

Marco de Referencia: Gestión Administrativa y Financiera de Recursos del Gasto Federalizado

Programas Presupuestarios en Materia de Género

MR-GAF

Cuenta Pública 2021



Consulta del Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado:

Se invita a conocer el *Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado*, plataforma interactiva ciudadana para conocer los resultados de la fiscalización superior al Gasto Federalizado. En este Laboratorio podrá consultar, comparar y obtener datos estadísticos de una manera ágil, sencilla e interactiva respecto a la asignación, ministración y ejecución de éste y los diversos fondos y programas del gasto federalizado fiscalizados en la revisión de la Cuenta Pública 2021, así como los principales resultados de su fiscalización.

Para su consulta, dar click en el vínculo siguiente:

https://www.asf.gob.mx/Section/363_TabCtrlGasto

**GASTO FEDERALIZADO DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN
MATERIA DE GÉNERO: RESULTADOS DE SU FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2021
Primera Entrega**

ÍNDICE

TEMA	PÁGINA
GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	7
PRESENTACIÓN	9
CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES	11
I.1 Antecedentes	11
I.2 Empoderamiento de las mujeres por medio de Programas Presupuestarios	17
I.3 Especificaciones generales de los Programas Presupuestarios sujetos a fiscalización	20
I.4 Importancia de los Programas Presupuestarios en el sector.....	24
I.5 Histórico de asignaciones anuales de recursos por Programas Presupuestarios.....	25
CAPÍTULO II. CUESTIONES ESTRATÉGICAS PARA LA FISCALIZACIÓN	26
II.1 Estrategia de fiscalización	27
II.2 Objetivo de las auditorías	27
II.3 Criterios de selección	27
II.4 Procedimientos de auditoría.....	28
II.5 Marco jurídico	28
II.6 Fundamento jurídico de la ASF para promover acciones	29
II.7 Histórico de auditorías realizadas a la Cuenta Pública	29
CAPÍTULO III. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	30
III.1 Número de auditorías realizadas	30
III.2 Universo, muestra y alcance de la fiscalización	31
III.3 Observaciones formuladas y acciones promovidas	32
III.4 Monto total observado	32
III.5 Recuperaciones operadas y montos por aclarar	33
III.6 Monto observado respecto de la muestra auditada	33
III.7 Errores y omisiones de la información financiera.....	33
III.8 Principales observaciones vinculadas con monto total observado	33
III.9 Análisis de la causa raíz de las irregularidades con impacto económico.....	33
III.10 Principales observaciones no relacionadas con el monto observado	33
CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES	35
IV.1 Recomendaciones.....	37

GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ASF

Auditoría Superior de la Federación.

CDMX

Ciudad de México.

CEAMEG

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

CFF

Código Fiscal de la Federación.

COFEMER

Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

CPEUM

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DH

Denuncia de Hechos.

DIF-Morelos

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos.

DJP

Denuncia de Juicio Político.

DOF

Diario Oficial de la Federación.

FOBAM

Fondo para el Bienestar y Avance de las Mujeres.

GEMIG

Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género.

IDH

Índice de Desarrollo Humano.

IMEF

Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas.

IMM

Instancias Municipales de las Mujeres.

INDESOL

Instituto Nacional de Desarrollo Social.

INMUJERES

Instituto Nacional de las Mujeres.

ISR

Impuesto Sobre la Renta.

IVA

Impuesto al Valor Agregado.

LCF

Ley de Coordinación Fiscal.

LDFFFM

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

LFRCF

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

LFPRH

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

LGCG

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

MAM

Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres.

MDP

Millones de pesos.

ONU

Organización de las Naciones Unidas.

PAAF2021

Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2021.

PAIMEF

Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas.

PEF

Presupuesto de Egresos de la Federación.

PFTPG

Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de Perspectiva de Género.

PND

Plan Nacional de Desarrollo.

PO

Pliego de Observaciones.

PP

Programas Presupuestarios.

PRAS

Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

PROIGUALDAD

Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

R

Recomendación.

SHCP

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SIP

Sistema Integral del PAIMEF.

SIR

Sistema Informático de Refugios.

SNF

Sistema Nacional de Fiscalización.

TESOFE

Tesorería de la Federación.

PRESENTACIÓN

El objetivo del presente documento es dar a conocer los elementos de análisis y evaluación acerca de la fiscalización realizada a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2021, así como presentar los aspectos sustantivos de los programas revisados, con el fin de que contribuyan al conocimiento de su importancia para que sean de utilidad para apoyar las estrategias gubernamentales.

Por consiguiente, el documento concentra los principales resultados de las auditorías efectuadas por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), respecto de la gestión administrativa y financiera de recursos transferidos a estados y municipios en materia de género, por medio de los Programas Presupuestarios (PP) siguientes: Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas; Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos; Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, y Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, correspondientes a la Cuenta Pública 2021. Lo anterior, mediante el análisis de su asignación, importancia financiera e impacto presupuestal de los recursos.

En el capítulo primero se describen las especificaciones generales de los programas en materia de género sujetos a dicha fiscalización, como son sus antecedentes, origen, objetivos, destino, cobertura y su proceso de gestión, la importancia de tales recursos en las entidades federativas y en el gasto federalizado, así como la conceptualización del empoderamiento de las mujeres por medio de dichos programas presupuestarios.

En el capítulo segundo se presenta la estrategia de fiscalización considerada para la revisión conjunta de los PP en materia de género, el objetivo de la auditoría, sus criterios de selección, los procedimientos de auditoría utilizados, el marco jurídico aplicable, así como el fundamento legal para promover acciones.

Posteriormente, en el capítulo tercero se describen los resultados específicos de las revisiones realizadas, las observaciones formuladas y las acciones promovidas, así como los principales resultados con y sin monto observado, el análisis de la causa raíz de las irregularidades con impacto económico y una descripción de las principales irregularidades.

Finalmente, en el capítulo cuarto se presentan tanto las conclusiones sobre la gestión y resultados de los PP en materia de género sujetos a fiscalización, como las recomendaciones para coadyuvar a un mejor logro de sus objetivos dentro de las políticas públicas.

CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES

I.1 Antecedentes

El término género se refiere a “las construcciones socioculturales que diferencian y configuran los roles, las percepciones y los estatus de las mujeres y de los hombres en una sociedad”. Igualdad de género en este caso implica “(...) la existencia de una igualdad de oportunidades y de derechos entre las mujeres y los hombres en las esferas privada y pública que les brinde y garantice la posibilidad de realizar la vida que deseen”.¹

Tal igualdad “(...) no significa que las mujeres y los hombres sean lo mismo, sino que los derechos, las responsabilidades y las oportunidades no dependen del sexo con el que nacieron. La igualdad de género supone que se tengan en cuenta los intereses, las necesidades y las prioridades tanto de las mujeres como de los hombres, reconociéndose la diversidad de los diferentes grupos de mujeres y de hombres”.²

Desde 1974, México ha elaborado un marco jurídico firme en materia de derechos humanos de las mujeres. Sin embargo, no fue hasta 2011 cuando se fortaleció con la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, que se benefició de los convenios y tratados internacionales para que se potenciaran a nivel constitucional, por lo cual la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW³ por sus siglas en inglés) y todos los instrumentos internacionales relacionados con los derechos de las mujeres se convirtieron en obligatorios constitucionalmente para el Estado mexicano.

Al proporcionar un marco obligatorio de cumplimiento, la CEDAW ha sido considerada como la Carta Magna en materia de derechos de las mujeres, por fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en los 188 países donde la han ratificado (México la firmó en 1980 y la ratificó el 23 de marzo de 1981). “En 30 artículos, la CEDAW reconoce derechos (a la igualdad, integridad personal, participación política y nacionalidad, entre otros), conceptualiza lo que es la discriminación contra la mujer, establece las guías y las estrategias para eliminarla y hacer realidad la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito privado y público, así como en las áreas educativa, social, económica, cultural, política y laboral.”⁴ Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió adoptar dicha Convención el 18 de diciembre de 1979.

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, **Indicadores UNESCO de cultura para el desarrollo, Manual Metodológico**, [en línea] Francia, 2014, p. 104 [consulta el 12 de mayo de 2022] Disponible en: https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/iucd_manual_metodologico_1.pdf

² **Ibid.**, p. 105.

³ CEDAW: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.

⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos, **Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y su Protocolo Facultativo**, [en línea] México, 2019, [consulta el 12 de mayo de 2022] Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/11-Convencion-CEDAW.pdf>

De conformidad con la CEDAW y otros instrumentos internacionales adoptados por el Estado mexicano, específicamente la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995),⁵ trajo como beneficio la compaginación de la normativa programática con el marco jurídico que se venía construyendo sobre la protección de los derechos humanos de las mujeres.

A su vez, la legislación secundaria en México, la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (ambas reformadas en el 2012) y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) incorporaron la perspectiva de género como elemento fundamental en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, tiene como objetivo el bienestar general de la población y está integrado por cuatro ejes generales: Política y Gobierno; Política Social; Economía; y Visión de 2024; además, señala 12 principios rectores, entre ellos se encuentra el principio de "No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera", el cual impulsa un modelo de desarrollo con inclusión, igualdad, sustentable y sensible a las diferencias territoriales; defiende el derecho a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y rechaza toda forma de discriminación.⁶

Asimismo, el PND vigente establece la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas, programas, proyectos, instrumentos y medidas compensatorias (acciones afirmativas) que promuevan en la Administración Pública Federal el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres con igualdad de oportunidades. Por último, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) establece seis objetivos prioritarios para articular su política nacional para la igualdad entre mujeres y hombres, los cuales demuestran el compromiso gubernamental en la materia y se ilustran a continuación:

⁵ Naciones Unidas, **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y la Declaración política y documentos resultados de Beijing+5**, [en línea] Beijing, 1995 [consulta el 12 de mayo de 2022] Disponible en https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA_S_Final_WEB.pdf

⁶ "Por primera vez, el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) transversaliza la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en todas sus áreas, y la política nacional de igualdad de género (2013-2018) está enfocada en avanzar la igualdad sustantiva." Organización de las Naciones Unidas, Mujeres [en línea] Estados Unidos [consulta el 12 de mayo de 2022] Disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/mexico>

Objetivos prioritarios del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2020-2024



FUENTE: Elaborado por la ASF con información del Instituto Nacional de las Mujeres, **Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, PROIGUALDAD 2020-2024**, [en línea] México, 2020, p. 27 [consulta el 12 de mayo de 2022] Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Proigualdad%202020-2024%20Web.pdf

Específicamente, PROIGUALDAD reconoce que se requiere el refuerzo en las actuaciones de los tres ámbitos u órdenes de gobierno, con la congruente coordinación y seguimiento de agendas de políticas públicas alineadas con los compromisos nacionales y estándares internacionales en materia de derechos de las mujeres e igualdad de género asumidos por el Estado mexicano.

Asimismo, los recursos asignados para la igualdad entre mujeres y hombres coadyuvan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU),⁷ los cuales proponen adoptar y fortalecer políticas públicas para promover la igualdad entre géneros de todos los niveles, como medio para alcanzar mejores estándares de vida para toda la sociedad. A continuación, se presenta el objetivo de desarrollo sostenible y sus metas relativo a la igualdad de género:

⁷ “En 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino para mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás. La Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades”. Organización de las Naciones Unidas, **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, [en línea] Estados Unidos, 2015, [consulta el 12 de mayo de 2022] Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>



Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Metas del Objetivo 5

- 5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- 5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.
- 5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- 5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
- 5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.
- 5.a Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
- 5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.
- 5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Organización de las Naciones Unidas, **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, [en línea] Estados Unidos, 2015, [consulta el 12 de mayo de 2022]
Disponibile en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

Con el paso de los años, México ha obtenido un gran crecimiento en la armonización legislativa sobre presupuestos públicos con perspectiva de género. No obstante, se requiere continuar impulsando la transformación de dichos compromisos en acciones concretas, con recursos suficientes y mecanismos de evaluación y rendición de cuentas adecuados.

El progreso normativo en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género no habría sido posible sin la participación de las mujeres, principalmente académicas y activistas del movimiento de mujeres, que gracias a sus iniciativas impulsaron el tema en la agenda legislativa, al presentar las primeras propuestas de recursos públicos etiquetados para garantizar programas y acciones para las necesidades exclusivas de las mujeres.

Como parte de ese impulso, en 1997 la Cámara de Diputados creó la Comisión de Equidad y Género, hoy conocida como Comisión de Igualdad de Género, cuyas integrantes crearon en 1998, un movimiento interno enfocado en el análisis del presupuesto federal con el fin de procurar la incorporación de los derechos de las mujeres y acordaron formular un presupuesto con perspectiva de género, para después promover la Mesa Interinstitucional del Anexo sobre Erogaciones para la Igualdad entre mujeres y hombres, donde las dependencias, los organismos autónomos, descentralizados o empresas productivas del Estado que

etiquetan recursos para dicha igualdad debían exponer sus avances a las legisladoras y legisladores integrantes de la Comisión para su análisis.

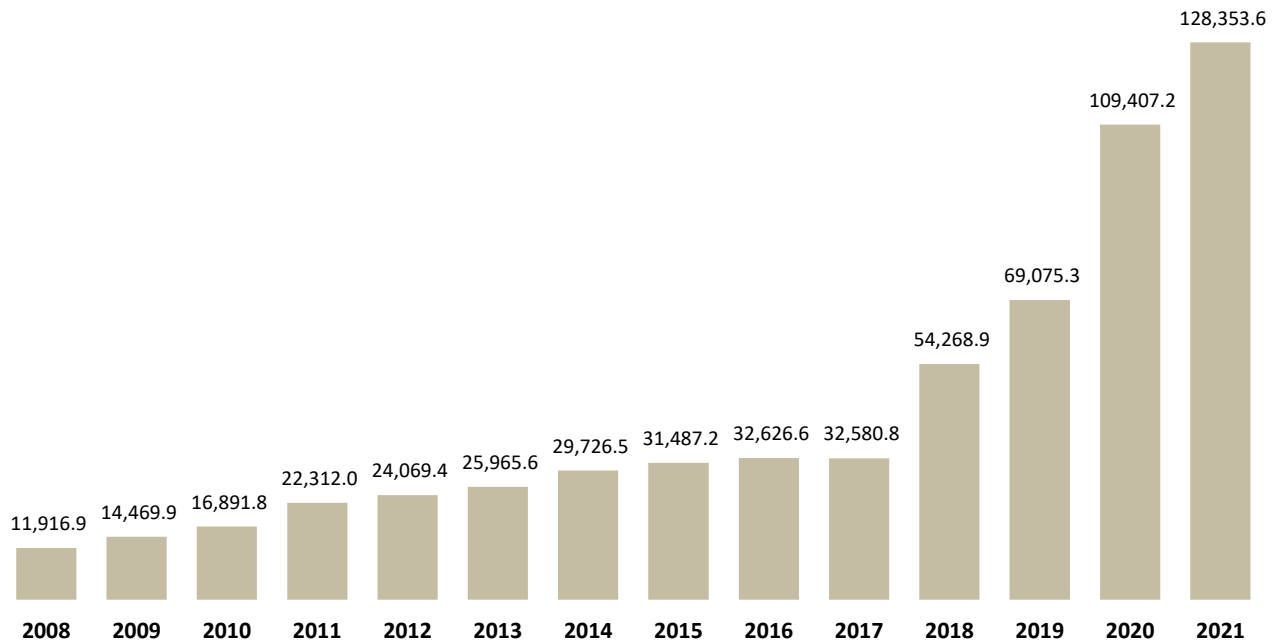
A lo largo del tiempo, se han creado diversas instituciones y mecanismos estratégicos para desarrollar dichas políticas presupuestarias a favor de la igualdad de género, como se presenta a continuación:

- El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), creado en enero de 2001. Es la institución del Gobierno Federal encargada de coordinar la política de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres a nivel nacional. En la estructura presupuestal formó parte, de manera inicial, del Ramo 06 perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su objetivo principal es promover las condiciones que den lugar a la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato, el ejercicio de los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en la vida política, cultural, económica y social del país.
- La Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados.
- La Mesa Interinstitucional para el análisis del presupuesto de género de la Cámara de Diputados.
- El Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG).
- Las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), que desde 2007 a la fecha se han creado en las 32 entidades federativas.
- Las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM).

A partir de 2003, la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados reanudó las propuestas y promovió la asignación de recursos etiquetados para la igualdad de género. Al mismo tiempo, comenzaron a tomarse medidas para institucionalizar la perspectiva de género en el marco jurídico y normativo del presupuesto público.

Desde 2008, los recursos del Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) se señalan en un anexo específico del PEF denominado “Presupuesto para mujeres y la igualdad de género”; que a partir de 2013 cambió su nombre a “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”; dicho presupuesto se estima como una acción afirmativa que, por medio de la asignación y etiquetación de recursos públicos, tiene como finalidad estimular la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. En el proceso de análisis, discusión y aprobación del presupuesto es necesario el acompañamiento, las opiniones y contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil, de manera que se asegure que los presupuestos públicos con perspectiva de género se interpreten precisamente a partir de la cotidianeidad de las mujeres al mejorar sus condiciones de vida, su participación en la toma de decisiones y el avance del ejercicio pleno de todos sus derechos. En seguida se presenta la evolución en la asignación presupuestal del anexo relativo a la igualdad entre mujeres y hombres:

**Presupuesto asignado en el anexo transversal "Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres"
del Presupuesto de Egresos de la Federación
(Millones de pesos, Mdp 2021=100)**



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de los ejercicios fiscales 2008-2021.

Nota: Deflactor inflacionario = INPC promedio enero-diciembre de cada año; año base 2021.

Como puede apreciarse en la gráfica anterior, el incremento presupuestal en Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a lo largo de los años es notorio, situación que demanda la necesidad de dar mayor especificidad al ejercicio de los recursos; al respecto, el Decreto del PEF del Ejercicio Fiscal 2021, en su artículo 21, penúltimo párrafo, establece la necesidad de que “la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) en conjunto con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), deben asegurar la incorporación de la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los programas presupuestarios federales, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional para la igualdad entre mujeres y hombres, en los términos de las disposiciones aplicables”.⁸

Ahora bien, el citado anexo que se refiere a la igualdad entre mujeres y hombres ha presentado incrementos año con año, tanto en el monto de sus asignaciones presupuestales, como en la cobertura y amplitud del número de ramos y programas presupuestarios, como se muestra a continuación:

⁸ En 2015, el INMUJERES y la COFEMER, realizaron los Lineamientos para la integración de la perspectiva de género en los PP's federales, estos lineamientos se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2016.

**Evolución del anexo “Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”
establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación**

Ejercicio fiscal	Monto (Mdp)*	Número de Ramos Presupuestarios abarcados	Número de Programas Presupuestarios**
2008	7,024.8	23	65
2009	8,981.6	27	73
2010	10,921	23	67
2011	14,916	27	81
2012	16,753	26	86
2013	18,761	25	94
2014	22,341	26	109
2015	24,308	26	100
2016	25,899	28	90
2017	27,425	32	91
2018	47,918	32	96
2019	63,210	32	94
2020	103,518	34	94
2021	128,354	33	93

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Decreto del PEF de los ejercicios fiscales 2008-2021.

Notas: *Recurso asignado en términos nominales.

** Denominaciones únicas o afines (programas tales como “Actividades de apoyo administrativo”, “Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno”, entre otros, se contabilizan una sola ocasión no obstante que se identifiquen de manera transversal en dos o más Ramos).

I.2 Empoderamiento de las mujeres por medio de Programas Presupuestarios

El concepto de “empoderamiento” contiene múltiples significados a la luz de diversas disciplinas como la Antropología, la Economía, la Política y la Psicología. El empoderamiento en una aproximación descriptiva puede situarse como una relación social que determina el acceso y el control de los recursos (humanos, físicos, intelectuales y financieros) y el de la ideología (creencias, valores y actitudes).⁹ Asimismo, el empoderamiento implica un proceso colectivo que reconoce también acciones individuales.

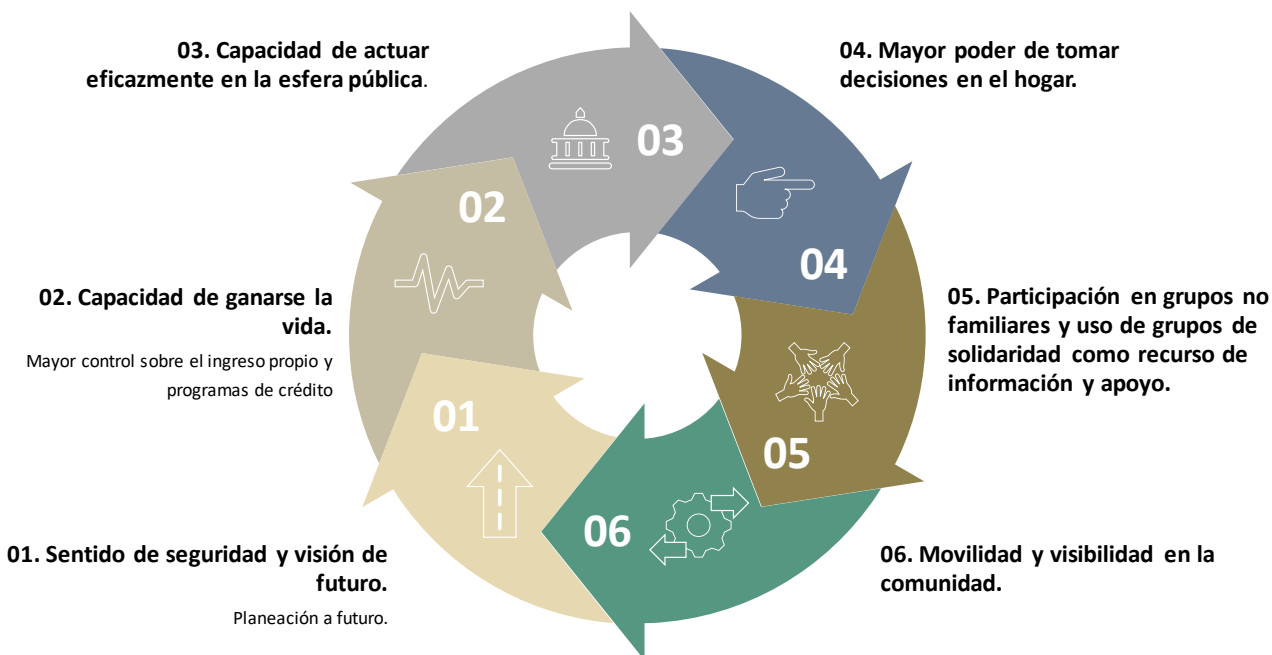
En este orden de ideas, al hablar de empoderamiento de las mujeres, se estaría hablando de un “proceso por medio del cual las mujeres incrementan su capacidad de configurar sus propias vidas y su entorno; una evolución en la concientización de las mujeres sobre sí mismas, en su estatus y en su eficacia en las

⁹ Brígida García, “Empoderamiento y autonomía de las mujeres en la investigación sociodemográfica actual” [en línea] **Estudios Demográficos y Urbanos**, vol. 18, núm. 2, mayo-agosto de 2003, pp. 221-253 [consulta el 12 de mayo de 2022] Disponible en: <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1162/1155>

interacciones sociales”,¹⁰ dicha afirmación reúne elementos consensuados entre los especialistas hoy en día. En términos generales, el empoderamiento de las mujeres implica “el proceso para cambiar la distribución del poder, tanto en las relaciones interpersonales como en las instituciones públicas”.¹¹

Tomando en cuenta lo anterior, es posible describir seis categorías generales que orientan la materialización del empoderamiento de las mujeres y que se muestra a continuación:

Categorías generales del empoderamiento de la mujer



FUENTE: Margaret Schuler, “Los derechos de las mujeres son derechos humanos: la agenda internacional del empoderamiento”, **Poder y empoderamiento de las mujeres**, Facultad de Ciencias Humanas-Tercer mundo editores, Colombia, 1997, p. 32.

La concreción del empoderamiento de la mujer implica el establecimiento de políticas públicas financiadas por medio de presupuestos públicos capaces de ampliar las oportunidades económicas; acceder a un control igualitario sobre los recursos económicos, fortalecer los derechos de las mujeres y llevar a cabo acciones que permitan eliminar las desigualdades de género estructurales e históricas.

De manera particular, el PEF 2021, como mecanismo financiero-presupuestal, contó con un monto de 128,353.6 mdp, mediante el Anexo 13 “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”, que, en

¹⁰ Margaret Schuler, “Los derechos de las mujeres son derechos humanos: la agenda internacional del empoderamiento”, **Poder y empoderamiento de las mujeres**, Facultad de Ciencias Humanas-Tercer mundo editores, Colombia, 1997, pp. 29-54.

¹¹ Centro de Estudios de las Finanzas Pública, “Programas Presupuestarios para el empoderamiento de las Mujeres”, [en línea] Nota informativa (notacefp), núm. 20, 17 de marzo de 2021, [consulta el 12 de mayo de 2022] Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/notacefp0202021.pdf>

términos reales, significó un incremento del 19.9% comparado con el presupuesto del año inmediato anterior.

El Centro de Estudios de la Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados determinó que:

“De la revisión de los 102 programas presupuestarios que conforman el Anexo 13 se identificó que solamente 29 programas —entre ellos los cuatro que fiscalizó la ASF— promovieron el empoderamiento de las mujeres, esto es, programas que contribuyeron, en mayor o menor medida a brindar o promover:

- Mayores oportunidades económicas.
- Accesos y control igualitario sobre recursos económicos.
- Fortalecimiento del estatus legal de las mujeres y sus derechos.
- La eliminación de desigualdades de género estructurales en el mercado laboral.
- Mejorar la distribución del trabajo de cuidado doméstico no remunerado.

“En el PEF 2021 los programas identificados, en conjunto, tienen aprobados 42,750 mdp de recursos presupuestarios, lo que representa el 33.3 por ciento del total de los recursos etiquetados en el Anexo 13.”

FUENTE: Centro de Estudios de las Finanzas Pública, “**Programas Presupuestarios para el empoderamiento de las Mujeres**”, [en línea] Nota informativa (notacefp), núm. 20, 17 de marzo de 2021, pp. 2-4 [consulta el 12 de mayo de 2022]
Disponible en:
<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/notacefp0202021.pdf>

Por tanto, tomando en cuenta los criterios establecidos por el CEFP se puede afirmar que los cuatro PP en materia de género (S155, U012, S010 y P010), auditados en la Cuenta Pública 2021, promueven el empoderamiento de las mujeres.

Cabe mencionar que los cuatro PP y las 24 entidades federativas fiscalizadas por la ASF fueron seleccionados considerando que los recursos de esos programas fueran canalizados a las entidades federativas, y que al menos, tres de los cuatros PP beneficiaran a los estados receptores de tales recursos.

Finalmente, el monto asignado en los PP S155, U012, S010 y P010, de 1,493.5 mdp, representó el 1.2% del monto global del anexo 13 del PEF 2021. Con independencia de la asignación presupuestal de los PP, lo importante es que la aplicación de dichos recursos coadyuve a la materialización conceptual del empoderamiento de las mujeres en México. Por tanto, su fiscalización hace sentido para procurar que no

sólo lleguen cada vez más recursos al asunto de la igualdad entre mujeres y hombres, sino que su gasto sea más efectivo y tangible en beneficio de las mujeres y niñas mexicanas.

I.3 Especificaciones generales de los Programas Presupuestarios sujetos a fiscalización

Para efectos del ejercicio fiscal 2021, los recursos de los PP en materia de género asignados en el PEF que fueron sujetos a fiscalización se identifican bajo las claves programáticas siguientes:

- *Programa presupuestario S155 “Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)”*. - Recursos etiquetados dentro del Ramo 20, a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Se encuentra sujeto a reglas de operación, específicamente a las *Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas*. La transferencia de subsidios a entidades federativas se realizó mediante la suscripción de convenios de coordinación.
- *Programa presupuestario U012 “Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, Hijas e Hijos”*. - Montos establecidos dentro del Ramo 20, a cargo del INDESOL. Se encuentra sujeto a lineamientos de operación, denominados *Lineamientos del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, Hijas e Hijos*, y la transferencia de subsidios a entidades federativas se realizó mediante la suscripción de convenios de coordinación.
- *Programa presupuestario S010 “Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de Perspectiva de Género (PFTPG)”*. - Asignaciones realizadas dentro del Ramo 47, a cargo del INMUJERES. Se encuentra sujeto a reglas de operación, particularmente *Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de Perspectiva de Género*, y la transferencia de subsidios a entidades federativas se realizó mediante la suscripción de convenios de coordinación.
- *Programa presupuestario P010 “Programa de Fortalecimiento de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres”*. - Recursos establecidos dentro del Ramo 47, a cargo del INMUJERES. Dicho Programa presupuestario contempla una serie de estrategias y vertientes, dentro de las cuales, para el caso específico de recursos destinados a entidades federativas o municipios, se ubica el Fondo para el Bienestar y Avance de las Mujeres (FOBAM) del cual los recursos tienen la característica de ser donativos de conformidad con los artículos 10 y 79 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

Como se puede apreciar, los PP anteriormente mencionados son canalizados y aplicados a los objetivos establecidos por las reglas de operación, lineamientos e instrumentos jurídicos normativos definidos por cada instancia coordinadora federal correspondiente (en estos casos, el INDESOL y el INMUJERES), en donde a su vez, dado que los recursos no pierden su carácter federal, deben guardar congruencia con la normativa federal correspondiente (cuyo punto de partida es la LFPRH, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y el PEF). La tabla siguiente resume los principales aspectos de los PP referidos:

Principales aspectos de los Programas Presupuestarios en materia de Género, fiscalizados por la ASF

Clave	Programa Presupuestario	Unidad Responsable	Normativa emitida por la Unidad Responsable	Ramo	Objetivo General
S155	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	INDESOL	Reglas de Operación	20-Bienestar	Empoderar a las mujeres en situación de violencia que solicitan servicios de orientación y atención especializada en las unidades apoyadas por el PAIMEF.
U012	Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, Hijas e Hijos	INDESOL	Lineamientos de Operación	20-Bienestar	Brindar protección y atención integral y especializada, mediante refugios especializados y centros externos de atención, para atender la demanda de mujeres víctimas de violencia de género, y en su caso, sus hijas e hijos.
S010	Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de Perspectiva de Género (PFTPG)	INMUJERES	Reglas de Operación	47-Entidades no sectorizadas	Fortalecer institucionalmente a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) para que contribuyan a la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos de las mujeres en las entidades federativas, en los municipios y en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México con el propósito de disminuir las brechas de desigualdad de género mediante el diseño y ejecución de acciones de atención y medidas especiales de carácter temporal.
P010	Programa de Fortalecimiento de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	INMUJERES	No identificado (para el caso del FOBAM: Manual para la Administración del Recurso, FOBAM; 2021)	47-Entidades no sectorizadas	Contribuir al logro de la igualdad sustantiva y erradicar la violencia contra las mujeres, mediante la incorporación de la perspectiva de género en la planeación, programación y presupuestación de la Administración Pública Federal. Para el caso específico del FOBAM: fortalecer el trabajo de las IMEF, promoviendo el impulso de proyectos con perspectiva de género e interculturalidad, con análisis interseccional y enfoque de derechos humanos, que contribuyen a la erradicación del embarazo infantil y la disminución del embarazo en adolescentes, a través de su prevención y atención.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en:

1. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), para el ejercicio fiscal 2021, **Diario Oficial**, 23 de diciembre de 2020.
2. Lineamientos de Operación del programa de Apoyo para refugios especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, para el ejercicio fiscal 2021, **Diario Oficial**, 31 de diciembre de 2020.
3. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género para el ejercicio fiscal 2021, **Diario Oficial**, 26 de diciembre de 2020.
4. Instituto Nacional de las Mujeres, **Bases de Participación de la Convocatoria del Fondo para el Bienestar y el Avance de las Mujeres (FOBAM)**, México, 18 de febrero 2021.
5. Instituto Nacional de las Mujeres, **Manual para la Administración del Recurso FOBAM 2021**, México, 2021, MIMÉO.

Considerando lo anterior, para efectos de su transferencia a las entidades federativas y municipios, la ministración de recursos a las entidades federativas y municipios se encuentra sujeta al cumplimiento de los

requisitos, modalidades, tiempos y documentación proporcionada, determinada por las reglas de operación, lineamientos y convenios suscritos con las instancias coordinadoras federales.

A continuación, se describe en términos genéricos el proceso de selección de cada programa presupuestario, así como las fechas límite de reintegros de recursos no ejercidos:

S155 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas

1. Las IMEF, a partir de la asignación de recursos, deberán actualizar en el Sistema Integral del PAIMEF (SIP) la información del directorio y presentará sus programas anuales a más tardar el último día hábil de febrero.
2. El INDESOL validará los criterios y requisitos de elegibilidad.
3. Las personas integrantes de las mesas de análisis realizarán la revisión de los programas anuales.
4. Remitirá a las IMEF, por medio del SIP, las recomendaciones emitidas, en un plazo no mayor de cinco días hábiles.
5. Las IMEF realizarán y enviarán mediante el SIP los ajustes necesarios a partir de las recomendaciones emitidas y definirán acciones, materiales probatorios y presupuesto.
6. El INDESOL revisará el ajuste estructural de los programas anuales y, en su caso, mediante el SIP podrá emitir observaciones.
7. Una vez realizado dicho ajuste podrá llevarse a cabo la suscripción del instrumento jurídico correspondiente, en el cual convendrá con las IMEF la ejecución de sus respectivos programas anuales.
8. Entregarán mediante el SIP el ajuste total de los programas anuales.
9. De acuerdo con la suficiencia presupuestal, el INDESOL entregará los recursos en un plazo que no podrá exceder los treinta días hábiles posteriores a la firma del instrumento jurídico. Los recursos autorizados podrán ser entregados en una o más ministraciones, conforme a lo establecido en el instrumento jurídico y de acuerdo con la programación presupuestal.

Las IMEF deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación (TESOFE) dentro de los cinco días naturales posteriores al último día de ejercicio fiscal los recursos que no se hubieran destinado a los fines autorizados, así como aquellos que por cualquier motivo no se hayan ejercido al 31 de diciembre.

U012 Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, Hijas e Hijos

1. El refugio presenta su proyecto anual en el Sistema del Programa (SIR) dentro de los 15 días hábiles a partir del día siguiente a la publicación de los lineamientos de operación de dicho programa.
2. El INDESOL valida los criterios y requisitos de elegibilidad.

3. La mesa de análisis realiza la revisión de los proyectos anuales.
4. El INDESOL remite a los refugios por escrito las recomendaciones emitidas por la mesa de análisis, para su debida atención en un plazo no mayor de diez días hábiles.
5. El refugio realiza los ajustes necesarios a partir de las recomendaciones emitidas por las mesas de análisis.
6. El INDESOL informa por escrito al refugio que, una vez concluido el ajuste, contará con un máximo de 10 días naturales para la suscripción del instrumento jurídico.
7. Una vez realizado el ajuste del proyecto anual, podrá llevarse a cabo la elaboración y suscripción del instrumento jurídico correspondiente, en el cual el INDESOL convendrá, con los refugios, la ejecución de sus respectivos proyectos anuales.

Los refugios y centros externos de atención deberán reintegrar a la TESOFE los recursos que no se hubieran destinado a los fines autorizados, y aquellos que por cualquier motivo no se hayan ejercido al 31 de diciembre, a más tardar el 15 de enero del año subsecuente.

S010 Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de Perspectiva de Género

1. Las instancias capturan y registran la solicitud de participación en el PFTPG, así como la documentación jurídica y del proyecto.
2. El IMUJERES revisa la documentación jurídica del proyecto y notifica resultados.
3. Las instancias atienden observaciones y recomendaciones de la documentación jurídica y del proyecto.
4. El INMUJERES deberá emitir observaciones y recomendaciones, notificar resultados y en su caso asignar un número de folio de participación.

Las tesorerías o dependencias homólogas de las entidades federativas, dentro de los ocho días naturales siguientes al cierre del ejercicio, deberán reintegrar a la TESOFE los recursos que no hayan sido devengados al 30 de noviembre del ejercicio fiscal en curso.

P010 Programa de Fortalecimiento de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres

1. Las instancias capturan y registran la solicitud de participación en el PFTPG, así como la documentación jurídica y del proyecto.
2. En la plataforma FOBAM, las IMEF harán su registro, completarán la información correspondiente, adjuntarán la documentación solicitada en las diferentes etapas del proceso y recibirán notificaciones.
3. El IMUJERES revisa la documentación jurídica del proyecto y notifica los resultados.
4. Las instancias atienden observaciones y recomendaciones de la documentación jurídica y del proyecto.

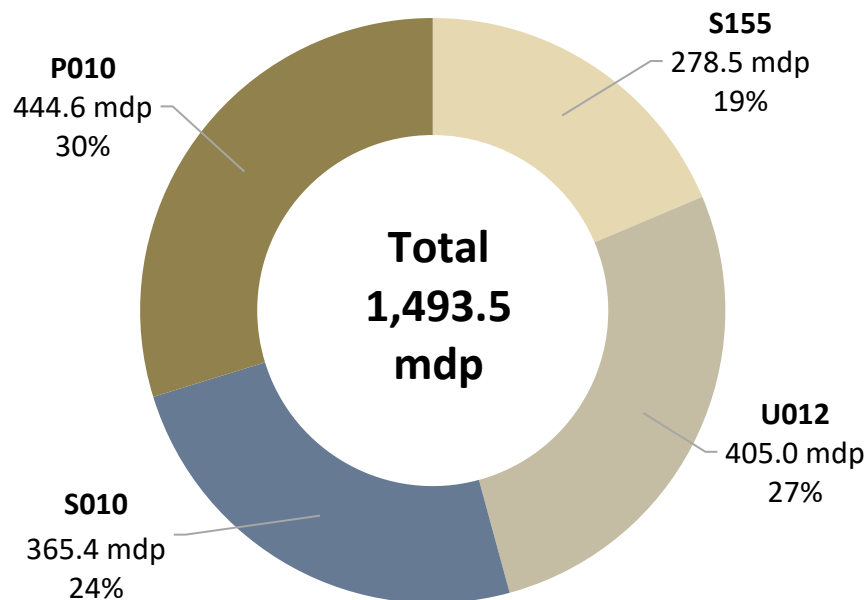
5. El INMUJERES deberá emitir observaciones y recomendaciones, notificar resultados y en su caso asignar un número de folio de participación.
6. Los proyectos con folio pasarán a la revisión de un comité dictaminador y emitirá en su caso las observaciones y recomendaciones.
7. Una vez concluida la dictaminación se comunicará a las IMEF el listado de proyectos beneficiados.

De conformidad con el manual para la administración del FOBAM, la fecha límite para ejercer los recursos fue el 31 de diciembre de 2021, por lo que los recursos públicos no ejercidos deberán ser reintegrados a la TESOFE el 7 de enero de 2022.

I.4 Importancia de los Programas Presupuestarios en el sector

Los PP S155, U012, S010 y P010 forman parte de los subsidios y donativos de recursos federales transferidos a estados y municipios en materia de género y para la Cuenta Pública 2021 se les asignaron 1,493.5 mdp, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

**Asignación de recursos entre los Programas Presupuestarios S155, U012, S010 y P010
Cuenta Pública 2021
(Mdp y porcentajes)**



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021.

I.5 Histórico de asignaciones anuales de recursos por Programas Presupuestarios

De conformidad con el PEF, a continuación, se presenta el histórico de los presupuestos asignados a los PP S155, U012, S010 y P010:

Histórico de la asignación presupuestal de los Programas Presupuestarios S155, U012, S010 y P010 (Mdp)

Cuenta Pública	S155	S010	P010	U012	TOTAL
2014	288.0				288.0
2015	303.0				303.0
2016	303.1	323.9	466.8		1,093.8
2017	303.1	378.9	420.7		1,102.7
2018	263.1	350.0	421.5		1,034.6
2019	278.5	358.2	424.9		1,061.6
2020	288.5	365.3	440.5		1,094.3
2021	278.5	365.4	444.6	405.0	1,493.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los presupuestos de las Cuentas Públicas 2014-2021.

CAPÍTULO II. CUESTIONES ESTRATÉGICAS PARA LA FISCALIZACIÓN

II.1 Estrategia de fiscalización

Para la fiscalización de la Cuenta Pública Federal 2021, las auditorías de los PP S155, U012, S010 y P010 fueron planeadas y realizadas a fin de contar con un mayor alcance en la revisión y visión general del cumplimiento de la normativa aplicable, en materia de recepción, gestión, ministración o transferencia, así como de la temporalidad en la aplicación de recursos, por parte de las Secretarías de Finanzas o su equivalente y de las instancias ejecutoras.

Asimismo, en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), para la ejecución de las auditorías con recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, la ASF valoró los criterios, normas y metodologías de auditoría más relevantes del SNF.

II.2 Objetivo de las auditorías

El propósito de estas auditorías fue fiscalizar la gestión, custodia y entrega financiera de los recursos federales transferidos para el ejercicio fiscal 2021 a las Secretarías de Finanzas de las Entidades Federativas, o sus equivalentes, y de éstas a los entes ejecutores de las entidades federativas, respecto de los PP's S155, U012, S010 y P010, por medio del análisis y evaluación de la información, registro, documentos y demás elementos que soportan la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2021, con el fin de comprobar si se ajustan a los criterios y principios establecidos en la LFPRH, el PEF, las reglas de operación, lineamientos, convenios de coordinación y demás disposiciones jurídicas aplicables.

II.3 Criterios de selección

En la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 (PAAF2021) se atendieron criterios generales y particulares de la Normativa Institucional de la ASF, y en los criterios de selección, los objetos y sujetos de auditoría se consideraron en función de su importancia financiera, pertinencia y factibilidad de su realización, mandato normativo o atribuciones específicas, problemas normativos o estructurales identificados, su representatividad y trascendencia estratégica, cobertura geográfica no fiscalizada en las cuentas públicas anteriores, entre otros.

Es importante mencionar que los cuatro PP's y las 24 entidades federativas fiscalizadas por la ASF fueron seleccionados considerando que los recursos de esos programas fueran canalizados a las entidades federativas, y que al menos tres de los cuatro PP beneficiaran a los estados receptores de tales recursos.

II.4 Procedimientos de auditoría

Para la ejecución de las auditorías se consideraron los procedimientos siguientes:

Transferencia de los recursos

- Verificar que la entidad federativa suscribió los convenios de coordinación o específicos de colaboración de los PP S155, U012, S010 y P010 que resulten aplicables con el gobierno federal y, en su caso, sus convenios modificatorios.
- Verificar que la Secretaría de Finanzas o su equivalente en la entidad federativa abrió a solicitud de la instancia ejecutora una cuenta bancaria productiva y específica por programa presupuestario, para la recepción, administración y manejo de los recursos de los PP S155, U012, S010 y P010 que resulten aplicables, y sus rendimientos financieros, del ejercicio fiscal 2021.
- Constatar que la instancia ejecutora abrió una cuenta bancaria productiva por programa presupuestario para el uso exclusivo de los recursos de los PP S155, U012, S010 y P010. Asimismo, verificar que no se transfirieron recursos de la cuenta bancaria receptora de los programas a cuentas ajenas.
- Verificar que la entidad federativa y la instancia ejecutora, según sea el caso, recibieron la totalidad de los recursos asignados a los PP S155, U012, S010 y P010 que resulten aplicables conforme a los montos y fechas establecidos en los instrumentos jurídicos suscritos conforme a las reglas de operación, lineamientos y normativa local. Asimismo, en el caso de que los recursos se hayan radicado en la Secretaría de Finanzas o su equivalente en la entidad federativa, que ésta dispuso presupuestalmente y entregó los recursos de acuerdo con los plazos y montos establecidos en los instrumentos jurídicos, así como sus rendimientos financieros, a la instancia ejecutora conforme a la normativa.
- Constatar que la Secretaría de Finanzas, o su equivalente en la entidad federativa o la instancia ejecutora, reintegró a la TESOFE los recursos disponibles en la cuenta bancaria específica, que no fueron transferidos del (los) programa(s) a la instancia ejecutora; y, en su caso, los rendimientos financieros generados, en los plazos establecidos en cada uno de los instrumentos jurídicos de los PP que resultaron aplicables en el Gobierno de la entidad federativa.

Registros e Información Contable y Presupuestal

- Verificar que los ingresos de los PP S155, U012, S010 y P010 que resulten aplicables, y que fueron recibidos en la entidad federativa por medio de la Secretaría de Finanzas o su equivalente, en su caso, por la instancia ejecutora, se registraron contable y presupuestalmente.

II.5 Marco jurídico

El marco jurídico que ampara las revisiones practicadas por la ASF se señala a continuación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), para el ejercicio fiscal 2021.
- Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, para el ejercicio fiscal 2021.
- Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, para el ejercicio fiscal 2021.
- Bases de Participación de la Convocatoria del Fondo para el Bienestar y el Avance de las Mujeres (FOBAM) 2021.
- Manual para la Administración del Recursos del Fondo para el Bienestar y Avance de las Mujeres 2021.

II.6 Fundamento jurídico de la ASF para promover acciones

Las facultades de la ASF para promover las acciones derivadas de las auditorías practicadas encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

- Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39 y 40 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

II.7 Histórico de auditorías realizadas a la Cuenta Pública

La revisión de la recepción, gestión, custodia y entrega financiera de los recursos de los PP S155, U012, S010 y P010 por parte de las entidades federativas en la Cuenta Pública, se realiza por primera vez en 2021 de manera conjunta por la importancia de los PP en materia de género.

CAPÍTULO III. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

III.1 Número de auditorías realizadas

Con base en los criterios de selección mencionados en el numeral II.3, en la revisión de la Cuenta Pública 2021, la ASF practicó 24 auditorías a los PP S155, U012, S010 y P010; los entes fiscalizados fueron:

**Entidades federativas a las que se les realizaron auditorías de los
Programas Presupuestarios S155, U012, S010 Y P010
y ejecutores beneficiados con los recursos
Cuenta Pública 2021**

Entidad Federativa	Ejecutores beneficiados con los recursos
Aguascalientes	Instituto Aguascalentense de las Mujeres y 2 municipios
Baja California Sur	Instituto Sudcaliforniano de las Mujeres y 1 municipio
Chiapas	Secretaría de Igualdad de Género
Chihuahua	Instituto Chihuahuense de las Mujeres
Ciudad de México	Secretaría de las Mujeres y 2 alcaldías
Coahuila de Zaragoza	Instituto Coahuilense de las Mujeres
Durango	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia e Instituto Estatal de las Mujeres
Estado de México	Secretaría de la Mujer y 41 municipios
Guerrero	Secretaría de la Mujer y 10 municipios
Hidalgo	Instituto Hidalguense de las Mujeres y 39 municipios
Jalisco	Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres
Morelos	Instituto de la Mujer, DIF-Morelos y 6 municipios
Nayarit	Instituto para la Mujer Nayarita y 3 municipios
Nuevo León	Instituto Estatal de las Mujeres y 1 municipio
Oaxaca	Secretaría de las Mujeres y 135 municipios
Puebla	Secretaría de Igualdad Sustantiva y 59 municipios
Querétaro	Instituto Queretano de las Mujeres y 2 municipios
Quintana Roo	Instituto Quintanarroense de la Mujer
Sonora	Instituto Sonorense de las Mujeres y 1 municipio
Tabasco	Instituto Estatal de las Mujeres y 3 municipios
Tamaulipas	Instituto de las Mujeres en Tamaulipas y 7 municipios
Tlaxcala	Instituto Estatal de la Mujer y 18 municipios
Veracruz de Ignacio de la Llave	Instituto Veracruzano de las Mujeres y 34 municipios
Yucatán	Secretaría de las Mujeres y 11 municipios

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de la Auditoría de la Cuenta Pública 2021.

III.2 Universo, muestra y alcance de la fiscalización

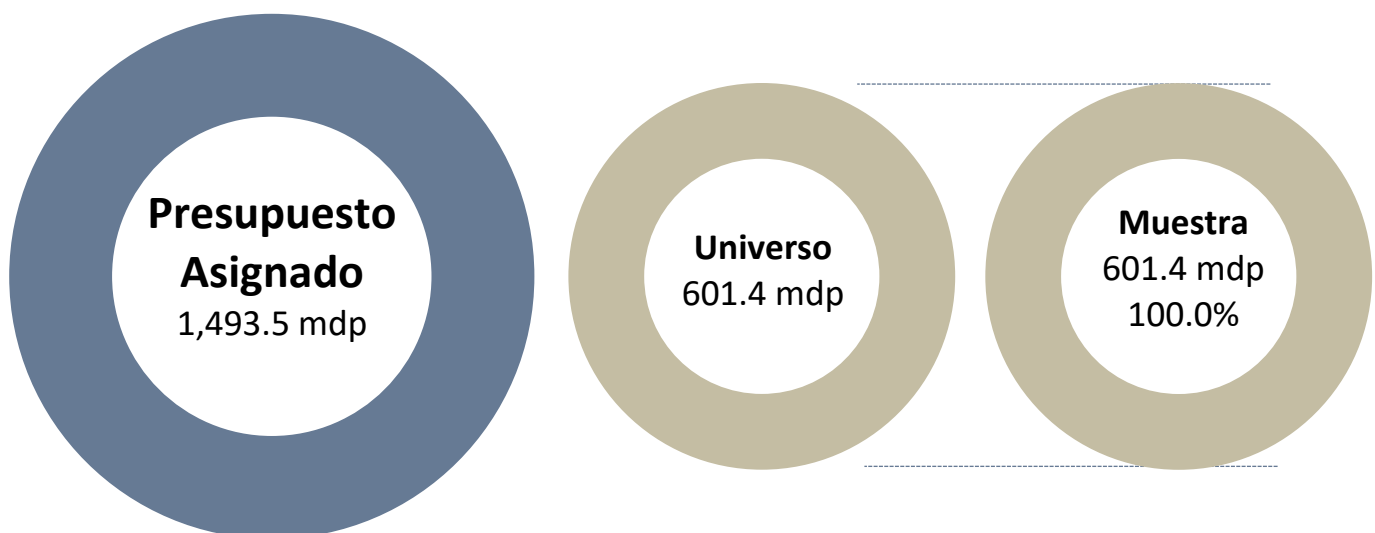
En 2021, se les asignaron a los PP S155, U012, S010 y P010 1,493.5 mdp en el PEF (presupuestados a favor de las instancias ejecutoras del gasto federalizado INDESOL e INMUJERES) conforme a lo siguiente: al programa S155 se le asignaron 278.5 mdp; al U012, 405.0 mdp; al programa S010, 365.4 mdp, y al P010, 444.6 mdp.

Es importante mencionar que los cuatro PP's y las 24 entidades federativas fiscalizadas por la ASF fueron seleccionados considerando que los recursos de esos programas fueran canalizados a las entidades federativas, y que al menos tres de los cuatro PP beneficiaran a los estados receptores de tales recursos.

De manera particular, el monto de los recursos transferidos a las 24 entidades federativas fiscalizadas fue de 601.4 mdp (universo auditado), distribuidos de la manera siguiente: al programa S155, 205.0 mdp; al programa U012, 47.7 mdp; al S010, 283.8 mdp, y al programa P010, 64.9 mdp. Estos recursos corresponden a los ramos generales "20 Bienestar" y "47 Entidades no Sectorizadas", para la atención de las entidades fiscalizadas.

Cabe señalar que la muestra revisada alcanzó el 100% de los recursos.

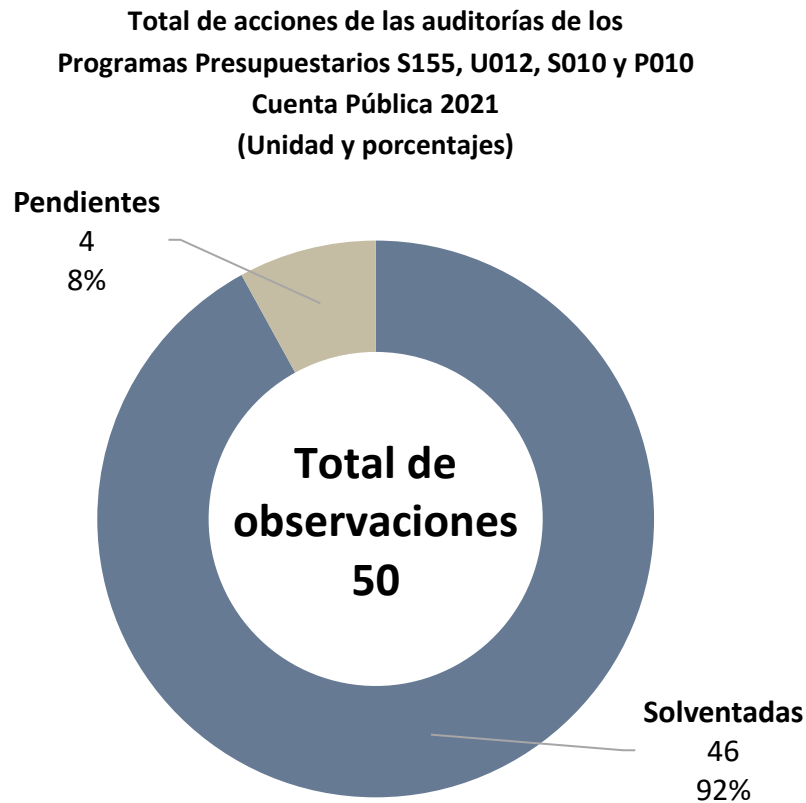
**Presupuesto asignado, universo y muestra de auditorías de recursos de los
Programas Presupuestarios S155, U012, S010 y P010
Cuenta Pública 2021
(Mdp y porcentajes)**



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021.

III.3 Observaciones formuladas y acciones promovidas

En la revisión de la Cuenta Pública 2021, se formularon 50 observaciones, cantidad que significó en promedio 2.1 observaciones por auditoría. Los entes fiscalizados, durante el proceso de revisión, atendieron 46 observaciones, lo que significó el 92.0%, y quedaron pendientes de atender 4 observaciones, lo que representó el 8.0%.



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021.

El total de observaciones no atendidas representa en promedio 0.2 por auditoría, de las cuales, se promovieron cuatro acciones correctivas, que se integran por cuatro Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS).

III.4 Monto total observado

Con las revisiones practicadas por la ASF se determinó un monto observado por 0.01 mdp, los cuales se determinaron en dos entidades federativas.

III.5 Recuperaciones operadas y montos por aclarar

En las revisiones practicadas por la ASF no se determinaron montos por aclarar, y se determinaron recuperaciones operadas por 0.01 mdp, que equivalen al 100.0% del monto observado.

III.6 Monto observado respecto de la muestra auditada

El monto observado por 0.01 mdp, como resultado de las revisiones practicadas por la ASF, representó el 0.002% respecto de la muestra auditada.

III.7 Errores y omisiones de la información financiera

No se determinaron omisiones, errores numéricos y de cálculo, aplicación de criterios divergentes para el registro contable o presupuestal de las operaciones.

III.8 Principales observaciones vinculadas con monto total observado

El monto observado total por 0.01 mdp en la fiscalización de la Cuenta Pública se originó principalmente por la observación siguiente:

- En dos entes fiscalizados no se reintegraron a la TESOFE los recursos no ejercidos ni los rendimientos financieros de las cuentas bancarias donde se manejaron los recursos.

III.9 Análisis de la causa raíz de las irregularidades con impacto económico

La gestión en la transferencia de recursos de los PP S155, U012, S010 y P010 presentó irregularidades, las cuales, en algunos casos, se originaron por problemas estructurales, como son:

- Falta de planeación y desconocimiento de la normativa relacionada con los tiempos que se establecen en la LDFEFM, para el reintegro de los recursos no transferidos por parte de las áreas de planeación y las responsables directas de la transferencia de los recursos que le son otorgados.
- Incongruencia entre la normativa federal y las reglas de operación o lineamientos emitidos por la entidad coordinadora INDESOL en relación con a la transferencia de los recursos por medio de la Secretaría de Finanzas.

III.10 Principales observaciones no relacionadas con el monto observado

En la revisión de la Cuenta Pública 2021, se realizaron procedimientos de auditoría, cuyos resultados no generaron montos observados, los cuales se mencionan a continuación:

Transferencia de recursos

- Se determinó que en 12 entidades fiscalizadas los recursos de los programas presupuestales fueron transferidos directamente a los ejecutores y no por medio de la Secretaría de Finanzas o sus equivalentes en los estados.
- En 4 entidades federativas se efectuaron las transferencias fuera de los períodos convenidos.
- Dos entidades fiscalizadas no proporcionaron los convenios de coordinación para la transferencia de los recursos.
- Se determinó que 12 entidades fiscalizadas realizaron reintegros extemporáneos de recursos no transferidos o no ejercidos.
- Tres entidades fiscalizadas no dispusieron de cuentas bancarias productivas o específicas.

Registros contables y documentación soporte

- Durante las auditorías se detectó que un ente no dispuso de registros contables.
- En cuatro entidades fiscalizadas no se dispuso de los estados de cuenta bancarios.
- En un ente auditado se determinaron saldos incongruentes en la contabilidad.

Destino de los Recursos

- En dos entidades se reintegraron recursos sin aplicar en los objetivos de los PP.

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES

Considerando los resultados de las auditorías realizadas, así como los alcances relacionados con las disposiciones normativas para la operación, transparencia y rendición de cuentas de los cuatro PP en materia de género que fueron sujetos a fiscalización, resulta de gran relevancia plantear algunas consideraciones y recomendaciones que podrían ser aplicables a otros recursos del gasto federalizado relacionados con convenios (ya sean de coordinación, reasignación, o descentralización), subsidios y transferencias.

Alineación de las reglas de operación, lineamientos o convenios, respecto a la transferencia de recursos a las entidades federativas y municipios. - La regulación jurídica para la transferencia de los recursos federales de los PP S155, U012, S010 y P010 está establecida en el artículo 69 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el artículo 82 de la Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria y el artículo 224 de su reglamento. Sin embargo, no se refleja en todos los casos en las reglas de operación, lineamientos o convenios, y se carece de alguna otra normativa regulatoria que precise los conceptos específicos, criterios y condiciones para la transferencia de dichos recursos.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental determina la transferencia de los recursos de la manera siguiente:

“Artículo 69.- (...)”

“(...)”

“Los recursos federales sólo podrán ser transferidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a dichas cuentas bancarias productivas específicas, a través de las tesorerías de las entidades federativas, salvo en el caso de ministraciones relacionadas con obligaciones de las entidades federativas o municipios, así como las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que estén garantizadas con la afectación de sus participaciones o aportaciones federales, (...)”

Cabe señalar que el término: **“(...) sólo podrán ser transferidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a dichas cuentas bancarias productivas específicas, a través de las tesorerías de las entidades federativas (...)”** no se ha alineado con las reglas de operación o lineamientos para la operación de los programas, ni se ha incluido en los convenios de coordinación, lo que origina que los órganos ejecutores reciban directamente los recursos sin que sean transferidos por medio de las Secretarías de Finanzas estatales, tal y como lo establece la norma. Esta irregularidad estuvo presente en el desarrollo de las auditorías y es una práctica inercial sin que se contara con el soporte normativo correspondiente.

Por su parte, el artículo 224 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en correspondencia con el artículo 82 de dicha ley, establece:

“Artículo 224. (...)”

“(…)

“Las dependencias y entidades sólo podrán **transferir recursos convenidos a las entidades federativas a través de las tesorerías de estas últimas, por lo que deberán establecer cuentas bancarias específicas por programa** que permitan la identificación de los recursos y sus rendimientos financieros hasta su total aplicación, para efectos de comprobación de su ejercicio y fiscalización, en los términos de las disposiciones aplicables.”

Falta de una adecuada incorporación en las reglas de operación, lineamientos o convenios respecto al principio de anualidad de recursos federales con objetivo específico, conforme el artículo 17 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM). -

Es importante señalar que en la fiscalización de los recursos de dichos PP, correspondientes a la Cuenta Pública Federal 2021, el ejercicio del gasto se sujetó al artículo 17 de la LDFEFM, respecto del principio de anualidad, el cual establece que los recursos federales que hubiesen sido ministrados y que no fueron formalmente comprometidos al 31 de diciembre del ejercicio fiscal que corresponda, o debidamente devengados y pagados dentro del primer trimestre del ejercicio siguiente, deberán ser reintegrados a la TESOFE. Además, señala que las transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior se hayan comprometido y aquéllas devengadas pero que no hayan sido pagadas, **deberán cubrir los pagos respectivos a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal siguiente, o bien, de conformidad con el calendario de ejecución establecido en el convenio correspondiente.**

Transparencia integral de recursos sujetos a ser transferidos a las entidades federativas y municipios. - La regulación normativa para el acceso, distribución, transferencia y modalidades de aplicación de los recursos federales de los PP S155, U012 y S010 se ubica en los portales de las instancias federales coordinadoras (el INDESOL y el INMUJERES) y adicionalmente se publica en el Diario Oficial de la Federación (lo cual resulta igualmente aplicable para el caso de los convenios suscritos). Sin embargo, para el caso del P010, al contener dicho programa varias vertientes de acciones, la que correspondió al recurso sujeto a ser transferido a las entidades federativas y municipios (FOBAM) sólo se comunica de manera directa a las instancias de mujeres que harán uso del mismo, de manera que se dificulta identificar el lineamiento o regla de operación específico (a su vez, los convenios suscritos tampoco son publicados).

En este sentido, debe prevalecer la certeza y garantía respecto al principio de máxima publicidad de la normativa asociada a los recursos del gasto federalizado.

Finalmente, es importante no perder de vista que la asignación presupuestal, adecuada ejecución y evaluación constante sobre este tipo de programas debe ser creciente para procurar su incidencia sobre el empoderamiento de las mujeres. El incremento presupuestal debe ir de la mano con el cumplimiento de metas para el beneficio de las interesadas y que el mismo esté orientado a eliminar las circunstancias estructurales e históricas que han impedido el desarrollo pleno de las mujeres.

IV.1 Recomendaciones

A efecto de contribuir a una gestión adecuada que permita alcanzar los objetivos de los PP's y con base en la experiencia obtenida por la ASF con motivo de la fiscalización de las Cuentas Públicas, se hacen las recomendaciones siguientes:

- Es indispensable el diseño de regulación complementaria que privilegie la definición de criterios, especificaciones y condiciones de aplicación de los recursos de los programas para fortalecer las finanzas públicas de los entes ejecutores, siendo conveniente que se apoye el incremento de sus capacidades institucionales (técnica, administrativa, de gestión, entre otras).
- Para el caso de los PP S155, U012, S010 Y P010, se estima que realizar una evaluación integral sería pertinente para determinar las áreas de mejora.
- Es necesario realizar una campaña de capacitación dirigida a las autoridades de las áreas ejecutoras, principalmente de las áreas de planeación, administración y finanzas, ya que son las responsables directas de la programación del gasto, y contar con elementos oportunos que permitan que los recursos otorgados se ejerzan en los tiempos que se establece en la LDFEFM.

En términos generales, las acciones coordinadas son fundamentales para la operación óptima de los programas presupuestarios fiscalizados, pues los esfuerzos debidamente estructurados y aterrizados coadyuvan al empoderamiento de las mujeres mexicanas.