

“

¿Las poblaciones que son objeto de intervención de ciertos programas, siguen estando en condiciones de desventaja al no formar parte de los padrones de beneficiarios?

I. Marco normativo y conceptual

Este estudio parte de dos argumentos normativos: el primero se deriva de los principios establecidos en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación vigente, que establecen con toda claridad la obligación del Estado mexicano de planear y ejercer el gasto público para producir condiciones de igualdad entre las personas. Como se analizará más adelante, la protección activa de los derechos humanos no supone solamente cancelar el abuso del poder sino actuar en todos los casos y con todos los medios disponibles en favor de la igualdad y de proteger a las personas y grupos de toda discriminación.

El segundo argumento se refiere a la lectura específica sobre la igualdad de trato que, en particular, debe estar presente en las decisiones y en las acciones de la administración pública en su conjunto, como la expresión concreta del mandato constitucional. En este sentido, se asumió que uno de los instrumentos principa-

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

les mediante los cuales se manifiesta la acción del Estado –si bien no el único ni el que agota todas las posibilidades analíticas propuestas en esta investigación– es el diseño y la ejecución del gasto público.

De aquí se considera que cualquier rasgo de exclusión o desigualdad de trato observable en el diseño o la implementación del gasto público ha de considerarse como un indicador de negación del derecho a la igualdad y no discriminación que contempla nuestro marco constitucional.

En los apartados siguientes se observará que no todas esas manifestaciones de exclusión o diferencia se asocian a una decisión deliberada de discriminación; pero, ante el fin explícito de buscar la igualdad de trato entre personas diferentes, aquellos rasgos de exclusión y/o desigualdad de trato manifiestos en el gasto público deben ser señalados, en todo caso, como errores de planeación de política pública que no deben pasar inadvertidos para los tomadores de decisiones, ya sea para corregirlos o, en su caso, para justificarlos en los términos del propio marco jurídico nacional.

Es de resaltar que esta investigación es la primera que plantea claramente la revisión del gasto público federal a la luz de la igualdad de trato. Su objetivo es señalar los rasgos principales de exclusión y/o desigualdad que eventualmente pueden contravenir el marco normativo al que se ha hecho referencia, en busca de indicadores útiles para corregir o justificar razonablemente –sobre la misma base normativa– esos posibles errores en el futuro.

Por tal motivo, este documento no debe ser leído como un estudio sobre el ejercicio del presupuesto en su conjunto ni como una evaluación más del gasto público ni tampoco como un análisis de la desigualdad social o económica o de los efectos que en estas materias puede producir la intervención fiscal del Estado.

De manera menos ambiciosa pero también más precisa, lo que se ha buscado es identificar la posible existencia de esos errores de equidad, visibilidad y exclusión en el ejercicio fiscal de los años 2010 a 2012, con la finalidad de construir una metodología replicable para ejercicios posteriores y producir, en consecuencia, un conjunto de recomendaciones de política pública que coadyuve a eliminar los sesgos observados en este ejercicio. Dicho de otro modo: el estudio produce evidencia empírica con el objetivo de generar conciencia entre los tomadores de decisiones sobre la manera en que se ejerce el gasto público, con un énfasis en que el mismo, no contribuya a acentuar la desigualdad de trato que, ya de suyo, constituye uno de los factores principales de la discriminación en México.



Se busca identificar la posible existencia de errores de equidad, visibilidad y exclusión, para construir una metodología replicable y producir un conjunto de recomendaciones de política pública.

En este sentido, los intereses analíticos de la investigación se concatenan con otros documentos derivados de investigaciones que ha desarrollado el Conapred en colaboración con varias instituciones académicas. Primeramente, vale la pena mencionar el *Reporte sobre la discriminación en México 2012*, coordinado por Ricardo Raphael de la Madrid.² Sobra decir que los diversos elementos analizados en dicho estudio –discriminación en distintos ámbitos– tienen que ver con aspectos de la vida social en los cuales se puede observar actitudes discriminatorias. Como se ha dicho, el trabajo que desarrolló este equipo de investigación también analizó distintos ámbitos, con el interés de develar si en ellos existe desigualdad de trato. La diferencia con el documento en cuestión es que esta investigación no sólo analiza el gasto público ejercido, sino también programas públicos –con datos muy puntuales, tales como las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) y los padrones de destinatarios–.

Otro de los trabajos que es pertinente señalar como un precedente que se tomó en cuenta es *Análisis de la invisibilidad en las políticas públicas hacia las lesbianas en México*, elaborado por Ángela Guadalupe Alfarache Lorenzo en 2009. En este documento se analiza a la invisibilidad como una forma de discriminación, en el sentido de que no atender a un determinado grupo poblacional implica desigualdad de trato. Los resultados publicados son sorprendentemente consecuentes con los que se presentan en algunas secciones de la presente investigación. Por ejemplo: observando la asignación y ejercicio del gasto presupuestal en los tres años de análisis (2010, 2011, 2012) no es posible distinguir recursos destinados a políticas públicas dirigidas a la comunidad lésbica, gay, bisexual, travestista, transexual, transgénero e intersexual (LGBTITI).

² De manera general, los distintos reportes temáticos de dicho documento han dado sustento a algunos aspectos del presente análisis. En el mismo sentido, la revisión teórico-conceptual que se incluye en la “Introducción general” del reporte ha servido para establecer algunos derroteros de esta investigación. Véase Ricardo Raphael de la Madrid, *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Introducción general*, México, Conapred-cide, 2012.



El interés fundamental de esta investigación es ofrecer herramientas metodológicas para que las instituciones públicas contribuyan a la promoción de la igualdad.

Como se ha destacado, el análisis se desarrolla en tres etapas para ir de lo general a lo particular, lo cual significó que, en una primera instancia, el trabajo se enfocara en los ramos presupuestales³ observando la asignación y, principalmente, el ejercicio, a la luz de un tamiz muy concreto: cinco poblaciones determinadas como vulnerables en la ley vigente hasta el 19 de marzo de 2014: mujeres, niñas y niños, personas mayores de 60 años, personas con discapacidad y población indígena. Cabe señalar que, aun a pesar de que otros grupos no estaban (y siguen sin estar) considerados explícitamente en la ley, también se incluyeron como grupos poblacionales cuya asignación y ejercicio presupuestal era necesario analizar. Así, por ejemplo, se observaron a las minorías religiosas, a la comunidad LGTBTTT y a las personas afrodescendientes, sin que fuera posible identificar gasto presupuestal destinado a ellos.⁴

En una segunda instancia se trabajó con categorías analíticas más particulares. Por un lado, se observaron los programas públicos a partir de las MIR de cada uno, a la luz de grupos poblacionales más delimitados que los del primer análisis. En esta fase se observaron puntualmente los programas presupuestarios publicados en el periodo de estudio (2010-2012) para identificar sus beneficiarios potenciales y sus objetivos últimos.

En tercer lugar, se trabajó con un análisis aún más particularizado, cuyos alcances los determinaron, por una parte, los programas públicos a partir de sus padrones de beneficiarios y, por otra, grupos poblacionales objetivo de esos programas. En esta fase se partió de la necesidad de identificar a aquellas poblaciones que, siendo objetivo de la intervención de ciertos programas, siguen estando en condiciones de desventaja al no formar parte de los padrones de beneficiarios, lo cual permitió observar desigualdad de trato en términos geográficos en el país.

³ Los ramos que se utilizaron en la primera parte del estudio fueron aquellos que ejercían gasto administrativo siendo ramos autónomos, administrativos, generales y de entidades de control directo.

⁴ Aunque no se mencionan de manera clara en la ley, las poblaciones discriminadas suelen identificarse en razón de los motivos prohibidos de discriminación explicitados en la normatividad.

I. MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL

Así, el interés fundamental de esta investigación es ofrecer herramientas metodológicas e información pertinente para que las instituciones públicas del país, en el ejercicio de sus atribuciones, contribuyan a la promoción de la igualdad y a la disminución de las condiciones de desigualdad de trato que persisten tanto en aquellos grupos poblacionales mencionados en la ley de manera explícita, cuanto en aquellos que, sin estarlo, se encuentran en situación de discriminación.

Marco normativo: el mandato constitucional

Partimos del contenido explícito del artículo 1 constitucional que, entre otros aspectos, ordena que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.⁵

Lo que señalan estos dos párrafos es que, de un lado, los derechos humanos deben sujetarse invariablemente a los cuatro principios ahí mencionados y, de otro, que está expresamente prohibida cualquier forma de discriminación, incluyendo la que se produzca por la condición social de los individuos o la que anule o menoscabe los derechos de las personas. En esta última ha de estar presente la acción del Estado que es, con mucho, el sujeto con mayores obligaciones y recursos para igualar las condiciones de acceso a los derechos entre todas las personas. No sólo a través de su función redistributiva, que alude a la igualdad de condiciones y oportunidades entre personas desiguales por su ingreso y/o por sus circunstancias, sino mediante el trato igualitario que el propio Estado debe

⁵ Las *cursivas* incluidas en las citas de este texto son de la autoría. El propósito es subrayar las frases que resultan relevantes para la comprensión del argumento presentado.

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

garantizar entre aquellos a quienes se destinan sus políticas y sus acciones.⁶ En este sentido, es pertinente señalar que son muy diversos los ámbitos en los que se puede observar la desigualdad de trato.⁷

No es trivial que los párrafos citados aparezcan como el primer ordenamiento de la Carta Magna, pues es a partir de ellos como debe leerse e interpretarse el resto de los apartados constitucionales. Tampoco es azaroso que el sujeto al cual está expresamente dirigido el primero de esos mandatos sea el conjunto de “las autoridades, en el ámbito de sus competencias” ni que se establezca de manera taxativa la obligación de esas autoridades de “promover, respetar, proteger y garantizar” el cumplimiento de los principios señalados.

La Constitución no sólo prohíbe que los derechos sean conculcados por cualquier tipo de discriminación, sino que ordena a todas las autoridades que actúen de manera proactiva y deliberada para que eso no suceda –la obligación otorgadora-garantizadora de las instituciones del Estado, indicada arriba–. Las normas señaladas no constituyen una instrucción sólo de abstenerse de violar derechos, sino de actuar para garantizarlos, y no ciñen esa acción a una autoridad aislada o específica, sino al conjunto de las autoridades encargadas de encarnar las decisiones y las acciones del gobierno en su conjunto.

Por otra parte, la interpretación jurisdiccional que se ha dado a los cuatro principios destacados no ha sido limitativa sino garantista; es decir, ha subrayado la obligación de actuar de todas las autoridades para darles validez plena a esos principios, y también ha ampliado su lectura hacia el conjunto de derechos protegidos por la Constitución. Vale la pena citar la interpretación que el Poder Judicial de la Federación ha publicado recientemente sobre esos principios:

i) Universalidad: que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos *porque no puede infringirse la dignidad humana*, pues lo razonable es

⁶ El Comité DESC de la Organización de las Naciones Unidas refiere en la Observación General núm. 20 E/C.12/GC/202, de julio de 2009 que: “13. *Todo trato diferencial por alguno de los motivos prohibidos se considerará discriminatorio a menos que exista una causa razonable y objetiva para dispensarlo. Ello entraña evaluar si el fin y los efectos de las medidas o las omisiones de que se trate son legítimos y compatibles con la naturaleza de los derechos recogidos en el Pacto, y si el único fin que se persigue es promover el bienestar general en una sociedad democrática. También debe existir una relación de proporcionalidad clara y razonable entre el fin buscado y las medidas u omisiones y sus efectos. La falta de recursos para no acabar con el trato discriminatorio no es una justificación objetiva y razonable, a menos que el Estado Parte se haya esforzado al máximo por utilizar todos los recursos de que dispone para combatirlo y erradicarlo con carácter prioritario.*”

⁷ Véase Ricardo Raphael, *op. cit.*; particularmente los reportes temáticos de trabajo, salud y alimentación, proceso penal, proceso civil y crédito.

I. MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL

pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que *su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona*. En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia*) ha señalado que los *tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales*, interpretación evolutiva que es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. De ahí que dichos derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible; por ello, la Norma Fundamental señala que ni aun en los estados de excepción se “suspenden”, pues en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario.

ii) Interdependencia e Indivisibilidad: que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, *deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados*. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; *debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente*.

iii) Progresividad: *constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura*, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, *este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales*.⁸

En términos llanos, el texto constitucional ordena a las autoridades del país a que dirijan su actuación hacia la protección igualitaria de los derechos de todas las personas, sin ningún sesgo discriminatorio. Pero al mismo tiempo, el ordenamiento constitucional reserva el criterio de progresividad como el único sesgo aceptable, es decir, que la única razón válida para no actuar a favor de las personas de manera idéntica sería, precisamente, la desigualdad original de las condi-

⁸ Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Amparo en revisión 184/2012, Margarita Quezada Labra, 16 de agosto de 2012, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, abril de 2013, p. 2254.

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

ciones de vida de quienes habrían de ser atendidos por la acción del Estado, en el cumplimiento de los derechos cuyos titulares son las propias personas.

Si la actuación del Estado tuviera otros sesgos no justificados por esa única razón, tendría que considerarse como opuesta a los principios constitucionales. O, para mayor claridad, según la Carta Magna, “estaría atentando contra la dignidad humana y menoscabando los derechos y las libertades de las personas”.

Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité desc) de la ONU refirió en la Observación General núm. 20 que:⁹

7. La no discriminación es una obligación inmediata y de alcance general en el Pacto. El artículo 2.2 dispone que los Estados Parte garantizarán el ejercicio de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto, sin discriminación alguna, y sólo puede aplicarse en conjunción con esos derechos. Cabe señalar que por discriminación se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto. La discriminación también comprende la incitación a la discriminación y el acoso.

Para evitar esas desviaciones –y aun antes de las reformas constitucionales de 2011 favorables a la protección más amplia de los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales– el Congreso de la Unión emitió en 2003 la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) reglamentaria de los principios normativos del artículo 1 constitucional, específicamente del párrafo quinto.¹⁰ El primer artículo de esa ley establece que su objeto es “prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato”. En ese mismo sentido, el artículo tercero de la misma norma ordena puntualmente que:

Cada una de las autoridades y de los órganos públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, *de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación*

⁹ Consejo Económico y Social de la ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 42º periodo de sesiones (llevado a cabo del 4 al 22 de mayo de 2009), Ginebra, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009.

¹⁰ Como ya se ha mencionado, el 20 de marzo de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva versión de la LFPED, en la que se puede observar que las modificaciones han sido mayormente de forma, aunque la sustancia también se ha enriquecido en algunos puntos.



Todos los órganos públicos federales están obligados a adoptar medidas para que toda persona goce de todos los derechos y libertades.

del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación, para cada ejercicio fiscal se incluirán las asignaciones correspondientes para promover las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades a que se refiere el capítulo III de esta ley.¹¹

Como puede verse, la ley, en tanto reglamentaria del artículo 1° de la Constitución, no se refiere a un órgano del Estado en particular, sino a todos los órganos públicos federales, mismos que están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para que “toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución”. Y de manera explícita e inequívoca, señala que el instrumento ejecutivo destinado a cumplir ese mandato será el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya asignación debe estar justificada invariablemente por la promoción de la igualdad.

La misma ley establece, en el capítulo segundo, un catálogo de las principales conductas discriminatorias que están expresamente prohibidas y que, eventualmente, pueden dar lugar a sanciones de las autoridades competentes. Y también señala, en el capítulo tercero, un listado de medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades y de trato para las mujeres, para los niños y las niñas, para las personas mayores de 60 años, para las personas con discapacidad y para la población indígena, pues se trata de poblaciones identificadas con

¹¹ La nueva versión de la norma, publicada el 20 de marzo de 2014, afirma:

“Artículo 3. Cada uno de los poderes públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. En el Presupuesto de Egresos de la Federación, para cada ejercicio fiscal, se incluirán las asignaciones correspondientes para promover las acciones de nivelación, de inclusión y las acciones afirmativas a que se refiere el capítulo III de esta ley.”

Sobra señalar que en esta redacción existe un error de lógica: la frase final se refiere a las acciones afirmativas que señala el capítulo III de la ley, el cual fue mantenido, pero sus artículos derogados.

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

mayores índices de vulneración entre el conjunto de la sociedad. Pero ese listado no es limitativo, sino que subraya la intención de promover medidas especiales sobre esos grupos sociales en particular, sin agotar la obligación genérica del Estado de promover la igualdad en todas sus acciones y para todas las personas.¹²

La ley también creó un órgano especializado del gobierno federal –el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred)– cuyo objetivo es:

- i. Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país;
- ii. Llevar a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación;
- iii. *Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, y*
- iv. *Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.*

En el artículo 20 de ese mismo ordenamiento le dotó, entre otras atribuciones, de las necesarias para: “Diseñar estrategias e instrumentos, así como promover programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación; (...) y para desarrollar, fomentar y difundir estudios sobre las prácticas discriminatorias en los ámbitos político, económico, social y cultural”. Mientras que a su Asamblea Consultiva le dio facultades para “contribuir en el impulso de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos en materia de prevención y eliminación de la discriminación”.

Dado que la LFPED es reglamentaria, sus ordenamientos no se limitan a ser norma orgánica de Conapred, sino que debe entenderse como la ley que instruye la forma en que ha de darse cumplimiento al conjunto de los principios establecidos en el primer artículo constitucional. Y apenas si es necesario subrayar que las leyes son de cumplimiento obligatorio para todos y no sólo para un órgano en particular. De modo que la LFPED ordena, en consecuencia, que la promoción de

¹² Con la intención de no limitar las acciones a las señaladas en el texto de la norma, en el capítulo iv de la nueva versión de la LFPED se incluyeron enunciados cuya redacción permite mayor amplitud a las medidas positivas. En la Observación General núm. 20 del Comité DESC se establece en el alcance de las obligaciones del Estado que:

“9. Para erradicar la discriminación sustantiva en ocasiones los Estados Parte pueden verse obligados a adoptar medidas especiales de carácter temporal que establezcan diferencias explícitas basadas en los motivos prohibidos de discriminación. Esas medidas serán legítimas siempre que supongan una forma razonable, objetiva y proporcionada de combatir la discriminación de facto y se dejen de emplear una vez conseguida una igualdad sustantiva sostenible. Aun así, algunas medidas positivas quizás deban tener carácter permanente, por ejemplo, la prestación de servicios de interpretación a los miembros de minorías lingüísticas y a las personas con deficiencias sensoriales en los centros de atención sanitaria.”

I. MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL

esos principios se manifieste mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación asignado a todo el aparato administrativo del Estado.

A partir de esta interpretación jurídica es posible entender que el estudio del gasto público federal mediante los programas presupuestales es válido como medio de verificación para entender si esos programas del Presupuesto de Egresos efectivamente cumplen con el mandato constitucional y de la LFPED. De aquí el primer argumento que explica la importancia de estudiar los sesgos de exclusión o desigualdad de trato en el gasto público, pues a la luz de los principios constitucionales señalados, ninguno de ellos sería aceptable. Y de existir, la administración pública en su conjunto tendría que cobrar conciencia de su relevancia como uno de los criterios ineludibles para combatir y eliminar la discriminación.

Marco conceptual: la desigualdad de trato

Antes de continuar, es conveniente puntualizar el concepto *desigualdad de trato* sobre el cual se ha realizado este estudio. A la desigualdad de trato, siempre en el contexto de esta investigación, se la entenderá como cualquier diferencia injustificada en el tratamiento que se ofrece, 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 tanto que éste “ha de tratar a la ciudadanía no sólo con cuidado y respeto, sino con igual cuidado e igual respeto”.¹³

Como se ha dicho previamente, las diferencias de trato pueden y deben justificarse siempre en función de la desigualdad original de las personas –cualquiera que sea la naturaleza de éstas: económicas, sociales o basadas en sus características individuales– con el objetivo explícito de modificar positivamente esas condiciones. Que el Estado dedique mayores recursos a los grupos o a las personas que están en condiciones de vulnerabilidad respecto de otras, no constituye un acto deplorable en los términos que aquí se han establecido, sino una obligación constitucional, ya sea con fines de redistribución, ya con fines de igualación.

Empero, si esa desigualdad de trato no está claramente justificada por la desigualdad de origen entre personas diferentes, o si entre grupos desiguales no se justifica con nitidez la preferencia en el trato de unos sobre otros, o aun si entre

¹³ Sophia R. Moreau, “The Wrongs of Unequal Treatment”, en *The University of Toronto Law Journal*, v. 54, núm. 3, 2004, p. 295.



Si entre grupos de características afines el Estado protege a algunos y desatiende a otros, es válido identificar un efecto de trato desigual que debe ser advertido y debe propiciar una corrección en el diseño de la política pública.

grupos que comparten características afines el Estado protege a algunos y desatiende al resto, se considera válido identificar un efecto de trato desigual –o para decirlo en otros términos: un error de exclusión/inclusión– que debe ser advertido y debe propiciar una corrección en el diseño de política pública.¹⁴

Dado que el objeto de estudio de esta investigación ha sido el gasto público de ejercicios fiscales en particular, lo que se ha buscado con ello es identificar los errores de equidad, visibilidad y exclusión de destinatarios potenciales de los programas presupuestarios del periodo 2010-2012.

La desigualdad de trato en los resultados que se mostrarán más adelante –de conformidad con los tres criterios señalados en el párrafo previo– se observan así en los casos donde: *i*) los programas no consiguen identificar con claridad a los grupos o las personas a las que están dirigidos, o bien no logran justificar las razones por las que su puesta en ejecución disminuiría la desigualdad original en algún ámbito de los derechos consagrados por la Constitución; o *ii*) donde las personas u objetivos claramente identificables en función de los derechos que buscan proteger, reciben, sin embargo y sin justificación suficiente, recursos o apoyos diferenciados del Estado; o *iii*) donde individuos o grupos que reúnen condiciones similares para ser partícipes de los programas públicos que sí logran identificar con nitidez a sus destinatarios y sus propósitos, no están siendo atendidos de manera igualitaria. Sobre la base de estos criterios, los resultados de esta investigación ofrecen indicadores acerca de tres formas conexas de la

¹⁴ Algunos estudios entienden a la discriminación con las mismas características que se ha dado al concepto de desigualdad de trato en esta investigación, por ejemplo, Helen Russell, *et al.*, *The Experience of Discrimination in Ireland. Analysis of the Equality and Equality Model*, Dublín, The Equality Authority-The Economic and Social Research Institute, 2008, p. 3; Jesús Rodríguez Zepeda, “Prejuicio y estigma en el imaginario colectivo de la discriminación en México”, en M. L. Fuentes y M. Székely (comps.), *Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación en México*, México, CEEY, 2010; y Pierre Rosanvallon, *The Society of Equals*, trad. Arthur Goldhammer, Cambridge-Londres, Harvard University Press, 2013, p. 261.

I. MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL

discriminación en los programas que organizan el gasto público: inequidad, invisibilidad y exclusión.

Por *inequidad* se entiende al conjunto del gasto público que otorga recursos en forma diferenciada a un grupo de personas en situaciones vulnerables similares, sin que exista una explicación suficiente y razonable que consiga justificar tales privilegios. Esta forma de desigualdad de trato alude a la asignación inequitativa del dinero público, en función de grupos, objetivos o personas que, en rigor, tendrían que haber sido atendidas de manera similar o, en todo caso, tendría que existir un argumento razonable –fundado y motivado– para descartar un efecto discriminatorio en la asignación del gasto.

Invisibilidad significa, literalmente, cuando es imposible ver quiénes son los destinatarios potenciales del gasto público y/o cuáles son los objetivos específicos que se persiguen, en términos de la igualdad que esos programas deben producir; es decir que, aunque el gasto programado o ejercido es visible, no puede evaluarse en los términos del artículo 1 de la Constitución, ya porque no existen datos suficientes para hacerlo –lo que no prejuzga sobre la posibilidad de que en su momento esos recursos hayan honrado los principios constitucionales–, o ya porque la información publicada es insuficiente para pronunciarse sobre el efecto igualador de esos programas.

Y por *exclusión* se hace alusión a los programas cuya población y cuyos objetivos son claramente identificables y, sin embargo, en la práctica solamente han atendido a una porción de esos grupos o de esos objetivos, sin explicaciones disponibles, al menos, para el ejercicio fiscal del periodo 2010-2012.

Se asume que todas esas formas de desigualdad de trato en el gasto público pueden ser leídas a la luz de miradas diferentes y encontrar explicaciones o justificaciones de otra índole. Por ejemplo, puede decirse que no todos los programas públicos deben identificar con nitidez a sus poblaciones objetivo o focalizar el gasto, ya porque sus propósitos son generales, ya porque responden a demandas específicas de protección social o jurídica, o ya porque se realizan para satisfacer necesidades que abarcan a grupos amplios de personas sin distinción –como la dotación de infraestructura pública–.

En este sentido, este estudio se hace cargo de esa posibilidad y reconoce que pueden existir otras razones para justificar la invisibilidad. Pero también destaca que, a despecho de esos argumentos, la calidad de invisible respecto de la protección de los derechos de igualdad que ordena la Constitución sigue siendo cierta y sigue reclamando, precisamente, la exposición visible y nítida de las

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

razones por las que los programas no pueden o no deben manifestar a quiénes están dirigidos o las razones de su generalidad.

En el extremo opuesto, se comprende también que algunos programas que responden al criterio de exclusión para el periodo analizado podrían no ser excluyentes desde una mirada longitudinal, capaz de abarcar varios años (o el periodo de vida de una determinada política pública). No obstante, dado que esa justificación tampoco es visible entre los datos publicados y disponibles actualmente, ni la visión de largo aliento está contenida explícitamente en ellos, preferimos señalar el error de inclusión que detectamos para este ejercicio.

Y lo mismo puede decirse del criterio de inequidad y, en particular, sobre los costos diferenciados que cada uno de los programas involucra para su implementación. De nueva cuenta, sin embargo, se optó por mostrar los resultados tal como se muestran en los capítulos siguientes, con el propósito de llamar la atención sobre la ausencia del criterio de desigualdad de trato o discriminación en las políticas públicas vigentes, sin excepciones.

Por otra parte, es importante destacar que la igualdad/desigualdad de trato ha sido definida en otros lugares como un ámbito distinto al de la sola desigualdad económica o social.¹⁵ A pesar de que esos fenómenos están estrechamente relacionados entre sí, pues son elementos simbióticos, la desigualdad de trato a la que aquí se hace referencia remite a las diferencias y/o acciones de discriminación que sufren personas o grupos en el ejercicio práctico de las políticas públicas o en los comportamientos administrativos del Estado, los cuales, en teoría, deberían beneficiarlos tanto en condiciones de igualdad, como para igualar a quienes se encuentran en condiciones desiguales en el goce de los derechos.

De tal suerte que este estudio no sólo se desprende de la visión normativa que ya se ha explicado sino que busca influir directamente en los criterios que se emplean para el diseño de las políticas públicas, incorporando en ellas el concepto de la discriminación que se genera por la desigualdad de trato.¹⁶

¹⁵ “Equal Treatment Approach”, en <www.educationscotland.gov.uk>, página consultada el 5 de agosto de 2014; “Introducción a Cities and citizenship”, en James Holston y Arjun Appadurai, *Cities and Citizenship*, Durham, Duke University Press, 1996; Christopher J. Peters, “Equality Revisited”, *Harvard Law Review*, v. 110, núm. 6, 1997, pp. 1210-1264; Ferdinand Mount, “Five types of inequality”, Joseph Rowntree Foundation, diciembre de 2008, véase <www.jrf.org.uk>, página consultada el 5 de agosto de 2014; John A. Clark, “Social Justice, Education and Schooling: Some Philosophical Issues”, *British Journal of Educational Studies*, v. 54, núm. 3, 2006, 272-287; Peter Foster, “Some problems in establishing equality of treatment in multi-ethnic schools”, en *The British Journal of Sociology*, v. 44, núm. 3, 1993, pp. 519-535.

¹⁶ Ricardo Raphael de la Madrid, *op. cit.*, p. 23.



Este estudio busca influir en los criterios que se emplean para el diseño de las políticas públicas, incorporando en ellas el concepto de la discriminación que se genera por la desigualdad de trato.

Es difícil separarse de esa otra visión de la desigualdad: la que se manifiesta por el ingreso, por las circunstancias de vida o por el acceso a un determinado número de satisfactores. Pero, lo que interesa en este caso es subrayar el trato que reciben las personas que pertenecen a poblaciones discriminadas mediante el gasto público, pues es posible sospechar que el criterio de no discriminación no está incorporado todavía a la cultura de las políticas públicas de México.

Ahora bien, la desigualdad de trato puede adoptar dos vertientes diferentes: una, referida a los reglamentos que determinan los alcances –y desde luego los límites– de las acciones gubernamentales, a la que podríamos llamar vertiente jurídica; y otra, relativa al ejercicio cotidiano de las funciones públicas: a la puesta en práctica de las normas, los procedimientos y los gastos autorizados, relacionada con los hechos que pueden modificar lo planeado. A esta segunda la podríamos denominar vertiente de implementación. Estas dos vertientes se derivan de la idea según la cual la desigualdad de trato incide directamente sobre la dificultad de las personas para obtener bienes y servicios, los cuales pertenecen, en su origen, a un plano distinto al económico o, incluso, a lo que puede observarse a través del gasto público.¹⁷

En este sentido, este estudio no responde a las preguntas sobre el trato diferenciado que eventualmente reciben los usuarios de ventanilla de los servicios que ofrece el Estado y que, por sí mismos, constituyen una de las categorías más relevantes de la discriminación. No obstante, se estima que la desigualdad de trato no se manifiesta exclusivamente en el nivel de ventanilla, sino que se origina desde la asignación y la justificación del gasto.

Se considera que los órganos del Estado están en condiciones de introducir criterios y lineamientos destinados deliberadamente no sólo a garantizar el acceso de la mayor cantidad posible de personas a sus políticas públicas, sino a responder

¹⁷ *Ibidem*, pp. 23-24.

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

ante la desigualdad de origen a la que se enfrentan y a justificar las decisiones tomadas en función de ese criterio.

Es frecuente, por ejemplo, que la población objetivo de algunos de los programas públicos estudiados no estén en condiciones físicas, culturales o económicas de acceder a ellos, por más igualitario que sea el trato que pretende ofrecerles el Estado. En este tenor, la política pública diseñada por demanda, de suyo atenderá sólo a quienes reúnan las condiciones mínimas de acceso y no lo hará con quienes, aun acreditando la necesidad de obtener los beneficios de una política determinada, no gocen de las condiciones que les permitan llegar a ellos.

Es aquí donde la desigualdad de trato tiene estrecha vinculación con la falta de igualdad social y económica, pues ésta determina la imposibilidad de un trato igualitario por parte del Estado. Pero aun así, se insiste en que el Estado tiene la obligación constitucional de generar las condiciones suficientes para contribuir al acceso igualitario a sus programas. De esta manera, la planeación y el diseño de los programas públicos son herramientas invaluable en la búsqueda de una sociedad igualitaria.

Así pues, la exclusión no necesariamente expresa un síntoma de animosidad de las instituciones del Estado hacia las personas excluidas; pero no cabe duda de que es el propio Estado quien tiene los medios para corregir esos errores implementando mecanismos que faciliten el acceso en sus propias reglas de operación.¹⁸

En otro sentido, la sola existencia de personas excluidas de los programas públicos evidencia que en los mismos se está tratando de forma desigual a un segmento que no consigue acceder a ellos, a pesar de contar con el derecho de hacerlo. De modo que los programas públicos pueden tratar de forma desigual no sólo a quienes excluyen desde el diseño de los gastos, sino también a aquellos que, formando parte del grupo de destinatarios potenciales, son tratados de forma distinta por sus condiciones de vida.

En la práctica, aunque las leyes no limitan los derechos de las y los ciudadanos en ningún sentido que no corresponda con el derecho de las y los demás, la administración pública sí los puede limitar –y de hecho lo hace– mediante los lineamientos operativos de los programas públicos. Esos lineamientos consignan condiciones de acceso a los recursos que, pretendiéndose neutrales, no toman en cuenta derechos específicos ni las condiciones vulnerables de los grupos que

¹⁸ Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, pp. 262-263.

I. MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL

integran su población de destino potencial, lo que les impide acceder a los programas y, de hecho, produce mayores diferencias.

Por otra parte, los lineamientos de los programas pueden no considerar las fallas de implementación durante la ejecución de los mismos, ante lo cual quienes son responsables de aplicarlos no están en condiciones de solucionar problemas emergentes. Es posible, por ejemplo, que un programa exija cierta documentación, de tal suerte que quienes no cuenten con esos documentos, aun a pesar de cumplir con el resto de las condiciones previstas, no puedan obtener sus beneficios. Este tipo de problemas, combinados con la lógica burocrática que suele dominar los procesos de implementación, genera nuevas formas de desigualdad de trato.

En suma, este estudio parte del supuesto de que la erradicación de toda forma de discriminación no sólo descansa en la construcción de un Estado social y democrático de derecho que prevea medidas para disminuir y eliminar la desigualdad de trato entre la sociedad, sino que debe incluir también los mecanismos que tiene el Estado para combatir las varias formas de desigualdad en el ejercicio de sus recursos y en la puesta en acción de sus intervenciones, a través de sus políticas.¹⁹

La discriminación también es el producto de una perversión de los principios de similaridad-generalidad y singularidad, intrínsecos a las sociedades democráticas.²⁰ Y es válido afirmar, de cara a estos argumentos, que la incapacidad del Estado para romper con toda forma de exclusión o disminuirla entre los destinatarios de sus programas públicos, es un problema grave. De modo que, a pesar de sus limitaciones, los alcances de esta investigación serán fundamentales para la construcción de conciencia entre las personas tomadoras de decisiones a fin de combatir la invisibilidad, la inequidad y la exclusión que producen las políticas públicas que deberían estar destinadas a garantizar la igualdad de las personas.

Lo que a continuación se expone en el capítulo II son algunos indicadores, basados en evidencia empírica robusta, que demuestran la importancia de incorporar el criterio de igualdad de trato en el diseño y la implementación de políticas públicas para todo el gobierno federal.

¹⁹ Ricardo Raphael de la Madrid, *op. cit.*, p. 25.

²⁰ Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, p. 262.