

“

¿El gobierno federal ha conseguido eliminar la discriminación de sus propias decisiones y acciones, luego de una década de haber hecho explícito el reconocimiento del problema?

## v. Conclusiones y consideraciones generales

Los tres niveles de análisis efectuados en esta investigación: el relativo al ejercicio del PEF con base en grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad o discriminación, el estudio de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), así como el análisis estadístico efectuado a través de los padrones de destinatarios, permitieron observar indicios importantes sobre la desigualdad de trato en la asignación y el ejercicio del presupuesto durante el periodo 2010-2012. Estos indicios pueden agruparse en siete enunciados generales que sintetizan los hallazgos que deben tenerse presentes para evitar que el gasto público contribuya a acrecentar la desigualdad de trato en el país.

Los enunciados que se desprenden de la evidencia presentada a lo largo de esta investigación son los siguientes:

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

**PRIMERO:** No hay criterios de equidad en la distribución de recursos asignados a los cinco grupos en situación de vulnerabilidad identificados en la normatividad en materia de prevención y erradicación de la discriminación.<sup>62</sup>

Durante el periodo estudiado, los recursos asignados a los programas presupuestarios que se pusieron en marcha para realizar acciones compensatorias a los grupos en situación de vulnerabilidad del país –con excepción de la población afrodescendiente, que hasta 2012 no estaba contemplada de manera explícita en la legislación aplicable–, no se correspondieron con la importancia demográfica relativa de cada uno de ellos ni tampoco hubo argumentos claramente identificables para reconocer las razones que llevaron a modificar esas asignaciones durante el trienio. Para afirmar la igualdad de trato habría sido necesario, de un lado, justificar plenamente las razones por las que cada grupo discriminado recibió recursos diferentes, en función de sus condiciones; y de otro, explicar la relación entre las acciones efectivamente emprendidas y las situaciones de desigualdad y/o vulneración de cada uno de esos grupos. Sin embargo, ninguna de esas dos condiciones pudo identificarse mediante el estudio de los programas presupuestarios. En cambio, salta a la vista la disminución de más de cinco puntos porcentuales en los recursos asignados a esos grupos durante el trienio, sin que mediara un argumento identificable para explicar esa disminución, a despecho de que las condiciones de vida de los grupos vulnerables en el país no mejoraron en ese mismo periodo.

**Cuadro v.1** Porcentaje del PEF destinado a grupos discriminados  
2010 a 2012

AÑO	% DEL PEF DESTINADO A GRUPOS DISCRIMINADOS
2010	24.27
2011	24.72
2012	24.65

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis del PEF 2010-2012.

Por otra parte, se observa que los programas destinados a la población adulta mayor son los que más recursos ejercieron durante los tres años analizados. En

<sup>62</sup> Sin embargo, este nivel de análisis no permite conocer el impacto de dichos recursos en la mejora, o no, de las condiciones de vida y la disminución de la discriminación para estos grupos. Aún más, la evidencia empírica disponible no permite, en algunos casos, ni siquiera establecer si los recursos que, en teoría pueden llegar a favorecer a una u otra población, efectivamente están llegando a esa población mediante programas compensatorios o, simplemente, si están llegando a esa población.

## CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES GENERALES

contraparte, llama la atención que los programas dirigidos a las personas con discapacidad son los que cuentan con menores recursos ejercidos en los tres años estudiados, con un monto que no alcanza 2% del presupuesto programático federal. También cabe señalar que en ninguno de los cinco fondos del Ramo 33 que destinaron recursos a los grupos poblacionales estudiados hubo información suficiente para dimensionar el impacto directo sobre las poblaciones atendidas. Y tampoco hubo en esos fondos una justificación razonable sobre la distribución relativa de recursos públicos para cada grupo demográfico, en función de criterios de equidad.

**SEGUNDO:** Los objetivos y los resultados esperados de los programas presupuestarios no fueron plenamente identificables mediante la Matriz de Indicadores para Resultados.

Poco más de la mitad de los programas presupuestarios aprobados para el ejercicio de 2010 (50.2%) estaban obligados por la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria a contar con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). En consecuencia, 596 programas debían haber contado con MIR; sin embargo, únicamente 486 se hicieron públicas y, de ellas, sólo 460 correspondieron a programas obligados a contar con dicho instrumento. Es decir, únicamente 31.3% del total de programas presupuestarios disponibles en 2010 disponía de MIR. Por su parte, en 2011 sólo 34.1% del gasto programable contó con MIR, mientras que en 2012 esa cifra aumentó a 54.34 por ciento.

Si bien la ausencia de información precisa sobre el destino del gasto público federal no constituye, por sí misma, un indicio sobre la desigualdad de trato, sino que atañe a la falta de transparencia y de un sistema consolidado de rendición de cuentas, la ausencia de datos sobre los objetivos específicos de los programas presupuestarios impide constatar que el gasto se haya diseñado o ejercido para reducir la desigualdad, en cualquiera de sus manifestaciones.

En otras palabras, dada la carencia de información confiable no es posible descartar la hipótesis en este estudio de que la mayor parte del gasto público no consideró la igualdad de trato ni consiguió identificar a la población en situación vulnerable. Para los efectos de esta investigación, esa población resultó prácticamente invisible para el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Federación y, en general, la distribución de recursos no se apoyó en criterios que permitieran garantizar la equidad ni la visibilidad de los objetivos de igualdad social expresamente mandatados por la Constitución y la normatividad reglamentaria en materia de discriminación. Si bien es imposible afirmar que esos recursos se hayan asigna-

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

do de modo discriminatorio, tampoco es posible reconocer –dada la ausencia de datos precisos– que se hayan aprobado en función de la igualación de condiciones.

### **TERCERO:** En la mayoría de los programas presupuestarios la población destinataria es invisible o no es cuantificable.

Cuando se intentó identificar datos puntuales en la información provista por los programas presupuestarios, con el propósito explícito de descartar la hipótesis de la desigualdad de trato en la asignación de recursos –como la población destinataria definida y los recursos asignados a los programas cuyos objetivos estuvieran claramente orientados a la atención de la desigualdad social en cualquiera de sus manifestaciones– el universo de programas se redujo aún más. En efecto, en 2010, solamente 22.8% del gasto programable con MIR contaba con una población de destino claramente identificable; en 2011, esa cifra ascendió a 28.9%; y, en 2012, 32.2% del gasto programable con MIR contaba con una población de destino bien definida. Sin embargo, ninguna de esas cifras correspondió con criterios de distribución equitativa de los recursos asignados a esas poblaciones.

Un problema recurrente en los programas federales que se estudiaron en la segunda y tercera fase de esta investigación fue que la población destinataria potencial no siempre es visible, ni tampoco es mensurable. Esto provoca dos problemas que afectan la implementación y el desempeño de los programas de cara a sus destinatarios:

- Primero, si la población potencial no existe, no está definida o no es posible medirla, la planeación del gasto y la evaluación posterior de los programas carece de referencias empíricas de comparación en términos de igualdad de trato, pues se dirigen a grupos que de origen son invisibles.<sup>63</sup> De aquí que más de dos terceras partes de los programas presupuestarios analizados durante el trienio no pudieran ser evaluados en los términos de esta investigación, pues carecieron de población destinataria definida.

---

<sup>63</sup> De acuerdo con los estándares de derechos humanos, los Estados deben identificar claramente a la población discriminada o en situación de discriminación para cumplir con las obligaciones de protección prioritaria para ellos. El Comité DESC afirma en la Observación General número 20 que: “Los Estados Partes deben asegurarse de que existan y se apliquen planes de acción, políticas y estrategias para combatir la discriminación formal y sustantiva (...) deben abarcar a todos los grupos afectados por los motivos prohibidos de discriminación, y se alienta a los Estados Parte a que, entre otras posibles iniciativas, adopten medidas especiales de carácter temporal para acelerar la consecución de la igualdad. Las políticas económicas, como las asignaciones presupuestarias y las medidas destinadas a estimular el crecimiento económico, deben prestar atención a la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos sin discriminación alguna.”

## CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES GENERALES

- Segundo. Existe una confusión evidente en el diseño de los programas federales, relacionada con la definición conceptual de población potencial y *población objetivo*. Las MIR –y aquellos programas con reglas de operación– que definen poblaciones potenciales, suelen hacer de éstas grupos muy numerosos y poco delimitados. Esto ha provocado que el número —cuando se puede calcular— asociado al término *población potencial* en ninguno de los casos pueda atenderse en su totalidad. Luego, esos programas definen un número más pequeño —denominado *población objetivo*—, al cual tampoco se atiende en su totalidad sin que medie una justificación razonable y suficiente relativa a la igualdad de trato entre personas que comparten situaciones similares. Del análisis surge otro problema asociado: las poblaciones objetivo son grupos poblacionales que en realidad deberían denominarse *población potencial*, dadas las limitadas posibilidades de atender a todas las personas que caben en esa definición.

Hay que recordar que uno de los principios de igualdad de trato alude a la reducción en el número de personas excluidas de los programas sociales cuyo objetivo es, precisamente, producir condiciones de igualdad. Pero, dado el diseño de los programas presupuestarios analizados durante el trienio, ese principio resulta imposible de satisfacer, dadas las restricciones impuestas en las reglas de operación y de afiliación de los programas, sumando a lo anterior la ausencia de un criterio deliberado de efectividad en el cumplimiento de los programas, medido por su capacidad real de inclusión.

Una de las causas de ese defecto en el diseño de los programas es la ausencia de una metodología detallada, clara y uniforme para estimar la población potencial y objetivo, en función de la igualdad de trato que deben recibir todas las personas incluidas en esas estimaciones, pertenecientes a grupos discriminados. De haberse incluido ese criterio, habría sido posible determinar la magnitud del alcance de los programas, así como monitorear y evaluar la certeza y el cumplimiento de su implementación, sobre la base de las condiciones de vida iniciales de todas las personas a las que estaban formalmente destinados.

**CUARTO:** La gran mayoría de los programas presupuestarios no cuentan con un padrón de destinatarios que sea de acceso público ni con datos suficientes para identificar las características de la población atendida.

En 2010, sólo 4.5% del gasto programable contaba, a un tiempo, con MIR, población definida, objetivos de reducción de desigualdad y padrón de beneficiarios. En 2011, esa cifra aumentó a 4.7% y, en 2012, alcanzó 5% del gasto programable.

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

La definición de las personas destinatarias y su registro en términos cuantificables es primordial para evaluar el desempeño y los resultados de los programas que se determinan por el gobierno federal, precisamente por sus propósitos de igualdad aún entre personas en condiciones vulnerables. De aquí la relevancia de que existan programas presupuestarios que, a despecho de sus objetivos sociales y de su justificación formal en términos de producir igualdad, no definen ni identifican a la población que efectivamente recibirá los recursos ni los cambios verificables que se esperan en la vida de esas personas. Esta cuestión es de relevancia primordial en términos de las medidas que los Estados deben adoptar para generar condiciones de igualdad a las poblaciones discriminadas.

Además, en el caso de los padrones localizados y con base en la información disponible, para precisar con exactitud la igualdad de trato en la asignación y en los resultados, sería necesario identificar y ubicar a quienes reciben esos recursos. Para ello, habría sido indispensable distinguir entre quienes no debieron haber recibido recursos y, sin embargo, los obtuvieron, para luego cuantificar a quienes, perteneciendo a algún grupo en situación de discriminación o vulnerabilidad, no recibieron ningún apoyo —o recibieron una atención menor del gobierno, a pesar de formar parte del universo de personas incluidas entre la *población potencial*—. Esta tarea requiere identificar a la persona, su localización y el lugar de la atención en los padrones de destinatarios. Para el periodo de análisis esa tarea analítica simplemente no pudo llevarse a cabo dada la ausencia de información y, en consecuencia, resulta imposible descartar la hipótesis de que los programas hayan producido distinciones ajenas al propósito de igualdad entre grupos igualmente vulnerables.

Esta afirmación surge de los problemas relacionados con el acceso y análisis de los padrones de destinatarios que ha identificado el equipo de investigación durante las tres etapas de la investigación. La inexistencia, secrecía o imposibilidad de acceder a los datos que acrediten el propósito explícito de evitar cualquier tipo de desigualdad de trato entre grupos de personas similares a los que están destinados los programas, fue la regla para el trienio estudiado. Si bien los padrones sirven para llevar un registro organizado de los resultados de cada programa y para conjurar sesgos políticos o clientelares, también son indispensables para identificar las condiciones similares de los destinatarios, para evitar la duplicidad de poblaciones atendidas y para observar sesgos de exclusión.

Aunado a lo anterior, otro defecto notorio en el diseño de los programas presupuestarios reside en la calidad y la exhaustividad de la información proporcionada. Esto es especialmente cierto para reconocer cómo se compiló cada padrón, si hay controles de calidad en las mediciones y qué significa cada medición con-

## CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES GENERALES

tenida en las fuentes originales. La invisibilidad de las poblaciones atendidas por los programas justificados, sin embargo, por sus propósitos de igualdad social, constituye otro elemento de juicio para afirmar que la igualdad de trato no formó parte de los criterios principales en el diseño de esos programas.

**QUINTO:** La población objetivo no corresponde en su totalidad con el grupo de personas que el programa dice atender.

Durante la segunda y tercera etapa de esta investigación, además de la discusión conceptual identificada en el segundo punto, se corroboró que la imposibilidad de identificar algunas de las poblaciones objetivo de los programas está relacionada con la desigualdad de trato entre la ciudadanía que podría ser usuaria de algún programa. A saber, cuando una población objetivo no se puede identificar, el resultado del programa público será inevitablemente la desigualdad de trato a una parte del universo de personas al que está destinado pues, por un lado, probablemente conseguirá atender a algunas, pero, por otro, resultará imposible verificar si efectivamente atendió a todos quienes lo necesitaban y/o a todos cuantos podían acceder a sus beneficios.

En la mayoría de los casos, sucede que la indefinición de las poblaciones objetivo deja al programa en la ignorancia de a cuántas y a cuáles personas está dirigido. Por lo tanto, es probable, posible y usual que los programas atiendan sólo a aquellos fragmentos de la población objetivo que están en condiciones de cumplir los requerimientos de acceso a sus beneficios. Así pues, cuando la población objetivo no está definida, el otro fragmento de la población a la que pudo haber llegado el programa no sólo no está siendo atendido, sino que no existe en términos numéricos y, por tanto, no es posible saber quiénes ni cuántos son.

Otro problema relacionado con la confusión conceptual entre población objetivo y población potencial es la definición de los grupos poblacionales. En algunos casos las poblaciones objetivo, o son exageradas dejándolas sin mayor posibilidad de delimitación, o son delimitadas al extremo, lo que también hace imposible su estimación confiable, pues no se cuenta con la información estadística desagregada a ese nivel de detalle. Esto lleva a que un buen número de las poblaciones objetivo de los programas públicos tengan una definición narrativa, pero no cuantificable ni verificable.



**SEXTO:** Los requerimientos de acceso a los beneficios de los programas dan por hecho que la gente sabe cómo y, además, puede acceder a esos apoyos.

En el análisis de la segunda etapa de la investigación, específicamente cuando se analizaron a detalle las reglas de operación de los programas seleccionados, se identificó de forma recurrente que los requisitos de acceso a los beneficios de los mismos detonan un proceso burocrático que obligadamente deben seguir todas las personas a quienes están destinados esos recursos y que en la práctica suelen construir una cadena de restricciones.

Una constante que se identificó es que el diseño de los programas asume que todos los posibles destinatarios tienen capacidad de llevar a cabo gestiones y procesos burocráticos. Desde la mirada de la igualdad de trato, esto no sólo provoca asimetrías de información entre los posibles destinatarios –pues siempre habrá algunos más informados y apercibidos de los procesos administrativos que otros–, sino que confirma las desigualdades de origen entre quienes realmente cuentan con los medios para buscar esos respaldos ofrecidos por el Estado y quienes no los tienen. Si los programas incluyeran el criterio de la igualdad de trato desde su diseño inicial, esas restricciones serían tomadas en cuenta para reducir las barreras de entrada y conjurar el sesgo de exclusión que añaden durante su puesta en marcha.

En el mismo sentido, un problema identificado durante este análisis fue el de los requerimientos casi únicos para acceder a los beneficios de algunos de los programas. Particularmente, los que otorgaron apoyos para proyectos productivos y/o desarrollo comunitario, entre otros, exigieron que los individuos que integraron su población objetivo estuvieran organizados, tuvieran experiencia en trabajo grupal o incluso supieran integrar proyectos de trabajo, sin vincular esas restricciones de acceso a las condiciones sociales iniciales de las personas potencialmente atendibles por esos programas.

**SÉPTIMO:** Aunque se identificó una reducción en los niveles de exclusión programática en el periodo 2010-2012 con base en la unidad de análisis (población potencial u objetivo), la exclusión en sí misma y el problema de indefinición de la población destinataria queda latente.

Como se explica con amplitud en la última parte de esta investigación, ninguno de los programas presupuestarios estudiados durante el trienio –cuyos datos fue-

## CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES GENERALES

ron suficientes para ser evaluados— consiguió atender al conjunto de las personas a quienes estaban destinados, así fueran definidos como población potencial u objetivo.

Con independencia de las razones de orden operativo y presupuestario que puedan plantearse para explicar esos errores de exclusión, en ninguno de los casos pudo observarse una argumentación razonable y suficiente para justificar la falta de atención a la población en desventaja. La conclusión más relevante de este estudio es que, tras el conjunto de los enunciados planteados antes —y que están en el origen del diseño de los programas presupuestarios por medio de los cuales se realiza la mayor parte de la acción del gobierno— hay una consecuencia estadísticamente verificable que demuestra la existencia de un amplio grupo de personas que no consiguen el respaldo del Estado para superar sus condiciones vulnerables, a pesar de contar con características similares a quienes sí lo obtienen. Y en ninguno de estos casos, donde la desigualdad de trato se manifiesta con nitidez en la exclusión de unos frente a otros, pudo identificarse una causa razonable vinculada con la prioridad otorgada a los grupos más vulnerables o por criterios de igualación entre personas desiguales.

### Cuadro v.2 Porcentaje de población potencial excluida 2010-2012

AÑO	PROGRAMAS	% DE EXCLUSIÓN
2010	100	75.5
2011	100	70.0
2012	100	65.3

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de programas presupuestarios disponibles.

### Cuadro v.3 Porcentaje de población objetivo excluida 2010-2012

AÑO	PROGRAMAS	% DE EXCLUSIÓN
2010	95	45.1
2011	95	39.1
2012	96	30.3

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de programas presupuestarios disponibles.

Aunque es posible apreciar una disminución en el porcentaje de población excluida con base en el universo de población que se considere (potencial u objetivo), el problema de exclusión es persistente por lo que, en esta fase del análisis, cabe hacer dos advertencias. Primero, la existencia de una definición para la

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

población *potencial* y otra distinta para la población *objetivo*, es un hecho que, en sí mismo, genera desigualdad.<sup>64</sup> La segunda advertencia pertinente es que, aunque los programas presupuestarios presuntamente limitan su atención a una población específica (objetivo) este grupo tampoco es atendido en su totalidad, sin que exista una justificación válida para ello.

Como se muestra a continuación, al analizar la exclusión por grupo discriminado se obtiene que en promedio, en los tres años de estudio, la población potencial excluida asciende a 70.2% aun cuando presenta una disminución en el periodo de estudio. Al hacer el mismo análisis por población objetivo, esta cifra asciende a 38.16%. Desde estos dos miradores, llama la atención que el porcentaje de exclusión de población indígena, bien sea potencial u objetivo, aumenta 0.6%, según la población potencial y 3.7%, según la población objetivo. Asimismo, hay que destacar que al hacer el análisis de exclusión por población objetivo, el grupo de niños y niñas tiene una atención mayor a la originalmente planteada en 33 por ciento.

**Cuadro v.4** Porcentaje de población objetivo excluida por grupo discriminado 2010-2012

	2010		2011		2012	
	PROGS.	% DE EXCLUSIÓN	PROGS.	% DE EXCLUSIÓN	PROGS.	% DE EXCLUSIÓN
Población no vulnerable	67	74.9	67	69.2	67	64.5
Población adulta mayor	1	53.2	1	53.8	1	40.1
Personas indígenas	13	97.2	13	97.4	13	97.8
Mujeres	4	93.7	4	92.1	4	90.8
Niñas y niños	10	75.8	10	66.7	10	61.3
Personas con discapacidad	2	90.2	2	99.5	2	99.5
Más de 1 grupo vulnerable	3	1.2	3	1.0	3	0.8
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>75.5</b>	<b>100</b>	<b>70.0</b>	<b>100</b>	<b>65.3</b>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>64</sup> El primer grupo alude a la población total que presenta un problema o necesidad y el segundo grupo hace referencia a la población específica que un programa tiene planeado atender en un periodo de tiempo determinado, esta población específica puede coincidir, o no, con el total de la población afectada.

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES GENERALES

**Cuadro v.5** Porcentaje de población objetivo excluida por grupo discriminado 2010-2012

	2010		2011		2012	
	PROGS.	% DE EXCLUSIÓN	PROGS.	% DE EXCLUSIÓN	PROGS.	% DE EXCLUSIÓN
Población no vulnerable	62	54.1	64	50.3	65	42.3
Población adulta mayor	1	0.0	1	-7.0	1	12.8
Personas indígenas	13	83.5	13	83.3	13	87.2
Mujeres	4	77.0	4	72.1	4	62.1
Niñas y niños	10	-3.0	9	-26.0	9	-36.2
Personas con discapacidad	2	11.7	1	4.2	1	4.2
Más de 1 grupo vulnerable	3	1.1	3	0.9	3	0.6
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>	<b>45.1</b>	<b>95</b>	<b>39.1</b>	<b>96</b>	<b>30.3</b>

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, la exclusión también puede apreciarse con base en la dependencia responsable del programa estudiado. De acuerdo con la población potencial, en promedio para los tres años de estudio, la SEP presenta 67.36% de exclusión en sus programas, la Sedesol, 49.03% y la Secretaría de Salud, 46.4%. Según la población objetivo, la SEP presenta 33.76% de exclusión en sus programas, la Sedesol, 27.03% y la Secretaría de Salud, 1.9 por ciento.

**Cuadro v.6** Porcentaje de población potencial excluida por secretaría responsable 2010-2012

	2010		2011		2012	
	PROGS.	% DE EXCLUSIÓN	PROGS.	% DE EXCLUSIÓN	PROGS.	% DE EXCLUSIÓN
SEP	33	75.3	33	66.2	33	60.6
Sedesol	12	49.8	12	50.5	12	46.8
Salud	7	51.5	7	44.3	7	43.4
Otras	48	85.6	48	83.4	48	77.7
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>75.5</b>	<b>100</b>	<b>70.0</b>	<b>100</b>	<b>65.3</b>

Fuente: Elaboración propia.

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

**Cuadro v.7** Porcentaje de población objetivo excluida por secretaría responsable 2010-2012

	2010		2011		2012	
	PROGS.	% DE EXCLUSIÓN	PROGS.	% DE EXCLUSIÓN	PROGS.	% DE EXCLUSIÓN
SEP	32	46.7	33	31.9	33	22.7
Sedesol	44	28.2	45	27.8	46	25.1
Salud	7	9.2	5	-2.2	5	-1.3
Otras	12	62.9	12	62.5	12	49.6
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>	<b>45.1</b>	<b>95</b>	<b>39.1</b>	<b>96</b>	<b>30.3</b>

Fuente: Elaboración propia.

A la luz de la evidencia que se ofrece en este estudio, el conjunto de hallazgos muestra que el gobierno federal mexicano no consideró la igualdad de trato como un criterio fundamental en el diseño ni en la implementación de los programas presupuestarios que puso en marcha durante el trienio analizado, a pesar de que en ese lapso ya estaban en vigencia las normas que instruían a todas las dependencias públicas del país a razonar y justificar el uso de sus recursos en función del papel que le corresponde al Estado para producir condiciones de igualdad entre todas las personas.

Por el contrario, los datos disponibles no sólo permiten afirmar que, efectivamente, hubo desigualdad de trato en el conjunto del gasto público federal mexicano durante el periodo estudiado, sino que, además, ese criterio no fue tomado en cuenta en el diseño y la ejecución de la mayor parte de las políticas públicas que obtuvieron y ejercieron recursos públicos federales. Como pudo verse en el cuerpo de esta investigación, los datos son concluyentes sobre esa ausencia principal en las razones que justifican la acción del Estado por medio de sus políticas públicas.

Ahora bien, cabe recordar que la primera condición de existencia de una política pública es el reconocimiento oficial de un problema que lastima a la sociedad y que, eventualmente, puede ser corregido o mitigado mediante la intervención del Estado. La segunda es la definición explícita de ese problema, en términos tales que la acción promovida por el Estado contribuya a modificar las causas que lo generan. La tercera, es la puesta en acto de las decisiones factibles para afrontar esa definición del problema planteado y, enseguida, medir sus efectos y resultados. Pero dentro de esa secuencia formal, resulta imposible imaginar siquiera una política pública sin admitir que existe un problema público, que éste puede tener solución –o al menos, alguna salida– y que esa solución atraviesa por las decisiones tomadas por el Estado.

## CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES GENERALES

Hace diez años, el Estado mexicano admitió que la discriminación era un problema público. Sin embargo, no consiguió definirlo desde sus causas ni logró, en consecuencia, articular una acción conjunta y articulada para enfrentarlo. El reconocimiento se plasmó en la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación y en la creación del Consejo Nacional para prevenir ese fenómeno (Conapred), pero hasta ahora no se ha producido una política pública capaz de comprometer la acción coordinada del gobierno federal en conjunto ni mucho menos de los estados de la federación, en torno de una definición compartida sobre ese fenómeno.

Esto no significa, en absoluto, que el Estado no haya hecho nada. Paradójicamente –o de manera emblemática, según se prefiera– en la década que media entre la creación del Conapred y la redacción de esta investigación, la administración pública federal ha emprendido más acciones que nunca para reconocer y salvaguardar los derechos humanos y para proteger a los grupos más discriminados. Pero no lo ha hecho siguiendo una política pública de conjunto, sino promulgando leyes y construyendo instituciones encargadas fragmentariamente de esa tarea.

Este estudio ha surgido de esa convicción: desde las deliberaciones sostenidas en la Asamblea Consultiva de Conapred se han podido observar los éxitos de ese organismo en la construcción de una conciencia social cada vez más extendida sobre la discriminación y sus múltiples efectos, pero también se ha tomado nota de la carencia de una política pública basada en evidencias, para modificar sus causas y erradicarla, empezando por las rutinas presupuestarias del propio gobierno federal.

Hoy se constata que existe mucho más información pública que nunca sobre el problema que plantea la discriminación en México y que hemos sido testigos de la afanosa construcción de datos e interpretaciones que prueban tanto su existencia como sus consecuencias devastadoras en la sociedad mexicana.<sup>65</sup> Pero, también, se ha constatado que la multiplicación de normas y organismos destinados a combatirla ha relegado la lucha en contra de la discriminación al territorio acotado por esas instituciones.

De ahí la decisión de iniciar esta investigación en busca de indicadores que muestren el reconocimiento de ese problema público en el conjunto de las acciones emprendidas por el gobierno federal mexicano y no sólo entre los organismos

---

<sup>65</sup> Particularmente en referencia a los estudios pioneros publicados por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación: de un lado, la *Encuesta Nacional sobre Discriminación* de 2005 y 2010 (Enadis) y el *Reporte sobre la Discriminación en México*, coordinado por Ricardo Raphael, y publicado con el sello de Conapred y CIDE en 2012.

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

creados para atenderlo. Lo que se ha buscado es indagar la profundidad con la que el Estado mexicano ha asumido la lucha contra la discriminación, más allá de los limitados programas públicos destinados a reconocer su existencia. Y para ello, se ha elegido uno de los instrumentos principales de la política pública, que es el presupuesto de egresos.

La cuestión es si, luego de una década de haber hecho explícito el reconocimiento del problema planteado, el gobierno federal ha conseguido eliminar la discriminación de sus propias decisiones y acciones. Se considera que el mejor instrumento analítico para evaluar ese cambio es el gasto público: la forma en que se asigna y se gasta el dinero que pertenece a la sociedad. O dicho de otra manera: si reconocido el problema público de la discriminación, el propio gobierno federal ha conseguido prevenir y erradicar ese fenómeno en sus propias prácticas presupuestarias.

Los supuestos empleados son relativamente sencillos: primero, el cuestionamiento acerca de la visibilidad del gasto público federal, asumiendo que todo el dinero público ha de justificarse tanto en función de los resultados que se esperan de él, como de los objetivos que se persiguen. En este sentido, no se ha planteado la transparencia del gasto público –cosa que correspondería a otro nivel analítico– sino las justificaciones que se invocan para su ejercicio. En este estudio se ha querido indagar si el gasto público incorpora o no la igualdad de trato para todas las personas, como lo ordenan de manera explícita la Constitución y la LFEFD, en sus propósitos, sus objetivos puntuales y, en su caso, en sus reglas de operación. Así, se observa que, sin lugar a dudas, solamente un tercio del gasto para el trienio estudiado –2010 a 2012– podría vincularse en el mejor de los casos con la lucha contra la discriminación, sea o no parte del dinero que emplean los organismos creados para ese propósito.

El primer hallazgo fue que, aun con la mirada más generosa posible, solamente una porción menor del gasto programable pudo considerarse dentro de los criterios de igualdad de trato ordenados por las normas jurídicas, mientras que sólo 5% estuvo inequívocamente destinado a reducir la desigualdad entre los propios grupos discriminados y pudo ser evaluado en términos de poblaciones visibles y verificables.

Por otra parte, se revisó si los gastos efectivamente evaluables –a partir de la información provista por el propio gobierno– respondían a criterios de equidad entre los grupos de población a quienes estaban dirigidos. Dicho de otra manera, se investigó si el gobierno se había planteado una política de equidad de trato entre las personas a quienes se propuso atender, tomando en cuenta las muy diversas circunstancias en las que se encontraban, así como los diferentes objetivos que cada programa decía perseguir.

## CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES GENERALES

A partir de un método lógico de expectativas plausibles, la pregunta era si efectivamente los programas destinados a personas en situación vulnerable recibían recursos equivalentes. Y el resultado es que no hay evidencia para sostener tales expectativas; al contrario, en ningún caso se encontró evidencia de un patrón de equivalencia razonable. Aunque los programas invocaran propósitos muy similares y estuvieran dirigidos a personas en condiciones equivalentes, los recursos asignados a cada uno de ellos no sólo difirieron en proporciones injustificables, sino que al ser ejercidos reforzaron la desigualdad de trato —al menos en el ámbito presupuestario— que el Estado confiere a cada uno de esos grupos en particular.

Finalmente, se eligió para esta investigación un conjunto de cien programas presupuestarios que contaron con información suficiente, con el propósito de indagar si, dada una población claramente identificable de personas y objetivos a quienes esos programas estaban formalmente destinados, el dinero público efectivamente estaba llegando a ellas o si, por el contrario, había personas en condiciones equivalentes a las que los programas simplemente no llegaban, independientemente de su diseño o de sus limitaciones de implementación.

Se estimó así el nivel porcentual de exclusión y, una vez más, se encontraron errores de exclusión de casi 60%. Es decir, que más de la mitad de las personas que debieron ser atendidas por el Estado mexicano, a partir de las definiciones y de los datos ofrecidos por el propio gobierno federal, quedaron excluidas de la protección que esos dineros decían ofrecer, sin que hubiera una explicación plausible para justificarlo.

No está entre los propósitos de estas notas discutir las implicaciones teóricas de estos hallazgos en términos de la interpretación sobre la desigualdad de trato o de sus implicaciones sobre la discriminación. La intención es, en todo caso, dar paso a una reflexión acerca de la necesidad de establecer un criterio de igualdad de trato en el diseño de las políticas públicas, mostrando evidencia empírica que, a juicio propio, no sólo revela la ausencia de ese mirador en cada ejercicio fiscal, sino sus consecuencias presupuestarias.

Se aspira a mostrar que ese criterio igualitario no fue visible ni constatable en los datos ofrecidos por el gobierno durante el periodo estudiado, que las diferencias de asignación de recursos entre poblaciones equivalentes mostraron desigualdades inexplicables de asignación y, además, que hubo amplios grupos de población en situación vulnerable que fueron excluidos de los programas que buscaban atenderlos, sin que hubiera mediado alguna explicación pública razonable, tal como lo mandatan los criterios de derechos humanos.