



***La Nueva Ley Federal de Presupuesto y
Responsabilidad Hacendaria y los Presupuestos
Públicos Sensibles al Género en México***



Diciembre de 2006



Dra. Teresa Incháustegui Romero

Dirección General

Mtra. Tania Reneaum Panszi

Dirección de Proyecto 1

Mtra. Lourdes García Acevedo

Dirección de Proyecto 2

Mtra. Patricia Fernández Ham

Dirección de Proyecto 3

Elaboró este trabajo:

Mtra. Gabriela Barajas Martínez.

Dirección de Proyecto 2

H. Congreso de la Unión
Cámara de Diputados
LX Legislatura
Av. Congreso de la Unión No.66
Col. El Parque
Delegación Venustiano Carranza
C.P.15969, México, D.F.

Agradeceremos sus comentarios

a la siguiente dirección:

ceameg@congreso.gob.mx



La Nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los Presupuestos Públicos Sensibles al Género en México*

Presentación

El presupuesto público con enfoque de género es un instrumento de análisis que nos permite reconocer la atención que los gobiernos brindan a las necesidades, privilegios, derechos y funciones diferenciadas que las mujeres y hombres tienen en la sociedad, que derivan en una situación de desigualdad social.

Se parte de la idea de que los presupuestos públicos y las políticas que resultan de los mismos no son neutrales al género. Todo gasto público tiene un impacto, no necesariamente el mismo para los grupos de hombres y de mujeres. Ignorar este impacto significa una "ceguera" respecto a la diferencia que tienen los ciudadanos y ciudadanas, ya que el gasto público, tanto como los recortes presupuestales se traducen en políticas de gobierno que puedan reproducir o fortalecer la inequidad de género.

El presupuesto público con enfoque de género requiere no sólo la asignación de recursos gubernamentales para programas o acciones dirigidas a satisfacer las necesidades de las mujeres (llamado presupuesto etiquetado para mujeres), sino un diseño que permita la ejecución y la evaluación con esta perspectiva.

Es decir que sustente el financiamiento de programas y acciones públicas destinadas a atender o resolver diversos aspectos de la desigualdad de género; en la idea de que abatir tal desigualdad es condición para un desarrollo social, económico y político para la sociedad en su conjunto.

En síntesis, lo importante es que en cada etapa del proceso presupuestal (formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; ejercicio del gasto público y; control y evaluación gasto público ejercido), esté presente la perspectiva de género.

En materia de presupuesto público se experimenta en México, una situación particular. A principios de 2006, fue aprobada la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que será aplicada por primera vez al ejercicio fiscal de 2007. Por ello, es fundamental analizar el impacto de esta Ley y reflexionar sobre sus posibles implicaciones para la construcción de presupuesto sensible al género.

El presente trabajo tiene como objetivo, revisar esta nueva ley a la luz de los presupuestos sensibles al género. Para lo cual, se hace un breve recorrido por la evolución de tales presupuestos públicos en México; enseguida se presenta la revisión de las características de esta nueva Ley Federal de Presupuesto; y se presenta el análisis del posible impacto de la misma en el desarrollo de presupuestos sensibles al género. Al final se ofrecen algunas conclusiones.



Los Presupuestos Públicos con Enfoque de Género en México

El tema de los presupuestos con enfoque de género adquiere importancia en nuestro país a finales de la década de los noventa. Su impulso se traduce desde cuatro fuentes: primero, las organizaciones civiles y la academia, donde se realizaron los trabajos pioneros de evaluación del gasto gubernamental dirigido a mujeres, y se forman los primeros equipos de investigadoras e investigadores especializados. Desde las organizaciones de la sociedad civil se desarrolló un trascendental trabajo no sólo de estudio sino también de sensibilización y capacitación en los tres niveles de gobierno y en los congresos federal y los estatales.

La segunda fuente donde se da este impulso fue el Poder Ejecutivo Federal, particularmente, la Comisión Nacional de las Mujeres donde se origina un trabajo precursor, el monitoreo del presupuesto de egresos con perspectiva de género, dado a conocer en junio de 2000.¹

Este análisis sistematiza los gastos clasificados por género reportados por cada una de las dependencias del gobierno federal, para 1996, 1997 y 1998. La idea fundamental fue etiquetar los Ramos y recursos dirigidos a atender las necesidades o demandas de las mujeres. Este ejercicio, que ha sido el más importante hasta la fecha, tuvo, sin embargo, grandes limitaciones por la “falta de apoyo institucional y la no disponibilidad o existencia de información por sexo.”²

Es importante mencionar también los esfuerzos realizados por la Secretaría de Salud, el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) de la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de las Mujeres, durante el sexenio 2000-2006 que puso en marcha acciones de capacitación en materia de presupuestos sensibles al género y elaboraron y difundieron publicaciones sobre el tema entre funcionarios de distintos niveles de gobierno.³

La tercera fuente de impulso de los presupuestos públicos con enfoque de género provino de las entidades federativas: congresos y ejecutivo estatales comenzaron a desarrollar experiencias de presupuestos pro-equidad, como fue el caso de los estados de Oaxaca y Zacatecas, que son sólo una muestra de los esfuerzos por institucionalizar la perspectiva de equidad de género en las políticas públicas estatales, lograr presupuesto con perspectiva de género y aumentar el gasto etiquetado para mujeres.⁴

¹ Cooper, Jennifer y Flérida Guzmán (2003). Op. Cit. Pp 19 y 29.

² Ibid.

³ Sólo por mencionar algunas: el cuaderno “Presupuestos sensibles al género conceptos y elementos básicos” y “La Guía metodológica para la formulación de presupuestos públicos con enfoque de género en el sector salud”, se distribuyeron en las unidades administrativas del área central y a los Servicios Estatales de Salud (Secretaría de Salud. Informe de Labores 2000-2006, p 93); “Guía para elaborar presupuestos municipales con enfoque de equidad entre los géneros” con apoyo de Indesol fue distribuida en alrededor de 1200 autoridades municipales del país (<http://presupuestoygenero.net/s28/paginas/mexicoww.htm>); por último, la “Guía conceptual para elaboración presupuestos institucionales con perspectiva de género 2004”

⁴ En el caso de Oaxaca, desde el ejercicio presupuestal 2003, el presupuesto de Egresos del estado ha sido diseñado desde la perspectiva de género en sus distintas etapas, lo anterior abarca la programación hasta la evaluación de los programas gubernamentales. Por otro lado, en el caso de Zacatecas, el Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado 2006 menciona la perspectiva de género. En ambos casos se observa la conjunción de esfuerzos entre las autoridades del Poder Ejecutivo estatal y el correspondiente poder legislativo.



Por último, la cuarta fuente de promoción, ha sido el propio Poder Legislativo Federal con la creación de la Comisión de Equidad y Género durante la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión (1997-2000), que marcó un parteaguas en relación con los presupuestos públicos con enfoque de género. Así, a partir de 1998, esta Comisión legislativa desarrolló una serie de actividades para incorporar programas específicos para las mujeres en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Durante la LVIII Legislatura (2000-2003), la Comisión de Equidad de Género, constituida entonces como una Comisión Ordinaria, definió líneas de acción legislativa específica en materia presupuestal, gracias a la estrecha relación con organizaciones civiles ligadas al análisis y seguimiento de los presupuestos con enfoque de género. Merced a estos esfuerzos, en 2003 se logra un incremento importante del gasto etiquetado para mujeres dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.⁵

En la LIX Legislatura (2003-2006), las diputadas de la Comisión de Equidad de Género y de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Feminicidios en la República Mexicana, impulsaron una agenda de trabajo muy clara en materia presupuestal, con la idea de lograr avances en la etiquetación de recursos enfocados a programas de beneficio para las mujeres y los procedimientos para establecer un presupuesto con enfoque de género.⁶

Gracias a esto, el gasto etiquetado para mujeres creció 50 por ciento entre 2004 y 2006, pasando de 1,543.4 millones de pesos etiquetados en el presupuesto del primer año a 3,041.5 millones de pesos para el Presupuesto correspondiente al 2006.⁷ En el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de este año se incluyeron candados para evitar que el gasto etiquetado para mujeres fuera recortado y facilitar su ejercicio. Por último, vale la pena mencionar que en 2005, se aprobaron recursos presupuestales para la creación del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, como una instancia técnica de apoyo del trabajo legislativo de las diputadas y diputados.

Sin duda los avances durante la LIX Legislatura fueron significativos, empero quedó como gran tema pendiente incluir la perspectiva de género en el marco normativo que rige el proceso presupuestal.

⁵ Guzmán, Florida (2006). "La Comisión de Equidad de Género en el proceso de construcción de un Presupuesto de Egresos de la Federación Pro Equidad de Género", en Comisión de Equidad de Género. *Compendio. Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*. Comisión de Equidad de Género, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. México. P. 223.

⁶ Ibid. P. 239.

⁷ Ma. De Lourdes García Acevedo. "Los Avances del Presupuesto Público con perspectiva de Género en el Poder Legislativo". Ponencia presentada en el IV Coloquio Nacional de la Red de Estudios de Género del pacífico Mexicano. Mimeo.



La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

El 9 de marzo de 2006, la Cámara de Diputados aprobó una Minuta del Senado de la República que contenía la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada el 30 de marzo en el Diario Oficial de la Federación (DOF), que sustituyó la ley de la materia aprobada en 1976.

De esta manera culmina un proceso de discusión que comenzó a inicios de la LIX Legislatura, que tuvo como objetivo actualizar el marco normativo que regula el proceso presupuestal, habida cuenta la serie de cambios en leyes fundamentales dentro del proceso presupuestal expedidas de manera ulterior a la ley de 1976, como son los casos de la Ley de Coordinación Fiscal (1978), la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978), el Código Fiscal de la Federación (1981), la Ley de Planeación (1983), y la del Servicio de Tesorería de la Federación (1985).

Es útil recordar que hasta el momento, la desactualización de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público respecto al resto de los ordenamientos citados trató de compensarse con la publicación en 1981 de su reglamento, y posteriormente, con la inclusión de aspectos sustanciales de las etapas de presupuestación dentro del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que cada año era aprobado por la Cámara de Diputados. Sin embargo, mantener tales medidas sujetas a aprobación anual generaba incertidumbre jurídica a todos los involucrados en el proceso presupuestal, desde los ejecutores de gasto hasta los propios beneficiarios de los programas gubernamentales.

Para eliminar tal incertidumbre y reducir el margen de discrecionalidad de las autoridades hacendarias ante los vacíos legales existentes en la materia, es que durante la LIX Legislatura se analizó, discutió y aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Entre los elementos importantes que destacan de esta nueva legislación se encuentran:

Equilibrio Presupuestal. La nueva Ley determina que el gasto propuesto por el Ejecutivo Federal dentro del paquete presupuestal deberá contribuir al equilibrio presupuestario; y sólo circunstancialmente, se podrá prever un déficit.

Precio del Petróleo. Para evitar que año con año se discuta la base para calcular el precio del petróleo, la nueva Ley incluye una fórmula para determinar tal precio.

Excedentes petroleros. Para eliminar la discrecionalidad que ha determinado el destino de los excedentes petroleros se establece su destino hacia cuatro Fondos. Una vez que tales Fondos alcancen el monto de la reserva determinado, los recursos excedentes se destinarán: 25% Programas y proyectos de inversión del PEF; 25% a programas y proyectos de inversión de las entidades federativas; 25% programas y proyectos de inversión de PEMEX, y 25% al Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.



Recortes Presupuestales. Se estipula que en caso de disminución de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), el Ejecutivo Federal, podrá hacer uso de los Fondos antes mencionados, y cuando esto no sea suficiente, se establecen los rubros donde se podrá llevar a cabo disminuciones al gasto, procurando no afectar los programas sociales. Los ajustes por disminución de ingresos mayores a 3% de los previstos en la LIF, requerirán la opinión de la Cámara de Diputados.

Subejercicios. En caso de subejercicio, las dependencias y entidades deberán subsanarlos en un plazo de 90 días naturales. En caso contrario, los recursos se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados señale en el PEF para tal fin.

Programación. Se plantea que el proyecto de PEF se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a los siguientes clasificaciones: administrativa, funcional y programática, económica, y geográfica.

Aprobación del Paquete Presupuestal. Se establece el procedimiento por el cual se llevará a cabo la aprobación de la LIF y el PEF; tanto las fechas como los requerimientos de información que el Ejecutivo Federal debe solventar para comenzar la discusión del paquete presupuestal a inicios de abril del año previo al ejercicio correspondiente.

Aprobación del Paquete Presupuestal en el último año de Gobierno. En este caso, el Ejecutivo Federal deberá elaborar anteproyectos de iniciativa de LIF y del proyecto de PEF en apoyo al Presidente Electo, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que éste último los presente a la Cámara de Diputados, a más tardar el 15 de diciembre, como lo refiere el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adecuaciones Presupuestarias. Se establece que las adecuaciones presupuestales se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales. Tales adecuaciones, cuando en su conjunto o por una sola vez impliquen una variación mayor al 5% del presupuesto total del ramo o entidad de que se trate, la SHCP deberá reportarlas en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública sólo podrá emitir una opinión sobre dichas adecuaciones.

Subsidios. Se determinan las normas para la ministración de subsidios y transferencias. Por otro lado, la Ley indica que será dentro del PEF, que la Cámara de Diputados determine los programas sujetos a reglas de operación a través de los cuales se otorguen subsidios; mismas que deberán publicarse a más tardar el 31 de diciembre.

Todos los programas sujetos a reglas de operación serán evaluados por instituciones académicas y de investigación. Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado de las evaluaciones en los informes trimestrales que correspondan.

Acceso a la Información. Se indica la obligación que los ejecutores tienen de remitir al Congreso de la Unión la información que éste les solicite en relación con sus respectivos presupuesto. Se prevén una serie de disposiciones sobre la información mensual y trimestral que el Ejecutivo Federal deberá entregar al Congreso de la Unión.



La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los Presupuestos con Enfoque de Género

Como se desprende de los puntos antes reseñados, el proceso presupuestal es un proceso complejo, donde se puede identificar etapas que se enciman unas con otras a lo largo del ejercicio fiscal anual.⁸ Claramente, se identifican cuatro etapas: i. formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; ii. análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; iii. ejercicio del gasto; y iv. control y evaluación del gasto ejercido. La complejidad del proceso presupuestal queda evidenciada en la variedad de leyes que lo norman (Ver cuadro 1).

Cuadro 1 Marco jurídico del Presupuesto Federal en México
Formulación: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74, fracción IV); Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Planeación; Ley Federal de Entidades Paraestatales; Ley General de Deuda Pública; Ley de Obras y Servicios Relacionadas con las mismas; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Discusión-Aprobación: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74, fracción IV) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
Ejecución: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 126 y 134); Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Ley federal de Entidades Paraestatales; Ley General de Deuda Pública; Decreto Aprobatorio de Presupuesto de Egresos de la Federación.
Control/Auditoría: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 73, fracción XXIV y 74, fracción IV) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Ley Federal de Entidades Paraestatales; Ley General de Deuda Pública; Ley de Obras y Servicios Relacionadas con las mismas; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Mariana López Ortega (s/f). *Manual sobre marco Jurídico del Presupuesto Público Federal*. CIDE. México.

⁸ Guerrero Amparán, Juan Pablo y Mariana López Ortega (s/f). *Manual sobre marco Jurídico del Presupuesto Público Federal*. CIDE. México. P. 7



Como puede observarse, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es la única ley secundaria dentro del marco normativo del proceso presupuestal mexicano que está presente en las mencionadas etapas.

Hasta la fecha, la nueva Ley Federal de Presupuesto, al igual que el marco jurídico presupuestal en conjunto, ha sido diseñado partiendo de la supuesta “neutralidad” del presupuesto en materia de género. Esta situación reproduce las relaciones de desigualdad prevaleciente entre hombre y mujeres. Ya se ha planteado como una necesidad urgente, proponer modificaciones a diversos ordenamientos jurídicos “para impulsar la transversalidad de la perspectiva de género en el proceso de formulación y auditoria del presupuesto de Egresos de la Federación”.⁹

A pesar de lo anterior, en la modificación a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no fueron introducidos los primeros pasos hacia la integración de la perspectiva de equidad de género en los presupuestos públicos. Tendrían que haberse incluido, por ejemplo:

- **Clasificación Presupuestal que permita identificar los recursos presupuestales que van dirigidos a las mujeres o para fomentar la equidad de género.** La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 28, establece que el Proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, conforme a la clasificación: administrativa, funcional y programática, económica, y geográfica.

La clasificación geográfica representa una novedad e implica que toda erogación incluida en el proyecto de PEF para proyectos de inversión deberá tener un destino geográfico específico que se señalará en los tomos respectivos. Asimismo, el Ejecutivo Federal deberá estimar los recursos presupuestales destinados por entidad federativa de cada programa social.

Este tipo de clasificación es una muestra de lo que podría ser la clasificación por género, cuyo objetivo sería identificar los recursos, en proyectos de inversión o lo estimado de los programas sociales, que son dirigidos a las mujeres o para fomentar la equidad de género. Sin que ello signifique presupuestos diferenciados para hombres y mujeres.

Hacer visibles tales asignaciones facilita el seguimiento de su ejercicio presupuestal y la verificación del cumplimiento de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Hombres y Mujeres.

- **Evaluación que de cuenta del impacto diferenciado entre mujeres y hombres de las políticas, programas y presupuestos públicos.** La nueva Ley Federal de Presupuesto, prevé la realización de una evaluación de resultados de los programas sujetos a Reglas de Operación, por conducto de instituciones académicas y de investigación (artículo 78). Lo cual significa un avance importante considerando que tal disposición estaba sólo determinada en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que es de aprobación anual.

⁹ Guzmán, Florida (2006). Op. Cit. P. 246.



Sin embargo, mientras no se establezca que dicha evaluación debe incluir la perspectiva de género será imposible identificar el impacto diferenciado entre mujeres y hombres de los programas y presupuestos públicos; asimismo, debe establecerse que las observaciones derivadas de las evaluaciones tienen que ser consideradas de manera obligatoria por las secretarías y entidades de la administración pública responsables para llevar a cabo las modificaciones que resulten pertinentes a los programas sociales.

- **Información desagregada por sexo para visualizar a los beneficiarios de los programas sociales.** La posibilidad de realizar evaluaciones desde la perspectiva de género y diseñar presupuestos en el mismo sentido, en mucho depende de contar con información desagregada por sexo de los resultados de los programas gubernamentales. Esta información solamente puede obtenerse dentro del proceso mismo de operación de tales programas.

Contar con tal información no debe quedar a la buena voluntad de los funcionarios públicos responsables, tienen que existir disposiciones legales que obliguen a la obtención de la misma. Uno de los ámbitos donde debe incluirse el tema es el relacionado con las reglas de operación.

La nueva Ley Federal de Presupuesto establece, por primera vez, que los programas que otorguen subsidios deberán sujetarse a reglas de operación. Éstas son un conjunto de disposiciones que definen la forma como opera un programa gubernamental. Su existencia implica un avance importante en términos de transparencia y eficiencia administrativa; sin embargo, en la Ley nada se anota respecto de que las reglas de operación de los programas gubernamentales deben contener lineamientos que garanticen la generación de información de los resultados de los programas desagregados por sexo, grupo de edad y grupo étnico, en su caso. Con lo cual, poco se favorece al desarrollo de los presupuestos pro equidad de género.

- **Reconocimiento a la contribución de las mujeres a través de la economía del cuidado.** La incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos implica la valoración de la contribución de las mujeres a la economía a través del trabajo no remunerado que realizan.

Cada vez de manera más frecuente, los programas gubernamentales apelan a la llamada “corresponsabilidad” de las mujeres, que no es más que su participación en trabajos comunitarios o la realización de ciertas actividades específicas de cuidado familiar (por ejemplo, atención de los enfermos o adultos mayores) o trabajos comunitario, que a la fecha no es valorada en términos de su aportación a la economía nacional y, sobre todo, de disminución de costos para el Estado.

Las evaluaciones de los programas gubernamentales, al incluir la perspectiva de género, tendrían que medir el impacto de los éstos en la vida de las mujeres y calcular el valor de la participación ellas en los mencionados programas. Ésto último sería el principio de la construcción de un sistema de información económica que nos permita observar la contribución económica del trabajo no remunerado de las mujeres en el país.



A manera de Conclusión

No es posible cerrar este documento con afirmaciones e ideas concluyentes, ya que estamos a la espera de observar la manera concreta como opera en la realidad la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Por lo que este reporte es sólo un primer acercamiento a esta normatividad, a la luz de los presupuestos con enfoque de género.

Como se ha destacado, la nueva Ley Federal de Presupuesto mantiene la idea de la supuesta “neutralidad” del presupuesto en materia de género. Por ello es necesario reformarla para contar con evaluaciones de impacto desde la perspectiva de género, información desagregada por sexo y una estructura presupuestal que nos permita visualizar el gasto asignado para mujeres y para la equidad de género. Sin embargo, este sería sólo un primer paso. Para contar con los mencionados presupuestos públicos se requiere una reforma integral del marco jurídico del proceso presupuestal federal en su conjunto, y de la armonización de los marcos jurídicos estatales, que nos permitan llevar a cabo modificaciones en la estructura del presupuesto y en las prácticas institucionales vinculadas con la ejecución del gasto público para lograr una mayor transparencia y equidad de género derivada del quehacer gubernamental.