



GIRLS NOT BRIDES

The Global Partnership
to End Child Marriage



LA SOCIEDAD CIVIL Y LA INCIDENCIA EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA ABORDAR LOS MATRIMONIOS Y LAS UNIONES INFANTILES, TEMPORANAS Y FORZADAS

Seis estudios de caso

June 2020

CONTENIDO

Proyecto 1: Implementación de un enfoque presupuestario con perspectiva de género en las zonas de Enugu y Nsukka en el estado de Enugu, Nigeria	1
Proyecto 2: Campaña de incidencia en el presupuesto público con perspectiva de género para abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en la provincia de Punjab, Pakistán	6
Proyecto 3 : Incidencia en el presupuesto público para la implementación de comités de supervisión a nivel distrital para abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas y para financiar albergues para mujeres destinados a dar apoyo a niñas y adolescentes unidas en la provincia de Sindh, Pakistán.....	10
Proyecto 4: Linda Mtoto (Protege a una niña o adolescente), Kenia.....	14
Proyecto 5: Protección de la infancia a través de la incidencia en el presupuesto público para abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en las prefecturas de Est-Mono y Anié, Togo	17
Proyecto 6: Asignación de presupuesto para la prevención de los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en México: el caso del SIPINNA y su aplicación a nivel federal, estatal y municipal	21

Proyecto 1: Implementación de un enfoque presupuestario con perspectiva de género en las zonas de Enugu y Nsukka en el estado de Enugu, Nigeria

Organización miembro de Girls Not Brides: Asociación para el Mejoramiento de la Población Rural (SIRP, por sus siglas en inglés), estado de Enugu, Nigeria

Suma destinada a la financiación del proyecto piloto: US\$8.330



IMAGEN: Participantes en un diálogo estatal/público sobre la incidencia presupuestaria en el estado de Enugu, Nigeria. Foto: Girls Not Brides/SIRP

1. Contexto nacional

El 43% de las niñas y adolescentes en Nigeria se unen antes de cumplir los 18 años de edad y el 16% antes de cumplir 15 años.¹ Los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas (MUITF) son más comunes en el noroeste y el noreste del país, donde hasta 68% de las mujeres entre 20 y 49 años se unieron de manera temprana.² Los MUITF son más frecuentes en los hogares de las zonas rurales más pobres de Nigeria.³ Abordarlos podría generar en el país 7.6 mil millones

de dólares adicionales en ingresos y productividad.⁴

En 2016, el Ministerio de Asuntos de la Mujer y Desarrollo Social puso en marcha una estrategia para abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas.⁵ La visión de la estrategia es reducir los MUITF en un 40% para el año 2020 y eliminar la práctica por completo para el año 2030. Se trata de uno de los principales marcos de política pública utilizados por la SIRP para hacer

¹ Comisión Nacional de Población (NPC, por sus siglas en inglés) e ICF, *Nigeria demographic and health survey 2018*, 2019.

² Oficina Nacional de Estadística y UNICEF, *Multiple indicator cluster survey 2016-17: Survey findings report*, 2017.

³ Ibid.

⁴ Banco Mundial, *Economic impacts of child marriage: Work, earnings and household welfare brief*, 2017.

⁵ Ministerio Federal de Asuntos de la Mujer y Desarrollo Social, *National strategy to end child marriage in Nigeria (2016-2021)*, 2016.

que el gobierno rinda cuentas con respecto a este proyecto.

2. Resumen del proyecto

En este proyecto, la SIRP trabajó en la institucionalización de la implementación del presupuesto con perspectiva de género anual en las zonas de Enugu y Nsukka en el estado de Enugu en Nigeria. La organización trabajó para orientar las asignaciones presupuestarias hacia intervenciones que apoyen a las niñas y adolescentes y que aborden los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en el presupuesto del estado de Enugu en 2020.

La SIRP utilizó marcos normativos clave para fortalecer los sistemas de rendición de cuentas y aumentar la asignación presupuestal. Dichos marcos fueron el Marco estratégico nacional de políticas de igualdad de género (plan de implementación) 2008–2013, la Estrategia nacional para abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas 2016–2021, la aplicación de la Ley sobre los Derechos de la Infancia del Estado de Enugu 2004 y el proyecto de Ley para la Prohibición de la Violencia en contra de las Personas de 2019.

3. La SIRP trabajó con

- Ministerio de Género y Desarrollo Social
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Presupuesto y Planeación
- Integrantes del poder legislativo y judicial
- Organizaciones de la sociedad civil (OSC)

- Medios de comunicación

4. Logros de la SIRP

- Las partidas presupuestarias que apoyan a las niñas y adolescentes y que abordan los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas se institucionalizaron en el presupuesto del estado de Enugu para 2020, al que se le asignaron aproximadamente 6.8 millones de dólares destinados a:
 - la protección de la infancia y la protección social
 - que las niñas y adolescentes terminen la escuela primaria
 - la reducción de la desigualdad de género y el aumento de la asistencia a la escuela secundaria
 - el suministro de toallas sanitarias a niñas, adolescentes y jóvenes



IMAGEN: El presupuesto estatal de Enugu para el período 2019-21 incluye ahora líneas presupuestarias que apoyan a las adolescentes y abordan el matrimonio infantil.

Foto: Girls Not Brides/SIRP

- **El organismo de Secretarías Permanentes se comprometió de manera oficial a elaborar presupuestos con perspectiva de género, como marco para la elaboración del presupuesto anual del estado, a partir de 2020.** Entre las actividades que realizarán se encuentran:
 - Promover la incorporación de la perspectiva de género al tomar en cuenta la recaudación de ingresos y los gastos
 - Analizar los impactos del presupuesto diferenciados por género
 - Ajustar las decisiones y prioridades en materia de presupuesto según las diferentes necesidades de las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres y sus pares masculinos

Esto se logró gracias a la capacitación impartida a 50 personas responsables de la formulación de políticas públicas y personas funcionarias gubernamentales, así como al Diálogo Estatal sobre la elaboración de presupuestos con perspectiva de género con integrantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación. El compromiso oficial fue el resultado de la capacitación dada a los Secretarías Permanentes y Autoridades Presupuestarias sobre cómo elaborar presupuestos con perspectiva de género.

- **Los medios de comunicación y la sociedad civil tienen mayor conocimiento sobre los principales temas políticos que afectan las decisiones del gobierno en materia**

de presupuesto y pueden ejercer influencia en el ámbito estatal.

También son más conscientes del papel que tienen en la supervisión del gasto público y pueden señalar los gastos indebidos a través de integrantes de la Asamblea Legislativa del estado de Enugu, los medios de comunicación y la movilización pública. Lo anterior se logró mediante la capacitación para la elaboración de presupuestos con perspectiva de género.

- **Las relaciones entre la SIRP y los Ministerios de Presupuesto y Planeación, Educación y Asuntos de Género son más sólidas y están dedicadas a la elaboración de presupuestos con perspectiva de género a partir de 2020.** Se creó un grupo de WhatsApp para que los actores gubernamentales y no gubernamentales compartan información relativa a buenas prácticas y materiales sobre la relación entre los presupuestos con perspectiva de género y los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en el mundo.
- **Un comité encabezado y convocado por Peace Nnji – la honorable comisionada para Asuntos de Género – elaborará un marco para aplicar la Ley sobre los Derechos de la Infancia en el Estado de Enugu (2016) y la Ley de Prohibición de la Violencia contra las Personas del estado de Enugu.** Estos dos estatutos tipifican como delito todas las formas de violencia de género (VG).

5. Principales hallazgos

- **La vinculación y la determinación de los costos de las intervenciones relativas a los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas con un programa y un presupuesto.** Puede resultar más eficaz colaborar con actores gubernamentales a fin de acordar algunas áreas de intervención clave en diferentes sectores. En relación con el presupuesto del estado de Enugu para el año 2020, la SIRP influyó en la vinculación de las partidas presupuestarias dirigidas a la “Protección de la infancia” y la “Finalización de la educación primaria” para las niñas y adolescentes en el marco de las clasificaciones presupuestarias funcionales y programáticas de los presupuestos correspondientes a los Ministerios de Género y Educación.
- **La adopción de un enfoque sistémico para promover que el gasto público se destine a cuestiones de género y bienestar social, tales como los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas (MUITF).** Esto se debe a que las cuestiones sociales relacionadas con la protección de la infancia y los MUITF a menudo se conceptualizan y presupuestran —cuando eso sucede— de forma incorrecta. En el presupuesto del estado de Enugu para 2020, la SIRP garantizó la adopción de un enfoque sistémico al destinar partidas presupuestarias para los sectores de protección social y protección de la infancia.

“Compartimos historias y experiencias de varias niñas y adolescentes que abandonaron la escuela en los 17 consejos de gobierno local del estado de Enugu [...] debido a la pobreza, la falta de acceso a las escuelas, al patriarcado y los consiguientes matrimonios o uniones infantiles, tempranas o forzadas de dichas niñas y adolescentes [...] Presentamos un escenario del impacto que tienen los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en las niñas y adolescentes y de esa manera logramos la aprobación de los actores gubernamentales.”

Dr Christopher Ugwu, SIRP

- **La incidencia política debe ir más allá de la asignación presupuestaria para abordar el tema de los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas.** Al implementar el proyecto piloto, la SIRP profundizó su comprensión de la complejidad que supone la elaboración de presupuestos para abordar los MUITF, sobre todo al:
 - Desafiar e influir en las políticas y presupuestos a nivel estatal (subnacional).
 - Abogar no sólo por más recursos, sino por un uso más equitativo y eficiente de dichos recursos con perspectiva de género.

- Abogar por recursos dentro y entre sectores, y por la protección de la infancia y de la educación de las niñas y adolescentes.
- Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno y de los procesos de elaboración de presupuestos participativos guiados por la ciudadanía.
- Influir en los procesos de toma de decisiones relativas a los presupuestos públicos; tanto por escrito como en los procesos informales de toma de decisiones “tras bambalinas”.
- **Las organizaciones de la sociedad civil pueden vincular las cifras relativas al presupuesto con historias de la vida real para construir un caso de inversión sobre los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas.** Las estadísticas, el costo de la inacción y los argumentos económicos por sí solos no sirven ni pueden servir para convencer a los gobiernos de adoptar medidas para abordar los MUITF.

Proyecto 2: Campaña de incidencia en el presupuesto público con perspectiva de género para abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en la provincia de Punjab, Pakistán

Organización miembro de Girls Not Brides: Asociación de Formación, Sensibilización y Empoderamiento Comunitario (FACES, por sus siglas en inglés), Pakistan

Suma destinada a la financiación del proyecto piloto: US\$7.831

1. Contexto nacional

En total, el 18% de las niñas y adolescentes en Pakistán se unen antes de cumplir los 18 años de edad y casi el 4% se une antes de los 15 años.⁶ Los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas (MUITF) son más frecuentes en las zonas rurales.⁷ Abordar los MUITF podría suponer un aumento del 13% en los ingresos y la productividad de las mujeres pakistaníes que se unieron de forma temprana.⁸

En virtud de la Ley de Restricción al Matrimonio Infantil de 1929, la edad mínima legal para contraer matrimonio es de 16 años en el caso de las adolescentes y 18 años para sus pares masculinos. En 2019, el Senado pakistaní aprobó una enmienda al proyecto de ley relativa a la restricción del matrimonio infantil para aumentar a 18 años la edad mínima para unirse en el caso de las adolescentes. Los partidos políticos religiosos pakistaníes se opusieron al proyecto de ley, bajo el argumento de que estaba en contra del islam, y recomendaron que se enviara al Consejo de Ideología Islámica (CII) antes de ser discutido en el Senado. Sin embargo, el proyecto de ley fue aprobado por el Senado y está pendiente de debate en la Asamblea Nacional.

Los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas se han vuelto un asunto provincial, dado que en 2010 se descentralizaron muchos poderes hacia las provincias y territorios. El gobierno del Punjab ha propuesto un proyecto de ley para modificar la edad mínima para unirse de 16 a 18 años (ya se ha aprobado un proyecto de ley que establece penas más severas para las uniones celebradas antes de los 16 años), y otras provincias han propuesto enmiendas similares (Baluchistán y Jyber Pajtunjwa). En la provincia de Sindh, la edad mínima para unirse es de 18 años para ambos sexos, tal como se define en la Ley de Restricción al Matrimonio Infantil de Sindh.

2. Resumen del proyecto

En este proyecto, FACES llevó a cabo una campaña de incidencia en el presupuesto público con perspectiva de género para abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en la provincia de Punjab, Pakistan. El objetivo era garantizar que los principales departamentos sectoriales del gobierno provincial del Punjab —los sectores educativo, de salud y de protección de la infancia— incorporaran en sus procesos de elaboración de presupuestos y planeación cuestiones relativas a los

⁶ Instituto Nacional de Estudios de Población (NIPS, por sus siglas en inglés) e ICF, [Pakistan Demographic and Health Survey 2017-18](#), 2019.

⁷ Ibid.

⁸ Banco Mundial y Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer, op. cit.

MUITF y a la igualdad de género para las niñas y adolescentes. FACES se centró en tres componentes principales:

- **Análisis presupuestario:** FACES realizó un análisis con perspectiva de género de los presupuestos destinados a la salud, la educación y la protección de la infancia en el Punjab para el periodo 2019-2020.
- **Campaña de incidencia en el presupuesto público:** FACES hizo un llamado para que los presupuestos sectoriales provinciales en materia de salud, educación y protección de la infancia respondan mejor a las necesidades de las niñas y adolescentes.
- **Compromisos presupuestarios por parte del gobierno:** FACES trabajó con actores gubernamentales clave para establecer una serie de compromisos sobre la forma en que incorporarían los cambios en el presupuesto destinado a mujeres, jóvenes, adolescentes y niñas en los presupuestos sectoriales en materia de salud, educación y protección de la infancia.

3. FACES trabajó con

En el marco del proyecto, FACES logró la participación directa de 75 actores seleccionados, entre ellos:

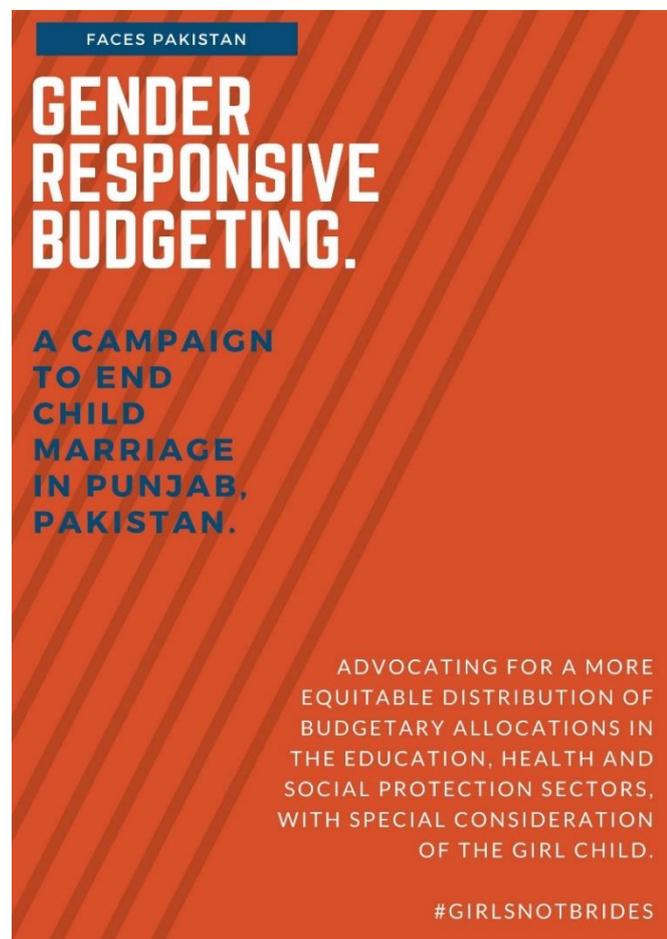
- Autoridades gubernamentales involucradas directamente en los procesos de elaboración de presupuestos
- Integrantes de la Asamblea Legislativa, en particular las mujeres y las personas que representan comisiones parlamentarias

IMAGEN: Una campaña para la presupuestación con perspectiva de género dirigida por FACES.
Foto: *Girls Not Brides*/FACES

- Personas líderes políticas involucradas en los procesos de elaboración de presupuestos provinciales
- Los medios de comunicación
- Otras organizaciones de la sociedad civil
- Representantes de la academia

4. Logros de FACES

- FACES utilizó su análisis presupuestario para sensibilizar a autoridades gubernamentales clave, integrantes de la Asamblea Legislativa, la sociedad civil, los medios de comunicación y los círculos académicos de los sectores de la educación, la salud y la protección de la infancia sobre la desigualdad de género existente en los presupuestos provinciales. Lo



hicieron a través de una campaña, reuniones y diálogos. FACES también sensibilizó a actores clave sobre la importancia de incorporar la perspectiva de género en la formulación de políticas, la planeación y la asignación de recursos.

- **Actores gubernamentales clave se comprometieron a aumentar las asignaciones presupuestarias y el ejercicio destinado a las mujeres, jóvenes, adolescentes y niñas en los presupuestos sectoriales de salud, educación y protección de la infancia.** Lo anterior se hizo en respuesta a:
 - La estrategia y los materiales de la campaña de incidencia en el presupuesto público, los informes de política sectorial, las presentaciones de los análisis presupuestarios sectoriales, el calendario y otros materiales de la campaña
 - Eventos y diálogos con actores clave, incluidos un taller y un diálogo sobre la incidencia en el presupuesto público y sesiones de consulta con integrantes de la Asamblea Legislativa y autoridades gubernamentales

Se prevé que en la próxima elaboración de presupuesto participe un grupo de trabajo interinstitucional con el fin de aumentar la coordinación entre los distintos departamentos. El grupo estará conformado por 10 integrantes provinciales de los principales departamentos sectoriales, entre ellos el Departamento de Derechos Humanos y Asuntos de las Minorías, la Célula de Implementación de Tratados del Punjab, el

Departamento de Desarrollo de las Mujeres, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de las Mujeres del Punjab, el Consejo de Planeación y Desarrollo, FACES Pakistán, el Departamento de Salud e integrantes de la Asamblea Legislativa.

5. Principales hallazgos

- **Hay muchas medidas eficaces desde el punto de vista económico que los gobiernos pueden adoptar para que sus presupuestos incorporen una perspectiva de género sin necesidad de aumentar los recursos financieros.** Éstas se pueden incorporar técnicamente en los procesos de planeación y elaboración de presupuestos, e institucionalizarse mediante el uso de los recursos existentes.
- **Los datos desagregados por género son fundamentales para elaborar presupuestos adecuados para las niñas y adolescentes.** Existen muchas lagunas en los datos relativos a las necesidades de las niñas y adolescentes en relación con los sectores de la educación, la salud y la protección de la infancia en el Punjab. Contar con mejores datos e información desagregados por género puede servir de base para tomar decisiones en materia de desarrollo, planeación e implementación de presupuestos con perspectiva de género. Esto es fundamental para satisfacer las necesidades de las niñas y adolescentes unidas y en situación de riesgo.

- **La participación de las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres es necesaria para garantizar la inclusión de sus necesidades en los presupuestos.** Sus voces suelen estar ausentes en los procesos de planeación y elaboración de presupuestos. Es necesario implementar estrategias que las incluyan. Por ejemplo, se puede nombrar a una persona de contacto para cada departamento sectorial que sirva de enlace con las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres, o incluir a una persona que las represente en el grupo de trabajo interdepartamental del gobierno.
- **La transparencia y la rendición de cuentas por parte del gobierno es un tema pendiente.** Es necesario reformar las estructuras gubernamentales del Punjab para garantizar que los fondos asignados a los presupuestos con perspectiva de género dirigidos a las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres se utilicen para los fines previstos y no se destinen a otros propósitos. Para mejorar la rendición de cuentas, los departamentos de los gobiernos provinciales deben actualizar de forma trimestral la información sobre las asignaciones presupuestales recibidas y cómo se gastaron. Toda la información relativa al presupuesto debe ser accesibles al público en todo momento.
- **El análisis presupuestario es una herramienta útil para comenzar el diálogo con actores clave.** Dicho análisis proporcionará información sobre las brechas y oportunidades que sustentarán los objetivos concretos de la incidencia en el presupuesto público. También es una herramienta útil para convocar a los actores clave a debatir y tomar decisiones sobre acciones específicas.

Proyecto 3 : Incidencia en el presupuesto público para la implementación de comités de supervisión a nivel distrital para abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas y para financiar albergues para mujeres destinados a dar apoyo a niñas y adolescentes unidas en la provincia de Sindh, Pakistán

Organización miembro de *Girls Not Brides*: Peace Foundation

Suma destinada a la financiación del proyecto piloto: US\$4.766

1. Contexto nacional

En total, el 18% de las niñas y adolescentes en Pakistán se unen antes de cumplir los 18 años de edad y casi el 4% se une antes de los 15 años.⁹ Los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas (MUITF) son más frecuentes en las zonas rurales.¹⁰ Abordarlos podría suponer un aumento del 13% en los ingresos y la productividad de las mujeres pakistaníes que se unieron de forma temprana.¹¹

En virtud de la Ley de Restricción al Matrimonio Infantil de 1929, la edad mínima legal para contraer matrimonio es de 16 años en el caso de las adolescentes y 18 años para sus pares masculinos. En 2019, el Senado pakistaní aprobó una enmienda al proyecto de ley relativa a la restricción del matrimonio infantil para aumentar a 18 años la edad mínima para unirse en el caso de las adolescentes. Los partidos políticos religiosos pakistaníes se opusieron al proyecto de ley —bajo el argumento de que estaba en contra del islam— y recomendaron que se enviara al Consejo de Ideología Islámica (CII) antes de ser discutido en el Senado. Sin embargo, el

proyecto de ley fue aprobado por el Senado y está pendiente de debate en la Asamblea Nacional.

Los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas se han vuelto un asunto provincial, dado que en 2010 se descentralizaron muchos poderes hacia las provincias y territorios. El gobierno del Punjab ha propuesto un proyecto de ley para modificar la edad mínima para unirse de 16 a 18 años (ya se ha aprobado un proyecto de ley que establece penas más severas para las uniones celebradas antes de los 16 años), y otras provincias han propuesto enmiendas similares (Baluchistán y Jyber Pajtunjwa). En la provincia de Sindh, la edad mínima para unirse es de 18 años para ambos sexos, tal como se define en la Ley de Restricción al Matrimonio Infantil de Sindh.

2. Resumen del proyecto

En este proyecto, Peace Foundation se centró en garantizar la asignación de recursos financieros para la implementación de disposiciones específicas de la enmienda a la Ley de Restricción al Matrimonio Infantil de 2016 y la Ley de Matrimonio Hindú de 2017, incluidos los comités de

⁹ Instituto Nacional de Estudios de Población (NIPS, por sus siglas en inglés) e ICF, op. cit.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Banco Mundial y Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer, op. cit.

supervisión a nivel distrital. También realizaron actividades de incidencia en el presupuesto público para financiar albergues para mujeres a nivel distrital en Sindh. Para ello, recurrieron a tres estrategias:

- **Abogar y ejercer presión para que se establezcan comités de vigilancia a nivel distrital** y garantizar que éstos supervisen la implementación de la legislación existente que prohíbe los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en Sindh. Estos comités no operan en la actualidad debido a la falta de asignación de presupuesto para su funcionamiento. Peace Foundation sensibilizó y movilizó a las personas de la comunidad, a la policía y a las personas responsables de registrar y formalizar las uniones —*nikah*—, ayudándoles a comprender su función a la hora de abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas.
- **Abogar para que los Albergues para Mujeres en todos los distritos cuenten con recursos** suficientes en el presupuesto provincial de 2019-2020 para apoyar a las niñas y adolescentes unidas para que tengan acceso a un refugio, a servicios de salud y a apoyo psicosocial y jurídico.
- **Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil para que realicen incidencia en el presupuesto público** con base en evidencia utilizando el análisis de Peace Foundation, incluida la incidencia para financiar los comités de supervisión a nivel distrital y los Albergues para Mujeres.

3. Peace Foundation trabaja con

- División de Planeación y Desarrollo de Sindh
- Ministerio de Finanzas de Sindh
- Ministerio de Bienestar Social de Sindh
- Autoridad de Protección de la Infancia de Sindh
- Departamento de Bienestar Público
- Comisión de la Condición Jurídica y Social de las Mujeres de Sindh
- Departamento Penitenciario de Sindh
- Oficina provincial de ONU Mujeres
- Integrantes de la Asamblea Legislativa
- Departamento de Policía de Sindh
- Personas líderes religiosas (personas líderes musulmanas y no musulmanas responsables de la formalización de las uniones)
- Secretarías del Consejo de la Unión (que llevan los registros de los nacimientos y las uniones)
- Doce organizaciones miembro de *Girls Not Brides* en Sindh

4. Logros de Peace Foundation

- **Se dispone de más evidencia para que las OSC puedan incidir en la asignación del presupuesto provincial de Sindh para la implementación de la Ley de Restricción al Matrimonio Infantil y la Ley de Matrimonio Hindú.** Peace Foundation elaboró un informe con recomendaciones para la asignación de presupuestos dirigido a las autoridades provinciales para abordar el tema de los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas. La validación y

difusión de este análisis representó una primera oportunidad para que los actores clave se reunieran y consideraran la asignación de presupuesto y recursos para los Albergues para Mujeres, las Comisarías para Mujeres y la función de la Autoridad de Protección de la Infancia y los Comités de Supervisión Distritales de Sindh.

- **El trabajo colectivo y la incidencia de la membresía de *Girls Not Brides* en Sindh ha progresado, y existe un renovado entusiasmo y compromiso con diversos actores clave para abordar el tema de los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas a nivel distrital.** Esto se demostró mediante la validación del análisis presupuestario – un paso importante para garantizar la aceptación por parte de los actores clave y el consenso sobre la credibilidad de los hallazgos. Lo anterior se logró gracias a un taller de intercambio y validación de datos realizado con 74 actores clave. Participaron personas de procedencias diversas, entre las que se encontraban niñas, niños y adolescentes de Sindh, doce organizaciones miembro de *Girls Not Brides*, representantes de la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de las Mujeres, la oficina provincial de ONU Mujeres, el Departamento de Bienestar Público, el Departamento de Desarrollo de las Mujeres, el Departamento de Bienestar Social, Pakistán Bait-ul-Mal y los departamentos de Información, Agricultura, Educación y Trabajo.



IMAGEN: Un taller de presupuestación con perspectiva de género dirigido por Peace Foundation.

Foto: *Girls Not Brides/Peace Foundation*

- **Aumentó la conciencia sobre las brechas existentes en la asignación de recursos para la Ley de Restricción al Matrimonio Infantil de Sindh y la Ley de Matrimonio Hindú. Esto fue posible gracias a que se compartió el análisis presupuestario con una amplia gama de actores clave.**
 - Deix Se enviaron doscientas copias impresas del informe a los principales actores clave de Sindh, entre ellos el jefe de Gobierno de Sindh y las personas que dirigen los ministerios de Finanzas, del Interior, de Derecho y Asuntos Parlamentarios, la presidenta de la Asamblea de Sindh, el secretario principal de Sindh, el secretario de Finanzas, el gobernador de Sindh, la lidereza de la Oposición en la Asamblea de Sindh (Shehla Raza), la ministra para el Desarrollo de las Mujeres y una integrante de la Asamblea Nacional (Shamim Ara Panhwar).
 - Cinco organizaciones miembro de *Girls Not Brides* realizaron una conferencia de prensa con el Club de Prensa de Karachi para compartir los

datos del análisis presupuestario con los medios de comunicación, incluidas cinco cadenas de televisión y once periódicos. Como resultado de la conferencia de prensa, se publicaron nueve artículos sobre el análisis presupuestario.

- **Los actores clave son más conscientes del impacto que tienen las decisiones en materia de presupuesto en las niñas y adolescentes.** La presión y la incidencia que ejerce la sociedad civil ante el gobierno e integrantes de la Asamblea Legislativa—para garantizar que los hallazgos del análisis presupuestario se traduzcan en acciones— también han aumentado de manera evidente. Peace Foundation ayudó a conformar un grupo de presión para incidir en las asignaciones presupuestarias del gobierno y organizó reuniones con las OSC y las mujeres integrantes de la Asamblea Provincial para colaborar y trabajar por los derechos de las mujeres en Sindh.

5. Principales hallazgos

- **El análisis presupuestario y su difusión pueden ayudar a la membresía de *Girls Not Brides* a colaborar e incidir de forma colectiva.** El análisis presupuestario, el informe y las actividades asociadas con el intercambio de datos – como el taller de validación y la conferencia de prensa –

ayudaron a poner en contacto a Peace Foundation con otras doce organizaciones miembro de *Girls Not Brides* en Sindh, lo que les permitió trabajar de manera colectiva en torno a un objetivo de incidencia común.

- **Disponer de datos presupuestarios sólidos ayuda a las OSC a realizar incidencia en el presupuesto público con base en evidencia, lo que a su vez ayuda a los gobiernos a tomar decisiones en materia de presupuesto basadas en evidencia para apoyar a niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres.** La información concreta sobre los presupuestos provinciales y los procesos resultantes del análisis presupuestario permitieron a Peace Foundation y a otras organizaciones miembro de *Girls Not Brides* realizar incidencia en el presupuesto público con base en evidencia. El conocimiento del proceso, el seguimiento y los gastos relativos al presupuesto – y de la mejor manera de influir en el proceso en diferentes momentos del ciclo presupuestario – fue útil para hacer el seguimiento y el análisis de la asignación presupuestaria y los gastos existentes. También permitió a hacer estimaciones sobre los recursos necesarios para el funcionamiento de los comités de vigilancia distritales y los albergues para mujeres.

Proyecto 4: Linda Mtoto (Protege a una niña o adolescente), Kenia

Organización miembro de *Girls Not Brides*: Organización para el Desarrollo de la Juventud Musulmana de Kenia (KMYDO, por sus siglas en inglés), Condado de Kilifi, Kenia

Suma destinada a la financiación del proyecto piloto: US\$7.500

1. Contexto nacional

El 23% de las niñas y adolescentes kenianas se unen antes de cumplir los 18 años de edad y 4% antes de cumplir los 15 años.¹² La prevalencia de los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en el país varía entre las diferentes regiones y grupos étnicos, y estos son más comunes en el Norte de Kenia (56%), seguido por la Provincia de la Costa (41%) y por Nyanza (32%).¹³

En Kenia, los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas se ven exacerbados por la pobreza, el bajo nivel educativo, los desastres naturales, los conflictos y los desplazamientos, otras prácticas tradicionales nocivas, como la mutilación/ablación genital femenina, la práctica del *beading* (ser adornadas con cuentas) y el valor de la novia,¹⁴ los embarazos en la adolescencia y el escaso conocimiento y aplicación de las leyes.¹⁵

La Ley de Matrimonio de 2014 establece los 18 años como la edad mínima legal para unirse, sin excepciones.¹⁶ El Departamento de Género y el Consejo contra la Mutilación Genital Femenina del Ministerio de Administración Pública, Juventud y Género encabezaron la redacción del proyecto de un

Plan de Acción Nacional para abordar los Matrimonios Infantiles en 2016, pero aún se encuentra en proceso de elaboración.

2. Resumen del proyecto

En el proyecto Linda Mtoto, KMYDO trabajó para aumentar el presupuesto para 2020–2021 del gobierno del condado de Kilifi destinado a abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas. Lo lograron al:

- Influir en el plan de trabajo anual presupuestado por el Departamento de Género, Servicios Sociales, Cultura y Deportes y el Departamento de Asuntos de la Juventud para contribuir al Documento de Estrategia Fiscal del condado
- Priorizar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en otros documentos de planeación y presupuesto relacionados
- Dar apoyo a un grupo dedicado de activistas para promover presupuestos que aborden los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas. Esto incluye facilitar reuniones para la incidencia en el presupuesto público con el Comité de Presupuesto de la Asamblea del Ministerio y del Condado e influir en

¹² Oficina Nacional de Estadística de Kenia, [Demographic and Health Survey 2014](#), 2015.

¹³ UNICEF, [Situation Analysis of Children and Women in Kenya 2017](#), 2018. ¹³ Oficina Nacional de Estadística de Kenia, [Demographic and Health Survey 2014](#), 2015.

¹⁴ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), [Concluding observations on the eighth periodic report of Kenya](#), 2017, p.5.

¹⁵ UNICEF, [Situation Analysis of Children and Women in Kenya 2017](#), 2018, <https://www.unicef.org/kenya/media/136/file/SITAN-report-2017-pdf.pdf>

¹⁶ [Ley de Matrimonio](#), 2014, https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2017/12/The-MARRIAGE-ACT-2014_Kenya.pdf

los debates sobre incidencia en el presupuesto en foros públicos.

3. KMYDO trabajó con

- Autoridades gubernamentales que participan en los procesos de planeación y elaboración de presupuestos del Departamento de Género, Servicios Sociales, Cultura y Deportes, Departamento de Asuntos de la Juventud; gobierno del Condado de Kilifi
- Ministerio de Planeación
- Ministerio de Salud
- Comité de Presupuesto de la Asamblea del Condado
- Organizaciones de la sociedad civil (OSC)

4. Logros de KMYDO

- **En los documentos de planeación y presupuesto del condado se dio prioridad a los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas y se modificaron las actitudes y los comportamientos generales de las autoridades gubernamentales hacia las niñas y adolescentes y en relación con los MUITF.** Esto se debió a las reuniones y talleres con actores clave del gobierno para orientar y sensibilizar sobre los objetivos del proyecto; a la realización de talleres con el Ministerio para desarrollar, revisar y terminar el plan de trabajo anual, y a las reuniones sobre incidencia en el presupuesto público entre el Ministerio y el Comité de Presupuesto de la Asamblea del condado.
- **En el plan de trabajo anual del condado de Kilifi se incluyeron**

partidas presupuestarias con costos tangibles para abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas, que serán presentadas al Ministerio de Planeación para su inclusión en el Documento de Estrategia Fiscal del condado para el presupuesto del 2020-2021. Las dos líneas de actividades presupuestadas para abordar los MUITF son:

- Campaña para abordar los MUITF en el condado (costo estimado: 7 millones de chelines kenianos, Ksh). Mediante esta campaña se sensibilizará a 10,500 niñas, adolescentes y mujeres y sus pares masculinos (100 por sala) sobre los efectos de los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas a fin de reducir el número de casos y aumentar la cantidad de informes y respuestas presentados.
- Elaboración y difusión de una estrategia para abordar los MUITF en el condado (costo estimado: 7 millones de Ksh). Con ello se sensibilizará a 7,500 niñas, adolescentes y mujeres y sus pares masculinos (100 por sala) sobre la estrategia.

5. Principales hallazgos

- **Las sesiones de orientación del proyecto fueron sumamente importantes para sensibilizar a los actores clave sobre el tema de los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas, así como sobre sus impactos y consecuencias, y para refutar los mitos y estereotipos relacionados con esa práctica.** Esto fue

particularmente útil para las autoridades gubernamentales que tal vez escuchaban sobre los MUITF por primera vez.

También fueron útiles para destacar los vínculos entre los MUITF y cuestiones relacionadas con las niñas y adolescentes – como el embarazo en la adolescencia – en el condado. Las sesiones de orientación también fueron fundamentales para lograr la participación de todas las personas y garantizar la alianza y la colaboración desde un inicio.

- **Poner en evidencia los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas ayuda a destacar su importancia que, de otro modo, podría pasar inadvertida entre temas más amplios relativos a la protección de la infancia y la igualdad de género.** Al centrarse específicamente en los MUITF, KMYDO aumentó la probabilidad de que éstos sean abordados en el plan de trabajo anual. También puso de manifiesto la necesidad de contar con más investigación e información relativa al tema de los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en el condado de Kilifi, evidenciada por las peticiones procedentes tanto del gobierno como externas para que se realizara un estudio que pusiera de relieve la prevalencia de la práctica y los puntos más afectados por ésta.
- **Vincular los MUITF con otras cuestiones que afectan a las niñas y adolescentes (y viceversa) puede abrir puertas y aumentar la conciencia sobre el carácter multisectorial de esta práctica.** Antes de la realización de este proyecto, la estrategia del gobierno del condado de

Kilifi para abordar los embarazos en la adolescencia no se vinculaba con ningún asunto relativo a los MUITF. Mediante el uso de datos e historias personales, KMYDO logró establecer ese vínculo y que el gobierno se percatara de la necesidad de considerar los dos temas y estrategias de manera interconectada.

- **Las OSC pueden colaborar con el gobierno para que la incidencia en el presupuesto público tenga éxito.** Es importante que las OSC trabajen en colaboración y en alianza con el gobierno en un tema tan delicado como los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas.
- **Las OSC pueden vincular las experiencias vividas por las niñas y adolescentes con los presupuestos:** Las OSC pueden compartir estudios de caso y ejemplos de la vida real relativos a los efectos que las decisiones relacionadas con el presupuesto tienen sobre las niñas y adolescentes, y pueden destacar los impactos en los diferentes sectores del gobierno. Esto puede otorgarles credibilidad a la hora de recomendar al gobierno priorizar ciertos presupuestos.

“Cuando se trata de un tema polémico como éste [...] no impongan sus puntos de vista sobre lo que funciona mejor. Permitan que sea más una consulta y un esfuerzo colectivo entre el gobierno y las OSC.”

KMYDO, Kenya

Proyecto 5: Protección de la infancia a través de la incidencia en el presupuesto público para abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en las prefecturas de Est-Mono y Anié, Togo

Organización miembro de Girls Not Brides: Red de lucha contra la trata de menores en Togo (Réseau de Lutte contre la Traite des Enfants au Togo, RELUTET) en nombre de la Coalición para Terminar con el Matrimonio Infantil en Togo (Coalition pour la Fin du Mariage des Enfants au Togo, CFME-T)

Suma destinada a la financiación del proyecto piloto: US\$9.951

1. Contexto nacional

El 22% de las niñas y adolescentes en Togo se une antes de cumplir los 18 años de edad y el 6% se une antes de los 15 años.¹⁷ El bajo nivel educativo y la pobreza son las principales causas de los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en Togo y éstas se vinculan con prácticas tradicionales nocivas y con ideas relacionadas con el “honor familiar”. Las uniones forzadas son comunes en la parte norte de Togo y en la región de Vogon.¹⁸ La virginidad es muy valorada y las familias pueden decidir unir a sus hijas de manera temprana por miedo a que se embaracen antes.

En virtud del Código de la Niñez de 2007, la edad mínima legal para unirse es de 18 años. Sin embargo, es posible unirse a los 16 años si existe una causa grave y se cuenta con el consentimiento judicial y de la familia.¹⁹ En cuanto a los marcos normativos, los Ministerios de Educación, de Género y de Salud del Togo elaboraron un Programa

Nacional para Abordar los Matrimonios y las Uniones Infantiles, Tempranas y Forzadas y el Embarazo en la Adolescencia (2014-2019), que se centra en proporcionar protección social a las niñas y adolescentes unidas de manera temprana.

La RELUTET, la Red de Organizaciones de Lucha contra el Maltrato y la Explotación Sexual de la Infancia (ROMAESE, por sus siglas en francés)²⁰ y el BorneFonden encabezaron la formación de una coalición nacional para abordar los MUITF (la CFME-T) en 2017.

2. Resumen del proyecto

En este proyecto, la RELUTET reforzó los resultados de la protección de la infancia en Togo mediante la incidencia en el presupuesto público para abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas. Implementaron el proyecto en las prefecturas de Est-Mono y Anié en nombre de la CFME-T. La RELUTET se basó en el trabajo que la coalición ya

¹⁷ Ministerio de Planificación, Desarrollo y Planificación Espacial, Ministerio de Salud y CIF Internacional, *Enquête démographique et de santé au Togo 2013-2014*, 2015.

¹⁸ Junta de Inmigración y Refugiados del Canadá, *Togo: Forced marriage, particularly in Lomé, including its prevalence, the consequences of a refusal, and the treatment by society and the government of women who*

refuse a forced marriage: state protection and services, 2013.

¹⁹ Índice de género e instituciones sociales de la OCDE, *Togo*, 2014.

²⁰ Red de organizaciones contra el maltrato, el abuso sexual y la explotación de la infancia (ROMAESE, por sus siglas en francés).

había realizado en siete comunas, y se centró en:

- La incidencia y el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades locales para integrar las partidas presupuestarias de protección de la infancia en los presupuestos locales
- Promover la autonomía de las juventudes y de la sociedad civil en dichas prefecturas para que adquieran conocimientos sobre la elaboración de presupuestos con perspectiva de derechos de la infancia y para que las autoridades locales rindan cuentas en relación con las partidas presupuestarias relativas a la protección de la infancia, incluidos los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas.

3. La RELUTET trabajó con

- Autoridades municipales, alcaldes y personas funcionarias electas
- Personas dedicadas a la protección de la infancia
- Los Consejos Consultivos para la Infancia de la Prefectura (el principal órgano de fortalecimiento de la participación de la niñez en la supervisión de las medidas relativas a los derechos de la infancia en Togo)
- Niñas, niños, adolescentes y jóvenes integrantes de los Consejos Consultivos para la Infancia de la Prefectura
- Coalición de organizaciones de la sociedad civil (OSC) de Togo

4. Logros de la RELUTET

- **Las autoridades municipales y las personas funcionarias locales electas de dos municipios tienen mayor conocimiento de los marcos de**

protección de la infancia y cuentan con planes de acción para elaborar presupuestos que tengan en cuenta las necesidades de la infancia y que aborden el tema de los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas. Lo anterior fue resultado de:

- La capacitación de 29 autoridades municipales de la prefectura de Anié para desarrollar su capacidad para elaborar presupuestos municipales en los que se aborde el tema de los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas. Entre las personas participantes figuraron alcaldes y concejales municipales responsables de la definición de medidas y presupuestos en sus respectivos territorios.
- La capacitación de 20 actores responsables de la protección de la infancia en materia de incidencia en el presupuesto público para abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas. La capacitación abarcó el proceso de elaboración del presupuesto municipal, las responsabilidades de los actores encargados de la protección de la infancia y técnicas de incidencia y monitoreo del presupuesto.
- **Las autoridades municipales y las personas funcionarias locales electas se comprometieron a promover la participación de la infancia y las juventudes en los procesos de toma de decisiones relativas al presupuesto.** Demostraron lo anterior mediante la elaboración de presupuestos adecuados a las necesidades de la infancia a través de planes de acción.

- **La sociedad civil, incluyendo a las juventudes, pueden supervisar y hacer que las autoridades municipales locales rindan cuentas mediante la vigilancia de y la incidencia en el presupuesto.** También pueden intervenir de forma más eficaz en los procesos de elaboración de presupuestos municipales. Esto se logró mediante la capacitación de 20 jóvenes integrantes de los Consejos Consultivos para la Infancia de la Prefectura (CCPE, por sus siglas en francés), el principal órgano para el fortalecimiento de la participación de la niñez en las acciones de seguimiento de los derechos de la infancia en Togo. Esta capacitación contribuyó a reforzar los conocimientos y las actitudes en relación con los derechos de la infancia y destacó la importancia de la participación de las organizaciones infantiles, de adolescentes y juveniles en las acciones para abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas y en la elaboración y supervisión de los presupuestos municipales.
- **La colaboración entre las autoridades municipales locales y las personas funcionarias locales electas, los actores responsables de la protección de la infancia, la sociedad civil y las juventudes se ha fortalecido.** Esta colaboración se ha mantenido más allá de la vigencia del proyecto, como lo demuestran las reuniones de seguimiento, apoyo y supervisión con las autoridades municipales, organizadas para garantizar la implementación de los planes de acción, mantener contacto y apoyar a los actores responsables de la protección de la infancia y a los miembros de los CCPE en sus respectivos planes de acción.

5. Principales hallazgos

- **Se pueden lograr “ganancias rápidas” en la incidencia en el presupuesto público en periodos breves.** Tres meses es un periodo corto para la implementación de un proyecto. Si bien es posible obtener algunas ganancias rápidas, terminar otras tareas dentro de este plazo puede ser un desafío. Tal vez se requiera más tiempo para ajustarse al proceso presupuestario, realizar un análisis presupuestario, desarrollar la capacidad de diferentes actores clave, garantizar que éstos comprendan las implicaciones de los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas, concretar los compromisos y planes de acción por parte de los actores clave y reflexionar sobre las lecciones aprendidas con las alianzas.

“El taller nos permitió no sólo conocer nuestro papel en la protección de la infancia – y especialmente en [el abordaje de] el matrimonio infantil – sino también tener ideas sobre las etapas de desarrollo de los presupuestos.”

Representante de la autoridad municipal

- **La sociedad civil puede supervisar de manera eficaz los presupuestos y su ejercicio, pero se necesita tiempo para desarrollar su capacidad para hacerlo.** La sociedad civil tiene un papel fundamental como garante en la supervisión de los presupuestos municipales, pero necesita más tiempo y desarrollo de capacidades para comprender mejor el proceso de

elaboración de presupuestos y cuándo es necesario intervenir en dicho proceso para influir de manera efectiva en las decisiones del gobierno en materia de presupuesto.

- **Es más probable que las autoridades gubernamentales atiendan a las cuestiones relativas a la protección de la infancia y a los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas una vez que comprendan bien el problema, sus repercusiones en las niñas y adolescentes y su papel a la hora de abordar el tema.**

- **El análisis presupuestario es un proceso que demanda un tiempo considerable para muchas OSC, pero es un requisito previo necesario para la incidencia en el presupuesto público.** En ocasiones puede ser difícil acceder a los documentos sobre presupuesto necesarios para el análisis e identificar las líneas presupuestarias que se relacionan de manera directa o indirecta con la prevención y las medidas adoptadas para abordar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas.



IMAGEN: Marco de consulta para los agentes de protección de la infancia después de la capacitación en presupuestación sensible.
Foto: Girls Not Brides/RELUTET

Proyecto 6: Asignación de presupuesto para la prevención de los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en México: el caso del SIPINNA y su aplicación a nivel federal, estatal y municipal

Organización miembro de *Girls Not Brides*: Observatorio de Mortalidad Materna en México (OMM)

Suma destinada a la financiación del proyecto piloto: US\$9.304,43

1. Contexto nacional

El 26% de las mujeres en México se casan o se unen antes de cumplir los 18 años de edad y el 4% antes de los 15 años.²¹ Los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas son más frecuentes en el noreste de México y en la región sur.²²

Aunque la prevalencia de uniones registradas oficialmente en México ha disminuido, cada vez más niñas y adolescentes son orilladas a unirse de manera informal, situación que es cuatro veces más frecuente que los matrimonios registrados.²³ México es un país de jóvenes: casi la tercera parte de sus 113 millones de habitantes tiene entre 10 y 24 años de edad.²⁴ Cerca del 60% de las personas entre 15 y 19 años no utilizaron anticonceptivos durante su primera relación sexual y el 60% de los embarazos en la adolescencia son planeados.²⁵ Hay 7.3 millones de personas que hablan lenguas indígenas, y la prevalencia del embarazo en la adolescencia entre dicha población es superior a la media nacional.²⁶

Gracias a la labor de incidencia política realizada durante años por organizaciones civiles, las personas en niñez y adolescencia son consideradas como sujetos de derechos en la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), promulgada en 2014. Esta ley —y el Código Civil Federal— estableció los 18 años como la edad mínima para contraer matrimonio, sin excepción. Asimismo, creó diversas instituciones —incluido el Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)— para mejorar la coordinación entre los sectores público, privado y social que trabajan para proteger los derechos de la infancia y la adolescencia, así como para promover la participación de las juventudes en el proceso de toma de decisiones. A la LGDNNA se le asigna un presupuesto para la atención de la infancia y la adolescencia a través del Anexo Transversal 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

²¹ Instituto Nacional de Salud Pública y UNICEF México, *Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015 - Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2015*, Informe Final, 2016, https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS5/Latin%20America%20and%20Caribbean/Mexico/2015/Final/Mexico%202015%20MICS_Spanish.pdf

²² Ibid.

²³ INSAD, *Report on Early Unions Mexico: A National, State and Regional Analysis*, 2017.

²⁴ EIC, *Encuesta Intercensal*, 2015, México: INEGI

²⁵ ENADID, *Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica*, 2018. México: INEGI

²⁶ SINAC, *Subsistema de información de nacimientos*, 2019

2. Resumen del proyecto

En este proyecto, el OMM utilizó su Modelo de Monitoreo de Políticas Públicas de cinco pasos para analizar la aplicación a nivel estatal y municipal del presupuesto y los programas federales de la LGDNNA. Mediante el análisis de políticas y el trabajo de campo, destacan la complejidad de la implementación de las políticas públicas —y las posibilidades de hacerlo— en Chiapas, un estado con una gran población joven e indígena y la mayor prevalencia de fertilidad en el país. Esta organización señala en particular la importancia del monitoreo y la incidencia política de la sociedad civil y de la inclusión de las voces de la infancia y la adolescencia en el proceso de toma de decisiones.

Los objetivos específicos del OMM fueron:

- Investigar y analizar el presupuesto destinado a la prevención de los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas en Chiapas
- Identificar y analizar la percepción de los actores clave (ver más abajo) en Chiapas
- Documentar las medidas tomadas por el gobierno municipal para prevenir los embarazos en la adolescencia y las uniones tempranas

3. El OMM trabajó con

- Las Secretarías de Salud y Educación y con el SIPINNA en Chiapas
- Organizaciones de la sociedad civil (OSC): la Alianza para la Salud, la Alimentación y la Nutrición (ASAN A.C.) en Chiapas y con Melel Xojobal A.C.

4. Logros del OMM

- **Un informe final que promueve una reflexión integral sobre la asignación de presupuestos y la implementación de políticas públicas que incluye a los niveles federal, estatal y municipal.** El informe proporciona recomendaciones con base en la evidencia para la incidencia en políticas públicas (y en el presupuesto).
- **La vinculación con actores gubernamentales clave y redes de OSC** que trabajan para promover y proteger los derechos de la infancia y la adolescencia y compartir buenas prácticas a nivel estatal (Red por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Chiapas, REDIAS) y federal (Red por los Derechos de la Infancia en México, REDIM).
- **Una mayor comprensión de los desafíos y las oportunidades para crear e implementar sistemas de protección integral** de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (SIPINNA) a nivel municipal, en particular en las zonas rurales y en colaboración con las autoridades locales e indígenas.
- **La identificación evidente de la falta de estrategias para disminuir el número de uniones tempranas formales e informales, como base para la incidencia.**

5. Principales hallazgos

- **El Modelo de Monitoreo de Políticas Públicas del OMM es una metodología simple, de bajo costo y replicable.** El Modelo consta de cinco pasos sobre cómo monitorear las

políticas públicas, desde la definición de políticas y la documentación hasta el trabajo de campo, la presentación de informes y la incidencia política. El método incluye enfoques tanto cuantitativos como cualitativos y proporciona pruebas sólidas para sensibilizar y apoyar la implementación efectiva de las políticas públicas. El Modelo incluye un manual operativo ([en español](#)) y una guía general ([en español](#) e [inglés](#)).

- **La sociedad civil puede utilizar los análisis presupuestarios para monitorear la implementación a nivel local y ejercer presión para que las asignaciones presupuestarias federales sean progresivas y protejan los derechos de la infancia y la adolescencia.** El análisis presupuestario del OMM reveló una reducción en la proporción de fondos gubernamentales destinados al SIPINNA en 2019. También mostró que, en el mismo año, todo el presupuesto del SIPINNA se gastó a nivel federal, sobre todo en personal (casi el 70%). Mientras tanto, la presidenta municipal de San Cristóbal de Las Casas donó el 50% de su salario para cubrir los gastos de personal y de coordinación del SIPINNA local. Este caso pone de manifiesto tres áreas a las que la sociedad civil debe prestar atención:
 - El análisis y monitoreo del presupuesto federal para: garantizar que los fondos se ejecuten plenamente y se aseguren para los años siguientes; e identificar las reducciones relativas del financiamiento federal y abogar por un gasto equivalente y progresivo para proteger los derechos de la infancia y la adolescencia.

MODELO DE MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PRIMERA LLAVE	Definir la política, programa o iniciativa a monitorear
SEGUNDA LLAVE	Documentar la política, programa o iniciativa y el problema que atiende
TERCERA LLAVE	Realizar trabajo de campo o archivo
CUARTA LLAVE	Sistematizar, analizar y elaborar informes
QUINTA LLAVE	Incidir en la política pública

IMAGEN: Guía general del Modelo de monitoreo de políticas públicas del OMM.

Foto: *Girls Not Brides/OMM*

- La transparencia en la asignación del presupuesto federal y su impacto en la implementación local: exigir la publicación del ejercicio, los logros y la metodología utilizada para distribuir los presupuestos a nivel federal; destacar las soluciones locales y cómo éstas se relacionan con las decisiones tomadas a nivel federal; y hacer visible la alineación con los planes de desarrollo local.
- La incidencia en el presupuesto público para aumentar y descentralizar la asignación de los recursos: abogar por un aumento general de los fondos asignados a la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia; y promover el uso de subsidios para retirar fondos a nivel estatal y municipal.

- Los organismos locales de implementación pueden proteger los derechos de la infancia y la adolescencia, incluso si carecen del presupuesto o la capacidad legal para la acción directa. Los estados y municipios no reciben recursos financieros del presupuesto destinado al SIPINNA y las responsabilidades y obligaciones del personal municipal del SIPINNA no están definidas legalmente y, por lo tanto, se implementan de manera desigual. Sin embargo, el OMM constató que los SIPINNA estatales y municipales pueden coordinar las respuestas y los llamados a la acción y formar grupos de trabajo para aportar conocimientos especializados y evitar duplicaciones. Los SIPINNA municipales y las OSC también pueden promover la recopilación de datos por parte de otros organismos gubernamentales —como datos desagregados por sexo y edad y encuestas sobre infancia y adolescencia— y pueden incorporarlos en estrategias basadas en evidencia para proteger los derechos de la infancia y la adolescencia.

“[...] la fiscalía no debería trabajar sola, así que formamos un grupo de trabajo que incluía a la policía municipal, la defensa civil y las dos fiscalías [incluida la fiscalía de justicia indígena].”

Integrante del secretariado ejecutivo del SIPINNA en Chiapas y exdirector del SIPINNA municipal en San Cristóbal de las Casas.

“Trabajamos duro en la participación de la infancia y la adolescencia, ha sido duro, pero estamos logrando que se incorpore al sistema. [Nos involucramos en] el diálogo político tras bambalinas, porque durante las sesiones del sistema se aprueban los lineamientos, pero no hay espacio para la deliberación.”

Melel Xojobal A.C.

- La sociedad civil puede verificar que se lleven a cabo reuniones de supervisión y que se incluyan en la agenda asuntos relacionados con contextos específicos que afectan a la infancia y la adolescencia. A continuación, se presentan dos ejemplos de acciones de la sociedad civil identificadas por el OMM:
 - La creación de espacios de diálogo más allá de las reuniones oficiales – y la promoción de una visión de las personas en la niñez, adolescencia y juventud como sujetos de derechos capaces de proponer soluciones – para influir en la agenda de implementación de políticas públicas.
 - La incidencia política para que la migración y la infancia indígena sean consideradas explícitamente en la Ley de Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Chiapas. Se llevaron a cabo encuestas sobre migración para sustentar los programas posteriores. Las encuestas

sobre la infancia y la adolescencia en general ayudan a crear conciencia y a fundamentar estrategias que respondan a los contextos locales.

- **Es necesario asignar presupuestos para sensibilizar y capacitar a las personas responsables de la implementación de las políticas públicas.** No basta con establecer organismos de implementación de manera legal; su personal también necesita información y capacitación sobre sus responsabilidades y funciones. El hecho de establecer por ley las facultades y obligaciones de las personas con cargos públicos a nivel municipal también proporciona una guía que puede adaptarse a los contextos locales.
- **Las solicitudes de acceso a la información presentadas por la sociedad civil a nivel municipal pueden catalizar la acción y sensibilizar sobre las funciones y la importancia de la implementación de las políticas públicas.**

“[...] Alguien solicitó información [...] y los municipios se despertaron, nos llamaron, porque tenían que responder [...] gracias al cielo por la persona que hizo la solicitud de información, porque nunca habíamos tenido ese impacto, a pesar de que se firmaron los documentos.”

Exmiembro del secretariado ejecutivo del SIPINNA en Chiapas.

- **Las OSC pueden convocar a las autoridades municipales para compartir estrategias y buenas prácticas entre los estados.** La ampliación de las redes para incluir a las OSC y a las autoridades públicas que trabajan en la implementación y supervisión de políticas públicas en todos los niveles promueve el diálogo y la creación de planes de acción adaptados a las necesidades locales para proteger los derechos de la infancia y la adolescencia en toda una región.
- **Las autoridades indígenas deben considerarse aliadas en la implementación y supervisión de las políticas públicas para la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia.** La comprensión de la compleja interrelación entre la indigeneidad, los matrimonios y las uniones, la sexualidad, la edad adulta y la migración puede ayudar a crear estrategias eficaces. Durante la investigación de antecedentes y el trabajo de campo, el OMM descubrió que la mayor frecuencia de las uniones informales con respecto a los matrimonios formales; el tabú en torno a la anticoncepción y las relaciones sexuales fuera de las uniones formales; el matrimonio como rito de paso para ocupar cargos en la comunidad; el intercambio de dinero, mano de obra y obsequios cuando una hija se une, y los patrones de residencia patrilocales pueden incentivar los matrimonios y las uniones infantiles, tempranas y forzadas y el embarazo en la adolescencia en las comunidades indígenas. Las adolescentes indígenas que emigran a las zonas urbanas tienen la posibilidad de hacer una revisión de sus prioridades, pero

también son las más vulnerables a tener un embarazo en la adolescencia. Estas especificidades locales deben tenerse en cuenta a la hora de planear e implementar políticas públicas para proteger los derechos de la infancia y la adolescencia.