del Consejo Consultivo del SIPINNA, 29-09-2021)

Resulta importante destacar, que desde el mes de febrero de 2021, debido a la renuncia del titular de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA¹², ocho meses después, no se ha realizado el nuevo nombramiento en este órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, solamente se ha designado a la Encargada de Despacho de la Secretaría Ejecutiva.

Tendríamos que hablar de dos periodos, del periodo de su constitución hasta que prácticamente sale el director anterior, yo diría que fue un periodo [el primero] de mucha actividad, prácticamente nos reuníamos, a veces hasta cada quince días y dependiendo de los temas que fuera saliendo, había una serie de reuniones ordinarias y después reuniones

¹² Secretaría de Gobernación (05 de febrero de 2021). Cierra Ricardo Bucio etapa como secretario ejecutivo del SIPINNA. Comunicado. Consultado el 15 agosto 2021, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/cierra-ricardo-bucio-etapa-como-secretario-ejecutivo-del-sipinna>

parciales temáticas o en función de algunas de las especialidades del propio consejo.

Pero esta actividad que se desarrollaba muy cercanamente con los funcionarios del SIPINNA, pues prácticamente se diluyó y la última vez que nos citaron fue para el informe de la directora interina y nada más, hubo una transición muy diferente en la relación con las nuevas autoridades. Uno de los reclamos que le hacíamos a la todavía Secretaria de Gobernación pues es que definiera, independientemente de quien fuera, una dirección ya estable, según esto lo iban a hacer, pero hasta la fecha no lo han hecho... Ahora no sé qué esté haciendo el SIPINNA, tenemos un grupo de WhatsApp de los consejeros y antes siempre había algún tema que ver, nuestro grupo se apagó en ese sentido y ahora poco a poco se ha recuperado, pero en temas que los propios consejeros en materia de programas y acciones desde sus propias organizaciones...no hay nada nuevo en materia de la relación institucional con las nuevas burocracias gubernamentales. (Integrante del Consejo Consultivo del SIPINNA, 29-09-2021)

En cuanto a las fortalezas y áreas de oportunidad, nos refirió lo siguiente:

La primera área de oportunidad, es que el SIPINNA, sobre todo en algunos lugares, si funciona como sistema, es un asunto que, en temas de juventud, no lo logramos hacer, era muy difícil generar toda una dinámica donde conjuntara a varias instituciones y varias perspectivas o varios, los más peleados, presupuestos, que pudieran hacer más eficientes los programas. En temas de juventud nunca se lograron hacer y en algunos estados, el sistema funcionaba, porque estaban vinculados en lo laboral con la Secretaría del Trabajo Estatal o en lo jurídico con la Defensa de los Derechos de los Menores en Conflicto con la Ley, este tipo de asuntos a mí me fascinaban porque estaban haciendo, yo creo milagros, porque habían logrado convencer a ciertas instituciones o funcionarios que trabajaran en una dinámica conjunta. Yo creo que era una de las grandes fortalezas que se habían logrado, no en general, pero sí de algunos particulares.

El otro asunto que me parece que también se logró fue la incidencia fundamentalmente con los temas del diplomado que se estableció en niñez y adolescencia, la incidencia con los operadores locales, la mayoría eran de los estados y de los municipios, algunas de las experiencias de los municipios eran maravillosas porque prácticamente las hacían con puro verbo, pero con la intención de formar o reformar el pensamiento de los funcionarios en estas temáticas.

[...] La experiencia que tuve dentro del diplomado me parecía central, ya que ahí los funcionarios de a pie, éstos que llaman los funcionarios de la calle, trabajaban pues prácticamente con mucho sentido común, por lo que la formación, la generación de conceptos y estrategias, de articulación, les abría otro tipo de perspectivas. No sé qué tanto impacto tuvo, son algunas de las cosas que planteaba, la necesidad de hacer evaluación de impacto, sé que es difícil y muy costosa, pero necesaria porque seguíamos sin saber exactamente si se estaban transformando ciertas cosas.

Me parece que donde más o menos se logró fue en la temática del mal llamado “embarazo adolescente”, que ahí si había toda una conjunción de estrategias y de evaluaciones que tenían que ver con un planteamiento bastante amplio...y la transformación del sistema judicial para jóvenes en conflicto con la ley, cuando menos en su concepción transformó un montón de cosas, ahí lo que yo logré ver y de algunas experiencias que oí, me parece que del dicho al hecho, todavía hay un trecho por trabajar, porque la justicia para jóvenes en conflicto con la ley, la aplicación tiene toda una serie de resabios de los tutelares. Pero yo diría que esos dos programas son los que tenían mayor consistencia. (Integrante del Consejo Consultivo del SIPINNA, 29-09-2021)



LOS PRESUPUESTOS EN MÉXICO

Presupuesto en México México cuenta con un sistema político y de gobierno federal. En virtud de lo anterior, la constitución etiqueta las responsabilidades con las que contará cada nivel de gobierno. En este sentido, las autoridades de los tres niveles de gobierno - federal, estatal y municipal - están facultadas tanto para recaudar como para ejercer el gasto público.

A nivel federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la autoridad encargada de la planeación y ejecución del presupuesto destinado a atender las responsabilidades atribuidas a las autoridades federales, así como aquellas en donde participan, por mandato legal, los tres niveles de gobierno (también conocidas como materias concurrentes).

Cada año la SHCP inicia todo un proceso de planeación fiscal en el que presenta al Congreso de la Unión los criterios de política económica con los que basará el gasto y los ingresos para el próximo año fiscal. En este sentido, el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados la Estructura Programática a más tardar el 30 de junio de cada año. Este documento ayuda a los legisladores a conocer las variables macroeconómicas que coadyuvan al entendimiento del propio Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), mismo que también deberá remitir al Congreso de la Unión a más tardar el 8 de septiembre de cada año.

El PPEF pasa por un proceso de análisis dentro de las cámaras del congreso, pero sólo puede ser aprobado por la Cámara de Diputados. Su aprobación no deberá demorar más allá del 20 de noviembre del año previo al año fiscal en discusión.

Es importante mencionar que el documento transversal que delimitará el marco de los recursos públicos que podrán utilizar



las dependencias del gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, es el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El Presupuesto se divide en gasto programable y no programable. El gasto programable “soporta la operación de las instituciones del gobierno federal para que éstas proporcionen servicios como educación, salud, carreteras o las relaciones con otros países” entre otras. A su vez, el gasto no programable “se destina al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la Ley como la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios”.¹³

Finalmente, el PEF se subdivide en varios conceptos contables a tomar en cuenta. Tenemos que, del ámbito más general al más particular, se presentan los Ramos Generales: gasto programado para el cumplimiento de una obligación en particular donde concurren varias dependencias; Ramos Administrativos: gasto programado para el cumplimiento de las funciones de una dependencia del gobierno federal; Ramos Autónomos: gasto programado para el cumplimiento de las funciones de un organismo constitucionalmente autónomo; Anexos: son unidades del Presupuesto donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/o Unidades Responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios; y, Programas Presupuestarios: que son las unidades más básicas de gasto público programable.

Presupuesto para la prevención de los MUITF

Cuando se aborda el tema de la protección de niñas, niños y adolescentes el concepto de concurrencia vuelve a presentarse. Desde la Constitución Federal, específicamente en su artículo 73, fr. XXIX-P, se establece que el Congreso tiene facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre la federación, entidades y municipios, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, observando en todo momento el principio del interés superior de la niñez.

De este artículo deriva la LGDNNA. En este sentido, desde esta ley se prevé la obligación de las autoridades a incorporar en sus proyectos de presupuesto la asignación de recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la propia ley.

.....
13 Secretaría de Gobernación “Presupuesto de Egresos de la Federación”, S/f, disponible en: <http://sil.gobnacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=189>

Con base en lo anterior, toda autoridad hacendaria y legislativa, debe implementar dentro de los paquetes económicos recursos para la atención de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. A nivel federal, la SHCP ha determinado que el ramo adecuado para asignar el gasto programado para esta obligación sea el Anexo 18 Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes.

El Anexo 18 es un anexo transversal. Esto quiere decir que se trata de una suma de gasto en la que intervendrán diferentes dependencias de todos los órdenes de gobierno - y de diferentes ámbitos inclusive - para la atención y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, incluyendo programas o políticas públicas para disminuir y prevenir los MUITF. En este sentido, las siguientes 18 autoridades participan en el Anexo 18:

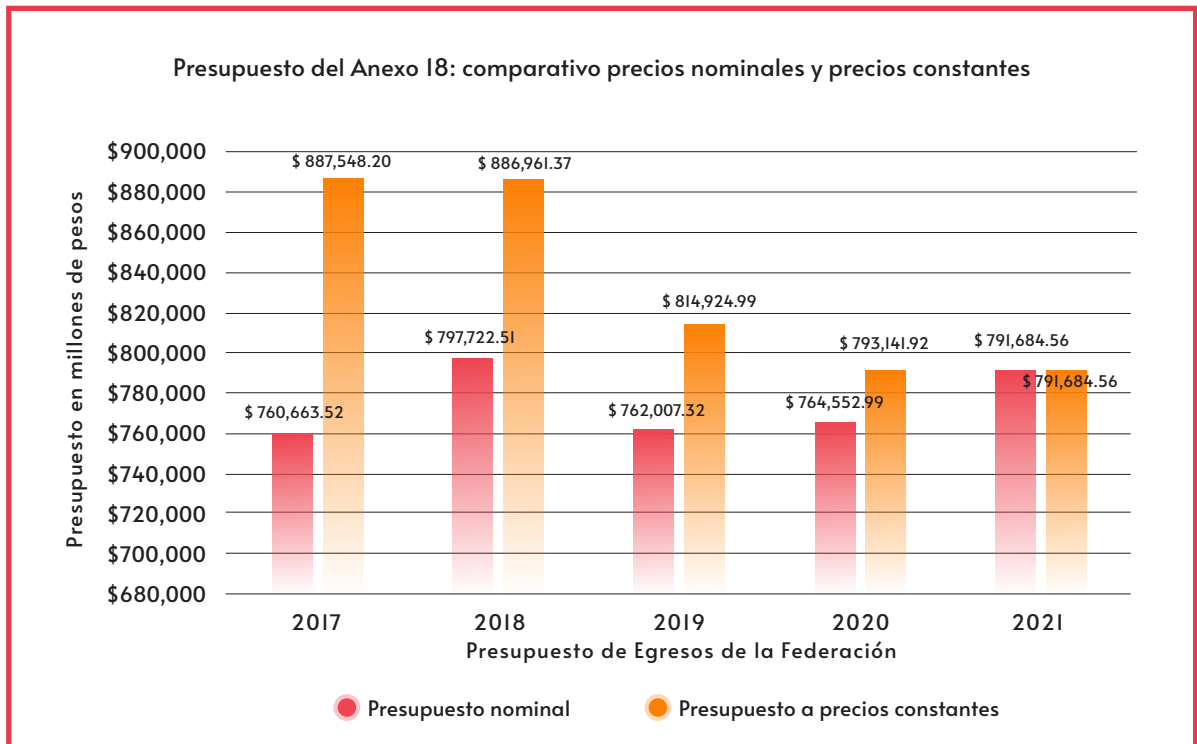
- Gobernación
- Relaciones Exteriores
- Agricultura y Desarrollo Rural
- Educación Pública
- Salud
- Trabajo y Previsión Social
- Aportaciones a Seguridad Social
- Bienestar
- Instituto Nacional Electoral
- Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación
- Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Instituto Federal de Telecomunicaciones
- Entidades no Sectorizadas
- Cultura
- Fiscalía General de la República
- IMSS
- ISSSTE

Como puede observarse, múltiples instancias hacen uso del presupuesto asignado al Anexo 18. Sin embargo, cada una de estas dependencias ejecuta el gasto en mayor o menor medida en función de los programas

presupuestales que tengan para la atención de los sujetos protegidos. Es así que como la Secretaría de Gobernación cuenta con apenas cuatro Programas Presupuestales en este Anexo, pero la Secretaría de Educación tiene cerca de veinte.

En la **Gráfica 4**, si bien puede parecer que el presupuesto ha ido incrementando en los últimos cinco años; la realidad se presenta toda vez que se compara con los precios constantes, pues se nota cómo el presupuesto va en descenso desde el año de 2017. La observación de los cambios presupuestales, teniendo en consideración los cambios de los precios en la economía nacional, permiten conocer las variaciones reales del gasto asignado para el cumplimiento de las políticas públicas.

Gráfica 4. México. Presupuesto asignado al Anexo 18 Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes del 2017 al 2021.



Fuente: Rodas L.-Estrada K. (Yo quiero yo puedo A. C.) a partir de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Distribución de la población de 12 y más años según situación conyugal y sexo, año censal de 2010 y 2020.¹⁴

Ya mencionamos que el Anexo 18 es el encargado de distribuir el gasto entre todas las dependencias relacionadas con los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, por mandato legal, el SIPINA y su Secretaría Ejecutiva, son las dependencias responsables de la ejecución de políticas públicas y programas encargados de prevenir y resolver los problemas sociales que la niñez del país vive.

Como vimos con anterioridad, la Secretaría Ejecutiva del SIPINA, es la instancia encargada tanto de operar el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA) como de coordinar las instancias estatales similares. Ahora bien, para lograr la ejecución de las políticas contempladas en el PRONAPINNA, el programa presupuestario que establece la SHCP es el denominado “Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes”.

Como se puede ver en la **Gráfica 5**, se han encontrado dos efectos importantes en el gasto público destinado a este programa presupuestario. Por un lado, el presupuesto asignado durante 2017, 2018 y 2019 no registró una variación en términos reales. Por otro lado, aunque a partir de 2020 hay un aumento del presupuesto, el presupuesto ejercido se mantuvo constante.

Otro efecto que resalta en el presupuesto, es que a pesar de que el gasto destinado para esta Coordinación ha ido incrementando, de hecho, el cambio puede apreciarse del año 2019 a 2020, el presupuesto ejercido para este rubro va en descenso (ver **gráfica 5**).

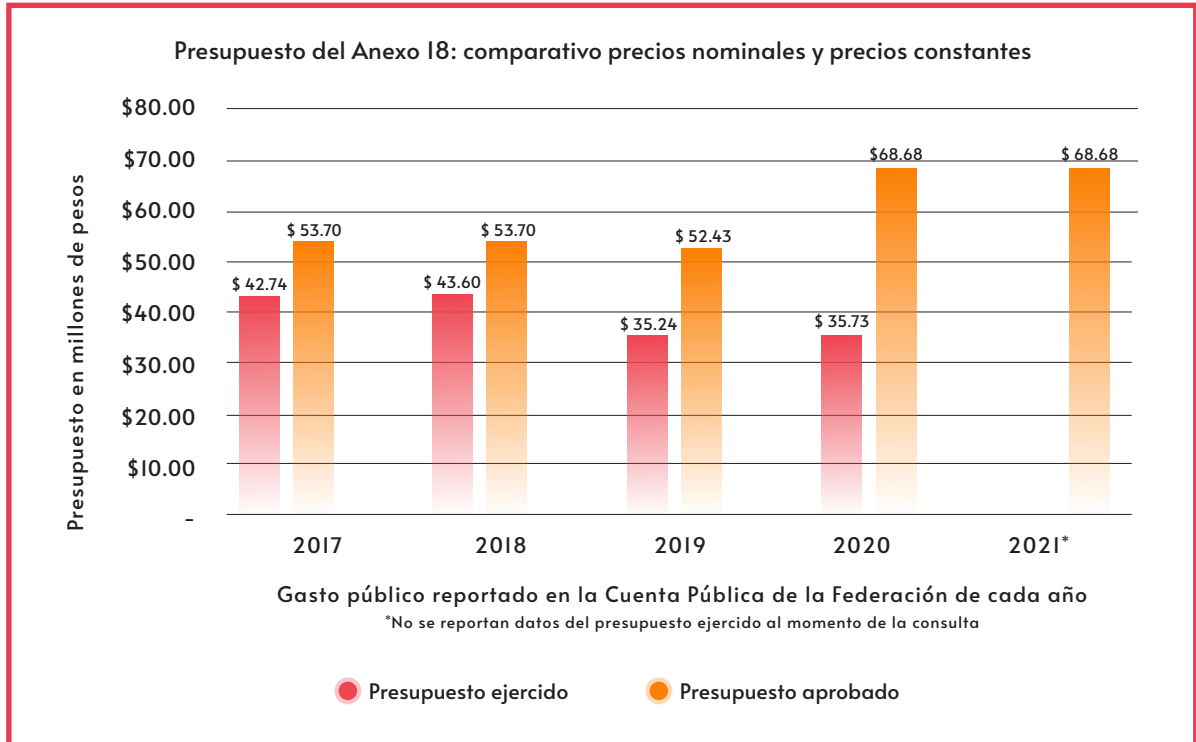
Papel de las instituciones en el presupuesto

Como se revisó previamente, existen diferentes instancias que participan en la promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Al interior del SIPINA hay distintas secretarías del gobierno federal, gobiernos estatales y OSC que participan activamente para concretar los objetivos planteados en la LGDNN.

A partir de esta estructura, realizamos solicitudes de información, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, a las dependencias clave para conocer el presupuesto federal y estatal que destinaron para atender particularmente los MUITF. A continuación, explicamos las preguntas que realizamos a estas dependencias y sus respuestas. Solicitud general:¹⁵

¹⁵ Para conocer a detalle las preguntas realizadas, estas solicitudes estarán presentes en el Anexo del documento.

Gráfica 5. México. Presupuesto destinado al programa presupuestario Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de 2017 a 2021



Fuente: Rodas L.-Estrada K. (Yo quiero Yo puedo A. C.), a partir de los Presupuestos de Egresos de la Federación, disponibles en Transparencia Presupuestaria, 2021.¹⁶

- Solicitamos el presupuesto asignado y ejercido para ejecutar el SIPINNA y su Secretaría Ejecutiva, desde 2017 a 2021;
- Solicitamos el presupuesto asignado y ejercido para prevenir los MUITF, para prevenir embarazos no deseados en menores de edad, para atender y detectar casos de violencia familiar; y
- Informes o dictámenes que sustenten el trabajo realizado con el presupuesto solicitado.

Secretaría de Gobernación federal

- La secretaría de gobernación, a pesar de que es la dependencia que funge como suplente de la presidencia de la República en la junta de gobierno del SIPINNA, declaró en su solicitud de información que

no tienen competencia para atender el planteamiento. Sin embargo, nos invitaron a realizar la solicitud a la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA.

Secretaría de Salud federal

- La secretaría turnó la solicitud a la Dirección General de Programación y Presupuesto, al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva y al Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia.
- Por parte del CENSIA se informó que el Centro Nacional no tiene ni genera información relacionada con la solicitud y se declaró inexistente.
- Por parte del CNEGSR, informaron que ellos no cuentan con recursos etiquetados para la ejecución ni participación en el SIPINNA. Sin embargo, para el punto referente a la prevención de embarazos en niñas y adolescentes, el Centro compartió estadísticas sobre el presupuesto destinado al programa “Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes” desde el año 2016 hasta el 2021, desglosado por presupuesto original y ejercido. (Ver **Tabla 2**).
- De la misma forma, el CNEGSR compartió cifras del presupuesto otorgado y ejercido para ejecutar el Programa Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género. (Ver **Tabla 3**).
- Por último, el organismo declaró como inexistente la información relacionada con los rubros no respondidos.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

- El DIF nacional declaró que luego de hacer una búsqueda exhaustiva se encontró que no se dispone de la información específica requerida.

Tabla 2. Presupuestos original y ejercido de los Programas salud sexual y reproductiva para adolescentes y Planificación familiar

AÑO	PROGRAMA INTERNO	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO
2016	Salud sexual y reproductiva para adolescentes	107,139,131	91,138,595
	Planificación Familiar y Anticoncepción	118,420,955	117,232,485
2017	Salud sexual y reproductiva para adolescentes	82,068,754	66,255,506
	Planificación Familiar y Anticoncepción	94,858,446	81,070,564
2018	Salud sexual y reproductiva para adolescentes	77,992,481	78,449,757
	Planificación Familiar y Anticoncepción	90,015,228	124,736,120
2019	Salud sexual y reproductiva para adolescentes	88,829,431	77,552,066
	Planificación Familiar y Anticoncepción	100,579,994	86,476,885
2020	Salud sexual y reproductiva para adolescentes	159,566,994	70,118,964
	Planificación Familiar y Anticoncepción	398,553,166	166,579,621
2021	Salud sexual y reproductiva para adolescentes	108,037,361	163,589,859
	Planificación Familiar y Anticoncepción	156,828,424	168,523,030

Tabla 3. Presupuesto original y ejercido del Programa Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género

AÑO	PROGRAMA INTERNO	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO
2016	Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género	630,744,717	547,959,256
2017	Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género	492,069,446	429,867,169
2018	Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género	593,455,572	522,497,991
2019	Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género	606,775,621	528,337,743
2020	Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género	369,551,397	207,997,977
2021	Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género	383,358,384	198,163,531

Fuente: Solicitud de información pública con folio: 0001200434021

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- La secretaría clave en la transferencia de recursos públicos, advirtió que luego de una búsqueda exhaustiva y razonable en los archivos físicos y electrónicos de la información requerida, no fue posible localizar información relativa a la participación del titular de la SHCP en el SIPINNA, por lo que se procedió a declarar inexistente la información.
- En otro documento, emitido por la Unidad de Transparencia, nos invitó a realizar una búsqueda de información presupuestal a través del portal de Transparencia Presupuestaria.

- A su vez, planteó la posibilidad de pedir la información relativa a la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA.
- Por último, la Subsecretaría de Egresos, nos compartió los enlaces directos a los Anexos 18. Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes de los años requeridos.

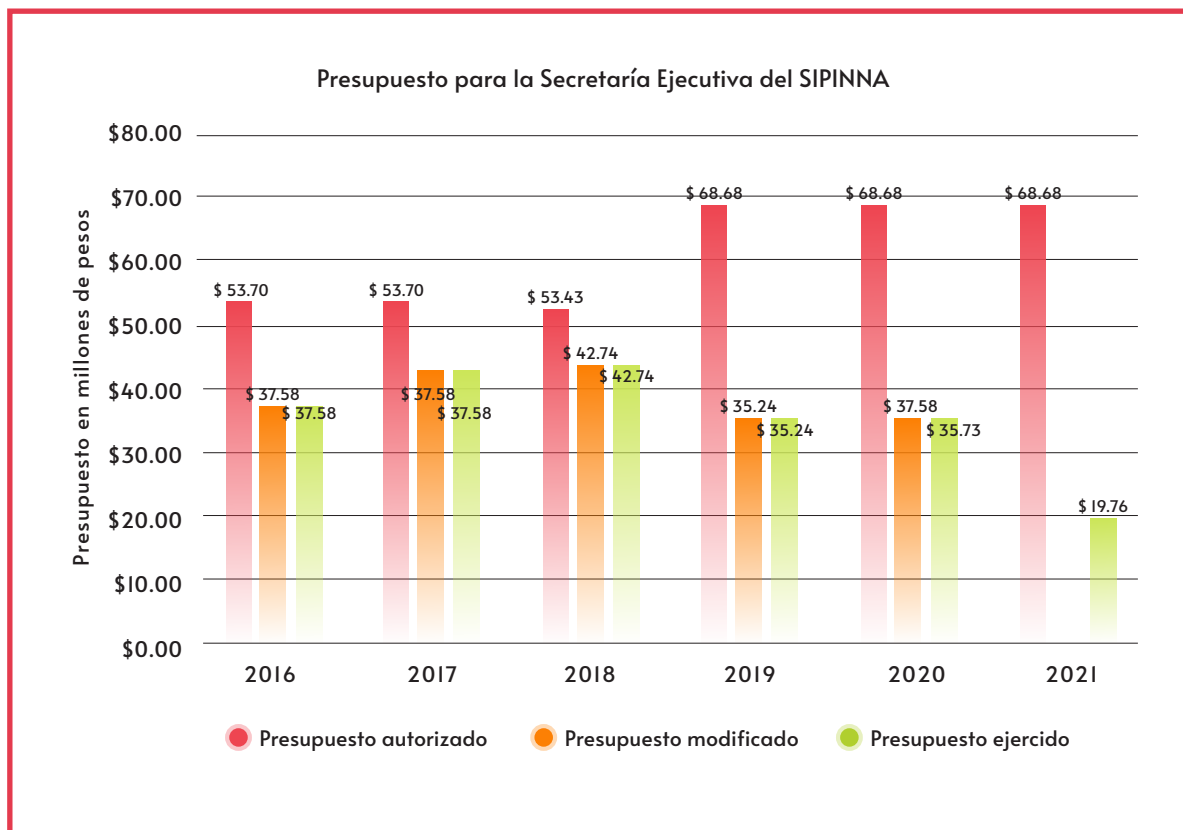
Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)

- Refirieron a la estructura jurídica del SIPINNA impuesta en la LGDNNA y concluyeron que “el eje del SIPINNA, radica en que las distintas autoridades que lo conforman concurren en el cumplimiento del objeto de la LGDNNA, en un marco de respeto de sus respectivas competencias y atribuciones (artículo 126), por ende, no existe un presupuesto específico asignado para la ejecución del SIPINNA, ya que cada instancia cuenta con un presupuesto asignado de manera específica.”
- Además de lo anterior, el SIPINNA refirió que la institución encargada de administrar el sistema y de coordinar con los similares estatales es la Secretaría Ejecutiva. Con esto en mente, se compartió una tabla como la siguiente.

Tabla 4. Presupuesto autorizado, modificado y ejercido de la UR P00 Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

EJERCICIO FISCAL	PRESUPUESTO AUTORIZADO	PRESUPUESTO MODIFICADO	PRESUPUESTO EJERCIDO
2016	\$0.00	\$37,579,143.00	\$37,579,143.00
2017	\$53,697,727.00	\$42,737,602.00	\$42,737,602.00
2018	\$53,697,727.00	\$43,602,217.00	\$43,602,217.00
2019	\$52,428,788.00	\$35,235,921.00	\$35,235,921.00
2020	\$68,684,050.00	\$35,732,511.00	\$35,732,511.00
2021	\$68,684,001.00	Sin información	\$19,756,559.00

Tabla 4. Presupuesto autorizado, modificado y ejercido de la UR P00 Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.



Fuente: Rodas L.-Estrada K. (Yo quiero Yo puedo A.C.), a partir de la solicitud de información pública con folio: 0400600004821, 2021¹⁷

Por otro lado, el SIPINNA refirió que todos los recursos destinados y ejercidos por la Secretaría Ejecutiva “se orientan en su totalidad para atender las atribuciones señaladas en el artículo 130 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; por lo que no existen recursos específicos asignados, ni ejercidos para las temáticas señaladas en los citados numerales (i.e. prevención de matrimonios en menores de 18 años, prevención de embarazos en niñas y adolescentes, y atención de la violencia sexual); no obstante cabe aclarar que dentro de las acciones de coordinación, articulación, asesorías e interlocución llevadas a cabo por la Secretaría Ejecutiva

17 Ídem

dentro del ámbito de sus atribuciones, se ha incidido en tratar de prevenir y erradicar dichas problemáticas que aquejan a la población infantil y adolescente.”

Por último, los funcionarios del SIPINNA compartieron los informes de trabajo de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA con el propósito de abundar en la información relativa a los trabajos hechos por la dependencia dirigidos a la erradicación y prevención de los problemas sociales solicitados.

Secretaría Ejecutiva del SIPINNA

- La respuesta institucional de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA fue idéntica a la enviada por el Sistema Nacional, por lo anterior sólo podemos concluir en que hay una coordinación entre el Sistema y con la Secretaría Ejecutiva.

Esta disminución en el presupuesto tanto aprobado como ejercido ha disminuido desde el sexenio actual. El cambio del paradigma en política pública o quizás la nueva metodología para ejecutar las políticas públicas mermaron el gasto en este rubro, como bien lo ejemplifica el integrante del consejo consultivo del SIPINNA:

Con este gobierno hubo un recorte central, la llegada del nuevo gobierno, del gobierno actual, significó la merma en un presupuesto que ya de por sí era mínimo, por eso decía yo que hicieron muchas de las cosas con una relación de puro verbo, porque en realidad no tenían recursos, yo diría que ni siquiera los suficientes, eran un oficina pequeña, yo creo que bastante funcional para los primeros meses, pero si había un trabajo de reproducción de ese pequeño presupuesto de ciertas cosas, que por ejemplo llegaban a los estados, y decían te pongo 1 peso y tú pones 2 o 3 y yo creo que así se logró la red de SIPINNAS estatales, con esta apuesta pequeña que reproducía mucho del presupuesto original.

La primera reunión de consejo en este gobierno es que tenían que tomar decisiones en un programa que de por sí era ambicioso con los

recursos anteriores y que con los nuevos era prácticamente pues muy difícil llevar a cabo, entonces una de las primeras cosas es que le damos el 1, 2, 3 de prioridad y veamos después qué podemos seguir haciendo y originalmente se tenían muchas esperanzas de que esto funcionara y que lograran recuperar parte del presupuesto pero la verdad es que no lo lograron mucho y la nueva administración del SIPINNA, yo creo que todavía menos, porque de entrada llegaron cerrando plazas, de hecho muchas de las áreas que todavía permanecían, prácticamente hicieron el 2 x 1, habían dos plazas y las volvieron una, entonces ahí obviamente la limitación del presupuesto y que se demuestra mucho en los propios informes, el último informe, lo que recuerdo mucho y me sorprendió es que son acciones, no hay una estrategia digamos, uno cuando llega a un cargo público pues trata de articular ciertas cosas para que le den sentido, aprovechando quizás lo que estaba, mejorándolo, dando otras prioridades, y así una serie de asuntos. (Integrante del consejo consultivo del SIPINNA, 29-09-2021)

CONTEXTO EN DONDE SE REALIZÓ EL PROYECTO

El Estado de Guerrero se encuentra integrado por 3.5 millones de personas¹⁸, es decir, representa cerca del 2.8% de la población nacional. De estos habitantes, la relación entre hombres y mujeres es de 92 hombres por cada 100 mujeres. A su vez, cabe destacar que la mediana de edad poblacional es de 27 años, 2 años inferior a la media poblacional. Esto quiere decir que, la mitad de la población guerrerense tiene 27 años o menos. A diferencia del promedio nacional, Guerrero tiene aún un bono demográfico importante. La pirámide poblacional guerrerense cuenta con una sólida y ancha base, así como un reducido pico de población adulta mayor.

Esta entidad cuenta con 81 municipios. La distribución poblacional en estos municipios y localidades es la siguiente: cerca del 40% de los guerrerenses viven en localidades rurales, un 31% viven en localidades urbanas y un 28% en zonas metropolitanas.¹⁹

Asimismo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en su Informe de Pobreza y Evaluación 2020²⁰, reporta que, en esta entidad, el 66.5% de la población vivía en situación

18 Censo de Población y Vivienda (2020). Panorama sociodemográfico de México: Censo de Población y Vivienda 2020 / Instituto Nacional de Estadística y Geografía. -- México: INEGI, 2021.

19 Rurales: localidades con 2500 habitantes o menos; Urbanas: localidades con más de 2500 habitantes y menos de 100,000; y Metropolitanas: con más de 100,000 habitantes.

20 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). Informe de Pobreza y Evaluación.



de pobreza, es decir, 2,412,200 personas, aproximadamente. De este universo, el 39.7% (cerca de 1,440,800 personas) estaba en situación de pobreza moderada, mientras que el 26.8% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema (alrededor de 971,400 personas). El porcentaje de pobreza en Guerrero es 24.6% mayor que el porcentaje nacional (41.9%).

En lo relativo a la situación económica de las mujeres, en este mismo informe se detalla que el porcentaje de mujeres en pobreza estuvo 24.1 puntos porcentuales por arriba del porcentaje nacional que fue de 42.4%, ocupando el tercer lugar respecto a las demás entidades federativas por su porcentaje de mujeres en pobreza, que equivale a aproximadamente 1,259,700 mujeres en esta situación.

Como se puede observar en la **Gráfica 6**, la tendencia en México es clara: cada vez menos personas están contrayendo matrimonio con mujeres menores de 15 años. Esta tendencia se explica en parte por la tendencia normalizadora que conlleva la publicación de la LGDNN y la prohibición del matrimonio con menores de 18 años. Pero por el otro lado, puede ser que a medida en que las comunidades se vieron limitadas a realizar los matrimonios formales con mujeres menores de edad, se incrementaron las uniones informales, para sustituir la figura matrimonial legal. (**Gráfica 7**).

Respecto a la distribución de la población de 12 y más años según situación conyugal y sexo por entidad federativa, años censales de 2015 y 2020²¹, se encontró lo siguiente. (Ver **Tabla 5**).

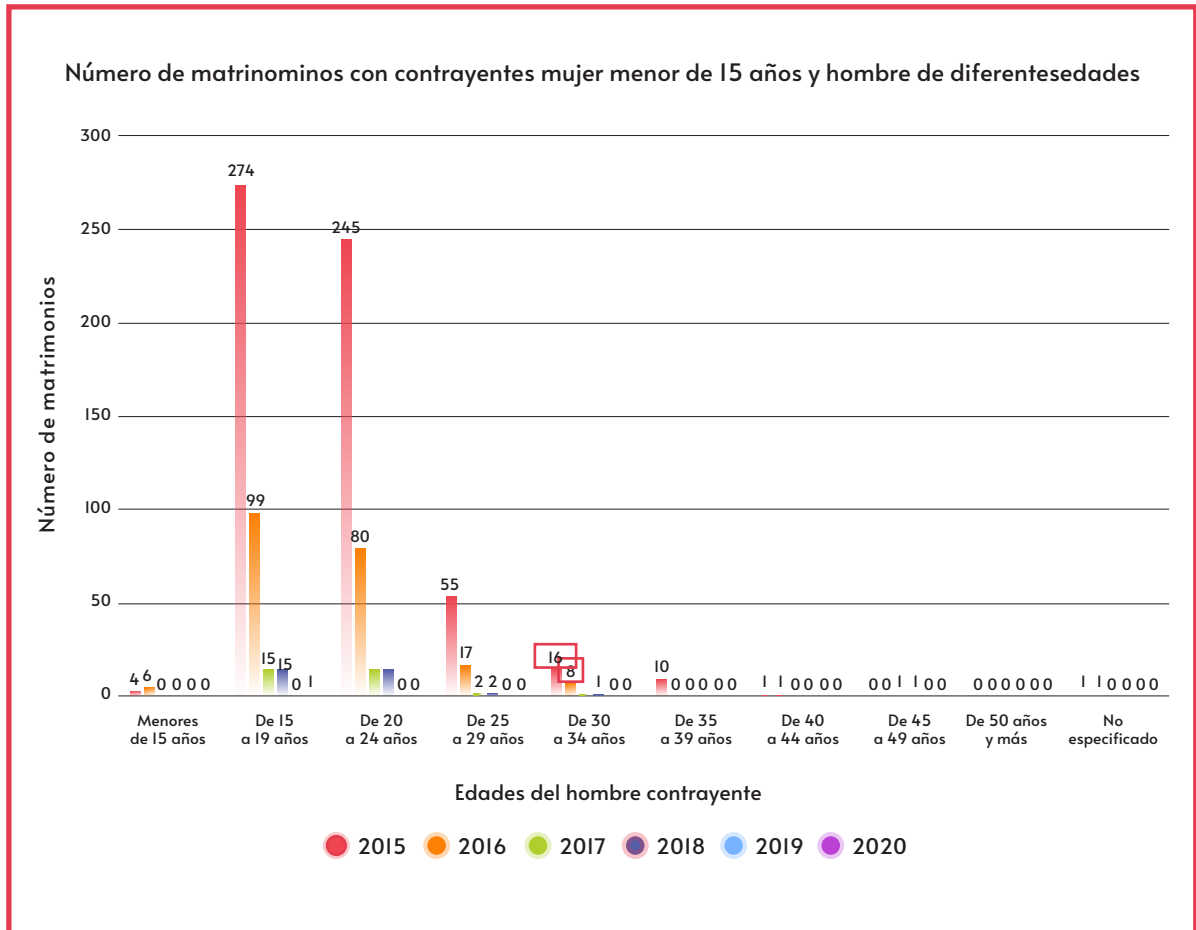
SIPINNA Estatal de Guerrero

Con base en la información publicada en la página oficial²², la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) de Guerrero es una organización especialmente creada por el Gobierno de Guerrero, en coordinación con el Gobierno Federal, para asegurar una adecuada protección de los derechos de los niñas, niños y adolescentes.

21 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Distribución de la población de 12 y más años según situación conyugal y sexo por entidad federativa, años censales de 2015 y 2020. Consultado el 2 de septiembre de 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Nupcialidad_Nupcialidad_01_2b0aed82-119d-4002-a62e-b26d4bf06bf2

22 Cabe aclarar que la página oficial de la administración pasada (<http://sipinna.guerrero.gob.mx/que-es-sipinna-guerrero/>) ha sido re direccionada a la página oficial del gobierno entrante del estado de Guerrero de este 2021, por lo que ya no se encuentra disponible la información publicada.

Gráfica 7. México. Matrimonios con contrayente mujer menor de 15 años, de 2015 a 2020



Fuente: Rodas L.-Estrada K. (Yo quiero yo puedo A. C.) a partir de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Distribución de la población de 12 y más años según situación conyugal y sexo por entidad federativa, años censales de 2015 y 2020. Consultado el 2 de septiembre de 2021.

Tabla 5. Distribución de la población de 12 y más años según situación conyugal y sexo por entidad federativa, años censales de 2015 y 2020

ENTIDAD FEDERATIVA	SITUACIÓN CONYUGAL	2015			2020		
		TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Guerrero	Soltera	33.2	36.8	30.0	32.3	35.9	29.0
	Casada	41.7	43.3	40.3	38.1	39.6	36.7
	En unión libre	13.3	13.8	13.0	16.8	17.2	16.5
	Separada	4.8	2.8	6.5	5.6	3.6	7.3
	Divorciada	1.0	0.7	1.3	1.2	0.9	1.5
	Viuda	5.7	2.4	8.6	6.0	2.7	8.9
	No especificado	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0

Fuente: Rodas L.-Estrada K. (Yo quiero yo puedo A. C.) a partir de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Distribución de la población de 12 y más años según situación conyugal y sexo por entidad federativa, años censales de 2015 y 2020. Consultado el 2 de septiembre de 2021.

Su meta es que las instituciones del gobierno estatal, los municipios, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado trabajen de manera coordinada para la protección de los menores de edad.

Se encuentra constituida por las siguientes instancias:

● Titular del Ejecutivo Estatal, quien preside;

Dependencias del Gobierno de Guerrero:

Secretaría de Finanzas y Administración del Estado

Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales del Estado

Secretaría de Desarrollo Social del Estado

Secretaría de Educación

Secretaría de Salud

Secretaría de Trabajo y Previsión Social del Estado

Secretaría de Seguridad Pública

Secretaría de Protección Civil

Secretaría de la Mujer

Secretaría de Asuntos Indígenas y Comunidades Afromexicanas

Secretaría de la Juventud y de la niñez del Estado

Presidenta del DIF estatal

Procuraduría Estatal de Protección Integral

Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado

Presidencia de la Comisión de Gobierno del H. Congreso del Estado

● La Fiscalía General de Justicia;

● El Tribunal Superior de Justicia;

● Los DIF municipales;

● Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado;

● Presidencia de la Comisión de Gobierno del H. Congreso del Estado; y

● Representantes de la sociedad civil que serán nombrados por el Sistema.

La normatividad que rige al SIPINNA del Estado de Guerrero, a nivel federal es la LGDNN y a nivel estatal:

● la Ley 810 para la Prestación del Servicio de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Guerrero;

- la Ley 812 para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guerrero;
- la Ley 817 para las Personas con Discapacidad del Estado de Guerrero;
- y el Reglamento de la ley número 812 para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guerrero.

Sobre la normatividad estatal, es importante destacar que la Ley 812, expedida 11 meses después de la publicación de la LGDNNA, recaba dentro de sus consideraciones la importancia de las reformas en materia de derechos humanos que llevaron a considerar los tratados internacionales en materia de derechos humanos como ley vinculante al nivel de la constitución. Esto es importante, pues mencionan los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano en materia de prevención de matrimonios infantiles.

Teniendo eso en cuenta, la ley estatal capturó esta ampliación de responsabilidades con el artículo 44 que a la letra indica *“La legislación civil del Estado, establecerá como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años.”* En este sentido, en concordancia con la tendencia federal, únicamente se prohíbe la celebración del matrimonio entre personas menores de 18 años.

Este esfuerzo, aunque plausible, ha resultado insuficiente. La prohibición de los matrimonios con personas menores de 18 años genera incentivos para que se realicen las uniones entre personas fuera de la ley. Además de esto, la propia ley 812 encapsula el fenómeno de matrimonio y pretende castigar a quien realice estas uniones o las promueva dentro de la figura de corrupción de menores.

No obstante, lo anterior, es claro que los esfuerzos por prevenir este fenómeno son insuficientes. A nivel estatal, las autoridades municipales y regionales carecen de las herramientas jurídicas para incidir en las costumbres de las comunidades para prevenir estas uniones que impactan en las vidas de las niñas y adolescentes.

¿Cómo surgió el SIPINNA en Guerrero?

La Ley 812 para la Protección de los Derechos de NNA del Estado de Guerrero, aprobada el 25 de septiembre del 2015, establece en su Artículo 126, que “para asegurar una adecuada protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, se crea el Sistema Estatal de Protección Integral, como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.”

A través de un testimonio anónimo compartido por un ex-funcionario del SIPINNA Estatal, durante los dos primeros años de la creación e instalación del Sistema, nos refirió lo siguiente:

Trabajamos en la instalación, trabajamos también con un poco de dificultad de manera muy lenta, había a veces que teníamos poco entendimiento de qué se trataban los sistemas municipales, ya que estos sistemas también se replican a nivel municipal, y ese era uno de nuestros primeros objetivos en un inicio, instalar todos los sistemas municipales.

También trabajamos, ya estaba elaborada la ley, porque estaba publicada la ley, la 812 de protección de los NNA, trabajamos en el reglamento de esa ley y trabajamos también de la mano de todas las dependencias del Gobierno del Estado que formaban parte del sistema para elaborar el programa estatal (PROESPINNA), fue un proceso ahí de aproximadamente 6 meses, en el que tuvimos primero acompañamiento de una asociación encargada específicamente de políticas públicas que nos dio una capacitación inicial, posteriormente seguimos, tuve la oportunidad de coordinar este proceso de la elaboración del programa.

Otra de las dificultades que nos encontramos inicialmente, fue la de iniciar el presupuesto y posteriormente, aunque éramos legalmente una OPD (Organismo Público Descentralizado), dependiente de la Secretaría General de Gobierno, realmente funcionábamos muy cerca del DIF. Me parece que, en un inicio, se tuvo esta mala percepción, creo yo, de que el SIPINNA era como un área más del DIF, tenía que depender de este sistema estatal, cuando era algo pues totalmente diferente, entonces digamos a grandes rasgos, tiene, si no mal recuerdo, ya un poco más de

3 años que dejé de trabajar en SIPINNA, fueron año y medio, casi dos años que trabajé ahí. Todo este proceso hasta donde yo lo dejé, todavía estábamos en el tema de tratar de instalar la mayoría de los SIPINNA municipales. (Comunicación personal anónima - 01/10/2021)

Resulta importante mencionar que, en la página oficial no se encontró publicada la información relativa a la integración de las organizaciones de la sociedad civil, que por normativa (Artículo 126, inciso V) deben formar parte del SIPINNA Estatal; así como el Programa Estatal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (PROESPINNA).

Sí, en un inicio incorporamos al Sistema a organizaciones de la sociedad civil, que participaban de las sesiones con derecho a voz y estuvieron involucradas en varios temas, tuvimos el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, si estuvieron involucrados en varios temas, desconozco cuál sea el rol que tengan, si desde un inicio y si no mal recuerdo, la ley marcaba que en el Sistema tenían que estar incorporadas las organizaciones de la sociedad civil como consultores. No, realmente en este momento no recuerdo nombres, pero eran organizaciones de la sociedad civil nacionales y locales.

El programa se elaboró, se presentó, se aprobó en sesión y tengo entendido que se publicó, de momento no podría decir en dónde ubicarlo, pero entiendo que si está publicado ese programa. Era un programa transeñal, entiendo que termina o pierde vigencia con el fin del sexenio del actual gobernador, pero el programa existe y se publicó. (Comunicación personal anónima - 01/10/2021)

En el Estado de Guerrero, en 27 de los 81 municipios de la entidad no se han designado responsables que encabecen sus respectivos sistemas municipales. En términos porcentuales, esta cifra implica que 1 de cada 3 municipios del Estado no cuentan con su sistema municipal de protección de niñas, niños y adolescentes a más de cinco años de la expedición de la LGDNNNA.

Variaba de un municipio a otro, los grandes como Acapulco y Chilpancingo, se instalaron y nos costaba quizá un poco más de trabajo en municipios un poco más alejados y creo que la principal dificultad fue precisamente que en cierta medida se le restó importancia por una falta de entendimiento, se creía que era más como un área del DIF, como que ya había una Secretaría de la Juventud en los municipios, como que no era necesario este sistema, yo creo que ese fue uno de los principales obstáculos a los que nos enfrentamos, quizás y pues también la falta de presupuesto nos restaba operatividad, realmente el equipo era muy reducido, en un inicio, me parece que ahorita, le he dado algo de seguimiento pero ya está mejor estructurado el SIPINNA Guerrero, ya hay más personal, un mayor presupuesto, pero en un inicio, esa falta de presupuesto nos restaba operatividad, realmente o podíamos hacer mucho con un equipo muy reducido, la que en su momento fue la representante de UNICEF en Guerrero, también ahí nos apoyó bastante. (Comunicación personal anónima - 01/10/2021)

En lo relativo al presupuesto, se realizaron diversas solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, en materia del Presupuesto asignado y ejercido para la ejecución del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guerrero durante los años fiscales: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 y el Presupuesto asignado y ejercido para la ejecución y/o operación de la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guerrero durante los años fiscales: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, dirigidas a la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Guerrero, ésta última notificó que no tiene injerencia directa, por lo que, se sugirió dirigir la solicitud al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Guerrero) de acuerdo al artículo 1, 4, 12, 28, 121, 122 y 26 fracción VII de la Ley 812 para la Protección de los Derechos de niñas, niños y adolescentes del estado de Guerrero.

Asimismo, con base en la solicitud de información presentada a la Unidad Estatal de Transparencia, con folio 00489621, el Sistema

para el Desarrollo Integral de la Familia de Guerrero, informó que la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, depende de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Guerrero, es decir, no depende del DIF Guerrero, motivo por el cual, no se logró tener acceso a la información solicitada respecto al Presupuesto Asignado y Ejercido para el SIPINNA del Estado de Guerrero.

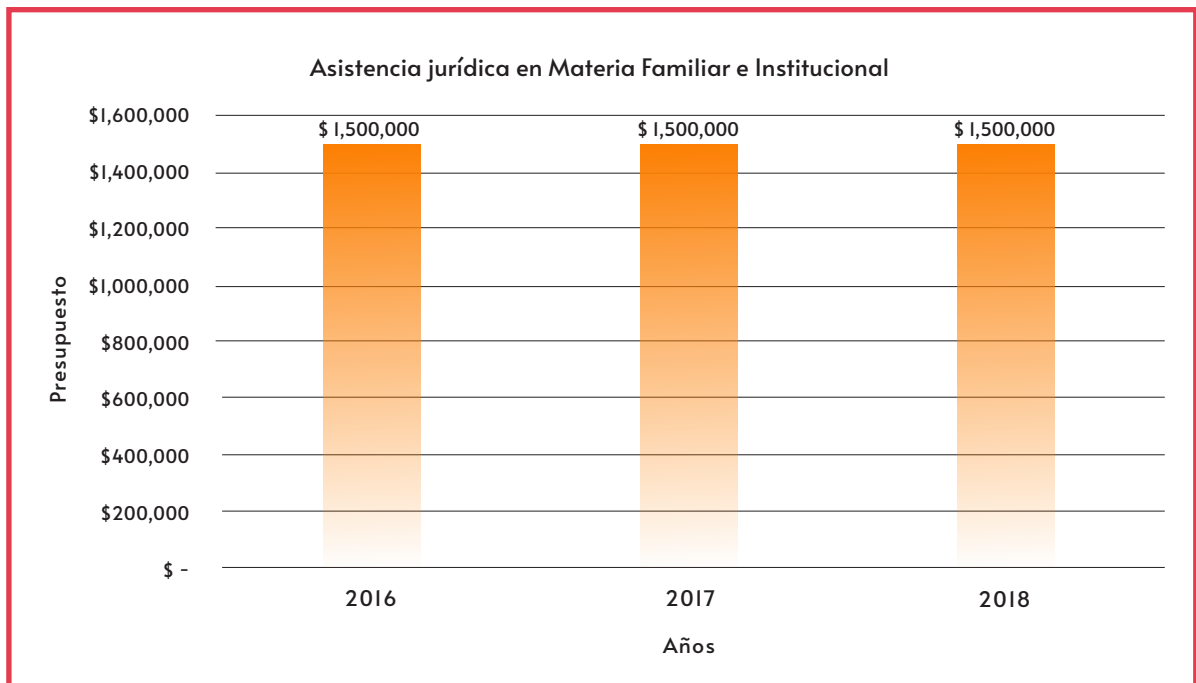
En virtud de lo anterior, podemos establecer que no existe claridad en relación a la responsabilidad de cada dependencia en la asignación y ejercicio del presupuesto destinado al Sistema Estatal y en este sentido en la ejecución de las estrategias y acciones, sin embargo, en esta misma misiva, la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, informó que los recursos que se destinaban para ejercer las atribuciones de esta dependencia, que forma parte del Sistema de Protección Integral; fueron los siguientes:

PROGRAMA	EJERCICIO	PRESUPUESTO
Asistencia Jurídica en Materia Familiar e Institucional	2016	1,500,000
	2017	1,500,000
Fortalecimiento de Capacidades materia Jurídica para la prevención de la violación a los Derechos en Humanos	2018	1,500,000
	2016	6,069,400
	2017	4,069,367
Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo	2018	4,069,367
	2016	500,00
	2017	2,300,00
	2018	450,000

Fuente: Rodas L.-Estrada K. (Yo quiero yo puedo A. C.) a partir de la solicitud de información pública con folio 00489621 realizada en la plataforma de InfoMex del Estado de Guerrero. Fecha de solicitud: 13 de octubre de 2021, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1pMBLE2foFNDqdwWJWMn3Y7GPFYSHIINN/view?usp=sharing>

De manera gráfica, lo anterior puede observarse de la siguiente forma:

Gráfica 8. Presupuesto destinado al programa Asistencia Jurídica en Materia Familiar e Institucional del Estado de Guerrero.

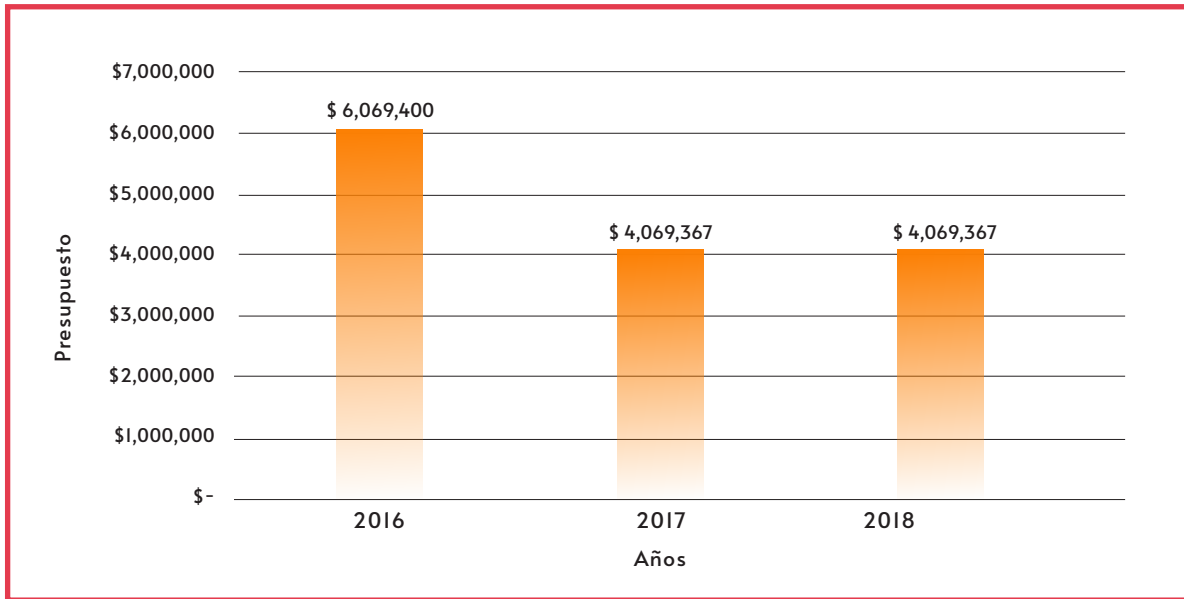


Fuente: Rodas L.-Estrada K. (Yo quiero yo puedo A. C.) a partir de la solicitud de información pública con folio 00489621 realizada en la plataforma de InfoMex del Estado de Guerrero. Fecha de solicitud: 13 de octubre de 2021, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1pmBLE2foFNDqdwWJWMn3Y7GPfYSHIINN/view?usp=sharing>

A partir del año 2019, ya no se asignó presupuesto específico mediante reglas de operación a los programas de referencia, motivo por el cual se entregó información hasta el ejercicio 2018.

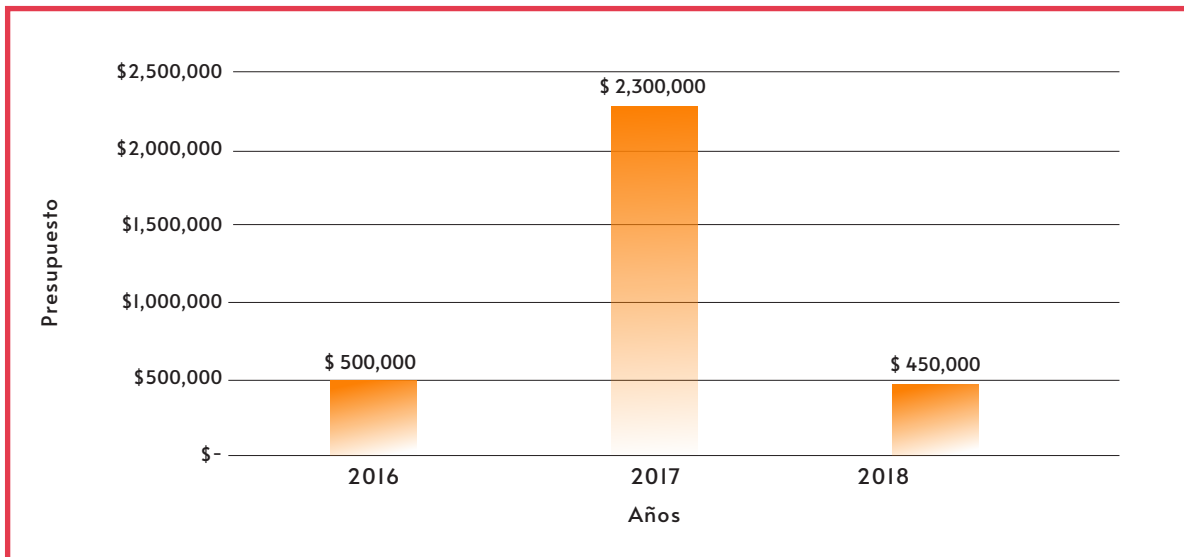
El proceso para que nos asignaran, pues nosotros buscamos, hablamos y tuvimos algunas reuniones con el Secretario General de Gobierno, con el Subsecretario de Asuntos Jurídicos, para exponerles y explicarles de qué se trataba el sistema, que cuál era el trabajo que hacíamos y cuál era el presupuesto inicial que requeríamos para empezar a tener operatividad y así es como recuerdo que fue el procedimiento para

Gráfica 9. Presupuesto destinado al Fortalecimiento de Capacidades en Materia Jurídica para la Prevención de la Violación de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.



Fuente: Rodas L.-Estrada K. (Yo quiero yo puedo AC) a partir de la solicitud de información pública con folio 00489621 realizada en la plataforma de InfoMex del Estado de Guerrero. Fecha de solicitud: 13 de octubre de 2021, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1pMBLE2foFNDqdwWJWMn3Y7GPFYSHIINN/view?usp=sharing>

Gráfica 10. Presupuesto destinado a la Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo del Estado de Guerrero



Fuente: Rodas L.-Estrada K. (Yo quiero yo puedo AC) a partir de la solicitud de información pública con folio 00489621 realizada en la plataforma de InfoMex del Estado de Guerrero. Fecha de solicitud: 13 de octubre de 2021, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1pMBLE2foFNDqdwWJWMn3Y7GPFYSHIINN/view?usp=sharing>

obtener ese primer presupuesto... Si mal no recuerdo, en este primer ejercicio lo que buscábamos era presupuesto para tener operatividad y quien realmente ejercían presupuesto para programas eran las diferentes dependencias, nosotros coordinábamos a enfocar ciertos programas, con la creación de ciertos programas, pero con presupuesto de las diferentes dependencias que formaban parte del Sistema. En ese primer año que tuvimos presupuesto propio, no recuerdo un programa generado por nosotros, el cual haya requerido presupuesto, no sé si me esté equivocando, pero entiendo que no fue para operar. (Comunicación personal anónima - 01/10/2021)

En cuanto a la prevención de los MUITF, debido a que en la presente investigación no se logró conocer el documento formal del PROES-PINNA, tanto en la búsqueda de información publicada en las páginas oficiales del Estado de Guerrero, como a través de las solicitudes de información a las instancias correspondientes, se logró obtener información a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Estatal, folio número 00489821, mismo que detalló que no cuenta con presupuesto asignado específicamente para la prevención de matrimonios en menores de 18 años; sin embargo, se imparten pláticas, talleres y conferencias sobre el tema, a través del Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo (PAMAR); aunque no se brindaron mayores especificaciones de estas actividades y su vinculación en las estrategias con el SIPINNA Estatal.

Este programa²³ financia proyectos de los DIF y OSC de primer y segundo piso para beneficiar a niños, niñas y adolescentes en el marco de la Convención de los Derechos del Niño mediante tres estrategias:

- a. **Prevención:** busca disminuir las situaciones de riesgo psicosocial a través de la promoción, orientación, capacitación y divulgación de información relativa a la salud, riesgos psicosociales (adicciones y embarazo adolescente), trabajo

.....
23 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Consultado el 20 de octubre de 2021. Disponible en: (http://sitios.dif.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/planeacion_institucional/documentos/12_S149_Completo.pdf)

- infantil, explotación sexual, migración, situación de calle, participación infantil y buen trato;
- b. Atención:** proporciona servicios de asistencia jurídica, apoyos alimentarios, orientación psicológica, atención médica, albergue temporal o canalización a la población que está inmersa en alguna de las problemáticas anteriores; y
- c. Fortalecimiento Institucional:** capacita al personal para implementar las estrategias, desarrollar investigación y proporcionar infraestructura y equipo.

Sin embargo, desde la creación del SIPINNA Estatal, antes de entrar en vigor las reformas al artículo 148 del Código Civil Federal que prohíben el matrimonio infantil y adolescente; así como las reformas al código civil local, se realizaron diversos esfuerzos sobre este tema.

Desde el inicio fue uno de los objetivos del SIPINNA, impulsamos mucho esta reforma (prohibición del matrimonio en menores de 18 años) con reuniones con diputados, había una diputada que tomó esta causa y empujó fuerte y fue uno de los objetivos que logramos.

[...] En el PROESPINNA sí había un rubro, creo que sí lo recuerdo, ya no tanto en hacer la reforma porque estábamos conscientes que era cuestión de tiempo para que se aprobara, pero sí recuerdo que había un rubro precisamente enfocado en prevenir estas prácticas, sobretodo hubo mucha discusión en el tema, precisamente de cuestiones culturales en La Montaña de Guerrero, pues es una cuestión arraigada culturalmente que tienen y ver la forma de pensar una estrategia para lograr erradicar estas prácticas pero también al mismo tiempo, procurando los derechos de las personas, generalmente de pueblos originarios para respetar su cultura y respetar su derecho, como equilibrar tanto el derecho de las niñas a no ser partícipes de estas prácticas pero también a equilibrar el derecho de los pueblos originarios, fue un tema que se discutió y si hubo algo en el programa. (Comunicación personal anónima-01/10/2021)

A nivel estatal, este problema también ha sido expuesto y discutido por varias autoridades, por ejemplo, la Comisión Estatal de Derechos Humanos²⁴ en conjunto con el Congreso local han llevado a cabo mesas de trabajo para señalar y visibilizar el problema en mención, así como para proponer soluciones legales a este problema. Se ha planteado la posibilidad de sancionar a autoridades que conozcan de uniones con niñas o adolescentes y no informen al respecto a las autoridades competentes.

Existe una preocupación por parte del poder legislativo en torno a las uniones tempranas, pues si bien a nivel legal esta práctica no está permitida, los usos y costumbres, particularmente aquellos que prevalecen en la Sierra del estado, promueven un concepto alrededor del valor de la mujer como objeto. Por su parte, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Guerrero apunta lo siguiente: “(las niñas y adolescentes) son utilizadas para los quehaceres domésticos y muchas veces sujetas a maltrato, pues el “cónyuge” se considera con derecho a ello y desquitar así su inversión”.²⁵

El Estado de Guerrero, al igual que otras entidades federativas que comparten el problema social en estudio, posee características socio-culturales que dificultan el problema asociado con los MUITF, debido a usos, costumbres y prácticas de muchas comunidades, vinculadas a situaciones de pobreza y marginación, principalmente en la región de La Montaña, en donde los 19 municipios que la conforman, con base en lo reportado por CONEVAL²⁶, están entre los más pobres del país, con población mayoritariamente indígena, siendo Cochoapa el Grande, donde el 99.8% de la población vive en pobreza; mientras que en los otros 18, un promedio de entre 7 y 9 pobladores de cada 10 son pobres.

Esta preocupación ha sido documentada y señalada particularmente por representantes federales. Es el caso de la ex diputada Martha Tagle, quien presentó una proposición con punto de acuerdo²⁷ mediante la cual

24 Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, “CDHEG presente en mesa de trabajo para erradicar el matrimonio infantil”, fecha: 2 de julio de 2021, consultado: 2 de octubre de 2021, disponible en: <http://cdheg.org/actividades/detalles/378>

25 Ídem.

26 Ídem.

27 Martha Tagle Martínez del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, “Punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Gobernación y al SIPINNA a tomar las medidas necesarias para investigar y sancionar a quienes resulten responsables de la venta de niñas en el estado de Guerrero” Gaceta del Senado de la República, fecha: 19 de mayo de 2021, disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-05-19-1/assets/documentos/PA_MC_Dip_Tagle_venta_ninas_Guerrero.pdf

buscó que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhorte al Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) para que en el marco de sus atribuciones “desarrolle todas las medidas necesarias para que se investigue y sancione a quienes resulten responsables de la venta de niñas -en concepto de matrimonio- en el Estado de Guerrero para garantizar que las niñas ejerzan sus derechos y vivan una vida digna”.

Asimismo, durante el mes de mayo de 2021, diversos periódicos de circulación nacional publicaron notas sobre la venta de niñas en el Estado de Guerrero, lo cual desembocó en una carta abierta²⁸ firmada por diversas Secretarías Ejecutivas del SIPINNA Estatales y Organizaciones de la Sociedad Civil, entre otros, a favor de una activación urgente e integral del Sistema de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes dirigida a la entonces Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordeiro, Alejandro Encinas, Subsecretario de Derechos Humanos, Oliver Castañeda Correa, Procurador Federal de Protección de Niñas, Niños, y Adolescentes; así como al gobernador saliente de Guerrero Héctor Astudillo Flores y a la candidata y candidatos a la gubernatura del estado de Guerrero; lo cual desembocó en un posicionamiento por parte del Subsecretario de Derechos Humanos, Alejandro Encinas²⁹, en donde anunció que se iniciaría en Guerrero una estrategia nacional para evitar el matrimonio infantil forzado, así como la violencia sexual en contra de niñas y adolescentes.

En virtud de lo anterior, en el marco de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA), el 23 de septiembre de 2021 se presentó la campaña “¡Yo decido! y ¡Yo exijo respeto!”³⁰ enfocada principalmente a la población en entornos rurales e indígenas, en donde la Secretaria General del Consejo Nacional de Población, destacó que en elaboración de la campaña de la ENAPEA 2021 participaron personas adolescentes de comunidades indígenas de Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Tabasco.

28 Save the Children. La venta de niñas debe terminar ya. (mayo, 2021). Consultado el 15 de agosto de 2021, disponible en: <https://www.savethechildren.mx/enterate/noticias/la-venta%E2%80%9D-de-ninas-debe-terminar-ya>

29 Herrero, R. (22 de julio 2021). Alista Segob estrategia contra la venta de niñas. Periódico Reforma. Consultado el 10 de agosto de 2021, disponible en: https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/alista-segob-estrategia-contra-la-venta-de-ninas/ar2225331

30 Subsecretaría de Educación Media Superior. (23 septiembre 2021). Reitera SEP compromiso con la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes. Consultado el 25 de octubre de 2021, disponible en: http://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/es_mx/sems/Reitera_SEP_compromiso_con_la_Estrategia_Nacional_para_la_Prevencion_del_Embarazo_en_Adolescentes

En específico, en la campaña '¡Yo exijo respeto!' la dependencia gubernamental hace un llamado a madres, padres y personas cuidadoras a visibilizar el delito de la violencia sexual hacia niñas y adolescentes, que en muchas ocasiones ocurre en entornos aparentemente seguros como el hogar o la escuela, y puede derivar en casos de embarazos infantiles, pudiendo ser producto de las uniones tempranas o el matrimonio infantil, lo cual puede ser una estrategia que abone en las recientes exigencias públicas realizadas para detener esta práctica.

Durante el mes de octubre de 2021, se volvió a generar un movimiento mediático en diversos medios de circulación nacional, con motivo del encarcelamiento de una niña³¹ en Cochoapa El Grande, perteneciente a la región de La Montaña de Guerrero, lo cual expuso de nueva cuenta la problemática de la venta de niñas para uniones informales forzadas, y la exposición al abuso sexual de la cual son sujetas por otros miembros de la familia.

Lo anterior, ha dado pie a diversas declaraciones de autoridades a nivel nacional y local, al igual que de organizaciones de la sociedad civil, que por un lado el Ejecutivo Federal ha minimizado en cuanto a la gravedad y causas del problema³²; a nivel estatal el gobierno entrante³³ hace un reconocimiento real del mismo y solicita la intervención de la Organización de las Naciones Unidas; y por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil locales³⁴ generando un análisis más cercano en cuanto al deterioro de algunas tradiciones, a partir de fenómenos migratorios, y que a la vez se estigmatiza de manera generalizada a los pueblos originarios en cuanto a sus usos y costumbres.

Finalmente, con el objetivo de obtener información precisa sobre la asignación de un presupuesto, tanto para el funcionamiento del SIPINNA Estatal, como de la existencia de alguna estrategia dirigida a

31 Bellinghausen, H. (22 de octubre, 2021). Venta de niñas en Guerrero, lejos de tradiciones de pueblos originarios, Periódico La Jornada. Consultado el 28 de octubre de 2021, disponible en:<https://www.jornada.com.mx/notas/2021/10/22/estados/venta-de-ninas-en-guerrero-lejos-de-tradiciones-de-pueblos-origi-narios/>

32 Por la Redacción (24 de octubre de 2021). AMLO minimiza venta de niñas en Guerrero: "no es la regla en comunidades" AMLO minimiza venta de niñas en Guerrero: "no es la regla en comunidades". Periódico La Jornada. Consultado el 29 de octubre de 2021, disponible en:<https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/10/24/amlo-minimiza-venta-de-ninas-en-guerrero-no-es-la-regla-en-comunidades-274524.html>

33 García, R. (27 de octubre de 2021). Venta de niñas en Guerrero: Evelyn Salgado pide intervención de la ONU. Periódico El Financiero. Consultado el 27 de octubre de 2021, disponible en:<https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2021/10/27/venta-de-ninas-en-guerrero-evelyn-salgado-pide-intervencion-de-la-onu/>

34 Ibidem

la prevención de los MUITF, se logró contactar a diversos funcionarios de la administración anterior, sin embargo, por motivos de agenda, a la fecha (octubre de 2021), no se pudieron concretar dichas entrevistas.

SIPINNA Municipal En la región de La Montaña es en donde se ha presentado históricamente y con el mayor índice de MUITF en el estado de Guerrero. En un primer momento, el objetivo pretendía realizar la investigación en algún municipio de la región de La Montaña, tanto por la información pública que ha documentado los casos de venta de niñas y adolescentes para matrimonio o uniones formales e informales, así como por el programa comunitario “Ayúdalas a no llegar al altar”³⁵, implementado por nuestra organización desde el año 2015 en el municipio de Metlatónoc, en donde el cambio normativo ha sido fundamental en el trabajo directo con las comunidades indígenas, en su idioma local, el cual ha ofrecido conceptos de derechos humanos y los ha vinculado con su cosmovisión para que estas prácticas se vayan erradicando progresivamente, ya que la cultura cambia, se adapta y se reforma constantemente; las personas cambian sus actitudes y comportamientos cuando comprenden la indignidad y los riesgos de las prácticas nocivas, y comprenden que se pueden renunciar sin dejar atrás los aspectos significativos de su cultura.

Debido a que el Ayuntamiento de Metlatónoc no tiene instalado aún el SIPINNA³⁶, se pretendió realizar el estudio de caso en el municipio de Tlapa de Comonfort, sin embargo, debido al cambio de administración a nivel municipal y estatal desde el mes de septiembre, no fue posible lograr comunicación directa y respuesta por parte de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA en ese municipio, a través de numerosos intentos, quien también representaba un cargo dentro del DIF municipal³⁷.

Se realizaron intentos de comunicación con otras Secretarías Ejecutivas del SIPINNA en La Región de La Montaña, como en el caso de Olinalá y Cochoapa; así como en municipios de otras regiones, Acapulco

.....
35 Instituto Mexicano de Investigación de Familia y Población, Ayúdalas a no llegar al altar: acabemos con el matrimonio infantil en México, disponible en: <https://yoquieroyopuedo.org.mx/es/matrimonio-infantil>

36 Se realizó solicitud de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, para conocer las causas de que no se haya realizado el nombramiento de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA Municipal.

37 Con base en datos publicados en la página oficial del gobierno de Tlapa de Comonfort, en la sección “Directorio de Funcionarios” hasta septiembre de 2021, sin embargo, debido al cambio de administración, esta página ha sido suspendida. Disponible en: <http://www.tlapadecomonfort.gob.mx/cgi-sys/suspendedpage.cgi>

y Chilpancingo, sin embargo, no se obtuvo respuesta alguna, por parte de los responsables; así como no se encontró información publicada en las diferentes páginas electrónicas oficiales de los gobiernos municipales, referentes al SIPINNA.

Un aspecto central en las dificultades para integrar la experiencia en la operación del SIPINNA a nivel municipal, se debe al cambio de gobierno, ésta podría ser un área de oportunidad prioritaria, que ante los cambios de gobierno estatal o municipal se queden sin información y operación ambos sistemas. Por otra parte, podemos inferir que, por la escasa respuesta a las solicitudes de información, a través de los portales de transparencia, la escasa información publicada en las páginas oficiales y la falta respuesta por parte de los Directores Ejecutivos de los SIPINNA, si bien, se constituyeron diversos sistemas municipales, no existió una planeación estratégica y transversal y su correspondiente ejecución.

En la época en la que estuve, se instaló el Sistema en Tlapa, si no me equivoco, al ser un municipio grande, al ser un ayuntamiento grande, están involucrados en estos temas y con interés en participar. Tlapa es el municipio más importante, entonces ellos fueron de los primeros. ¿Cómo operaron? Realmente en el tiempo que yo estuve, el objetivo era instalarlos, pero realmente no recuerdo que hubiera una operación, más que salvo Acapulco, quizás Chilpancingo que ya estaban operando de manera regular, que ya estaban empezando a tener sesiones. (Comunicación personal anónima - 01/10/2021)



CONCLUSIONES


En cuanto al *presupuesto*:

- En el plano nacional: Aunque hubo un incremento en el presupuesto nominal de 2018 a 2019, disminuyó el presupuesto ejercido a nivel federal.
- No existe claridad sobre los recursos con los que cuentan las dependencias y para qué son destinados, en los tres niveles de gobierno.
- A nivel estatal, durante la administración anterior, no se asignaron recursos al Sistema Ejecutivo estatal y municipales, desde 2019 a la fecha.

En lo relativo a la LGDNNA y el SIPINNA:

- Existe una falta de transversalidad en los recursos públicos y en la planeación de las estrategias para la operatividad, ya que no se establecen con claridad las responsabilidades directas sobre el presupuesto y los programas ejecutados.
- La Secretaría Ejecutiva coordina los esfuerzos y cada dependencia administra los recursos destinados para la coordinación de las instancias que atienden a las NNA, a partir de sus propios presupuestos. Esto provoca una falla de diseño institucional, pues no existe una definición directa en las responsabilidades para la ejecución de las obligaciones de la LGDNNA.
- En el contexto de la pandemia por Covid-19 no se concentraron esfuerzos presupuestarios y programáticos para la prevención de los MUITF, pese a las previsiones del impacto económico en la ciudadanía.





Se realizaron diversos esfuerzos durante la primera fase a nivel nacional, estatal y municipal en la creación y constitución de los SIPINNA; sin embargo, en el seguimiento, fortalecimiento y operación de los mismos, no se tuvo acceso a información sobre los logros alcanzados y se desconoce el rumbo que tendrán en los años venideros. La ausencia de una memoria sobre la operación, logros, dificultades o limitaciones configuran un escenario complicado para mejorar la implementación de esta política pública.

Se presentaron obstáculos en el sistema nivel nacional para solicitar información pública a las autoridades a nivel estatal y municipales, y en el sistema estatal la respuesta fue parcial o nula.

Con la información solicitada y recabada en el ámbito estatal, no se logró obtener el PROESPINNA y referencias concretas sobre la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil. A pesar de este esfuerzo concreto por conocer cuáles fueron las estrategias y actividades puestas en marcha en los años previos y quiénes son los integrantes de la sociedad civil organizada participantes, no hay información pública sobre ambos aspectos.

Los cambios de administración gubernamentales en el estado de Guerrero dificultan el acceso a la información pública, desapareció la página que había sido creada para el SIPINNA estatal. Una variedad de solicitudes de acceso a la información no fueron respondidas. Además de que se percibe una confusión entre el papel del DIF y los SIPINNA.

Fortalezas y Áreas de Oportunidad en la instalación y operación del SIPINNA Nacional desde la percepción de un integrante del Consejo Consultivo del SIPINNA:

Hay un tema base que es el desinterés sobre el asunto infantil, no hay ni la percepción ni el interés sobre qué es un grupo de población estratégico para el propio país, entonces yo creo que tendríamos que empezar por

ahí, había un resquicio que se estaba intentando usar cuando estaba la Secretaria de Gobernación, que por su trabajo, por su percepción, podría tener mejores elementos para poder apoyar este tipo de cosas, pero me parece que el actual Secretario de Gobernación, no es un tema que le interese y que esté al pendiente, me parece que la estancia de la disciplina dentro de la SEGOB, entre la egida que por elementos centrales tiene otro sentido, va a decaer, espero equivocarme, si ya estaba de capa caída, creo que actualmente va a decaer aún más, pero me parece que si hay un problema de desinterés, por lo tanto el SIPINNA va a quedar en su mínima versión, y yo creo que ahí el efecto que había logrado con muchas ganas, mucho verbo pero con mucho trabajo pues prácticamente va a desaparecer. En tanto que vamos a cambiar gobiernos en 15-16 estados, que van a entrar con una lógica totalmente distinta.

Si no hay una labor de inicio en turno a estos nuevos gobiernos, que están tomando posesión, pues prácticamente el tema se va a olvidar, porque no es un tema que cause ningún problema de gobernabilidad, digamos en lo inmediato, excepto algunos casos extremos como el tema de los niños con cáncer, que generó problemas con el gobierno y los de padres de estos niños, pero fuera de eso no es un tema que afecte los temas electorales, no es un problema que sea de impacto en la cuestión, de la seguridad, quizá lo más relevante sería otra vez el tema de los jóvenes que pudieran generar un problema en la seguridad y estos asuntos de delincuencia, en contextos donde el crimen organizado está haciendo uso de ellos, entonces me parece que los siguientes tres años, serán prácticamente del olvido del tema, espero equivocarme y pediré disculpas si esto no sucede, pero no le veo otro camino. (Integrante del consejo consultivo del SIPINNA, 29-09-2021)

Fortalezas y Áreas de Oportunidad en la instalación y operación del SIPINNA Estatal desde la percepción de un integrante del Consejo Consultivo del SIPINNA:

La fortaleza era el compromiso de los que estábamos ahí, las personas que trabajábamos ahí, el acompañamiento que tuvimos de la sociedad civil y

de organismos internacionales como fue UNICEF, que nos dio un apoyo y acompañamiento en el desarrollo del programa estatal, yo creo que en ese momento había muchas áreas de oportunidad. Principalmente, al ser un organismo de reciente creación, buscar la manera de sobretodo con las personas que tomaban las decisiones, de hacerles ver la importancia del Sistema, de lo que implicaba el Sistema, no era una dependencia más, sino un Sistema precisamente que conjuntaba a distintas dependencias del gobierno del estado, sociedad civil, para enfocar y encarrilar la política pública, en materia de derechos de la niñez y sobretodo articular en el sentido de que, había un tanto de repetición de programas, que hacían de manera aislada las distintas dependencias, la Secretaría de Salud, la Secretaría de la Juventud, que mejor enfocados y mejor coordinados pues podían tener mejores resultados, yo creo que esa es una de las áreas de oportunidad que tuvimos en su momento y que quizás aún existan. (Comunicación personal anónima- 01/10/2021)

Respecto a los elementos culturales



Aún existe un sustento cultural que fricciona con los derechos de las NNA y que dificulta la implementación de estrategias por parte de las instituciones que atienden el problema, el cual puede ser abordado de manera integral, a partir de estrategias que involucren a todos y cada uno de los miembros de las comunidades.



RECOMENDACIONES

En cuanto al presupuesto:

- Exhortar a las autoridades estatales a instaurar o desarrollar un sistema de información presupuestaria similar al que actualiza la SHCP, denominado Transparencia Presupuestaria. Proponer una modificación a la LGDNNA y la Ley 812 del Estado de Guerrero que asegure no solamente la asignación mínima de presupuesto progresivo, sino también del ejercicio del mismo.
- Etiquetar y destinar recursos públicos específicos para la atención de los problemas definidos con anterioridad en el PRONAPINNA y PROESPINNA.
- Exhortar a los legisladores estatales a auditar exhaustivamente el presupuesto destinado a la atención de los derechos de NNA. Asignar una partida presupuestal específica para la prevención de las uniones infantiles formales e informales con metas específicas, responsables y medio de verificación públicos.

En lo relativo a la *LGDNNA* y el *SIPINNA*:

- Fortalecer el enfoque de transversalidad que da origen a los Sistemas Nacional y Estatales, pues debido a la falta de coordinación, ninguna dependencia hace propias sus responsabilidades jurídicas.
- Promover la difusión de la misión y visión de los objetivos que persigue el SIPINNA, a nivel federal, estatal y municipal y propiciar espacios de diálogo interinstitucionales que involucren a las autoridades en todos los niveles dentro de los sistemas, que por mandato deben cumplir.



- Promover la profesionalización de los servidores públicos en materia de derechos de NNA.
- Elaboración y publicación del PROESPINNA y de los programas municipales, con metas, actividades, indicadores y medios de verificación públicos, que integre una estrategia específica para la prevención de las uniones infantiles informales o forzadas. Incluir las voces de NNA en el diagnóstico, planeación y ejecución de los programas; así como de los miembros de la comunidad.
- Asegurar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil, establecidas por normativa, que abonen en la planeación del PROESPINNA y en la ejecución de estrategias temáticas.
- Evaluar por parte del CONEVAL a los SIPINNAS estatales y municipales, con base en las metas establecidas en sus respectivos PROESPINNA.
- Crear un censo de beneficiarios de los Sistemas Estatales por programa y / o estrategia, que permita la rendición de cuentas y la evaluación de los mismos, esto con el propósito de que puedan ser evaluados de mejor manera por los organismos correspondientes. Asimismo, este Censo serviría de punto de partida para la ejecución de políticas públicas en la materia.
- Crear una línea telefónica nacional dirigida a NNA para el levantamiento de denuncias por la violación a sus derechos, así como asesoría, que permita el monitoreo y seguimiento de aquellas denuncias.

BIBLIOGRAFÍA

- Bellinghausen, H. (22 de octubre de 2021). Venta de niñas en Guerrero, lejos de tradiciones de pueblos originarios. Periódico La Jornada. Consultado el 22 de octubre de 2021, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/10/22/estados/venta-de-ninas-en-guerrero-lejos-de-tradiciones-de-pueblos-originarios/>
- Censo de Población y Vivienda (2020). Panorama socio-demográfico de México: Censo de Población y Vivienda 2020 / Instituto Nacional de Estadística y Geografía. -- México: INEGI, c 2021.
- Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, “CDHEG presente en mesa de trabajo para erradicar el matrimonio infantil”, fecha: 2 de julio de 2021, consultado el 2 de octubre de 2021, disponible en: <http://cdheg.org/actividades/detalles/378>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). Informe de Pobreza y Evaluación.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Consultado el 20 de octubre de 2021. Disponible en: http://sitios.dif.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/planeacion_institucional/documentos/12_S149_Completo.pdf
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (27 abril, 2020) “Repercusión de la pandemia de COVID-19 en la planificación familiar y la eliminación de la violencia de género, la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil”. Consultado el 3 junio de 2020, en: https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/COVID-19%20impact%20brief%20for%20UNFPA_24%20April%202020_ES_0.pdf
- García, R. (27 de octubre de 2021). Venta de niñas en Guerrero: Evelyn Salgado pide intervención de la ONU. Periódico El Financiero. Consultado el 27 de octubre de 2021, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2021/10/27/venta-de-ninas-en-guerrero-evelyn-salgado-pide-intervencion-de-la-onu/>
- Herrero, R. (22 de julio 2021). Alista Segob estrategia contra la venta de niñas. Periódico Reforma. Consultado el 10 de agosto de 2021, disponible en: https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/alista-segob-estrategia-contra-la-venta-de-ninas/ar2225331
- Instituto Mexicano de Investigación de Familia y Población, Ayúdalas a no llegar al altar: acabemos con el matrimonio infantil en México, disponible en: <https://yoquieroyopuedo.org.mx/es/matrimonio-infantil>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Distribución de la población de 12 y más años según situación conyugal y sexo por entidad federativa, años censales de 2015 y 2020. Consultado el 2 de septiembre de 2021, disponible en: https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Nupcialidad_Nupcialidad_01_2b0aed82-119d-4002-a62e-b26d4bf06bf2

Martha Tagle Martínez del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, “Punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Gobernación y al SIPINNA a tomar las medidas necesarias para investigar y sancionar a quienes resulten responsables de la venta de niñas en el estado de Guerrero” Gaceta del Senado de la República, fecha: 19 de mayo de 2021, disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-05-19-1/assets/documentos/PA_MC_Dip_Tagle_venta_ninas_Guerrero.pdf

Observatorio de Mortalidad Materna. Modelo de Monitoreo de Políticas Públicas. Consultado el 23 de agosto, Disponible en: <https://omm.org.mx/wp-content/uploads/2020/06/Tr%C3%ADptico-Modelo-de-monitoreo-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>

Organización de las Naciones Unidas, Matrimonio Infantil y Uniones Tempranas en América Latina y el Caribe en contextos humanitarios y de crisis. Consultado el 29 de julio de 2021, disponible en: <https://www.unicef.org/lac/media/17561/file/nota-tecnica-miut-esp.pdf>

Organización de las Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, “5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. Consultado el 2 de agosto de 2021, disponible en: <http://agenda2030.mx/ODSGoalSelected.html?ti=T&cveArb=ODS0050&goal=0&lang=es#/ind>

Periódico Oficial del Estado de Baja California, Edición 69 del 14 de septiembre de 2021, disponible en: <https://wsxtbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2021/Septiembre&nombreArchivo=Periodico-69-CXXVI-II-2021914-N%C3%A9MERO%20ESPECIAL%20-%20SECCI%C3%93N%20I.pdf&descargar=false>

Rivero y Palma, “Informe sobre uniones tempranas en México”, Investigación en Salud y Demografía (Insad), pág. 6, 2015. Consultado el 2 de agosto de 2021, disponible en: http://insad.com.mx/site/wp-content/uploads/2017/08/Informe-sobre-Uniones-Tempranas-en-Mexico_2017.pdf

Secretaría de Gobernación “Presupuesto de Egresos de la Federación”, S/f, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=189>

Save the Children. La venta de niñas debe terminar ya. (mayo, 2021). Consultado el 15 de agosto de 2021, disponible en: <https://www.savethechildren.mx/enterate/noticias/la-venta%E2%80%9D-de-ninas-debe-terminar-ya>

Secretaría de Gobernación (05 de febrero de 2021). Cierra Ricardo Bucio etapa como secretario ejecutivo del SIPINNA. Comunicado. Consultado el 15 agosto 2021, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/cierra-ricardo-bucio-etapa-como-secretario-ejecutivo-del-sipinna>

Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), 2021, ¿Qué es el SIPINNA? Gobierno de México: sipinna. Consultado el 15 de agosto de 2021, disponible en: https://www.gob.mx/sipinna/que-hacemoshttps://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/629040/QUE_ES_EL_SIPINNA-120421-VF-.pdf

Subsecretaría de Educación Media Superior. (23 septiembre 2021). Reitera SEP compromiso con la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes. Consultado el 25 de octubre de 2021, disponible en: http://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/es_mx/sems/Reitera_SEP_compromiso_con_la_Estrategia_Nacional_para_la_Preencion_del_Embarazo_en_Adolescentes

ENTREVISTAS

Entrevista 1. Dr. José Antonio Pérez Islas (29/09/2021). Integrante del Consejo Consultivo del SIPINNA

Entrevista 2. Anónimo (01/10/2021). Ex integrante del Secretariado Ejecutivo del SIPINNA Guerrero

ANEXO I

Solicitud de Información realizada al SIPINNA

A quien corresponda:

De conformidad con lo dispuesto en el apartado A, fracción I del artículo 6 y 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como lo expuesto en los artículos 4, 6, 7 y 8 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, solicito de la manera más respetuosa a esta H. Autoridad me proporcione, en formato de datos abiertos y accesibles, la siguiente información

1. Presupuesto asignado y ejercido para la ejecución del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes durante los siguientes años fiscales: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 (para este último año, será suficiente indicar el gasto aprobado y ejercido a la fecha de la contestación de la presente solicitud).
2. Presupuesto asignado y ejercido para la ejecución y/o operación de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes durante los siguientes años fiscales: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 (para este último año, será suficiente indicar el gasto aprobado y ejercido a la fecha de la contestación de la presente solicitud).
3. Presupuesto asignado y ejercido para la prevención de matrimonios en menores de 18 años, durante los siguientes años fiscales: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 (para este último año, será suficiente indicar el gasto aprobado y ejercido a la fecha de la contestación de la presente solicitud)
4. Presupuesto asignado y ejercido para la ejecución de acciones preventivas tendientes a disminuir los embarazos de las niñas y adolescentes (menores

de 18 años), de conformidad con el artículo 50, fracción VI de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, durante los siguientes años fiscales: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 (para este último año, será suficiente indicar el gasto aprobado y ejercido a la fecha de la contestación de la presente solicitud).

5. Presupuesto asignado y ejercido para la ejecución de acciones preventivas tendientes a detectar y atender los casos de violencia familiar y sexual, de conformidad con lo expuesto en el artículo 50, fracción XIV de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, durante los siguientes años fiscales: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 (para este último año, será suficiente indicar el gasto aprobado y ejercido a la fecha de la contestación de la presente solicitud).
6. Los informes, dictámenes, reportes o cualquier documento que avale las acciones de autoridad ejercidas de conformidad en lo establecido en el artículo 117, fracciones IV y V de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

