

Problemas en la etapa del ejercicio presupuestal de los programas y líneas de acción con recursos etiquetados para mujeres y promoción de la igualdad de género

Dolores Rodríguez Huacuz*

* Licenciada en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó estudios de Maestría en Investigación y Desarrollo en la Universidad Iberoamericana. Ha trabajado en el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) y actualmente es asesora de la Dirección de Estudios de Políticas Públicas y de la Condición Económica, Política y Social de las Mujeres; del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados.

Sumario: Aspectos generales del PEF I. El Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG). II. Problemas en el ejercicio del PEF. III. Problemas en el ejercicio del GEMIG. Consideraciones finales.

La importancia del presupuesto etiquetado para mujeres radica en su uso como medida afirmativa para la transversalización de la perspectiva de género en la Administración Pública Federal y el adelanto de las mujeres, mientras se instala dicha perspectiva en los Presupuestos de Egresos de la Federación.

En este artículo se aborda cómo es el ejercicio del presupuesto para mujeres, algunos problemas que enfrentan sus ejecutores, las deficiencias de los instrumentos para reportar el gasto y casos relevantes de algunos programas, con la intención de que la ubicación de los problemas permita incidir en su solución

Aspectos generales del PEF

El PEF es un instrumento para orientar la economía nacional que concentra las erogaciones que podrá usar el gobierno federal durante el ejercicio fiscal anual. Es un medio de la política económica que abre el camino para alcanzar las metas y objetivos económicos y sociales del país (Eliahu, Kreis, citado por Guerrero, J. y López M. 2000).

La naturaleza del PEF involucra un proceso administrativo y otro legislativo, por ello interviene el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión, sobre una base constitucional y una legislación rectora del proceso (Ley de Planeación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, Ley de Adquisiciones y Arrendamiento de Servicios del Sector Público y su reglamento, Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas y su reglamento).

El PEF contiene el gasto total de las acciones que propone el gobierno federal para realizarse durante un año fiscal (enero-diciembre), refleja sus prioridades asociadas al Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Fundar, s/f). Estas acciones y prioridades están relacionadas con el gasto de las secretarías, organismos descentralizados, autónomos y otras entidades públicas, lo mismo que gobiernos estatales y municipales.

El PEF está constituido por etapas, cada una de ellas tiene funciones y características propias y son parte de un proceso continuo y multidimensional. Todas se

traslapan durante sus periodos de duración, tienen incidencia mutua y algunas de las actividades de las distintas etapas se realizan de forma simultánea (Guerrero, J y López M. 2000).

Estas etapas son:

- Planeación
- Programación
- Presupuestación
- Ejercicio
- Seguimiento
- Evaluación (Cefp, 2007).

En el caso específico de la etapa del ejercicio, se empalma con el proceso de formulación del proyecto de presupuesto del año siguiente, así como con la etapa de control del gasto ejercido en el año anterior. Esta cualidad dificulta su desarrollo.

El marco normativo para el ejercicio del presupuesto público (CEAMEG, 2006) es:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley Federal de Entidades Paraestatales
- Ley Federal de Deuda Pública
- Decreto de Egresos de la Federación

En general y a pesar de la norma, existen deficiencias de información sobre el ciclo del PEF, por lo tanto, hay opacidad en el ejercicio del presupuesto.

La intrincada relación entre los procesos operativos impone a las instituciones obstáculos para el cumplimiento en tiempo y forma de las distintas normas del ejercicio del presupuesto público, y esto, a su vez, interfiere en el desarrollo armónico de la etapa.

Los instrumentos derivados de la normatividad (o complementarios a ella) para informar sobre el ejercicio del gasto usados por el gobierno federal son: acuerdos y calendarios, convenios, información detallada de modificaciones al presupuesto, informes parciales sobre las finanzas públicas y la deuda y las re-

glas de operación (cuando haya programas nuevos o modificaciones) y la cuenta pública, que es también un instrumento para la fiscalización (Fundar, s/f).

Según Fundar (s/f), estos documentos tienen dificultades ya que dichas fuentes no son de la amplitud y oportunidad apropiados para el seguimiento, la evaluación y control del gasto, sin embargo, pueden detectarse algunas tendencias de éste, como los subejercicios.

Esta organización no gubernamental (ONG) considera que un organismo público puede ser vigilado para saber sobre el ejercicio del gasto a pesar de los mecanismos normativos y las restricciones en el acceso de la información.

I. El gasto etiquetado para mujeres y la igualdad de género (GEMIG)

Los presupuestos sensibles al género o pro igualdad son una herramienta analítica para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres, incorporan las necesidades, derechos, obligaciones, intereses de unas y otros de manera diferenciada en el diseño de la política de ingresos públicos, el reparto del presupuesto y el diseño de los programas, proyectos y actividades específicas (CEAMEG, 2007).

Según Hofbauer (2002) los presupuestos con perspectiva de género pretenden modificar las desigualdades existentes entre mujeres y hombres al distribuir y orientar los recursos de una manera más adecuada.

Esta herramienta es usada por primera vez en Australia en 1984, en la década siguiente se expandió por el mundo en el marco del cumplimiento a los objetivos de la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), particularmente por México, en 1998 (Guzmán y Cooper, 2007).

Según Guzmán (2007), en nuestro país no existe transversalidad de la perspectiva de género en el presupuesto público; hay recursos etiquetados y son usados como estrategia para asignar presupuesto a programas y proyectos dirigidos a mujeres de escasos recursos.

Esta estrategia de asignación de recursos financieros a un programa o acción gubernamental dirigida a mujeres tiene pocos años en el país. Inició en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados como una acción temporal, en tanto se instalan presupuestos pro igualdad, y avanzó en las siguientes legislaturas logrando mayor presupuesto y consolidando políticas de Estado.

La herramienta para analizar el gasto etiquetado es también una metodología que permite ubicar en la estructura del PEF los conceptos y partidas destinadas a mujeres. Comenzó a utilizarse en México a finales de los años noventa del siglo XX. Es la más usada por las entidades gubernamentales y ha sido útil en la medida en que ha dado elementos para distinguir montos asignados a las mujeres en la agregada estructura del PEF que obstaculiza su distinción.

En 2008 aparece por primera vez el artículo 25 en el Decreto de Presupuesto de Egresos que mandata a las dependencias responsables de los programas con GEMIG, la obligación de reportar el avance de éstos a través de los informes trimestrales de la Situación Económica y las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En 2009 dicho artículo sigue vigente.

II. Problemas en el ejercicio del PEF

El ejercicio del gasto tiene diversos problemas de orden general:

- Adecuaciones al presupuesto realizadas durante el ejercicio del gasto, consideradas dentro de la normatividad. Éstas puedan darse cuando se hacen recortes del gasto por recaudación fiscal insuficiente. Es probable que el Ejecutivo federal no informe amplia y minuciosamente al Legislativo, o bien, en el caso de este último, no se encuentran evidencias de la medida en que participa en estos cambios (Fundar, s/f) (Guerrero, 2009).
- Los subejercicios presupuestales, según la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se refieren a las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución.
El control del presupuesto durante el ejercicio es responsabilidad de las dependencias públicas y es probable que éstas lleguen a tener subejercicios, los cuales documentan o no en sus informes periódicos (Informes parciales sobre las finanzas públicas y la deuda pública) o bien queden expuestos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) en ocasiones con insuficiente claridad (Fundar s/f) (Guerrero, 2009).
- Reglas de operación (ROP) son “un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa federal que otorga subsidios a la población, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia,

eficiencia, equidad y transparencia” (Secretaría de la Función Pública, s/f). Las ROP determinan cómo, dónde y para qué se ejercen los recursos de los programas federales que otorgan subsidios. No obstante, en ocasiones dificultan el acceso al gasto generando retraso en su ejercicio por la discrepancia entre los calendarios del gasto y la entrega de los subsidios (Fundar s/f) (Guerrero, 2009).

- Transferencia de recursos para actividades específicas, mismas que no son públicas (Guerrero, 2009).
- En el uso de los excedentes y fondos con calidad discrecional (por ejemplo ramo 28 contiene las transferencias federales no etiquetadas) no hay rendición de cuentas (Guerrero, 2009).

Los puntos arriba desglosados, en general, inciden en la opacidad en el PEF en la etapa de ejercicio, y es la transparencia la problemática más evidente.

III. Problemas en el ejercicio del GEMIG

Las dificultades en el ejercicio del GEMIG están vinculadas con la problemática general descrita con anterioridad y, al sumar la ausencia de la transversalización de la perspectiva de género en el PEF, éstas se magnifican y aparecen nuevas.

Los análisis presupuestales realizados por CEAMEG (2007) han identificado dificultades del GEMIG:

- Ausencia de elementos que otorguen un carácter vinculante al ejercicio de recursos presupuestales con criterios de equidad de género en las etapas de planeación e instrumentación de las políticas públicas
- Falta de visibilidad y dificultad de seguimiento de los recursos presupuestales dirigidos a mujeres o equidad de género. Es decir, la estructura programática de PEF es muy agregada y no permite ubicar los conceptos y partidas para las mujeres
- Deficiencias en los esquemas de rendición de cuentas
- La mayoría del personal que interviene en la programación y presupuestación, no ha sido capacitado en perspectiva de género
- La inexistencia de unidades género en la mayoría de las dependencias genera, en muchos casos, que las acciones para la institucionalización de la perspectiva de género sean asignadas a unidades operativas, que carecen de funciones y atribuciones para presupuestar recursos y planear acciones con el enfoque de género para toda la dependencia
- Discrepancias en la conformación del gasto dirigido a mujeres o a promover la equidad de género a

través de los años y entre diferentes aperturas presupuestales

- Ausencia de criterios en los procedimientos administrativos para identificar recursos destinados a equidad de género
- Los formatos que utilizan las dependencias para reportar sus acciones manejan un nivel de agregación que no permite visibilizar todas las acciones y resultados que llevaron a cabo las instituciones a favor de las mujeres o la igualdad.

Además de estos problemas, en el marco de las reuniones sobre Sistemas de Información Presupuestal, convocadas por el CEAMEG en 2008, las funcionarias y los funcionarios representantes de las dependencias que operan algunos de los programas con GEMIG, manifestaron las siguientes dificultades:

- El GEMIG asignado a los programas de las dependencias puede formar parte de un gasto mayor que, a su vez, integra a otras actividades de los programas que también atienden a hombres. De esta manera, el gasto deja de ser específico para mujeres y la igualdad de género, con lo que se dificulta distinguir cuántos recursos han sido destinados a las mujeres.
- La asignación del GEMIG a áreas normativas centrales impacta el ejercicio presupuestal, cuando éste debiera ser destinado a las entidades federativas, en tanto que ellas son quienes ejercen el gasto.
- Los programas con reglas de operación no ejercen su gasto en los primeros meses del año porque en ese momento las dependencias se encuentran en la etapa de análisis y evaluación de proyectos de las solicitantes, y la asignación de recursos se da, generalmente, durante el segundo semestre del año.
- El presupuesto asignado en dos partidas presupuestales con dos claves de acceso y que forman parte de un gasto mayor; dificulta su ejercicio (CEAMEG, 2008).

La normatividad tendría que ser suficiente para que el ejercicio del GEMIG se lleve a cabo sin opacidad; sin embargo, el exceso de trámites para su cumplimiento influye en el retraso de la observancia de los mismos en las fechas programadas para su ejercicio.

Los ejemplos sobre la falta de visibilidad y dificultad de seguimiento de los recursos presupuestales, así como las deficiencias en los esquemas de rendición de cuentas del GEMIG, son numerosos; para ilustrar citaremos algunos:

- El caso de la Secretaría de la Defensa Nacional con el concepto de Dirección General de Administración Programa de capacitación y sensibilización, reporta en los Informes de la Situación Económica y las Finanzas Públicas y la Deuda Pública (o informes trimestrales) que tuvo un presupuesto modificado de 200 mdp, programaron al periodo 200.00 mdp y ejerció el 100% durante el año fiscal (CEAMEG, 2009). En tanto en la CHPF 2008 se reporta que el mismo programa tuvo un presupuesto original de 200 millones de pesos (mdp), el cual se modificó a 101.80 mdp, misma cantidad que se ejerció (CEAMEG, 2009).

Se aprecia que la información que nos proporcionan ambos instrumentos es inconsistente y confusa. Se entiende que los dos instrumentos de seguimiento al gasto son deficientes en tanto señalan cantidades distintas, no se distingue con certeza el monto que en realidad se ejerció; no puede llevarse un seguimiento del gasto con estos datos. Además, esta situación contribuye a la opacidad del presupuesto.

- El caso del presupuesto para la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) es un concepto que puede identificarse en los informes trimestrales de la Procuraduría General de la República pero no en la Cuenta de la Hacienda Pública. La Fevimtra no es sólo un programa, es una instancia gubernamental que debiera poseer una clave presupuestal y aparecer plenamente en el informe trimestral. Esta situación implica dificultad para el seguimiento del recurso.

El subejercicio, como ya se mencionó, significa otro problema que contribuye a la opacidad y dificultad para el seguimiento del ejercicio. Son muchos los casos, pero en 2008 destacan, por tener un monto alto:

- La Secretaría de Gobernación que en los informes trimestrales reporta no haber ejercido 61.52% del recurso asignado a los cuatro programas con GEMIG a su cargo: Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo federal con el Congreso, Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género, Comisión para erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), sólo este último no tuvo subejercicio.

- En la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en el Colegio de Posgraduados tuvo un presupuesto aprobado de 1.0 mi-

llón mdp (SHCP, 2008). Según lo reportado en el informe del cuarto trimestre de 2008, se programó de enero a diciembre 1.0 mdp, sin embargo, no se ejerció 70% (SHCP, 2008). En el informe trimestral no logra apreciarse con suficiente claridad las razones del incumplimiento del ejercicio total del recurso.

La CHPF 2008 no refiere el ejercicio presupuestal de ninguno de estos dos programas, con GEMIG, entre muchos otros (CEAMEG, 2009).

La problemática del ejercicio total del GEMIG es tangible, así como el trabajo a realizar en torno a la normatividad para regular el proceso aunque, más allá del perfeccionamiento de la norma, existen otras dimensiones de modificaciones necesarias, como en los procesos administrativos de la transferencia, registro y liberación de los recursos por parte de la SHCP y de las áreas de las dependencias.

Además, según Fundar, con la promulgación de la LFPRH hubo avances en la normativa presupuestal, pero es necesario modificar las prácticas que prevalecen tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo. Se requiere que el primero actúe de manera transparente, respetando el papel que deben tener los legisladores en las decisiones de política pública y presupuestaria, que éstos se involucren de manera decidida en el análisis y fiscalización de la política pública y la asignación presupuestaria bajo criterios fundamentados en las necesidades sociales (Fundar 2007).

Consideraciones finales

Es preciso un análisis minucioso de la normatividad presupuestaria para valorar su armonización, seleccionar o instrumentar justamente las normas que debieran existir para conducir a un ejercicio sin obstáculos y transparente.

Además, las distintas instancias de las dependencias que intervienen en el ejercicio del recurso deben tener mayor coordinación para realizar las actividades relacionadas con éste. Al mismo tiempo, incluir en las normas presupuestarias la perspectiva de género en el diseño, instrumentación, control y evaluación de la totalidad del gasto público.

La persistencia de los problemas en el ejercicio del GEMIG, sobre todo los subejercicios, retrasan el adelanto de las mujeres y merman la posibilidad de ejercer sus derechos humanos.

Es necesario que los recursos destinados a las mujeres se ejerzan en su totalidad a través de mecanismos que permitan el ejercicio puntual y su seguimiento preciso.

La ejercitación de los recursos para mujeres refleja problemas de transparencia que limitan la posibilidad de acción del Poder Legislativo en la fiscalización del gasto y en la elaboración de normas que permitan solucionar las dificultades de dicha etapa.

Perfeccionar la aplicación y uso riguroso del presupuesto a los programas con GEMIG y mejorar los instrumentos para reportar su avance contribuye a la transversalización de la perspectiva de género y da la posibilidad de reforzar la estrategia de etiquetación como acción afirmativa para las mujeres en tanto se instalan verdaderos presupuestos pro igualdad.

Referencias

- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2006). *La Nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los Presupuestos Públicos Sensibles al Género en México*. Consultado el 5 de octubre de 2009 en: www.3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/d_que_hacemos/003_publicaciones
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2009). *Análisis de ejercicio. Gasto etiquetado para mujeres y la igualdad de género (GEMIG) Cuenta de la hacienda pública federal (CHPF). Informes trimestrales (IT) 2008*. Documento Inédito.
- Centro de Análisis e Información (2007) *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria* Resultados para México Cuarta edición. Consultado el 9 de septiembre en el sitio web: www.fundar.org.mx
- Centro de Análisis e Información (s/f) La transparencia y acceso a la información en el proceso presupuestario. Consultado el 9 de septiembre en el sitio web: www.fundar.org.mx
- Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (2007), *Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación*, Serie de "Cuadernos de Finanzas Públicas 2007, Cámara de Diputados, p. 23. Consultado el 25 de agosto en el sitio web: www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas
- Guerrero, P. y López, M. (2000). *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, a. c. Consultado el 10 de septiembre en: www.presupuestoygastopublico.org/v2/ppgp.php?IdPagina=1
- Guerrero, J. (2009). *Integración del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Normatividad*. Presentación. Diplomado: La igualdad y la Equidad de Género en la Política Pública. ICADEP y UAM- Azcapotzalco.
- Guzmán, F. y Cooper, J. (2007). *Los presupuestos públicos en la institucionalización de la perspectiva de género en México*. Manuscrito no publicado. México.
- Hofbauer, H. y Vinay, C. (2002). *Presupuestos Sensibles al Género: Herramientas Metodológicas, experiencias internacionales y de México*, FUNDAR, México D.F.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2006.
- Secretaría de la Función Pública. (s/f). Portal de Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales. Consultada el 15 de septiembre de 2009 en: www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs-/reglas/index.htm
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2008). Informe de la Situación Económica y las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Cuarto Trimestre. Consultado el 4 de octubre de 2009 en: www.shcp.gob.mx