



Engenera

CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y LAS NIÑAS



EN EL PPEF 2023

1. Antecedentes

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), entre otros, establecen la obligación de los estados de garantizar el ejercicio de derechos humanos con políticas públicas y presupuestos adecuados para revertir las condiciones de desigualdad que afectan principalmente a grupos que han sido históricamente excluidos, como las mujeres y niñas.

Así, el PIDESC establece en el artículo 2 que “los Estados Partes están obligados a adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, **hasta el máximo de los recursos** de que disponga, **para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos**”. Si bien existen contingencias que puedan afectar las prioridades en la asignación del gasto, en lo que se refiere a lograr el ejercicio de los derechos, estos recursos deben ser asignados de manera progresiva.

La CEDAW señala en el artículo 2 que “los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer (...)” y se comprometen a:

*e) **Tomar todas las medidas** apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;*

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) en Beijing y su Plataforma de Acción plantea que los presupuestos públicos no son neutros y los estados deben incluir en el diseño de los presupuestos los impactos diferenciados y contribuir al financiamiento a programas que promuevan la igualdad sustantiva y el acceso a derechos de las mujeres respecto del medio ambiente, salud, participación política y erradicación de la violencia feminicida. **Se trata de hacer visibles a las mujeres y las niñas en las políticas públicas** sustentadas en presupuestos con enfoque de género.

Esta agenda ha sido ampliamente impulsada por los movimientos de mujeres, organizaciones feministas de la sociedad civil, académicas y legisladoras aliadas quienes mantienen la exigencia de dotar de presupuestos al entramado institucional, leyes, programas, mecanismos e instituciones especializadas, que garanticen que las mujeres, niñas y adolescentes ejerzan sus derechos, y logren la realización de su autonomía y acceso a oportunidades en condiciones de igualdad.

Precisamente en 2008, gracias a la alianza de mujeres legisladoras en distintos partidos políticos y comisiones legislativas que compartían la agenda, lograron la creación de un instrumento para etiquetar recursos públicos a programas presupuestarios para la igualdad, conocido ahora como Anexo 13.

En ese contexto es que desde ENGENERA nos interesa revisar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF, el Anexo transversal “Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y del Anexo 13 y comprender si los derechos humanos de las mujeres -derechos sexuales, reproductivos, a una vida libre de violencia, acceder a un ambiente sano- son prioritarios o no para el actual gobierno. Para este análisis, se consultaron las bases de datos abiertos de Transparencia Presupuestaria y los Anexos Transversales del PPEF y PEF (Presupuesto de Egresos de la Federación) de 2019 a 2023. Todas las cifras están deflactadas a 2023.

2. Anexo 13: progresividad en apariencia

El Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres permite identificar las asignaciones destinadas para:

- 1) acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres,
- 2) acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género, y
- 3) acciones que promueven la erradicación de cualquier forma de discriminación de género.

El PPEF 2023 etiqueta recursos por un total de 374,841 millones de pesos (mdp) al Anexo 13, lo que representa apenas el 4% del PPEF 2023 cuyo total es de 9,465,847.73 mdp. Los ramos que mayor incremento presentan para el ejercicio 2023 y que guardan relación con atención a las mujeres son: Gobernación con 235% (debido a que quedó bajo su cargo la administración del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) y el Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos, ambos administrados en 2021 y 2022 por Bienestar); Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con 227%; e Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, con 179%.

El 99.19% de los recursos del Anexo 13 se concentra en 7 ramos: Bienestar, con 59.48%; Educación Pública, con 26.23%; Agricultura y Desarrollo Rural, con 4.28%; Trabajo y Previsión Social, con 3.24%; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con 2.53%; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con el 1.88%; y Salud, con el 1.55%.

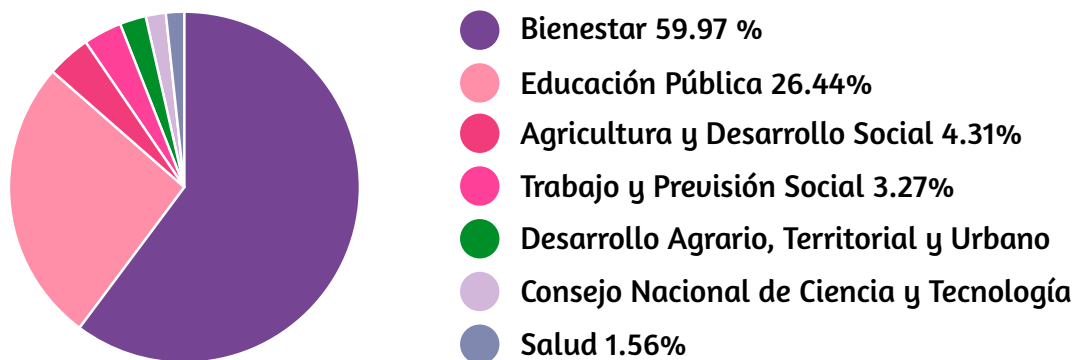
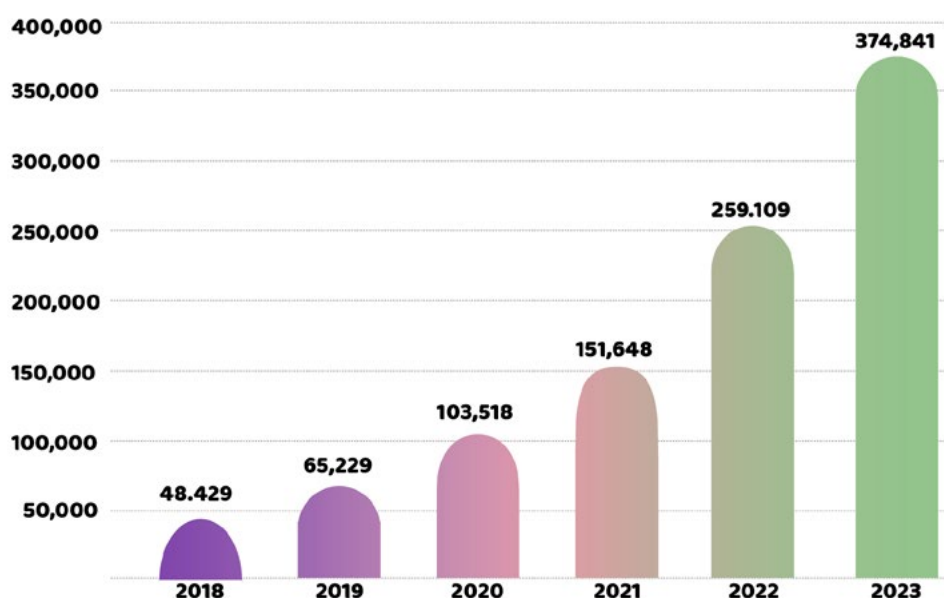


Figura 1. Distribución del Anexo 13. Fuente: Elaboración propia con base en los datos abiertos de Transparencia presupuestaria, 2023.

El 0.88% se distribuye en los ramos restantes, entre ellos, con el 0.32% se encuentra Gobernación y con el mismo 0.32% las Entidades No Sectorizadas como son el Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Cabe señalar que en el presente análisis no contemplamos los ramos que cuentan con presupuesto propio como son: Energía, IMSS, ISSSTE, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

Figura 2. Evolución Anexo 13: 2018 a 2023. (millones de pesos, cifras deflactadas al 2023)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos abiertos de Transparencia presupuestaria.

Ahora bien, **si se compara el monto** etiquetado al Anexo 13 de 2023 respecto del PEF 2022, **se observa que hubo un aumento real de 37.8%** con lo que, a primera vista, se estaría cumpliendo con el principio de progresividad debido al aumento registrado entre un año y otro.

3. Recursos insuficientes para programas clave

No obstante, esta tendencia al alza no se refleja en alguno de los programas presupuestarios clave para garantizar los derechos de las mujeres y las niñas. Si se analiza el **Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género**, se observa en el PPEF 2023 que se propone asignar 443 millones de pesos a este programa, y que en términos porcentuales reales apenas **representa un aumento de 0.45%**.

Ante el incremento de casos de violencia contra las mujeres y las niñas, esto resulta insuficiente, ya que los refugios brindan servicios de atención, buscando cubrir las necesidades básicas de las mujeres de alojamiento y alimentación, éste último que ha sido



principalmente afectado por la inflación. Esto sin duda representa dificultades en la operación diaria de los más de 69 refugios que operan en el país.

El contexto de la pandemia y las medidas de aislamiento social han reforzado el papel de las mujeres como las principales cuidadoras y en muchos casos ser el principal sostén del hogar, tomando en cuenta que en los últimos 20 años se ha registrado un aumento de 50% de hogares encabezados por una mujer. De acuerdo con el Anexo 13, se asignaron 2,692 mdp al **Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras** lo que **representa una reducción porcentual real de 4.5%** respecto de lo asignado en 2022 cuyo monto fue de 2,819 mdp.

Otro programa central para garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres es el **Programa Salud Materna Sexual y Reproductiva** operado por el Centro Nacional de Equidad y Género de la Secretaría de Salud. Datos del PPEF 2023 muestran que se asignaron 2,116 mdp, también con una reducción porcentual real de 4.17% frente al PEF 2022 que fue de 2,208 mdp.

En contraste, la Secretaría de Bienestar es la que tiene la mayor asignación de recursos dentro del Anexo 13, con un monto etiquetado de 205,834 mdp que representa cerca del 55%. No obstante, el 92% (191,235 mdp), se destina al **Programa para el Bienestar para Personas Adultas mayores**, con un aumento real de 43%, a pesar de la exigencia y el señalamiento de colectivos feministas y expertas en el tema de que las reglas de operación carecen de perspectiva de género.



4. ¿Programas con perspectiva de género?

Las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, tienen la finalidad de incorporar la perspectiva de género en la planeación y ejecución del presupuesto (al menos en este anexo), así como la de acelerar el logro de la igualdad sustantiva, bajo criterios específicos establecidos en los Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los programas presupuestales federales, emitidos el 20 de junio de 2016.

Dichos lineamientos tienen como objetivo incorporar la perspectiva de género en los programas presupuestarios federales, a fin de promover un cambio que permita hacer visibles a las mujeres, modificar su posición, propiciando condiciones que les den autonomía, independencia y capacidad de tomar decisiones. Por ello, los programas que se propongan deben responder de manera adecuada y oportuna a la problemática, intereses y necesidades de las mujeres, garantizar que realmente se beneficien en igualdad de acceso y aprovechamiento de los bienes o servicios que se otorgan y, de ser necesario, incluir acciones afirmativas que permitan acelerar el logro de la igualdad.

De los 148 programas que se contemplan en el Anexo 13, sólo los siguientes 29 están sujetos a reglas de operación, abarcando el 91% del presupuesto (315,090 mdp):

RAMO	PROGRAMAS
● Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	1. Becas de estudio de posgrado para mujeres.
● Agricultura y Desarrollo Rural	2. Apoyo a proyectos que promuevan una mayor participación de las mujeres en el desarrollo económico nacional.
● Cultura	3. Formación de mujeres en las actividades artísticas.
● Bienestar	4. Desarrollo de capacidades a mujeres o grupos de mujeres productoras.
	5. Procurar la incorporación de la perspectiva de género en las acciones de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores con el fin de incluir a las mujeres con equidad, logrando la igualdad sustantiva para el ejercicio pleno de todos sus derechos.
	6. Proporcionar los medios para destinarlos a cuidados e insumos básicos, con el objeto de mejorar el acceso al ejercicio pleno de los derechos sociales de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad por la ausencia de uno o de ambos padres.
● Gobernación	7. Prevenir y atender las violencias contra las mujeres y propiciar el empoderamiento de quienes son atendidas por el programa (a cargo de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres).
● INMUJERES	8. Acciones que promuevan el ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas.
	9. Acciones para la igualdad entre mujeres y hombres.
	10. Transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas y en la cultura institucional de las entidades federativas y municipios.
● Trabajo y Previsión Social	11. Promoción de la Inclusión laboral de mujeres y hombres en situación de vulnerabilidad.
● Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	12. Otorgamiento de subsidios federales destinados para mujeres para la autoconstrucción o autoproducción de vivienda.
	13. Apoyos en elaboración e implementación de proyectos de espacios públicos, equipamientos y proyectos de movilidad y conectividad diseñados con perspectiva de género.
● Educación Pública	14. Incentivar a través de becas el acceso, permanencia y conclusión de las estudiantes en Educación Media Superior.

RAMO	PROGRAMAS
• Educación Pública	15. Incentivar a través de becas el acceso, permanencia y conclusión educativa de las estudiantes.
	16. Impulsar acciones afirmativas para incrementar la participación de las mujeres en los programas del sector educativo.
	17. Acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres y participación política de las mujeres - Comisión de Igualdad de Género.
	18. Promover la inclusión de criterios de igualdad en programas, estrategias, normas, lineamientos, Reglas de Operación, metodologías, investigaciones, procedimientos, sistemas de información, etc.
	19. Acciones para la igualdad entre mujeres y hombres
	20. Promover la inclusión de criterios de igualdad en programas, estrategias, normas, lineamientos, Reglas de Operación, metodologías, investigaciones, procedimientos, sistemas de información, etc.
	21. Promover la aplicación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como los mecanismos que orienten hacia la igualdad entre los mismos en el deporte.
	22. Sensibilizar y/o formar al personal educativo del nivel básico, para contribuir a mejorar las prácticas educativas con perspectiva de género, respetuosas de los derechos humanos y proclives a la no violencia.
	23. Becas de estudio de posgrado para mujeres.
	24. Capacitación y sensibilización para erradicar la violencia de género.
	25. Incentivar a través de becas el acceso, permanencia y conclusión educativa de las estudiantes.
	26. Fomentar o impulsar el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas en los alumnos de Educación Media Superior, así como, contribuir a la formación profesional y superación académica del personal académico, personal académico-investigador, investigadores/as personal con funciones de dirección, y/o docentes de Instituciones Públicas de Educación Media Superior.
	27. Incentivar a través de becas la permanencia, egreso, continuación de estudios y/o el desarrollo de las actividades académicas, culturales y/o deportivas de las y los estudiantes del Instituto Politécnico Nacional.
• Medio Ambiente y Recursos Naturales	28. Implementar medidas especiales orientadas a acelerar la participación de las mujeres en las actividades del sector forestal.
	29. Apoyos a proyectos ambientales sustentables con perspectiva de género.

Figura 3. Programas del Anexo 13 sujetos a reglas de operación. Fuente: Elaboración propia con base en PPEF2023

Sin embargo, del presupuesto total de estos programas, el 0.09% está destinado a acciones para promover la erradicación de la violencia de género, mientras que el 90.9% tiene la vertiente de acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, contemplando únicamente transferencias, asignaciones y subsidios, lo que no necesariamente se traduce en mejorar el acceso a derechos.

5. ¿Cuánto le “corresponde” a cada mujer en el país?

Con respecto a las asignaciones por entidad federativa, se observa que a la Ciudad de México se destina el 80.18% de los recursos del Anexo 13, el 12% no es distribuible, mientras que sólo el 7.48% se destina a entidades federativas, como se muestra en la siguiente gráfica.

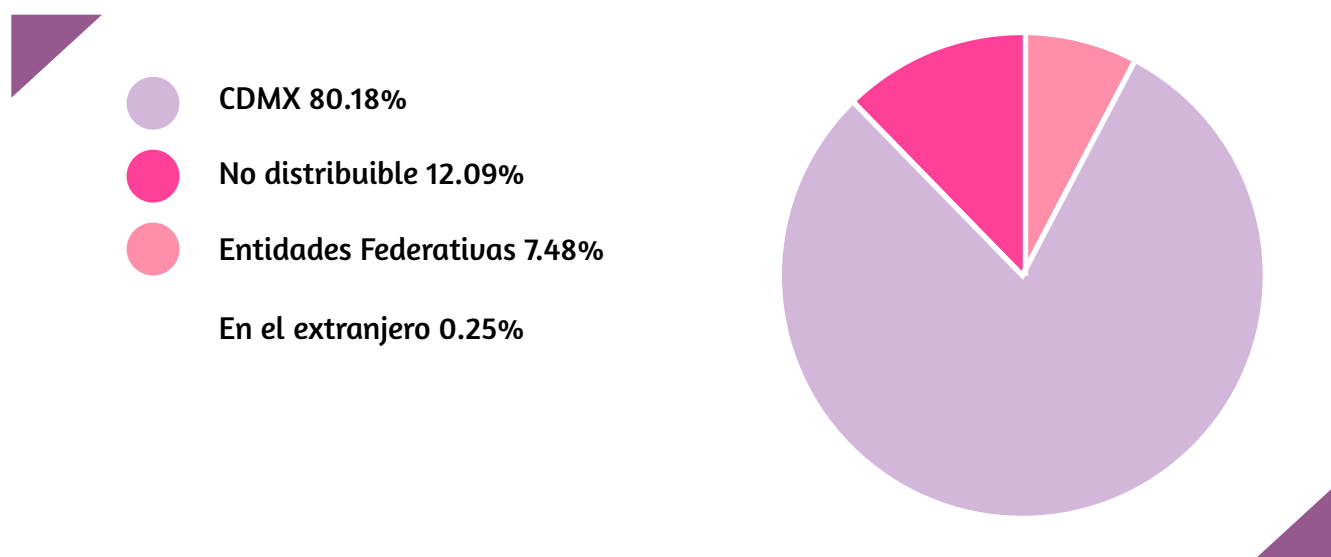


Figura 4. Distribución de recursos del Anexo 13 por entidad federativa. Fuente: Elaboración propia con base en los datos abiertos de Transparencia presupuestaria.

Un indicador definido para la realización de este análisis es:

$$\$/Mujer =$$

$$\text{Recursos asignados por entidad federativa} / \text{Número de mujeres que habitan por entidad federativa}$$

En el siguiente cuadro, se estiman los recursos que le “corresponderían” a cada una de las mujeres por entidad federativa. Estos recursos son anuales y deberían ser suficientes para hacer frente a todas las necesidades que el Anexo 13 pretende resolver; como atención a salud materna, prevención de la violencia, educación, entre otras.

En promedio se destinan apenas \$545 pesos para cada mujer por entidad federativa, exceptuando los recursos destinados a la CDMX.

No.	Entidad Federativa	Monto asignado PPEF 2023 (Millones de pesos)	No. De mujeres por entidad Federativa	\$/Mujer
1	Aguascalientes	\$613,432,969.54	728,924	\$841.56
2	Baja California	\$1,302,922,986.41	1,868,431	\$697.34
3	Baja California Sur	\$344,509,110.04	392,568	\$877.58
4	Campeche	\$168,062,895.74	471,424	\$356.50
5	Coahuila	\$1,240,304,045.33	1,583,102	\$783.46
6	Colima	\$335,156,115.11	370,769	\$903.95
7	Chiapas	\$419,150,321.66	2,837,881	\$147.70
8	Chihuahua	\$1,650,460,896.03	1,888,047	\$874.16
9	Durango	\$484,440,107.31	927,784	\$522.15
10	Guanajuato	\$1,517,247,758.49	3,170,480	\$478.55
11	Guerrero	\$446,842,962.91	1,840,073	\$242.84
12	Hidalgo	\$430,161,593.29	1,601,462	\$268.61
13	Jalisco	\$2,159,887,837.43	4,249,696	\$508.25
14	Estado de México	\$2,677,433,592.38	8,741,123	\$306.30
15	Michoacán	\$1,100,989,479.45	2,442,505	\$450.76
16	Morelos	\$756,252,977.86	1,020,673	\$740.94
17	Nayarit	\$423,796,576.21	623,178	\$680.06
18	Nuevo León	\$1,788,730,944.73	2,893,492	\$618.19
19	Oaxaca	\$336,213,853.63	2,157,305	\$155.85
20	Puebla	\$903,576,712.32	3,423,163	\$263.96
21	Querétaro	\$832,818,519.26	1,211,647	\$687.34
22	Quintana Roo	\$457,555,342.41	921,206	\$496.69
23	San Luis Potosí	\$751,978,908.06	1,449,804	\$518.68
24	Sinaloa	\$1,043,339,326.70	1,532,128	\$680.97
25	Sonora	\$2,054,359,823.08	1,472,643	\$1,395.02
26	Tabasco	\$251,689,054.62	1,228,927	\$204.80
27	Tamaulipas	\$1,068,872,359.60	1,791,595	\$596.60
28	Tlaxcala	\$192,978,134.68	693,083	\$278.43
29	Veracruz	\$1,239,792,249.08	4,190,805	\$295.84
30	Yucatán	\$626,796,258.20	1,180,619	\$530.90
31	Zacatecas	\$423,024,387.46	831,080	\$509.01
32	CDMX	\$300,539,057,502.82	4,805,017	\$62,546.93
	En el extranjero	\$930,157,298.00		
	No distribuible	\$45,329,214,803.06		
	Total	\$374,841,207,702.89	64,540,634	\$5,807.83

Figura 5. Distribución de recursos del Anexo 13 por entidad federativa. (Millones de pesos)
Fuente: Elaboración propia con base en los datos abiertos de Transparencia presupuestaria

6. Medio Ambiente y género.

En el Anexo 13 se consideran recursos mínimos etiquetados para medio ambiente, únicamente existen los programas “Implementar medidas especiales orientadas a acelerar la participación de las mujeres en las actividades del sector forestal” \$63, 678, 513.06 y “Apoyos a proyectos ambientales sustentables con perspectiva de género”, \$73, 923, 357 ambos dirigidos por la CONANP que representan el 0.037% del total del Anexo.

El Gobierno de México (2015) reconoce que la articulación género y medio ambiente tiene poca importancia en la formulación de los planes, políticas y programas de las instituciones públicas y se mantiene como un asunto lateral de las políticas de desarrollo.

Las mujeres juegan un papel relevante en relación con el medio ambiente, en particular, en actividades de protección de los bienes comunes como el agua, la tierra y los bosques. Asignar recursos en el Anexo 13 para acciones que permitan a las mujeres continuar con esta labor de protección del medio ambiente es fundamental. No obstante, también se debe trabajar en el reconocimiento y, por ende, en la atención de las múltiples desigualdades que viven las mujeres; tales como la falta de acceso a tierra, la contaminación del agua por proyectos industriales o extractivos, la falta de participación política, la falta de acceso a la información y de justicia que enfrentan las mujeres y que, en particular tiende a ser más compleja cuando se trata de asuntos ambientales.

La falta de políticas de atención a la criminalización y hostigamiento que viven las mujeres que enfrentan proyectos extractivos es flagrante en este anexo, al no existir una política, norma o mandato, por ende, tampoco se asignarán recursos para atender esta importante problemática. Con ello, el Estado mexicano está desconociendo su obligación de proteger y garantizar los derechos y la vida misma de las mujeres defensoras al no contar siquiera con un registro de las múltiples manifestaciones de criminalización, hostigamiento, difamación, amenazas, etc., que enfrentan las mujeres defensoras en su labor de protección de sus territorios.

La IUCN (2020) advierte que poner fin a la violencia de género, promover la igualdad de género y proteger el medio ambiente, están vinculados positivamente y contribuyen a garantizar un futuro seguro, sostenible y equitativo.

7. Anexo transversal sobre cambio climático: Gato por liebre

En el mismo sentido, en el anexo 13, tampoco se contemplan recursos orientados a acciones para hacer frente al calentamiento global del planeta. Vale la pena destacar el riesgo que enfrentan las mujeres frente al cambio climático, quienes, ante un desastre de origen meteorológico, tienen 14 veces más probabilidades de morir que los hombres¹. En virtud de lo anterior, en este informe analizamos el Anexo Transversal “Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático”, el cual incluye asignaciones para proyectos como el Tren Maya, que recibirá el 52.43% del presupuesto total

¹ <https://saludsindanio.org/articulos/americalatina/8-de-marzo-d%C3%ADa-internacional-de-la-mujer>

del Anexo, el programa Sembrando Vida que recibirá el 18.23% y el Servicio de transporte de gas natural de Comisión Federal de Electricidad que tiene asignado el 11.06%, esto deja libre tan sólo el 18.28% de los recursos del anexo, para actividades relacionadas con acciones de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Desde nuestra perspectiva, consideramos que no hay justificación suficiente para asignar recursos a estos proyectos (Tren maya, sembrando vida y transporte de gas natural) en este anexo transversal en particular, dados los objetivos prioritarios de los proyectos antes mencionados, que, en conjunto recibirán el 81.72% de los recursos de este Anexo.

El recurso asignado para “Servicio de transporte de gas natural de CFE” apunta a una apuesta contraria a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, al fomentar el uso de este tipo de combustible de origen fósil. Por ende, esta medida no contribuye a la mitigación del calentamiento global en forma alguna.

Bienestar	Turismo	CFE	Otras entidades
Sembrando Vida	Proyectos de Transporte Masivo de Pasajeros (Tren Maya)	Servicio de transporte de gas natural	Resto de actividades de mitigación y adaptación
\$34,264,979,602.00	\$98,549,175,369.00	\$20,786,919,389.00	\$4,367,178,025.82

(Millones de pesos)

Figura 6. Distribución del Anexo Transversal para adaptación y mitigación del cambio climático. Fuente: Elaboración propia con base en los datos abiertos de Transparencia presupuestaria

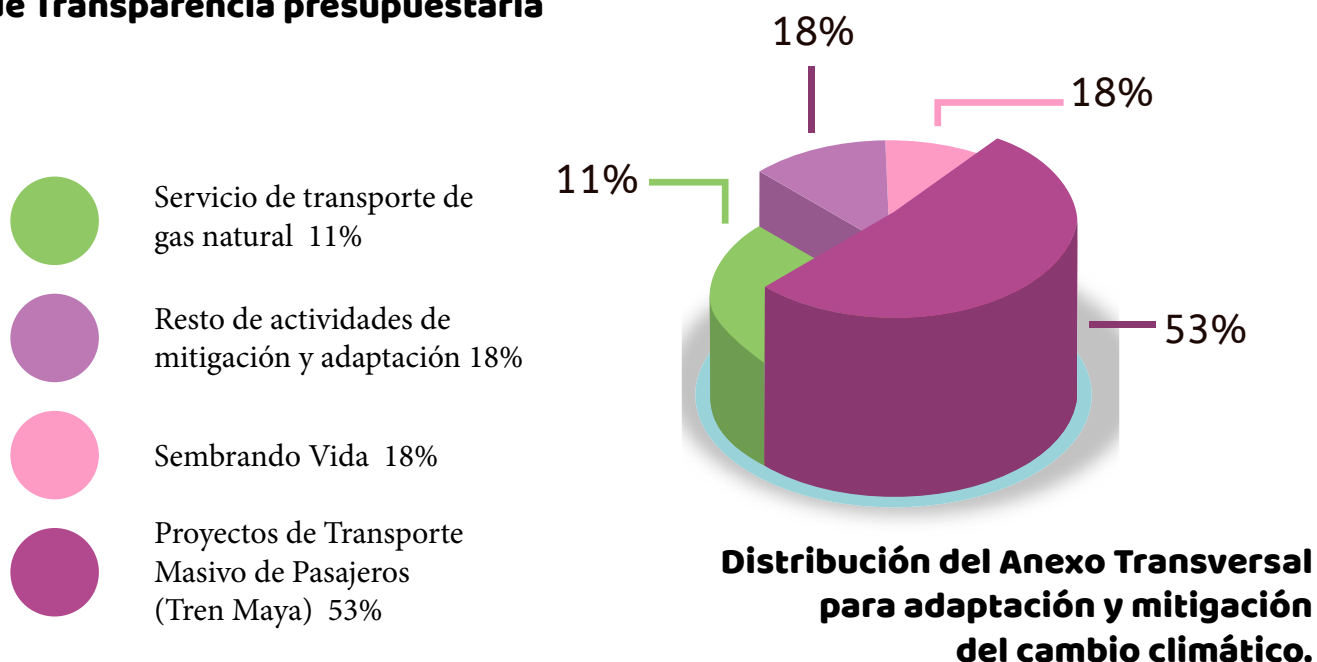


Figura 7. Distribución porcentual del Anexo Transversal para adaptación y mitigación del cambio climático. Fuente: Elaboración propia con base en los datos abiertos de Transparencia presupuestaria



En Engenera consideramos que el gobierno federal debe apostar por una política climática orientada al desacoplamiento de los combustibles fósiles, como es el gas natural, y asignar los recursos monetarios priorizando acciones de adaptación en materia climática, dada la alta vulnerabilidad del país y de su población a este fenómeno, al tiempo que se promueve una transformación de la manera en la cual generamos y usamos la energía, basados en un enfoque de derechos y de género.

Por todo lo anterior, Engenera aboga porque las legisladoras:

- Den cumplimiento al artículo 58 de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria para que no se disminuyan ni cancelen los recursos etiquetados para financiar programas que tienen relación directa con el ejercicio de los derechos de las mujeres, como los relativos a la erradicación de la violencia, la salud sexual y reproductiva.
- Que en el PPEF 2023 se asignen recursos públicos suficientes, progresivos para garantizar la operación de servicios esenciales para mujeres y niñas sobrevivientes de violencia.
- Velar por la asignación de recursos monetarios que atiendan la urgencia del cambio climático, dada la alta vulnerabilidad del país cuya principal afectación es a la vida de las mujeres.
- Asegurar que los recursos del presupuesto sean asignadas de forma más equitativa entre las entidades federativas desde un enfoque de género, derechos y las vulnerabilidades por el cambio climático.



Engenera



Referencias

Gobierno de México (2015). Relación entre el Género y el Medio Ambiente

IUCN (2020). Vínculos entre violencia de género y el medio ambiente

Transparencia presupuestaria (2023). Observatorio del gasto.

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos



Engenera

