

H. Congreso de la Unión
Cámara de Diputados
LX Legislatura
Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género
Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género

Análisis del Gasto Etiquetado para Mujeres y para Promover la Equidad de Género (Gemeg) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

2008



Nota: En este documento sólo se menciona el tema correspondiente a "Presupuesto para combatir la Violencia contra las Mujeres. Si se requiere mayor información puede recuperar el documento en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Ceameg/pef08.pdf

Análisis del PPEF 2008

El presente análisis utiliza la herramienta del gasto etiquetado para mujeres, que previamente el CEAMEG había utilizado como metodología para identificar el Gemeg del PEF 2007. Esta herramienta permite identificar las asignaciones presupuestales dirigidas a los programas para mujeres o para promover la equidad de género, hacerlas visibles, evidenciar su insuficiencia y buscar incrementos presupuestales. Además, de ser un paso para sensibilizar y comprometer a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y a algunos gobiernos interesados, en cambiar sus finanzas para incorporar la perspectiva de género en su presupuesto (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2007). Las fuentes de datos que se utilizaron para el documento son el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2008, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008, información de la Comisión de Equidad y Género (CEG) de la Cámara de Diputados, y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2007 y 2008 publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El PEF presenta en distintos formatos el presupuesto de las entidades de la administración pública paraestatal¹. Uno de ellos es el “Análisis Funcional Programático Económico”, que muestra toda la estructura programática y tiene la mayor desagregación porque se desglosa en claves programáticas; lo cual permite identificar recursos que los Ramos aplicarán en las diferentes funciones, programas, actividades y proyectos. Así, dicho formato se utiliza para el análisis del gasto etiquetado, ya que el Gemeg se integra por programas, instancias y líneas de acción.

Una dificultad para la identificación del Gemeg en el PPEF y PEF 2008, es debida a que la presentación del Análisis Funcional Programático Económico cambió respecto de 2007. Ahora no se incluye la Actividad Prioritaria (AP), lo cual reduce su nivel de desagregación y no permite identificar parte del Gemeg; como pasa en la Procuraduría General de la República (PGR), donde no se puede identificar la AP: “Investigar las Desapariciones y Asesinatos de Mujeres”. El problema con esta presentación es que limita el análisis, porque no visibiliza todo el Gemeg.

¹ En el documento, las entidades de la administración pública paraestatal se identificarán como Ramos, como se utiliza en el PEF.

1. Recursos del Gemeg considerados en el PPEF 2008

El total de recursos del Gemeg en el PPEF 2008 es de 3 971 millones de pesos². Cabe señalar que debido al nivel de agregación de la información del PPEF hay programas o líneas de acción del Gemeg que no se logran identificar. Sin embargo, con datos desagregados de la CEG se puede determinar un monto total del Gemeg de 4 215.1 millones de pesos.

El PPEF 2008 creció más de 25% respecto al PPEF 2007, lo cual se explica principalmente por cuatro programas o líneas de acción: dos de la Sedesol: “Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres”, con un monto de 200 millones de pesos, el cual no estaba en el PPEF 2007 pero sí en el PEF 2007, ya que fue una ampliación que realizaron las diputadas de la CEG; y al “Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, que se incrementó en 441 millones de pesos con relación al año anterior; así como a un programa de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), ubicado presupuestalmente (sic) en la SHCP: “Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)”, con 120 millones de pesos, que no se identifica en la estructura programática en el PPEF y en el PEF 2007, debido a que estaba integrado en el presupuesto total de la CDI.

Recursos para instrumentar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

La LGAMVLV define diferentes modalidades de violencia: física, sexual, psicológica, en la familia, en la comunidad, laboral o docente, institucional y feminicida; y determina los mecanismos para la erradicación de cada una. Asimismo, establece el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Sinavim) e insta a la coordinación de acciones en los tres niveles de gobierno y entre los tres poderes de la Unión, reconoce que la violencia contra las mujeres tiene diferentes matices que deben ser abordados desde diversos enfoques. Además, crea el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que debe contemplar las acciones con perspectiva de género de carácter preventivo, atención e investigación de la violencia de género (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2007a: 3).

² El monto se obtiene sólo de datos que se pueden identificar en el PPEF 2008, que es la fuente para el presente análisis.

Las acciones derivadas de esta ley implican necesariamente recursos, que bien pueden ser etiquetados del presupuesto de cada institución, mediante presupuestos ya establecidos, o montos adicionales, derivados de ampliaciones que la Cámara de Diputados autorice (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2007a: 3).

El Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) realizó un trabajo de apoyo a las legisladoras y legisladores, mediante la elaboración del documento: “Análisis de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia a fin de etiquetar recursos para su instrumentación, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008”. El cual fue la base técnica para que la CEG destinara recursos para la implementación de la ley, Así, se logró incluir en el Anexo 9A del Decreto del PEF 2008, recursos para dar cumplimiento a la LGAMVLV.

Para elaborar el documento referido se revisó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), a la luz de la LGAMVLV, para establecer la aplicación de dicha ley, a fin de verificar las facultades que tiene cada institución que permitan realizar los mandatos de esta ley. Además, se identificaron acciones que implican asignación de recursos y se hizo un cálculo estimado con base en otros ejercicios fiscales y programas similares para establecer montos para implementar la ley (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2007a: 4).

Así, con base en lo que mandata la ley, el documento elaborado por el CEAMEG considera 480 millones de pesos adicionales; 485 millones de pesos etiquetados de los presupuestos de las instituciones; y 399.3 millones de pesos que ya estaban considerados en el presupuesto 2007 para combatir y erradicar la violencia contra las mujeres, aunque no se destinaban para la implementación de la LGAMVLV, sumando un total de 1 364.3 millones de pesos. Sin embargo, el PEF 2008 asignó 808.4 millones de pesos en nueve Ramos; 408.7 millones de pesos etiquetados, de los presupuestos que ya tenían las instituciones federales en el PPEF 2008, y 399.7 millones de pesos de ampliación (cuadro 1).

La LGAMVLV mandata la realización de, diversas acciones a las instancias del ejecutivo federal, como al Poder Judicial de la Federación (PJF), con base a los Artículos 27 al 34, para capacitar a las y los integrantes del poder judicial y ministerios públicos; al Inmujeres, con base en el Artículo 41, establece educar en los derechos humanos a las mujeres en su lengua materna, y asegurar la difusión y promoción de los derechos de las mujeres indígenas con base en el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación; a la Segob, con base en los Artículos 22 al 26, le atribuye la declaración de la alerta de

violencia de género, que es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado; y a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), con base en el Artículo 44, le atribuye integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2007a: 15-20). Todo ello requiere la asignación de recursos para su cumplimiento, por esta razón el CEAMEG elaboró propuestas de asignación presupuestal para su instrumentación.

A continuación se muestran los recursos que se etiquetaron o ampliaron, los cuales se establecieron en el Anexo 9A del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.

Cuadro 1. Presupuesto para dar cumplimiento a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)
(Millones de pesos)

| Unidad Responsable y Programa | Ampliación (a) | Etiquetado (b) | Total (a+b) | PEF 2008 |
|---|-----------------------|-----------------------|--------------------|-----------------|
| Ramo 20 Desarrollo Social | 0.0 | 136.0 | 136.0 | 0.0 |
| Observatorio de violencia social y de género | | 11.0 | 11.0 | |
| Rescate de espacios públicos - (Programa de equipamiento de servicios urbanos en los municipios de mayor índice de violencia contra las mujeres - Sinavim) ¹ | | 60.0 | 60.0 | |
| Hábitat (Construcción de 14 refugios para mujeres) (Sinavim) ¹ | | 65.0 | 65.0 | |
| Ramo 36 Seguridad Pública | 15.0 | 25.0 | 40.0 | 0.0 |
| Desarrollo de Instrumentos para la Prevención del Delito - Integración del Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres (Sinavim) ¹ | 15.0 | | 15.0 | |
| Fomento de la Cultura de la Participación Ciudadana en la prevención del delito - Prevención del delito contra las mujeres (Sinavim) ¹ | | 15.0 | 15.0 | |
| Dirección General de Recursos Humanos - Capacitar al personal de las instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres (Sinavim) ¹ | | 10.0 | 10.0 | |
| Ramo 38 CONACyT | 0.0 | 20.0 | 20.0 | 0.0 |
| Apoyos Institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación - Otorgar recursos para desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como investigaciones que contribuyan a la igualdad entre los géneros (Sinavim) ¹ | | 20.0 | 20.0 | |

Fuente: CEAMEG, con datos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 e información del 29 de noviembre de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados.

¹ El dato está agregado en el PEF 2008 publicado por la SHCP y no se puede identificar.

Sinavim: Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

**Cuadro 1. Presupuesto para dar cumplimiento a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)
(Millones de pesos)**

| Unidad Responsable y Programa | Ampliación (a) | Etiquetado (b) | Total (a+b) | PEF 2008 |
|---|---------------------------|---------------------------|------------------------|-----------------|
| Ramo 11 Educación Pública | 75.0 | 40.0 | 115.0 | 115.0 |
| Diseño y Aplicación de la política educativa (Cumplimiento a la LGAMVLV) - Programas de detección temprana y de atención integral para niñas, niños y mujeres víctimas de violencia. Campaña de prevención y atención de la violencia contra las mujeres y el Fondo SEP-CONACYT para desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de detección de la violencia contra las mujeres (Sinavim) ³ | | 40.0 | 40.0 | 40.0 |
| Programa de Investigación con enfoque de género ⁴ | 30.0 | | 30.0 | 30.0 |
| Programas de estudio para la prevención de la violencia contra las mujeres ⁵ | 45.0 | | 45.0 | 45.0 |
| | | | | |
| Ramo 12 Salud | 92.4 | 151.7 | 244.1 | 0.0 |
| Programa piloto para fortalecer los servicios de atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas, con horarios de 24 horas. (Sinavim) | 32.1 | | 32.1 | |
| Instituto Nacional de Salud Pública - Diseñar el Programa de Reeducción de víctimas y agresores (Sinavim) ¹ | | 2.0 | 2.0 | |
| CNEGSR - Crear, implementar, desarrollar y garantizar la sustentabilidad del Centro de Refugio Público, de las organizaciones sociales y privados para recepción, orientación, prevención, protección y atención integral de las víctimas de violencia de género | 50.3 | 149.7 | 200.0 | |
| Subsecretaría de prevención y promoción de la Salud - Programa de capacitación a todas las instituciones públicas del sector salud para la aplicación de la NOM 190-SSA1-1999 (Sinavim) ¹ | 10.0 | | 10.0 | |
| | | | | |
| Ramo 17 Procuraduría General de la República | 70.0 | 0.0 | 70.0 | 0.0 |
| Fevim - Programa Refugio de Mujeres víctimas de violencia y de trata | 70.0 | | 70.0 | |

Fuente: CEAMEG, con datos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 e información del 29 de noviembre de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados.

¹ El dato está agregado en el PEF 2008 publicado por la SHCP.

³ El dato está en el PEF 2008 publicado por la SHCP y se identifica en el Programa Presupuestario (PP): Diseño y aplicación de la política educativa (Cumplimiento a la LGAMVLV) (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados).

⁴ El dato está en el PEF 2008 publicado por la SHCP y se identifica en el Programa Presupuestario (PP): Programa de Capacitación al Magisterio para prevenir la violencia contra las Mujeres (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados).

⁵ El dato está en el PEF 2008 publicado por la SHCP y se identifica en el Programa Presupuestario (PP): Programa de Estudios para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados).

Sinavim: Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Cuadro 1. Presupuesto para dar cumplimiento a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)
(Millones de pesos)

| Unidad Responsable y Programa | Ampliación (a) | Etiquetado (b) | Total (a+b) | PEF 2008 |
|---|-----------------------|-----------------------|--------------------|-----------------|
| Ramo 20 Desarrollo Social | 0.0 | 136.0 | 136.0 | 0.0 |
| Observatorio de violencia social y de género | | 11.0 | 11.0 | |
| Rescate de espacios públicos - (Programa de equipamiento de servicios urbanos en los municipios de mayor índice de violencia contra las mujeres - Sinavim) ¹ | | 60.0 | 60.0 | |
| Hábitat (Construcción de 14 refugios para mujeres) (Sinavim) ¹ | | 65.0 | 65.0 | |
| Ramo 36 Seguridad Pública | 15.0 | 25.0 | 40.0 | 0.0 |
| Desarrollo de Instrumentos para la Prevención del Delito - Integración del Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres (Sinavim) ¹ | 15.0 | | 15.0 | |
| Fomento de la Cultura de la Participación Ciudadana en la prevención del delito - Prevención del delito contra las mujeres (Sinavim) ¹ | | 15.0 | 15.0 | |
| Dirección General de Recursos Humanos - Capacitar al personal de las instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres (Sinavim) ¹ | | 10.0 | 10.0 | |
| Ramo 38 CONACyT | 0.0 | 20.0 | 20.0 | 0.0 |
| Apoyos Institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación - Otorgar recursos para desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como investigaciones que contribuyan a la igualdad entre los géneros (Sinavim) ¹ | | 20.0 | 20.0 | |

Fuente: CEAMEG, con datos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 e información del 29 de noviembre de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados.

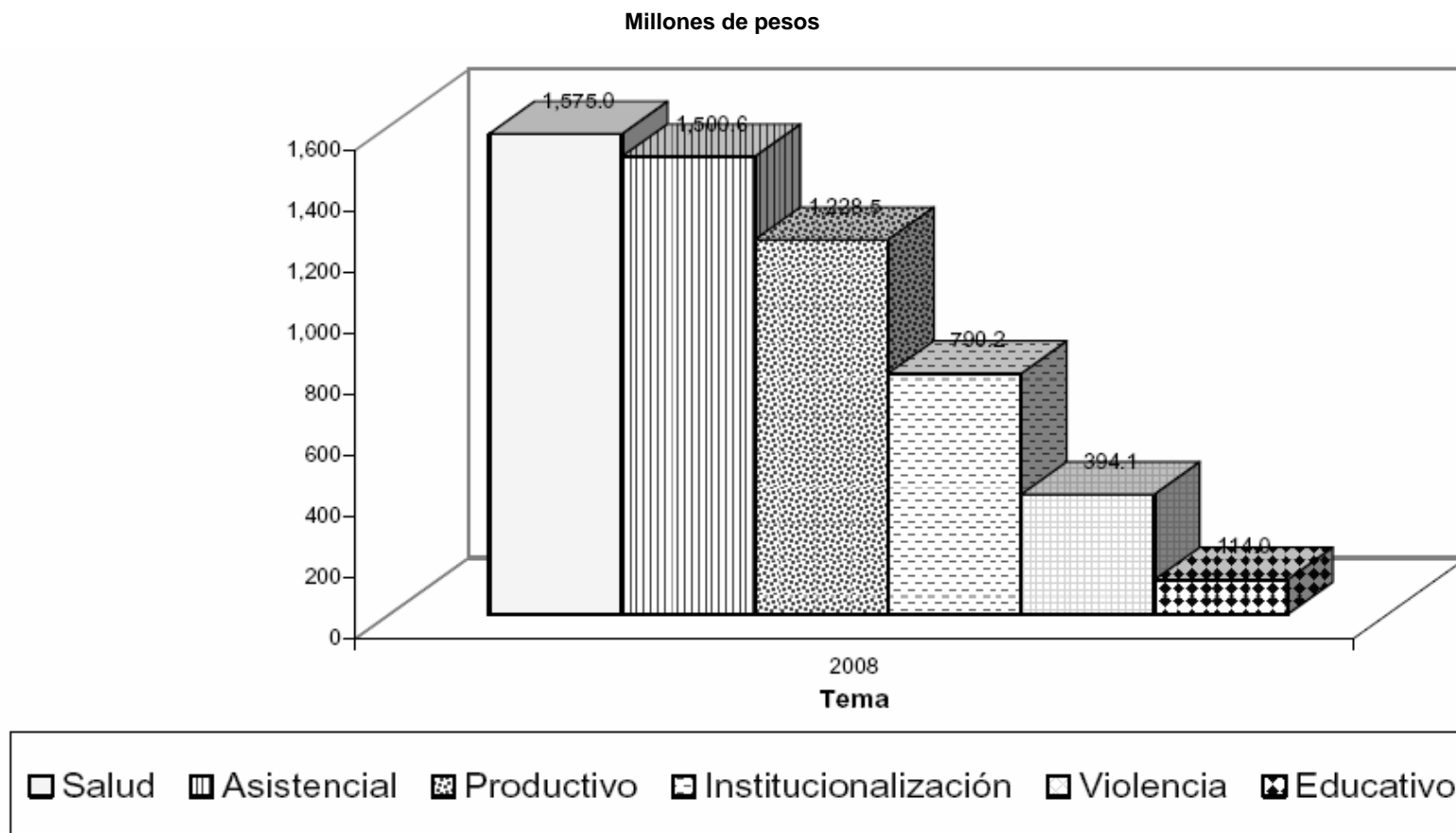
¹ El dato está agregado en el PEF 2008 publicado por la SHCP y no se puede identificar.

Sinavim: Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Lo aprobado en el Decreto del PEF 2008 por parte de las diputadas y diputados para instrumentar la LGAMVLV se distribuyó en 9 Ramos. Como puede observarse en el cuadro 1, en el PEF 2008 publicado por la SHCP sólo se puede identificar parte de lo aprobado en el Decreto del PEF 2008 para la LGAMVLV, debido a la falta de desagregación en la estructura programática o porque el recurso puede estar dentro de la Unidad Responsable (UR), en donde se ubican las acciones a las cuales se asignaron los recursos. Las dependencias en donde se puede identificar presupuesto para implementar la LGAMVLV en el PEF publicado 2008 son: la Segob con 35 millones de pesos, de los 40 millones de pesos asignados; el Inmujeres con 112.3 millones de pesos; y la Secretaría de Educación Pública (SEP), con 115 millones de pesos. En tanto, 546.1 millones de pesos no se pueden identificar en el PEF publicado 2008 (cuadro 1).

La siguiente gráfica muestra el monto y ubicación de los recursos para prevenir y atender la violencia contra las mujeres, con relación a otros temas de atención a los cuales se destinaron recursos en el PEF 2008.

Gráfica 1. Distribución del Gemeg en el PEF 2008 por tema de atención a las mujeres



Fuente: CEAMEG, con base en cifras del PEF 2008 publicados por SHCP.

Contra la Violencia hacia las Mujeres⁴

El presupuesto de este tema identificado en el PEF 2008, es de 394.1 millones de pesos, distribuido en tres Ramos con cinco programas o líneas de acción. Tiene un incremento real de 14.3% respecto del PEF 2007, con 49.4 millones de pesos; explicado por los montos para la aplicación de la LGAMVLV, en la Segob y en la SEP. Es de considerar que sólo representa 7% del Gemeg, aunque en la PGR no se desglosa el gasto para la Fevim ni para implementar la LGAMVLV.

Así, si todos los recursos aprobados para atender la violencia contra las mujeres se identificaran en el PEF, el tema representaría mayor porcentaje del Gemeg.

³ El tema de Institucionalización de la perspectiva de género incluye: Primera Visitaduría General - Atender Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia y la Segunda Visitaduría General - Promover, Divulgar, dar Seguimiento, Evaluar y Monitorear la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, de la CNDH; Equidad de Género, del ISSSTE; Inmujeres, que está en la SHCP; la Dir. Gral. de Equidad y Género, de la STPS; y la Dirección General de Administración - Programa de Capacitación y Sensibilización en Cultura de Paz y Perspectiva de Género para sus Efectivos, de la Sedena, para la aplicación de la LGIMH.

⁴ El tema contra la violencia hacia las mujeres incluye: Instituto Nacional de Desarrollo Social - PAIMEF para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres, de la Sedesol; Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, de la Segob; Programa de Capacitación al Magisterio para Prevenir la Violencia Contra las Mujeres, de la SEP; y para implantar la LGAMVLV: Crear Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género y Diagnóstico Nacional y otros Estudios Complementarios de Manera Periódica con Perspectiva de Género Sobre Todas las Formas de Violencia contra las Mujeres y las Niñas, de la Segob; y Diseño y Aplicación de la Política Educativa - Programas de Detección Temprana y de Atención Integral para Niñas, Niños y Mujeres Víctimas de Violencia, Programa de Investigación con Enfoque de Género, y Programas de Estudio para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres, de la SEP.

Gráfica 2. Porcentaje del Gemeg por tema en el PEF 2008



Fuente: CEAMEG, con base en cifras del PEF 2008 publicados por SHCP.

⁵ El tema de educación incluye: el Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas, Promoción y Difusión de los Derechos de las Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas; y el Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes, de la SEP.