

Análisis del presupuesto federal destinado a la prevención del embarazo en adolescentes



Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, A.C.

Elaborado por:

Norma Loeza

Supervisado por:

Tania Martínez

Aída Bustos

Ana Laura Flores

DIRECCIÓN

Friné Salguero, directora

Eugenia Likar, subdirectora

COORDINACIÓN EDITORIAL

Arabella Jiménez

Diseño: Murcio Editores

Agradecimientos:

A Valentina Zendejas por acompañar la elaboración de este documento.

Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, A.C.

Tabasco 68, int. 3, colonia Roma, Cuauhtémoc

06700 Ciudad de México

www.ilsb.org.mx

Índice

1. Introducción y nota metodológica	4
2. Análisis	10
a. Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos	10
b. Implementación de la NOM-046-SSA2-2005 y acceso a los servicios de interrupción de embarazo con causal de violación	12
c. Servicios amigables para adolescentes	14
d. Integración del enfoque de interculturalidad en la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva	15
3. Conclusiones y recomendaciones	17
4. Fuentes consultadas	19
5. Anexo 1. Programas presupuestarios identificados	20

1. Introducción y nota metodológica

La salud sexual y reproductiva es un eje clave en el desarrollo de la política de salud pública. No sólo es un componente del derecho a la salud, sino que, en sí mismo, constituye la garantía del pleno ejercicio de la sexualidad y de los mecanismos para que las personas puedan decidir, gestionar y determinar su vida reproductiva.

Cumplir con las obligaciones para garantizar estos derechos incluye el diseño de mecanismos efectivos para el acceso, información y exigibilidad, con énfasis en los ajustes requeridos para que las poblaciones históricamente vulneradas, en particular mujeres, jóvenes, adolescentes y población indígena, cuenten con acceso a ellos sin discriminación alguna.

Analizar el gasto en este rubro y comparar lo que se invirtió con los resultados obtenidos es útil para saber si es necesaria mayor inversión, si los recursos coinciden con lo descrito en las cifras de indicadores, si hay subejercicios u otras anomalías, y, en general, justificar si se necesita aportar más recursos para el cumplimiento de las metas establecidas.

En México, en el ámbito federal, las políticas públicas orientadas a desarrollar acciones para garantizar los derechos sexuales y reproductivos se concentran principalmente en dos instrumentos de política pública: el Programa de Acción Específico de Salud

Sexual y Reproductiva (PAESSR) y la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (Enapea), alineada con dicho programa y que ya existía antes de la elaboración del actual PAESSR.

En las evaluaciones de la Enapea, tanto internas como externas, es constante el señalamiento de la ausencia de un componente sólido en materia presupuestaria que dote a la estrategia de recursos etiquetados de manera específica para su adecuada implementación y ejecución. Exceptuando los programas orientados a la coordinación y ejecución,¹ no hay otros denominados específicamente para la estrategia.

Por esta razón, las acciones que desarrollan las instancias participantes se diluyen en programas presupuestarios propios de sus actividades, lo que hace difícil el seguimiento, el control y la auditoría de dichos recursos, así como la posibilidad de conocer con exactitud el monto de los recursos que se destinan a la estrategia, y en

general a la atención de la salud sexual y reproductiva para grupos vulnerados, principalmente.

Algo similar sucede con las líneas de trabajo orientadas a atender la salud sexual y reproductiva descritas en el PAESSR, ya que el propio programa especifica que la totalidad de acciones descritas se realizarán con presupuesto asignado a las Unidades Responsables que contribuyen a este programa.²

Por estas razones, el análisis presupuestario que se expone en el presente documento está enfocado en identificar las fuentes de financiamiento tanto de la estrategia como de los servicios de salud sexual y reproductiva que contribuyen a ella, con la intención de tener claridad en los recursos con los que se cuenta y de desarrollar propuestas sólidas para avanzar hacia una presupuestación más eficiente, con enfoque de derechos humanos, progresiva y con perspectiva de género en materia de salud sexual y reproductiva.

¹ Se denomina presupuesto etiquetado a la asignación de recursos para un programa o acción específica. En el caso de la salud sexual y reproductiva, existen programas que desde su denominación cumplen con esa característica. Sin embargo, en el caso de la Enapea, solamente existen programas vinculados en la descripción de la acción, y que básicamente, cumplen con acciones de coordinación y planeación. Por tanto, para el presente análisis es necesario rastrear otros programas cuya acción o denominación sean afines a la Enapea, o a los objetivos de interés para este estudio, como se detalla más adelante.

² Secretaría de Salud, Programa de Acción Específico de Salud Sexual y Reproductiva 2020-2024, Gobierno de México, 2020.

Con este propósito en mente, la presente revisión se centró en identificar los programas presupuestarios que se vinculan directamente con la Enapea y con la salud sexual y reproductiva, con especial énfasis en los siguientes objetivos:

- Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos;
- Implementación de la NOM-046-SSA2-2005 y acceso a los servicios de interrupción de embarazo con causal de violación;
- Servicios amigables para adolescentes, y
- Integración del enfoque de interculturalidad en la provisión de los servicios de salud sexual y reproductiva.

El primer paso fue identificar los programas presupuestarios en los anexos de erogaciones específicas para las poblacio-

nes y los grupos vulnerables a los que van dirigidas las acciones, como los siguientes:

- **Anexo 10.** Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas.
- **Anexo 13.** Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres.
- **Anexo 14.** Recursos para la atención de grupos vulnerables.
- **Anexo 17.** Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes.
- **Anexo 18.** Erogaciones para la atención de niñas, niños y adolescentes.

Como segundo paso, se realizó una revisión de programas presupuestarios incluidos en dichos anexos, cuya denominación y tipo de acción estuvieran vinculados a alguno de los objetivos centrales para el presente análisis. Esta revisión permitió

identificar que el anexo 13. Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres, ofrece mejores mecanismos para su evaluación y seguimiento, como es la publicación de información cualitativa, misma que permite vincular los programas presupuestarios con tipos de acciones específicas que explícitamente contribuyen a garantizar el acceso a la salud sexual y reproductiva, objetivos de la estrategia.

Por este motivo, se tomó el anexo 13 como base, ya que los anexos 10, 14, 17 y 18 no cuentan con esa información publicada. En consecuencia, se procedió a identificar aquellos programas que comparten características similares a los del anexo 13, ya sea su denominación, clave o modalidad presupuestaria, o bien, mantienen los mismos objetivos y tipos de acción, aun cuando se incluyen en anexos diferentes.

Anexo	Ramo	Unidad responsable	Programa	Objetivo
10. Erogaciones para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	11 Educación	313 Dirección General de Educación Indígena	S243 Programa de becas Elisa Acuña	Integración del enfoque de interculturalidad en la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva
	12 Salud	M7B Instituto de Salud para el Bienestar	U013 Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral	Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos
	12 Salud	611 Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud	S200 Fortalecimiento a la atención médica	Integración del enfoque de interculturalidad en la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva
	12 Salud	L00 Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	PO20 Salud materna, sexual y reproductiva	Integración del enfoque de interculturalidad en la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva

Análisis del presupuesto federal destinado a la prevención del embarazo en adolescentes

13. Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres	04 Gobernación	V00 Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	E015 Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	Implementación de la NOM-046-SSA2-2005 y acceso a los servicios de interrupción de embarazo con causal de violación
	04 Gobernación	E01 Consejo Nacional de Población	P006 Planeación demográfica del país	Coordinación y planeación Enapea
	11 Educación	313 Dirección General de Educación Indígena	S243 Programa de becas Elisa Acuña	Integración del enfoque de interculturalidad en la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva
	12 Salud	610 Dirección General de Educación en Salud	P020 Salud materna, sexual y reproductiva	Servicios amigables para adolescentes
	12 Salud	L00 Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	P020 Salud materna, sexual y reproductiva	Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos
	12 Salud	M7F Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz	P020 Salud materna, sexual y reproductiva	Servicios amigables para adolescentes
	12 Salud	NDE Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes	E023 Atención a la Salud	Servicios amigables para adolescentes. Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos
	47 Entidades no sectorizadas	HHG Instituto Nacional de las Mujeres	P010 Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	Coordinación y planeación Enapea
	47 Entidades no sectorizadas	AYJ Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	E033 Atención a víctimas	Implementación de la NOM-046-SSA2-2005 y acceso a los servicios de interrupción de embarazo con causal de violación

Análisis del presupuesto federal destinado a la prevención del embarazo en adolescentes

14. Recursos para la atención de grupos vulnerables	12 Salud	L00 Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	P020 Salud materna, sexual y reproductiva	Servicios amigables para adolescentes
	12 Salud	K00 Comisión Nacional para la Prevención y Control del VIH-Sida	P016 Prevención y atención de VIH y otras ITS	Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos
	11 Educación	313 Dirección General de Educación Indígena	S243 Programa de becas Elisa Acuña	Integración del enfoque de interculturalidad en la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva
17. Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes	11 Educación	313 Dirección General de Educación Indígena	S243 Programa de becas Elisa Acuña	Integración del enfoque de interculturalidad en la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva
	50 IMSS	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	T001 Seguro de enfermedad y maternidad	Servicios amigables para adolescentes Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos
	50 IMSS	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	E011 Atención a la salud	Servicios amigables para adolescentes Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos
	51 ISSSTE	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E001 Prevención y control de las enfermedades	Servicios amigables para adolescentes Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos
	51 ISSSTE	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E011 Atención a la salud	Servicios amigables para adolescentes Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos

Análisis del presupuesto federal destinado a la prevención del embarazo en adolescentes

18. Erogaciones para la atención de niñas, niños y adolescentes	4 Gobernación	P00 Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección de NNA	P025 Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	Coordinación y planeación Enapea
	11 Educación	313 Dirección General de Educación Indígena	S243 Programa de becas Elisa Acuña	Integración del enfoque de interculturalidad en la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva
	12 Salud	NHK Sistema Integral para el desarrollo integral de la familia	E041 Protección y restitución de derechos de NNA	Implementación de la NOM-046-SSA2-2005 y acceso a los servicios de interrupción de embarazo con causal de violación
	12 Salud	L00 Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	P020 Salud materna, sexual y reproductiva	Servicios amigables para adolescentes Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos
	12 Salud	M7B Instituto de Salud para el Bienestar	U013 Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral	Servicios amigables para adolescentes Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos
	50 IMSS	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	E001 Prevención y control de las enfermedades	Servicios amigables para adolescentes Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos
	50 IMSS	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	E011 Atención a la salud	Servicios amigables para adolescentes Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos
	51 ISSSTE	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E001 Prevención y control de las enfermedades	Servicios amigables para adolescentes Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos
	51 ISSSTE	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E011 Atención a la salud	Servicios amigables para adolescentes Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos
	12 Salud	M7B Instituto de Salud para el Bienestar	U013 Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral	Servicios amigables para adolescentes Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos

En general, se observa que la actividad específica de los programas identificados responde a cuatro modalidades diferentes.

P: planeación, seguimiento y evaluación, que corresponde, por ejemplo, a los programas P020. *Salud materna, sexual y reproductiva*, y P006. *Planeación demográfica del país*.

E: prestación de servicios públicos, que corresponde a los programas E011. *Atención a la salud* y E001. *Prevención y control de enfermedades*.

S: sujetos a reglas de operación, como el programa S243. *Programa de Becas Elisa Acuña*.

U: otros subsidios, como U013. *Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral, que se transfieren a los sistemas estatales*.

El concentrado general de los programas con las claves y asignaciones presupuestarias para los ejercicios 2020 y 2021 se puede consultar en el anexo 1.

A continuación, se analizan los programas identificados, sus principales características y hallazgos en materia presupuestaria.

2. Análisis

Los programas presupuestarios ofrecen información acerca de las acciones que se consideran prioritarias para cumplir con los objetivos y las metas de una determinada política pública. Como componentes del proceso de gestión de dichas políticas, permiten ubicar con claridad a la unidad responsable tanto del gasto como de brindar información suficiente para evaluar el cumplimiento de metas y objetivos en función del seguimiento presupuestario.

Por ello es necesario avanzar en la construcción de un catálogo de programas presupuestarios que atiendan la salud sexual y reproductiva de niñas, adolescentes, jóvenes y población indígena. Este análisis es una primera propuesta para avanzar en la consolidación de las características que deberían cumplir los programas que se incluirían en dicho catálogo.

a. Abasto, acceso y promoción de métodos anticonceptivos

La compra y distribución de métodos anticonceptivos forma parte de las partidas de gasto asignadas a programas vinculados con la prestación de servicios (modalidad E) y con los subsidios otorgados a los sistemas estatales de salud (modalidad U). En los programas identificados para este análisis se localizan las partidas 25301 *Medicinas y productos farmacéuticos* y 25401 *Mate-*

riales y suministros médicos, que incluyen la compra de métodos anticonceptivos.³

Los programas identificados en el anexo 13 que cuentan con dichas partidas o que sus acciones se identifican con la provisión de anticonceptivos son los siguientes: P020 *Salud Sexual y Reproductiva*, que administran diferentes instancias, entre ellas el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, y que se vincula con la acción 147. *Contribuir a que los adolescentes disfruten de una vida reproductiva satisfactoria, saludable y sin riesgos, a través de servicios de calidad en planificación familiar y anticoncepción.*

En el anexo 14, donde se agrupan los programas que atienden a grupos vulnerables, se identifica el programa P016 *Prevención y Atención de VIH/Sida y otras ITS*, cuya Unidad Responsable es el Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH y el Sida. El programa se orienta a mantener la

prevalencia del VIH entre la población adulta mediante el control de las nuevas infecciones por VIH, a partir de la prevención en los grupos más afectados y el control de las enfermedades de transmisión sexual. El programa transfiere recursos a los sistemas estatales de salud, incluyendo partidas destinadas a la compra y distribución de métodos anticonceptivos.

Otras instancias que operan programas con la misma clave y denominación, y con partidas de presupuesto asignado para la compra de medicamentos y suministros, tienen como unidades responsables al Instituto Nacional de Perinatología (INP), al IMSS y al ISSSTE. En el caso del INP se incluye el programa E023 *Atención a la Salud*, vinculado con la acción 137. *Abastecer oportunamente de medicamentos*, que forma parte del anexo 13.

En el caso del IMSS y del ISSSTE, los programas E011 *Atención a la Salud* y E001

² Conforme a la información publicada en los informes cualitativos, los métodos anticonceptivos administrados a mujeres de entre 15 y 19 años fueron los siguientes: implante subdérmico, preservativo, DIU, inyectable bimestral, inyectable mensual, hormonales orales, DIU medicado, parche dérmico y preservativo femenino. Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Anexo 2. Avance de los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres. Información cualitativa, informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, cuarto trimestre, 2020". México, 2020.

³ Ibid

Análisis del presupuesto federal destinado a la prevención del embarazo en adolescentes

Prevención de Enfermedades forman parte de los anexos 17 y 18. No están directamente vinculados a acciones específicas de la Enapea o a la población vulnerada, pero sí ofrecen servicios relacionados con la salud materna, sexual y reproductiva, además de

que cuentan con recursos que se utilizan para la compra y distribución de medicamentos para los sistemas estatales de salud, que incluyen anticonceptivos.

Es importante señalar que para saber exactamente cuánto dinero se gastó en

la compra de métodos anticonceptivos es necesario solicitar los contratos de compra adjudicados, información que no forma parte de la revisión de documentos presupuestarios, sino de otros mecanismos de auditoría.

Ramo	UR	Pp	Denominación	Presupuesto aprobado*	
				2020	2021
Anexo 13					
12	L00 Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	P020	Salud materna, sexual y reproductiva	2,232,283,621	2,232,000,000
12	M7F Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz	P020	Salud materna, sexual y reproductiva	67,711	700,000
12	NDE Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes	E023	Atención a la salud	2,890,390	186,260,000
Anexo 14					
12	K00 Comisión Nacional para la Prevención y Control del VIH-Sida	P016	Prevención y atención de VIH y otras ITS	440,306,404	54,004,404
50	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	T001	Seguro de enfermedad y maternidad	5,652,176,129	5,652,176,129
50	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	E001	Prevención y control de las enfermedades	433,400,940	433,400,940
50	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	E011	Atención a la salud	40,675,673,198	40,675,673,198
51	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E001	Prevención y control de las enfermedades	374,786,725	384,543,494
51	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E011	Atención a la salud	2,055,478,927	2,002,880,468

Análisis del presupuesto federal destinado a la prevención del embarazo en adolescentes

12	M7B Instituto de Salud para el Bienestar	U013	Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral	1,748,515,998	30,252,036,165
Anexo 18					
12	LOO Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	P020	Salud materna, sexual y reproductiva	655,529,796	535,168,244
12	M7B Instituto de Salud para el Bienestar	U013	Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral	1,748,515,998	30,252,036,165
50	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	E001	Prevención y control de las enfermedades	4,141,028,932	4,372,156,443
50	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	E011	Atención a la salud	35,109,472,628	34,613,369,750
51	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E044	Prevención y control de las enfermedades	1,804,513,436	1,785,380,503
51	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E011	Atención a la salud	11,277,047,188	11,326,977,795

b. Implementación de la NOM-046-SSA2-2005 y acceso a los servicios de interrupción de embarazo con causal de violación

La implementación de la NOM-046-SSA2-2005, Violencia familiar, sexual y contra las mujeres, es fundamental para el ejercicio de los derechos reproductivos de las mujeres, así como un componente importante para la Enapea, toda vez que permite el acceso a la interrupción voluntaria

del embarazo cuando es consecuencia de violencia sexual.

Si bien no hay acciones específicamente etiquetadas para la implementación de la norma, el anexo 13 incluye el programa E015 *Promover la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres*, vinculado a la acción 400. *Diseño e instrumentación de la política pública en materia de: igualdad entre mujeres y hombres; de prevención, atención, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres*. Tiene

como unidad responsable a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Este programa atiende a mujeres de 15 años y más, víctimas de diferentes tipos de violencia, incluida la sexual, y presta acompañamiento y asesoría jurídica.

Otro programa identificado en el mismo anexo es el P020 *Salud Sexual y Reproductiva*, que además de acciones vinculadas a otros componentes de la estrategia, incluye las acciones 405. *Implementar una*

Análisis del presupuesto federal destinado a la prevención del embarazo en adolescentes

estrategia integral en todo el país de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, y 448. Subsidios para refugios y centros de atención externa de refugios para mujeres víctimas de violencia. Tiene como unidad responsable el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva. Entre las acciones que desarrolla con este fin está la capacitación de personas funcionarias públicas en materia de violencia de género.⁴

Como parte también del anexo 13 se incluye el programa E033 Atención a Víctimas,

vinculado a la acción 106. Capacitación permanente dirigida a que las y los servidores públicos se apropien de la perspectiva de género como herramienta de trabajo en la atención integral a víctimas y ofendidos. Tiene como unidad responsable a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Las actividades desarrolladas como capacitación se detallan en los informes cualitativos del anexo 13.⁵

Finalmente, en el anexo 18 se encuentra el programa E041 Protección y Restitución de Derechos de NNA, el cual, aunque no

tiene acciones vinculadas directamente con la estrategia, sí cuenta con recursos para la atención de la violencia –incluida la sexual– hacia este sector de la población. Tiene como unidad responsable al Sistema de Desarrollo Integral a la Familia (DIF), que emitió los lineamientos de atención para las Procuradurías Federales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, que pertenecen a dicho sistema.

Ramo	UR	Pp	Denominación	Presupuesto aprobado*	
				2020	2021
Anexo 13					
12	LOO Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	P020	Salud materna, sexual y reproductiva	2,232,283,621	2,232,000,000
4	VOO Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	E015	Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	332,432,572	300,000,000
47	AYJ Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	E033	Atención a víctimas	7,772,233	7,700,000
Anexo 18					
12	NHK Sistema Integral para el Desarrollo Integral de la Familia	E041	Protección y restitución de derechos de NNA	62,834,131	65,184,153

⁴ De acuerdo con la información publicada en los informes cualitativos, como parte de las acciones desarrolladas con recursos del programa P020 se da seguimiento a las actividades de capacitación y al documento titulado "Alcance lineamientos para las actividades de violencia de género y aborto seguro con motivo de la contingencia sanitaria COVID-19, 2020", enviado a los 32 programas estatales con objeto de coadyuvar a la adecuación de las actividades de capacitación, atención a mujeres en situación de violencia y facilitación grupal que se llevaron a cabo en los Servicios Estatales de Salud para Violencia de Género. Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Anexo 2. Avance de los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres. Información cualitativa, informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, cuarto trimestre, 2020", México, 2020.

⁵ De acuerdo con la información publicada en los informes cualitativos, como parte de las acciones desarrolladas con recursos del programa E033 se da seguimiento al Programa Estratégico de Profesionalización Continua con Enfoque de Género, Derechos Humanos, Psicosocial e Interseccional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, realizado en 2019. Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Anexo 2. Avance de los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres. Información cualitativa, informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, cuarto trimestre, 2020". México, 2020.

c. Servicios amigables para adolescentes

Como parte del anexo 13, el programa P020 *Salud Sexual y Reproductiva*, que tiene como unidad responsable al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, se vincula con la acción 147. *Contribuir a que los adolescentes disfruten de una vida reproductiva satisfactoria, saludable y sin riesgos, a través de servicios de calidad en planificación familiar y anti-concepción.*

En el informe cualitativo se incluye información del indicador 3. Servicios amigables para adolescentes que opera como parte del programa *Salud Sexual y Reproductiva*. Ello permite identificar el número de establecimientos de salud que operan en los servicios estatales y que cuentan con servicios amigables para adolescentes.⁶

Sin embargo, no se reporta el gasto específico en los informes cualitativos de los programas que operan los servicios en los sistemas estatales, para lo cual sería necesario contar con el detalle de gasto de cada entidad a la que se realizaron las transferencias.

Por su parte, en el anexo 13 también se encuentra el programa E023 *Atención a la Salud*, cuya Unidad Responsable es el Instituto Nacional de Perinatología, vinculado con las acciones 131. *Otorgar atención ambulatoria*, 134. *Otorgar atención hospitalaria*, 137. *Mejorar la calidad de la atención a la salud de las mujeres* y 168. *Mejorar la gestión de procesos sustantivos mediante sistemas y modelos de calidad que incluyan perspectiva de género.* El instituto cuenta con la Clínica para la Atención de la Paciente Adolescente, que forma parte de la red de servicios amigables para adolescentes.

En los anexos 17 y 18 no se encuentran programas directamente vinculados a la estrategia o a la provisión de servicios de salud sexual o reproductiva, aunque el mencionado E011 *Atención a la Salud*, operado por el IMSS y el ISSSTE, incluye acciones que suman esfuerzos hacia este objetivo, dado que brinda servicios para población adolescente afiliada, sin embargo, no se cuenta con información suficiente en los documentos presupuestarios que pueda comprobar o negar lo anterior. En el caso específico del IMSS, algunos servicios para adolescentes y mujeres que

forman parte de IMSS Bienestar (antes IMSS Prospera) son para población sin seguridad social.

Del mismo modo, en el anexo 17 se incluye el programa U013 *Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral*, operado por el Insabi, que coadyuva en este rubro. Aunque tampoco está vinculado con una acción específica de la Enapea, la salud sexual y reproductiva sí forma parte de la cartera de servicios que prestará el recién creado instituto.

⁶ De acuerdo con la información publicada en los informes cualitativos se realizó un directorio de Servicios Amigables para Adolescentes, que tiene registro de 2,870 Servicios Amigables en unidades médicas de la Secretaría de Salud, al 4to. Trimestre del 2020. Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Anexo 2. Avance de los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres. Información Cualitativa, Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre, 2020. México 2020

Análisis del presupuesto federal destinado a la prevención del embarazo en adolescentes

Ramo	UR	Pp	Denominación	Presupuesto aprobado*	
				2020	2021
Anexo 13					
12	L00 Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	P020	Salud materna, sexual y reproductiva	2,232,283,621	2,232,000,000
12	NDE Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes	E023	Atención a la salud	2,890,390	186,260,000
12	M7B Instituto de Salud para el Bienestar	U013	Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral	1,748,515,998	30,252,036,165
50	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	E001	Prevención y control de las enfermedades	4,141,028,932	4,372,156,443
50	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	E011	Atención a la salud	35,109,472,628	34,613,369,750
51	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E044	Prevención y control de las enfermedades	1,804,513,436	1,785,380,503
51	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E011	Atención a la salud	11,277,047,188	11,326,977,795

d. Integración del enfoque de interculturalidad en la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva

La provisión de servicios de salud sexual y reproductiva debe incluir diversas acciones, en las que el enfoque intercultural sea transversal para las actividades de prestación de servicios, educación, capacitación, acompañamiento y atención médica.

Dentro de los programas del anexo 10, Erogaciones para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, se encuentra el S200 *Fortalecimiento de Atención Médica*, cuya unidad responsable es la Dirección General de Planeación y Desarrollo (DGPLADES), que depende de la Secretaría de Salud. La acción vinculada con este programa es brindar *Servicios de Atención Primaria a la Salud* otorgados a la población que habita localidades menores de 2,500 personas, aisladas y sin acceso físico a los servicios de salud.⁷

Por su parte, en el anexo 13 los recursos que se destinan a la integración del enfoque de interculturalidad son de modalidad P, actividades de organización y evaluación para la transversalización, que se materializan en acciones de prestación de servicios.

Como Unidad Responsable, el CNEGSR opera el programa P020 *Salud Sexual y Reproductiva*, vinculado a la acción 147. *Contribuir a que los adolescentes disfruten de una vida reproductiva satisfactoria, saludable y sin riesgos, a través de servicios de calidad en planificación familiar y anti-concepción.*

Las actividades relacionadas con este programa incluyen la elaboración e implementación del Modelo de Atención Integral en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes (MAISSRA), así como su monitoreo en los distintos sistemas de salud, incluidos los que prestan servicio a población indígena.

Finalmente, en lo relativo a la inclusión y acciones propias para la población indígena, en prácticamente todos los anexos revisados para el presente análisis se incluye al programa S243 Programa de Becas Elisa Acuña, que opera la Dirección de Educación Indígena de la Secretaría de Educación Pública. El programa está vinculado a la acción 293. *Promover el acceso de madres jóvenes y jóvenes embarazadas a becas de apoyo para continuar y concluir sus estudios de educación básica y/o media superior.*

El programa deriva del Programa Beca de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (Promajoven), creado en 2004 por la Secretaría de Educación Pública como un mecanismo para coadyuvar a las mujeres en esta condición para que terminen sus estudios de educación básica.

En 2011, la Dirección General de Educación Indígena, que integra acciones para fomentar la equidad y atención de la diversidad social, lingüística, cultural y étnica, asumió el control de los ámbitos técnico y administrativo del programa. Es una acción con enfoque de interculturalidad, relacionada directamente con los objetivos de la estrategia dirigida a madres jóvenes embarazadas.

⁷ De acuerdo con la OMS, la atención primaria a la salud se refiere a las acciones de primer contacto que incluyen, entre otras, la atención del embarazo, parto o puerperio, la planificación familiar y la detección y prevención de enfermedades de transmisión sexual. Véase Sergio López Moreno, Atención primaria a la salud, Facultad de Medicina, UNAM, 2019.

Análisis del presupuesto federal destinado a la prevención del embarazo en adolescentes

Ramo	UR	Pp	Denominación	Presupuesto aprobado*	
				2020	2021
Anexo -10					
12	313 Dirección General de Educación Indígena	S243	Programa de Becas Elisa Acuña	204,524,087	200,572,989
12	M7B Instituto de Salud para el Bienestar	U013	Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral	1,457,096,665	7,651,686,242
12	L00 Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	P020	Salud materna, sexual y reproductiva	17,054,352	16,716,608
12	Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud	S200	Fortalecimiento a la atención médica	306,183,954	295,544,083

3. Conclusiones y recomendaciones

Como se menciona al inicio de este documento, la ausencia de un catálogo de programas presupuestarios vinculados directamente con las diferentes acciones para el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, u objetivos de la Enapea, es una debilidad que, desde la década de los años noventa, cuando se comienzan a abordar los derechos reproductivos y sexuales como parte de una política pública, no ha sido corregida en México.

El análisis en materia presupuestaria permite además identificar otras problemáticas, como la invisibilidad en el presupuesto de los grupos históricamente vulnerados o la falta de un etiquetado más preciso vinculado a acciones específicas de salud sexual y reproductiva para jóvenes, adolescentes y mujeres indígenas. Por otra parte, como se ha reiterado a lo largo del presente análisis, sólo en los programas del anexo 13 se publica información sobre subejercicios u otros procesos en relación con el gasto que también es preciso monitorear.⁸

Este análisis nos confirma que, hasta ahora, para lograr un monitoreo y seguimiento presupuestario sólido en torno a las acciones relacionadas con la salud y los derechos sexuales y reproductivos, así como de la Enapea, la ruta más efectiva es partir de los programas contenidos en el anexo 13. *Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres*. Ahí se localizan

tanto los programas vinculados a la coordinación y planeación de la estrategia, como los que prestan servicios específicos para atender el embarazo adolescente y la salud sexual y reproductiva.

Si bien hay programas que comparten la misma clave presupuestaria en los anexos 13, 14, 17 y 18, sería necesario que las instancias gubernamentales publicaran información suficiente para verificar si los objetivos son los mismos, aun si son operados por distintas instituciones, o si atienden problemáticas asociadas, pero con procesos diferentes, como es el caso de los procesos de atención, capacitación o desarrollo de campañas, que comparten la misma clave de programa, pero financian actividades distintas en diferentes instituciones.

En algunos casos, las claves incluso pueden no estar directamente relacionadas con el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos o con los objetivos de la

estrategia –como sucede con el Programa de Becas Elisa Acuña–, y por ello sería necesario contar con información más detallada.

Derivadas de este análisis, se proponen las siguientes recomendaciones para impulsar la asignación de recursos a la salud, los derechos sexuales y reproductivos, y las acciones de prevención del embarazo en adolescentes:

- a) Presupuestar con enfoque de género, tomando en cuenta los principios de progresividad,⁹ máximo uso de recursos disponibles y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Ello implica visibilizar a las mujeres, los grupos de adolescentes, juventudes, personas indígenas, entre otros grupos de población en los programas presupuestarios, así como publicar información que permita identificar a quienes van dirigi-

⁸ En los anexos de información cualitativa de los informes trimestrales del anexo 13, se incluye información organizada en dos apartados: "Avance y explicación de los resultados alcanzados" y "Obstáculos y oportunidades para la operación", que explican comportamientos de gasto como el subejercicio, el incumplimiento de metas y el presupuesto modificado de manera interna. Asimismo, brindan información para elaborar presupuestos futuros que contemplen estas circunstancias.

⁹ La progresividad es una característica de los presupuestos elaborados con enfoque basado en derechos humanos. Implica el gradual avance para lograr el pleno cumplimiento de los derechos, en el corto, mediano y largo plazo.

das las acciones, no sólo en cuestión de género, sino también por edad de las personas beneficiarias (en intervalos de cinco años), lugar de residencia, entre otros criterios.

- b) Se recomienda no reducir ni recortar recursos a los programas de las modalidades E y U, los cuales se orientan principalmente a brindar servicios de salud específicos y fortalecer los sistemas estatales. Ello permitiría, por ejemplo, reactivar los servicios y la atención que se vieron suspendidos durante la pandemia.
- c) Incorporar a las evaluaciones, tanto internas como externas,¹⁰ el seguimiento y comportamiento del gasto de los programas que conformen el catálogo consolidado de programas presupuestarios, para avanzar en ampliar la cobertura de manera progresiva y fortalecer los servicios otorgados.

d) Exigir que los anexos que contemplen acciones relacionadas con salud y derechos sexuales y reproductivos para poblaciones vulnerables incluyan los mecanismos de seguimiento y evaluación que se utilizan en el anexo 13.

e) Crear mecanismos para que las actividades de estas acciones puedan consultarse por cualquier persona, conforme a los mandatos en materia de transparencia y gobierno abierto, facilitando el monitoreo y la evaluación ciudadana.

f) Garantizar la creación e institucionalización de mecanismos de participación de la sociedad civil para el monitoreo y la evaluación del uso del presupuesto en los programas relacionados con salud sexual y reproductiva.

g) Etiquetar los programas relacionados con la Enapea con las siguientes

acciones: 630. *Estrategia Nacional de Prevención del Embarazo Adolescente* y 616. *Prevención de embarazos en adolescentes*; ambas están incluidas en el catálogo de acciones que promueven la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación por género, de acuerdo con la estructura programática vigente

¹⁰ Las evaluaciones internas las realizan las propias unidades responsables de gasto, de acuerdo con los parámetros de la SHCP. Las evaluaciones externas se realizan por entes independientes, instituciones académicas, consultorías, o sociedad civil conforme al Programa Anual de Evaluación, que publica el CONEVAL y que especifica los programas presupuestarios que deberán ser evaluados, el tipo de evaluación a realizar y cuándo deberán realizarse.

4. Fuentes consultadas

- Coneval, Impacto del Programa de Apoyo a la Educación de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas, México, 2018.
- Diario Oficial de la Federación, “Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020”, 11/12/2019. Sitio web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019, consultado el 10 de junio de 2021.
- Diario Oficial de la Federación, “Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021”, 30/11/2019. Sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2021_301120.pdf, consultado el 10 de junio de 2021.
- Gobierno de México, Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, Conapo, Secretaría de Gobernación, México 2015.
- López Moreno, Sergio, Atención primaria a la salud, Facultad de Medicina, UNAM, México, 2019.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Analíticos presupuestarios 2020, análisis por programa presupuestario. Sitio web: https://www.dof.gob.mx/2020/SHCP/PEF_2021.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Analíticos presupuestarios 2021, análisis por programa presupuestario. Sitio web: https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2021/analiticos_presupuestarios, consultado el 10 de junio de 2021.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Anexo 2. Avance de los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres. Información cualitativa, informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, cuarto trimestre, 2020”, México, 2020. Sitio web: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union, consultado el 10 de junio de 2021.
- Secretaría de Salud, Programa de Acción Específico de Salud Sexual y Reproductiva 2020-2024, Gobierno de México, 2020, <https://www.gob.mx/salud/cnegsr/acciones-y-programas/programa-de-accion-especifico-274056>, consultado el 13 de junio de 2021.

Sitios web

- Transparencia Presupuestaria, Observatorio de gasto. SHCP. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>
- Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género, módulo informativo. Inmujeres. http://puntogenero.inmujeres.gob.mx/presupuestos/pre_t2_pan01_pag01.html

5. Anexo 1. Programas presupuestarios identificados

Ramo	UR	Pp	Denominación	Presupuesto aprobado*	
				2020	2021
Anexo 10					
12	313 Dirección General de Educación Indígena	S243	Programa de Becas Elisa Acuña	204,524,087	200,572,989
12	M7B Instituto de Salud para el Bienestar	U013	Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral	1,457,096,665	7,651,686,242
12	L00 Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	P020	Salud materna, sexual y reproductiva	17,054,352	16,716,608
12	Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud	S200	Fortalecimiento a la atención médica	306,183,954	295,544,083
Anexo 13					
4	V00 Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	E015	Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	332,432,572	300,000,000
4	G00 Secretaría General del Consejo Nacional de Población	P006	Planeación demográfica del país	7,452,000	7,452,000
11	313 Dirección General de Educación Indígena	S243	Programa de Becas Elisa Acuña	1,265,068,074	47,460,000
11	700 Oficialía Mayor	E032	Políticas de igualdad de género en el sector educativo	1,978,101	1,978,101
12	610 Dirección General de Educación en Salud	P020	Salud materna, sexual y reproductiva	5,897,823	5,900,000
12	L00 Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	P020	Salud materna, sexual y reproductiva	2,232,283,621	2,232,000,000
12	M7F Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz	P020	Salud materna, sexual y reproductiva	67,711	700,000

Análisis del presupuesto federal destinado a la prevención del embarazo en adolescentes

12	NDE Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes	E023	Atención a la salud	2,890,390	186,260,000
47	HHG Instituto Nacional de las Mujeres	P010	Fortalecimiento de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres	440,536,174	444,583,330
47	AYJ Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	E033	Atención a víctimas	7,772,233	7,700,000
Anexo 14					
11	313 Dirección General de Educación Indígena	S243	Programa de Becas Elisa Acuña	511,310,219	501,432,473
12	L00 Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	P020	Salud materna, sexual y reproductiva	1,303,021,816	893,714,498
12	K00 Comisión Nacional para la Prevención y Control del VIH-Sida	P016	Prevención y atención de VIH y otras ITS	440,306,404	54,004,404
Anexo 17					
11	600 Subsecretaría de Educación Media Superior	S243	Programa de Becas Elisa Acuña	5,774,623	134,492,767
50	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	T001	Seguro de enfermedad y maternidad	5,652,176,129	5,652,176,129
50	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	E001	Prevención y control de las enfermedades	433,400,940	433,400,940
50	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	E011	Atención a la salud	40,675,673,198	40,675,673,198
51	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E001	Prevención y control de las enfermedades	374,786,725	384,543,494
51	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E011	Atención a la salud	2,055,478,927	2,002,880,468

Análisis del presupuesto federal destinado a la prevención del embarazo en adolescentes

Anexo 18					
4	P00 Secretaria Ejecutiva del Sistema de Protección de NNA	P025	Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	68,684,050	57,746,001
11	313 Dirección General de Educación Indígena	S243	Programa de Becas Elisa Acuña	134,833,992	141,600,318
12	NHK Sistema Integral para el Desarrollo Integral de la Familia	E041	Protección y restitución de derechos de NNA	62,834,131	65,184,153
12	L00 Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	P020	Salud materna, sexual y reproductiva	655,529,796	535,168,244
12	M7B Instituto de Salud para el Bienestar	U013	Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral	1,748,515,998	30,252,036,165
50	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	E001	Prevención y control de las enfermedades	4,141,028,932	4,372,156,443
50	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	E011	Atención a la salud	35,109,472,628	34,613,369,750
51	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E044	Prevención y control de las enfermedades	1,804,513,436	1,785,380,503
51	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E011	Atención a la salud	11,277,047,188	11,326,977,795

* Expresado en valores nominales.

Abreviaturas

UR: unidad responsable

Pp: programas presupuestarios

