

El género en la programación y presupuestación pública



Unidad

< 1 >

Nuevas disposiciones normativas para planear, programar y presupuestar con perspectiva de género.

Objetivo de Aprendizaje

Que las personas participantes identifiquen las implicaciones que las reformas a la *Ley de Planeación* y a la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* en materia de género, tienen en el proceso de planeación, programación y presupuestación pública.



Índice

Introducción a la unidad

- 1.1** ¿Qué son los presupuestos públicos con perspectiva de género?
 - 1.1.1** Gasto etiquetado y transversalidad de la perspectiva de género en el ciclo presupuestal
 - 1.1.2** Antecedentes internacionales
 - 1.1.3** Antecedentes nacionales

- 1.2** Las reformas y sus implicaciones en el proceso de programación y presupuestación
 - 1.2.1** La planeación sexenal y anual
 - 1.2.2** Etapas de la planeación anual
 - › Programación o formulación
 - › Discusión y aprobación
 - › Ejecución o ejercicio del PEF
 - › Control, fiscalización, auditoría y evaluación

- 1.3** Componentes que favorecen la transversalidad de género en los presupuestos públicos

Introducción a la unidad

En esta primera unidad iniciaremos estudiando que son los "presupuestos públicos con perspectiva de género" y sus principales antecedentes internacionales y nacionales, lo que nos permitirá comprender su importancia e identificar las estrategias a través de las cuáles, los presupuestos públicos se han venido construyendo en nuestro país. Posteriormente revisaremos qué plantean las últimas reformas a la *Ley de Planeación* y a la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, las cuales buscan transversalizar el principio de igualdad en el ciclo presupuestario. Por ello, la presentación que se realizará de las mismas se hará identificando cómo éstas impactan en las distintas fases del proceso de programación y presupuestación pública. Se concluye esta unidad con una reflexión grupal sobre las áreas de oportunidad y los desafíos que, la puesta en marcha de estas nuevas disposiciones normativas conllevan.

1.1 ¿Qué son los presupuestos públicos con perspectiva de género?

Iniciemos nuestra primera unidad respondiendo la siguiente interrogante:

1. ¿Qué son los presupuestos públicos con perspectiva de género?

Es probable que gran parte de las y los servidores públicos que participan en el proceso de integración del presupuesto en nuestro país, no encuentren una relación evidente entre éste y la perspectiva de género. Ello se debe a que los primeros suelen ser considerados instrumentos técnicos y neutrales que nada tienen que ver con "los asuntos de las mujeres". ¿Por qué entonces relacionar ambos conceptos?

Para dar respuesta a esta pregunta conviene señalar que en realidad los presupuestos públicos aun cuando son importantes herramientas técnicas de los gobiernos para orientar el gasto de los recursos disponibles, estos no son neutrales, ya que los efectos de las políticas públicas a través de los cuáles se ejercen dichos recursos presupuestarios impactan diferenciadamente en la población beneficiaria. Uno de los criterios de entrada para visualizar y prever las diferencias del impacto de las políticas, es la perspectiva de género cuyas premisas teóricas plantean que mujeres y hombres ocupan posiciones diferentes en la estructura social, las cuales deben igualarse en términos de derechos como de oportunidades.

En consecuencia la relación entre género y presupuestos, deviene más clara. Se trata de la construcción de una herramienta que facilita incorporar en el plan de gasto acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres.

Por lo anterior, **los presupuestos públicos con perspectiva de género** se entienden como aquellos **instrumentos de política pública que incorporan en su diseño, ejecución y evaluación las necesidades, las condiciones, los intereses y las relaciones que existen entre mujeres y hombres**, buscando orientar la distribución justa y equitativa de los recursos presupuestarios. Por ello, se conciben como un instrumento que favorece el ejercicio de los derechos y la creación de condiciones de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

En suma, los presupuestos públicos con perspectiva de género son importantes porque:

- 1.** Reconocen y buscan eliminar las situaciones de desigualdad entre mujeres y hombres, y entre sectores de mujeres y por lo tanto incorpora en su plan de prioridades, acciones para eliminar las causas y los efectos de esa desigualdad que se puede evidenciar en el acceso a derechos, a oportunidades o a recursos, en el despliegue de libertades o capacidades, en la división sexual del trabajo y en la autonomía económica o en el ejercicio del poder político.
- 2.** Contribuyen a la eficiencia en el manejo de los recursos al hacer más transparente y palpable el ejercicio y el impacto de la inversión pública en la calidad de vida de las personas.
- 3.** Son una herramienta para el progreso del ejercicio de los derechos de las mujeres.
- 4.** Facilitan la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas ya que permiten incidir en decisiones clave del diseño, implementación y evaluación de las mismas.
- 5.** También ayudan a fortalecer la gobernabilidad de los Estados al orientar el gasto público a la atención integral de las demandas y necesidades de las personas en tanto mujeres, niñas, niños u hombres. Contribuyen a la rendición de cuentas, a través por ejemplo de la información desagregada por sexo. Al favorecer el desarrollo y las relaciones armónicas entre mujeres y hombres, tienen un impacto positivo en toda la sociedad.

1.1 ¿Qué son los presupuestos públicos con perspectiva de género?

1.1.1 Gasto etiquetado y transversalidad de la perspectiva de género en el ciclo presupuestal

Los presupuestos públicos con perspectiva de género son herramientas aún en construcción. Su elaboración ha dado lugar a dos importantes estrategias que son:

- a) la etiquetación del gasto hacia mujeres y
- b) la transversalidad de la perspectiva de género en el presupuesto

La **etiquetación** del gasto hacia mujeres **consiste en identificar y garantizar la asignación de recursos presupuestarios para actividades específicas en los distintos programas públicos**. Esta estrategia se ha cristalizado en un capítulo especial en el **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)** en el que se indican las obligaciones del Ejecutivo Federal (y de los Poderes Legislativo y Judicial) para impulsar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres a través de la inclusión de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas con recurso etiquetado del Anexo 10.

La etiquetación de recursos en nuestro país se realiza desde mediados de los noventa y recientemente la cantidad de recursos asignados año con año es creciente, aunque el total del monto asignado para la igualdad representa apenas el 0.36% de la asignación global del gasto público:

Erogaciones etiquetadas para la igualdad (millones de pesos)

2004	1,231.2
2005	2,323.5
2006	2,418.2
2007	3,428.7
2008	7,281.8
2009	8,981.6

2010	10,920.8
2011	14,916.5

Como se indicó, el objetivo de esta estrategia es engrosar los recursos públicos para fortalecer la implementación de acciones para la igualdad de género. Entre estas acciones se destacan aquellas que buscan transversalizar la perspectiva de género, prevenir la discriminación, capacitar y sensibilizar a los y las servidores públicos así como promover acciones afirmativas que garanticen el ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales y políticos de las mujeres. Las principales acciones se han realizado en materia de salud sexual y materna, proyectos productivos, la prevención y el tratamiento de la violencia basada en el género y programas educativos orientados a promover la equidad en la escuela. En la siguiente liga puedes visualizar la relación de programas incluidos en el **Anexo 10 del PEF.**

La evaluación de los resultados de esta estrategia llevó a las actoras involucradas en la promoción de los presupuestos públicos, a reconocer que no bastaba con etiquetar recursos. Hacía falta incidir en todo el proceso, en la planeación de las acciones y programas, la implementación y la evaluación. Por ello, se propuso la idea de "transversalizar la perspectiva de género" en las fases que conllevan a la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos.

El concepto de "**transversalidad**" como su nombre lo refiere, **indica la modificación de aspectos claves de las fases que conforman el ciclo presupuestario.** El supuesto básico de estas modificaciones, puntuales pero estratégicas, es que el resultado global de la planeación y presupuestación se modifique.

En nuestro país, estas fases son:

#

- › Programación o formulación
- › Discusión y aprobación
- › Ejecución o ejercicio del PEF
- › Control, fiscalización, auditoría y evaluación

En términos concretos, con estas modificaciones se espera no sólo que el anteproyecto de presupuestos que la Secretaría de Hacienda debe enviar a la Cámara de Diputados integre acciones para la igualdad entre mujeres y hombres sino que a través de su ejecución y evaluación se pueda dar cuenta de los resultados y del impacto que las acciones públicas tendrán para las mujeres y los hombres.

Para finalizar este tema cabe señalar que esta estrategia trata de garantizar que la perspectiva de género “atraviese” y forme parte del trabajo que se realiza en todas las instituciones y dependencias de la administración pública federal para que los programas anuales de resultados (PAR) se diseñen, ejecuten y evalúen considerando la igualdad y las relaciones entre mujeres y hombres.

Esta visión holística, teóricamente, supera las limitaciones que la etiquetación del gasto hacia mujeres ha tenido, en tanto sus propósitos han estado centrados en incorporar acciones específicas para mujeres. Como bien lo afirma Diane Elson*- no se trata de proponer la elaboración por separado de presupuestos para mujeres, de asignar 50% de los recursos para mujeres y el otro 50% para los hombres sino de tener una visión integral que contemple la modificación de los equilibrios de poder entre mujeres y hombres. Tal como lo proponen las reformas que a continuación vamos a revisar y que resultan de gran relevancia porque son un ejemplo de la estrategia de transversalidad de género.

*Diane Elson es profesora de sociología de la Universidad de Essex en Gran Bretaña. Actualmente modera el Grupo Presupuestal de las Mujeres en Gran Bretaña (www.forum.awid.org)

1.1.2 Antecedentes internacionales

Durante los últimos 25 años en diversos países del mundo las organizaciones ciudadanas, las instituciones académicas, los partidos políticos, los parlamentos y los gobiernos han propuesto iniciativas para que los presupuestos públicos incorporen la perspectiva de género.

Veamos por ejemplo, a través del siguiente video la experiencia desarrollada en Marruecos la cual refleja que incorporar la perspectiva de género ayuda a resolver problemas vitales de niñas, niños, mujeres y hombres porque, -como asegura el Director de estudios y emisión financiera del Ministerio de Economía y Finanzas, Mohamed Chafiki: "Los presupuestos públicos con enfoque de género no son sólo un asunto técnico, son un asunto democrático". Tomado de: <http://www.youtube.com/watch?v=0xNYwppyB5E&feature=related>

Al igual que en Marruecos, en Australia, Ecuador, Perú o Bolivia, entre otros, se han desarrollado experiencias ejemplares de construcción de presupuestos públicos con perspectiva de género, y lo son porque han aportado una serie de conocimientos, herramientas e incluso metodologías que constituyen una referencia obligada en nuestro país y en el mundo.

Estas experiencias del ámbito internacional han sido difundidas y apoyadas por diversos organismos internacionales o especializados (ONU, BID, CEPAL, FUNDAR) a través de su inclusión en programas de capacitación y formación, en foros o discusiones de alto nivel para el intercambio de aprendizajes o de investigaciones que buscan su sistematización, análisis comparativos de las metodologías desarrolladas o de los alcances y aportes derivados de las mismas.

1.1.3 Antecedentes nacionales

En México, en los últimos 15 años las iniciativas para construir presupuestos públicos con perspectiva de género han tenido cada vez mayor relevancia. Estas iniciativas han sido resultado de las alianzas entre organizaciones de feministas, académicas, funcionarias públicas de alto nivel y legisladoras de distintos partidos políticos. El papel de éstas últimas ha sido clave porque al convertirse en portavoz de las demandas del movimiento amplio de mujeres, acumularon conocimientos que les permitieron posicionar su capacidad de concertar acuerdos e incidir en las atribuciones exclusivas y estratégicas que el poder legislativo tiene como por ejemplo, la aprobación del **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)**.

Esta capacidad de incidir se ha venido incrementando y consolidando a través del impulso de dos principales estrategias, como son:

- El incremento de asignaciones presupuestarias y la etiquetación del gasto destinado a mujeres y para la igualdad de género y
- La transversalidad de la perspectiva de género en la planeación sexenal y en la programación y presupuestación pública que año con año se realiza en nuestro país.

Ahora, para ubicar cómo estas dos estrategias se adoptaron y tomaron fuerza en la experiencia de nuestro país, vamos a realizar un recorrido a través de la siguiente línea del tiempo:

-En **1995**, Primeros análisis e investigaciones sobre el tema:

Académicas y organizaciones ciudadanas desarrollan los primeros análisis sobre el gasto público dirigido a mujeres en campos como la salud reproductiva, así como investigaciones sobre la estructura funcional, económica y administrativa del presupuesto para identificar las posibles acciones y estrategias de incidencia en el mismo.

-En **1997**, se crea la Comisión de Equidad y Género en la Cámara de Diputados(as):

A partir de la creación de esta instancia del poder legislativo federal y como integrantes de la primera y de las sucesivas legislaturas, las diputadas en el ejercicio de las atribuciones que su investidura les confiere, empiezan a impulsar propuestas de modificaciones a los Proyectos de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

-En **1998**, se realiza el Primer Parlamento de Mujeres de México:

En el Primer Parlamento de Mujeres, las legisladoras federales y locales convocan a organizaciones del movimiento amplio de mujeres, a feministas, académicas, a militantes partidistas y a representantes del gobierno federal para discutir e integrar los asuntos que el poder legislativo se comprometía a enarbolar y una de las acciones derivadas de la *Agenda de Género del Parlamento* fue el desarrollo de los primeros análisis del presupuesto para incorporar las demandas de las mujeres entre las prioridades de la planeación nacional.

-En **1999**, Identificación y análisis del Gasto Etiquetado:

Organizaciones civiles especializadas siguen desarrollando la identificación y el análisis del gasto etiquetado, detectando asignaciones orientadas al *Programa Nacional de la Mujer*, para la salud reproductiva, materno infantil o a proyectos productivos, trabajo y seguridad social con incrementos significativos a partir del año 1999.

-En **2001**, se crea el Inmujeres:

Dos asociaciones civiles especializadas y pioneras retoman la metodología sugerida por Debbie Budlender y Rhond Sharp, a partir de la cual desarrollan investigaciones en materia de salud y pobreza, y proponen categorías de análisis para identificar los montos de las asignaciones de gasto que beneficia directa o indirectamente a las mujeres y/o niñas, el gasto destinado a favorecer la igualdad de género y el gasto global.

Se crea el **Instituto Nacional de las Mujeres** (Inmujeres) que entre otras acciones propone una guía metodológica dirigida a las instituciones para incorporar la perspectiva de género en los presupuestos públicos.

-En **2006**, más recursos a programas para mujeres. Se logran ampliaciones presupuestales a programas que benefician a mujeres y se podían identificar a través del Anexo 19 G.

-En **2007**, se asignan recursos para la LGIMH Y LGAMVLV:

El poder legislativo y el ejecutivo aprueban un incremento significativo a los recursos etiquetados y a los asignados para la implementación de la **Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres** y la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**.

Después de varios años de propuestas e iniciativas impulsadas por legisladoras, se logra la incorporación de los artículos 17 y 19 transitorios en el Decreto de Presupuestos de la Federación

A partir de este año las propuestas que adquieren fuerza se orientan en torno a dos principales estratégicas de acción:

Modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para lograr incrementos y la inclusión de un Anexo con el presupuesto o gasto etiquetado para la igualdad de género y
Modificaciones normativas y creación de mecanismos institucionales orientados a transversalizar la perspectiva de género en todas las fases de la planeación y del ciclo presupuestal en México.

-En **2008**, se establecen los indicadores desagregados por sexo para evaluar impacto y resultados:

Se incorpora un artículo específico en el **Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación** para el ejercicio del presupuesto desde la perspectiva de género y la obligatoriedad de presentar indicadores de resultados desagregados por sexo y evaluar los resultados e impacto de los programas en el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres. También se establece la obligación de informar trimestralmente para la transparencia del gasto.

Creación del **Anexo 9A** con recursos etiquetados para identificar el gasto dirigido explícitamente a las niñas, a las mujeres y a la igualdad de género y se confiere al **Instituto Nacional de las Mujeres** la responsabilidad de dar seguimiento al ejercicio de dichos recursos.

-En **2009**, se reiteran los indicadores por sexo y el Anexo 9 A:

Nuevamente se publica el Decreto del PEF con el artículo para reportar indicadores de resultados por sexo y el Anexo con las erogaciones federales para las mujeres y la igualdad de género.

-En **2010**, se establecen candados para la irreductibilidad del gasto etiquetado:

Se insertan candados para asegurar que los recursos a programas prioritarios no sean afectados por recortes presupuestales, que la ejecución del gasto etiquetado no sea sujeto de cambios durante el ejercicio fiscal y para vigilar e impedir desvíos en el ejercicio de dichos recursos. Nuevamente el gasto etiquetado se clasifica en un Anexo Transversal, identificado como Anexo 10: “Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”.

-En **2011**, Revisión de la Cuenta Pública para evaluar resultados:

Se establece la obligación para que la Revisión de la Cuenta Pública del año 2010 incluya la evaluación de las acciones, sus resultados y del ejercicio del gasto dirigido a las mujeres y a la igualdad de género.

-En **2012**, reformas a la ley *Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*

Se establece la obligación de que las reglas de operación de los programas federales sean revisadas y aprobadas desde la perspectiva de género y se refuerzan los candados para la irreductibilidad del gasto etiquetado.

Publicación del decreto de las reformas para incorporar la perspectiva de género en las leyes de **Planeación** y **Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**.#

#

Como se aprecia, la construcción de los presupuestos públicos en nuestro país, ha sido un proceso dinámico de continuos aprendizajes que han permitido año con año incorporar reformas a la normativa y un conjunto de mejoras en la operación, monitoreo y evaluación de los resultados.

Definitivamente un factor clave en este proceso ha sido la alianza que se ha generado entre mujeres políticas, activistas, académicas y funcionarias con distintos intereses y fuentes de poder pero con objetivos comunes, los cuales han permitido concretar estrategias de intervención en aspectos estratégicos para el logro de la igualdad. Esto, sumado a la creación de organismos como el *Instituto Nacional de las Mujeres*, la *Comisión de Equidad de Género* de la Cámara de Diputados, el *Centro para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género* (CEAMEG) y la *Mesa Interinstitucional* han dado sostenibilidad al proceso de creación y monitoreo de los presupuestos públicos.

En síntesis, en nuestro país los esfuerzos se han concentrado en el impulso tanto del gasto etiquetado y más recientemente a través de la transversalidad del género en la planeación y programación de los presupuestos en México. Estas son las propuestas que han tenido continuidad y hasta ahora se sostienen como las estrategias sobre las que se han concentrado la mayor parte de los esfuerzos realizados por diferentes actores.

Para finalizar los contenidos de este tema, realizaremos una actividad que nos conducirá a familiarizarnos con el [Anexo 10](#) y la estrategia de etiquetación del gasto implementada en nuestro país y reflexionar sobre los contenidos y características del enfoque de género desde el cual se han ejecutado los recursos.

Para realizar dicha actividad es importante tomar en cuenta que entre las y los actores promotores de los presupuestos públicos existe un importante debate que cuestiona la eficacia de este tipo de herramienta. Si bien es cierto, se reconoce que el presupuesto o gasto etiquetado representa un avance que permite la identificación no sólo de los montos destinados a niñas, mujeres y a la igualdad de género, también se la ha criticado por su énfasis en la atención de las mujeres, argumentando que: la atención prioritaria en las mujeres, se ha realizado sin modificar las condiciones sociales, económicas y políticas que las discriminan de sus derechos colocándolas en una posición de desventaja frente a los hombres o frente a otros grupos de mujeres más privilegiados. Aunque las críticas reconocen que es importante mejorar la posición y condición de las mujeres, los estudios señalan que los enfoques que se concentran en las mujeres suelen priorizar la atención en las jefas de hogar para que éstas cumplan un papel de intermediarias entre los servicios que otorga el Estado para el bienestar de las familias. Esta posición como intermediarias refuerza las condiciones que explica, entre otras razones, la desigualdad de género ya que las mujeres invierten buena parte de su tiempo en tareas domésticas y de cuidado, reduciendo sus posibilidades de ingresar al mercado laboral, capacitarse, estudiar o disponer de tiempo para el descanso y la atención médica.##

#

Derivado de lo anterior, hay quiénes piensan que estos enfoques excluyen a los hombres del cambio y por lo tanto, las acciones que se implementan alcanzan resultados parciales. Este tema ha dado lugar a importantes debates sobre qué tipo de políticas deben aplicarse hacia los hombres y si esto significa la reducción del presupuesto destinado a las mujeres.

Finalmente, la última crítica que se ha planteado a la etiquetación del gasto es que las acciones que se han aplicado en cada programa tienden a ser muy específicas y por lo tanto, ellas no modifican el diseño del programa mismo. Para que esto ocurra se debería replantear la matriz del marco lógico con que se diseñaron los programas, para que las soluciones que se implementen respondan a las formas de estructurar el árbol de problemas.

Como podemos apreciar las críticas giran en torno al uso del enfoque de género desde el cuál se han implementado las acciones etiquetadas en el [Anexo 10](#). Un elemento clave para valorar la pertinencia de este enfoque refiere a la forma como éstas acciones se plantean modificar el papel de mujeres y hombres en la construcción pero sobretodo, en la reproducción de las desigualdades. ¿De qué forma las acciones etiquetadas impactan en las relaciones entre mujeres y hombres? Es la pregunta que debatiremos en el foro al que te invitamos a participar a continuación.

1.2 Las reformas y sus implicaciones en el proceso de programación y presupuestación

En este apartado nos concentraremos en conocer en qué consisten las reformas a las que se ha hecho referencia. Dichas reformas fueron aprobadas por el *Congreso de la Unión* y decretadas por el *Ejecutivo Federal* y se aplicaron a la Ley de Planeación y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ellas establecen una serie de lineamientos que se deberán seguir tanto a nivel de la integración del Plan Nacional de Desarrollo que se formula cada seis años como a nivel anual incidiendo en el ciclo de programación y presupuestación pública. Para iniciar, veamos en qué consistieron las reformas así como el alcance y la importancia que tienen para nuestro país:

México reforma sus leyes para planear y conducir su desarrollo con perspectiva de género.

Entre otras medidas, las reformas a la *Ley de Planeación* y a la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, ponen candados para impedir la reducción de recursos a los programas presupuestarios dirigidos a beneficiar a las mujeres y el principio de la igualdad de género se incorpora como una clasificación obligatoria para elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las reformas incluyen modificaciones a los artículos de la **Ley de Planeación** y a la **Ley Federal de Presupuesto** y Responsabilidad Hacendaria.

La primera tiene la función de establecer los principios, reglas y procesos que norman la Planeación Nacional del Desarrollo, también las atribuciones que competen a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las responsabilidades que involucra la coordinación y concertación entre actores estratégicos, incluyendo la de la participación social.

La segunda es reglamentaria de los artículos constitucionales que establecen los procesos de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Con las reformas a la normativa en materia de planeación y presupuestación iniciamos una nueva etapa en nuestro país porque establece la igualdad de género como un principio que debe orientar la planeación del desarrollo. Además, se incluye como una clasificación -junto con la funcional, económica y administrativa del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para continuar vamos a revisar en qué consisten las modificaciones plasmadas en dos leyes clave que norman el proceso de planeación y presupuestación en nuestro país.

1.2.1 Planeación sexenal y planeación anual



1.2.2 Etapas de la planeación anual

La planeación que año con año se realiza en diferentes instituciones de la administración pública federal (y en lo propio del poder legislativo y judicial), como ya mencionamos, se estructura de acuerdo a las etapas del ciclo presupuestario que a continuación vamos a revisar con mayor profundidad y con la finalidad de ubicar y destacar los mandatos de la reforma transversal de género que impactan en cada una de dichas etapas:



1 Programación o formulación

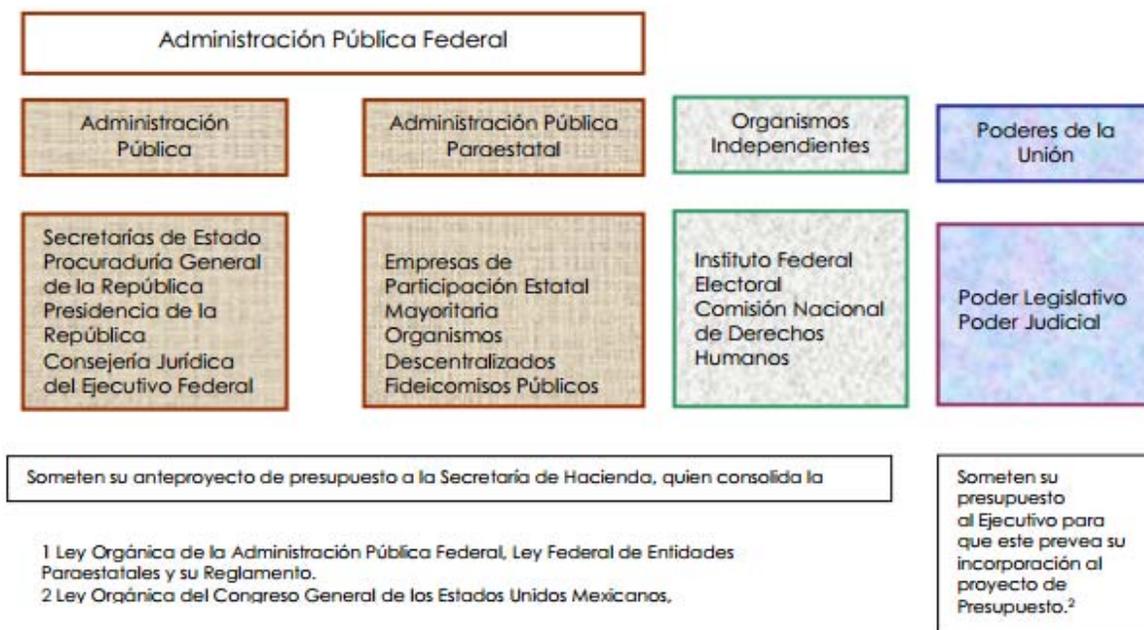
¿En qué consiste esta fase?

Esta fase tiene el objetivo de integrar el presupuesto global de la federación. Comienza con la programación y elaboración de un presupuesto preliminar que debe reflejar los planes y programas, así como los techos de gasto de los programas operativos anuales (POA) o los programas anuales de resultados (PAR). Además se presentan los proyectos de presupuesto formulados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Comprende todas las acciones que se deberán realizar para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y prioridades fijadas en los planes de desarrollo económico y social (Guerrero: 1997).

Cabe destacar que en este curso nos concentraremos en esta fase de programación – formulación, es decir a lo que cada año se realiza para definir acciones y los montos de recursos con las que éstas se van a llevar a cabo.

Actores que intervienen

La formulación-programación del presupuesto la realiza el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y también intervienen las siguientes instituciones o poderes:



Funciones y plazos

Todas las instituciones antes referidas proponen a la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* un presupuesto para atender las metas fijadas en sus diversos programas. Cada grupo, sector, comunidad o región ligada a algún programa o partida presupuestal, ejerce presión para lograr una asignación de los recursos públicos favorable a sus intereses.

La SHCP establece techos financieros, en donde en pocas palabras informa a todas las instituciones involucradas el límite de gasto que tienen. (Guerrero: 1997)

Plazos

1º de Junio al 15 de Noviembre

Reforma transversal de género

Ley de Planeación

Artículo 2º.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

III.- “La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;”

Fracción reformada DOF 23-05-2002, 20-06-2011

VII.- “La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo.

Fracción adicionada DOF 20-06-2011

Artículo 9o.- “Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, integral y sustentable.”

Párrafo reformado DOF 23-05-2002, 20-06-2011

Artículo 14.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

II. “Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género;

Fracción reformada DOF 13-06-2003, 20-06-2011

VI.- “Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales;”

Fracción reformada DOF 20-06-2011

Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria

Artículo 1.- “Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.”

Párrafo reformado DOF 2012

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

III Bis.- Anexos Transversales: anexos del Presupuesto donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y /o Unidades Responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de los siguientes sectores: Igualdad entre Mujeres y Hombres; Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Desarrollo de los Jóvenes; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; Atención a Grupos Vulnerables; y los Recursos para la Mitigación de los efectos del Cambio Climático;

Fracción adicionada 2012

Artículo 27.- Los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría, la cual contendrá como mínimo:

III. Las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.

Fracción adicionada 2012

Artículo 28.- El proyecto de Presupuestos de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones:

V. La de género, la cual agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género diferenciando entre mujeres y hombres.

Fracción adicionada 2012

Artículo 41.- El proyecto de Presupuestos de Egresos contendrá:

e) Las previsiones de gasto conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de esta Ley;

o) Las previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres;

Inciso adicionado DOF 19-01-2012

III. Los anexos informativos, los cuales contendrán:

c) La metodología, factores, variables y fórmulas utilizadas para la elaboración de los Anexos Transversales a los que se refieren los incisos j), o), p), r) s), t) y u) de la fracción anterior, estableciendo con claridad los porcentajes o cuotas que del presupuesto de los Programas Presupuestarios y/o de las Unidades Responsables son considerados para la integración de dichos Anexos. En caso de que existan modificaciones en la metodología con respecto a la utilizada en el ejercicio fiscal anterior, se deberá incluir un apartado donde se explique y justifique plenamente el motivo de dichas modificaciones y,

Inciso adicionado DOF 19-01-2012

Las previsiones de gasto a las que se refieren los incisos j), o), r) y t) de la fracción II del presente artículo, en congruencia con los ingresos previstos en la iniciativa de Ley de ingresos deberán contar, al menos, con la misma proporción del gasto programable con las que fueron aprobadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, siempre y cuando se hubiere cumplido con los objetivos y metas que para tal efecto se hayan definido en el Sistema de Evaluación del Desempeño para el Presupuesto de dicho ejercicio fiscal.

Artículo 58.- Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades y comprenderán:

III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.

No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y la Atención a Grupos Vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.

Párrafo adicionado DOF 19-01-2012



¿En qué consiste esta fase?

Esta etapa consiste en el envío oficial del **Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación** para su revisión, análisis, en su caso modificación, discusión y aprobación en la Cámara de Diputados/os.

Actores que intervienen

El Ejecutivo y el Poder Legislativo (Cámara de Diputados) Federal

Funciones y plazos

El Ejecutivo Federal a través del *Secretario de Hacienda y Crédito Público*, somete a consideración del Poder Legislativo la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es analizado, discutido y aprobado sólo por la Cámara de Diputados y Diputadas, mientras que la Ley de Ingresos la discuten y aprueban tanto esta Cámara como el Senado.

El estudio del presupuesto es realizado por la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública constituida por diputados y diputadas de los diferentes grupos parlamentarios. Se realizan reuniones con representantes de la SHCP con el propósito de que sean aclarados, discutidos y analizados los temas concernientes al presupuesto y la información correspondiente. Una vez listo el dictamen de la comisión se somete al pleno de la asamblea y si es aprobado el PEF se publica en el Diario Oficial de la Federación en forma de decreto, a más tardar el 31 de diciembre, y entra en vigor partir del 1 de enero del siguiente año.

Plazos

El presupuesto deberá ser entregado a la Cámara de Diputados/as, a más tardar el día 15 de noviembre para el período de aprobación y debe ser aprobado antes del día 1 de enero del año en que se va a ejercer. Es el período donde sale a la luz para que la ciudadanía lo conozca (Guerrero:1997).

Reforma transversal de género

Ley de Planeación

No aplica

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo 28.- El proyecto de Presupuestos de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones:

V. La de género, la cual agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género diferenciando entre mujeres y hombres.

Fracción adicionada 2012

Artículo 41.- El proyecto de Presupuestos de Egresos contendrá:

e) Las previsiones de gasto conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de esta Ley;

o) Las previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres;

Inciso adicionado DOF 19-01-

III. Los anexos informativos, los cuales contendrán:

c) La metodología, factores, variables y fórmulas utilizadas para la elaboración de los Anexos Transversales a los que se refieren los incisos j), o), p), r) s), t) y u) de la fracción anterior, estableciendo con claridad los porcentajes o cuotas que del presupuesto de los Programas Presupuestarios y/o de las Unidades Responsables son considerados para la integración de dichos Anexos. En caso de que existan modificaciones en la metodología con respecto a la utilizada en el ejercicio fiscal anterior, se deberá incluir un apartado donde se explique y justifique plenamente el motivo de dichas modificaciones y,

Inciso adicionado DOF 19-01-2012

Las previsiones de gasto a las que se refieren los incisos j), o), r) y t) de la fracción II del presente artículo, en congruencia con los ingresos previstos en la iniciativa de Ley de ingresos deberán contar, al menos, con la misma proporción del gasto programable con las que fueron aprobadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, siempre y cuando se hubiere cumplido con los objetivos y metas que para tal efecto se hayan definido en el Sistema de Evaluación del Desempeño para el Presupuesto de dicho ejercicio fiscal.

Artículo 58.- Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades y comprenderán:

III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.

No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y la Atención a Grupos Vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.

Párrafo adicionado DOF 19-01-2012

Artículo 85.- Los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se sujetarán a lo siguiente:

II. Los informes a los que se refiere esta fracción deberán incluir información sobre la incidencia del ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, de manera diferenciada entre mujeres y hombres.



3 Ejecución

¿En qué consiste esta fase?

Es una etapa muy importante porque consiste en la gestión, administración y ejecución de los recursos para lograr los objetivos y metas establecidas en los programas comprometidos en los presupuestos que fueron aprobados, dichos recursos deben ser aplicados en apego a los montos, calendarios y a la legislación vigente, así como a los lineamientos indicados y emitidos por la Secretaría de Hacienda.

Actores que intervienen

Es una etapa muy importante porque consiste en la gestión, administración y ejecución de los recursos para lograr los objetivos y metas establecidas en los programas comprometidos en los presupuestos que fueron aprobados, dichos recursos deben ser aplicados en apego a los montos, calendarios y a la legislación vigente, así como a los lineamientos indicados y emitidos por la Secretaría de Hacienda.

Poder Ejecutivo (SHCP)

Poder Legislativo

Poder Judicial

IFE, CNDH,

Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal

Funciones y plazos

La responsabilidad de la ejecución del gasto recae principalmente en el gobierno federal, quien queda facultado para ejercer los gastos autorizados en el presupuesto. Aunado al Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los organismos independientes -Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos- ejercen sus recursos de acuerdo al presupuesto que les haya aprobado la Cámara de Diputados. (Guerrero:1997)

En esta etapa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene un papel clave ya que es la institución responsable de llevar la contabilidad del Presupuesto de la Administración Pública Federal, los Poderes Judicial y Legislativo, y los Organismos Autónomos. Sin embargo cada dependencia y entidad es responsable de ejercer su propio presupuesto de acuerdo con la calendarización y normatividad emitida por la Subsecretaría de Egresos. (Guerrero:1997)

Plazos

La ejecución de esta etapa inicia el día 1 de enero de cada año y concluye el último día del mes de diciembre, es decir que el ejercicio del presupuesto dura un año fiscal.

Reforma transversal de género

Ley de Planeación

Artículo 8 de la misma Ley, donde se señala el requerimiento de informar sobre los avances y el grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

“Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, en función de dichos objetivos y prioridades, precisando el impacto específico y diferencial que generen en mujeres y hombres.

Párrafo adicionado DOF 23-05-2002. Reformado DOF 20-06-2011

En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas.”

VII.- Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos, y

Fracción reformada DOF 20-06-2011

VIII.- Promover la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas en mujeres y hombres.

Fracción adicionada DOF 20-06-2011

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

No aplica



4 Control y auditoría

¿En qué consiste esta fase?

Esta última etapa inicia una vez terminado el año y consiste en el control, evaluación y auditoría del ejercicio del presupuesto federal, a través de una revisión exhaustiva para establecer si se cumplieron las metas y si los recursos fueron utilizados de manera óptima. Es decir, se valora la eficacia y la eficiencia de las acciones de gobierno.

La evaluación se realiza básicamente en dos momentos: antes de que se decida realizar el proyecto o el programa y se analiza la viabilidad y el problema que se busca atender, y otro momento es posterior a la ejecución de acciones para evaluar los resultados y el impacto y dar seguimiento al ejercicio de los recursos. Es decir, para controlar y auditar el gasto público.

Esta etapa esencialmente es de control y de auditoría, y en ese sentido existen dos tipos de control, el interno y el externo. El control interno lo realiza un organismo o institución que forma parte de la misma administración que se está evaluando y el externo lo realiza un órgano independiente del organismo o institución que es controlada y auditada.

Actores que intervienen

Poder Ejecutivo
(SFP y SHCP)
Poder Legislativo
(Auditoría Superior de la Federación)
(Cuenta de la Hacienda Pública Federal)

Funciones y plazos

En el caso del Poder Ejecutivo le corresponde a la Secretaría de la Función Pública que es responsable del control y seguimiento del control de los recursos públicos, da seguimiento al avance o estado de los programas y proyectos públicos para asegurar su correcto funcionamiento o detectar a la brevedad irregularidades u omisiones en el ejercicio de las funciones y uso de los recursos. (Guerrero: 1997)

En el caso del Poder Legislativo el control externo lo realiza la Auditoría Superior de la Federación encargada de revisión la Cuenta Pública del Gasto Federal y del Distrito Federal (que es el documento que anualmente presenta el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados y donde se muestran los resultados contables y financieros que el Estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país. Este informe es elaborado por la SHCP).

Reforma transversal de género

Ley de Planeación

Artículo 8 de la misma Ley, donde se señala el requerimiento de informar sobre los avances y el grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

“Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, en función de dichos objetivos y prioridades, precisando el impacto específico y diferencial que generen en mujeres y hombres.

Párrafo adicionado DOF 23-05-2002. Reformado DOF 20-06-2011

VII.- Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos, y

Fracción reformada DOF 20-06-2011

VIII.- Promover la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas en mujeres y hombres.

Fracción adicionada DOF 20-06-2011

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo 110...

V. Las evaluaciones deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciadas entre mujeres y hombres, y

Artículo 111...

El sistema de evaluación del desempeño deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género.

1.3 Componentes que favorecen la transversalidad de género en los presupuestos públicos

En suma, los siguientes componentes derivados de las iniciativas revisadas favorecen la transversalidad de género en los presupuestos públicos porque dan:

Permanencia:

La LFPRH establece que la perspectiva de género se incluya en la estructura programática y en el clasificador por objeto del gasto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Se instituye la obligatoriedad de la Cámara de Diputados y del Ejecutivo Federal de incluir un Anexo Transversal con perspectiva de género en el proyecto y en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, respectivamente.

Consistencia:

Se adopta una metodología de mediano plazo para elaborar **el Anexo con recursos etiquetados**, por medio de la cual se establezcan los factores, variables o porcentajes de los programas presupuestarios y/o unidades responsables de la Administración Pública Federal.

Irreductibilidad:

La LFPRH contempla que los programas presupuestarios y/o las inversiones dirigidas a la atención de la igualdad entre mujeres y hombres, cuenten cuando menos con la misma proporción del gasto programable del año anterior. Asimismo, se prohíbe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizar reducciones, a lo largo del ejercicio fiscal, en los programas presupuestarios con perspectiva de género.

Seguimiento y Evaluación de Desempeño:

La evolución de los Anexos etiquetados es incorporada en los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, a cargo de la SHCP, y se incluyeron indicadores de desempeño de los programas presupuestarios.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizará sistemáticamente auditorías de desempeño de los programas con recursos etiquetados, para conocer el impacto de los programas federales sobre las mujeres y el avance de la igualdad de género.

Rendición de Cuentas:

Se estableció la obligatoriedad de incorporar en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, un apartado donde se rindan cuentas de los programas con perspectiva de género, con la misma estructura programática con la que se aprobaron los recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Hasta aquí hemos revisado las nuevas disposiciones que se establecen en la legislación y que obligan a utilizar la perspectiva de género en todas las acciones de planeación, diseño, ejecución y evaluación de los programas que se implementan en las instituciones públicas y en lo propio del poder legislativo, judicial y de los órganos autónomos. Sin embargo, para hacer cumplir estas reformas y llevarlas a la práctica se requiere instrumentar un conjunto de medidas y superar diversos desafíos.

Uno de los principales objetivos que establece la reforma es desarrollar la clasificación de género que se establece deberá formar parte de la integración del Presupuesto Público de la Federación (Art. 28 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).

Las clasificaciones a través de las cuales se presenta y aprueba el presupuesto público responden principalmente a cuatro preguntas clave: a) ¿Quién ejerce o ejecuta el gasto?, b) ¿Para qué se gasta?, c) ¿Cómo y en qué se gasta?, y d) ¿Cuál es su destino geográfico? Sin embargo, ¿Qué implica que el Presupuesto de Egresos se integre conforme la clasificación de género, es decir "la que agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres"?