



**OXFAM**  
México



LA  
**(OTRA) MAFIA**  
**DEL PODER**

Corrupción y desigualdad en México

# OXFAM MÉXICO, SEPTIEMBRE DE 2020

*ESTE DOCUMENTO HA SIDO ESCRITO POR:*



## VIRIDIANA RÍOS

Analista política y Doctora en Gobierno por la Universidad de Harvard. Estudia violencia y corrupción en México. Cofundadora de “**Fuiste Tú**”, proyecto de la sociedad civil que busca dar a conocer y analizar dónde y cómo se pierde el dinero público en México.

## OXFAM MÉXICO

Oxfam México es parte de un movimiento global que trabaja en 67 países para poner fin a la injusticia de la pobreza y acabar con la desigualdad.

Protegemos y reconstruimos vidas cuando sucede un desastre, combatimos la discriminación y la violencia contra las mujeres, defendemos los derechos de las personas y comunidades indígenas y luchamos para garantizar el acceso equitativo a los bienes comunes naturales.

A través de la investigación y la implementación de programas y campañas, combatimos la desigualdad extrema y trabajamos con otras personas para lograr que todos los seres humanos puedan ejercer plenamente sus derechos y disfrutar de una vida digna.

[www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org)

# ÍNDICE

Índice de contenidos	2
Prólogo	3
Agradecimientos	4
Resumen ejecutivo	5
Corrupción y desigualdad en México	10
I. Las “corrupciones” de México	13
II. Metodología	19
III. Irregularidades en el gasto público	23
IV. ¿Qué tanto afecta la corrupción al potencial redistributivo del gasto público?	27
V. El círculo vicioso de la desigualdad y la corrupción en México	38
VI. Recomendaciones	43
VII. Conclusión	47
Referencias	49
Apéndice metodológico	53

# PRÓLOGO



## ¿QUIÉN ES “LA (OTRA) MAFIA DEL PODER”?

La mafia conformada por las personas que se benefician de los mecanismos de corrupción en programas y gasto social, y que impiden que los recursos que el Estado Mexicano invierte para el combate a la pobreza (becas, hospitales, apoyos, etcétera) lleguen a las personas destinatarias legítimas.

Según la Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad, la corrupción es el segundo problema más importante del país, solo después de la inseguridad. Más aún, los recientes señalamientos realizados por el exdirector de Petróleos Mexicanos confirman esta percepción y apuntan hacia una red de complicidad que involucra las más altas esferas del poder político y económico del país.

Combatir la corrupción importa porque ésta genera desconfianza en el gobierno, debilita el pacto social y disminuye recursos que deberían utilizarse para obras públicas, servicios y, en general, garantizar los derechos de todas las personas. Este informe aporta una nueva razón: **la corrupción afecta más a quienes menos tienen.**

De cada diez pesos que se pierden en potenciales actos de corrupción, cinco están destinados a gasto social.

La evidencia es muy clara: **se pierde más dinero en los programas con mayor potencial redistributivo, en las regiones más pobres y en las acciones más útiles para combatir la pobreza** tales como políticas y servicios de salud, educación y desarrollo.

Es fundamental que la agenda anticorrupción y la mirada pública se enfoque para no solo vigilar las grandes obras sino también a las universidades, hospitales, becas y programas sociales. Más aún, es fundamental redoblar esfuerzos en transparencia, rendición de cuentas y contraloría social, pero con conciencia del impacto de la corrupción en la desigualdad. De lo contrario, continuaremos con procesos de obra pública que satisfacen todos los estándares internacionales, mientras que la política social continúa siendo el botín de la (otra) mafia.

En el actual contexto de la emergencia sanitaria de COVID-19, este esfuerzo anticorrupción es más importante que nunca. Cada peso invertido en solucionar la actual crisis debe llegar a su lugar para que todas las personas cuenten con acceso a los servicios de salud y apoyos económicos.

Este informe muestra que erradicar la corrupción en México no solo es un deber ético y representaría un gran ahorro a las finanzas públicas, sino que también **puede ser uno de los caminos más efectivos para construir un país más igualitario.**

- Oxfam México

# AGRADECIMIENTOS

*Este estudio no hubiera sido posible sin el apoyo de muchas personas, pero sobre todo del equipo de Oxfam México.*

Queremos agradecer a Milena Dovalí, Ricardo Fuentes-Nieva, Rocío Stevens, Nanya Sudhir y Diego Vázquez. Asimismo, a nuestros revisores, Rodolfo de la Torre y Luis Ángel Monroy-Gómez-Franco, quienes nos dieron comentarios e hicieron del documento un estudio más completo. El colectivo FuisteTú? y la Auditoría Superior de la Federación fueron clave para el acceso a datos. En específico, Omar Espejel, Rubén Linares, José Octavio López Presa, María Montoya, Isabel García y Benjamín Fuentes. Mylene Cano fungió como investigadora en una primera versión de este documento. Nuestras coders Paola Vela, Montserrat Alonso y Georgina Jiménez hicieron una labor crítica que permitió que este reporte viera la luz. Finalmente, queremos agradecer también a los académicos que nos inspiraron para realizar este trabajo. Nora Lustig y John Scott para nuestra metodología, y los estudios de Gerardo Esquivel, Facundo Alvarado, Gonzalo Hernández Licona, Victor Alfredo Bustos, Gerardo Leyva, Luis Felipe López Calva, Marcelo Delajara, Roberto Vélez y Edgar Martínez Mendoza.

# RESUMEN EJECUTIVO

*Este documento muestra que la corrupción sucede con mayor frecuencia donde menos debería suceder:*

**EN LOS PROGRAMAS SOCIALES QUE ATIENDEN LAS NECESIDADES DE LOS MÁS POBRES Y QUE MÁS PODRÍAN REDUCIR LA DESIGUALDAD.**

La corrupción, entendida en este documento como irregularidades en el gasto público, afecta más a los más vulnerables y reduce la capacidad del Estado para distribuir el ingreso. Pensar que el problema de corrupción en México se concentra en las grandes obras de infraestructura parece ser un error de percepción. De hecho, según datos de la Auditoría Superior de la Federación solo el 14 % del dinero que no se ha podido aclarar o recuperar está relacionado con gasto en infraestructura: el gasto en desarrollo social representa el 53 %.

Nuestros resultados muestran que la corrupción tiende a suceder con más frecuencia en las partidas y programas de gasto que más podrían beneficiar a los pobres y reducir la desigualdad. De un total de 492 mil millones de pesos que no se han podido comprobar desde el año 2000, se encontró que los malos manejos se concentran en:

**1** Programas y partidas que tienen mayor potencial de mejorar la distribución del ingreso  
**\$132 MIL MILLONES DE PESOS.**

**2** Municipios con mayor pobreza  
**\$4 MIL MILLONES DE PESOS.**

**3** Gastos relacionados con desarrollo social  
**\$263 MIL MILLONES DE PESOS.**  
Asimismo, encontramos evidencia de casos de nepotismo, negligencia y violaciones a la normatividad por parte de los administradores públicos en municipios de alta pobreza.

*Es por ello que la misión de este documento es hacer un llamado a una lucha anticorrupción que sea socialmente justa, es decir, que se enfoque en tener un Estado con suficiente presencia para que, el gasto social llegue a donde debe llegar.*

# DESTACAN 3

## RESULTADOS

### *La corrupción se concentra en los programas con capacidad de reducir la desigualdad.*

El 10 % de las partidas y programas más redistributivos concentran el 47 % del dinero que no ha podido ser comprobado ante la auditoría, lo que se traduce en **132 mil millones de pesos perdidos**. Esta cantidad podría dar 10 mil pesos al 10 % de la población con menores ingresos en el país, monto que supera seis veces el ingreso mensual promedio de estas personas. Visto de otro modo, este dinero equivale a todos los recursos con los que contó el gobierno del estado de Oaxaca durante 2017. Entre las partidas más redistributivas —como las destinadas a educación básica—, **las irregularidades se concentran en los estados con mayor rezago educativo: Michoacán, Veracruz y Oaxaca.**

**La corrupción es más común en los municipios más pobres.** El 16 % del dinero público perdido a nivel municipal se concentra en el 10 % de los municipios más pobres. En otras palabras, **hay 4 mil millones de pesos perdidos en los municipios más vulnerables de nuestro país. El dinero público destinado a los más pobres «desaparece» casi tres veces más que el dinero destinado a los más ricos.**

**Hay mayor corrupción en gasto destinado al desarrollo social.** El 53 % del dinero público cuyo uso no ha podido ser comprobado ante la Auditoría Superior de la Federación se encuentra en gastos de educación, salud o programas sociales (\$263 mil millones de pesos). El mal manejo de los recursos públicos impide que el gobierno pueda utilizar las principales herramientas que tiene para reducir la desigualdad. **Las irregularidades que encontramos en materia de educación equivalen a una tercera parte de todo el presupuesto asignado al ramo de educación pública en 2019, y las de salud suman siete veces los recursos destinados a la prevención y control de enfermedades.** La totalidad de las irregularidades encontradas en programas sociales son suficientes para igualar 1.7 veces el presupuesto del programa de Jóvenes Construyendo el Futuro en 2019, una de las políticas insignia del gobierno actual.



*Al analizar programas con alto potencial para reducir la desigualdad, se hallaron casos particularmente preocupantes:*

**En materia de salud,** hay irregularidades abismales en los recursos federales transferidos a las entidades en las que no se ha podido comprobar el uso de **46 mil millones de pesos.** Estos recursos deberían servir para dar servicios de salud a quienes no cuentan con empleo o trabajan por cuenta propia, pues tienden a ser las personas más vulnerables. Esta cantidad de dinero bastaría para construir un Hospital Regional de Alta Especialidad en cada estado del país.



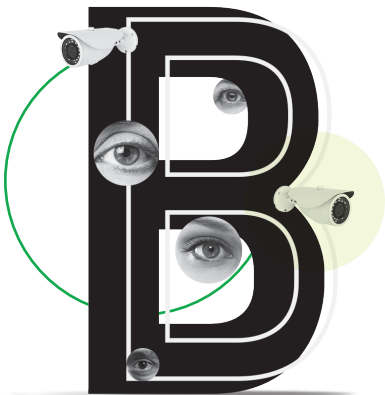
**En materia educativa,** el programa de Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación no ha podido comprobar el uso de **10 mil millones de pesos.** Con los recursos faltantes, se podría pagar la educación media superior de 352 mil jóvenes, y con ello, se podría incrementar su ingreso laboral en un 50 %. El programa da recursos a los estados para que ofrezcan educación media superior y superior en zonas donde no se cuenta con recursos para tener un servicio con suficiente calidad. En los estados en donde hay mayor rezago educativo, como en Michoacán, hay años en los que no se ha podido comprobar nada de lo utilizado por el programa.



## PARA EVITAR QUE LA CORRUPCIÓN AUMENTE LA DESIGUALDAD, SE REQUIERE DE TRES ACCIONES ESPECÍFICAS:



**Mejorar la implementación de los programas y partidas que atienden a los más pobres.** La lucha anticorrupción debe enfocarse en mejorar la implementación de aquellas partidas y programas dirigidos a los pobres. En los municipios en donde la mayoría de la población vive en pobreza, se deben de crear programas de profesionalización para que las autoridades locales aprendan el manejo de las cuentas públicas. **Para facilitar la rendición de cuentas, los municipios deben contar con un sistema simple, delimitado y homologado de registro de los ingresos y gastos.**



**Vigilar más los recursos que se transfieren a los estados y municipios.** La mayor cantidad de irregularidades en el manejo de dinero público sucede cuando el dinero se transfiere a los estados. Para ello, se debe asegurar que:

1. La transferencia de recursos se sujete a una calendarización definida;
2. Los convenios de transferencia se formalicen de forma oportuna y se opte por planeaciones multianuales.
3. Se fortalezca la supervisión de la ejecución y transferencia del dinero.

**El gobierno mexicano debe transitar hacia un federalismo real, y no simulado, que logre profesionalizar todos los niveles de gobierno.**



**Tener reglas claras para administrar el gasto social.** Lo anterior no solo se logra con centralizar los padrones, se deben fijar requisitos de funcionamiento para los programas sociales federales, estatales y municipales. **La meta debe ser vigilar el impacto distributivo de los programas y asegurar que su operación no responda a intereses corruptos o partidistas.**

## NO TODA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN ES IGUALMENTE BUENA, POR ELLO, VALE LA PENA HACER DOS ACOTACIONES.

La primera es rechazar la idea de que reducir el gasto social o eliminar partidas presupuestarias es la forma de evitar la corrupción.

**POR EL CONTRARIO, REDUCIR EL GASTO PÚBLICO AUMENTA LA DESIGUALDAD Y CON ELLO LA CORRUPCIÓN.**

Esto se debe a que, con menos recursos, el Estado es todavía menos capaz de monitorear el gasto público y tener funcionarios bien pagados. Recortar gasto público en programas con evidencia de corrupción es una solución de corto plazo que, al largo, terminará por crear más desigualdad.

La segunda es que si bien este estudio se centra en la corrupción que sucede dentro del Estado, ésta no se trata de la única forma de corrupción que afecta a los pobres.

*La corrupción que permite privilegiar a empresas con conexiones políticas y crear monopolios es también muy nociva para la equidad pues hace que los bienes sean más caros y aumente la pobreza.*

# CORRUPCIÓN Y DESIGUALDAD EN MÉXICO

Atacar la desigualdad requiere crear un estado social capaz de proveer servicios públicos para todos, pero, sobre todo, para los más pobres (Seery 2014, Atkinson 2015, Esquivel 2015, Lustig et al. 2016). Los servicios públicos, como educación y salud, ayudan a que todos los individuos, sin importar el origen, tengan las mismas oportunidades. Se estima que, si el estado no proveyera de los servicios de salud y educación, las familias más pobres de los países miembros de la OCDE tendrían que pagar el 75 % de su ingreso para cubrir esos servicios (Verbist et al. 2012).

*Muchas familias  
no podrían hacerlo.*

El gasto público permite reducir la desigualdad por ingresos en cerca de 20 %, en promedio, para los más pobres en este grupo de países (Verbist et al. 2012).

*En México, el estado no ha logrado tener suficiente presencia para otorgar servicios públicos a los más pobres.* El Estado mexicano es muy pequeño comparado con el resto de los países de Latinoamérica. México se encuentra dentro de los cinco países de la región con menor gasto público como porcentaje del PIB, con tal solo 11.6 % (Banco Mundial 2018). Esto es 4.6 puntos porcentuales menos que el promedio de la región (16.2 %) y 8.1 puntos menos que países como Brasil (19.7 %) (Banco Mundial 2018). Más aún, existe evidencia de que, en México, el efecto redistributivo del gasto público se ve mermado por algunos programas regresivos. Si bien el gasto público beneficia más a los pobres (SHCP 2018b), el PNUD ha observado que «el gasto federal en desarrollo y el gasto descentralizado en estados y municipios en México suele concentrarse en los estratos de mayores

ingresos, genera desigualdad en la suma de los ingresos privados y públicos, destina más recursos a quienes presentan mejores indicadores de desarrollo, (...) y genera desigualdades donde hay una base inicial de igualdad» (PNUD 2011).

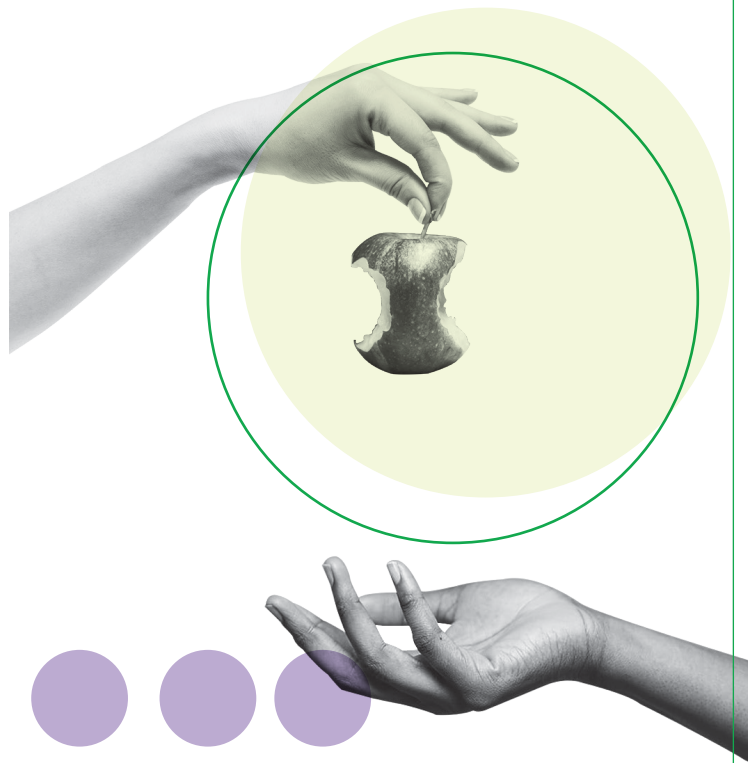
*La incapacidad del Estado mexicano para atender a los más pobres no solo se percibe en la asignación de recursos, sino también en la forma en la que sucede la corrupción.* Esta es más frecuente cuando el aparato estatal es débil y no tiene recursos suficientes para monitorear el uso del dinero público (Alt y Lessen 2008, Olken 2012, Bobonis et al. 2016). De hecho, una de las formas más efectivas para reducir la corrupción es contar con instituciones que vigilen el gasto público desde arriba (Gans-Morse et al 2018).

Este documento provee evidencia de que la corrupción presenta mayor desigualdad de lo que hasta ahora habíamos identificado:

## **La corrupción en México sucede con mayor frecuencia en las áreas del gobierno que atienden a los pobres.**

Esto lo atribuimos a que no se ha logrado crear un gobierno que tenga la misma calidad de monitoreo, presencia y eficacia en su relación con todos los estratos sociales. El gobierno mexicano actúa con mayor transparencia cuando atiende a las clases medias y altas. El hecho de que la corrupción sea «desigual» es uno de los más grandes retos de nuestro país y de su democracia, pues implica que el Estado es mejor para unos que para otros.

Crear una lucha anticorrupción socialmente justa tiene calidad de urgente. La lucha debe tener el enfoque de un Estado limpio para todos. Esto implica centrar esfuerzos en reducir la corrupción que afecta a los más pobres e identificarla con claridad. Hasta ahora, han fallado, tanto la iniciativa privada, como el gobierno, pues llevan la lucha anticorrupción hasta donde no los toque. Los esfuerzos anticorrupción no han tenido una visión suficientemente social. Las campañas anticorrupción más notorias desde la sociedad civil se han enfocado en tratar de reducir la corrupción en la obra pública, área que, de acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación solo representa el 14 % de la totalidad de la corrupción, mientras que el gasto social<sup>1</sup> representa el 53 %. *Se trata de una corrupción que afecta mucho a los capitales y a los empresarios, más no es la corrupción más grande o la que más afecta a los vulnerables.*



### **Se ha puesto poca atención a la corrupción que afecta a los pobres,**

pues son ellos quienes suelen tener menos influencia política, y por ende, menos oportunidades para exigir sus derechos. Los temas que afectan a los más pobres tienden a posicionarse más lento en la agenda política y mediática (Hacker y Pierson 2010, Gilens 2012). Esto se debe, entre otras razones, a que los pobres no pueden financiar organizaciones sociales y centros de pensamiento que abanderan sus intereses (Bertrand et al. 2018). Además, la gente en situación vulnerable, con mayor frecuencia, resulta víctima de la corrupción por el simple hecho de utilizar servicios públicos y no privados (Peiffer y Rose 2018).

<sup>1</sup> Incluye desarrollo social, educación y salud.

## No toda política anticorrupción es buena por igual; POR ELLO, VALE LA PENA HACER 2 ACOTACIONES:

1 En este documento se rechaza la idea de que reducir el gasto social o eliminar partidas presupuestarias es la forma de evitar la corrupción.

Existe evidencia de que cuando una democracia reduce el tamaño de su gasto público, la desigualdad tiende a incrementarse (Kotera et al. 2012). Esto es aún más problemático cuando los recortes se hacen en programas sociales: estos suelen tener un impacto importante en reducir la desigualdad (Esquivel y Cruces 2011). Existe amplia evidencia de que cuando la desigualdad es grande, la corrupción aumenta (Uslander y Rothstein 2016, You 2015). Lo anterior se debe a que la capacidad de los más pobres para demandar un estado transparente y eficaz se reduce (Uslander y Rothstein 2016, Bertrand et al. 2018), y a que los ricos tienen más medios para influir sobre la política con el fin de crear un estado que los beneficie (Gilens 2012, Bartels 2018). *Recortar gasto público en programas con evidencia de corrupción es una solución de corto plazo, que en el largo, terminará por crear más desigualdad.*

2 El estudio se centra en la corrupción que sucede dentro del Estado, más no por ello se cree que sea la única corrupción que afecta a los más pobres.

La corrupción que permite privilegiar a empresas con conexiones políticas, por ejemplo, es particularmente nociva para la equidad. Esto se debe a que reduce la competencia y aumenta el poder de mercado. Cuando no hay competencia, los precios incrementan y los salarios bajan (De Loecker y Eeckout 2017). Como consecuencia, hay pérdidas en bienestar que afectan con mayor intensidad a los sectores más pobres (Urzúa 2013, Alberro y Schwabe 2016, Aradillas 2018). De hecho, se estima que las familias mexicanas pagan 98 % más en bienes y servicios básicos debido a la falta de competencia. Eliminar este poder de mercado equivaldría a aumentar los salarios en 16 % (Aradillas 2018). *La corrupción distorsiona la distribución del gasto social hacia sectores con mayor potencial para pagar sobornos, o que benefician directamente a los servidores públicos, como salarios y obra pública, lo que sacrifica el gasto en educación y salud (Mauro 1998, Delavallade 2006, Liu y Mikesell 2014).*

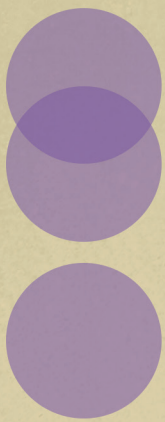
El documento se divide en:

7

SECCIONES

La primera muestra los niveles de corrupción en México de acuerdo con varios indicadores, tanto de percepción, como de incidencia. La segunda y tercera presentan la metodología y describen las irregularidades en el gasto público, respectivamente. La cuarta sección describe los principales resultados, y la quinta ahonda en cómo las irregularidades en el manejo de los recursos públicos impactan sobre la desigualdad; esto a partir de ejemplos concretos de programas redistributivos en materia educativa y de salud. La sexta parte provee recomendaciones y la última sección concluye.

**LAS  
CORRUPCIONES  
DE MÉXICO**



# LAS CORRUPCIONES DE MÉXICO

*Para entender la relación entre corrupción y desigualdad en México, debemos primero identificar de qué tipo de corrupción se trata. La corrupción es difícil de medir, porque es un delito que necesita complicidad entre dos partes para consumarse; por ello, suele esconderse desde los dos lados.*

La corrupción suele medirse con base en estadísticas de percepción o de experiencia. Las primeras capturan si se percibe que hay corrupción. Para lograrlo, se pregunta a una muestra representativa de ciudadanos o expertos. Las segundas tratan de obtener información sobre victimización pretendida o consumada a través de encuestas. Ahora bien, las medidas de percepción son imperfectas, pues pueden verse influidas por la disponibilidad de información, la presencia de escándalos mediáticos, e incluso, por la polarización partidista (Olken 2012, Donchev y Ujhelyi 2014, Charron 2016). Este fue el caso de Veracruz. Cuando los escándalos de corrupción del exgobernador Javier Duarte inundaron las primeras planas de los medios (Castillo et al. 2018), **la percepción de corrupción en Veracruz aumentó en 10 puntos porcentuales (de 85 % a 95 %). Esto es tres veces más rápido que a nivel nacional y cinco veces más que las experiencias de corrupción en el estado (ENCIG 2017).**

Las medidas de experiencias de corrupción distan de la perfección y suelen ser conservadoras, pues tienden a subestimar la corrupción. Para que lo anterior no suceda, el o la encuestado(a) tiene que estar dispuesto(a) a declarar que pudo haber tomado parte de un acto ilegal (Azfar y Murrell 2009).<sup>2</sup> Esto genera amplias diferencias entre corrupción experimentada y percibida, un fenómeno muy claro en el caso de México.

**62%** DE LOS MEXICANOS cree que existe corrupción en los trámites que realiza

**CON AUTORIDADES**

**15%** DE LOS MEXICANOS

**LA HA EXPERIMENTADO**

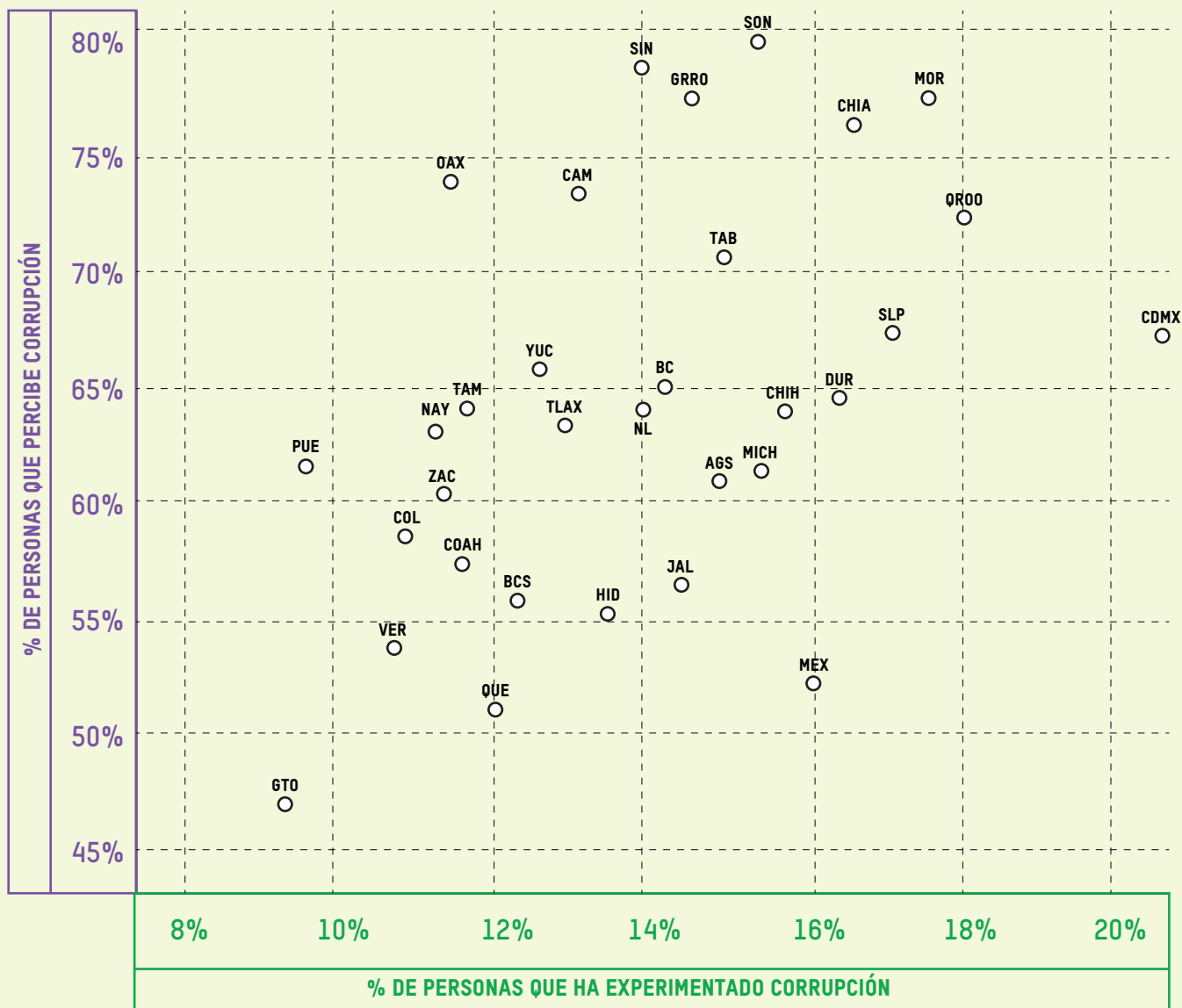
ENCIG 2017<sup>3</sup>

<sup>2</sup> La disponibilidad de registros administrativos también permite identificar la corrupción a partir de inferencias hechas a datos oficiales. Véase ejemplos como Reinikka y Svensson (2004) Hsieh y Moretti (2005) y Di Tella and Schargrodsky (2003).

<sup>3</sup> Puede ser que detrás de las discrepancias haya autocensura por miedo a represalias. En encuestas globales, se ha identificado que, en países en los que se tienen menos derechos democráticos, las personas tienden a reportar menos los actos de corrupción (Jensen, Li y Rahman 2010). Otras razones pueden ser falta de discusión pública sobre el tema, diferencias en el tipo de trámites donde se da la corrupción o en el tipo de individuo que se ve afectado.

Como muestra la **Figura 1**, hay diferencias importantes entre las medidas de corrupción percibida y experimentada. Por ejemplo, la experiencia de corrupción en Jalisco y Sinaloa es la misma (**14%**) pero los Sinaloenses perciben **40%** más corrupción de la que perciben los Tapatíos (ENCIG 2017). Así mismo hay casos como Michoacán y Puebla que perciben los mismos niveles de corrupción a pesar de que la corrupción sucede **60%** más en Michoacán que en Puebla.

**FIGURA 1: DIFERENCIA ENTRE PERCEPCIÓN Y EXPERIENCIA DE CORRUPCIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA**



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017. SNIEG. Información de Interés Nacional.



## DE HECHO, EN TODOS LOS ESTADOS, LA PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

es al menos **3 VECES SUPERIOR**

**A LA EXPERIENCIA**

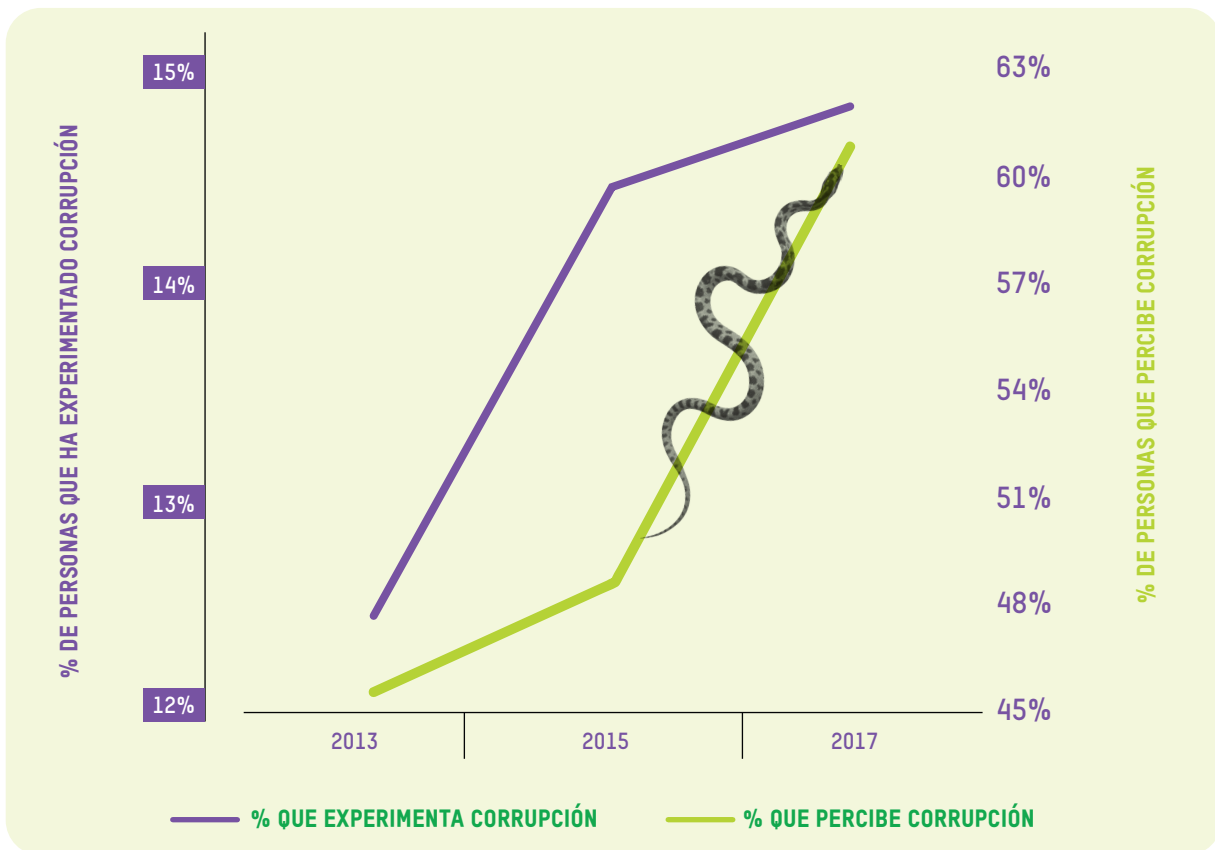
### Ahora bien, hay casos aún más acentuados.

El estado con la mayor discrepancia es Oaxaca, donde la percepción de corrupción es seis veces superior que las experiencias reportadas de corrupción (74 % comparado con 11 %). Otros estados con grades discrepancias son Puebla (61 % comparado con 10 %) y Campeche (73 % comparado con 13 %). El estado donde las percepciones de corrupción están de hecho más cerca de las experiencias de corrupción es el Estado de México, donde la primera solo es 3 veces superior a la segunda.

*A pesar de las diferencias entre medidas de corrupción de experiencia y de percepción, al analizar los datos, hay tres conclusiones a las que es posible llegar.*

**PRIMERO, INDEPENDIEMENTE DE CÓMO SE MIDA, LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO HA AUMENTADO.** Tal como muestra la Figura 2, de 2013 a 2017, tanto la percepción, como la experiencia de corrupción, aumentaron. Ambas medidas crecieron de 48 % a 62 % y de 12 % a 15 %, respectivamente. Así, en cuatro años, el número de mexicanos que cada año es víctima de la corrupción aumentó en 1.5 millones. **Actualmente, 14 mil mexicanos son víctimas de la corrupción en trámites públicos cada día del año.**

FIGURA 2: EVOLUCIÓN DE LA PERCEPCIÓN Y EXPERIENCIA DE CORRUPCIÓN A TRAVÉS DEL TIEMPO



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013-2017. SNIEG. Información de Interés Nacional.

Los trámites en donde la corrupción ha aumentado más son los relacionados con la propiedad, municipales y autoridades de seguridad pública.

Según los datos más recientes, el 30% de los que hicieron trámites de la propiedad tuvieron experiencias de corrupción, mientras que en 2015 el porcentaje era de 16%. La corrupción en trámites municipales aumentó de 11 % a 18 %, y la de seguridad pública de 55 % a 59 %.

El que la percepción y la experiencia de corrupción se muevan a la par no es común. Alrededor del mundo, de 2013 a 2017, la percepción de corrupción se mantuvo prácticamente sin cambios (de 46 % a 45 %) e incluso,<sup>4</sup> las experiencias de corrupción se redujeron (de 27 % a 25 %).<sup>5</sup>

## SEGUNDO, COMPARADA CON OTROS PAÍSES, LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO ES MUY ALTA.

De acuerdo con Barómetro Global de Corrupción —una de las medidas de corrupción experimentada más utilizada a nivel global—,

EN MÉXICO,  
**34%** DE LAS PERSONAS

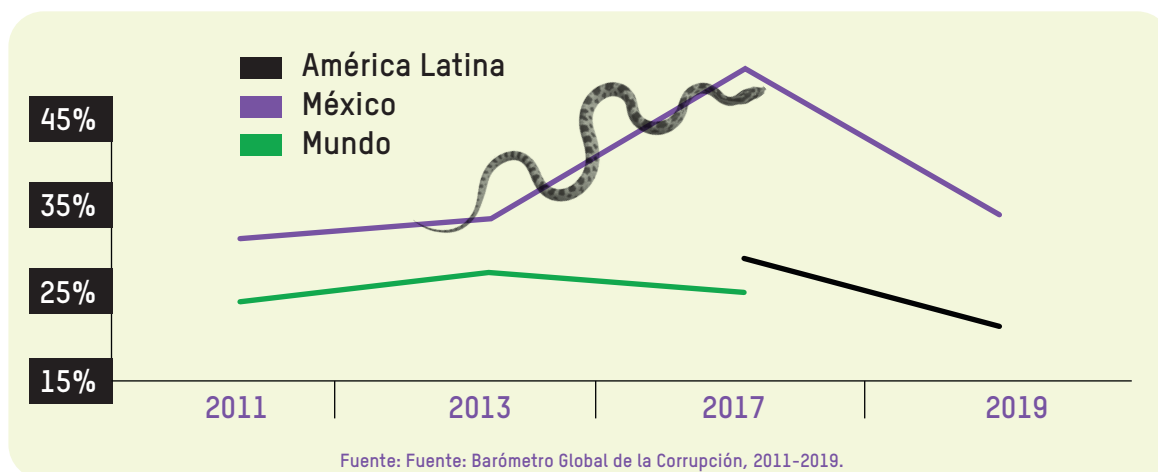
ha tenido una experiencia de corrupción

**EN EL ÚLTIMO AÑO**<sup>6</sup>

Esto es 13 puntos más que América Latina (21 %) y nos ubica como el segundo país con mayor corrupción de la región excepto por Venezuela.

México no solo es un país con más corrupción que otros, sino también uno donde ha aumentado más rápido. Como muestra la Figura 3, de 2011 a 2019, el porcentaje de experiencias de corrupción en México aumentó en 3 puntos porcentuales (de 31 % a 34 %), mientras que para los años que conocemos el resto del mundo se mantuvo prácticamente sin cambio (Transparencia Internacional 2011-2019).

FIGURA 3: EVOLUCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO Y EL MUNDO A TRAVÉS DEL TIEMPO

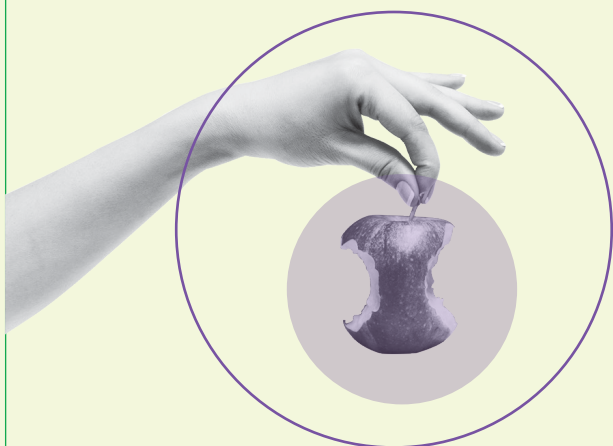


<sup>4</sup> Se refiere al Índice de Corrupción Bayesiana (Corruption Perception Index) de 2013 en comparación con el de 2017. Este es un índice que combina información de 17 encuestas y 110 preguntas distintas acerca de la percepción de corrupción.

<sup>5</sup> Se refiere al Barómetro Global de Corrupción (Global Corruption Barometer) de 2013 en comparación con el de 2017 (Transparencia Mexicana 2017).

<sup>6</sup> La pregunta que se realiza es ¿cuán a menudo ha tenido que pagar un soborno, dar un regalo o hacer un favor a: un docente o funcionario escolar; un trabajador de la salud o un miembro del personal de una clínica u hospital; un funcionario gubernamental para obtener un documento; un funcionario gubernamental para recibir servicios públicos; un policía; o un juez o funcionario judicial; o no lo ha hecho nunca? La base para encuestar son las personas que tuvieron ocasión de efectuar alguna gestión en relación con un servicio de los descritos en los 12 meses anteriores.

TERCERO, AL ANALIZAR LOS DATOS DE CORRUPCIÓN SOBRE MÉXICO, LAS EXPERIENCIAS DE CORRUPCIÓN SON MÁS COMUNES EN INDIVIDUOS QUE EN EMPRESAS.



**15%** DE LOS INDIVIDUOS

*afirman haber experimentado al menos*

**UN ACTO DE CORRUPCIÓN**

*cuando solo el*

**11%** DE LAS EMPRESAS LO HA HECHO

(ENCRIGE 2016, ENCIG 2017).<sup>7</sup>

A pesar de estas tres conclusiones, ninguna de las medidas de corrupción nos permite identificar qué tipo de persona fue víctima de la corrupción, ni su posición en la distribución del ingreso.<sup>8</sup> Lo que se sabe es que, en proporción, **las empresas grandes tienden a reportar mayor victimización de corrupción (ENCRIGE 2016), lo mismo que personas con mayores estudios (ENCIG 2017).** Sin embargo, no hay evidencia que permita identificar una relación entre corrupción y desigualdad.

<sup>7</sup> El último año disponible para individuos es 2017, y para empresas, 2016.

<sup>8</sup> Un dato que se menciona con regularidad es que el 33 % del ingreso de los hogares con ingresos de hasta un salario mínimo se gasta en «mordidas» [Transparencia Internacional 2011]. Aun así, esta estimación se ha hecho a partir de asumir que todos los niveles de ingreso pagan una cantidad fija de \$165 pesos. Entonces, debido a las diferencias de ingreso, esta cantidad supone, por definición, una mayor proporción del ingreso total de los individuos del primer decil. Asumir pagos iguales entre distintos niveles de ingreso es arriesgado.

# **GASTOS**

...us, luctus vitae dignissim  
sit ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Donec mauris condimentum ligula,  
ultrices sed purus. Vivamus in tincidunt nec aliquet viverra vel massa nulla. Phasellus nec  
eros mauris. In enim ligula, nisi arcu, egestas tortor  
...mpus non ma... Vivamus et  
Donec malesuada orci vitae... e accumsan iaculis magna sit  
amet fringilla. Maecenas consequat... t tincidunt se... nibh rutrum mi, id feugiat  
ante nisi eu risus. Vestib... nunc or... a placerat in, u... rtis varius eros,  
vel fringilla nisi suscipit eu... Quisque sc... que sagittis nulla a  
Sed id augue vitae urna euismod... aliquet a quam  
malesuada ut, consequat et diam... erat sem, rhoncu  
In ultricies ultricies nulla, ut rutrum... aculis at. Donec eu  
aliquet faucibus ultricies. M... mper, est id tincidunt gr  
bibendum nulla leo eu purus... e nec diam sed risus  
Vestibulum id purus lorem.

hell... website.com  
M... wa - Poland, ul. graphicwiste



# METODOLOGÍA

*Para lograr estudiar la corrupción en México y su relación con la desigualdad, se recurrió al análisis de un solo tipo de corrupción:*

*las irregularidades que se presentan en el gasto público; a saber,*

**EL DINERO CUYO USO NO HA PODIDO COMPROBARSE.<sup>9</sup>**

En específico, se identificó en qué tipo de partidas y programas se cometen mayores irregularidades en el manejo de los recursos públicos. Además, se analizó si los malos manejos ocurren con mayor (o menor) frecuencia en gastos que, por su naturaleza, tendrían un mayor impacto en la disminución de la desigualdad.

Para lo anterior, se siguieron los siguientes pasos. El primero fue que, con base en el trabajo de Lustig (2018) y Scott (2014), se calculó un Índice de Efectividad Redistributiva para las partidas y programas de gasto público auditados por la ASF (Auditoría Superior de la Federación) de 2006 a la fecha.

Esto incluyó a entidades públicas distintas de los tres niveles de gobierno contenidas en 7,554 acciones de auditoría. El Índice de Efectividad Redistributiva ayuda a identificar qué programas o partidas combaten la desigualdad y la pobreza a partir las características de quien recibe los beneficios en un modelo de incidencia fiscal. **Toma valores positivos y negativos, donde los valores positivos significan que el programa tiene mayor contribución a la reducción de la desigualdad, y los negativos que contribuyen al aumento de la desigualdad.**<sup>10</sup> Este método se ha utilizado ampliamente para medir la capacidad redistributiva de la política tributaria y de gasto de diversos países como Sudáfrica, Brasil, Colombia, Chile, Indonesia, México, Perú, entre otros (Beneke y Lustig 2015, Cabrera et al. 2015, Higgins y Lustig 2016, Lustig 2016).

## **PARA EL CASO DE MÉXICO, LOS PROGRAMAS Y PARTIDAS MÁS REDISTRIBUTIVAS SON:**

- Apoyo a Centros y Organizaciones de Educación
- Escuelas de Tiempo Completo
- Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo

## **LOS PROGRAMAS MENOS REDISTRIBUTIVOS SON:**

- Las partidas del Instituto Mexicano del Seguro Social
- El Fondo Metropolitano
- Las Participaciones Federales

<sup>9</sup> La ASF fiscaliza distintos tipos de entidades de gobierno, desde gobiernos estatales y municipales, hasta dependencias federales, pero no audita la totalidad del dinero público. Por ello, estos resultados se limitan a evaluar la cantidad de dinero que fue auditado dentro de las dependencias auditadas. La ASF hace una labor compleja y ardua de fiscalización con base en evidencia documental que solicita a los mismos entes fiscalizados. El hecho de que el dinero esté comprobado no implica que se haya utilizado de manera eficiente. Incluso, existe la posibilidad de que se le hayan dado evidencias falsas a la ASF sin que esta se haya percatado.

<sup>10</sup> Una explicación más detallada del cálculo de este índice se encuentra en el apéndice, disponible online.

En promedio, el Índice de Efectividad Redistributiva toma un valor de

**0.003** Y TIENE UNA DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE **0.004**

El segundo paso fue identificar qué tantas irregularidades existen en cada partida o programa auditado por la ASF; esto es, **la cantidad de dinero cuyo uso no pudo comprobarse luego de haber sido auditado**. A este dinero se le llamó «dinero perdido», y se obtuvo a partir de información de:

Las cantidades cuantificadas como daños a la Hacienda Pública pueden aclararse conforme pasa el tiempo. En este trabajo, se utiliza todo el dinero que no pudo ser aclarado hasta el 4 de noviembre de 2019.

**18,617** AUDITORÍAS HECHAS A  
**1,277** ENTES POR GASTOS

**\$492 MIL MILLONES** TOTAL

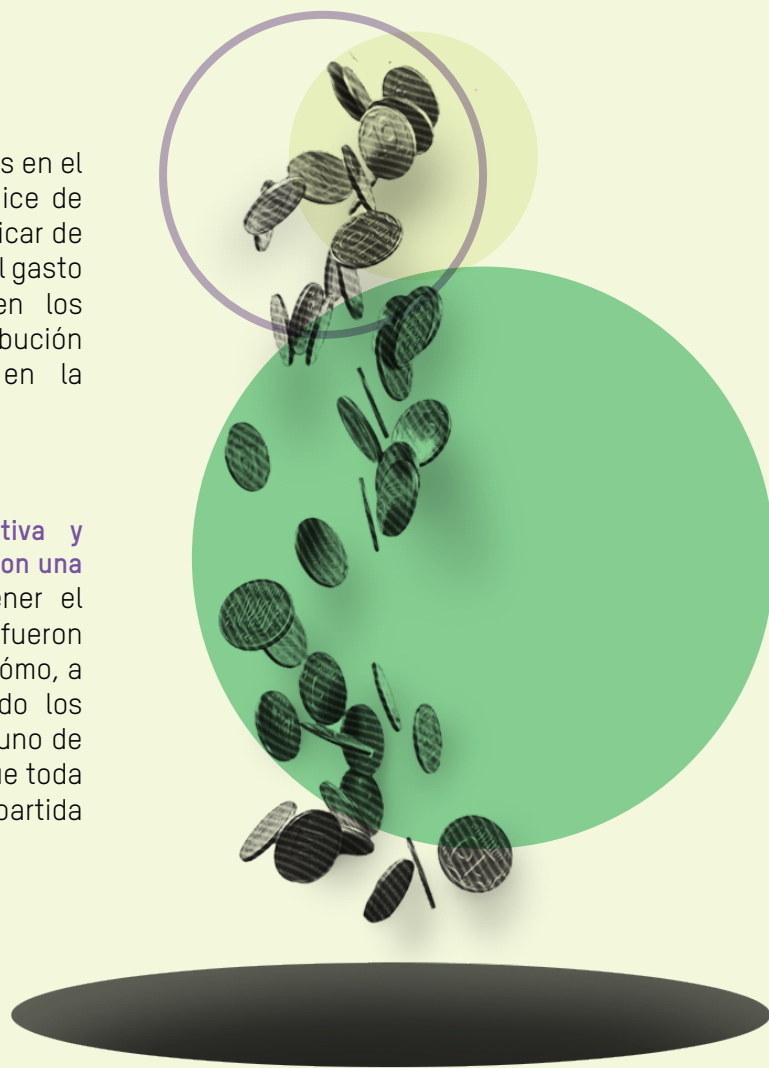
En específico, se midieron «irregularidades» con base en la información contenida en los «pliegos de observaciones» hechos por la ASF.<sup>11</sup> Los pliegos de observaciones son acciones correctivas que cuantifican, en pesos, los «posibles daños a la Hacienda Pública». Estos daños pueden ser asuntos como no contar con documentación justificativa o comprobatoria del gasto, la adquisición de bienes sin evidencia de su ubicación, o no fueron destinados a algún uso y que no han sido reembolsados, entre otros.



<sup>11</sup> Se tomó la decisión editorial de utilizar como métrica de análisis la cantidad de dinero perdido total (y no el porcentaje de dinero perdido como proporción de la muestra auditada) porque se quiere medir el impacto en las finanzas públicas totales y no solo la probabilidad de pérdida.

Al fusionar nuestro análisis de irregularidades en el gasto público («dinero perdido») con el Índice de Efectividad Redistributiva fue posible identificar de manera descriptiva si las irregularidades en el gasto público son más (o menos) comunes en los programas que más ayudan a mejorar la distribución del ingreso en México. Sin embargo, en la investigación se hallan ciertas limitantes.

**Primero, la metodología es solo descriptiva y observacional por lo que no podemos contar con una interpretación causal.** Más aún, para obtener el impacto redistributivo de las partidas que fueron auditadas, se requiere de una hipótesis de cómo, a nivel individual, se pudieron haber gastado los recursos correspondientes. Aquí se asumió uno de correcta asignación de los recursos, en el que toda la población objetivo de cada partida presupuestaria se ve beneficiada por igual.



## **EN ESTE SENTIDO, LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DESCUBIERTA ES LA POTENCIAL, PERO NO LA EFECTIVA.**

Por esto, el presente estudio no pretende afirmar un efecto causal de la corrupción sobre la desigualdad, sin no

***un efecto de detrimento del potencial redistributivo del gasto público.***

**CORRUPCIÓN  
EN EL GASTO  
PÚBLICO**





# CORRUPCIÓN EN EL GASTO PÚBLICO

*El manejo de los recursos públicos en México está plagado de irregularidades.*

**\$492 MIL MILLONES DE PESOS DE DINERO PÚBLICO QUE ESTÁN «PERDIDOS» DESDE 2000.**

Esto significa que es dinero cuyo uso no se ha podido aclarar a pesar de las peticiones por parte de las autoridades correspondientes. Nuestro país «no encuentra» cerca del 14 % de la totalidad de lo que la Secretaría de Hacienda estimó recaudar en 2020 (PEF 2020). Si se recuperara la totalidad de los \$492 mil millones de pesos perdidos, los recursos destinados a salud en 2019 podrían más que duplicarse (PEF 2020).

La Auditoría Superior de la Federación aún busca la cantidad de dinero antes mencionada y espera recuperarla, pero en las más de las ocasiones, no hay siquiera procesos administrativos o penales abiertos. La ASF presenta las denuncias de hechos ante el ministerio público, e implican responsabilidad penal por presumirse el haber cometido algún delito. Ahora bien, sin importar que se presenten cargos o no, hay dinero que simplemente no se recupera.

Existen al menos

**\$212 MIL MILLONES PERDIDOS**

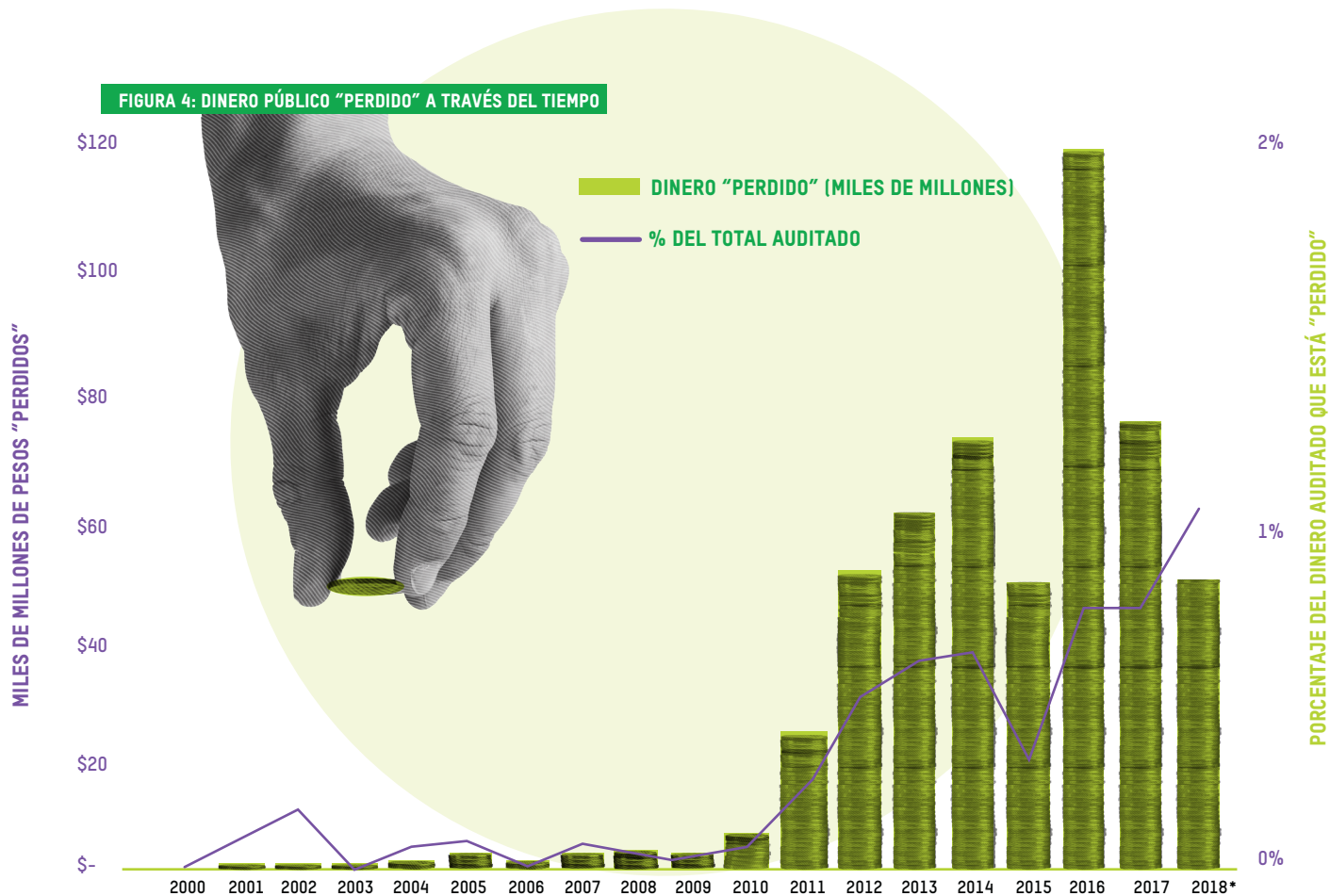
desde hace más de cinco años<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Auditorías realizadas entre 2000-2012.

Como muestra la Figura 4, la cantidad de recursos públicos que presentan irregularidades ha aumentado notoriamente a través del tiempo. Durante la década de 2000 no se pudo comprobar aún un promedio de 1.3 mil millones de pesos por año. A partir de 2010, la cantidad ha aumentado 41 veces, y llegó a ser de **53 mil millones de pesos por año**.

**DE HECHO, EL 71 % DEL DINERO PÚBLICO PERDIDO SE CONCENTRA EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS.**

En otras palabras, desde 2014 y hasta 2018, se han perdido 347 mil millones de pesos, lo que equivale al 60 % de los ingresos petroleros esperados para 2020 (PEF 2020).



Fuente: ASF, 2000-2018.

Nota: \*Datos preliminares para 2018, solo incluye los auditados hasta noviembre del 2019.

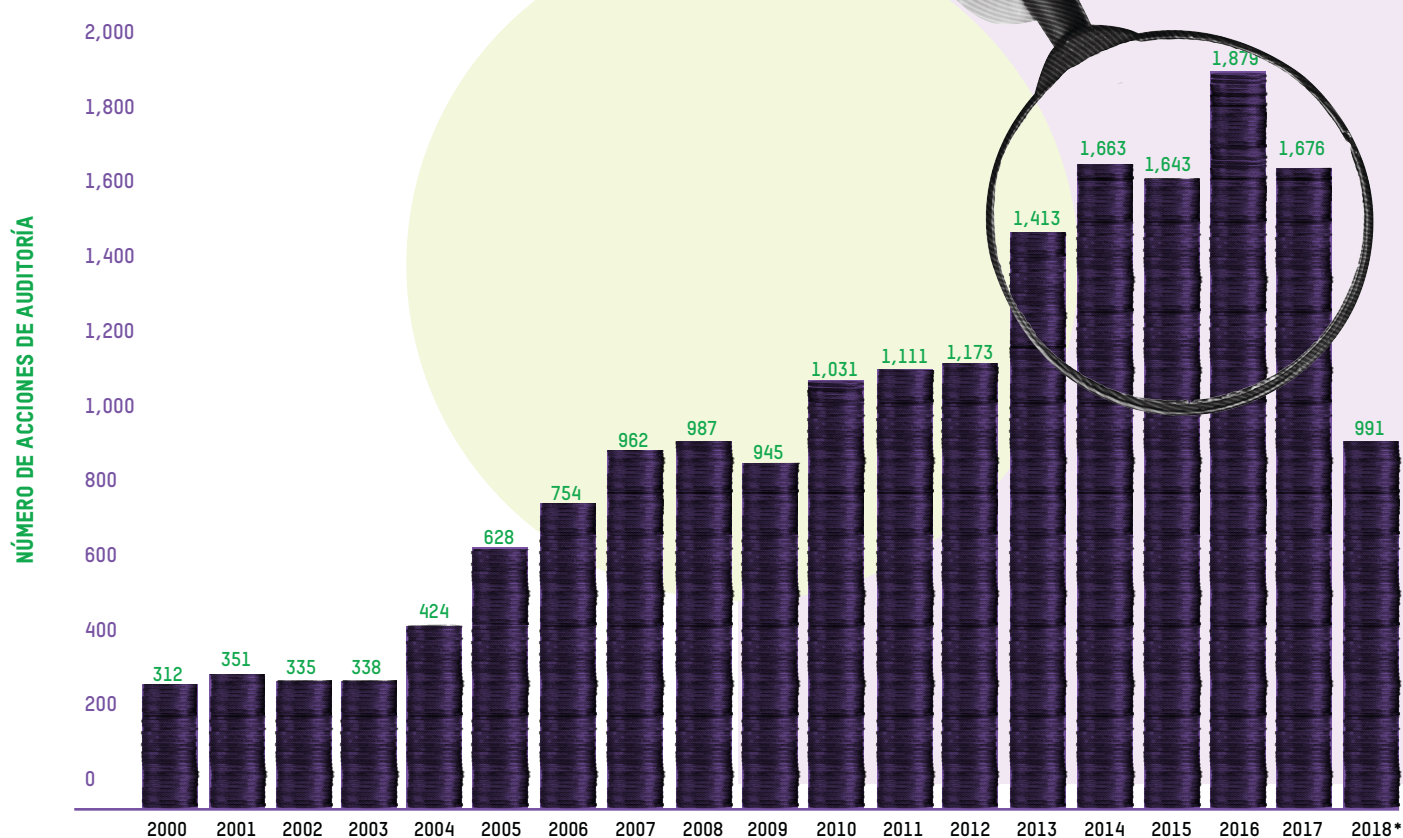
Parte de esta tendencia al alza se explica porque, conforme pasa el tiempo, aumenta la probabilidad de encontrar los recursos, pues existen más instancias que presionan para que esto suceda, ya sea por medio de sanciones administrativas o penales. Asimismo, el porcentaje del dinero auditado por la ASF ha aumentado notoriamente en años recientes. Por un lado, a partir de 2007, comenzaron a auditarse los municipios.

Las auditorías aumentaron con el paso del tiempo. Mientras que en 2007 se auditó a 290 municipios, en 2017 esta cifra se elevó a 438. Por otro lado, las Participaciones Federales fueron auditadas por primera vez para la Cuenta Pública de 2016 a partir de la reforma más reciente a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, lo que muestra el incremento notorio en 2016.

Como muestra la Figura 5, el número de acciones de auditoría han aumentado en el tiempo. En 2000 hubo 312, pero llegaron a 1,879 en 2016. Esto permite ver que la diferencia en dinero perdido a través de los años no se debe a un incremento sustancial en las irregularidades, sino a un efecto de composición por la inclusión de nuevos rubros y entes auditables cada año.<sup>13</sup>



FIGURA 5: ACCIONES DE AUDITORÍA A TRAVÉS DEL TIEMPO



Fuente: ASF, 2000-2018.

Nota: \*Datos preliminares para 2018, solo incluye los auditados hasta noviembre del 2019.

Como ilustra la Figura 4, el porcentaje de dinero perdido como proporción de la muestra auditada también se ha incrementado a una velocidad similar. Tenemos evidencia de que existen irregularidades en el 0.3 % del gasto público que se audita.

La cantidad podría ser mucho mayor, ya que cada año solo se audita un porcentaje del gasto público total. Por ejemplo, como se mencionó anteriormente, para la Cuenta Pública 2016 fue la primera vez que se auditaron las participaciones federales. Tan solo en ese año, se encontraron 115 mil millones de pesos con irregularidades, lo que representa el 23 % de todo el dinero perdido desde el año 2000.

<sup>13</sup> Futuras investigaciones podrían considerar este efecto composición para estimar el monto «perdido» en años previos.

**¿QUÉ TANTO AFECTA  
LA CORRUPCIÓN  
AL POTENCIAL  
REDISTRIBUTIVO  
DEL GASTO PÚBLICO?**



# ¿QUÉ TANTO AFECTA LA CORRUPCIÓN AL POTENCIAL REDISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO?

## ESTOS RESULTADOS

*muestran que la corrupción se concentran:*

**1** en los programas y partidas que podrían reducir más la desigualdad.

---

**2** en los municipios más pobres.

---

**3** en los gastos en desarrollo social.

Asimismo, existe evidencia de que hay más sanciones por nepotismo, negligencia y violaciones a la normativa en los municipios y estados con mayor pobreza. En lo sucesivo se describirá cada uno de los resultados obtenidos.

---

## Primer Resultado:

*La corrupción se concentra en los programas y partidas que tienen mayor potencial de reducir la desigualdad.*

Se halló veinte veces más irregularidades en el gasto que contribuye a reducir la desigualdad, que en el que no lo hace.

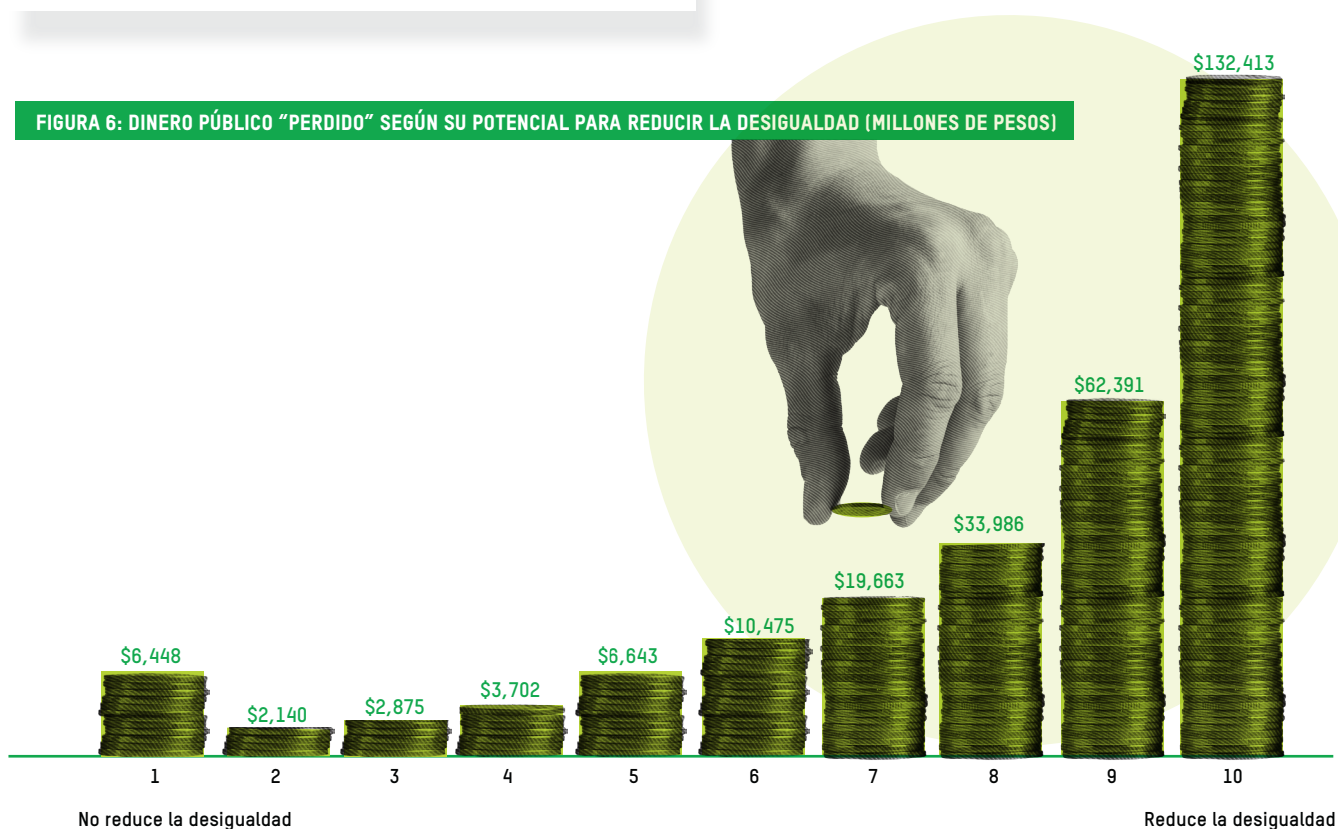
Según la Figura 6, las irregularidades en el gasto público se concentran mucho más en los programas cuyo objetivo es la reducción de la desigualdad.<sup>14</sup>

HAY **\$132 MIL MILLONES PERDIDOS**

en las partidas y programas con más potencial para contribuir con la reducción de la desigualdad, y solo 6 mil millones en aquellos con menor potencial.

Si los 79 mil millones de pesos perdidos en el 10 % de los programas y partidas más redistributivas se encontraran, se podría lograr que el 10 % de la población con menores ingresos en el país recibiera 10 mil pesos en sus bolsillos, monto que supera seis veces su ingreso mensual promedio.<sup>15</sup> Visto de otro modo, este dinero equivale todos los recursos con los que contó el gobierno del estado de Oaxaca durante 2017.<sup>16</sup>

FIGURA 6: DINERO PÚBLICO "PERDIDO" SEGÚN SU POTENCIAL PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD (MILLONES DE PESOS)



Fuente: ASF, 2006-2018.

Nota: Datos preliminares para 2018, solo incluye los auditados hasta noviembre del 2019. Cada barra representa un decil del Índice de Efectividad Redistributiva.

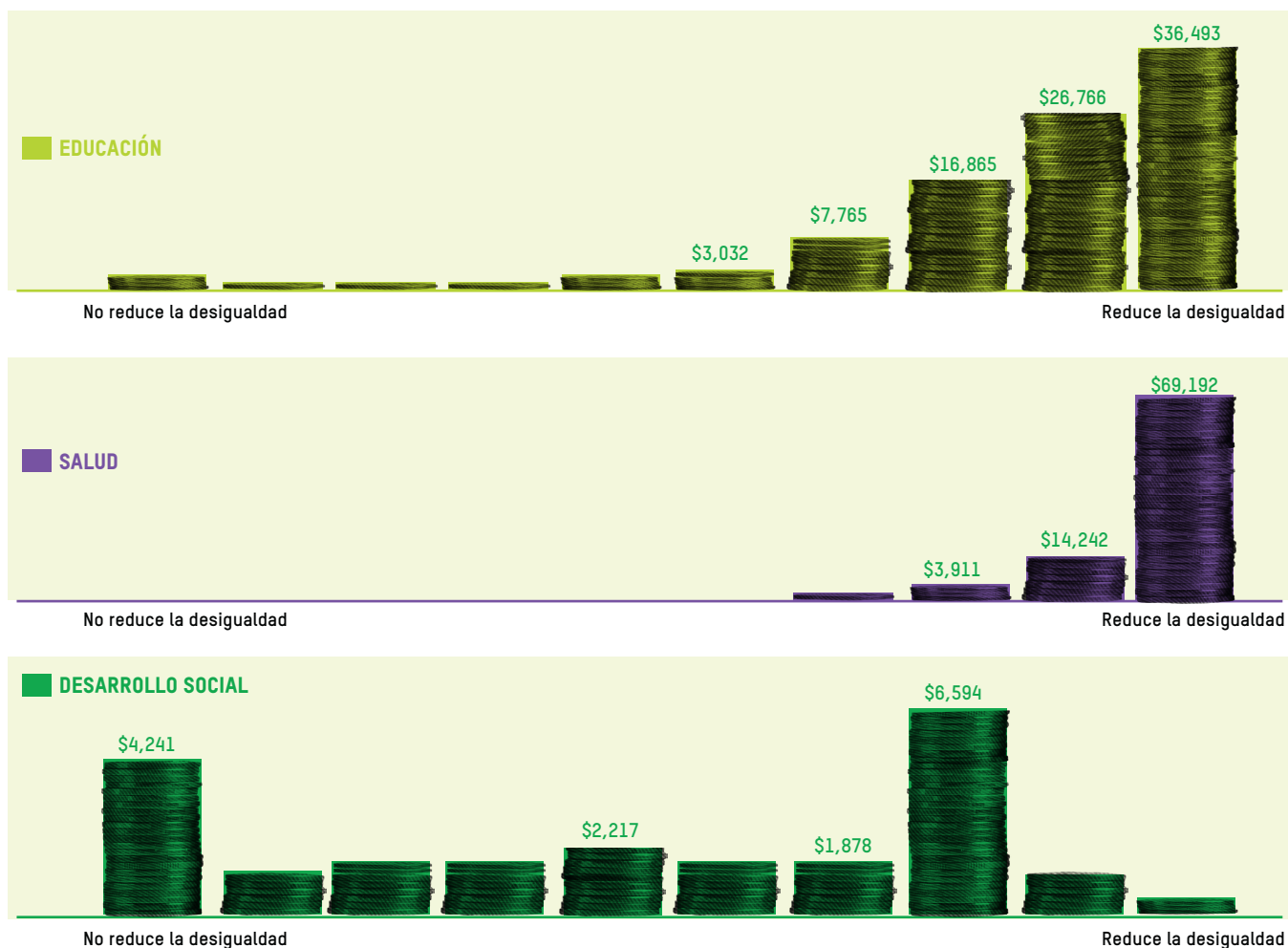
<sup>14</sup> Cada barra contiene el dinero perdido del 10 % de las partidas o programas ordenados del que menos reduce la desigualdad al que más lo hace. Así, la primera barra contiene el dinero perdido de las partidas que menos reducen la desigualdad, la segunda contiene las siguientes partidas, y así sucesivamente hasta llegar a la barra 10, que contiene las partidas y programas que más reducen la desigualdad. Para calcular qué tanto un programa reduce la desigualdad se utilizó el Índice de Contribución Marginal a la desigualdad.

<sup>15</sup> Estimaciones hechas con base en la ENIGH 2106 (INEGI 2017). Ingreso corriente total promedio trimestral per cápita ajustado por economías de escala del primer decil. El ingreso se ajustó a precios de 2019.

<sup>16</sup> Estimaciones hechas con base en las Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2017 (INEGI 2017). Los ingresos se ajustaron a precios de 2019.

La mayor cantidad de dinero «perdido» se encuentra en los programas con mayor potencial redistributivo en materia de educación y salud. La Figura 7 se obtuvo de clasificar en deciles cada tipo de gasto, y es similar a la Figura 6, pero por tipo de gasto.<sup>17</sup> En esta se puede observar que, de los 132 mil millones de pesos perdidos en los programas más redistributivos, el 28 % de encuentra en educación y el 52 % en salud. El dinero perdido en educación sería suficiente para cubrir 7<sup>18</sup> de cada 10 pesos del costo anual de ofrecer educación a toda la población indígena con rezago educativo. Aun así, no todas las irregularidades afectan la capacidad del estado mexicano para distribuir. Por ejemplo, el dinero perdido en desarrollo social se distribuye más o menos de manera homogénea entre todos los niveles de distribución.

**FIGURA 7: DINERO PÚBLICO “PERDIDO” EN EDUCACIÓN, SALUD Y DESARROLLO SOCIAL SEGÚN SU POTENCIAL PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD (MILLONES DE PESOS)**



Fuente:ASF, 2006-2018.

Nota: Datos preliminares para 2018, solo incluye los auditados hasta noviembre del 2019. Cada barra representa un decil del Índice de Efectividad Redistributiva.

<sup>17</sup> Cada columna contiene el dinero perdido del 10 % de las partidas y programas de un tema en específico, ordenados de acuerdo con qué tanto contribuyen a reducir la desigualdad. Así, la primera barra de educación representa el dinero perdido en el 10 % de los programas educativos que menos reducen la desigualdad. Por el contrario, la última barra representa el dinero perdido en el 10 % de los programas educativos que más reducen la desigualdad (36 mil millones). Para calcular qué tanto un programa reduce la desigualdad, se utilizó el Índice de Contribución Marginal a la Desigualdad.

<sup>18</sup> Cálculos con base en las estimaciones de gasto por alumno en educación básica para el ciclo 2018-2019 (SEP 2018).

El análisis que muestra la Figura 8 ofrece mayor detalle. Este mapa de calor resulta de clasificar los programas en deciles con base en qué tan distributivos son por 10 subtipos de gasto, cuya clasificación está en cada uno de los renglones de la figura.<sup>19</sup> Cada celda contiene la cantidad de dinero perdido en un decil y un subtipo. Los subtipos con mayor dinero perdido en el decil 1 son las irregularidades que más afectan la capacidad del estado mexicano para distribuir riqueza. El dinero perdido en el decil 10 representa las irregularidades que menos afectan la capacidad del estado para reducir la desigualdad.

El dinero perdido que más afecta la capacidad del estado mexicano para distribuir riqueza es el concentrado en secretarías estatales de salud (59 mil millones), educación básica/media (31 mil millones), y fondos (26 mil millones).

**Por su capacidad de distribución, destaca también el dinero perdido en la secretaría de salud federal (4 mil millones).**

Las mayores irregularidades de la secretaría de salud federal se concentran en Aguascalientes (59 %) y Zacatecas (41 %). Nótese que las irregularidades en programas sociales (0.6 mil millones) se explican, en gran medida, por cuestiones relacionadas con salud.



**FIGURA 8: DINERO PÚBLICO “PERDIDO” POR SUBCATEGORÍA DE GASTO SEGÚN SU POTENCIAL PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD (MILLONES DE PESOS)**

	No reduce la desigualdad							Reduce desigualdad	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Secretaría de Salud (estatal)	0	317	552	634	907	3,258	13,437	59,544	
Básica/media	0	43	359	249	1,218	2,017	3,404	2,150	31,363
Fondos	0	47	469	787	581	2,421	6,154	5,208	20,277
Seguro popular	0					0	0	1	147
Programas y fondos educativos generales	4	0	8	129	663	3,539	8,873	20,634	4,429
Secretaría de Salud (nacional)	0	0	0	54	1	115	99	645	514
Superior	1,795	227	397	98	1,899	1,151	2,209	4,587	3,981
Programas sociales	0	5	64	79	149	387	144	2,045	123
Seguridad	16	304	100	579	922	2,329	2,858	1,408	
Infraestructura social	4,241	1,508	1,801	1,420	2,067	1,557	1,734	4,491	983

Fuente: ASF, 2006-2018.

Nota: Datos preliminares para 2018, solo incluye los auditados hasta noviembre del 2019. Cada columna representa un decil del Índice de Efectividad Redistributiva. Pobreza se mide como el % de la población con ingresos por debajo de la línea de bienestar.

<sup>19</sup> Cada columna contiene el dinero perdido del 10 % de las partidas y programas de un subtema en específico. Los programas se ordenaron con base en qué tanto contribuyen a reducir la desigualdad. Así, por ejemplo, la primera barra de educación básica/media representa el dinero perdido en el 10 % de los programas educativos que menos reducen la desigualdad (0 pesos). Por el contrario, la última barra representa el dinero perdido en el 10 % de los programas educativos que más reducen la desigualdad (29 mil millones). Par calcular qué tanto un programa reduce la desigualdad, se utilizó el Índice de Contribución Marginal a la Desigualdad.



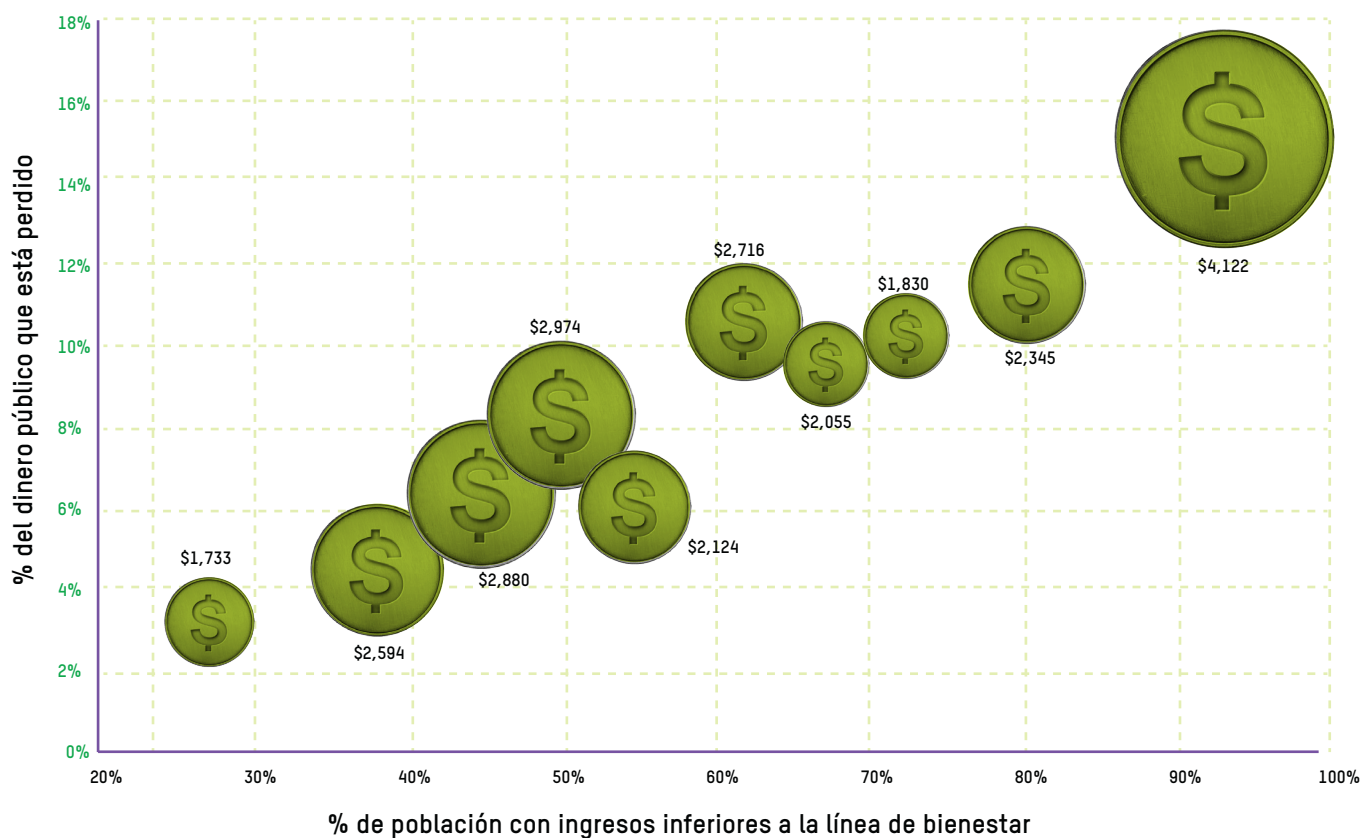
# Segundo Resultado:

*La corrupción es más común en los municipios más pobres.*

De hecho, por cada peso perdido en los municipios con menor porcentaje de pobreza, se pierden 2.4 pesos en los municipios cuyo porcentaje de ésta es mayor.<sup>20</sup>

Como se observa en la Figura 9,<sup>21</sup> mientras que en los municipios donde el 92 % de la población vive en pobreza se han perdido 4.1 mil millones de pesos, en los que solo el 28 % de la población está en situación de pobreza, solo se han perdido 1.7 mil millones. De hecho, de la totalidad de los 25 mil millones de pesos perdidos por gobiernos municipales desde 2001,<sup>22</sup> el 58 % se encuentra en municipios donde la mayoría de la población se encuentra en pobreza.

**FIGURA 9: DINERO PÚBLICO QUE ESTÁ "PERDIDO" SEGÚN NIVEL DE POBREZA DEL MUNICIPIO (MILLONES DE PESOS)**



Fuente: ASF, 2001-2018.

*Nota: Datos preliminares para 2018, solo incluye los auditados hasta noviembre del 2019. Cada círculo representa un decil de pobreza para municipios. El tamaño del círculo representa la cantidad de dinero público perdido en los municipios que pertenecen a dicho decil.*

<sup>20</sup> El efecto no se explica por diferencias en el tamaño de muestra auditada. Incluso, el monto auditado a los municipios con menos pobreza fue ligeramente superior.

<sup>21</sup> La Figura 9 muestra el porcentaje de dinero perdido en los municipios (como proporción del dinero auditado), de acuerdo con la proporción de la población que viven en pobreza en dicho municipio. Para facilitar su lectura, cada círculo representa un decil de pobreza y su tamaño depende de la cantidad de dinero

perdido en millones de pesos. El primer círculo, por ejemplo, captura la cantidad de recursos perdidos en el 10 % de los municipios que tienen menor porcentaje de personas viviendo en pobreza. Estos son municipios donde, en promedio, el 30 % de la población no puede acceder a la canasta básica alimentaria.

<sup>22</sup> Los municipios empezaron a ser auditados hasta 2007 pero desde 2001 ya se pudo rastrear el uso del dinero a algunos municipios.

## Asimismo, la proporción de dinero perdido es mayor en los municipios más pobres.

Mientras que 14 % del dinero se pierde en el 10 % de los municipios más pobres de México, solo el 3 % de pierde en los municipios más ricos. Hay 94 municipios que han perdido más del 90 % de los recursos que les han auditado, 51 de ellos pertenecen a los cinco estados más pobres del país: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Puebla.

Las principales irregularidades se deben a que no entregaron comprobantes para justificar el uso de los recursos, o simplemente, no se entregó ningún tipo de información acerca del uso o destino de los recursos. Por el contrario, en los 10 municipios más ricos de México, solo se ha perdido el 1 % del dinero que les han auditado.

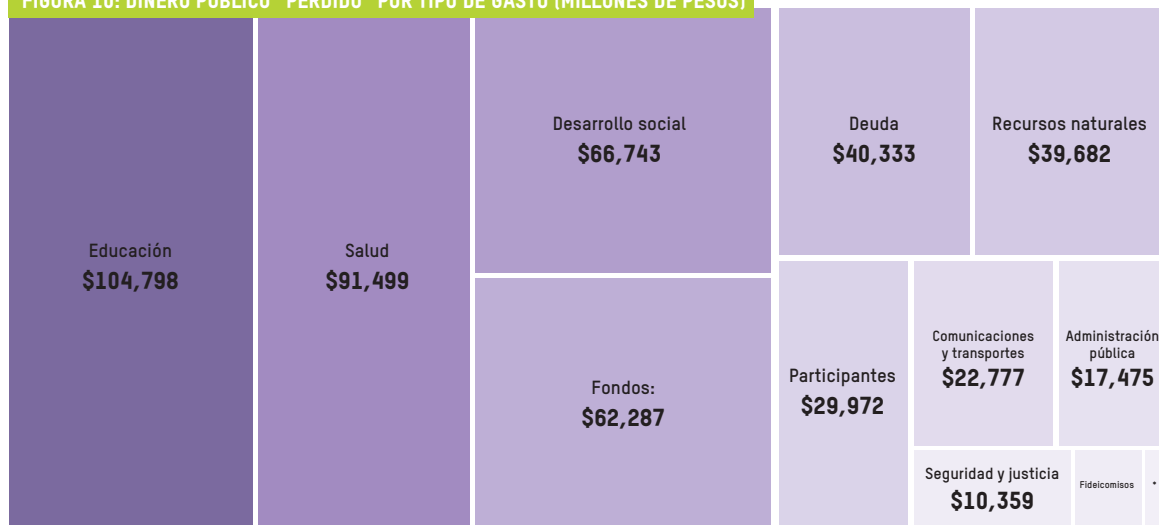
## Tercer Resultado:

*La corrupción sucede más en gasto enfocado en desarrollo social.*

Tal como lo muestra la Figura 10, el 53 % de las irregularidades registradas a lo largo de 19 años de auditorías del gasto público se relaciona con gastos en educación, salud y desarrollo social. Esto hace que se debilite la política dedicada a reducir la desigualdad, ya que la educación pública de calidad es uno de los mecanismos más reconocidos de movilidad social. Por su parte, la salud es una condición necesaria para poder utilizar el capital humano de forma productiva. Los programas de desarrollo social sirven para redistribuir el ingreso a sectores que, por su vulnerabilidad, necesitan de mayores apoyos.



FIGURA 10: DINERO PÚBLICO "PERDIDO" POR TIPO DE GASTO (MILLONES DE PESOS)



Fuente: ASF, 2000-2018.

Nota: Datos preliminares para 2018, solo incluye los auditados hasta noviembre del 2019.

**Las irregularidades que más se discuten en medios, como son aquellas relacionadas con obras de infraestructura, son una cantidad mínima comparada con el dinero perdido en educación, salud o desarrollo social.**

No se ha logrado focalizar la discusión pública en las áreas que más importan, quizá porque la corrupción que afecta a los más pobres tiene menos capacidad de posicionarse en la agenda mediática; no se conoce y se ve menos. Quienes toman las decisiones económicas no le dan la importancia que merece. La totalidad del dinero perdido en comunicaciones y transportes es de 23 mil millones de pesos; es decir, solo la tercera parte del dinero perdido en desarrollo social. Las partidas con mayor dinero perdido dentro

de comunicaciones se encuentran en partidas dirigidas a la Televisora de Hermosillo, Radio y Televisión de Hidalgo, y la Secretaría de Gobernación (SEGOB). SEBOG no ha podido comprobar cómo se usaron 2,826 millones de pesos que habían sido originalmente destinado al pago de autorizaciones de servicios de comunicación social y publicidad de la administración pública federal al Amparo del Artículo 17 del presupuesto del 2017.

El área con mayor cantidad de irregularidades es *la educación*.

**SE HAN PERDIDO**

**105 MIL MILLONES**

**DE PESOS**

*Lo que equivale a*

**21%** *de la totalidad del dinero perdido*

**Y**

**CASI UNA 3<sup>ERA</sup> PARTE**

*de todo el presupuesto asignado a Educación Pública en 2019 (SHCP 2018a).<sup>20</sup>*

Este monto equivale cubrir el presupuesto asignado en 2019 a las becas «Benito Juárez» y es suficiente para entregarlas a más del doble de personas de lo que se hace actualmente.<sup>24</sup>

La segunda área con problemas es salud. Hay 91 mil millones de pesos perdidos, lo que representa el 19 % de la totalidad de irregularidades en el gasto público. Para poner esta cantidad en perspectiva, el monto es casi siete veces el presupuesto asignado a prevención y control de enfermedades en 2019 (SHCP 2018a).<sup>25</sup>

Finalmente, en desarrollo social hay 67 mil millones de pesos, el 14 % de la totalidad del dinero perdido. Este es 1.7 veces la totalidad de los recursos para Jóvenes Construyendo el Futuro en 2019 el programa más importante en materia de desarrollo social en esta administración (SHCP 2018a).

<sup>23</sup> El presupuesto asignado Educación Pública en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 fue de 303 mil millones de pesos (SHCP 2018a).

<sup>24</sup> En 2019, se otorgarán en total 9,600 pesos por becario. El programa beneficiará a 4.1 millones de jóvenes. Si los 105 mil millones de pesos perdidos en educación se utilizaran para otorgar becas «Benito Juárez», se podría cubrir un total de 10.9 millones de beneficiarios en 2019 (SHCP 2018a).

<sup>25</sup> Se incluye todo el presupuesto asignado a Prevención. Esto es 14 mil millones de pesos asignados a «Prevención y control de enfermedades» en el IMSS e ISSSTE, así como el presupuesto asignado a «Prevención y control de enfermedades», «Prevención y control de sobrepeso, obesidad y diabetes», «Prevención y atención contra las adicciones» y «Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS» del ramo 12 de salud en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019.

La Figura 11 explora con mayor detalle cómo se distribuye el dinero perdido dentro de los ámbitos de educación, salud y desarrollo social. **El 62 % del dinero perdido, es decir, 164 mil millones de pesos, se concentra en tres tipos de gasto:**

**1** El de las secretarías de salud estatales (79 mil millones).

**2** El que va a educación básica y media (45 mil millones).

**3** Programas y fondos educativos (40 mil millones).

**FIGURA 11: DINERO PÚBLICO "PERDIDO" EN EDUCACIÓN, SALUD Y DESARROLLO SOCIAL (MILLONES DE PESOS)**

**Desarrollo social \$66,743**



**Salud \$91,702**



**Educación \$104,798**



Fuente: ASF, 2000-2018.

Nota: Datos preliminares para 2018, solo incluye los auditados hasta noviembre del 2019.

**Las secretarías estatales de salud son uno de los casos más extremos de irregularidades.**

Las secretarías reciben recursos de la Federación para proveer de servicios de salud relacionados con programas de afiliación. Este dinero debería ayudar a los más pobres, pues no cuentan con Seguridad Social. Sin embargo, este potencial se ve mermado: **de la totalidad de los recursos que**

**les han sido auditados (1 billón), el 8 % no ha podido comprobarse.** Algunas de las irregularidades más comunes detectadas por la Auditoría Superior de la Federación son la falta de comprobante de uso y transferencias de recursos a otras dependencias estatales.

*Las irregularidades en gastos educativos, vale la pena acentuar, se concentran en Michoacán, Veracruz y el Estado de México (40 mil millones de pesos).*

Estos son los estados

CON MAYOR

**REZAGO EDUCATIVO**

**EN MÉXICO**

(Coneval 2017).

En particular, un caso que destaca por su cantidad de irregularidades es el fondo de aportaciones para la educación básica y normal (FAEB), que tiene 27 mil millones de pesos perdidos, el 25% de la totalidad de los recursos educativos perdidos. En 2015, el FAEB fue substituido por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Desde su creación el FONE lleva ya 7 mil millones de peso perdidos. El FONE tiene menos irregularidades que e FAEB pero todavía pierde un promedio de 2,426 millones de pesos al año.

El dinero perdido en materia de educación superior es también preocupante.<sup>26</sup> Si bien no es un gasto público que apoye directamente a los más desfavorecidos, la cantidad de dinero que tiene irregularidades (17 mil millones de pesos) lo convierte en la s categoría de gasto educativo con

mayores recursos perdidos como porcentaje de su muestra auditada. El 5 % del dinero destinado a educación superior está perdido. Universidades estatales, como la Universidad Autónoma del Estado de México, la Universidad de Nuevo León y la Universidad del Estado de Morelos, no han podido aclarar el uso de más de 1.5 mil millones de pesos, cada una. El problema radica en que no entregan información que justifique el uso del dinero o existen pagos irregulares de nómina a aviadores o personal ya jubilado. Recordemos, además, que varias universidades estatales, entre ellas la UAEM, se vieron involucradas en el caso de la «Estafa Maestra», donde se documentó el desvío de recursos por parte de secretarías federales a través de contratos entre las universidades y empresas fantasma (Castillo et al. 2018).

*En cuanto al gasto en desarrollo social, destaca el que se destina a la infraestructura social; a saber, obras e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema o que vive en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.*

**EN ESTE ÁMBITO SE CONCENTRAN 28 MIL MILLONES DE PESOS PERDIDOS QUE HUBIERAN TENIDO EL POTENCIAL DE REDUCIR NOTORIAMENTE LAS DESIGUALDADES ENTRE DISTINTAS REGIONES DE MÉXICO.**

<sup>26</sup> Hay universidades que han perdido el 100% de los recursos que la auditoría les pidió confirmar, esto son la Universidad Autónoma del Carmen, la Universidad Autónoma Metropolitana por la compra de un terreno, la Universidad Politécnica Francisco I. Madero, la Universidad Mexiquense del Bicentenario, y la Universidad Politécnica de Quintana Roo.

Por ejemplo, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) tiene 11 mil millones de pesos con irregularidades. Estos son recursos que se transfieren a los municipios con mayor pobreza y con alto rezago social. El objetivo es mejorar la calidad del agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, así como la urbanización y electrificación, entre otros. A nivel nacional, el 19% de los fondos de infraestructura social nunca son comprobados.

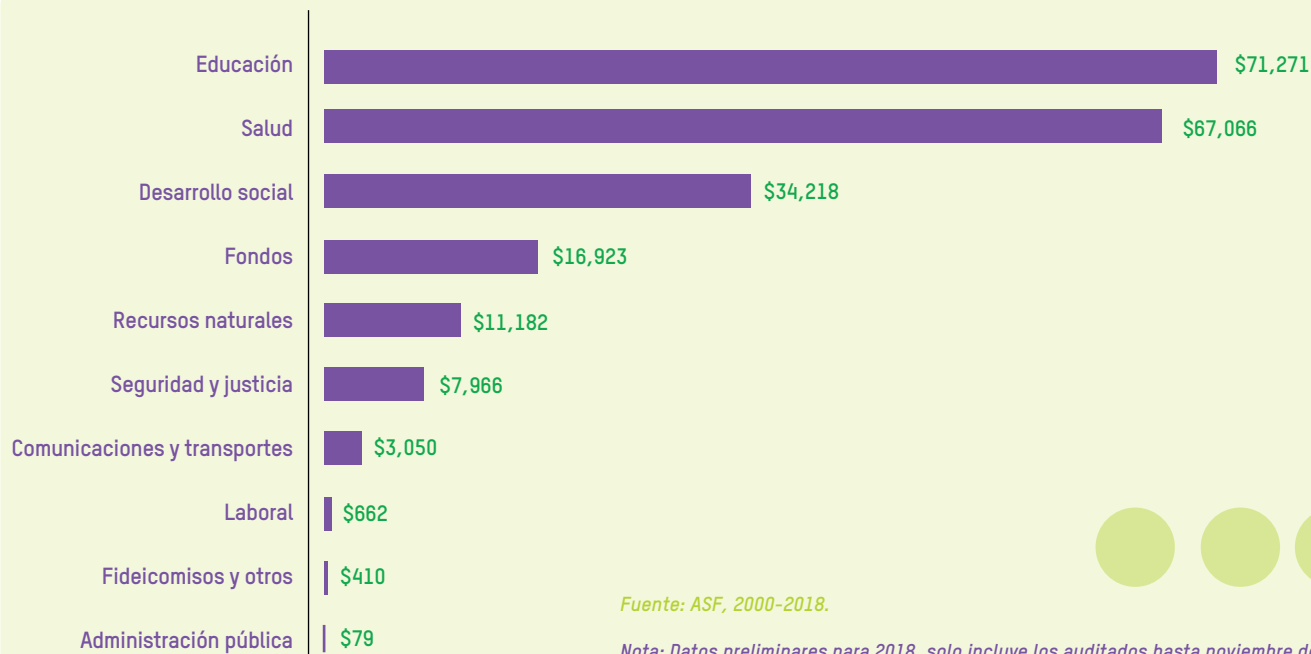
El caso que destaca es el de Chamula, Chiapas, porque es el municipio con mayor cantidad de dinero perdido: \$825 millones de pesos. De hecho, el municipio ha perdido el 74% de la totalidad del presupuesto que recibió. Lo anterior preocupa aún más, si vemos que 9 de cada 10 habitantes del

municipio tienen una carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda (Coneval 2015).

Los rubros de educación, salud y desarrollo social no solo concentran la mayor cantidad de irregularidades, sino también son los gastos que más tiempo llevan sin aclararse o recuperarse. Como ilustra la Figura 12, de la totalidad de 213 mil millones de pesos que llevan más de 5 años perdidos, 172 mil millones se concentran en estos tres rubros. Esto nos habla de que la probabilidad de recuperar dinero en los sectores que más importan para reducir la pobreza y la vulnerabilidad económica es por demás baja.

*En salud, por ejemplo, el 73 % del dinero perdido lleva más de cinco años así, y en educación, el 68 %.*

**FIGURA 12: DINERO PÚBLICO "PERDIDO" (MILLONES DE PESOS) QUE LLEVA MÁS DE 5 AÑOS PERDIDO POR TIPO DE GASTO**



Fuente: ASF, 2000-2018.

Nota: Datos preliminares para 2018, solo incluye los auditados hasta noviembre del 2019.



**EL CÍRCULO VICIOSO  
DE LA DESIGUALDAD  
Y LA CORRUPCIÓN DE MÉXICO**

# EL CÍRCULO VICIOSO DE LA DESIGUALDAD Y LA CORRUPCIÓN DE MÉXICO

*Las irregularidades* en el manejo de los recursos públicos podrían estar impactando la desigualdad al limitar la capacidad de los mexicanos más pobres para acumular capital humano y acceder a servicios de salud pública para romper los ciclos de pobreza.

## *Impactos en acumulación de capital humano*

Uno de los mecanismos más estudiados para reducir la desigualdad es la educación pública de calidad. Esto se explica porque, a través de una educación de calidad, los estudiantes pueden adquirir las habilidades para acceder a empleos mejor remunerados (Piketty 2014; Abdullah et al. 2013; Tikly y Barrett 2011).<sup>27</sup>

En México, el gasto público que permite este mecanismo de movilidad social se ve afectado por malos manejos. De hecho, el 38 % de las irregularidades en gasto educativo se concentran en las partidas y programas que más reducen la desigualdad. Por el contrario, solo el 2 % del total de irregularidades se presenta en partidas que no afectan la desigualdad. En otras palabras, hay 36 mil millones de pesos perdidos que se destinaron, originalmente, a la educación de los más pobres, y solo 1.7 mil millones perdidos entre los programas que llegan a los menos vulnerables.

Si ordenamos cada una de las 1,856 partidas educativas analizadas del programa más redistributivo (lugar 1) al menos (lugar 1,856), se puede observar que la mayor cantidad de dinero perdido se encuentra en los Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación, y en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa.<sup>28</sup>

Los Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación (antes llamados «subsidios a centros de educación») es dinero que se otorga de forma extraordinaria a los estados para que puedan otorgar educación media superior y superior en zonas donde no se cuenta con recursos para ofrecer el servicio con la calidad requerida. Este subsidio ayuda a la reducción de la desigualdad, pues es un apoyo para el pago de la Universidad Tecnológica de la Selva, y que llega a municipios como Ocosingo, Chiapas, donde el 93 % de su población vive en pobreza.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> En México, la calidad educativa no es muy distinta cuando se compara entre distintos deciles de ingreso. De hecho, la diferencia entre el decil más alto y el más bajo es similar a la de los países nórdicos de Europa (Mexicanos Primero, 2015). La baja calidad educativa existe en todo nivel de ingreso y convive con altos niveles de desigualdad. Esto puede ser sintomático de baja movilidad social no por cuestiones relacionadas con la educación, sino por la captura de mercados laborales, el

capitalismo «de cuates», el limitado acceso al capital, la falta de un Estado de Bienestar que permita emprender, y otros factores de redes.

<sup>28</sup> Incluye un total de 563 auditorías hechas entre el 2006 y 2018.

<sup>29</sup> Se refiere a pobreza por ingresos; es decir, el porcentaje de la población que vive con un ingreso inferior al de la línea de bienestar.





*Este subsidio presenta*  
**IRREGULARIDADES**

**POR 10 MIL MILLONES**

**DE PESOS<sup>30</sup>**



El 40 % de estas irregularidades se concentran en Michoacán que desde 2014, no se ha podido comprobar nada de lo ejercido como parte del subsidio en ese año. En 2015, se perdió nuevamente el 84 % de los recursos del subsidio. De este dinero, no fue posible acreditar o comprobar el uso de 661 millones pesos relacionados con el pago de sueldos de trabajadores. El impacto de estas irregularidades es enorme. La cantidad de dinero perdido alcanzaría para pagar la educación media superior de 352 mil jóvenes<sup>31</sup> lo que significaría que sus ingresos podrían ser más altos.

**El Fondo para la Nómina Educativa** es otro claro ejemplo de cómo las irregularidades en el gasto público afectan la capacidad del estado para reducir la desigualdad. Este fondo sirve para pagar el sueldo de maestros de educación básica en el 64 % de los planteles del país, lo que beneficia a 17 millones de

niños que asisten a la escuela. Sin embargo, al menos 7 mil millones de pesos invertidos en este fondo se han perdido. Ya se han hecho algunos esfuerzos por mejorar el Fondo para la Nómina. De hecho, antes de la reforma, cuando aún se llamaba Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, se habían perdido 27 mil millones de pesos, dinero que a la fecha, no se ha recuperado.

El gasto educativo que más reduciría la desigualdad está plagado de irregularidades. No se tienen comprobantes del destino o ejecución del gasto público, hay aviadores, y trabajadores eventuales que no cumplen con los requisitos de los programas (ASF 2018, 2017, 2016). Además, no existen lineamientos para determinar si se cumplen o no los objetivos de los subsidios y se carece de reglas de operación (Coneval 2017).

<sup>30</sup> Esto proviene de información extraída de 17 auditorías realizadas en 2014 a una muestra de 18 mil millones de pesos. Dado que el programa aún opera, la cantidad podría ser mucho mayor.

<sup>31</sup> Se utilizó el costo promedio estimado por alumno en bachillerato (36.9 mil pesos al año) para el ciclo escolar 2018-2019 (SEP 2018).

## Impacto en acceso a salud

Las irregularidades podrían imposibilitar que los programas de salud reduzcan la desigualdad. Menores niveles de corrupción se asocian con mejores índices de salud, menores tasas de mortandad infantil y con mayor esperanza de vida (Rajkumar y Swaroop 2008; Holmberg y Rothstein 2011). No obstante, el 77 % del dinero perdido en materia de salud se encuentra concentrado en el 10 % de las partidas de gasto que más contribuyen a disminuir la desigualdad. Esto significa que se han perdido 69 mil millones de pesos.

Si ordenamos todas las partidas de gasto conforme a su progresividad, encontramos que los **Recursos Federales Transferidos a través del acuerdo de Coordinación Celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa (REPSS)** se encuentran dentro del 10 % con mayor capacidad de reducir la desigualdad. Se trata de la partida de salud que más incurre en irregularidades. Estos recursos forman parte del financiamiento de la salud en las entidades federativas, como el Seguro Popular, que se transfiere a los estados para dar servicios de salud a quienes no cuentan con empleo o trabajan por cuenta propia. Al beneficiar a la población con menores ingresos, estos recursos ayudan a la reducción de la desigualdad. Mientras que cerca del 95 % de la población de menores ingresos (decil I) se encuentra afiliada al Seguro Popular, menos del 5 % de la población con mayores ingresos (decil X) lo está (ENIGH 2016).

Estos recursos transferidos a las entidades federativas tienen irregularidades por 46 mil millones pesos; el 51 % del monto total perdido en salud. Más aún, el 42 % de estas irregularidades (20 mil millones) se concentra en los tres estados donde las personas tienen menos acceso a servicios de salud: Michoacán, Veracruz y Jalisco. Resalta el caso de Jalisco: en 2012 presentó irregularidades en 98 % del dinero auditado (3 mil millones). Prácticamente la totalidad del dinero transferido se perdió porque fue transferido a cuentas bancarias externas sin documentos que justificaran el uso del dinero público.

La meta redistributiva de los recursos que se transfieren a las entidades federativas está lejos de alcanzarse. Lo anterior sin duda se debe, en cierta medida, a la gran cantidad de irregularidades que existen. El 31 % de la población con menores ingresos (decil I) aún cubre sus servicios de salud en hospitales, consultorios y farmacias privadas. Más aún, es en la población con menores ingresos donde vemos el mayor porcentaje de «gasto catastrófico» en salud. Esto es, mientras el 5 % de los hogares con menores ingresos gastan más del 30 % de su ingreso en salud, solo el 0.6 % de los hogares con mayores ingresos lo hace. De 2014 a 2016 el porcentaje del primero aumentó, mientras que el segundo disminuyó (ENIGH 2016; ENIGH 2014). El dinero perdido en esta partida podría tener un gran impacto en la reducción de la desigualdad.

**DE HECHO, LOS**

**46 MIL MILLONES DE PESOS**

**PERDIDOS**

*alcanzarían para*

**CONSTRUIR UN  
HOSPITAL REGIONAL DE ALTA ESPECIALIDAD**  
*en cada estado del país*

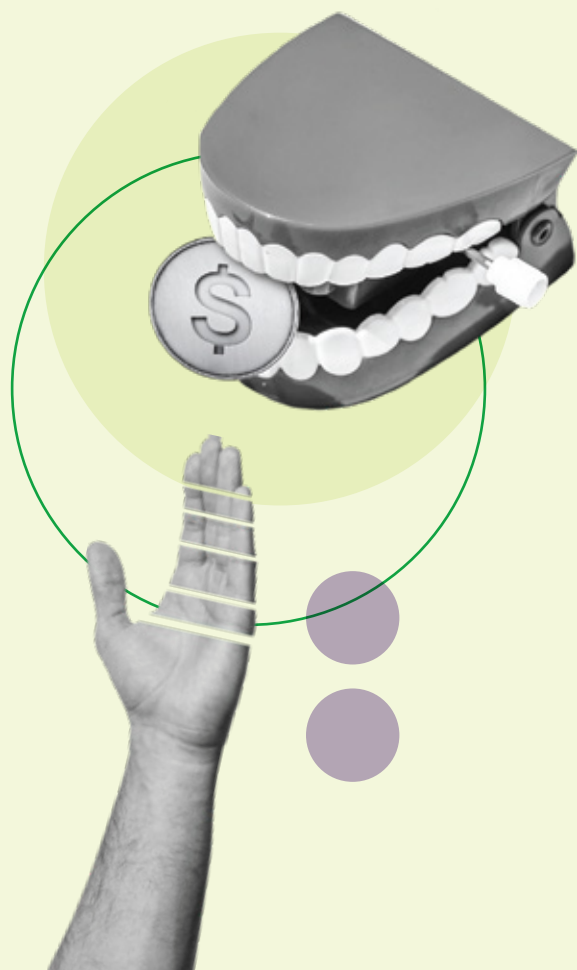
Lo que permitiría ampliar  
la oferta efectiva de servicios.<sup>32</sup>



<sup>32</sup> Con base en cálculos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

## La administración del gasto en salud es reprobable.

La evidencia indica que los recursos se transfieren a cuentas distintas al programa, se contrata personal que no cumple con las cualificaciones necesarias, hay aviadores y se compran medicamentos que no están incluidos en el catálogo o con precios superiores al precio de referencia (ASF 2018, 2016, 2015).



Por su parte, la entrega de los recursos a las entidades federativas tuvo asimismo constantes retrasos, por lo que los gobiernos estatales se vieron en la necesidad de financiar el programa con otros del sector salud.

Aunado a lo anterior, no hay concordancia en las reglas que operan los recursos federales transferidos a gobiernos estatales en el sector salud. En la práctica, los recursos del Programa de Apoyo para Fortalecer la Calidad en los Servicios de Salud, del Seguro Popular y del Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud se mezclan para atender a la población que no es derechohabiente de alguna institución de seguridad social. Sin embargo, cada uno cuenta con una normativa de operación distinta. Al momento, ya se inicia un proceso que homologará las distintas fuentes de financiamiento del sector salud, lo que representaría un gran paso para evitar la gestión ineficiente que permea en este sector. No obstante, el riesgo de que las entidades no utilicen adecuadamente los recursos aún sería un tema a resolver.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> A pesar de los cambios propuestos para homologar los recursos por el gobierno en turno, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 aún existe una partida destinada al Seguro Popular por 72 mil millones de pesos, así como recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios a Salud.



## **RECOMENDACIONES**

# RECOMENDACIONES

*El ataque a la corrupción* se debe centrar en los programas que más contribuyen con la reducción de la pobreza y la desigualdad. La finalidad es que el estado pueda atender las necesidades de los más vulnerables con mayor eficacia.

*Para lograrlo se dan tres recomendaciones:*

## 1. MEJORAR

*la implementación de aquellos programas y partidas que atienden a los más pobres.*

Hay que enfocar los esfuerzos por reducir la corrupción en el gasto destinado a resolver la pobreza y desigualdad del país. Hasta el momento, la lucha se ha concentrado más en resolver actos de corrupción relacionados con obra pública, y ha hecho a un lado el gasto social. Como se muestra en este documento, la mayor cantidad de irregularidades parecen presentarse en educación y salud y no en comunicaciones y transporte. Incluso entre las obras de infraestructura, las que parecen tener mayor cantidad de irregularidades son las destinadas a infraestructura social.

Para lograr una reducción de la corrupción en los municipios más desiguales y pobres, se deben crear programas de profesionalización para que las autoridades locales aprendan el manejo de las cuentas públicas. En otras palabras, se debe contar con un proceso de contabilidad del dinero público delimitado y homologado. Tan solo en la Cuenta Pública 2016, 19 % de las irregularidades en el dinero entregado a los estados y municipios (13 mil millones de pesos) está relacionado con la falta de documentación original, comprobantes y justificantes del gasto (ASF 2018).



En este sentido, necesitamos que los municipios cuenten con **un sistema de registro simple** de los ingresos y gastos para poder facilitar la rendición de cuentas.



## 2. VIGILAR

*más los recursos que se transfieren a los estados y municipios.*

La mayor cantidad de irregularidades en el manejo de dinero público sucede cuando se transfiere el dinero a los estados. De 2003 a 2018, se encontraron 358 mil millones de pesos con irregularidades en el gasto federalizado: por cada 10 pesos que se perdieron en gasto federalizado, se perdieron solo tres pesos en el gasto que no es federalizado. Más aún, 92 % del dinero perdido en las partidas de gasto que más contribuyen a la reducción de la desigualdad corresponden al gasto federalizado. Lo anterior se puede dimensionar de la siguiente manera: 3 de cada 10 pesos del presupuesto de 2019 se entrega a los estados y municipios. En esencia, el gasto federalizado es redistributivo, pues busca que con estos recursos se logre que los estados tengan un desarrollo social uniforme y homogéneo.<sup>34</sup> En este sentido, la concentración de dinero perdido en estos recursos es alarmante.

Por si poco fuese, las auditorías que se han hecho al gasto federalizado, independientemente de su propósito, presentan errores recurrentes e identificables, mismos que deben atacarse de inmediato. Para ello, el primer paso tendría que ser el asegurar que la transferencia de recursos se sujete a una calendarización claramente definida. Además, los estados que reciben los recursos de forma tardía son focos rojos, pues se trata del primer detractor del uso adecuado del dinero público: no les permite utilizar los recursos de forma oportuna.

***Por esta razón, optan por utilizar otros recursos «mientras llega el dinero», lo que crea un desorden presupuestario.***

Es importante formalizar los convenios de transferencia de recursos a más tardar en el primer mes de cada año, para agilizar la entrega del dinero. Así, para los casos en que los estados tengan que transferir los recursos a otras dependencias estatales o municipales, se debe asegurar que se cumplan los plazos establecidos de cinco días hábiles siguientes a que recibieron el dinero. Si se recurriera a planeaciones multianuales, el dinero podría dejar de incurrir en problemas de calendarización.

Asimismo, se debe fortalecer la supervisión de la ejecución y transferencia del dinero. Es recurrente que los estados transfieran parte o la totalidad del dinero que reciben a cuentas bancarias distintas a las establecidas para el programa o fondo.

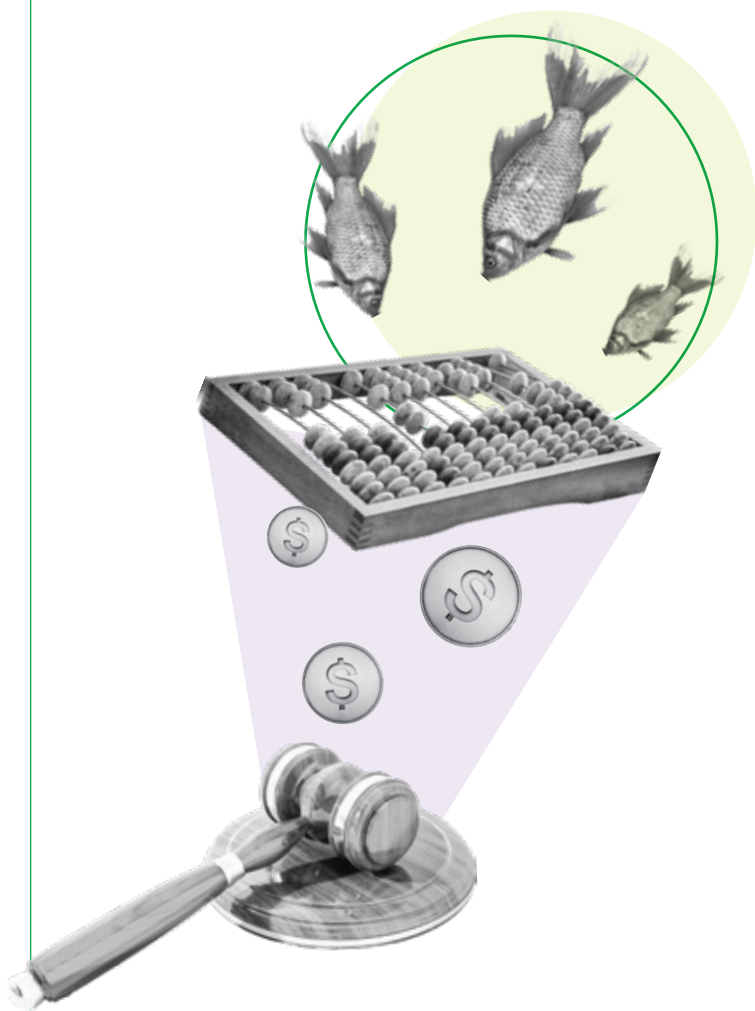
***Esto deja en claro la necesidad de fortalecer los sistemas de control interno.***



<sup>34</sup> Con excepción de las participaciones federales que forman parte del gasto no programable; es decir, no están etiquetados para que se utilicen para algún fin en específico.

### 3. TENER REGLAS CLARAS

*para administrar el gasto social.*



*El gasto público está sujeto a reglas formales de operación que eliminan la potencial discrecionalidad que existe en los administradores públicos.*

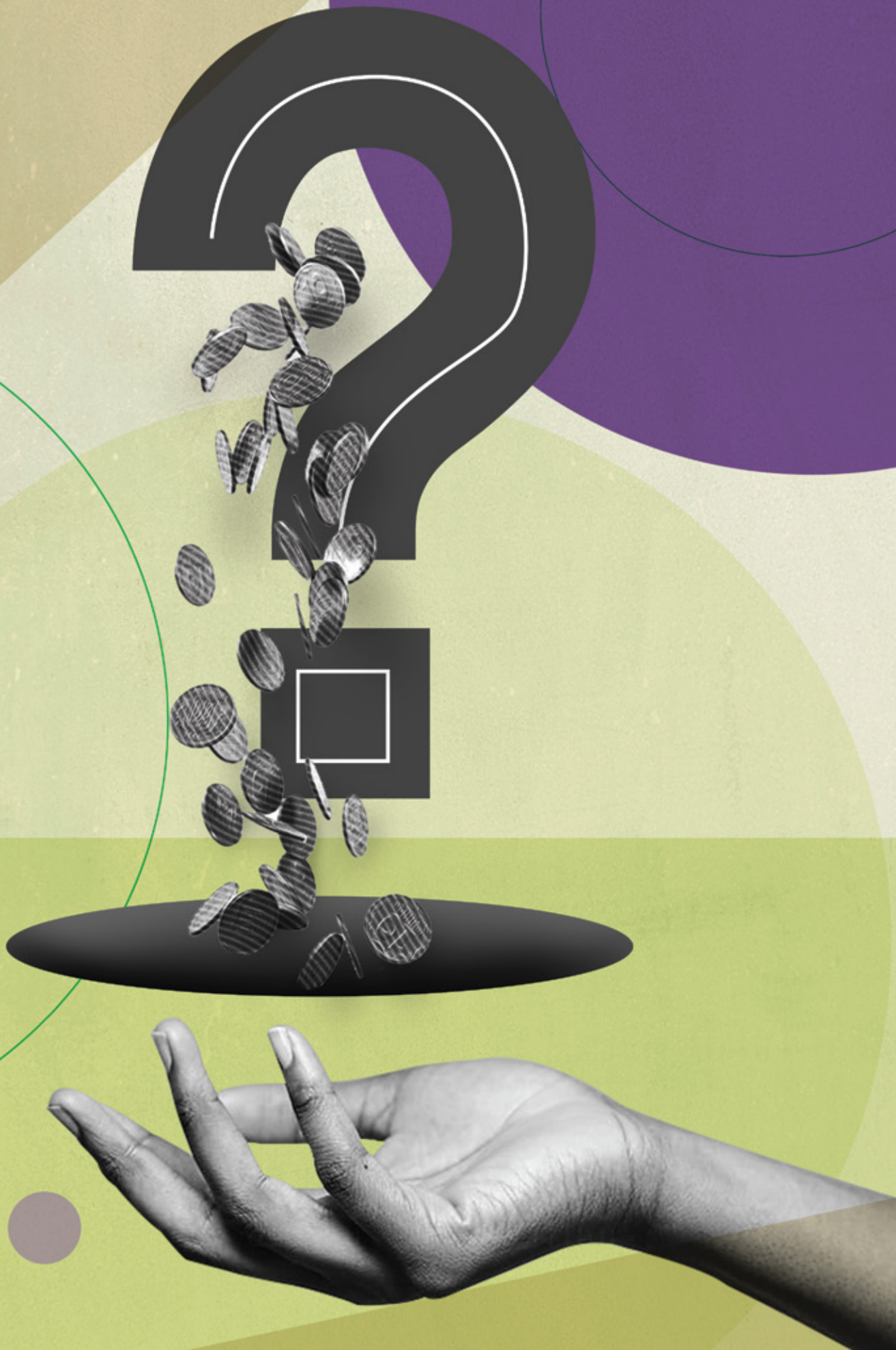
Además, reduce las posibles fallas que pudieran existir por una falta de capacidad técnica o administrativa, sobre todo a nivel estatal y municipal. Por ello, se deben definir lineamientos específicos que regulen la asignación, ejercicio y aplicación de los recursos en los que se establezcan con claridad los conceptos en los que se pueden destinar, así como mecanismos para la asignación de los recursos. Resulta común que se utilicen recursos no etiquetados para apaciguar movimientos sociales.

Esta salida de corto plazo debe ser limitada y transformada en un Estado que, en vez de apagar fuegos sociales con dinero, elimine las fuentes del descontento social.

Una solución que se está implementando actualmente es contar con un solo padrón de beneficiarios, que aglutine todos los programas sociales, hecho por los Siervos de la Nación. Si bien es de celebrar el que se busque ciudadanizar la captación de información mediante movilización social, un censo de beneficiarios elaborado y concentrado con identificación partidista es un riesgo para la salud democrática del país. Esto supone el peligro de que los datos sean utilizados para fines políticos, ya sea por medio del condicionamiento de apoyos, o que se favorezca de forma exclusiva a ciertos grupos de interés. También es posible que los beneficiarios identifiquen los programas sociales como «creados por Morena», lo que impediría el pleno ejercicio de sus derechos democráticos. Sería lamentable que el dinero destinado a reducir la pobreza y la desigualdad se utilizara como una herramienta de captación política.

*Se deben crear reglas que administren el gasto social con los más altos estándares.*

No solo se deben centralizar los padrones, sino que se deben fijar requisitos de funcionamiento para los programas sociales federales, y eventualmente estatales y municipales. La meta ha de ser vigilar el impacto distributivo de los programas y asegurar que su operación no responda a intereses clientelares o partidistas.





# CONCLUSIÓN

*Este documento mostró que, en México, la corrupción podría estar generando desigualdad: las irregularidades del gasto público suceden con mayor frecuencia en aquellas partidas y programas que más tendrían el potencial para reducir la desigualdad.*

Con base en el trabajo de Lustig (2018) y Scott (2014), se calculó un Índice de Efectividad Redistributiva de cada una de las partidas y programas de gasto público auditados por la ASF de 2000 a la fecha. Con ello, fue posible identificar qué tan comunes son las irregularidades en el gasto público en los programas que más ayudan a mejorar la distribución del ingreso en México.

El análisis muestra que los malos manejos de los recursos públicos parecen afectar la capacidad de redistribuir el ingreso porque se concentran en (1) los programas y partidas de gobierno que tienen más potencial de reducir la desigualdad, (2) en los municipios con mayor porcentaje de pobreza, y (3) en gastos relacionados con desarrollo social. Asimismo, existe evidencia de que se descubren más casos de nepotismo, negligencia y violaciones a la normatividad en administradores públicos ubicados en municipios de mayor pobreza.

A fin de evitar que las irregularidades en el gasto público empeoren la distribución del ingreso, **se proponen tres acciones específicas:**

# 1

## MEJORAR

*la implementación de los programas y partidas que atienden a los más pobres.*

# 2

## VIGILAR

*más los recursos que se transfieren a los estados y municipios.*

# 3

## TENER REGLAS CLARAS

*para administrar el gasto social.*

Se necesita hacer frente a las irregularidades con base en una mejor implementación y profesionalización de los servidores públicos, así se logrará un Estado que reduzca la desigualdad por medio del gasto público.

# REFERENCIAS

Abdullah, A. A., y Wan, H. L. (2013). Relationships of Non-monetary Incentives, Job Satisfaction and Employee Job Performance. *International Review of Management and Business Research*, 2(4), 1085.

Alberro, J., y Schwabe, R. (2016). Reconsiderando la evaluación de los efectos distributivos del ejercicio de poder de mercado en México. *El Trimestre Económico*, 83(331), 459-492.

Alt, J. E., y Lassen, D. D. (2008). Political and Judicial Checks on Corruption: Evidence from American State Governments. *Economics & Politics*, 20(1), 33-61.

Aradillas, A. (2018). Poder de mercado y bienestar social. Comisión Federal de Competencia Económica: Ciudad de México.

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2016-2018) Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública. ASF.

Atkinson, A. B. (2015). *Inequality*. Harvard University Press.

Azfar, O., y Murrell, P. (2009). Identifying reticent respondents: assessing the quality of survey data on corruption and values. *Economic Development and Cultural Change*, 57(2), 387-411.

Banco Mundial (2018) "Gasto público" en Datos Banco Mundial. Banco Mundial.

Bartels, L. M. (2018). *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton University Press.

Beneke, M., Lustig, N., y Oliva, J. A. (2015). El impacto de los impuestos y el gasto social en la desigualdad y la pobreza en El Salvador. Inter-American Development Bank.

Bertrand, M., Bombardini, M., Fisman, R., Hackinen, B., & Trebbi, F. (2018). *Hall of Mirrors: Corporate Philanthropy and Strategic Advocacy*. National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 25329.

Bobonis, G. J., Cámara Fuertes, L. R., y Schwabe, R. (2016). Monitoring Corruptible Politicians. *American Economic Review*, 106(8), 2371-2405.

Cabrera, M., Lustig, N., & Morán, H. E. (2015). Fiscal Policy, Inequality, and the Ethnic Divide in Guatemala. *World Development*, 76, 263-279.

Castillo, M., Roldán, N., y Ureste, M. (2018). La estafa maestra: Graduados en desaparecer el dinero público. *Temas de hoy*.

Charron, N. (2016). Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts. *European Political Science Review*, 8(1), 147-171.

Coneval (2015). Pobreza municipal. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social: Ciudad de México.

Coneval (2017). Información de pobreza y evaluación en las entidades federativas. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social: Ciudad de México.

Coneval (2018). Ficha de Evaluación 2017-2018, Escuelas de Tiempo Completo. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social: Ciudad de México.

Delavallade, C. (2006). Corruption and Distribution of Public Spending in Developing Countries. *Journal of Economics and Finance*, 30(2), 222-239.

De Loecker, J., y Eeckhout, J. (2017). The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications. National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 23687.

Di Tella, R., & Schargrodsky, E. (2003). The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. *The Journal of Law and Economics*, 46(1), 269-292. Donchev, D., & Ujhelyi, G. (2014). What do corruption indices measure?. *Economics & Politics*, 26(2), 309-331.

ENCRIGE (2016). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas. INEGI

ENCIG (2013, 2015, 2017). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. INEGI.

ENIGH (2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares. INEGI

Esquivel, G. (2015). Extreme Inequality in Mexico. OXFAM: Ciudad de México.

Esquivel, G., y Cruces, G. (2011). The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA. *Economía*, 12(1), 155-188.

Gans-Morse, J., Borges, M., Makarin, A., Mannah-Blankson, T., Nickow, A., & Zhang, D. (2018). Reducing bureaucratic corruption: Interdisciplinary perspectives on what works. *World Development*, 105, 171-188.

Gilens, M. (2012). *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*. Princeton University Press.

Hacker, J. S., y Pierson, P. (2010). *Winner-Take-all Politics: How Washington Made the Rich Richer--and Turned its Back on the Middle Class*. Simon and Schuster.

Higgins, S., Lustig, N., Ruble, W., y Smeeding, T. M. (2016). Comparing the Incidence of Taxes and Social Spending in Brazil and the United States. *Review of Income and Wealth*, 62, S22-S46.

Hsieh, C. T., y Moretti, E. (2006). Did Iraq Cheat the United Nations? Underpricing, Bribes, and the Oil for Food Program. *The Quarterly Journal of Economics*, 121(4), 1211-1248.

INEGI (2017). Finanzas públicas estatales y municipales 2017. Instituto Nacional de Geografía e Historia.

Jensen, N. M., Li, Q., y Rahman, A. (2010). Understanding Corruption and Firm Responses in Cross-National Firm-Level Surveys. *Journal of International Business Studies*, 41(9), 1481-1504.

Kotera, G., Okada, K., y Samreth, S. (2012). Government Size, Democracy, and Corruption: An Empirical Investigation. *Economic Modelling*, 29(6), 2340-2348.

Liu, C., & Mikesell, J. L. (2014). The Impact of Public Officials' Corruption on the Size and Allocation of US State Spending. *Public Administration Review*, 74(3), 346-359.

Lustig N. (2018). CEQ Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty. CEQ Institute at Tulane University and Brookings Institution Press.

Lustig, N., Lopez-Calva, L.F., Ortiz-Juarez, E., Monga, C. (2016) «Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America». In *Inequality and Growth: Patterns and Policy. Volume II: Regions and Regularities* International Economics Association (IEA) Book Series, 212-247.

Lustig, N. (2016). Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa. *Journal of Globalization and Development*, 7(1), 17-60.

Mauro, P. (1998). Corruption and the Composition of Government Expenditure. *Journal of Public Economics*, 69(2), 263-279.

Olken, B. A., y Pande, R. (2012). Corruption in Developing Countries. *Annual Review Economics*, 4(1), 479-509.

Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st Century*. Cambridge Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.

PNUD (2011). Informe sobre el Desarrollo Humano 2011. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: México.

Peiffer, C., & Rose, R. (2018). Why are the poor more vulnerable to bribery in Africa? The institutional effects of services. *The Journal of Development Studies*, 54(1), 18-29.

Reinikka, R., y Svensson, J. (2004). Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(2), 679-705.

Scott, J. (2014). Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System. *Public Finance Review*, 42(3), 368-390.

SEP (2018). Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2017-2018. Secretaría de Educación Pública: Ciudad de México.

Seery, E. (2014). Working for the Many: Public services fight inequality. Oxfam International.

SHCP (2018a). Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Ciudad de México.

SHCP (2018b). Distribución del pago de Impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2016. Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Ciudad de México.

Tikly, L., y Barrett, A. M. (2011). Social Justice, capabilities and the quality of education in low income countries. *International Journal of Educational Development*, 31(1), 3-14.

Transparencia Internacional (2011a, 2013, 2017). Barómetro Global de Corrupción. Transparencia Internacional: Ciudad de México.

Transparencia Internacional (2011b). Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Transparencia Internacional: Ciudad de México.

Urzúa, C. (2013). Distributive and Regional Effects of Monopoly Power. *Economía Mexicana*, 22(2), 279-295.

Uslaner, E. M., y Rothstein, B. (2016). The Historical Roots of Corruption: State Building, Economic Inequality, and Mass Education. *Comparative Politics*, 48(2), 227-248.

Verbist, G., Förster, M., y Vaalavuo, M. (2012). The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources. *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*.

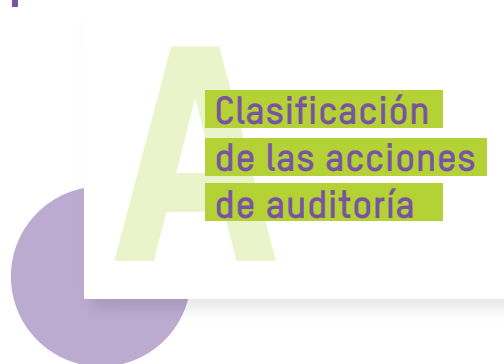
You, J. S. (2015). *Democracy, Inequality and Corruption*. Cambridge University Press.

# APENDICE METODOLÓGICO



# APÉNDICE METODOLÓGICO

*En este apéndice se dan detalles metodológicos sobre (a) la clasificación de las acciones de auditoría de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y (b) el cálculo del Índice de Efectividad Redistributiva.*



Se dividió a las 18,617 acciones de auditoría hechas entre el 2000 y 2018 en 12 categorías y 33 subcategorías con base en el tipo de gasto público.

La asignación de las partidas presupuestarias a cada una de estas categorías se definió de la siguiente forma:

Categoría	Subcategoría
Administración pública	Administración Pública Electoral Exterior Fiscalización/Transparencia/Auditoría
Comunicaciones y transportes	Comunicaciones y otros Transportes
Desarrollo social	Agropecuario Banca y otros Comercial/empresarial Infraestructura social Programas sociales Vivienda
Deuda	Deuda
Educación	Básica/media Cultura Investigación Programas y fondos educativos generales Superior

Categoría	Subcategoría
Fideicomisos y otros	Fideicomisos y otros
Fondos	Fondos
Laboral	Laboral Seguridad social IMSS Seguridad ISSSTE y otros
Participaciones	Participaciones
Recursos naturales	Paraestatales y comisiones de energía Recursos naturales
Salud	IMSS ISSSTE y otros Secretaría de salud (estatal) Secretaría de salud (nacional) Seguro Popular
Seguridad y justicia	Justicia Seguridad

Esta clasificación es distinta que la hecha por ASF, la cual divide las acciones en las siguientes categorías:

### Categoría ASF

- Agricultura y Desarrollo Rural
- Aportaciones A Seguridad Social
- Bienestar
- Comisión Nacional de Hidrocarburos
- Comisión Reguladora de Energía
- Comunicaciones y Transportes
- Consejería Jurídica Del Ejecutivo Federal
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Cultura
- Defensa Nacional
- Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- Economía
- Educación Pública
- Empresas Productivas Del Estado
- Energía
- Entidades No Coordinadas Sectorialmente
- Entidades No Sectorizadas
- Fiscalía General de la República
- Función Pública
- Gobernación
- Hacienda y Crédito Público
- Instituciones Públicas de Educación Superior
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- Marina
- Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Órganos Autónomos
- Poder Judicial
- Poder Legislativo
- Presidencia de la República
- Previsiones y Aportaciones Para Los
- Sistemas de Educación Básica, Normal,
- Tecnológica y de Adultos
- Ramos Generales 23, 33 y Otros
- Relaciones Exteriores
- Salud
- Seguridad y Protección Ciudadana
- Trabajo y Previsión Social
- Turismo

Y es distinta de la clasificación por grupo funcional:

### Grupos funcionales

- Desarrollo Económico
- Desarrollo Social
- Gasto federalizado
- Gobierno



En la medida de lo posible cada acción fue clasificada geográficamente, para lograrlo se utilizó información del ente al que se dirige la acción y el título de la acción de auditoría. A diferencia de los datos de auditoría (EntidadASF) nuestra clasificación geográfica no atribuye a CDMX las partidas federales, sino que tiene una clasificación para aquellas que no pueden ser rastreadas a un estado (“99”) o a un municipio (“999”). Si una misma acción menciona varios municipios o estados, se considera que la partida no es geográficamente identificable.

### Antecedentes

El Instituto Compromiso con la Equidad (CEQ) (Lustig 2018) desarrolló el Método de Incidencia Fiscal para estimar el impacto que tienen las partidas presupuestarias en la desigualdad y en la pobreza. A partir de encuestas de ingresos y gastos en los hogares, así como de un análisis de las características del sistema fiscal, el método del CEQ consiste en determinar cómo cambia la distribución del ingreso antes y después de impuestos/gastos. Con esto se puede comprender que tanto influye cada partida de gasto en cambiar la distribución final del ingreso. Para el caso mexicano, Scott (2014) implementó el método CEQ.



El presente estudio se inspira en esta forma de análisis para identificar el efecto que tiene cada una de las partidas de gasto auditadas por la ASF. A continuación, se detallan cada uno de los pasos llevados a cabo en el análisis.

## 01 | Cálculo del ingreso total per cápita e índice de Gini

Haciendo uso de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENIGH) se obtuvo el ingreso per cápita de cada uno de los individuos del país. Para hacer esto, se sumaron los distintos tipos de ingreso que puede tener una persona, sin transferencias de gobierno. Cuando un ingreso le correspondía al

hogar, se dividió entre los miembros del hogar y se le asignó a cada uno su parte proporcional para tener un ingreso corriente per cápita (*lyn\_pct*). Posteriormente, se calcularon deciles de ingreso para todo el país y, con esa misma información, se calculó el índice de Gini, para obtener la variable *gini\_yn\_pct*.

*Se utilizó la ENIGH más cercana al año de la auditoría. A continuación se indica qué versión de la ENIGH se utilizó para cada año:*

Año de la auditoría	Versión de la ENIGH
2018	ENIGH 2018
2016 y 2017	ENIGH 2016
2014 y 2015	ENIGH 2014
2012 y 2013	ENIGH 2012
2006 a 2011	ENIGH 2010
2000 a 2005	ENIGH 2005

## 02 | Imputación de las distintas partidas que aparecen en la base de datos de la Auditoría Superior de la Federación

Posteriormente, se tomó cada una de las partidas que aparecieron en la base de datos de la Auditoría Superior de la Federación y se asignó la totalidad del dinero del programa entre la población “beneficiaria” del programa que pretendía atender ( $n_{ben}$ ). Es decir, si una de las partidas estaba asignada a la educación básica de todo el país, ese dinero se dividió entre todos los estudiantes de educación

básica del país y se asignó ese monto a cada uno de los individuos de esa población para obtener un ingreso posterior a la asignación de la partida. Para los individuos dentro de la población beneficiaria, el ingreso se vería ahora así, donde  $montox$  es el total de dinero asignado a la partida,  $x$  es el número de la auditoría y  $yn_{pct}$  es el ingreso per cápita previamente calculado.

$$yn_{pct\_montox} = yn_{pct} + \frac{montox}{n_{ben}}$$

*No obstante, esta imputación se hizo por métodos distintos según la clasificación de las acciones de auditoría que se hizo desde OXFAM (las variables de las que dependió esta metodología están en la base como Categoría y Subcategoría) :*

### 2.1 Partidas de observación directa

La ENIGH permite ver directamente quienes son beneficiarios de algunos programas sociales. En este sentido, cuando había auditorías dentro de esos programas, el monto total asignado a la partida se dividió entre las personas que reportaron recibir dinero del programa. Esto pudo hacerse para distintos programas dependiendo la ENIGH que se estuviera utilizando. Por ejemplo, si una auditoría verificó dinero del Programa Prospera, el total asignado al programa se dividía entre los beneficiarios que en la encuesta reportaron ser beneficiarios del programa. Posteriormente, se sumaba a su ingreso per cápita el resultado de esa división.

Año de la auditoría	Programas sociales que captura la ENIGH
2018	Programa Prospera Tarjeta Sin Hambre Programas para adultos mayores, 65 y más y 70 y más Programa de Empleo Temporal Becas del gobierno para estudiantes
2016 y 2017	Programa de Empleo Temporal
2014 y 2015	Programa Oportunidades Procampo Becas del gobierno para estudiantes
2012 y 2013	Programa Oportunidades Procampo
2000 a 2011	Programa Oportunidades Procampo Programa de alimentos Programa de Empleo Temporal

## 2.2 Partidas de educación

En el caso de las partidas destinadas a la educación, hubo tres tipos distintos; educación básica, o media, educación superior y fondos educativos generales. Para el caso de la educación básica o media y superior, se hizo lo que se comentó previamente. Se calculó el número de estudiantes en la población objetivo (estudiantes de nivel básico o superior de el estado de la república correspondiente), y se dividió el monto total asignado a la partida entre el número de estudiantes. Posteriormente, se le asignó a cada uno de esos estudiantes ese monto adicional. Para los fondos educativos generales, se calculó el número de estudiantes en el nivel geográfico correspondiente y se asignó el monto a cada uno de los individuos que clasificarían dentro de esa “población objetivo”.

## 2.3 Partidas de infraestructura

También se calculó el CIRPV para las partidas de la subcategoría “infraestructura social” dentro de la categoría “Desarrollo social” que tenían como título “Recursos del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades” o “Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”. Las partidas del primer tipo se asignan a estados, en este caso se consideró como

beneficiaria a la población habitante del estado al que estuviera asignada la partida. Las partidas del segundo tipo se asignan a municipios, y por ende se consideró como población beneficiaria a los habitantes del municipio en cuestión. Las partidas municipales sólo pudieron calcularse para los años de 2014 a 2017. Al igual que en el resto de las partidas, se dividió el monto entre población beneficiaria y se agregó al ingreso de cada miembro de la población el resultado de la división.

## 2.4 Partidas de salud

En el caso de las partidas de salud, se clasificaron dos tipos; las que le correspondían a la Secretaría de Salud Nacional y las que le correspondían a la Secretaría de Salud Estatal. En el caso de los montos asignados a la Secretaría de Salud Nacional, se identificó en la encuesta a aquellos individuos beneficiarios de cada uno de los sistemas de salud públicos; IMSS, ISSSTE, Seguro Popular, PEMEX, etc. Se identificó a cada beneficiario del IMSS, ISSSTE o Seguro Popular y se consideró dentro de los beneficiarios de la Secretaría de Salud Nacional a aquellos que tienen acceso a algún sistema público de salud que no está en las categorías (PEMEX o Secretaría de Salud Federal). Posteriormente, se dividió el monto total asignado a esa partida entre sus beneficiarios y se asignó ese monto a los mismos beneficiarios. En el caso de las partidas de salud estatales, se consideró a aquellas personas que usan los servicios de la secretaría de salud dentro de la ubicación geográfica correspondiente. Posteriormente, se dividió el monto entre la población objetivo, y se le asignó a cada individuo el monto correspondiente.

## 2.5 Partidas de seguridad

En el caso de las auditorías de montos destinados a seguridad, se pudo calcular un CIRPV para todas las auditorías que tenían un municipio asignado o que estaban etiquetadas o como “Recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal” o “Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial”. Se hizo lo mismo que para infraestructura social. En el primer caso, se dividió el monto total asignado a esa partida entre los habitantes del municipio asignado y se sumó el monto al ingreso per cápita de esos mismos habitantes. En el segundo, se dividió el monto entre los habitantes del estado asignado y se sumó el monto al ingreso per cápita de esos mismos habitantes.

## 2.6 Partidas de fondos

Las partidas clasificadas en la categoría “Fondos” se asignan por entidad federativa. En este caso se consideró como beneficiaria a la población habitante del estado al que estuviera asignada la partida. Al igual que en el resto de las partidas, se dividió el monto entre población beneficiaria y se agregó al ingreso de cada miembro de la población el resultado de la división.

### 03 | Cálculo de CIRPV

Finalmente, al ya contar con el ingreso posterior a la asignación del total de cada partida, se hizo una vez más el cálculo de deciles de ingreso y se calculó un nuevo índice de Gini con ellos (*gini\_yn\_pct\_montox*). Para obtener el CIRPV de cada una de las partidas que fue posible calcular, se le restó al primer gini calculado, el nuevo gini generado, para obtener algo así:

$$CIRPV_{montox} = gini_{yn\_pct} - gini_{yn\_pct\_montox}$$

Al ser el índice de gini un coeficiente que va de 0 a 1, en el que el cero es la perfecta igualdad y el 1 la completa desigualdad, cuando el primer índice de Gini, era más grande que el segundo y por ende el CIRPV es negativo, la partida es de alguna forma “progresiva”, es decir, contribuye a disminuir la desigualdad, y viceversa. Para algunas partidas, no fue posible calcular un CIRPV ya que no fue posible conocer a qué población en específico beneficiaban y por ende, como es que aportan a disminuir la desigualdad.

*Se pudo asignar un CIRPV a 7546 auditorías, al 40.53%. A continuación, se presentan descriptivos de los CIRPV obtenidos.*

Mínimo	1er cuartil	Mediana	Promedio	3er cuartil	Máximo	Desviación estándar
-0.000229	0.000003	0.000015	0.000133	0.000072	0.009568	0.0004553440376

## REFERENCIAS

Lambert, P. J. (2001). The Distribution and Redistribution of Income. In Current Issues in Public Sector Economics (pp. 200-226). Palgrave, London.

Lambert, P. J. (1985). Social Welfare and the Gini Coefficient Revisited. Mathematical Social Sciences, 9(1), 19-26.

Lustig, N. (Ed.). (2018). Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty. Brookings Institution Press.

Scott, J. (2014). Redistributive Impact and Efficiency of Mexico’s Fiscal System. Public Finance Review, 42(3), 368-390.

Scott, J., De la Rosa, E., y Aranda, R. (2017). Inequality and Fiscal Redistribution in Mexico. Documento de trabajo, 194.



**OXFAM**  
México



Este informe es parte de la agenda de Oxfam México que promueve la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos destinados a reducir la pobreza y la desigualdad. Su publicación estaba planeada para antes de la emergencia por COVID-19, pero fue pospuesta debido a la contingencia sanitaria.

[www.oxfamMexico.org](http://www.oxfamMexico.org)



@OxfamMX



@oxfamMexico



@oxfamMexico