

“

Cuando el Estado actúa mediante sus programas presupuestarios, lo hace tomando en cuenta el criterio de igualdad de trato entre personas y, en particular, entre sus destinatarios?

Introducción

Sobre el sentido y el propósito de la investigación

El propósito de esta investigación ha sido revisar la orientación del gasto público federal en un periodo de tres años (2010, 2011 y 2012), a la luz del criterio de igualdad de trato, derivado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Al respecto, cabe precisar que por igualdad de trato se entiende la paridad en el tratamiento otorgado mediante políticas, programas y acciones públicas, hacia el conjunto de las personas que son titulares de los derechos que el Estado ha de garantizar.

En este sentido, la pregunta que ha surgido es si, en la programación y el ejercicio de los presupuestos federales, las entidades y los órganos facultados para gastar el dinero del gobierno lo han hecho eludiendo cualquier sesgo discriminatorio y tomando en cuenta la importancia de la igualdad de trato o si, por el

LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

contrario, hay evidencia para sostener que ese criterio no ha sido considerado de manera suficiente en el diseño y la implementación de las políticas públicas que reclaman recursos federales –y si esa evidencia puede ser leída como un sesgo discriminatorio–.

Tras la revisión, la propuesta de esta investigación es construir indicadores útiles para subrayar la relevancia de la igualdad de trato en el diseño y la ejecución del gasto público.

Este trabajo es el primero que se ocupa, deliberada y puntualmente, de revisar la igualdad de trato en el gasto público de la federación, lo que ya de suyo muestra el descuido de este tema en el estudio de las finanzas públicas de México. De aquí también la novedad de la metodología empleada y la necesidad de continuar y perfeccionar este programa de investigación en el futuro.

En particular, se ha tomado como unidad básica de análisis a los programas presupuestarios federales –incluyendo en ellos toda la información pública accesible sobre sus razones, orientación y contenidos– y se ha puesto énfasis en aquellos cuya justificación ha descansado en la atención a los distintos grupos discriminados del país, también denominados en situación de vulnerabilidad, a saber: mujeres, niñas y niños, personas mayores de 60 años, personas con discapacidad y población indígena de acuerdo con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Sobre esa base, se han confrontado los datos disponibles en los presupuestos y en la información propia de los programas presupuestarios federales para observar si el diseño o la implementación de los mismos corresponden con el criterio de igualdad de trato entre las personas a las que se destinan.

El punto de partida para el estudio fue definido en los términos de referencia del convenio suscrito entre el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en donde se plantearon dos preguntas: 1) cuando el Estado actúa mediante sus programas presupuestarios, ¿lo hace tomando en cuenta el criterio de igualdad de trato entre todas las personas y entre sus destinatarios, en particular?; y 2) ¿los programas presupuestarios contribuyen en su diseño y en su implementación a una mayor desigualdad de trato?

Si se considera que en todo el proceso de las políticas públicas existen valores y prioridades en competencia, se puede inferir que cuando el Estado decide dónde ejercer el presupuesto, existe también un juicio de valor –implícito o explícito– que podría tener un sesgo discriminatorio, o bien justificarse en función de las desigualdades originales que el Estado busca combatir.

INTRODUCCIÓN

Sobre la base de esas preguntas y de las premisas según las cuales los programas públicos deberían estar orientados siempre por el criterio de igualdad (o de igualación entre personas en condiciones desiguales) y, en todo caso, de acuerdo con los estándares de derechos humanos, se asumió que los programas presupuestarios deberían llegar con prioridad a las personas y poblaciones que han sido discriminadas históricamente y/o de manera reiterada.

De conformidad con estas premisas, los programas deberían contar con una población objetivo claramente definida e incluir siempre criterios antidiscriminatorios, o bien señalar los argumentos que justifiquen su existencia a favor de la igualdad o de la igualación de condiciones entre personas diferentes. Empero, para identificar con mayor nitidez el universo de los programas que efectivamente se destinaron de manera puntual a los grupos discriminados, se revisaron todos los presupuestos aprobados y ejercidos por cada programa presupuestario durante el periodo 2010-2012, tomando en cuenta las mismas unidades de análisis para el estudio cuantitativo posterior.

El análisis de la información disponible tuvo, así, el triple objetivo de identificar indicadores a partir de los cuales se reconocieran –o se desecharan– *a*) brechas de desigualdad en el acceso y goce de los beneficios derivados de los programas presupuestarios al interior del propio grupo o población discriminada a la que están enfocados; *b*) establecer una línea base que permitiera evaluar la evolución de esos indicadores en el tiempo; y, como consecuencia, *c*) contribuir al diseño de políticas públicas que combatieran la discriminación. En busca de esos objetivos, el equipo de investigación siguió tres fases:

1. En la primera se analizaron 40 ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) verificables durante el periodo 2010-2012, que ejercieron programas presupuestarios (tanto generales como administrativos, autónomos y de entidades de control directo). El objetivo de esta primera fase fue identificar si los programas presupuestarios existentes atendieron –y en qué medida– a grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad de acuerdo con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED). Es decir, se buscó estudiar la orientación equitativa del gasto público en función del criterio de igualdad de trato mencionado antes.
2. En la segunda se desarrolló un nuevo análisis del PEF para el mismo periodo, pero poniendo ahora el acento en el gasto que fue posible revisar a partir de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR). Posteriormente, con esa misma información oficial, se identificaron destinatarios y objetivos de los programas presupuestarios que atienden expresamente a grupos discrimi-

LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

minados y situaciones explícitas de desigualdad social. En este caso, la información disponible ofreció evidencia sobre la visibilidad de esos grupos y situaciones en el diseño y el ejercicio del presupuesto federal.

3. Finalmente, en la tercera fase se desarrolló un trabajo de agrupación estadística de los padrones de destinatarios,² para identificar posibles patrones de exclusión algunos de los programas estudiados, los cuales fueron seleccionados por la disponibilidad de información confiable y por la importancia fiscal y social de esos programas.

Antes del estudio pormenorizado de los datos disponibles, este texto ofrece una breve revisión de las normas jurídicas y del marco teórico que distingue esta aproximación de otros estudios sobre el gasto público o sobre la desigualdad en general, con la finalidad de explicar la importancia de la tesis sobre la igualdad de trato que sustenta este estudio, así como la metodología que hemos seguido. En este sentido, destaca la importancia del mandato establecido por el artículo primero constitucional, así como de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), ley reglamentaria del párrafo 5º, que dictan de manera inequívoca que el gasto público debe ser una herramienta del gobierno mexicano para incidir deliberadamente en la disminución de la desigualdad de trato o discriminación. Asimismo, se retoman elementos normativos derivados de instrumentos internacionales de derechos humanos, cuya aportación interpretativa del alcance del derecho a la igualdad y no discriminación es fundamental para este estudio y para las posibilidades de contribuir al diseño de políticas públicas con un enfoque antidiscriminatorio y/o que combatan la discriminación.

El segundo capítulo del documento contiene la revisión de todos los ramos presupuestarios incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el periodo de estudio mencionado (2010-2012). La finalidad de este apartado fue identificar las acciones que se instrumentaron para atender de manera directa a los grupos poblacionales contemplados en la LFPED: mujeres, niñas y niños, personas mayores de 60 años, personas con discapacidad y población indígena.

El tercer capítulo profundiza el análisis de los programas presupuestarios publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el periodo. Y como ya se mencionó, el análisis se hizo a partir de la información disponible en las MIR, así como en las reglas de operación de los programas cuando éstas existieron. El objetivo fue determinar qué programas contaban con población

² *Padrones de destinatarios* son los padrones que el gobierno federal denomina “de beneficiarios”.



Este estudio ofrece indicadores sobre la desigualdad de trato en tres vertientes: equidad, visibilidad y exclusión.

objetivo identificable, es decir, saber con claridad a quiénes estaban dirigidos o cuáles eran sus propósitos explícitos de igualación, a fin de determinar parámetros razonables y mensurables de visibilidad.

El estudio culmina con el desarrollo de cálculos estadísticos sobre exclusión, a partir de las poblaciones efectivamente identificables. En este apartado también se identifican los retos más importantes que se encontraron en la cuantificación de las poblaciones potenciales y la delimitación de aquellas atendidas de los programas presupuestarios. En esta última fase, se incluye un análisis estadístico de 100 programas presupuestarios con base en la definición de su población potencial y 95 más con base en la definición de su población objetivo presupuestarios –seleccionados en los términos ya comentados, tanto por la disponibilidad de información como por su importancia relativa, en función del criterio de igualdad de trato que corre de manera transversal por este estudio–, con el objeto de identificar si existe algún grado de exclusión hacia la población que los propios programas presupuestarios determinaron como su población destinataria.

Así pues, este estudio ofrece indicadores sobre la desigualdad de trato en tres vertientes: equidad, visibilidad y exclusión. Se trata de una mirada tanto cualitativa como cuantitativa sobre la desigualdad de trato que se produce –de manera deliberada o no– mediante el ejercicio del gasto público. Y aunque, como se discutirá más adelante, a la luz de la información actualmente disponible es imposible ofrecer argumentos concluyentes sobre las razones que dan origen a determinadas acciones de exclusión, hay evidencia suficiente para sostener que esas distinciones no son consecuentes con el marco normativo en la materia.

Es pertinente destacar que el proceso de investigación estuvo circunstancialmente acompañado por una reforma de suma relevancia a la LFPED. Esta reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 2014, incluye cambios sustanciales. El mayor de ellos puede verse en la derogación de los artículos que formaban parte del capítulo III, en el que se detallaban las acciones afirmativas para las cinco poblaciones mencionadas antes, cuya situación fue reconocida como vulnerable. En la nueva redacción de la norma, dicho reconocimiento se concentró en el párrafo segundo del artículo 15, en cuyo listado de poblaciones consideradas en situación desventajosa se incluyó, por primera vez, a los afrodescendientes.

LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

A pesar de que en este estudio ha sido tomada en cuenta la nueva versión de esa ley reglamentaria, la investigación se apoyó en la versión del marco normativo vigente hasta el 19 de marzo del 2014 –publicado en 2003 y reformado en 2007– pues fueron las que rigieron durante los tres años del periodo analizado. Pero, en todo caso, es importante mencionar que, a pesar de los cambios legales señalados, las conclusiones de este estudio no sólo se mantienen firmes sino que incluso resultan de mayor trascendencia que antes, dadas las nuevas facultades otorgadas al Conapred en materia de conducción de la política pública del Estado mexicano en materia de combate a la discriminación.

Por otra parte, hay que destacar que el artículo primero de la nueva versión de la LFPED incluye una nueva definición de la discriminación, que se corresponde plenamente con los términos utilizados en esta investigación. Así como aquí hemos equiparado a la discriminación –para efectos de la metodología empleada en el estudio de los programas presupuestarios– con cualquier acción u omisión distintiva de exclusión, restricción o preferencia, cuyo objeto o resultado sea obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, así también lo hace el numeral III del artículo primero de la nueva ley, de modo que, sin perder de vista el novedoso horizonte conceptual que ha puesto sobre la mesa la reformada LFPED, en este estudio también se entiende a la discriminación como *desigualdad de trato*, independientemente de que ésta sea intencional o no.