

“

¿Cuántos programas
de gobierno definen
de forma clara
la población
a la que pretenden
favorecer?

III. La visibilidad como criterio de la igualdad de trato

Como se planteó en los apartados anteriores, esta investigación definió al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) como unidad primaria de análisis, asumiendo que dicha herramienta permite programar el gasto de los recursos federales recaudados. El PEF da la pauta de acción para la orientación, el destino y el tipo de gasto federal. De igual forma, en el PEF se especifica el monto y el destino de los recursos financieros que el gobierno requiere durante un ejercicio fiscal.

A partir de la información oficial disponible, se exploraron distintas posibilidades para operacionalizar el estudio de la desigualdad de trato y se identificaron las siguientes líneas de análisis:

1. Al asumir que el ejercicio presupuestal es el instrumento inmediato del gobierno para atender las demandas sociales, se consideró pertinente el aná-

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

- lisis de la asignación del gasto: cuánto se gasta, con qué objetivo y quién o quiénes se benefician de ello.
2. En este mismo sentido, fue necesario identificar cuántos programas de gobierno definen de forma clara la población a la que pretenden favorecer. Esta tarea se realizó con base, en primer lugar, en las matrices de indicadores para resultados y, en segundo lugar, con base en las Reglas de Operación del Programa.
 3. Por último, se determinó qué programas contaban con una población potencial claramente definida, estaban encaminados a disminuir la desigualdad social y disponían de un padrón de beneficiarios que permitiera identificar a la población efectivamente atendida.

La Matriz de Indicadores para Resultados como herramienta de análisis

Con base en los criterios mencionados, la tarea planteada en esta fase de la investigación consistió en identificar aquellos programas cuya información fuera pertinente para evidenciar la desigualdad de trato en los programas presupuestarios del ejercicio fiscal del periodo 2010-2012. En ese tenor, se estudiaron los objetivos y las metas de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para conocer en qué medida eran visibles los destinatarios y objetivos de un programa público determinado.

Cabe recordar que en México, en el marco de la Gestión por Resultados (GpR),³¹ la Administración Pública Federal adoptó en 2006 el proceso de Presupuesto Basado en Resultados (PbR). El PbR busca “integrar de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a estos.”³²

³¹ La gestión por resultados (GpR) es un enfoque del ciclo de vida de la administración de programas que integra una visión estratégica centrada en el alcance de objetivos, incorporando un mejor uso de estrategias, personas, recursos, procesos y medidas para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. El elemento esencial de la GpR se centra en el logro de resultados, la aplicación de la medición del desempeño continuo, el aprendizaje, el cambio y la presentación de informes de rendimiento.” CEPAL, División de Planificación de Programas y Operaciones, “Gestión por Resultados”. Disponible en: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/dppo/noticias/paginas/6/37206/P37206.xml&xsl=/dppo/tpl/p18f-st.xsl&base=/dppo/tpl/top-bottom.xsl>>, página consultada el 26 de agosto de 2014.

³² Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2008.

III. LA VISIBILIDAD COMO CRITERIO DE LA IGUALDAD DE TRATO

Para administrar dicho proceso se creó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), entendido como “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión.”³³ Para realizar dicha valoración se emplea la MIR, herramienta de planeación estratégica que, de acuerdo a la definición gubernamental, pretende:

- Establecer con claridad los objetivos del programa presupuestal y su alineación con los objetivos del Plan Nacional y Sectorial.
- Incorporar los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados.
- Identificar los medios para obtener y verificar la información de los indicadores.
- Describir los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlas.
- Incluir supuestos sobre riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.³⁴

Bajo tales lineamientos, el estudio de programas presupuestarios (Pp) con MIR es pertinente, debido a que este instrumento tiene la meta de “establecer con claridad los objetivos y resultados esperados de los programas a los que se asignan recursos presupuestarios”,³⁵ lo que le da sentido a la evaluación presupuestal. Ahora bien, para identificar la invisibilidad³⁶ a través de las MIR se siguieron los pasos que se muestran en el Gráfico III.1.

En primera instancia, se distinguió entre el Gasto Programable y el Gasto No Programable definidos en el PEF.³⁷ El primero de éstos soporta la operación de las instituciones del gobierno federal para que éstas, a su vez, den servicios como educación, salud, infraestructura, etc. En contraparte, el Gasto No programable

³³ SHCP, *Transparencia Presupuestaria, Sistema de Evaluación del Desempeño, Programas*, disponible en <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=6>>, página consultada el 15 de mayo 2014.

³⁴ SHCP, *Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*, 2010, disponible en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_construccion_mir_imp20100823_20.pdf>, página consultada el 15 de mayo de 2014. N. del E.: Las negritas en el texto son del autor.

³⁵ SHCP, *Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*, 2010, *op. cit.*

³⁶ Como se mencionó en la introducción de este estudio, por invisibilidad se entiende que es imposible apreciar quiénes son los destinatarios potenciales del gasto público y/o cuáles son los objetivos específicos que se persiguen los programas presupuestarios.

³⁷ El Gasto No Programable se destina al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la ley, por ejemplo, deuda pública y participaciones a los estados. Por tal motivo, al tener una población pre establecida y no estar destinado a atender las demandas de la población, no se consideró este tipo de gasto en el análisis.

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

Gráfico III.1 Criterios de selección del universo de estudio

1. División entre Gasto Programable y Gasto No Programable
2. Gasto Programable con MIR (GPM)
3. GPM con Población Objetivo Definida (GPM/PD)
4. GPM/PD con objetivo encaminado a disminuir la desigualdad (GPM/PD/D)
5. GPM/PD/D con Padrón de Beneficiarios

Fuente: Elaboración propia.

es aquel que, por su naturaleza, no es posible identificar mediante un programa presupuestario específico, por ejemplo, intereses y gastos de la deuda, participaciones a entidades federativas y municipios, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, etc.³⁸ Por tal motivo, este último tipo de gasto no fue considerado en el estudio y se dio, en cambio, prioridad al análisis del gasto programable debido a que es el gasto destinado a la atención de las demandas sociales.

Ahora bien, cabe mencionar que los programas federales están integrados por cinco temas generales, que incluyen 19 modalidades clasificadas de la siguiente forma:

Cuadro III.1 Modalidades de los programas presupuestarios

DEFINICIÓN	MODALIDAD
Subsidios	(S y U)
Desempeño de las funciones	(E, B, P, F, G, A, R y K)
Administrativos y de apoyo	(M, O, W)
Compromisos de gobierno federal	(L y N)
Obligaciones del gobierno federal	(J, T, Y y Z)

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la SHCP.

Al mismo tiempo, el gasto programable se divide en las categorías de “apoyo” y “estratégico”. La primera obedece a aquellos programas destinados al quehacer institucional, que realizan funciones de control y solventan demandas de las propias instituciones. Por su parte, los programas estratégicos solventan demandas

³⁸ SHCP, *Presupuesto ciudadano*, 2013, disponible en <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=347>>, página consultada el 15 de mayo de 2014.

III. LA VISIBILIDAD COMO CRITERIO DE LA IGUALDAD DE TRATO

sociales y económicas de la sociedad o de un área de enfoque. A estos últimos se les estableció la obligatoriedad de la elaboración de las MIR y por tal motivo forman un elemento de gran relevancia en esta investigación. Los programas obligados a contar con MIR obedecen a las modalidades que se muestran en el siguiente cuadro.

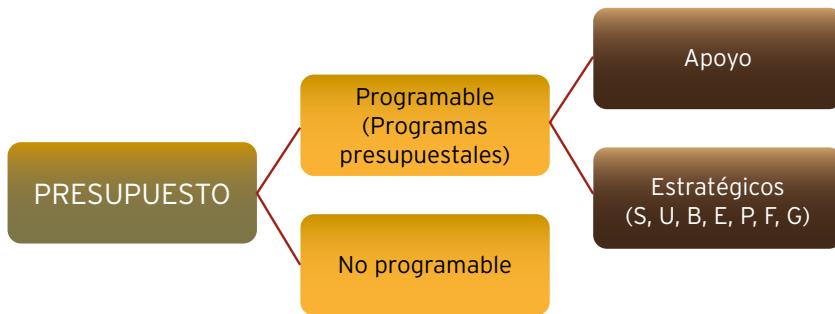
Cuadro III.2 Programas presupuestarios obligados a contar con MIR (Estratégicos)

MODALIDAD	DEFINICIÓN
S	Subsidios sujetos a reglas de operación
U	Para otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, mediante convenios
E	Actividades del sector público para satisfacer demandas de la sociedad
B	Provisión de bienes públicos
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas
F	Promoción y fomento
G	Regulación y supervisión

Fuente: SHCP, *Evaluación del sistema de presupuesto por resultados 2012*

En síntesis, y con base en los elementos referidos, esta etapa del estudio empleó los programas presupuestarios que forman parte del gasto programable y además se encuentran bajo la modalidad de “estratégicos” (el gráfico III.2 sintetiza dicha selección).

Gráfico III.2 Clasificación presupuestal



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP.

Antes de continuar, vale la pena mostrar el comparativo entre la información oficial que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la infor-

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

mación a la que se tuvo acceso en este análisis. En primer lugar, se presenta el comparativo entre el gasto neto total programable para los tres años en cuestión y, posteriormente, se presenta el comparativo entre el número de programas presupuestarios existentes, y disponibles, para el periodo de estudio.

En los primeros dos años, el presente análisis identificó que el presupuesto de los programas que efectivamente cuentan con MIR son tres puntos porcentuales por debajo de lo publicado por la SHCP, mientras que en 2012 el presupuesto estuvo por arriba en uno por ciento. La razón de esta variación, como se muestra en el cuadro III.4, es que no todos los programas que reporta la SHCP que tienen MIR están disponibles. En el caso de 2010 existen 35 Programas presupuestales (Pp) que no fueron localizados, mientras que en 2011 y 2012 la diferencia fue de un solo programa.

También se puede observar que en los tres años de análisis aumentó el presupuesto que cuenta con este instrumento de evaluación, casi 30%. En 2010, 486 Pp contaban con MIR, lo que equivalía a 41% del presupuesto; para 2012 eran 701 programas, alcanzando 70% del presupuesto programable. Aunque este es un avance considerable, hace falta un análisis que permita visualizar la utilidad y pertinencia de la información que se encuentra en estas matrices para la evaluación y mejora de los Pp.

Cuadro III.3 Gasto neto total programable 2010-2012, con información del desempeño (millones de pesos corrientes)

	2010		2011		2012	
Gasto prog. neto asignado PEF	2 425 552.67**		2 622 527.88**		2 869 583.05**	
GASTO	Datos de la SHCP	Análisis CIDE*	Datos de la SHCP	Análisis CIDE*	Datos de la SHCP	Análisis CIDE*
Gasto asociado a programas pres. con MIR	1 072 064.0**	994 856.4*	1,258 231.8**	1,173 271.6*	1,980 012.3**	2 014 508.8*
% Gasto prog. con MIR (PEF)	44.1%**	41.0%*	47.9%**	44.7%*	69.0%**	70.2%*

Fuente: Elaboración propia.

* Elaboración propia con base en la información disponible en SHCP, Transparencia Presupuestaria, Sistema de Evaluación del Desempeño, Programas.

** Datos oficiales de la SHCP publicados en Evaluación del sistema de presupuesto por resultados, 2012, *op. cit.*

III. LA VISIBILIDAD COMO CRITERIO DE LA IGUALDAD DE TRATO

Cuadro III.4 Programas presupuestarios existentes, 2010-2012

	2010		2011		2012	
Número de Pp	1,187**		1,185**		1,057**	
TIPO DE PROGRAMAS	Datos de la SHCP	Análisis CIDE*	Datos de la SHCP	Análisis CIDE*	Datos de la SHCP	Análisis CIDE*
Programas presupuestarios obligados (S, U, B, E, P, F y G)	596**	460*	608**	564*	ND***	633*
Programas presupuestarios con MIR (PEF)	521**	486*	595**	594*	700**	701*

Fuente: Elaboración propia.

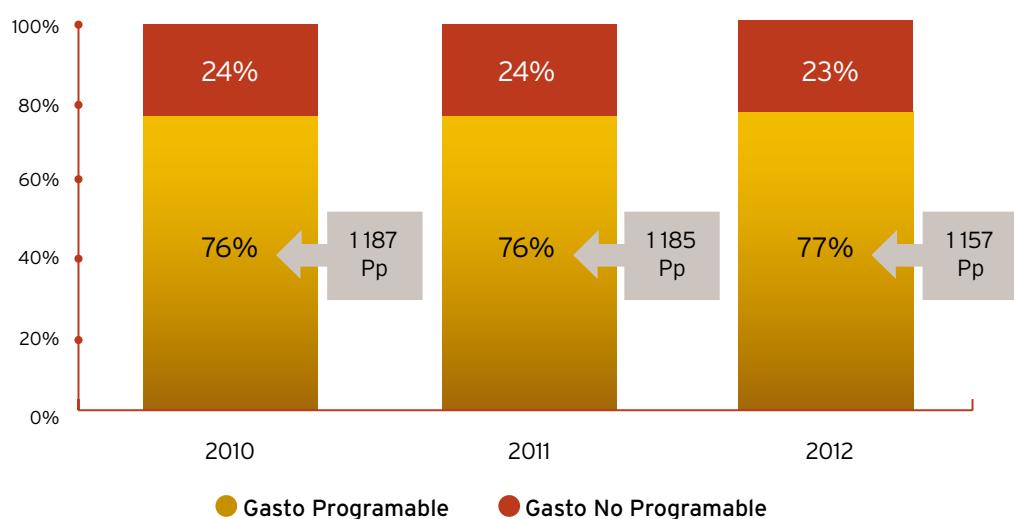
* Elaboración propia con base en la información disponible en SHCP, Transparencia Presupuestaria, Sistema de Evaluación del Desempeño, Programas.

** Datos oficiales de la SHCP publicados en Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados, 2012, *op. cit.*

*** No disponible.

Por lo que hace a la división del gasto, se aprecia que el gasto programable en el periodo de estudio es prácticamente el mismo (76% para 2010 y 2011, y 77% para 2012), con una variación mínima en el número de programas entre 2010 y 2011. Sin embargo, para 2012 hay una reducción de 128 programas presupuestarios, probablemente esta situación se deba a una fusión entre algunos de ellos.

Gráfico III.3 División del gasto



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por la SHCP.

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

En cuanto al segundo criterio de selección del estudio (gasto programable con matrices), vale la pena señalar que el análisis de los programas con MIR se llevó a cabo a partir del Consolidado del Sistema de Evaluación de Desempeño y la información disponible en el portal de Transparencia Presupuestaria, ambos publicados por la SHCP.

Para 2010, los programas presupuestarios obligados a contar con MIR fueron 596,³⁹ sin embargo, al buscar estos programas en el portal de la SHCP sólo se encontraron 430 programas con matrices. Adicionalmente, cabe señalar que existen 27 programas no obligados que cuentan con MIR, por tal razón el universo de programas con matrices que reporta la SHCP fue en total de 521 para 2010. Por lo que hace a esta investigación, se encontraron, en total, 487 programas con MIR para el año citado, lo que representó el 31% del PEF.

Para 2011 los programas presupuestarios obligados aumentaron a 608, sin embargo, únicamente pudo corroborarse la existencia de 564. Además, se adicionaron 30 programas que no estaban obligados a contar con MIR, pero que contaban con una, por lo que para 2011 analizamos en total 594 programas, equivalente a 34% de los PEF. Cabe señalar que para este año la diferencia entre el número de Pp reportados por la SHCP y los encontrados en el análisis fue de solo un programa.

Finalmente, para 2012 se encontraron 633 matrices de programas presupuestarios obligados, más 68 MIR adicionales de otros programas que pertenecen al presupuesto programable pero no están forzados a contar con este instrumento de evaluación. En total para este año se analizaron 701 programas que corresponden a 54 por ciento. Al igual que en 2011, tampoco se encontraron variaciones importantes entre la información oficial y la revisión que se realizó sobre las matrices de los programas. Los resultados de este criterio de análisis pueden apreciarse en el gráfico III.4.

En el periodo de estudio, se visualiza un aumento en el número de programas con matrices de indicadores, particularmente, dicho aumento es significativo entre 2011 y 2012. Al respecto, cabe considerar dos aspectos, primero la cantidad de programas con MIR y la calidad de la información que proporciona dicho instrumento.

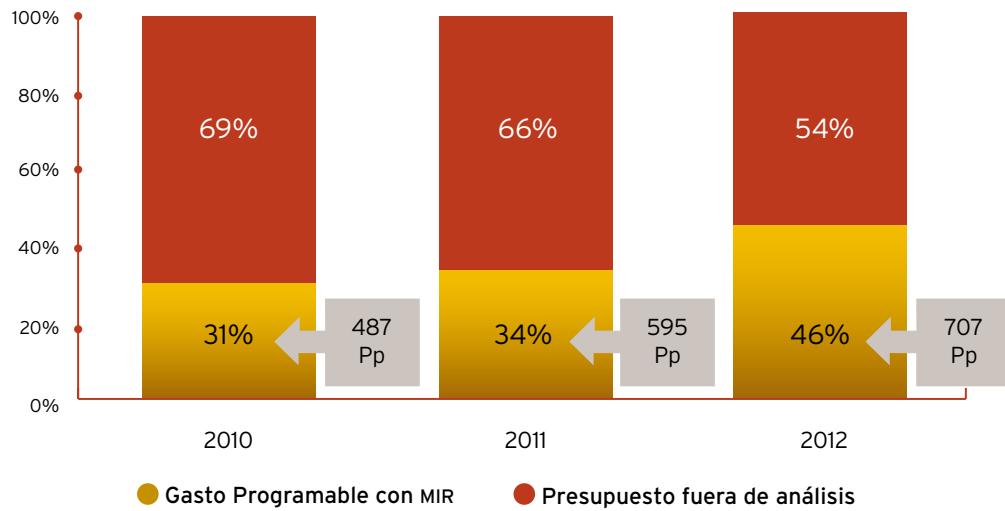
En cuanto a la cantidad de programas presupuestarios con Matrices, es relevante y pertinente el aumento que se aprecia en el periodo de estudio, sin embargo,

³⁹ Esta información fue presentada en el Consolidado del Sistema de Evaluación de Desempeño de la SHCP.

III. LA VISIBILIDAD COMO CRITERIO DE LA IGUALDAD DE TRATO

para 2012 más de la mitad de los programas públicos no contaban con una herramienta de planeación estratégica que facilitara su monitoreo, seguimiento y evaluación y, por ende, permitiera emitir recomendaciones sobre el ejercicio de dicho gasto.

Gráfico III.4 Gasto programable con MIR



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por la SHCP.

Por su parte, la calidad de la información arrojada por las matrices de indicadores es un tema diferente. Aunque no es el objeto de estudio de esta investigación, vale la pena mencionar que en 2010 Coneval⁴⁰ identificó que solo 22% de las MIR disponibles para ese año eran consistentes, 50% fueron Matrices parcialmente consistentes y 28% restante contaba con indicadores de consistencia insuficiente. Adicionalmente, Coneval reportó que 56% de las Matrices disponibles para ese año no contaban con los indicadores necesarios para el seguimiento del programa presupuestario que atendían, 34% de las Matrices reportaron posibles mejoras y sólo 10% contaba con indicadores relevantes. Debido a que el gobierno federal ha definido a las MIR como un instrumento para ordenar objetivos, indicadores y metas de cada programa presupuestario, los datos presentados no deben tomarse con trivialidad. La información contenida en este instrumento de análisis es de gran relevancia para dar seguimiento al ejercicio del gasto público en atención a las demandas sociales.

⁴⁰ Coneval, *Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados 2010*, México, 2010, disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Monitoreo%20de%20programas%20sociales/Diagnostico_de_Matrices_de_Indicadores_2010.pdf>, página consultada el 26 de agosto de 2014.

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

Análisis de programas presupuestarios con MIR

Una vez concluido el análisis del gasto y definido el universo de programas que cuentan con Matriz de Indicadores para Resultados, el tercer paso en esta fase del estudio consistió en realizar un estudio detallado de dichos programas. Este análisis consistió en determinar si el programa tenía una población potencial claramente definida y, posteriormente, si estaba dirigido a la disminución de la desigualdad social.

Para catalogar si el programa contaba con una población potencial definida se revisaron los objetivos del eje de política pública, los objetivos del programa y objetivos de la entidad responsable del programa. Asimismo, se revisaron los elementos publicados en la MIR, a saber: fin, propósito, actividades y componentes. En esta revisión se buscó que hubiera claridad en la definición de los destinatarios que se intentaba beneficiar con el programa en cuestión.

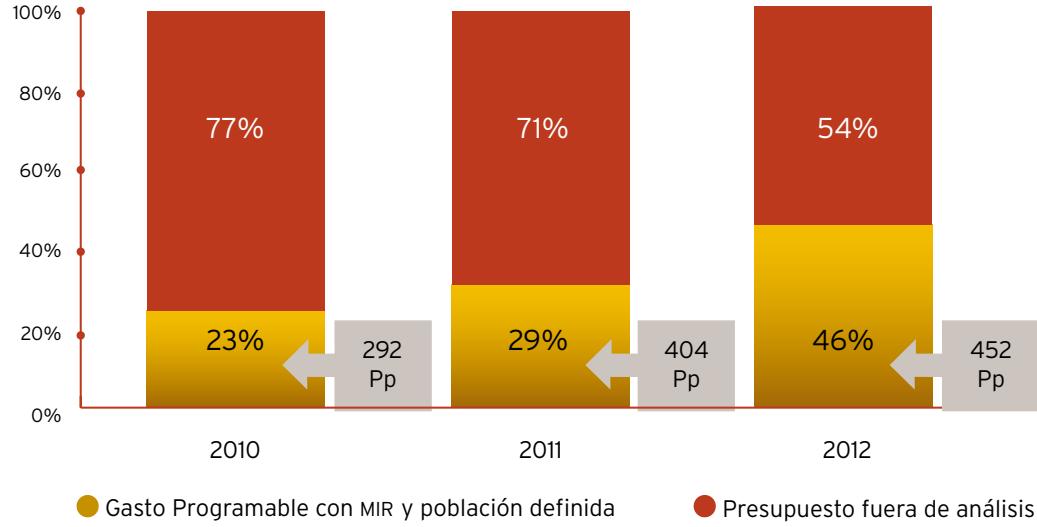
Cabe señalar que por *población definida* nos referimos a un grupo específico de la población a la que está dirigido el beneficio. Es por ello que se descartaron todos aquellos programas que contaban con una definición general, como por ejemplo: “todos los mexicanos”, “la sociedad mexicana”, “la sociedad en general”, “la población”, “las personas”, etc. Tampoco se incluyeron aquellos programas que hacían referencia a la atención de algún sector general, como el sector agrícola, industrial, minero, público, privado, social, etc. Estas definiciones tan amplias hacen imposible cuantificar a la población beneficiaria potencial de los programas, y por lo tanto, impiden saber si realmente el beneficio alcanzó a sus destinatarios finales.

Se consideraron en cambio, aquellos programas cuya matriz definía como destinatario a un grupo claramente identificable, tales como: “ciudadanos de 60 años o más”, “estudiantes de quinto y sexto grado de primarias públicas”, “investigadores registrados en el Archivo General de la Nación”, “población indígena que vive en las áreas de atención prioritaria del PRODEFOR”. En los anexos IV al XII se incluyen las listas de las poblaciones definidas y no definidas, así como el listado de programas considerados con población definida para los tres años de estudio.

Con base en el análisis detallado de los 487 programas con MIR en 2010, se puede decir que 292 programas cuentan con una población potencial definida, lo que equivale casi a 23% del PEF. En 2011 el número de programas con población definida aumentó en más de 30%, habiendo 404 programas que cumplieron con este criterio, sin embargo, en términos de presupuesto únicamente corresponde a 29%. Para 2012, los programas que se sabía a quién iban dirigidos específicamente ascendieron a 482, lo que representa 32% del PEF.

III. LA VISIBILIDAD COMO CRITERIO DE LA IGUALDAD DE TRATO

Gráfico III.5 Gasto programable con MIR y población definida



Fuente: Elaboración propia con base en la información presentada por la SHCP.

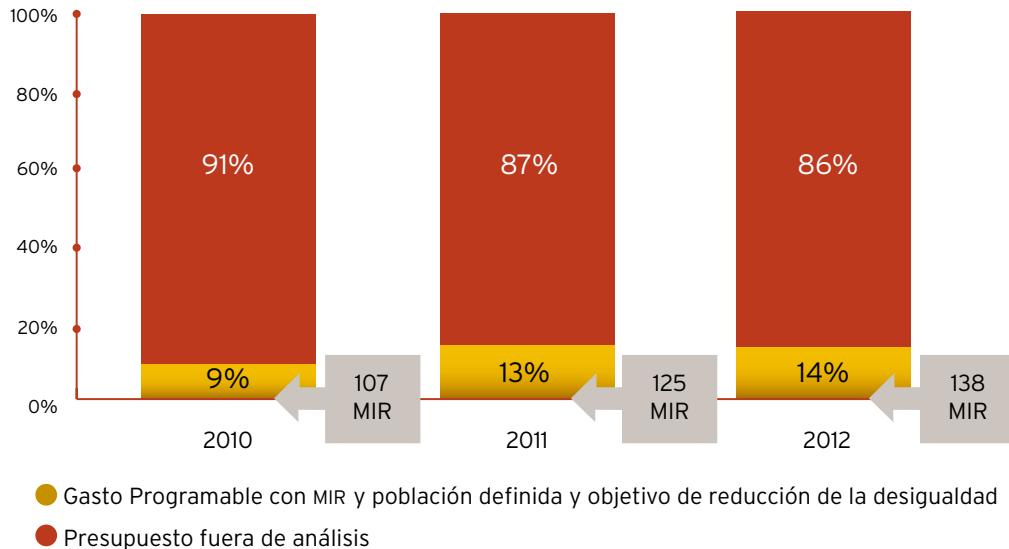
En estos tres años observamos una mejora en la definición de la población a la que van dirigidos los programas. Sin embargo, ello resulta insuficiente, ya que los datos revelan que únicamente 32% del PEF tiene un destino definido, mientras que casi 70% restante no lo hace. Esta situación puede tener implicaciones desfavorables, tanto en la implementación como en la evaluación del programa en cuestión, ya que no se sabe con precisión a quiénes está dirigido el apoyo o la mejora perseguida.

El cuarto paso en esta etapa de la investigación fue analizar si el programa estaba encaminado a atender la desigualdad social. Para ello, se revisó el eje de política pública con el que el programa se alineaba con el Plan Nacional de Desarrollo. En este caso se buscó que el objetivo hiciera explícita la tarea de reducir algún tipo de rezago o desigualdad, así como la atención a un grupo en situación vulnerable, por ejemplo, “Eliminar cualquier discriminación por motivos de género”, “Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales”, “Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano”, etcétera.

En el Anexo XIII se indica el listado de objetivos considerados en el estudio como encaminados a la atención de la desigualdad social.

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

Gráfico III.6 Objetivo de reducción de la desigualdad



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP.

Derivado de esta fase del estudio, se puede decir que para 2010 únicamente 107 programas presupuestarios con MIR, que representaban 9% del PEF, estaban destinados a mejorar las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos. Para 2011 esta cantidad aumentó, tanto en presupuesto como en número de programas; es así que 13% del PEF se destinó para esta causa a través de 125 programas correspondientes a distintas secretarías. Finalmente, en 2012, se encontraron 138 Pp con MIR, equivalentes a 13.5% de PEF que tenía el objetivo explícito de la reducción de la desigualdad. Aunque entendemos que la naturaleza de los programas presupuestarios está dirigida a la atención de una múltiple gama de necesidades es interesante observar que menos de 15% de ellos está dirigido puntualmente a la atención de los grupos más desfavorecidos o en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, una vez definido este universo, nos dimos a la tarea de analizar las características particulares de cada uno de los programas identificados. Para ello, se buscaron reglas de operación, lineamientos, manuales, documentos descriptivos, evaluaciones y padrones de beneficiarios. Este último criterio fue determinante, ya que el padrón de personas atendidas permitió contrastar la diferencia entre la población objetivo con aquella efectivamente atendida.

La mayoría de los padrones de personas atendidas por los programas con los que se trabajó en este estudio provienen del Sistema Integral de Información de Pa-

III. LA VISIBILIDAD COMO CRITERIO DE LA IGUALDAD DE TRATO

drones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), perteneciente a la Secretaría de la Función Pública (SFP), aunque algunos padrones se obtuvieron directamente de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y otros de la base que publica el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) en su portal electrónico.

Sobre esta fase de la investigación cabe señalar que el SIIPP-G es una herramienta informática a cargo de la SFP, específicamente de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental. Esta herramienta permite “integrar los padrones de los programas de la Administración Pública Federal y, en su caso, de las entidades federativas y municipios, en un sistema de información que facilite la planeación estratégica, la ejecución eficaz y la evaluación integral de la política distributiva del país, favoreciendo y garantizando en forma progresiva mayor equidad, transparencia, simplificación administrativa, eficiencia y efectividad.”⁴¹

De tal forma que, en teoría, uno de los principales beneficios de este sistema es el de “identificar beneficiarios y derechohabientes de los programas federales para evaluar el impacto, la eficacia y la cobertura de los mismos”.⁴²

A pesar de estos lineamientos normativos, debe señalarse que no existía, al momento de esta investigación, un mecanismo vinculante que obligara a las dependencias gubernamentales responsables de algún programa presupuestario a entregar sus padrones de beneficiarios a la SFP, si es que acaso existiera uno. Es decir, aunque la SFP está facultada para solicitar y recopilar los padrones de beneficiarios de los programas presupuestarios, las entidades gubernamentales no están obligadas a entregarlos sin que exista una sanción para ello. Asimismo, en los casos en los que existía información, ésta no necesariamente estaba homologada con los datos que solicitaba la SFP.

Por último, vale la pena mencionar que la información recibida por la SFP no era validada sino simplemente almacenada en el sistema. Por tales motivos fue de gran complejidad recopilar y acceder a esta información que, a pesar de ser oficial, puede tener errores de origen. Para el periodo de estudio, el SIIPP-G reportó contar con 49 padrones de beneficiarios en 2010, 83 en 2011 y 114 en 2012.

La utilización de los padrones de población atendida son cruciales para poder realizar una *proxy* de la desigualdad de trato ya que a partir del gasto del PEF

⁴¹ SFP, *Sistema integral de información de padrones de programas gubernamentales*, disponible en: <<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/uegdg/siipp-g.html>>, página consultada el 26 de agosto de 2014.

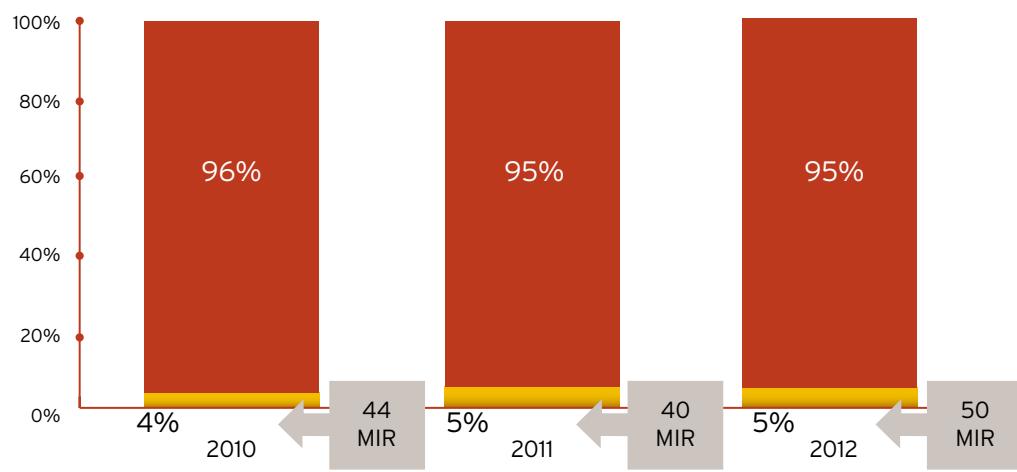
⁴² *Idem*.

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

desde los programas presupuestarios se puede observar aquella población que debiendo ser atendida, no lo fue.

Así pues, el universo final que se identificó en esta investigación agrupa aquellos programas que: 1) cuentan con MIR, 2) definen claramente a su población potencial, 3) están explícitamente enfocados a la reducción de la desigualdad social y además, 4) disponen de un padrón de destinatarios de acceso público.

Gráfico III.7 Programas con Padrones de población atendida de acceso público



● Gasto Programable con MIR, población definida y objetivo de reducción de la desigualdad y padrón de beneficiarios

● Presupuesto fuera de análisis

Fuente: Elaboración propia con base la SHCP.

Con base en la información presentada, se puede decir que para 2010 únicamente contamos con 44 programas que cumplieran con todos los requerimientos: tener con MIR, una población definida, un objetivo de reducción de la pobreza o disminuir la desigualdad y tener padrón de beneficiarios. Es decir, solo 4% de todo el presupuesto federal puede ser evaluado en los términos de este estudio. En 2011 y 2012, el presupuesto auditável es tan solo de 5% del PEF con 40 y 50 programas presupuestales respectivamente.

A partir de estos resultados podemos afirmar que 95% del presupuesto no hace visible a la población que pretende beneficiar. Es decir, la herramienta primaria del gobierno para atender las necesidades sociales (el presupuesto de egresos) únicamente permite observar 5% a destinatarios claramente definidos, define un objetivo específico de atención a la desigualdad social y además permite identi-

III. LA VISIBILIDAD COMO CRITERIO DE LA IGUALDAD DE TRATO

ficar, mediante padrones de beneficiarios, a quienes tuvieron acceso al apoyo de un programa presupuestario determinado. Por tales motivos, se considera pertinente incorporar a los padrones información relevante que permita identificar con mayor facilidad a las personas en relación con sus identidades, mismas que podrían estar asociadas a los motivos prohibidos de discriminación, tales como: discapacidad, grupo étnico, edad, sexo, etc.