

MARZO 2020

PRESUPUESTO Y GÉNERO

ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2019



Este proyecto cuenta con el apoyo financiero de la Unión Europea

En alianza con

ASAP
Asociación Argentina de Presupuesto
y Administración Financiera Pública

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	3
Introducción	5
El ciclo de ejecución presupuestaria	5
Consideraciones metodológicas: niveles de ejecución	6
Presupuesto PPG 2019: dónde y cuánto invirtió el Estado	6
Cómo se ejecutó el presupuesto PPG 2019	7
La lupa sobre el Instituto Nacional de las Mujeres	11
Comentarios finales	11

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA)
Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)
Marzo 2020

Este informe fue elaborado por Estefanía Pozzo (consultora), con los aportes de Natalia Gherardi (ELA) y Rafael Flores (ASAP).

Este documento fue elaborado en el marco del proyecto *Cerrando Brechas II: Desnaturalizando violencias ocultas para erradicar la violencia de género promoviendo la igualdad*. Su contenido es responsabilidad exclusiva de ELA, CAREF, FEIM, MEI y la Fundación Siglo 21 y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Cómo citar este documento:

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). "Presupuesto y género. Análisis de la Ejecución del Presupuesto 2019". Buenos Aires, Marzo 2020.

RESUMEN EJECUTIVO

Los presupuestos con perspectiva de género (PPG) son una herramienta que permite visibilizar las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales entre varones y mujeres. Al reconocer estas desigualdades se establece una mirada crítica sobre las diferentes necesidades que las personas tienen sobre los bienes y servicios públicos y el impacto que tiene su acceso de acuerdo con las posiciones y condiciones que ocupan en la vida social, económica y política. Analizado con este enfoque, el presupuesto traduce los compromisos institucionales o gubernamentales asumidos en materia de igualdad de género en asignaciones monetarias.

Este informe analiza la ejecución del presupuesto nacional de 2019 desde una perspectiva de género, identificando en qué medida las decisiones, acciones y omisiones del Estado permitieron avanzar en el objetivo de reducir las brechas de desigualdad por razones de género o, por el contrario, tuvieron un impacto negativo sobre las niñas, adolescentes y mujeres y las condiciones de igualdad entre los géneros.

De acuerdo con los principales hallazgos:

- Para el presupuesto de 2019 el Estado Nacional identificó **23 programas** con impacto positivo en la reducción de las brechas de género (PPG). En total, el **Congreso** argentino **aprobó para estos programas un presupuesto de 5.528,7 millones** de pesos.
- El 66% del presupuesto aprobado por el Congreso Nacional correspondía al programa “Hacemos Futuro Juntas”, ejecutado por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. Sin embargo, a lo largo del ejercicio 2019, este programa fue absorbido por otro (“Hacemos Futuro”), que no está destinado específicamente a mujeres en situación de vulnerabilidad. Esta decisión del Poder Ejecutivo provocó un doble retroceso: la imposibilidad de saber qué porcentaje del presupuesto aprobado por el Congreso se ejecutó durante 2019 en ese programa y también la eliminación de una política destinada específicamente a mujeres en situación de violencia de género.
- Si se excluye al programa “Hacemos Futuro Juntas”, el monto total para los restantes 22 programas identificados por el Estado nacional para reducir brechas de género, asciende a **\$1.900 millones de pesos**, de los cuales se ejecutaron \$1.526,5 millones de pesos durante 2019. Esto arroja un ritmo de ejecución de 80,3% en el año (respecto de lo aprobado por el Congreso) y muestra una **subejecución de 19,7% en el ejercicio**.
- De los 22 programas identificados con PPG, 16 fueron subejecutados, es decir, se utilizó menos del 85% del crédito vigente. Otros 2 programas registraron una ejecución aceptable (con un ritmo que va del 86% al 95%) y los 4 programas restantes se ejecutaron por completo (más de 95%).

- El presupuesto 2019 del **Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)** aprobado por el Congreso fue de **264,4 millones de pesos**. Luego de las modificaciones presupuestarias, el Ejecutivo le asignó 272,7 millones, lo que significó un aumento del 3,14%. Al final del ejercicio, el **ritmo de ejecución del global de la partida llegó al 91,2% (de lo aprobado por el Congreso) y alcanzó un nivel aceptable**.
- Si se desagrega la ejecución presupuestaria en el INAM, **la mitad de las actividades registraron subejecución** (menor al 85%), pero **dos casos son los más graves: “Escuelas Populares de Formación de Género”** (ejecutado al 25,2%) y **“Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (PNA)”** (con una ejecución de 10,7%).
- El **“Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (PNA)”** sufrió **sucesivos recortes**. El Congreso Nacional aprobó para el plan un monto de \$62,1 millones de pesos, de los cuales el Poder Ejecutivo sólo asignó 17,4 millones de pesos. Además, de ese monto, **sólo se ejecutaron 6,6 millones de pesos, es decir, un 10,7% de lo que había sido aprobado originalmente por el Congreso Nacional**.

El ejercicio 2020 comenzó sin un presupuesto aprobado por el Congreso Nacional. La situación macroeconómica del país sumado a la compleja situación generada por la deuda pública y la necesidad de su renegociación, reafirman la necesidad de mostrar con claridad los compromisos del Estado nacional con la protección y promoción de los derechos, y en particular la necesidad de avanzar en aquellas políticas que contribuyen a reducir las brechas de desigualdad de género.

La creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (en reemplazo del INAM), así como también la separación de las carteras de Salud y Desarrollo Social y la transferencia de la coordinación del Programa Nacional para la Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (antes bajo la SENNAF), que depende ahora de la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, implican nuevos retos y nuevas oportunidades. Para lograr una efectiva coordinación interministerial en los programas dirigidos a reducir las brechas de género, es preciso articular una mejor asignación, distribución y ejecución presupuestaria.

Confiamos que este informe representa una contribución en ese sentido y que podrá también orientar el análisis de presupuestos provinciales desde una perspectiva de género. De esta manera, esperamos que en los próximos años se puedan consolidar los avances alcanzados en la obligación republicana de transparencia en los actos de gobierno, sumando a las provincias para que alcance a todos los niveles del Estado.

INTRODUCCIÓN

Los presupuestos con perspectiva de género, sensibles al género o con enfoque de género (en adelante, PPG) se proponen visibilizar la existencia de desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales entre varones y mujeres. Al reconocer estas desigualdades se establece una mirada crítica sobre las diferentes necesidades que las personas tienen sobre los bienes y servicios públicos y el impacto que tiene su acceso de acuerdo con las posiciones y condiciones desiguales que ocupan en la vida social, económica y política. Este enfoque implica, por lo tanto, que el presupuesto traduce los compromisos institucionales o gubernamentales asumidos en materia de igualdad de género en asignaciones monetarias.

Los presupuestos con perspectiva de género no son solamente un producto como un informe de análisis de los presupuestos existentes por medio de una transversalización de género al accionar del Estado, sino que refieren a un proceso centrado en la elaboración de mecanismos para introducir el enfoque de género en las políticas y programas gubernamentales. Por consiguiente, un análisis con este prisma se refiere a la elaboración de presupuestos en todas sus fases: planificación / formulación, discusión / aprobación, ejecución y evaluación / auditoría. En todas esas fases es posible realizar un análisis considerando el efecto diferenciado del gasto entre mujeres y varones (ONU Mujeres / INMUJERES, 2015b).

EL CICLO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

El ciclo presupuestario no termina cuando el Congreso Nacional aprueba el proyecto de ley de Presupuesto para el ejercicio del año siguiente, sino que contempla también las decisiones del Gobierno respecto de las partidas presupuestarias y de la ejecución del gasto que realiza para llevar adelante las políticas planificadas.

Una vez aprobado por el Congreso, el Poder Ejecutivo tiene dos atribuciones: (i) modificar a través de decretos las partidas aprobadas por el Congreso Nacional para aumentarlas o reducir las (lo que convierte el “crédito inicial” aprobado en el “crédito vigente” que puede gastar el Ejecutivo) y, (ii) establecer de qué manera y a qué ritmo gastar, a través de sus ministerios, el dinero disponible (que técnicamente se llama “crédito devengado”).

CRÉDITO INICIAL

Monto aprobado por el Congreso Nacional.

CRÉDITO VIGENTE

Nivel de gasto autorizado por el Ejecutivo después de las modificaciones presupuestarias.

CRÉDITO DEVENGADO

Monto que efectivamente se utilizó.

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS: NIVELES DE EJECUCIÓN

Este informe analiza la ejecución presupuestaria del año 2019, tomando como referencia tres categorías de ejecución del gasto:

- Se considera que la ejecución ha sido **COMPLETA** cuando el ritmo de gasto haya **superado el 95%**.
- Se considera que la ejecución ha sido **ACEPTABLE** cuando el ritmo de gasto se ubique **entre 86% y 94%**.
- Se considera que el presupuesto ha sido **SUBEJECUTADO** cuando el ritmo de gasto esté **por debajo del 85%**.

Con relación a los distintos programas identificados como PPG, este informe se realizará una doble comparación de la ejecución de las partidas: se analizará cuánto se utilizó de lo aprobado por el Congreso (crédito inicial) y cuánto se utilizó de lo efectivamente asignado por el Poder Ejecutivo (crédito vigente).

PRESUPUESTO PPG 2019: DÓNDE Y CUÁNTO INVIRTIÓ EL ESTADO

En el proyecto de ley de Presupuesto 2019 enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional, se identificaron **23 programas con una etiqueta especial (PPG)**. De esta manera se pueden cuantificar las partidas presupuestarias que el Estado invierte en políticas públicas destinadas a cerrar las brechas de género o dar respuestas específicas a esta problemática.

El **monto PPG** aprobado por el Congreso en 2019 ascendió a **\$5.528,7 millones de pesos**, lo que equivale al **0,13% del presupuesto total del año**¹.

Tabla 1. Presupuesto total y PPG para 2019

PRESUPUESTO TOTAL 2019	PRESUPUESTO PPG	INCIDENCIA PPG / TOTAL
\$4.172.312.239.441	\$5.528.700.739	0,13%

Fuente: ELA y ASAP

¹ La ley 27.467 de Presupuesto Nacional 2019 puede consultarse en <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2019/ley/ley2019.pdf>

Estos programas se ejecutaron en seis de los once ministerios existentes durante el ejercicio 2019:

- Salud y Desarrollo Social;
- Hacienda;
- Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;
- Justicia y Derechos Humanos;
- Seguridad; y
- Producción y Trabajo.

El resto de los ministerios no identificaron partidas con incidencia positiva en la disminución de las brechas de género y por lo tanto no cuentan con ninguna partida identificada como PPG.

Del total de los fondos aprobado por el Congreso Nacional para 2019, el 66% corresponde al programa “Hacemos Futuro Juntas”, es decir, una parte sumamente significativa del total de los fondos disponibles.

Tabla 2. Presupuesto total, Hacemos Futuro Juntas y resto de partidas PPG

PRESUPUESTO PPG 2019	HACEMOS FUTURO JUNTAS	RESTO DE PARTIDAS
\$5.528.700.739	\$3.658.695.500,0	\$1.900.005.239
	66%	34%

Fuente: ELA y ASAP

Para el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), el organismo rector de las políticas públicas destinadas a las mujeres y a la prevención, atención y erradicación de las violencias, se aprobaron en 2019 un total de **264,4 millones de pesos**. El Poder Ejecutivo, a través de modificaciones presupuestarias realizadas a lo largo del ejercicio, aumentó la partida un 3,14% y le asignó **272,7 millones de pesos**.

CÓMO SE EJECUTÓ EL PRESUPUESTO PPG 2019

Para analizar qué porcentaje del presupuesto PPG aprobado por el Congreso fue ejecutado durante 2019 es necesario hacer una salvedad inicial.

Como se ha mencionado, del total del presupuesto aprobado, el 66% corresponde al programa “Hacemos Futuro Juntas”. Durante el transcurso del 2019 ese programa fue absorbido dentro de otro programa (“Hacemos Futuro”) que no está específicamente destinado a atender a mujeres

en situación de violencia doméstica o mujeres en situación de vulnerabilidad. Esta decisión del Poder Ejecutivo provocó un doble retroceso: la imposibilidad de saber qué porcentaje del presupuesto aprobado efectivamente se ejecutó en ese programa y también la eliminación de una política destinada específicamente a víctimas de violencia de género.

Por este motivo el análisis de ejecución debe excluir toda la partida de “Hacemos Futuro Juntas” y enfocarse en el resto de las partidas PPG.

Si se excluye al programa “Hacemos Futuro Juntas”, el monto total para el resto de las actividades aprobado por el Congreso Nacional es de \$1.900 millones de pesos. A través de las modificaciones presupuestarias, el Poder Ejecutivo recortó 67 millones de pesos, es decir, un 3,5%.

Tabla 3. Comparación de presupuesto aprobado por el Congreso y el autorizado por el Ejecutivo

INICIAL	VIGENTE	DIFERENCIA NOMINAL	PORCENTUAL
\$1.900.005.239	\$1.830.084.117	\$66.998.875	-3,5%

Fuente: ELA y ASAP

El **crédito devengado en 2019** (es decir, gastado) del conjunto de los programas asciende a **1.525,5 millones de pesos**. Hay dos maneras de compararlo: con el crédito que aprobó el Congreso (Inicial) o con el monto que efectivamente asignó el Poder Ejecutivo (luego de las modificaciones presupuestarias).

Tabla 4. Porcentaje de ejecución comparado con crédito inicial y vigente

	DEVENGADO	APROBADO POR EL CONGRESO (INICIAL)	ASIGNADO POR EL EJECUTIVO (VIGENTE)
Montos	\$1.526.423.189	\$1.900.005.239	\$1.830.084.117
Ejecución	100%	83%	80,3%

Fuente: ELA y ASAP

Si se considera que una partida ejecutada a un ritmo menor al 85% fue “subejecutada”, el Presupuesto 2019 puede considerarse subejecutado en dos sentidos: tanto si se compara el monto gastado con el crédito aprobado por el Congreso (ejecución con relación al crédito inicial) como si se mide lo gastado con el crédito efectivamente asignado por el Poder Ejecutivo (ejecución con relación al crédito vigente).

Tabla 5. Porcentaje de subejecución 2019 comparado con crédito inicial y vigente

	DEVENGADO	APROBADO POR CONGRESO	ASIGNADO POR EJECUTIVO
Montos	\$1.525.517.896	\$1.900.005.239	\$1.830.084.117
Subejecución	0%	17%	19,7%

Fuente: ELA y ASAP

Al analizar cada uno de los programas identificados como PPG, es importante hacer varias comparaciones para ver de qué manera el Gobierno se relacionó con las partidas aprobadas por el Congreso. En primer lugar, es importante mirar si existe diferencia entre el monto aprobado por legisladores y el asignado por el Ejecutivo (porque puede haber un recorte o una ampliación presupuestaria) y, en segundo lugar, también debe observarse cuál es el ritmo de ejecución en dos sentidos: respecto de lo aprobado por el Poder Legislativo y también respecto de lo que el Poder Ejecutivo efectivamente asignó a esos programas.

En cualquiera de las comparaciones que se realicen, la mayor parte de los programas identificados como PPG en el año 2019 tienen un nivel de ejecución menor al 85% (ver detalle en Tabla 6).

Tabla 6. Presupuesto PPG 2019 desagregado por programa: crédito inicial, vigente y devengado. Ejecución.*

* Nota: Para facilitar la lectura, se utilizaron tres colores; azul significa que no varía la partida y también que el nivel de ejecución es "aceptable"; rojo revela un recorte o subejecución y verde alude a un aumento del presupuesto o a una ejecución completa de la partida.

MINISTERIO	PROGRAMA / ACTIVIDAD	CRÉDITO INICIAL	CRÉDITO VIGENTE	CRÉDITO DEVENGADO	% EJECUCIÓN SOBRE APROBADO POR EL CONGRESO	% EJECUCIÓN SOBRE ASIGNADO POR EJECUTIVO
Salud y Desarrollo Social	Salud Integral en la Adolescencia	\$1.479.395	\$1.479.395	\$688.524	46,5%	46,5%
	Apoyo a la Reproducción Médicamente Asistida	\$7.003.830	\$8.586.330	\$2.051.601	29,3%	23,9%
	Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable	\$553.340.955	\$668.021.216	\$550.558.253	82,4%	99,5%
	Prevención del Embarazo Adolescente	\$489.000.000	\$374.319.739	\$374.000.000	76,5%	99,9%
Indec	Acciones del Registro de Casos de Violencia contra las Mujeres	\$2.922.247	\$2.922.247	\$905.293	31,0%	31%
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral	\$102.906.633	\$81.842.627	\$48.078.135	46,7%	58,7%

MINISTERIO	PROGRAMA / ACTIVIDAD	CRÉDITO INICIAL	CRÉDITO VIGENTE	CRÉDITO DEVENGADO	% EJECUCIÓN SOBRE APROBADO POR EL CONGRESO	% EJECUCIÓN SOBRE ASIGNADO POR EJECUTIVO
Justicia y DDHH	Impulso a Políticas Integrales de Género y Diversidad Sexual	\$3.128.960	\$3.128.960	\$2.381.523	76,1%	76,1%
	Rescate y Acompañamiento a Víctimas de Trata	\$48.802.862	\$48.802.862	\$39.149.292	80,2%	80,2%
	Protección de víctimas de violencia	\$301.790.243	\$298.690.243	\$210.099.051	69,6%	70,3%
	Apoyo a las justicias provinciales	\$65.309.562	\$9.309.562	\$2.154.584	3,3%	23,1%
Producción y Trabajo	Impulso a Políticas Preventivas Sistemáticas, Sensibles al Género, Integradas y no Discriminatorias	\$1.156.183	\$0	\$0	0%	0%
Seguridad	Acciones para la equidad de género	\$2.453.400	\$2.453.400	\$159.149	6,5%	6,5%
Policía Federal Argentina	Acciones por la equidad de género	\$16.475.969	\$18.767.101	\$16.740.142	89,2%	101,6%
Gendarmería Nacional	Acciones por la equidad de género	\$35.141.757	\$37.225.496	\$35.511.819	95,4%	101,1%
Prefectura Naval	Acciones por la equidad de género	\$60.000	\$60.000	\$0	0%	0%
Policía de Seguridad Aeroportuaria	Acciones por la equidad de género	\$4.638.362	\$4.638.362	\$2.909.483	62,7%	62,7%
INAM	Dirección y conducción	\$186.661.206	\$237.208.966	\$222.828.491	93,9%	119,4%
	Fortalecimiento institucional	\$6.654.790	\$8.554.790	\$7.129.438	83,3%	107,1%
	Escuelas populares de formación en género	\$6.887.790	\$6.887.790	\$1.735.723	25,2%	25,2%
	Capacitación para el Desarrollo Integral de la Mujer	\$889.190	\$889.190	\$1.036.819	116,6%	116,6%
	Protección integral y articulación acciones directas	\$1.202.510	\$1.802.510	\$1.669.181	92,6%	138,8%
	Plan Nacional para la Erradicación de la violencia contra las mujeres	\$62.099.395	\$17.399.395	\$6.636.680	10,7%	38,1%
Total		\$1.900.005.239	\$1.833.006.364	\$1.526.423.189	83%	80,3%

Fuente: ELA y ASAP

LA LUPA SOBRE EL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

El presupuesto 2019 del **Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)** aprobado por el Congreso fue de **264,4 millones de pesos**. Luego de las modificaciones presupuestarias, el Ejecutivo le asignó 272,7 millones, lo que significó un aumento del 3,14% en términos nominales. Al final del ejercicio, el **ritmo de ejecución del global de la partida llegó al 91,2% (de lo aprobado por el Congreso) y alcanzó un nivel aceptable**.

Si se compara con 2018, cuando el INAM había recibido del Congreso un presupuesto de 211,5 millones de pesos, el presupuesto de 2019 significó un crecimiento nominal de 25%, aunque si se tiene en cuenta la inflación de 2019 la caída en términos reales de esa partida fue de 18,7%².

Para el ejercicio 2019, la **mitad de las actividades que ejecutó el INAM registraron subejecución** (menor al 85%), pero **dos casos son los más graves**: el programa de **“Escuelas Populares de Formación de Género”** (ejecutado al 25,2% sobre lo aprobado por el Congreso) y el **“Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (PNA)”** (ejecución de 10,7% de lo aprobado por el Congreso).

El **“Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres”** sufrió **sucesivos recortes** a lo largo del ejercicio 2019. El Congreso Nacional aprobó para el Plan un monto de \$ 62,1 millones de pesos, de los cuales el Poder Ejecutivo le asignó al INAM solamente 17,4 millones de pesos. A pesar del enorme recorte, el INAM sólo ejecutó 6,6 millones, es decir, un 10,7% de lo que había sido aprobado originalmente por el Congreso Nacional.

COMENTARIOS FINALES

El ejercicio 2020 comenzó sin un presupuesto aprobado por el Congreso Nacional. La situación macroeconómica del país sumado a la compleja situación generada por la deuda pública y la necesidad de su renegociación, reafirman la necesidad de mostrar con claridad los compromisos del Estado nacional con la protección y promoción de los derechos, y en particular la necesidad de avanzar en aquellas políticas que contribuyen a reducir las brechas de desigualdad de género.

La creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (en reemplazo del INAM), así como también la separación de las carteras de Salud y Desarrollo Social y la transferencia de la coordinación del Programa Nacional para la Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (antes bajo la SENNAF), que depende ahora de la Dirección Nacional de

² Para hacer este cálculo se tiene en cuenta la inflación 2019 provista por el Indec (53,8% para el período).

Salud Sexual y Reproductiva, implican nuevos retos y nuevas oportunidades. Para lograr una efectiva coordinación interministerial en los programas dirigidos a reducir las brechas de género, es preciso articular una mejor asignación, distribución y ejecución presupuestaria.

Confiamos que este informe representa una contribución en ese sentido y que podrá también orientar el análisis de presupuestos provinciales desde una perspectiva de género. De esta manera, esperamos que en los próximos años se puedan consolidar los avances alcanzados en la obligación republicana de transparencia en los actos de gobierno, sumando a las provincias para que alcance a todos los niveles del Estado.

