

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, A CARGO DE LA DIPUTADA XIMENA PUENTE DE LA MORA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quien suscribe, Ximena Puente de la Mora, integrante de la LXIV Legislatura, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad conferida en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que modifica artículo 32 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, en materia de la asignación anual de su presupuesto de egresos.

I. Antecedentes

A mediados de la década de 1970, la Organización de las Naciones Unidas impulsó una serie de cumbres mundiales y de iniciativas que han orientado las acciones de los gobiernos para promover el desarrollo humano sostenible incluyendo la activa participación de las mujeres. Se llevaron a cabo en la Ciudad de México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995), ésta última, constituye un programa en favor del empoderamiento de la mujer, documento clave de política mundial sobre igualdad de género.¹

Los presupuestos públicos sensibles al género se comenzaron a promover e instaurar a raíz de esa cuarta cumbre, en la cual se requirió a los gobiernos, y otros actores, promocionar una política activa y visible que, incorpore una perspectiva de género en la agenda política principal de cada país, la cual incluya todas las áreas y programas públicos, para que la toma de decisiones se realice con base en el análisis de los efectos producidos en mujeres y hombres, respectivamente.²

En 2001 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con el objeto general de promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.³

Este Instituto es la entidad del gobierno federal que coordina el cumplimiento de la política nacional en materia de igualdad sustantiva y coadyuva con la erradicación de la violencia contra las mujeres; regula las políticas públicas para la igualdad e Incide en el desarrollo de todas las etapas de la vida de las mujeres y niñas, promoviendo y fomentando las condiciones que den lugar a la no discriminación, igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.⁴

Ponderamos estos avances, pero en la práctica sigue existiendo una amplia brecha entre mujeres y hombres, en los diversos ámbitos: político, social, familiar, laboral, escolar, etc. En este contexto, se hace patente la necesidad de que el Estado continúe instaurando políticas públicas que garanticen mayor igualdad entre mujeres y hombres, lo que evidentemente va en paralelo con la aplicación de recursos públicos y su efecto en la reducción de la brecha de género.

II. Planteamiento del problema

En México, el análisis del gasto público con un enfoque de género inició en los noventa, sin embargo, es hasta el 2008 que los recursos para mujeres y la igualdad de género se detallan en un anexo específico del

Presupuesto de Egresos de la Federación, actualmente llamado anexo 13, “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”.

El país ha estado ante un proceso de cambio profundo –obligado y necesario– de su agenda y de la forma de plantear las políticas públicas nacionales para incorporar la perspectiva de género, no sólo para atender las demandas derivadas de la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral y en los puestos de toma de decisiones, sino como un imperativo para la consolidación de sus sistemas políticos basados en el justo y equitativo acceso de hombres y mujeres a las oportunidades y beneficios del desarrollo.

Una porción muy importante de esta agenda de cambio lo constituye el diseño, la formulación y la programación de sus actividades gubernamentales a partir de un presupuesto de egresos que incluye los criterios de género aplicables para todo el gasto público.

Ante ello, consideramos importante analizar la evolución del presupuesto para mujeres y la igualdad desde 2008, respecto a los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF):⁵

AÑO	PEF (Gasto Neto Total)	Presupuesto clasificado Anexo 13	Participación Porcentual del Anexo 13 en el PEF
2008	2,969,450	7,025	0.27
2009	3,045,478	8,987	0.29
2010	3,176,332	10,921	0.34
2011	3,438,895	14,917	0.43
2012	3,706,922	16,753	0.45
2013	3,956,361	18,760	0.47
2014	4,467,225	22,341	0.50
2015	4,654,677	24,303	0.52
2016	4,763,874	25,893	0.54
2017	4,888,892	27,424	0.56
2018	5,279,667	47,913	0.91
2019	5,838,059	64,656	1.11
2020	6,107,732	103,500	1.69

Fuente: CEFPE, SHCP, 2020.

El cuadro anterior resalta que, por primera vez en los 12 años de existencia de este Anexo, en 2020, las erogaciones para la igualdad establecidas en el PEF superan el 1.6 por ciento del gasto neto total federal. Para 2020, los recursos aumentaron 60 por ciento respecto a 2019.⁶

Entre los programas con mayores recursos del anexo 13 para los ejercicios fiscales de 2019 y 2020, se encuentran cinco de los programas sociales prioritarios para el Poder Ejecutivo: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Programa de Microcréditos para el Bienestar, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Programa de Mejoramiento Urbano y Jóvenes Construyendo el Futuro.

Ante lo expuesto, debemos estar conscientes de que el presupuesto de egresos es parte de la política pública, en el sentido de que su diseño y ejecución es una acción del Estado. Es mediante el presupuesto de egresos que las políticas públicas dejan de ser “promesas de papel” y se transforman en acciones concretas.

Los presupuestos con perspectiva de género, al reconocer tales condiciones y posiciones deben elaborar programas de ingresos y gastos, que atiendan no solamente las necesidades prácticas de mujeres y hombres, sino también sus intereses estratégicos.⁷ Esto implica programar una política de ingreso y gasto que al mismo tiempo que satisfaga las necesidades básicas, promueva el reconocimiento social y el empoderamiento de las mujeres.

III. Exposición de motivos

El Inmujeres ha desarrollado mecanismos para impulsar acciones tendientes a concretar la incorporación de la perspectiva de género desde el proceso de planeación, programación y presupuestación de los proyectos del gobierno federal. Ha impulsado acciones que permiten avanzar de manera decidida en el tema de presupuestos con enfoque de género. En 2002 se dedicó 2.15 por ciento del presupuesto federal para programas en favor de las mujeres y con perspectiva de género; para 2006, este porcentaje alcanzó 23.24. El número de programas federales pasó de 25 en 2001 a 179 en 2006; y de 8 a 25 el número de dependencias y entidades federales que los ejecutan.⁸

Como se observa, los presupuestos pro equidad de género han estado en un proceso de construcción: continuamente se diseñan nuevas estrategias, métodos y herramientas para lograr la inclusión de las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres en los presupuestos públicos.

En el anexo 13 concurren en la actualidad 27 ramos entre autónomos, administrativos y generales, que distribuyen sus recursos presupuestales en 97 programas; además de los recursos propios de entidades y empresas productivas, que los distribuyen en 14 programas. Pese a que participan tantos Ramos en este anexo, destaca la inequitativa distribución de los recursos aprobados al mismo, pues, como ya lo hemos mencionado, más de 60.0 por ciento del total se concentra solo en uno, el ramo 20, “Bienestar”.⁹

Cuando se comenzaron a aprobar recursos para el anexo 13, en 2008, el ramo 20. “Bienestar”, antes “Desarrollo social”, concentraba 36.2 por ciento de los recursos de este anexo transversal para la igualdad de género; sin embargo, cada año su participación ha ido en aumento de manera considerable, dando lugar a que en 2019 concentre 62.9 por ciento de los recursos del anexo 13.

El presupuesto público, además de ser el principal instrumento para la distribución de los recursos, es sin duda una herramienta fiscal a través de la cual los Estados revelan las prioridades de su política de gasto, bajo esta óptica y con base en la distribución de los recursos aprobados para la igualdad de género, se observa que en México el objetivo central es el atender las necesidades básicas de las mujeres, a través de políticas instrumentadas en el ámbito del “bienestar”.

En 2019, en el ramo 20, “Bienestar”, 98.4 por ciento de los recursos se concentra en dos programas Pensin para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (94.3 por ciento) y Apoyos para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (5.0 por ciento), programas que en última instancia no modifican los roles tradicionales de las mujeres, solamente satisfacen necesidades prácticas y básicas, y dan cumplimiento a derechos sociales, por lo cual no se puede ni siquiera decir que se trate de políticas para mujeres, mucho menos son políticas con perspectiva de género, las que se están instaurando a partir de los recursos aprobados en dicho ramo.¹⁰

En este contexto, observamos que el anexo 13 actual carece de programas (y recursos) directamente enfocados en promover la inclusión económica y productiva de las mujeres, particularmente dirigidos a las del medio rural o indígena.

Sabemos que la elaboración de presupuestos públicos que ignore el ordenamiento de género reproducirá las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales que se generan entre hombres y mujeres. Ante ello, garantizar la progresividad de los recursos etiquetados en el anexo 13, en cumplimiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, debe de reflejarse no sólo en el total del Anexo 13, sino por ramos y programas específicos.

En México aún existe la necesidad de institucionalizar medidas públicas que tiendan a reducir la brecha de género. Aún no se logra reducir la brecha de género, pues falta mucho por hacer en materia de identificación de las demandas reales de las mujeres con relación a la redistribución entre los géneros de la asignación de recursos, participación laboral, posiciones de poder y autoridad, así como en valoración del trabajo de hombres y mujeres; además de las demandas específicas de grupos minoritarios de mujeres, como son las indígenas.

Así, el presupuesto público federal para la igualdad de género sigue representando un conjunto de retos de los cuales depende alcanzar un mayor impacto, medible y verificable, en la disminución de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. Existe la voluntad y el compromiso político en México para institucionalizar e introducir la transversalización de género en el presupuesto, pero todavía falta el desarrollo pleno de instrumentos técnicos, así como prácticas regulares y continuas, sancionadas y mantenidas por normas, para que ésta se vuelva una realidad.

En el Presupuesto de Egresos y la Cuenta de la Hacienda Pública) no aparecen datos sobre gastos explícitos para hombres y para niños, lo cual ha propiciado que a la primera categoría se le denomine gasto etiquetado para mujeres.¹¹

Tenemos áreas de oportunidad por resolver, como la desaparición del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas –que en 2018 tuvo un presupuesto de 263 millones de pesos–, la disminución de 28 por ciento a la bolsa destinada para promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, y la necesidad de incluir también la perspectiva de género en los programas económicos.¹²

Por ello, medir los costos que alcanza la violencia contra las mujeres es una forma de medir su gravedad, su persistencia, su impacto en la sociedad. Un peso utilizado en atender la violencia es uno menos en inversión productiva, en educación, en investigación científica.

Conocer el costo monetario de la violencia contra las mujeres facilitaría buscar la eficiencia en el gasto general y en particular el que se destina a la atención de esta problemática ya que afecta la salud social, la integridad y seguridad individual, así como el presupuesto público. Además, abre la puerta a reconocer la importancia de obtener conocimiento más oportuno y confiable de la prevalencia de casos de violencia, y por otra parte, revela el dato sobre el gasto monetario, punto de partida para la toma de decisiones más eficaces.

Por lo anterior consideramos necesario identificar: qué detona la violencia, dónde y cuándo se inicia, cuál es el origen de la violencia contra las mujeres, ya que resulta muy costoso por el daño, y por el gasto tanto individual como social, continuar sosteniendo relaciones sociales y personales con violencia.

Es decir, se requieren acciones para prevenir el problema, lo que significa, en un primer momento, destinar más recursos para lograr la autonomía de las mujeres, sensibilizar al personal que atiende a las mujeres, romper con los estereotipos de género, modificar la división sexual del trabajo origen de las desigualdades entre los sexos, esto es, se requiere trabajar arduamente para lograr que disminuya la violencia y, así, disminuir el gasto que se destina a atenderla.

Se requiere atención presupuestal en el tema: 2019 se convirtió en un año de pesadilla para las mujeres, pues en los 12 meses se registraron mil 6 víctimas de feminicidio que, en comparación con los registros de 2018, significó un aumento de 10 por ciento, cifra por arriba incluso del aumento en homicidios dolosos en general que fue de 2.5 en los mismos años de comparación. En este año no hubo entidad, de las 32 en total, que no registrara feminicidios de acuerdo con los datos de víctimas de delito del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Según cifras de las fiscalías estatales, compiladas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el primer trimestre de 2020, en plena emergencia sanitaria por la pandemia de Covid-19, fue el más violento para las mujeres en México desde el inicio de la estadística por género, en 2015. De enero a marzo del año en curso 964 mujeres fueron asesinadas en el país: 720 de los casos están clasificados como homicidios dolosos y 244 como feminicidio. Según datos de la Red Nacional de Refugios, del 17 de marzo al 20 de abril las llamadas de auxilio de las mujeres aumentaron 80 por ciento, de las cuales 44 de cada cien se concentran en la capital del país y en el estado de México, es decir que 155 mujeres piden auxilio cada hora.

Debido a lo anterior, requerimos del diseño y aplicación de indicadores de resultados que efectivamente coadyuven a evaluar los resultados de las erogaciones federales en acciones que promuevan la igualdad de género, los indicadores actuales carecen de los elementos básicos para dar seguimiento a la instauración de las políticas públicas en materia de igualdad de género, pues no permiten medir el impacto de los programas y acciones en el objetivo último, que es la reducción de la brecha de género.

Tenemos ante nosotros el gran reto de establecer métodos específicos de seguimiento y evaluación cualitativas para los recursos destinados a la igualdad, varias son las instancias que tienen atribuciones para vigilar los recursos etiquetados en el anexo 13: SHCP, Inmujeres, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública y Coneval; sin embargo, se requiere diseñar métodos para evaluar los efectos cualitativos del ejercicio de recursos para la igualdad.

Por lo expuesto, mediante este proyecto de iniciativa de ley se propone establecer que el Presupuesto de Egresos de la Federación que se destina al Inmujeres (que coordina el cumplimiento de la política nacional en materia de igualdad sustantiva y coadyuva con la erradicación de la violencia contra las mujeres), no podrá ser inferior, en términos reales, al presupuesto autorizado en el Ejercicio Fiscal anterior, y no podrá ser transferido a otros programas correspondientes al mismo Anexo presupuestal al que corresponde.

IV. Iniciativa

Por lo expuesto se somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que modifica artículo 32 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, en materia de la asignación anual de su presupuesto de egresos

Único. Se **modifica** el artículo 32 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, en materia de la asignación anual de su presupuesto de egresos, para quedar como sigue:

Artículo 32. El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá contener las partidas y previsiones necesarias para sufragar los gastos derivados de su operación, sin perjuicio de que le sean asignadas partidas adicionales.

El presupuesto de egresos de la Federación que se destina al Instituto no podrá ser inferior, en términos reales, al presupuesto autorizado en el ejercicio fiscal anterior; y no podrá ser transferido a otros programas correspondientes al mismo Anexo presupuestal al que corresponde.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Inmujeres. Disponible en <http://puntogenero.inmujeres.gob.mx/>

2 CEFP, Cámara de Diputados. Presupuesto público con perspectiva de género vs. recursos federales etiquetados en México para la igualdad entre mujeres y hombres, 2008-2019. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. Disponible en www.cefp.gob.mx 30 de agosto de 2019.

3 Diario Oficial de la Federación, Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, 12 de enero de 2001.

4 Inmujeres. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/que-hacemos>

5 CEFP, Cámara de Diputados "Presupuesto Público con Perspectiva de Género vs. Recursos Federales Etiquetados en México para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2008-2019". Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H. Cámara de Diputados. Disponible en www.cefp.gob.mx

6 PEF para el Ejercicio Fiscal 2008-2020. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020>

7 Inmujeres. "Guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos", página 12, 2005.

8 Ídem.

9 CEFP, Cámara de Diputados. "Presupuesto Público con Perspectiva de Género vs. Recursos Federales Etiquetados en México para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2008-2019". Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H. Cámara de Diputados. Disponible en: www.cefp.gob.mx

10 Ídem.

11 Inmujeres. "Guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos". Página 18, 2005.

12 Rodríguez, Hilda. UNAM. El presupuesto para equidad de género crece 32 por ciento, pero enfrenta retos, 21 de diciembre de 2018. Disponible en <https://expansion.mx/carrera/2018/12/21/el-presupuesto-para-equidad-de-genero-crece-32-pero-enfrenta-retos>

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de septiembre de 2020.

Diputada Ximena Puente de la Mora (rúbrica)