

# ¿TRANSFORMACIÓN O RETROCESO?

El costo de la tragedia en seguridad y justicia



**OBSERVATORIO  
NACIONAL  
CIUDADANO**  
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™

**DIRECTOR DE LA OBRA:**

Francisco Javier Rivas Rodríguez

**AUTORES:**

Doria del Mar Vélez Salas

Manuel Alejandro Vélez Salas

Arturo Peláez Gálvez

Daniela Estefanía Cristóbal Sánchez

Ángel Fernández Hernández

Luis Jorge de la Peña Rodríguez

Jorge Monterrubio Salazar

**COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN:**

Martell Izquierdo

**DISEÑO EDITORIAL:**

Citlaly Andrade Paredes

**PORTADA:**

Josué López Espíritu

**DIFUSIÓN:**

Vicente Hernández Elías,

Sandra Nayeli Corona de la Cruz,

Pedro Jair Castro Cerecedo

Primera edición, noviembre de 2023

ISBN En trámite

**¿TRANSFORMACIÓN O RETROCESO? EL COSTO DE LA TRAGEDIA EN SEGURIDAD Y JUSTICIA**

D.R. © OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD Kepler No. 128-PH1,  
Col. Anzures, Alcaldía Miguel Hidalgo, C.P. 11590, México, Ciudad de México. [www.onc.org.mx](http://www.onc.org.mx)

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este material, por cualquier medio, sin el previo y expreso consentimiento por escrito del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad

# Índice

<b>Presentación</b>	<b>5</b>	
<b>Introducción</b>	<b>10</b>	
<b>CAPÍTULO 1. Reducción en el gasto, peores resultados</b>		
	<b>1.1 Centralismo presupuestal de la seguridad pública</b>	<b>12</b>
	<b>1.2 Inefectividad del gasto reciente contra el delito</b>	<b>21</b>
	1.2.1 Homicidio doloso	<b>21</b>
	1.2.2 Delitos del fuero común	<b>24</b>
	1.2.3 Femicidio	<b>25</b>
	1.2.4 Extorsión	<b>27</b>
	1.2.5 Narcomenudeo	<b>29</b>
	1.2.6 Violación	<b>30</b>
	<b>1.3 Una nueva métrica de la ineffectividad: la vida humana cada vez importa menos en el presupuesto</b>	<b>32</b>
	1.3.1 Homicidio doloso	<b>32</b>
	1.3.2 Femicidio	<b>33</b>
<b>CAPÍTULO 2. El costo de haber minado lo poco que había</b>		
	<b>2.1 Costo comparativo entre las instituciones de seguridad y procuración de justicia</b>	<b>36</b>
	2.1.1 Policía Federal y Guardia Nacional	<b>36</b>
	2.1.2 Fiscalía General de la República	<b>38</b>
	2.1.3 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	<b>40</b>
	<b>2.2 ¿Cuánto costará retomar el fortalecimiento de instituciones de seguridad y procuración de justicia?</b>	<b>45</b>

<b>CAPÍTULO 3. Impacto humano e institucional de las decisiones presidenciales: pauta de la tragedia provocada</b>	<b>3.1 Periodistas asesinados en el desempeño de su labor</b>	<b>49</b>
	<b>3.2 Mujeres víctimas de feminicidio</b>	<b>50</b>
	<b>3.3 Desplazamiento forzado interno</b>	<b>52</b>
	<b>3.4 Desaparición de personas</b>	<b>52</b>
	<b>3.5 Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas</b>	<b>54</b>
	<b>3.6 Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas</b>	<b>55</b>
	<b>3.7 Comisión Nacional de los Derechos Humanos</b>	<b>58</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>60</b>	
<b>Referencias</b>	<b>62</b>	

# Presentación

Pese a las declaraciones triunfalistas de la administración federal -que afirman una reducción sostenida de los delitos y la violencia de 2020 a la fecha- en este sexenio se han roto los récords negativos de homicidios dolosos, desaparición de personas, extorsiones, narcomenudeo, trata de personas y aquellos delitos relacionados con la violencia de género.

Tan solo si comparamos los primeros 59 meses de la actual administración contra el mismo periodo de las anteriores, encontramos que el homicidio doloso ha crecido 55.8% respecto al sexenio de Calderón y 14.8% respecto al de Peña.

Desde 2014 en el Observatorio Nacional Ciudadano publicamos los estudios *“La Estrategia Nacional de Seguridad Pública, un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas públicas”*; *“Tres años sin gobernabilidad, resultados ni rumbo fijo en seguridad”*; *“Cuatro años perdidos en materia de seguridad”*; *“Gasto Público en Seguridad Una mirada a la ruta de los recursos”*, que describen la falta de estrategia federal de combate a los delitos; la improvisación y motivación política entorno a las decisiones en materia de seguridad y justicia; así como los recortes presupuestales a fiscalías, policías y dependencias que colaboran en la materia.

Dichos ejercicios nos permiten afirmar que las inconsistencias, errores y malas decisiones de política pública han producido un profundo deterioro institucional, que es el responsable del crecimiento de los delitos, de la violencia y del poder de los grupos delictivos.

Por ende, de cara a las elecciones de 2024, quienes aspiran a la Presidencia de la República deben incluir en sus propuestas de campaña acciones puntuales dirigidas a la reconstrucción de las instituciones de seguridad y justicia.

La persona que resulte electa, deberá definir procesos y recursos que permitan que las policías, fiscalías y otras dependencias de seguridad actúen eficazmente para arrebatarse el control territorial a la criminalidad; disminuir la incidencia delictiva; abatir la impunidad; y fortalecer el Estado de Derecho.

Es por ello que en el Observatorio Nacional Ciudadano quisimos aportar nuestro esfuerzo. Hoy presentamos el estudio *“¿Transformación o retroceso? El costo de la tragedia en seguridad y justicia”*, un documento que busca ser un insumo clave para las decisiones de política pública que se deberán tomar en los próximos años.

El estudio exhibe el daño provocado por el desmantelamiento de las instituciones de seguridad y justicia y estima el costo de remontar los rezagos generados en los últimos cinco años.

El análisis parte de una revisión del gasto público en seguridad y de su lógica de distribución; del impacto que ha tenido desmantelar las instituciones federales de seguridad y los mecanismos de colaboración interinstitucional -la eliminación de la Policía Federal en favor de impulsar una Guardia Nacional; la fallida transformación de la Procuraduría a Fiscalía General de la República; el debilitamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública; entre otros-; los efectos que han tenido las decisiones presidenciales en torno temas como los asesinatos de periodistas, la violencia de género, el desplazamiento forzado interno, la desaparición de personas, la atención a víctimas y el respeto a los Derechos Humanos.

Entre los hallazgos se identifica el costo social que se deriva de la consistente intención de borrar todo aquello que se había construido en el pasado, acotar la autonomía de las instituciones, centralizar las decisiones y eliminar los contrapesos.

Se demuestra cómo la ruptura de mecanismos de colaboración entre las autoridades federales y la sociedad civil organizada ha debilitado la operación de las dependencias involucradas en seguridad y justicia, mermado la transparencia e imposibilitado la rendición de cuentas.

Además, el decremento marcado del gasto en el rubro ha hecho casi imposible la labor de las dependencias encargadas de prevenir y combatir los delitos y ha favorecido el crecimiento de la violencia, la impunidad y el control territorial por parte de la delincuencia.

En particular, este estudio logra concatenar los decrementos en el gasto público con el incremento de las pérdidas humanas derivado de la violencia y la operación criminal.

Queda claro que por sí solo, el incremento de recursos para la seguridad no garantiza mejores resultados para combatir los delitos. Se requiere voluntad política, una ruta bien definida, políticas públicas sustentadas en datos, mayor transparencia y rendición de cuentas.

Se necesitan mecanismos para poder evaluar periódicamente los posibles avances y/o retrocesos y en ello, la colaboración entre las autoridades y las organizaciones civiles es clave.

La próxima administración federal arrancará en un contexto terrible: importantes retrocesos en seguridad, fortalecimiento de los grupos delictivos, una creciente participación de los jóvenes en la criminalidad, así como con los mayores índices de violencia e impunidad de nuestra historia.

Si el próximo gobierno federal decidiera atender tal crisis necesitará dejar de lado la actual narrativa; deberá romper con la inercia de acciones de esta administración; necesitara implementar un proyecto que reconstruya las instituciones, en el que se destinen los recursos económicos necesarios para lograrlo.

Resulta incalculable el costo humano, el retroceso de libertades para las personas, la pérdida de oportunidades de desarrollo y beneficio para todos los mexicanos, derivado del desmantelamiento y deterioro institucional que el actual gobierno ha generado.

Sin embargo, lo que sí es posible es estimar el costo financiero para reconstruir el aparato de seguridad y justicia.

Es importante aclarar que tal monto solo es el primer paso para regresar al nivel de funcionamiento y calidad institucional que los mexicanos teníamos en noviembre de 2018. No obstante, sería un buen primer paso para construir las instituciones que el país necesita.

En 2024 el Presupuesto de Egresos de la Federación destinará 378 mil millones de pesos para la seguridad. El cálculo -conservador- que en el Observatorio Nacional Ciudadano estimamos necesario para incrementar la inversión en seguridad en 2025 es de 225 mil millones de pesos, un incremento presupuestal de casi el 70%.

¿Cómo se obtendrá dicho aumento? ¿De dónde saldrán esos 225 mil millones de pesos más que se necesitan para crecer el gasto en seguridad entre 2024 y 2025? ¡Difícil saberlo!

Debemos recordar que con el fin de mantener la distribución de dinero público, los programas sociales, las obras insignia de este gobierno y la operación de Pemex, la administración del presidente López debilitó las finanzas públicas.

El gobierno federal echó mano tanto de sus recursos y bienes como el Fondo Estabilizador, las reservas, los fideicomisos y la venta de propiedades del Estado, así como del incremento —en máximos históricos— de la deuda pública.

De tal suerte que esos 225 mil millones de pesos que estimamos agregar a los 378 mil millones de pesos presupuestados para 2024 para invertir en seguridad podrían parecer demasiados. Sin embargo, el costo de no destinarlos, es mucho más alto.

Si no incrementamos el gasto público para la inteligencia, para las policías, para las fiscalías, para las otras dependencias involucradas en la seguridad y para la atención a víctimas, la terrible crisis de violencia que vivimos seguramente se recrudecerá.

Además, si comparamos dicha inversión y su posible efecto benéfico en la reducción de los índices delictivos, con los costos y efectos de otras decisiones de esta administración federal, podemos entender la importancia de invertir en seguridad, respecto a desperdiciar el dinero de los mexicanos en los caprichos y ocurrencias del presidente López.

Por ejemplo, los 225 mil millones de pesos más que necesitaremos para la seguridad en 2025 son 20% menos de los 280 mil millones de pesos que el gobierno federal gastó en cancelar el aeropuerto de Texcoco. Son equivalentes a la suma total de los 100 mil millones de pesos que costó reconfigurar el aeropuerto militar de Santa Lucía, para transformarlo en el AIFA, más los 40 mil millones de pesos anuales que nos costará subsidiar su operación desde su inauguración en 2022 hasta 2024.

Esos 225 mil millones de pesos son apenas el 40% de los los 362 mil millones pesos que el gobierno de López pretende gastar para concluir los trabajos del tren Maya y tan solo la quinta parte del billón 28 mil 415 millones de pesos que nos costaron a todos los mexicanos las pérdidas que Pemex acumuló entre enero de 2019 y septiembre de 2023.

Indudablemente, destinar 70% más de recursos, respecto a 2024, para la operación de las instituciones de seguridad y justicia es un reto. Requerirá de decisiones impopulares para quien gobierne la República Mexicana el próximo año.

El nuevo gobierno federal deberá contemplar varias acciones: la reconfiguración del gasto, los recortes presupuestales a otros programas de gobierno; aumentar aún más la deuda pública del país y/o aumentar los impuestos.

Decida como decida quien gane las elecciones presidenciales, queda claro que al final el desmantelamiento y deterioro institucional que produjo el gobierno de López nos ha costado muy caro y seguirá afectando los bolsillos de los mexicanos.

De nuevo, debemos insistir en que mantener la misma ruta, la misma lógica y cantidad de gasto en seguridad, nos llevará a un aumento de la ya gravísima crisis de violencia e impunidad.

Si no se reconstruyen con seriedad las instituciones, el próximo gobierno está destinado al fracaso.

Ya vimos los efectos de un gobierno que soslaya su responsabilidad, desmantela instituciones, debilita el gasto, protege a los delincuentes, revictimiza a las víctimas y dirige una campaña en contra de periodistas y activistas: esa administración pasará a la historia como el peor gobierno en materia de seguridad y justicia.

Tal es el legado de la administración de López, un gobierno que fracasó en proteger a los mexicanos, un gobierno que heredará a la próxima administración las peores condiciones de incidencia delictiva y violencia que podamos recordar.

**Francisco Rivas**

Director General

# Introducción

Las actuales condiciones de seguridad en el país han colmado todos los referentes previos de una crisis que se ha agravado en los últimos cinco años, que corresponden al periodo de un gobierno federal contradictorio e indispuesto en los hechos a resolver el problema. El Observatorio Nacional Ciudadano ha seguido con atención cada una de las decisiones del gobierno en esta materia y ha documentado los retrocesos observados especialmente en lo que significa producir políticas públicas eficaces para mejorar la seguridad y el acceso a la justicia de la población.

Entre los diversos aspectos de la gestión pública en materia de seguridad, ocupa un lugar de primera importancia el conjunto de decisiones presupuestales a partir de las cuales se han destruido los pocos avances que se habían alcanzado en gobiernos anteriores. Mostraremos los resultados de un análisis comparativo que permite dimensionar la magnitud del daño provocado en el desempeño de las instituciones correspondientes y de cuánto podría costar remontar los rezagos generados en los últimos cinco años.

Nuestro planteamiento central afirma que el costo de no haber hecho lo necesario en los últimos cinco años tiene una magnitud cuantificable en términos presupuestales, pero también implica un daño institucional y social cualitativo nunca antes registrado en México.

En el primer capítulo se muestra la evidencia de las inercias presupuestales a favor de un enfoque centralista de la seguridad pública, pero con peores resultados que en administraciones federales anteriores y cuantificados en términos de incidencia delictiva de los fueros común y federal. En este sentido se ofrece una nueva, pero dolorosa métrica de ineficacia gubernamental que muestra que el cuidado de la vida y la seguridad de las personas cada vez tiene menor impacto en el presupuesto.

En el segundo capítulo se evidenciará el sobre costo implicado en la destrucción de la Policía Federal, su relevo mediante la Guardia Nacional, así como los costos caídos asociados a la desaparición de las respuestas institucionales relegadas o

desaparecidas por el actual gobierno, tales como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, y la captura presupuestal y orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Asimismo, se ofrecerá evidencia sobre cómo la asignación de apoyos al fortalecimiento de las instituciones locales de seguridad no se está aprovechando adecuadamente.

En el tercer capítulo se discute la gravedad de la crisis de seguridad en el país en comparación con los parámetros internacionales disponibles. Asimismo, se aporta evidencia sobre la gravedad de la situación contemporánea, expresada cuantitativamente por la acumulación de casos de desaparición de personas, desplazamientos forzados, agresiones contra periodistas, feminicidios y homicidios, donde todo lo anterior ocurre en un contexto presupuestal con marcadas reducciones. En este apartado se consideran la acumulación de estos hechos como gravámenes o costos sociales impuestos a la ciudadanía por la omisión gubernamental.

# Reducción en el gasto, peores resultados



## 1.1 Centralismo presupuestal de la seguridad pública

Desde hace décadas, los recursos públicos para la seguridad pública están fundamentalmente centralizados; sin embargo, el centralismo presupuestal en la seguridad pública no suele ser tema de conversación social acerca de cuáles son las responsabilidades de las autoridades federales y locales en materia de seguridad.

El contraste entre los recursos financieros que la federación destina para los estados y los que estos asignan a sus corporaciones de seguridad permite identificar la influencia que las políticas federales tienen en las policías locales, basadas en el incentivo económico para implementar programas o proyectos impulsados por la federación. (ONC, 2020)

Este tema plantea preguntas esenciales sobre la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los fondos destinados a mantener la paz y la protección de los ciudadanos. Por este motivo, en esta sección se explorarán las implicaciones del centralismo presupuestal en la seguridad pública en México y para ello se utiliza como fuente central de información, los datos

publicados en “Transparencia Presupuestaria”,<sup>1</sup> pero también considerando fuentes alternas de información como es el caso del Instituto Mexicano para la Competitividad, AC (IMCO), del cual nos apoyamos en esta sección para poder analizar los gastos en seguridad que han tenido las distintas entidades federativas.

El centralismo presupuestal en la seguridad pública se manifiesta principalmente por la concentración de recursos financieros y decisiones en manos del gobierno federal pero también por la atomización de una gran cantidad de programas existentes. Recordemos que las prioridades de un gobierno se ven directamente en lo presupuestado, ya sea ejercido o aprobado. Por su parte, las autoridades estatales y municipales muchas veces no realizan el trabajo local necesario para adaptar estrategias de seguridad a sus necesidades específicas, en realidad las circunstancias de los gobiernos locales no son homogéneas ya que cuentan con distintos panoramas delictivos en sus respectivas entidades.

<sup>1</sup>Transparencia Presupuestaria es un portal electrónico de información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos>

Por este motivo, es fundamental resaltar la responsabilidad que tienen las autoridades estatales en el combate a la delincuencia y que muchas veces a falta de policías y fiscalías que desempeñen un papel efectivo, la federación debe intervenir con planes de mitigación emergentes que no suelen ser muy efectivos en el largo plazo. Aquí ponemos como ejemplo lo sucedido últimamente entre la frontera de Chiapas y Guatemala donde al observarse enfrentamientos entre los grupos delincuenciales la única intervención que existe es la de la Guardia Nacional, ya que al suceder los hechos de violencia esta intervención es inevitable pero al mismo tiempo el gobierno local simplemente no ha tomado medidas que ayuden a prevenir y desarrollar un plan de seguridad de largo plazo.

Aunado a lo anterior, existen claros ejemplos de éxito que han tenido ciertas policías estatales en proporcionar condiciones si no óptimas, sí muy superiores en las entidades federativas. Existen algunos ejemplos claros como es el caso de Coahuila, Yucatán y la Ciudad de México. Las tres entidades cuentan con gobiernos de distintos partidos políticos pero en estas entidades federativas tienen policías estatales que cuentan con una mejor capacitación y planeación en su actuar que el de otras entidades. De la mano de sus fiscalías generales, estos gobiernos locales han conseguido resultados que no cualquier entidad federativa ha logrado, por ejemplo: la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes en función de las carpetas de investigación registradas, se mantiene en niveles menores a 0.78 en el caso de Yucatán, mientras que en Coahuila se presentó una disminución de 3.43 a 0.33 y de 1.76 a 0.77 en la Ciudad de México. Esto considerando los máximos históricos de las últimas dos entidades mencionadas.

Aunado a lo anterior, aunque son muy pocos los casos de éxito de las policías municipales, existen ciertos casos de éxito. Tal es el caso de la policía municipal de Nezahualcóyotl que según la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) del INEGI se encuentra entre las 10 policías con mayor efectividad y confianza. A su vez, la percepción de inseguridad en dicho municipio ha disminuido con el paso del tiempo. En mediciones de 2018 rondaba en 88.9% mientras que durante 2023 rondaba en un 66.8%.

Del lado contrario, también existen entidades federativas en donde gobiernan distintos partidos políticos que no cuentan con policías estatales eficientes. Tal es el caso de aquellos estados que presentan incrementos en sus tasas de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes en función de las carpetas de investigación registradas, como Zacatecas que pasó de 0.19 a 4.56 de junio de 2014 a junio de 2022. De igual forma Guanajuato, que en enero de 2007 tenía 0.19 y para el mismo mes de 2023 fue de 3.35. Finalmente, tenemos a Colima que en agosto de 2014 había logrado una tasa de 0.98 en agosto de 2014 pero que en el mismo mes del año en curso se ubicó en 9.38.

En el ámbito federal lo que sucede cobra relevancia al momento de analizar el presupuesto ejercido debido a que implícitamente se observan las prioridades del gobierno en los rubros de prevención, combate al crimen y justicia. Para 2022, si se consideran todo estos a precios constantes de 2023, a nivel federal se han destinado 265 mil 813 millones de pesos (mdp) para estos sectores mientras que en promedio las entidades federativas gastaron 3,788 mdp<sup>2</sup> en actividades relacionadas a la seguridad.

<sup>2</sup>IMCO. Informe Estatal del Ejercicio del Gasto 2022

El gasto en seguridad pública no se trata solo de la cantidad de dinero invertida, sino también de cómo se utiliza. La eficiencia en el uso de los recursos y la transparencia en la asignación de fondos son fundamentales para garantizar que el gasto tenga un impacto positivo en la seguridad de la población. Por ello es fundamental conocer no solo las cantidades invertidas, sino los planes o estrategias que proponen las autoridades federales o bien señalar cuando prescinden de los mismos.

En este contexto, la capacitación y profesionalización de las policías estatales, como se evidencia en el caso de Coahuila, Yucatán y la Ciudad de México, desempeñan un papel fundamental en la gestión eficaz de los recursos presupuestarios y en la reducción de los índices delictivos. Estas entidades han demostrado que una inversión en la formación y planificación adecuadas puede conducir y contribuir a resultados positivos en la materia pero sobre todo el que los elementos policiacos cuenten con prestaciones que vayan más allá de las que pide la ley o en su caso con bonos que fomenten su buen desempeño.

Caso contrario lo que sucede a nivel federal dado que se observan resultados lentos que al día de hoy no pueden ser contemplados como ejemplo a seguir. Aunado a esto, el gasto ejercido a este nivel ha tenido modificaciones importantes en los principales rubros existentes. Por este motivo, el ONC se dio a la tarea de revisar a profundidad dichas cifras considerando los ajustes correspondientes y descontando la inflación para obtener una comparabilidad adecuada de las cifras. A continuación, se muestran los resultados obtenidos en diversos escenarios.

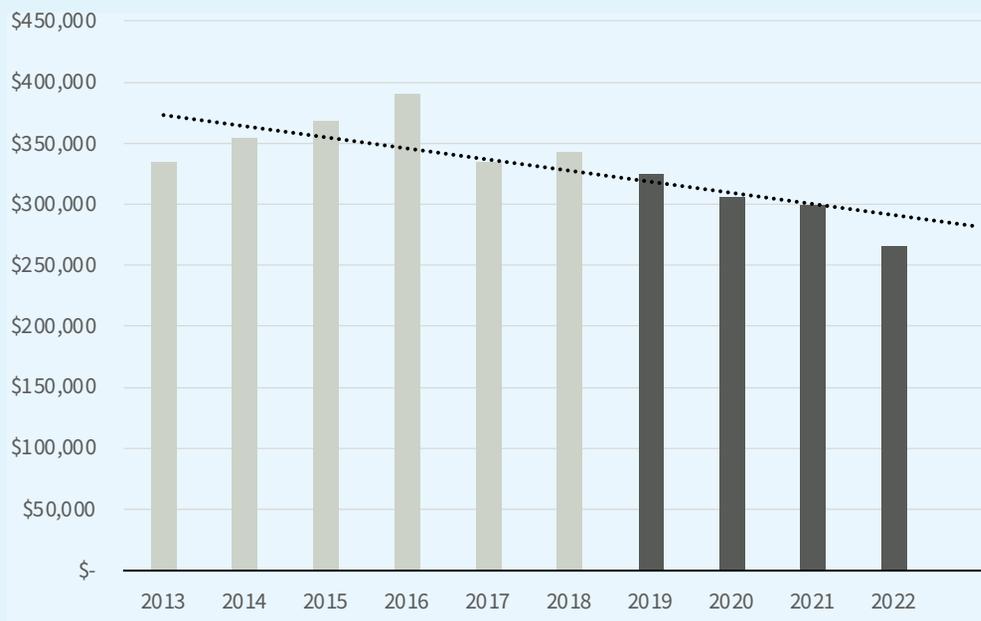
# ESCENARIO HISTÓRICO

## Un presupuesto que iba al alza y se ha desinflado a lo largo de la década

La actual desatención presupuestal en los temas de prevención del delito, combate al crimen, y justicia forma parte de un proceso que puede rastrearse cuando menos en la última década. Desde la administración federal 2012-2018 se observó un impulso inicial ilustrado en tres años consecutivos de aumentos presupuestales en el sector, y luego una caída de 12% entre 2016 y 2017 pese a que las condiciones de seguridad en el país no estaban en su mejor momento. **Un pequeño aumento presupuestal (2.3%) entre 2017 y 2018, habría de ser el último incremento observado, en términos reales, desde entonces como da cuenta la gráfica 1.**

**Gráfica 1.** Total de presupuesto ejercido en prevención del delito, combate al Crimen y justicia\*

Cifras en millones de pesos a precios constantes de 2023



\*Las barras oscuras representan lo ejercido durante la actual administración.

Fuente: Elaboración del ONC, con datos de Transparencia presupuestaria (2023 correspondiente al monto presupuestado)

## **Tendencia a la baja:**

Como se puede observar en la gráfica anterior, el presupuesto ejercido presenta una tendencia a la baja desde el 2017, lo que significa que el presupuesto federal cada vez asigna menos recursos para la prevención del delito, el combate al crimen y para la justicia.

## **Con el gobierno de Peña aumentó el presupuesto, pero muy poco; el gobierno de López Obrador redujo el presupuesto y lo hizo intensamente:**

Si se compara el presupuesto ejercido en 2013 y 2018 este presentó un modesto aumento, en términos reales, de solamente 2.7%. Pero si observamos las asignaciones presupuestales desde que inició la actual administración se advierte que no hubo aumentos, sino que cada año ha habido disminuciones, de tal modo que entre 2018 y 2022 el presupuesto para prevención del delito, combate al crimen y para la justicia se ha reducido 22.5% en términos reales. Esto se puede visualizar mejor si imaginamos que en 2013 se gastaban 100 pesos para la prevención, el combate al delito y la justicia, y en el cierre de la administración de Peña Nieto, en 2018, se invertían 102 pesos. Pensando en una comparación similar, podríamos decir que al inicio de la administración de López Obrador, se invertían 100 pesos y para el cierre de 2022 ya solo se invertían 80 pesos en estas materias de urgente atención.

Además de la información previamente descrita, el ONC realizó un ejercicio de análisis en el que se calcularon pronósticos lineales simples para estimar cómo habría evolucionado el presupuesto de prevención, combate al delito y justicia en el caso de que se hubiera mantenido el ritmo de crecimiento observado en la administración federal anterior. A continuación, se muestran los pronósticos realizados con sus análisis y resultados correspondientes.

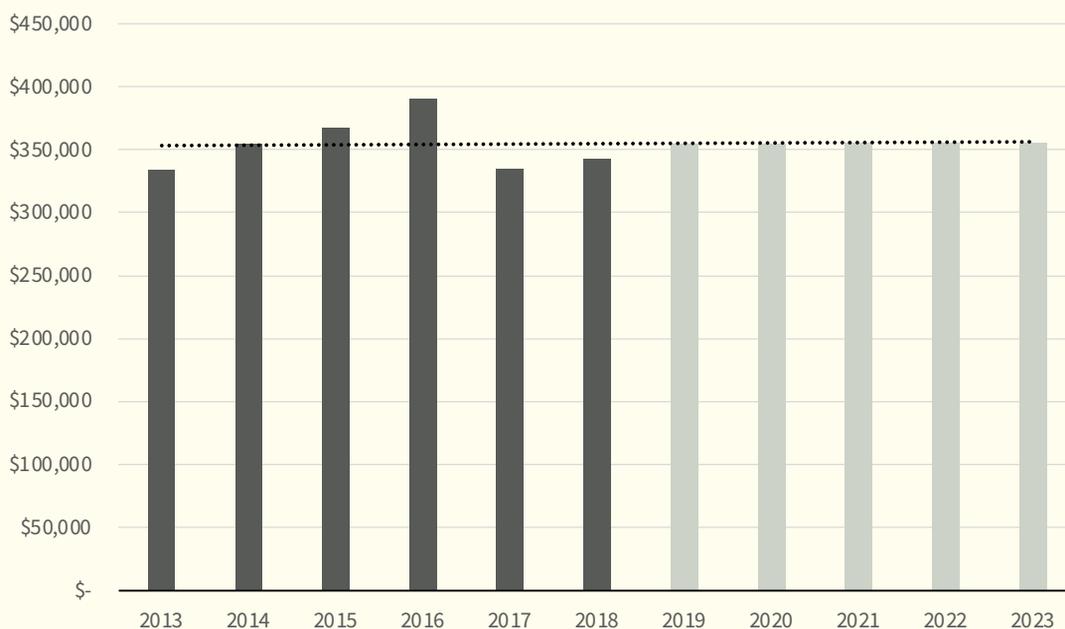
## Lo que ocurrió y lo que pudo mejorarse sin mucho esfuerzo

Un segundo escenario de análisis nos muestra los datos históricos que invirtió la anterior administración en materia de prevención, combate al crimen, y justicia. Dados los montos asignados en ese sector entre 2013 y 2018, se realizó una reconstrucción de montos que pudieron asignarse en la actual administración, únicamente manteniendo un modesto ritmo de crecimiento que a pesar de todo, sí se observó en la administración de Peña Nieto.

# ESCENARIO MODERADO

**Gráfica 2.** Presupuesto ejercido y pronosticado\* en prevención del delito, combate al Crimen y justicia\*

Cifras en millones de pesos a precios constantes de 2023



\*Las barras oscuras representan el gasto real ejercido y las claras, lo pronosticado.

Fuente: Elaboración del ONC, con datos de Transparencia Presupuestaria.

La información contenida en la gráfica 2 permite establecer las siguientes consideraciones:

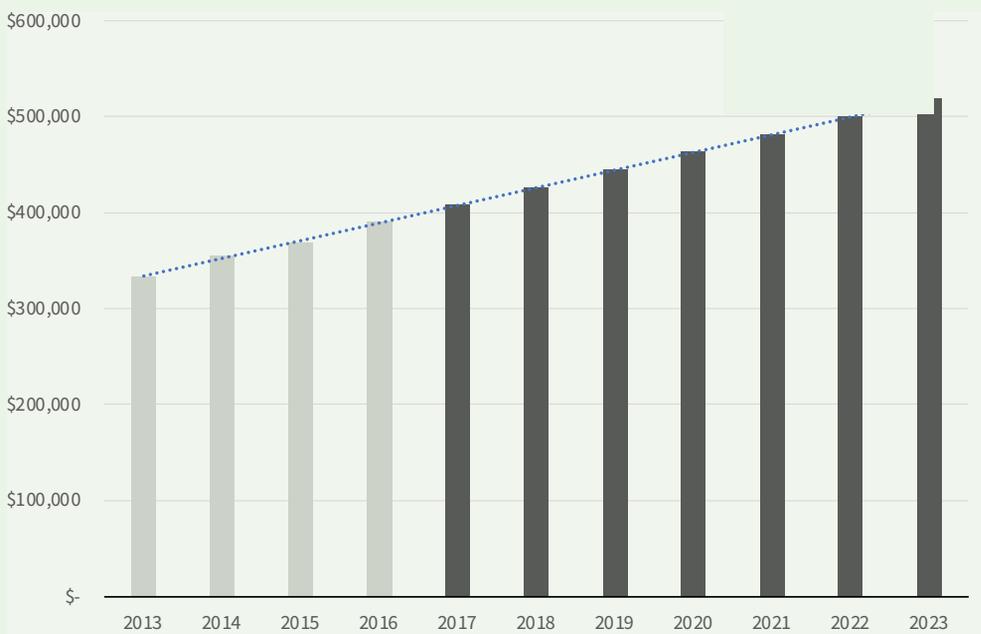
- Si se comparan los presupuestos de 2013 y 2018 hubo un modesto aumento de 2.7%; pero si incluso se considera un escenario más moderado, en el que solo se tome el crecimiento promedio en ese periodo, los presupuestos en seguridad y justicia durante la administración de Peña Nieto crecieron en promedio 0.85% durante ese sexenio. Si se hubiera mantenido ese modesto porcentaje de crecimiento, en el 2022 se debieron de haber ejercido \$355 mil 716 millones de pesos (ver gráfica 2).
- La realidad histórica es que en 2022 solo se ejercieron \$265 mil 812 millones de pesos para la prevención, el combate al crimen, y la justicia en México. **En términos absolutos, la diferencia entre lo pronosticado para 2022 y lo realmente ejercido en ese año es de \$89 mil 904 millones de pesos** que se pudieron invertir en prevención, combate al crimen y justicia y no ocurrió. Para poner en perspectiva esta cantidad, tomemos en cuenta que hace unas semanas, el presidente instruyó a los diputados de su partido para eliminar una serie de fideicomisos del Poder Judicial de la Federación con los que se sostienen diversas prestaciones del personal. El dinero de esos fideicomisos que el presidente le ha reprochado al Poder Judicial como una bolsa de privilegios asciende a 15 mil millones de pesos. Sin embargo, los 89 mil millones de pesos que a estas alturas deberían formar parte del presupuesto de seguridad, justicia y combate al crimen es 6 veces más grande que el dinero que el presidente quiere quitarle a los trabajadores del Poder Judicial de la Federación.
- Peor aún, si se toman en cuenta los primeros 4 años completos de esta administración federal (2019-2022) y si hubiera ocurrido el modesto pronóstico lineal, resultaría que durante ese periodo se debieron invertir 1 mil 420 millones de pesos en los rubros prevención, combate al crimen y justicia. Pero la realidad es que solo se invirtieron mil 195 millones de pesos. **La diferencia entre lo que se pudo invertir y lo que se ejerció en un escenario conservador y modesto, tan solo en los primeros 4 años de este gobierno es de 225 mil millones de pesos.** ¿Cómo dimensionar esa cantidad? Tomemos en cuenta que en 2022 se ejercieron 265 mil millones de pesos en los tres rubros de interés. Aproximadamente la cantidad que no se ha destinado en los primeros 4 años, casi habría alcanzado para un año extra de atención presupuestal a esos temas; por desgracia, es un dinero que no se destinó para fortalecer la atención de los rubros ya señalados.

## Lo que pudo ser y este gobierno evitó que sucediera

Las cifras históricas sobre el presupuesto para prevención, combate al crimen, y justicia muestran que en los primeros años de la administración Peña Nieto hubo incrementos consecutivos en esta agenda (2014-2016). Si esos incrementos (ilustrados con las barras azules de la gráfica 3) hubieran continuado en la misma tendencia ascendente, en promedio se debería haber aumentado el presupuesto ejercido desde 2017, año con año, en un 4.12%. **De este modo para 2023 estaríamos alcanzando los \$518 mil 214 millones de pesos en términos reales.** Lo cual, claramente, no ocurrió.

**Gráfica 3.** Total del presupuesto ejercido y pronosticado considerando únicamente los años al alza en prevención del delito, combate al crimen y justicia\*

Cifras en millones de pesos a precios constantes de 2023



\*Las barras claras representan el gasto real ejercido y las oscuras, lo pronosticado.

Fuente: Elaboración del ONC, con datos de Transparencia Presupuestaria.

# ESCENARIO MÁS OPTIMISTA

Derivado de los resultados presentados y tomando en cuenta el 2022 como año final de análisis, se puede concluir de manera razonable que el costo de oportunidad en el cual se ha incurrido por ejercer año con año una menor cantidad de recursos desde el 2017 es de \$233 mil 998 millones de pesos. Esto es porque el gasto real en 2022 fue de \$265 mil 812 millones de pesos, mientras que el pronosticado para el mismo periodo fue de \$499 mil 811 millones de pesos. Esto quiere decir que si lo que se busca es tener niveles de gasto ejercido correspondientes al ritmo de crecimiento **que se había tenido entre 2013 y 2016 deberíamos estar gastando para el 2023 un total de \$518 mil 214 millones de pesos.**

¿Cuánto representa esta cantidad? Para dimensionarlo fácilmente, esa cantidad que este gobierno no se interesó en invertir en prevención, combate al crimen, y justicia es el doble de lo que se destinó en 2022 para esas áreas que, claramente, no son prioritarias para el gobierno. Para hacernos una idea de esa cantidad, pensemos que el tren maya que sí es una obra prioritaria para el gobierno, costará 500 mil millones de pesos. Esa cifra, recientemente admitida por el secretario de Hacienda es la más reciente estimación oficial sobre el costo de una obra que anualmente ha aumentado su costo sin que haya certeza de que sea concluida, ni claridad sobre el bienestar social y ambiental que se le adjudica.

El análisis muestra claramente que la desatención a los temas de prevención, combate al crimen, y justicia no es un asunto de falta de dinero para el Estado mexicano, sino de voluntad. El ONC en el estudio “La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024). Un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas públicas”<sup>3</sup> ya había señalado que, en la presente administración, la lógica de planeación sustentada en el Presupuesto Basado en Resultados ha perdido presencia como guía en el diseño y operación de las políticas y programas del gobierno federal. Desde entonces, era evidente que no existía relación entre la política social y la política de prevención del delito.

En el documento mencionado, también se hizo énfasis en que si se mantenía la tendencia de brindar mayores presupuestos a las corporaciones militares por encima de las corporaciones policiales se corría el riesgo de tener una presencia militar larga - o permanente - en acciones de seguridad pública. Conviene recordar que el ONC ha recomendado diseñar trajes a la medida para cada delito, es necesario confiar más en el diseño del entorno y se requiere invertir en el plan original: seguridad pública local.

<sup>3</sup> Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) (2020). La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024). Un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas públicas. [https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc\\_site/uploads/ENSP2018-2024.pdf](https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/ENSP2018-2024.pdf)

En conclusión, el dinero lo hay porque lo ha habido para financiar una obra de infraestructura con incierto desenlace como el Tren Maya, mientras que se trasladó a la sociedad el costo de oportunidad de no invertir las materias urgentes de seguridad y justicia. La seguridad pública es un bien que nos beneficia a todos. Desde la sociedad civil organizada, el ONC contribuye a hacer visibles los enormes retos que se enfrentan para incidir en la instrumentación de mejores políticas públicas.

Los efectos nocivos de esa decisión presupuestal y política pueden rastrearse en la geografía nacional y en la incidencia delictiva que en ella ha ocurrido en los últimos años. De eso se trata la siguiente sección.

## **1.2 Inefectividad del gasto reciente contra el delito**

Un camino para identificar la efectividad del gasto en seguridad es analizar los avances y retrocesos en la materia en los últimos años, tanto su dimensión objetiva como subjetiva. Entre los principales resultados de este apartado podemos mencionar que si bien la violencia letal se ha reducido a escala nacional hay entidades en donde se han llegado a niveles récord. Además, hemos encontrado la confluencia del crecimiento de tasas de homicidio con el incremento de otros delitos como el feminicidio, la extorsión y el narcomenudeo. El crecimiento de este tipo de delitos ha ocurrido a la par que la reducción de la percepción de inseguridad.

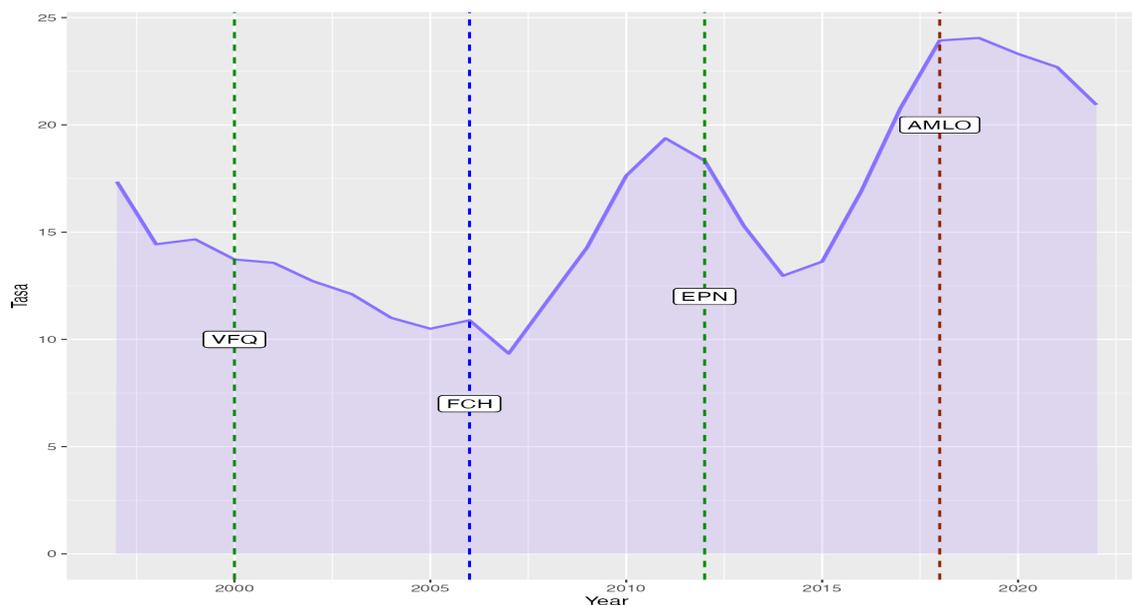
Las estadísticas utilizadas para desarrollar este análisis fueron las del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

### ***Homicidio doloso***

El gobierno federal y algunos estatales en el último año han señalado que la seguridad se está recuperando, e incluso, se afirma que es un problema controlado. Sin embargo, los análisis de las estadísticas oficiales hacen insostenibles las narrativas del gobierno. Mientras que los recursos públicos invertidos siguen sin trazar una ruta clara y efectiva para combatir la inseguridad y violencia en distintos centros urbanos y rurales del país, los ciudadanos en los distintos territorios de nuestro país siguen expuestos cotidianamente a ser víctimas de delitos convencionales y de las expresiones más crueles de diversos tipos de violencia.

#### Gráfica 4. Evolución de la tasa de homicidios dolosos

(Carpetas de investigación por cada 100 mil habitantes)



Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP y CONAPO.

Las estadísticas oficiales del SESNSP indican que el homicidio doloso en los últimos dos años se ha reducido a nivel nacional. **Al comenzar el gobierno de López Obrador, en 2018, la tasa de homicidios intencionales -medido a través de las carpetas de investigación- era de 23.9 casos por cada 100 mil habitantes, pero en 2022, esta medida cerró en 20.93, esto implicó una reducción del 12.5%.** Sin embargo, los niveles de homicidios observados en esta administración, en la que se han impulsado “los abrazos y no los balazos” se mantienen por encima, incluso de los años denominados como de “guerra contra el crimen organizado” (2006-2012) y de ello da cuenta la gráfica 4.

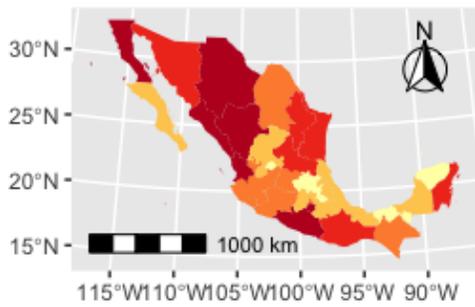
Los anteriores datos deberían ser alentadores respecto a la posibilidad de recuperar la paz de nuestro país, pero esto no es así. Hay elementos a considerar para evaluar en su justa dimensión

las implicaciones de la reducción de la violencia letal en nuestro país. La evolución cuantitativa y del delito en estos años ha mostrado comportamientos que replican los episodios más severos de violencia de los últimos 15 años.

Cuando las tasas de homicidios dolosos son desagregadas a nivel estatal se identifica lo lejos que está el país de superar la violencia enquistada desde hace más de 15 años. Como se observa en el **mapa 1, las entidades noroeste del país y aquellos ubicados en la costa sur del pacífico mantienen altos niveles de violencia letal.** Aunque se afirme que hay reducción del delito, lo cierto es que hay poblaciones que están experimentando niveles de violencia récord. Asimismo, se observa que Zacatecas y Guanajuato se han integrado a las entidades con niveles críticos de homicidios dolosos.

**Mapa 1.** Tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes a nivel estatal (2010, 2016 y 2022)

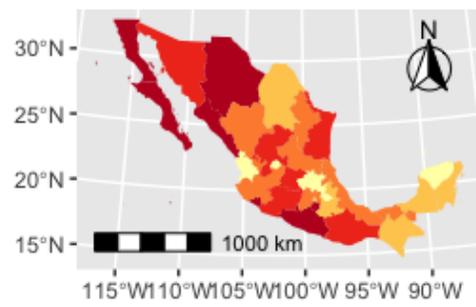
**TASA 2010 (FCH)**



**Rango Tasa**



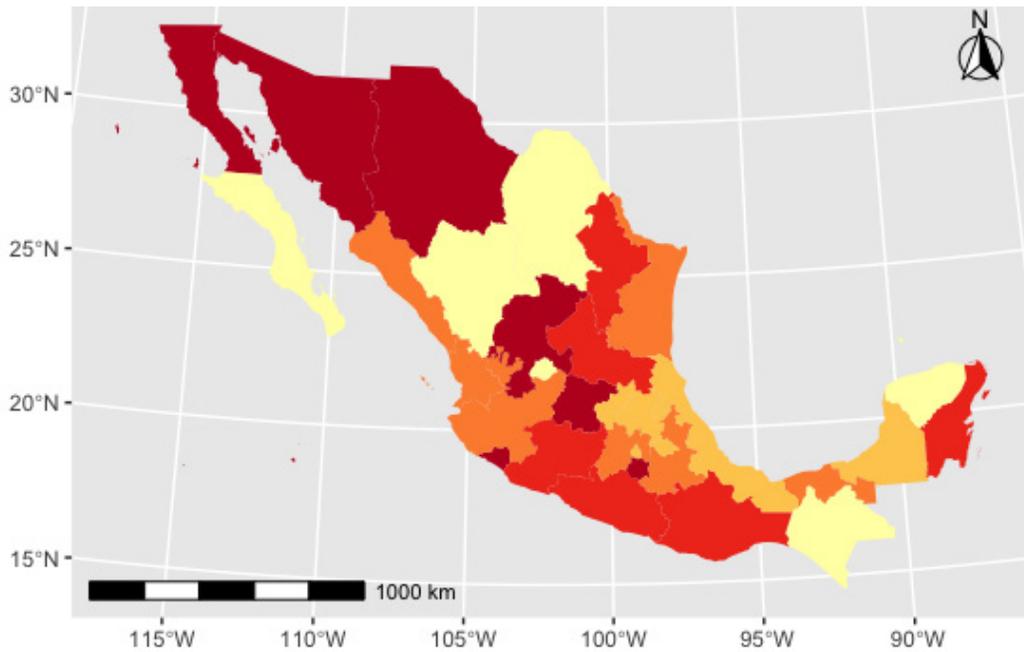
**TASA 2016 (EPN)**



**Rango Tasa**



**TASA 2022 (AMLO)**



**Rango Tasa**



Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP y CONAPO.

Al comparar las tasas de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes de cada una de las entidades en el último año de gobierno Peña Nieto (2018) con el último de López Obrador (2022) encontramos avances y retrocesos. Del lado de los avances, hallamos que en 22 entidades se ha reducido la intensidad del delito. La primera de ellas es Nayarit, pues experimentó un descenso de 56.8%; el segundo es Sinaloa con una reducción de 56.4%; en tercer lugar, Tamaulipas con 55.2%.

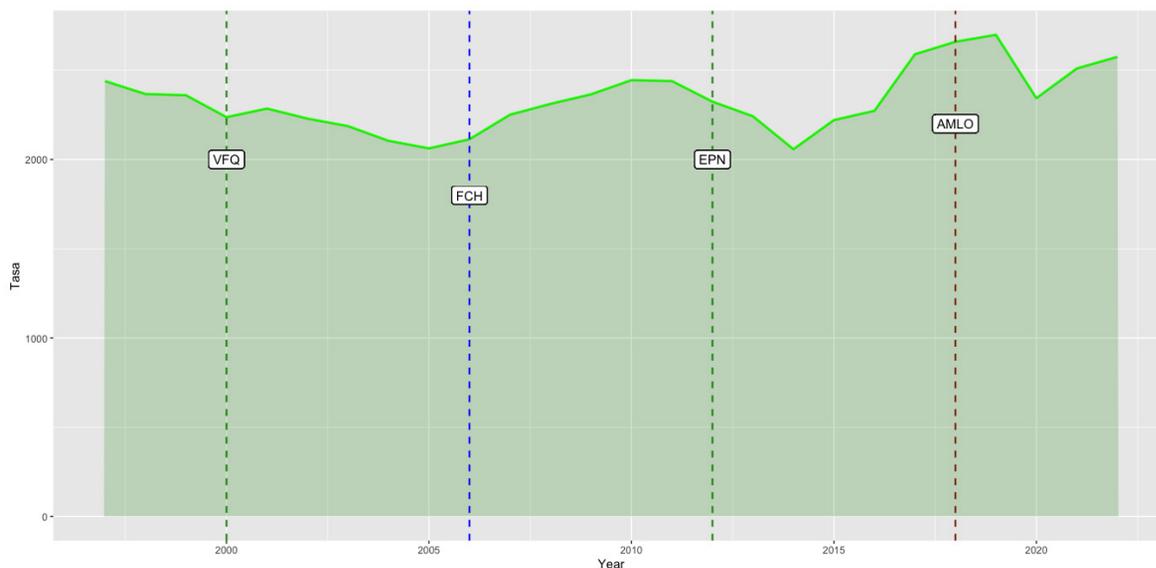
**Lo interesante de estas reducciones es que no hay indicadores que nos muestran que el gasto gubernamental en seguridad haya tenido un efecto determinante en la contracción de los homicidios intencionales.** Por ejemplo, en la actualidad no hay métricas oficiales que nos permitan saber en qué grado, las incursiones de las fuerzas federales han reducido la violencia letal. Tampoco se tiene conocimiento de la medida en que las transferencias monetarias de los programas sociales han inhibido conductas que deriven en homicidios. Además, lo cual no es menos importante, no hay garantía que las transferencias de recursos de la federación hacia las entidades y municipios tenga un efecto protector contra la inseguridad y violencia.

**Del lado de los retrocesos, encontramos que en 10 entidades federativas la tasa del homicidio doloso aumentó.** El caso más crítico es el de **Sonora** con una variación al alza de 80.7%. Otro caso preocupante es el de **Zacatecas** con un incremento de 66.7%; finalmente, está **Nuevo León** con un crecimiento de 64.2%. Cabe añadir que, en el marco del gobierno obradorista, estas tres entidades alcanzaron tasas anuales récord, con lo cual **es posible afirmar que las poblaciones de estas tres entidades están experimentando la peor crisis de violencia de los últimos 25 años.**

## **Delitos del fuero común**

Si bien la violencia letal se ha reducido en términos agregados en todo el país, cuando se analizan las tasas por cada 100 mil habitantes de todos los delitos registrados del fuero común del SESNSP encontramos evidencia adicional sobre el argumento de que la inseguridad y la violencia no están controlados. Al analizar anualmente, las carpetas de investigación se encuentra que en el gobierno de López Obrador la frecuencia de carpetas iniciadas es similar a la cantidad de carpetas registradas en la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y superiores a los casos registrados durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012).

**Gráfica 5.** Tasa de carpetas de investigación de delitos del fuero común por cada 100 mil habitantes



Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP y CONAPO.

## Feminicidio

También encontramos que en los últimos años hay otros delitos del fuero común instalados en territorios en donde los homicidios dolosos han llegado a intensidades críticas. Esto complejiza el escenario de inseguridad y mantiene latente que conductas violentas sigan apareciendo una y otra vez en distintas partes del país.

Un delito de preocupación importante para amplios sectores sociales es el feminicidio, pues durante la actual administración federal ha alcanzado niveles nunca vistos<sup>4</sup>, además de que se han presentado eventos que han consternado profundamente a la sociedad mexicana. Las cifras de feminicidio comenzaron a publicarse a partir de 2015 por el SESNSP. En términos absolutos, en ese año se reportaron 412 eventos en donde por lo menos una mujer perdió la vida por motivos de género, sin embargo, las denuncias anuales no han dejado de crecer y para 2022

<sup>4</sup> El 30 marzo de 2021, a partir de que la incidencia del feminicidio mostraba un crecimiento mensual constante, el presidente López Obrador afirmó, en el marco de sus conferencias matutinas, que esto posiblemente se explicaba por el hecho de que durante su administración el delito comenzó a clasificarse, y por tanto, a contabilizarse. Sin embargo, dicha afirmación es inexacta en dos sentidos. Primero, porque el feminicidio fue tipificado en los códigos penales de las 32 entidades federativas a partir de 2011, como resultado de las exigencias de actores sociales locales y nacionales.

Segundo, porque la incidencia de la mencionada conducta delictiva comenzó a ser contabilizada (carpetas de investigación y víctimas) por todas las ex-Procuradurías y Fiscalías estatales a partir de 2015 y finalmente publicada a partir de enero de 2018 a través del instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y Víctimas CNSP/38/15. La evidencia de esto, son las propias estadísticas del gobierno federal (SESNSP) publicadas desde su página electrónica desde enero de 2018 y los análisis mensuales que el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) ha realizado sobre este delito en sus reportes mensuales de los delitos de alto impacto disponibles en: <https://onc.org.mx/buscar/reporte%20sobre%20delitos%20de%20alto%20impacto>

El ONC, en su momento, señaló que este tipo de declaraciones terminaba por minimizar la lucha de actores sociales, trabajo de organizaciones civiles y del SESNSP para contar con un mejor sistema de registro de los delitos en nuestro país.

se iniciaron 955 carpetas de investigación por ese delito. Ello implica que esta dimensión de la violencia letal creció a razón de 131.8%.

Al desagregar el dato a escala estatal encontramos datos que sugieren que exhiben la violencia tiende a extenderse en gran parte del territorio nacional. En 2016 cinco entidades no reportaron eventos en donde una mujer perdió la vida por razones de género, sin embargo, para 2022, en todas se abrieron carpetas de investigación por este delito. Como se puede observar en el mapa 2 la geografía de esta expresión de violencia extrema ha cambiado significativamente entre el cuarto año de gobierno de Enrique Peña Nieto (2016) y el cuarto de López Obrador (2022).

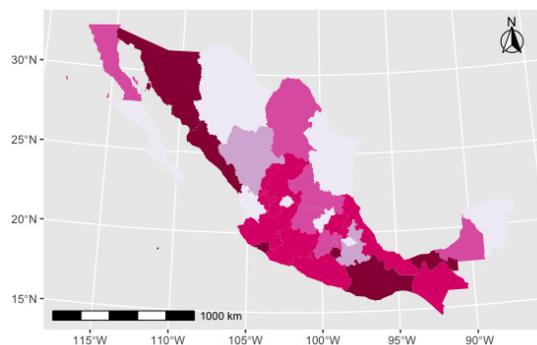
Las tasas más críticas del feminicidio en estos años tienen emplazamientos estables, característica común con el homicidio doloso que

expresa patrones geográficos más o menos definidos desde hace años. Por ejemplo, en 2016, las entidades con mayores intensidades de este ilícito fueron Colima (5.9), Oaxaca (3.2) y Morelos (3), respectivamente; mientras que, para 2022, Colima (4.4), Nuevo León (3.5) y Morelos (2.9) se ubicaron en la parte superior del *ranking* de tasas estatales de feminicidio, respectivamente.

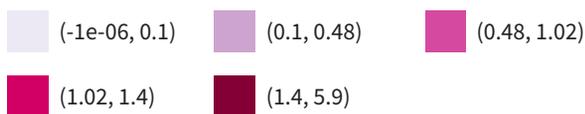
Lo que resulta preocupante de estos datos es que varias de las tasas empatan con altas intensidades de homicidios dolosos, lo cual mantiene latente que ciertas expresiones de violencia emerjan con mayor intensidad y crueldad. Por ejemplo, en 2022 Colima presentó la mayor crisis de feminicidios en el país, y, al mismo tiempo, fue la entidad con la mayor tasa de homicidios dolosos. De igual forma, Morelos, en tercer lugar, en feminicidios, tuvo la cuarta mayor tasa de homicidios intencionales del país.

**Mapa 2.** Distribución geográfica de la tasa de feminicidios por cada 100 mil habitantes a nivel estatal (2016 y 2022)

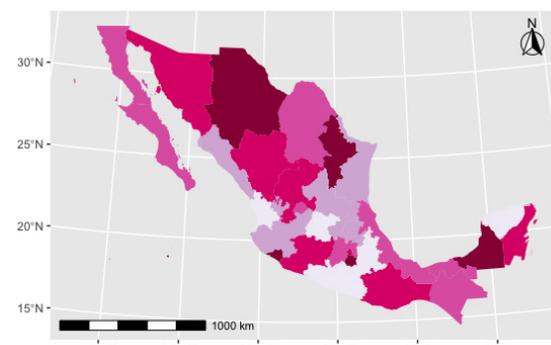
**TASA 2016 (EPN)**



**Rango Tasa**



**TASA 2022 (AMLO)**



**Rango Tasa**



**Fuente:** Elaboración del ONC, con datos del SESNSP y CONAPO.

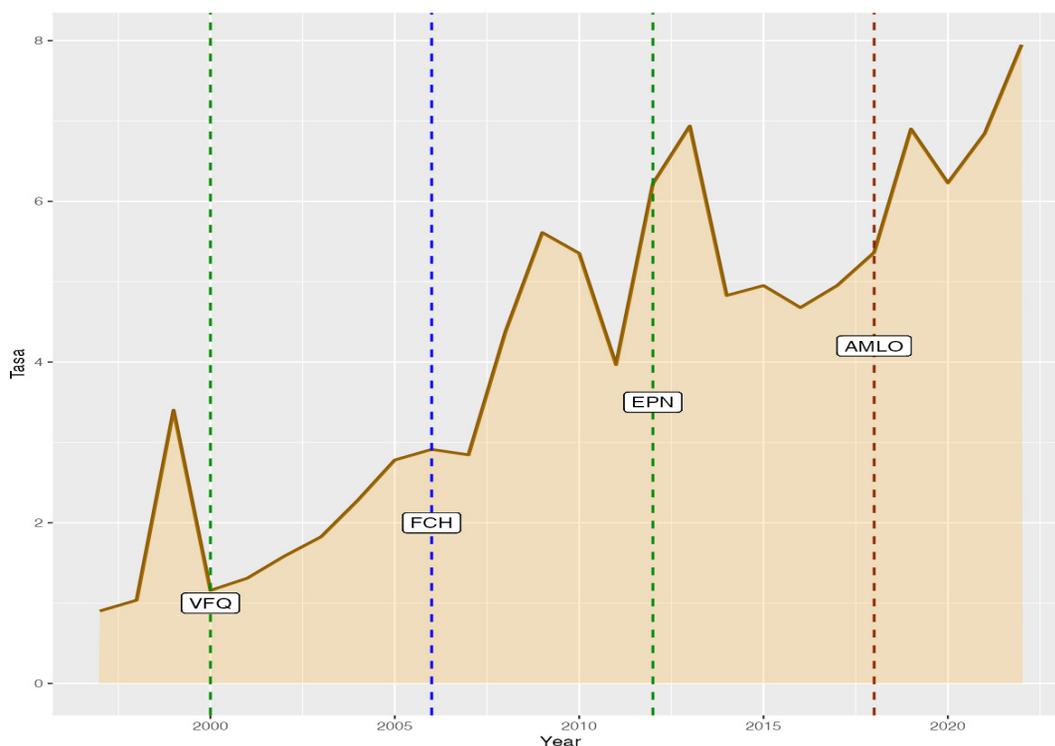
## Extorsión

Por su parte, la extorsión posiblemente es el ilícito que refleja con mayor dimensión las limitaciones de los alcances del gasto público en seguridad en el país en lo que va de este sexenio. Remitiéndose nuevamente a las cifras del SESNSP, encontramos que las carpetas de investigación por extorsión han llegado a niveles históricos (ver gráfica 6). Desde que el actual gobierno asumió la responsabilidad de la administración federal, el delito prácticamente no ha dejado de crecer. Además, debemos añadir que no hay evidencia de que las autoridades estén haciendo los esfuerzos suficientes para enfrentar un delito que en los últimos años ha evolucionado y se ha infiltrado en gran parte de la vida social y económica de este país (ONC, 2023).

En el ámbito estatal, la frecuencia e intensidad con la que se manifiesta la extorsión también se expresa como crítica, pues al igual que en todo el país, hay entidades que han llegado a niveles históricos. De forma paralela, con las intensidades récord de este ilícito encontramos su relocalización.

En 2010, durante el gobierno de Calderón, las entidades con mayores tasas de extorsión en el país fueron Morelos (33.9), Durango (15.9) y Baja California (15.7). Seis años después, en 2016, en el gobierno de Peña, las mayores tasas de la conducta quedaron emplazadas en Baja California Sur (18.9), Nuevo León (11.8) y Colima (9.1). Como se puede observar, al mismo tiempo que las tasas estatales máximas de la conducta criminal habían reducido considerablemente, también habían experimentado una relocalización.

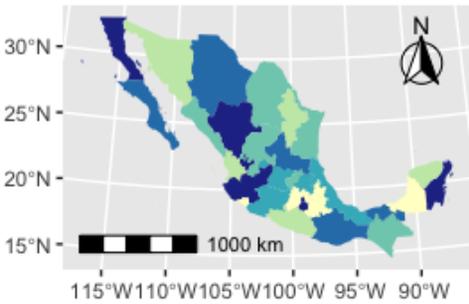
**Gráfica 6.** Tasa de carpetas de investigación de extorsión por cada 100 mil habitantes



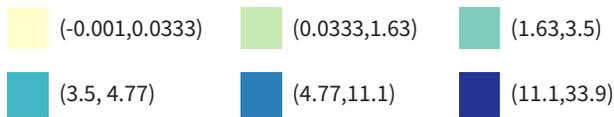
Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP y CONAPO.

**Mapa 3.** Distribución geográfica de la tasa de extorsiones por cada 100 mil habitantes a nivel estatal (2010, 2016 y 2022)

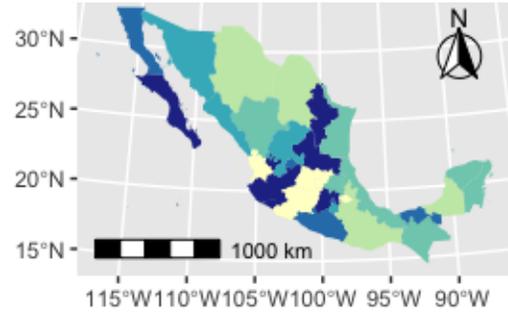
**TASA 2010 (FCH)**



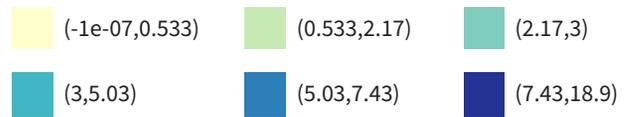
**Rango Tasa**



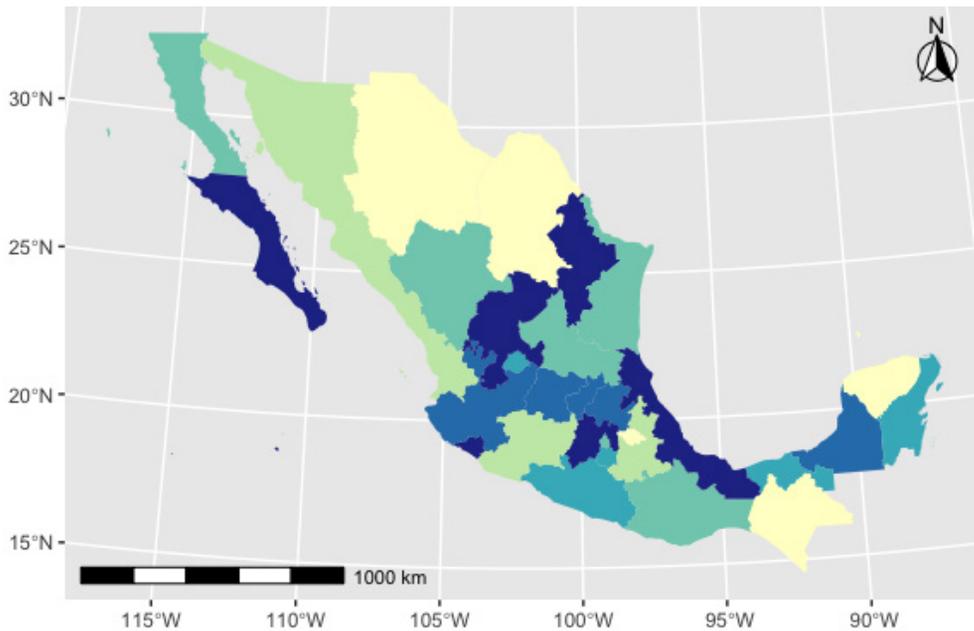
**TASA 2016 (EPN)**



**Rango Tasa**



**TASA 2022 (AMLO)**



**Rango Tasa**



Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP y CONAPO.

Finalmente, para 2022, las tasas más críticas correspondieron a Zacatecas (28.7), Estado de México (23.4) y Baja California Sur (19.6). Si bien, las tasas son menores a las de 2010, se observa que un mayor número de entidades federativas se están viendo afectadas por la extorsión. Por ejemplo, en el mapa 3 se distingue que entidades de las regiones del bajío y sureste han sido contagiadas por las altas tasas de extorsión que se registran en un número importante de estados del país.

Además, **lo que resulta alarmante de estos datos es la identificación de una relación en la cual el crecimiento de los homicidios dolosos entre 2018 y 2022 estuvo acompañada de altas tasas de extorsión en 2022.** Así, en el caso de Zacatecas que se colocó en el primer lugar de extorsión en 2022, tuvo un incremento de la violencia letal de 66.7%. Misma situación se presentó en Colima con un incremento de 12.9% de los homicidios dolosos en el periodo mencionado con una alta tasa de extorsión que colocó a la entidad en el cuarto lugar (17.6). Un último ejemplo de lo mencionado es Nuevo León ubicada en la quinta posición del *ranking* de extorsiones (con una tasa de 13 casos por cada 100 mil habitantes) y al mismo tiempo tuvo un aumento de 64.24% de los homicidios intencionales entre 2018 y 2022.

### **Narcomenudeo**

En lo que se refiere al narcomenudeo las estadísticas muestran que el gasto en la política pública en general ha resultado ineficiente. **Desde que se tienen cifras de las carpetas de investigación por narcomenudeo (2015), prácticamente este no ha dejado de crecer.** En 2016 la tasa nacional era de 26.7 casos por cada 100 mil habitantes, sin embargo, para el 2022 el indicador llegó a 66.4, lo cual equivale a un incremento de 148.7%. Así podemos decir que una actividad

delictiva vinculada estrechamente con la violencia homicida se ha profundizado y extendido en los últimos años.

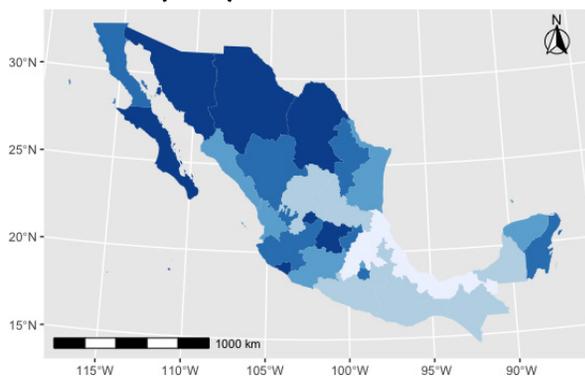
Decimos que se ha extendido este delito pues en pocos años ha encontrado asidero en todas las entidades federativas del país. Lo que se observa en el mapa 4 es que no solo se ha propagado, sino que las intensidades han aumentado en la mayoría de las entidades federativas, sobre todo en aquellas en donde la violencia homicida también ha experimentado crecimientos preocupantes.

De lado de las entidades en donde el delito se redujo entre 2016 y 2022 encontramos que son nueve, sin que haya un patrón geográfico claro de estos avances. Los estados con dicha característica no se aglomeran en alguna región del país. Las principales reducciones del delito corresponden a Tamaulipas (68.1 %), Sinaloa (63.8%) y Jalisco (44.8%). Por su parte, **de las 23 entidades en donde se presentó un incremento de las tasas de narcomenudeo por cada 100 mil habitantes, destaca Quintana Roo**, que en 2016 tenía una tasa de 37 casos por cada 100 mil habitantes y en 2022 alcanzó 102 casos por cada 100 mil habitantes.

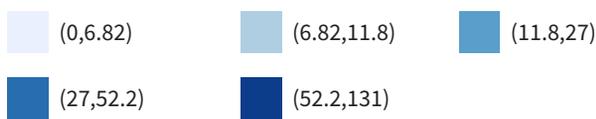
Lo que identificamos es que hay una relación clara entre el aumento de las tasas de narcomenudeo y un aumento en las tasas de homicidio doloso. Entre las entidades con estas características podemos mencionar a: Nuevo León en donde el narcomenudeo creció 99.4% y el homicidio doloso, 64.2%. Otro caso es Sonora pues tuvo variaciones de 219.3 y 80.7%, respectivamente.

**Mapa 4.** Distribución geográfica de la tasa de narcomenudeo por cada 100 mil habitantes a nivel estatal (2016 y 2022)

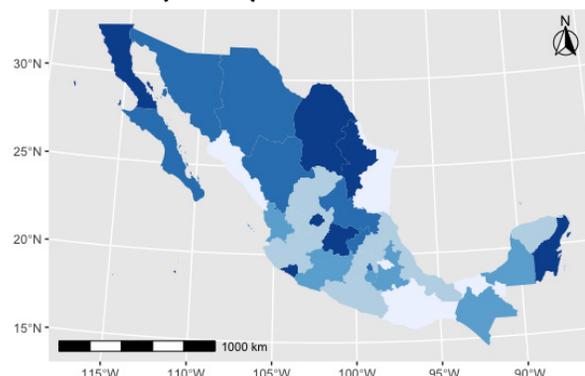
**TASA 2016 (EPN)**



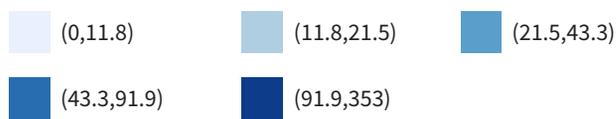
**Rango Tasa**



**TASA 2022 (AMLO)**



**Rango Tasa**



Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP y CONAPO.

**Violación**

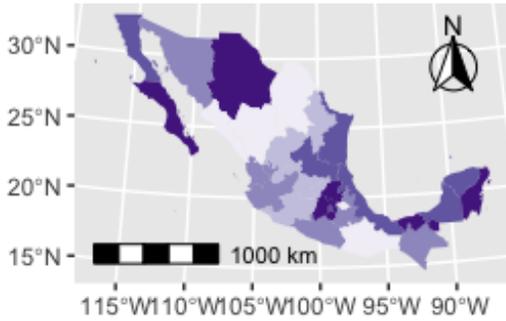
Finalmente, un delito que consideramos pertinente analizar es la violación debido a que no ha dejado de crecer desde 2020. Cuando se empezaron a tomar medidas para evitar la propagación del Covid-19, algunos delitos que ocurren regularmente en el ámbito privado comenzaron a crecer, mientras que algunos cuya ocurrencia se relaciona con el espacio público disminuyeron. Se esperaba que una vez que las medidas de restricción a la interacción social se flexibilizaran estos comportamientos cambiarán, sin embargo, esto no sucedió. La tasa por 100 mil habitantes de este delito alcanzó niveles históricos en 2021 como en 2022, lo cual cuestiona, nuevamente, las intervenciones federales.

En el ámbito estatal se refleja lo que indican las tasas agregadas, pues en un importante número de entidades las tasas crecieron de forma crítica y al mismo tiempo alcanzaron niveles récord. De acuerdo con las estadísticas del SESNSP, al comparar dicho indicador del cuarto año de la administración de Peña Nieto (2016) con el cuarto año del gobierno de López Obrador (2022), se halló que en 27 entidades crecieron las tasas de carpetas de investigación, en una no hubo variación y en cuatro disminuyeron.

Finalmente, las entidades con importantes incrementos en sus tasas de violación, al comparar 2016 y 2022, también alcanzaron tasas récord ya sea en 2021 o en 2022. Quintana Roo, Chihuahua, Baja California Sur, Campeche e Hidalgo son ejemplo de lo mencionado.

**Mapa 5.** Tasa de violaciones por cada 100 mil habitantes a nivel estatal (2010, 2016 y 2022).

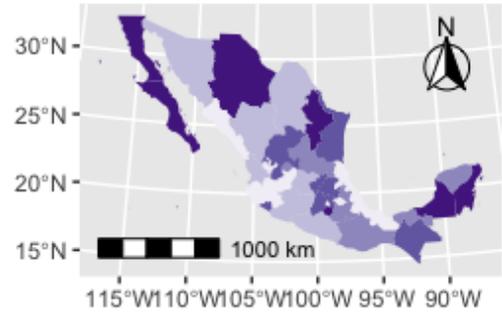
**TASA 2010 (FCH)**



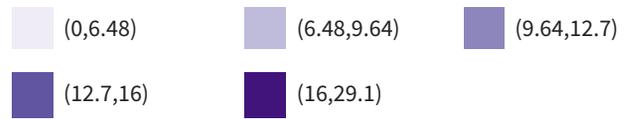
**Rango Tasa**



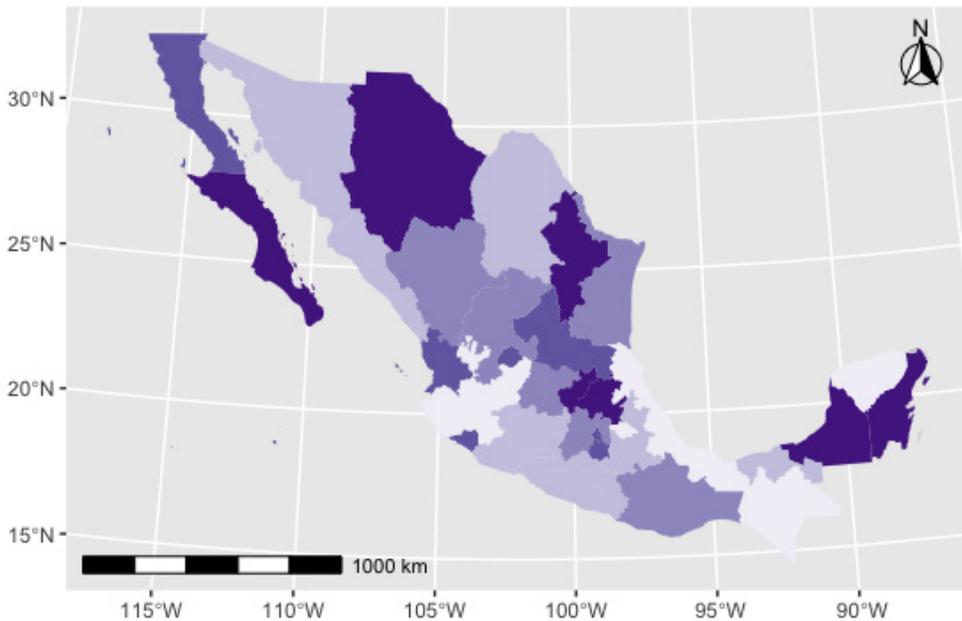
**TASA 2016 (EPN)**



**Rango Tasa**



**TASA 2022 (AMLO)**



**Rango Tasa**



Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP y CONAPO.

### 1.3 Una nueva métrica de la ineffectividad: la vida humana cada vez importa menos en el presupuesto

En el afán de comprender cómo el presupuesto nacional destinado a seguridad y justicia ha sido destinado a las víctimas, en el ONC llevamos a cabo un ejercicio analítico en el que relacionamos el monto total de los presupuestos dedicados a la prevención, combate al crimen, y justicia con la cantidad de víctimas de los delitos de homicidio doloso, feminicidio, secuestro, extorsión y trata de personas. El supuesto detrás de este cálculo es que en última instancia los recursos destinados a estos rubros tendrían que cumplir el fin central de garantizar la vida de las personas en México. Por desgracia, esto no ocurre así, y lo que buscamos fue dimensionar cómo se comporta la cantidad de dinero público con relación al fracaso que representan las pérdidas humanas por causa de los diversos delitos que atentan contra la vida.

Si bien todo el documento guarda un análisis de 10 años, para este ejercicio no es posible contar con datos de 2013 y 2014 debido a que no se tiene registro de víctimas para esos años. Para llevar a cabo este ejercicio se consideró el gasto ejercido en materia de seguridad y justicia y se dividió entre el número de víctimas de los delitos mencionados. Ello nos permitiría conocer los recursos destinados a la atención de cada víctima sin poner énfasis en alguna institución en específico, sino entendiendo el aparato estatal de seguridad como el conjunto de instituciones que deben poner a salvo la vida de las personas frente al delito.

A continuación, se muestran los resultados obtenidos por cada delito:

### Homicidio doloso

Como se aprecia en la tabla 1, si todo el presupuesto de prevención, combate al crimen, y justicia se dedicara a la atención del homicidio doloso, se tendría que reconocer que entre 2015 y 2022 ha ocurrido un decremento en el monto de los recursos públicos de 28% en términos reales, mientras que el número de víctimas de homicidio doloso casi se ha duplicado durante ese periodo.

**Tabla 1.** Relación entre presupuesto total en prevención, combate al crimen, y justicia y las víctimas de homicidio doloso, 2015-2022

Año	Gasto ejercido (millones de pesos de 2023)	Víctimas de homicidio doloso	Cociente del número de víctimas de homicidio doloso respecto al presupuesto
2015	368,022	18,312	20,097,313
2016	390,741	23,189	16,850,274
2017	334,859	29,636	11,299,062
2018	342,838	34,656	9,892,602
2019	325,396	35,688	9,117,799
2020	305,278	35,543	8,588,977
2021	298,994	34,367	8,700,032
2022	265,813	31,948	8,320,177

Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP Y SHCP

El resultado del cociente que relaciona la cantidad de recursos destinados a prevención, combate al crimen, y justicia muestra que si hipotéticamente todos esos recursos públicos se volcaran para inhibir el homicidio doloso, en 2015 habría ocurrido una atención presupuestal de 20 millones por cada víctima de homicidio doloso; en claro contraste, para el 2022, esa atención solo habría sido de 8 millones por cada víctima.

Una interpretación intuitiva de este ejercicio hipotético muestra que los recursos presupuestales destinados a la procuración de justicia de cada vida humana perdida por causa del homicidio se ha reducido a menos de la mitad entre 2015 y 2022.

### **Feminicidio**

El cotejo entre las cifras presupuestales y el número de víctimas de feminicidio permite observar que el decremento de 28% en términos reales del presupuesto total asignado para la prevención, el combate al crimen, y la justicia ha estado acompañado de un aumento en el número de víctimas de feminicidio de 128% entre 2015 y 2022.

**Tabla 2.** Relación entre presupuesto total en prevención, combate al crimen, y justicia y las víctimas de feminicidio, 2015-2022

<b>Año</b>	<b>Gasto ejercido (millones de pesos de 2023)</b>	<b>Víctimas de feminicidio</b>	<b>Cociente del número de víctimas de feminicidio respecto al presupuesto</b>
2015	368,022	427	861,878,220
2016	390,741	648	602,995,370
2017	334,859	766	437,152,742
2018	342,838	919	373,055,495
2019	325,396	967	336,500,517
2020	305,278	975	313,105,641
2021	298,994	1,108	269,850,181
2022	265,813	975	272,628,718

Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP Y SHCP

Los datos de la tabla 2 muestran que hasta 2022 hubo más del doble de víctimas de feminicidio respecto a las que se registraron en 2015 y que en ese mismo periodo el presupuesto disminuyó

en 28% en términos reales. Asimismo, el cociente entre el número de víctimas y el presupuesto total en materia de prevención, combate al crimen, y justicia muestra un resultado en 2022 que es 68% menor a lo que había en 2015.

Este ejercicio hipotético permite hacernos una idea acerca de que a lo largo de los últimos años el presupuesto disminuyó y las víctimas de feminicidio aumentaron, y que la relación entre ambas cantidades muestra que la vida de esas víctimas cada vez importa menos en términos presupuestales.

Es importante considerar también que las reglas de asignación de recursos federales cuentan con factores administrativos que impactan en la poca efectividad en los resultados. Para ello, es importante recordar que el gobierno organiza el presupuesto a través de siete etapas que permiten planear, presupuestar, ejecutar los recursos, dar seguimiento, evaluar y rendir cuentas a la ciudadanía. Las etapas son las siguientes:

1. **Planeación:** Se establecen los objetivos, metas y acciones a los cuales se deberán enfocar los recursos públicos. El principal instrumento de planeación es el Plan Nacional de Desarrollo, del cual se derivan programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales.
2. **Programación:** Durante la programación se definen los programas presupuestarios que tendrán a cargo las dependencias y entidades del Gobierno en México, así como los recursos necesarios para cumplir sus objetivos. Esta etapa concluye cuando la SHCP envía el Paquete Económico al Congreso, con la propuesta de cuánto dinero se estima recaudar y cómo se propone distribuir estos recursos.

3. **Presupuestación:** En esta etapa se establece la cantidad, fuente de financiamiento y distribución de recursos aprobados por la Cámara de Diputados mediante Decreto. En primera instancia, se presentan los recursos aprobados en la Ley de Ingresos y las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos para los distintos poderes, organismos autónomos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales.
4. **Ejercicio y control:** El ejercicio y control del gasto busca promover el uso eficiente de los recursos públicos y se lleva a cabo durante todo el año. En esta etapa se ejercen los recursos asignados a las dependencias y entidades federales para el cumplimiento de sus objetivos.
5. **Seguimiento:** Durante esta etapa se lleva a cabo el control de las acciones realizadas a través de los programas presupuestarios para cumplir con los objetivos de la planeación, mediante indicadores de desempeño que sirven como insumo para la toma de decisiones. A través del seguimiento es posible verificar si los programas están cumpliendo con sus objetivos y, en caso contrario, valorar si requieren adecuaciones.
6. **Evaluación:** Durante esta etapa se analizan las recomendaciones y hallazgos derivados de las evaluaciones y se definen los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). La etapa de evaluación inicia con la publicación del Programa Anual de Evaluación (PAE), el cuál determina el programa o política a evaluar y el tipo de evaluación que se le aplicará.
7. **Rendición de cuentas:** La rendición de cuentas consiste, por un lado, en la obligación del Gobierno de México de informar sobre los resultados anuales de los ingresos, el gasto y

el estado de la deuda, a través de la Cuenta Pública, y por otro, en conjunción con la transparencia y la participación ciudadana, dar cuenta a la población sobre sus acciones y con ello fomentar la contraloría ciudadana.

Aunado a las etapas descritas, resulta fundamental considerar que existen fechas con las que los diferentes involucrados deben cumplir.

- El 1° de abril el Ejecutivo entrega al Congreso de la Unión los Pre-Criterios.
- El 30 de junio el Ejecutivo entrega al Congreso la estructura programática para el Presupuesto de Egresos.
- El 8 de septiembre el Ejecutivo debe presentar los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- El 20 de octubre la Cámara de Diputados aprueba la Ley de Ingresos
- El 31 de octubre la Cámara de Senadores aprueba la Ley de Ingresos.
- El 15 de noviembre la Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos.

Esta manera de planear el gasto público cuenta con algunas partes del proceso que complican que el mismo se cumpla a cabalidad. Lograr que todas las instituciones que reciben fondos recopilen y compartan información de manera oportuna sobre los avances de sus programas presupuestarios es una tarea que complica que la evaluación se realice de la manera planeada. Si ello ocurriera conforme lo estipulado, al saber que no se están logrando los objetivos, los recursos podrían reasignarse.

Al mismo tiempo, en las matrices de indicadores, que son utilizadas para llevar a cabo las evaluaciones de los programas, muchas veces no se incorporan los aspectos susceptibles de mejora que se proponen para que las evaluaciones sean más sólidas. A ello habría que añadir que algunos tipos de evaluaciones requieren más de un año para poder medir su impacto, por lo que algunos programas continúan recibiendo recursos sin que los tomadores de decisiones conozcan los beneficios, resultados o impactos.

Asimismo, existen políticas que desde la planeación carecen de solidez suficiente para considerar que tendrán algún tipo de impacto. En ese sentido, como se ha mencionado a lo largo de este documento, y como el ONC ha insistido en varias ocasiones, esta administración federal se ha caracterizado por carecer de políticas de seguridad claras, pues estas no pasan la prueba de coherencia en política pública. La presente administración se ha caracterizado por priorizar programas dada la rentabilidad política que varios de ellos podrían representar y no desde un diagnóstico serio. Las acciones que consideran la perspectiva de género son un ejemplo de ello.

El ONC en el documento “La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024). Un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas públicas” señaló que la presencia de mujeres en puestos de toma de decisiones no se está traduciendo en mejoras sustanciales de política pública con perspectiva de género. Se destacó en esa publicación que la participación femenina en decisiones relacionadas con seguridad y justicia es mínima, pues ninguna de ellas se encuentra como titular de Guardia Nacional ni de Sedena, por ejemplo.

Revisando si alguna partida presupuestal programática relacionada con la perspectiva de género se encuentra asignada dentro de alguna

institución de seguridad, se encontró que no es así. Únicamente son 4 instituciones que cuentan con programas relacionados con dicho enfoque:

- La Secretaría de Gobernación cuenta con el Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos.
- La Secretaría de Educación Pública cuenta con el programa Políticas de igualdad de género en el sector educativo.
- La Secretaría de Salud recibe recursos a través del programa Salud materna, sexual y reproductiva.
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cuenta con el programa Equidad de Género.

Sin duda, la decisión de cómo asignar los recursos económicos del país impacta en el bienestar de la población, especialmente en temas de seguridad que derivan en desarrollo y bienestar de la ciudadanía. A continuación, se revisará el gasto de las instituciones de seguridad más emblemáticas en este sexenio.

# El costo de haber minado lo poco que había



## 2.1 Costo comparativo entre las instituciones de seguridad y procuración de justicia

En el panorama actual, la seguridad y el mantenimiento del orden público son cuestiones prioritarias para el país. Observamos distintos acontecimientos que han sido de gran relevancia para la opinión pública pero sobre todo porque estos generan una gran preocupación y no demuestran que la violencia cese en el ámbito nacional.

### 2.1.1 Policía Federal y Guardia Nacional

Bajo el contexto actual en el que México se encuentra, dos instituciones clave desempeñan y desempeñaron un papel fundamental en esta área (la Policía Federal y la Guardia Nacional). Estas dos fuerzas de seguridad han sido objeto de un constante escrutinio y debate en lo que respecta a su eficacia y recursos, especialmente, el gasto asignado para llevar a cabo sus operaciones.

El gasto en las instituciones de seguridad es un tema de gran relevancia, ya que no solo afecta directamente a su capacidad para mantener la paz y la seguridad en el país, sino también involucra el costo y la efectividad de las estrategias enfocadas en la prevención del delito. En este

contexto, analizar y comparar el gasto en seguridad que tenía la Policía Federal y el que tiene actualmente la Guardia Nacional cobra mucha relevancia; dos instituciones donde una suplió a la otra en las funciones que desempeñó en los últimos años.

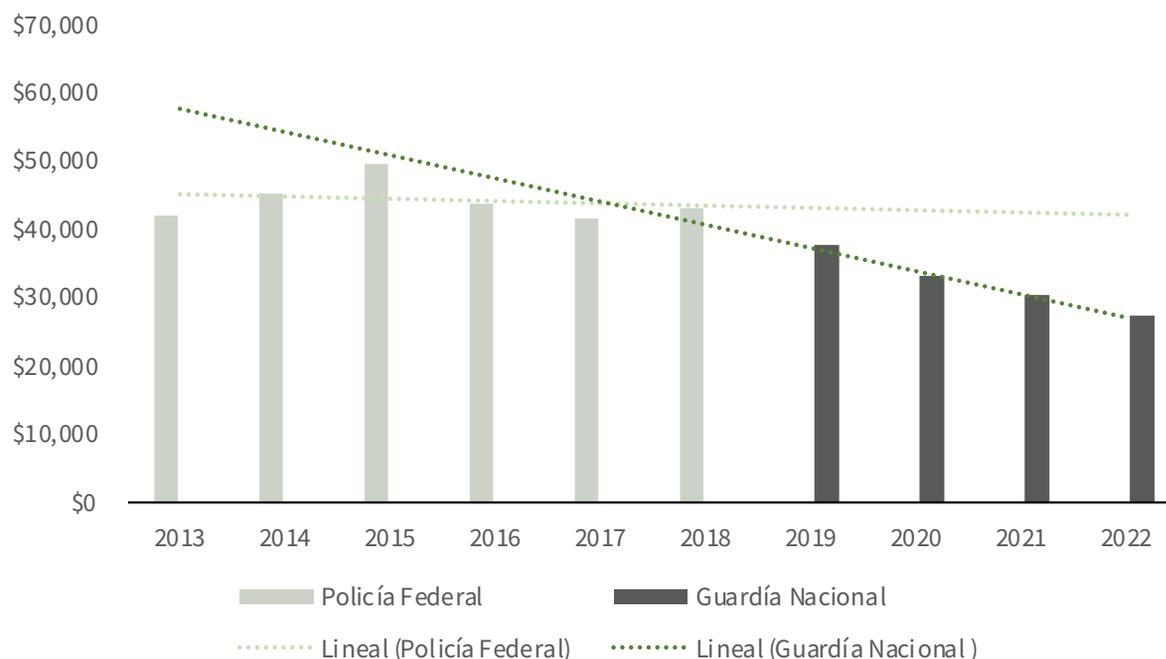
Por lo expuesto anteriormente, a continuación explicaremos a detalle cómo evolucionó el gasto en estas instituciones, centrándonos en la asignación de recursos financieros a la Policía Federal y la Guardia Nacional. De igual forma, expondremos las tendencias y los resultados que han surgido de estas inversiones. A continuación se muestran los datos encontrados de dichas instituciones.

Derivado de lo expuesto en la gráfica 7 el ONC resalta los siguientes hallazgos del análisis presupuestal realizado:

- Al comparar la Policía Federal (2013-2018) y la Guardia Nacional (2019-2022) podemos observar que la Policía Federal mantenía constante su presupuesto aún con el impacto inflacionario; en cambio, desde su creación, la Guardia Nacional ha presentado disminuciones en su presupuesto.

## Gráfica 7. Gasto en la Policía Federal y Guardia Nacional, 2013-2022

Monto ejercido en millones de pesos a precios constantes de 2023



Fuente: Elaborado por ONC, con datos de Transparencia Presupuestaria

- Específicamente, entre 2018 y 2022 el gasto ejercido de la Guardia Nacional muestra una disminución presupuestal en términos reales de 36.7%.
- Si se toma en consideración el número de efectivos, en 2022 la Guardia Nacional contaba con un presupuesto de \$212 mil 210 por cada elemento adscrito mientras que la Policía Federal contaba en 2018 con un presupuesto per cápita de \$1 millón 145 mil 490.<sup>5</sup>

Es importante mencionar que el presupuesto de la Guardia Nacional se encuentra dividido en dos categorías. En la Cuenta Pública aparece tanto el rubro “Guardia Nacional” como el de “Policía Federal Transición” hasta 2022. Tomando en cuenta lo anterior, en el 2019 la última categoría mencionada representaba el 97.11% del total del gasto ejercido de la Guardia Nacional, mientras que para el 2022 esa categoría solo representa el 0.14% del total del gasto ejercido de la institución. El detalle de dicha división se puede observar en la siguiente tabla y muestra el proceso de aniquilación presupuestal de la Policía Federal en favor de la Guardia Nacional.

<sup>5</sup> Fuente: <https://www.gob.mx/guardianacional/prensa/guardia-nacional-cumple-meta-anual-de-reclutamiento-y-alcanza-un-estado-de-fuerza-de-128-mil-233-elementos#:~:text=La%20Guardia%20Nacional%20cumpli%C3%B3%20su,Seguridad%2C%20en%20el%20corte%20con>  
<https://www.animalpolitico.com/2018/10/policia-federal-menos-agentes-epn>

**Tabla 3.** Gasto ejercido por la Guardia Nacional por categoría

Cifras en millones de pesos a precios constantes de 2023

Año	Guardia Nacional	Policía Federal Transición (PFT)	Total presupuesto GN	% que representa PFT del total del gasto ejercido en la GN
2019	\$1,087.95	\$36,552.41	\$37,640.36	97.11%
2020	\$24,165.06	\$8,891.62	\$33,056.68	26.90%
2021	\$29,174.00	\$1,056.65	\$30,230.65	3.50%
2022	\$27,174.51	\$37.87	\$27,212.38	0.14%

Fuente: Elaborado por el ONC, con datos de Transparencia Presupuestaria

Los datos de la anterior tabla ilustran la decisión presidencial de establecer a la Guardia Nacional como el brazo ejecutivo de la política de seguridad en todo el país, pero llama la atención que incluso esa institución creada en la actual administración padece una reducción gradual de su presupuesto.

Derivado de la información expuesta, surge una pregunta interesante: ¿Cómo es posible que la Guardia Nacional que cuenta con un mayor número de elementos de lo que tenía la Policía Federal esté ejerciendo cada vez una menor cantidad de recursos? La respuesta no parece ser simple pero el ONC plantea que probablemente esto se deba a que la Guardia Nacional recibe apoyo presupuestario (directo o indirecto) de parte de la SEDENA.

Lo anterior derivado de que en la práctica, el ejército sigue a cargo de la seguridad a nivel federal. Pareciera que la Guardia Nacional como institución no está progresando en su presupuesto como debería. Es impensable que la Guardia Nacional pueda ir reemplazando al ejército si presupuestalmente hablando se está quedando atrás.

Finalmente, es de suma importancia mencionar lo que se ha presupuestado en el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación 2024 considera para la Guardia Nacional un monto total de \$70,767,434,577. No obstante, en esta institución se han registrado subejercicios importantes. solo en el 2022 por ejemplo, el subejercicio fue de 59%, por lo que es factible pensar que sucederá algo similar el año entrante.

### **2.1.2 Fiscalía General de la República**

Dentro del contexto del sistema de justicia en México, la Procuraduría General de la República (PGR) y la Fiscalía General de la República (FGR) representan dos instituciones fundamentales responsables de la gestión y aplicación de la justicia en el ámbito federal. A lo largo del tiempo, estas organizaciones han experimentado transformaciones significativas en sus roles y estructuras. La PGR, que en el pasado se caracterizaba por tener menor independencia legal, ha evolucionado hacia la FGR, una institución que cuenta con mayor autonomía en el ámbito legal, ya que esta no depende directamente del poder ejecutivo como sí dependía la PGR.

El proceso de transición de la PGR a la FGR ha supuesto un cambio sustancial en la manera en que se abordan los casos de delincuencia en el ámbito federal en México. El objetivo principal de la creación de la FGR era intentar fortalecer la autonomía e independencia de sus investigaciones. Esta transición también pretendía un proceso de profesionalización y formación del personal, así como la implementación de tecnologías avanzadas para mejorar la eficacia en la investigación y el procesamiento de los casos.

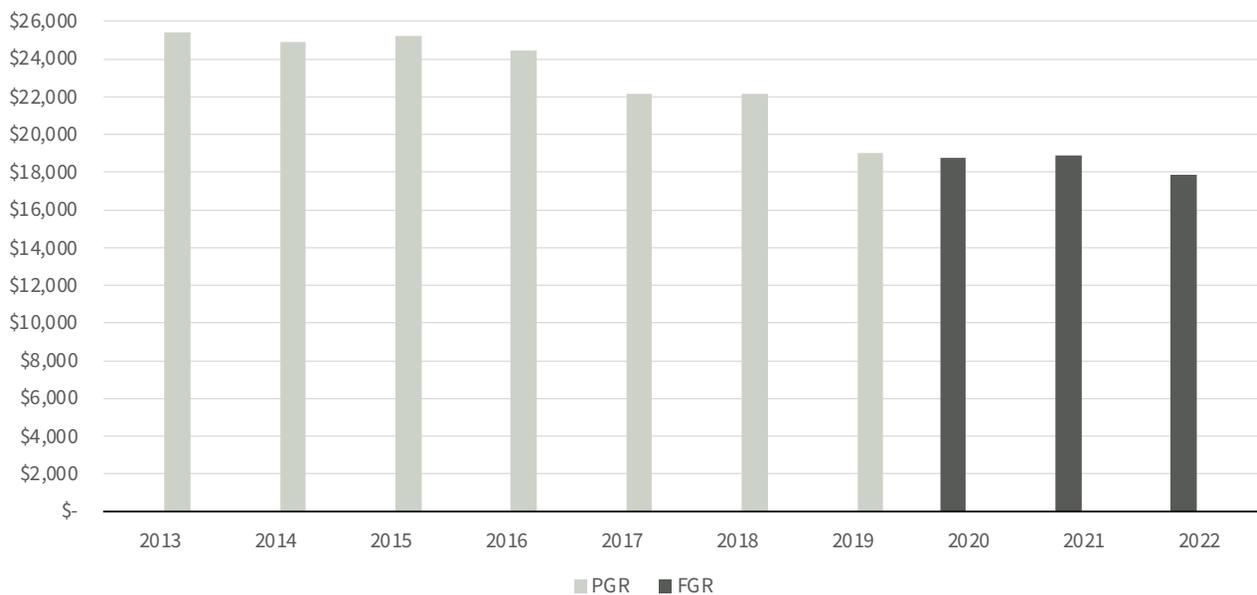
A pesar de que la creación de la FGR tenía los objetivos mencionados, esta ha enfrentado desafíos significativos, empezando por tener una verdadera autonomía en los hechos, más allá de lo que establece hoy en día la legislación. La comparación entre la PGR y la FGR subraya la

importancia de contar con una institución federal de procuración de justicia sólida y moderna en México, capaz de abordar los desafíos relacionados con la delincuencia y promover la justicia de manera eficaz.

Al igual que con la Policía Federal y la Guardia Nacional, el presupuesto también respalda la transparencia y la rendición de cuentas al permitir que la ciudadanía pueda verificar en dónde y en qué gasta la FGR los fondos asignados de manera clara y precisa y qué resultados se obtienen con ellos. La parte más importante del presupuesto tiene que ver con lo crucial y necesario que es para cumplir con sus responsabilidades en la procuración de justicia. A continuación se muestran los datos comparativos entre la PGR y la FGR.

**Gráfica 8.** Presupuesto ejercido de la PGR y FGR en sus respectivos años de operación

Cifras en millones de pesos a precios constantes de 2023



Fuente: Elaborado por el ONC, con datos de Transparencia Presupuestaria

Derivado de lo expuesto en la gráfica 8, el ONC resalta los siguientes hallazgos derivado del análisis presupuestario realizado:

- **El presupuesto de la FGR se encuentra en la actualidad en niveles inferiores a los que tenía la PGR en cualquiera de los años de la administración de Enrique Peña Nieto.**
- Comparado únicamente con el sexenio anterior, el presupuesto de la FGR presenta una tendencia a la baja desde 2013.
- **Entre 2013 y 2022, el presupuesto para la institución dedicada a la procuración de justicia disminuyó 29.7% en términos reales. Entre 2018 y 2022 esa disminución fue de 19.3%, también en términos reales.**

### **2.1.3 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)**

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) es un fondo presupuestal previsto en la Ley de Coordinación Fiscal a través del cual se transfieren recursos a las entidades federativas para dar cumplimiento a estrategias nacionales en materia de seguridad pública. El FASP atiende a los cinco ejes estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se orienta a los diez Programas con Prioridad Nacional:

1. Desarrollo de capacidades en las instituciones locales para el diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana en temas de seguridad pública.
2. Desarrollo, profesionalización y certificación policial.

3. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.
4. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios.
5. Fortalecimiento al sistema penitenciario nacional y de ejecución de medidas para adolescentes.
6. Desarrollo de las ciencias forenses en la investigación de hechos delictivos.
7. Sistema nacional de información para la seguridad pública.
8. Sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.
9. Fortalecimiento de capacidades para la prevención y combate a delitos de alto impacto.
10. Especialización de las instancias responsables de la búsqueda de personas.

De acuerdo con datos de la plataforma Transparencia Presupuestaria de la SHCP hay dos unidades responsables de monitorear el impacto de esos recursos presupuestales. Esas unidades son la Dirección General de Programación y Presupuesto “A” y la Dirección General de Programación y Presupuesto “C”.

Esas dos instancias lo miden a través de los componentes del programa: 1) integrantes del estado de fuerza estatal y municipal (policías preventivos, policías de investigación y custodios) con el certificado único policial; 2) armamento para el estado de fuerza policial adquirido con los recursos FASP convenidos; y 3) municipios conectados a la Plataforma México.

Las actividades que se realizan son:

- Evaluación de control de confianza a los aspirantes e integrantes del estado de fuerza estatal y municipal.
- Presentación de solicitudes de conexión de municipios al Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública de Plataforma México.
- Evaluación de profesionalización a integrantes de instituciones de seguridad pública estatales y municipales.
- Adquisición de equipo (uniforme, vestuario o equipo de protección) para la operación policial.

Destaca que la valoración cualitativa en 2023 para este programa fue “bajo”, lo cual es la calificación menor que se puede obtener considerando las 13 variables que son tomadas en cuenta dentro de las 4 dimensiones que se evalúan: diseño, seguimiento, resultados y mejora continua.

El ONC en el documento elaborado con el CIEP “Gasto Público en Seguridad 2019-2021” destacó que en el FASP convergen la articulación de los órdenes de gobierno y las tareas de proteger los derechos e integridad de los habitantes, preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Destacó en esa entrega la desaparición en 2021 del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), lo cual representó un revés para el fortalecimiento que habían alcanzado entidades y municipios beneficiarios de dichos recursos.

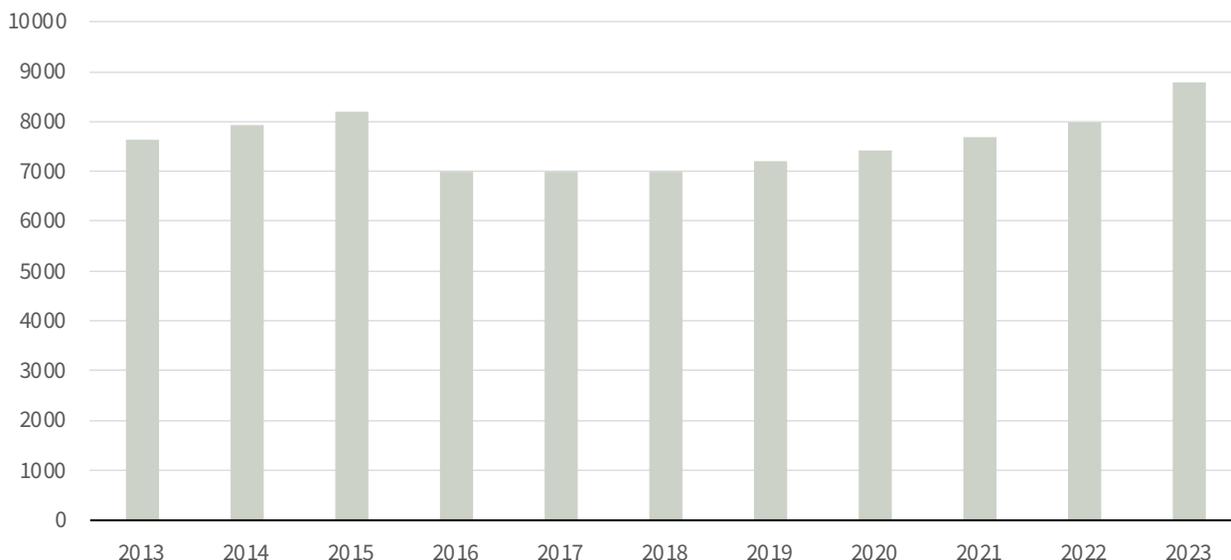
El FORTASEG contribuía a los siguientes 6 rubros principales:

1. Desarrollo de capacidades en las instituciones locales para el diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana en temas de seguridad pública.
2. Desarrollo, profesionalización y certificación policial.
3. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.
4. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios
5. Sistema Nacional de información para la seguridad pública
6. Sistema Nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.

Tal como lo subrayó el ONC, no contar con recursos para el FORTASEG significaría la pérdida de continuidad y consolidación en diversas acciones relacionadas con la seguridad pública en los municipios.

A continuación se muestra la evolución de las aportaciones federales de 2013 a 2023:

**Gráfica 9.** Total de aportaciones federales (FASP) en millones de pesos



Fuente: Elaboración del ONC, con datos de SHCP (2023)

En la gráfica 9 es interesante observar cómo los recursos del FASP aumentaron conforme el partido del presidente ganaba gubernaturas. Con la finalidad de conocer las entidades más favorecidas, se elaboró la siguiente tabla, en la cual se puede observar cuántos recursos recibieron las entidades a durante los 10 años analizados.

**Tabla 4.** Aportaciones federales FASP por entidad federativa, en millones de pesos

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aguascalientes	119	127	131	106	110	115	178	192	199	207	228
Baja California	306	319	328	308	298	283	283	283	293	304	334
Baja California Sur	150	158	168	163	164	156	200	201	208	216	237
Campeche	120	130	140	131	130	137	168	182	189	196	216
Coahuila	213	225	230	218	212	212	194	209	217	225	247
Colima	118	126	134	135	130	137	183	197	204	212	233
Chiapas	312	323	333	312	313	298	201	212	220	228	251
Chihuahua	266	273	281	221	217	220	265	277	287	298	327
Cd de México	476	490	497	450	450	456	474	459	475	493	542

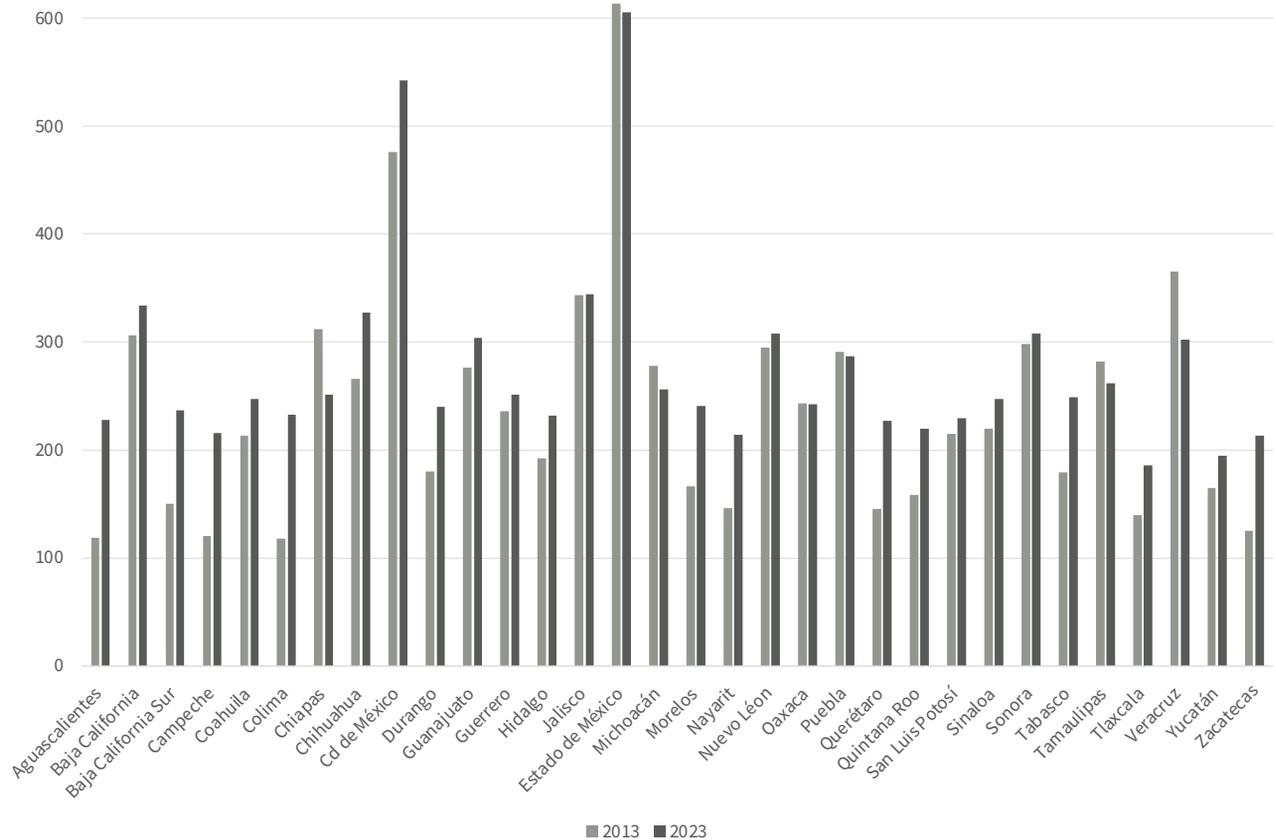
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Durango	180	187	196	189	184	175	188	203	210	218	240
Guanajuato	276	287	290	213	213	223	259	257	266	277	304
Guerrero	236	236	251	220	222	223	212	212	220	228	251
Hidalgo	192	202	210	191	191	200	182	196	203	211	232
Jalisco	343	353	364	310	310	303	306	291	301	313	344
Estado de México	613	616	627	492	495	503	497	512	529	550	605
Michoacán	278	282	288	98	97	102	210	217	224	233	256
Morelos	166	176	189	133	133	139	194	204	211	220	241
Nayarit	146	153	161	120	125	131	167	181	187	194	214
Nuevo León	295	302	307	284	281	267	276	261	270	280	308
Oaxaca	243	254	260	221	222	229	196	205	212	220	242
Puebla	291	303	315	273	275	261	228	243	252	261	287
Querétaro	145	157	159	153	154	162	177	192	199	206	227
Quintana Roo	158	170	184	164	167	176	185	186	193	200	220
San Luis Potosí	215	224	231	221	220	209	179	194	200	208	229
Sinaloa	220	225	233	219	216	205	209	209	216	224	247
Sonora	298	310	317	300	301	286	246	261	270	280	308
Tabasco	179	189	193	157	157	165	196	211	219	227	249
Tamaulipas	282	286	295	262	266	252	208	222	229	238	262
Tlaxcala	140	151	161	118	119	123	157	158	163	170	186
Veracruz	365	375	387	299	300	308	241	256	264	275	302
Yucatán	165	178	190	179	177	186	164	165	171	178	195
Zacatecas	125	135	141	140	138	145	178	180	186	193	213
<b>Total</b>	<b>7631</b>	<b>7922</b>	<b>8191</b>	<b>7000</b>	<b>6987</b>	<b>6987</b>	<b>7201</b>	<b>7428</b>	<b>7687</b>	<b>7983</b>	<b>8777</b>

Fuente: Elaboración del ONC, con datos de SHCP (2023)

En términos absolutos, si se considera 2023 y 2013, las cinco entidades más favorecidas han sido Colima, Aguascalientes, Campeche, Zacatecas y Baja California Sur. Mientras que las entidades que han sufrido los mayores recortes han sido: Veracruz, Chiapas, Michoacán, Tamaulipas y Estado de México. De los estados favorecidos, únicamente Aguascalientes no se encuentra gobernado por Morena. Por otro lado, de las entidades que han sufrido recortes, todas se encuentran gobernadas por Morena. Lo anterior se puede apreciar en la siguiente gráfica.

A pesar que los recursos del FASP han aumentado en este sexenio, ello contrasta con la calificación que obtuvo el programa al evaluarlo como política pública, los resultados sugieren que estos recursos no están siendo útiles para el fin que fueron designados; lo cual es por demás preocupante dado el contexto de inseguridad máxima en la que se encuentra el país.

**Gráfica 10.** Aportaciones federales FASP por entidades federativas 2013 vs 2023 en millones de pesos



Fuente: Elaboración del ONC, con datos de SHCP (2023)

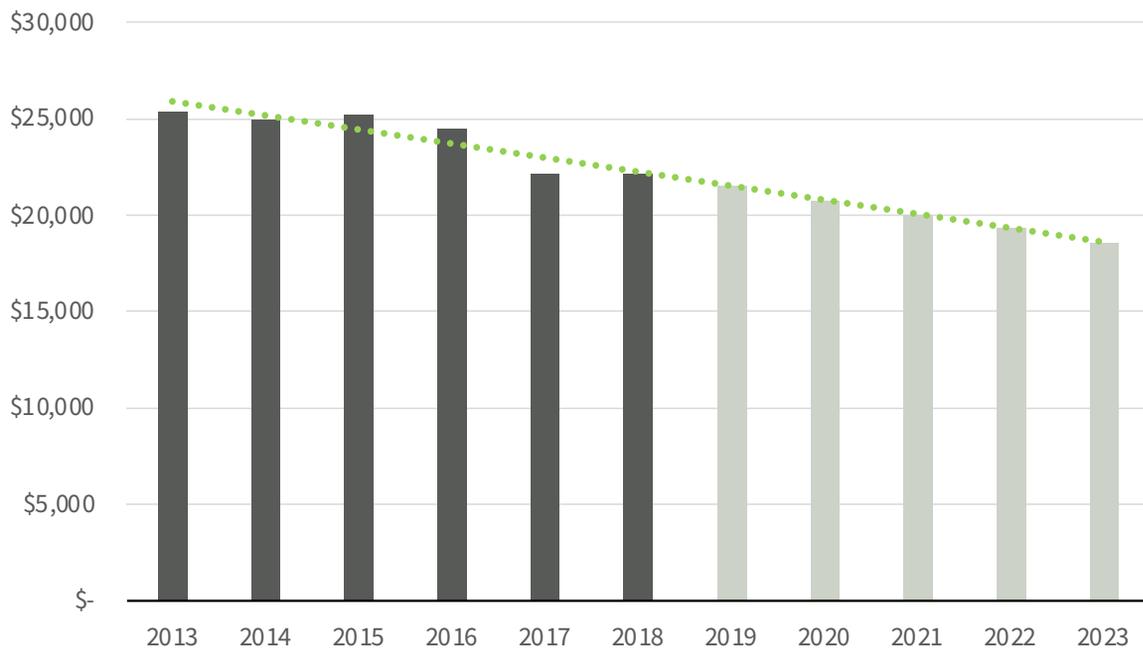
## 2.2 ¿Cuánto costará retomar el fortalecimiento de instituciones de seguridad y procuración de justicia?

El fortalecimiento de las instituciones de seguridad y procuración de justicia en México es fundamental para obtener avances significativos en la materia. La lucha contra la delincuencia, la impunidad y la corrupción han sido una prioridad constante en la agenda social del país sobre todo desde el inicio de la Estrategia Nacional de Seguridad 2006-2012. No obstante, en el contexto actual, surge la pregunta fundamental: ¿Cuánto costará retomar y consolidar el fortalecimiento de estas instituciones en aquellas donde se presentaron disminuciones

importantes en los últimos años? Esta cuestión no solo involucra aspectos financieros, sino también políticos, sociales y éticos que impactan directamente en la seguridad y la confianza de la sociedad mexicana en sus instituciones. Por estos motivos, en esta sección mostraremos algunas predicciones que nos permitirán conocer la tendencia que se debió haber seguido para mantener niveles similares o superiores que lo ejercido en el sexenio pasado. En caso de presentar disminuciones desde el sexenio pasado, se señalará con antelación y veremos si la disminución del presupuesto en dichas instituciones es incluso menor que lo que nos muestra el pronóstico. A continuación se muestran los resultados de dichos análisis:

**Gráfica 11.** Presupuesto ejercido real y pronosticado\* en PGR y/o FGR

Cifras en millones de pesos a precios constantes de 2023



\* Las barras oscuras muestran lo ejercido y las claras, lo pronosticado

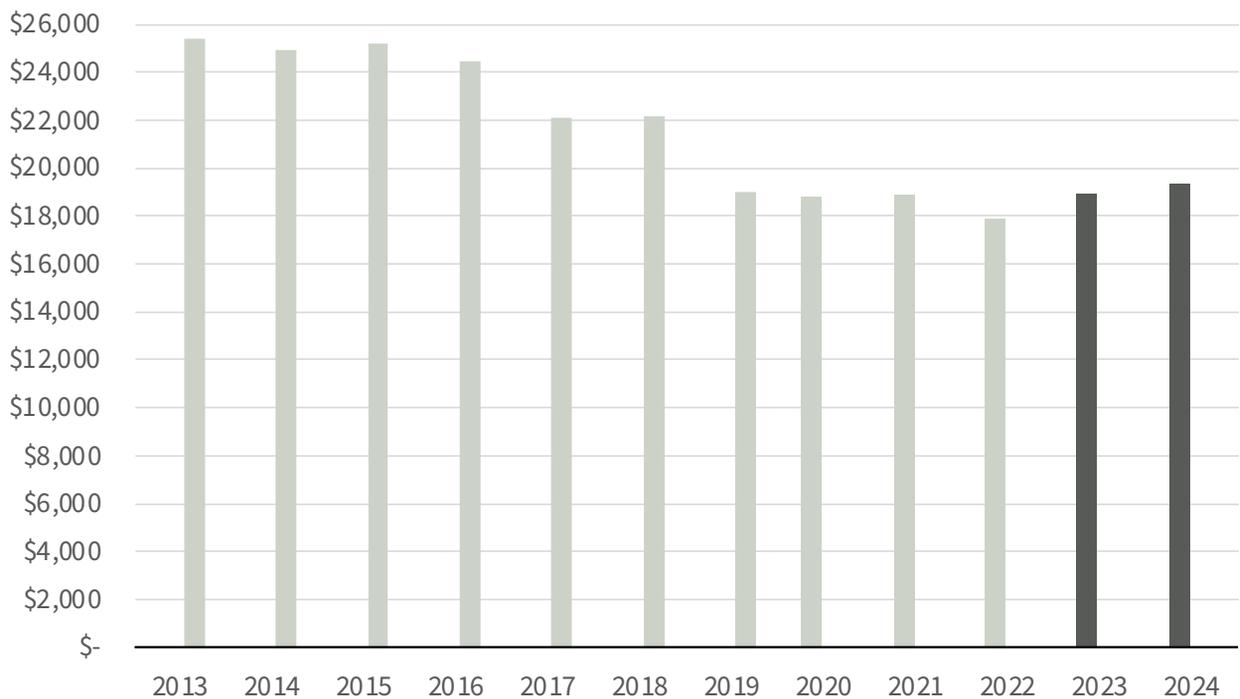
Fuente: Elaboración del ONC, con datos de Transparencia Presupuestaria

Derivado del pronóstico lineal calculado y tomando como contexto la disminución presentada desde el sexenio pasado observamos que para 2022 y 2023 el gasto ejercido pronosticado es de 19 mil 310 millones de pesos y de 18 mil 581 millones de pesos, respectivamente. Los recursos ejercidos en 2022 se ubicaron en 17 mil 875 millones de pesos. Por este motivo, es razonable afirmar que la disminución que presenta la FGR es incluso más aguda que la pronosticada, es decir que **en el sexenio actual el ritmo al cual disminuye el presupuesto en esta institución es incluso mayor al de Enrique Peña Nieto.**

Por otro lado, es fundamental señalar lo que sucederá en 2024 considerando el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. A continuación se muestra una gráfica considerando el presupuesto aprobado para el periodo 2013 – 2024.

**Gráfica 12.** Presupuesto ejercido (2013-2022) y aprobado (2023-2024)\* de PGR/ FGR

Cifras en millones de pesos a precios constantes de 2023



\*Las barras claras representan el presupuesto ejercido y las oscuras, el aprobado.

Fuente: Elaboración del ONC con datos de transparencia presupuestaria

El presupuesto aprobado para 2023 y 2024 es de 18 mil 954 millones de pesos y 19 mil 333 millones de pesos, respectivamente. Si bien comparando estos dos años existe un incremento anual de 2% en el presupuesto, hace falta descontar la inflación del próximo año y del año en curso, por lo que de mantenerse este monto la inflación seguiría perjudicando el total ejercido de la FGR como ha sucedido en los últimos 10 años, lo cual nos llevaría a presenciar de nueva cuenta disminuciones en términos reales tanto para el año en curso como para el próximo.

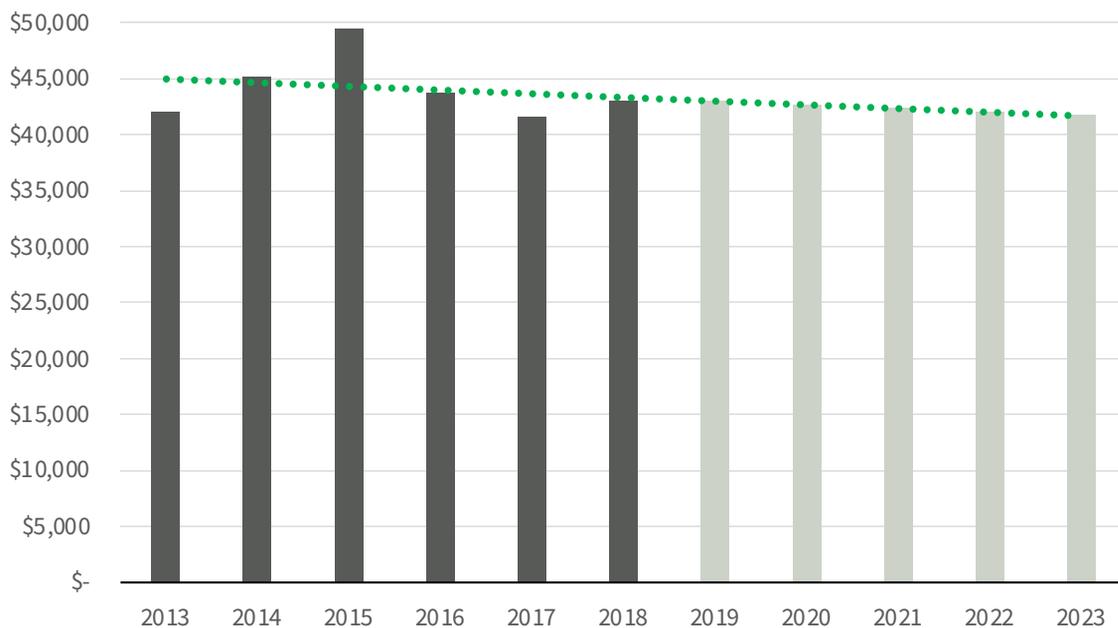
Para poder complementar nuestro análisis, realizamos el mismo ejercicio para la Guardia Nacional y la Policía Federal. A continuación se muestra la gráfica con sus pronósticos correspondientes.

Derivado de los cálculos correspondientes, entre 2013 y 2018 el presupuesto ejercido se mantuvo prácticamente constante en promedio, ya que el incremento anual medio fue de 0.78% en términos reales, mientras que en lo pronosticado encontramos una pequeña disminución promedio año con año de 0.61% también en términos reales. Ello indica un mantenimiento en la tendencia, aunque con una pendiente marginal a la baja en el largo plazo.

Aun así, si el gobierno en turno hubiera mantenido el **presupuesto de la Guardia Nacional** como lo muestra la proyección, **para 2023 el presupuesto ejercido debería ser de un total de 41 mil 711 millones de pesos, mientras lo que se ejerció en realidad fue de 27 mil 212 millones de pesos, lo cual implica una diferencia**

**Gráfica 13.** Presupuesto real ejercido y pronosticado\* en Guardia Nacional y/o Policía Federal

Cifras en millones de pesos a precios constantes de 2023



\*Las barras oscuras muestran lo realmente ejercido y las claras, lo pronosticado.

Fuente: Elaboración del ONC, con datos de Transparencia Presupuestaria

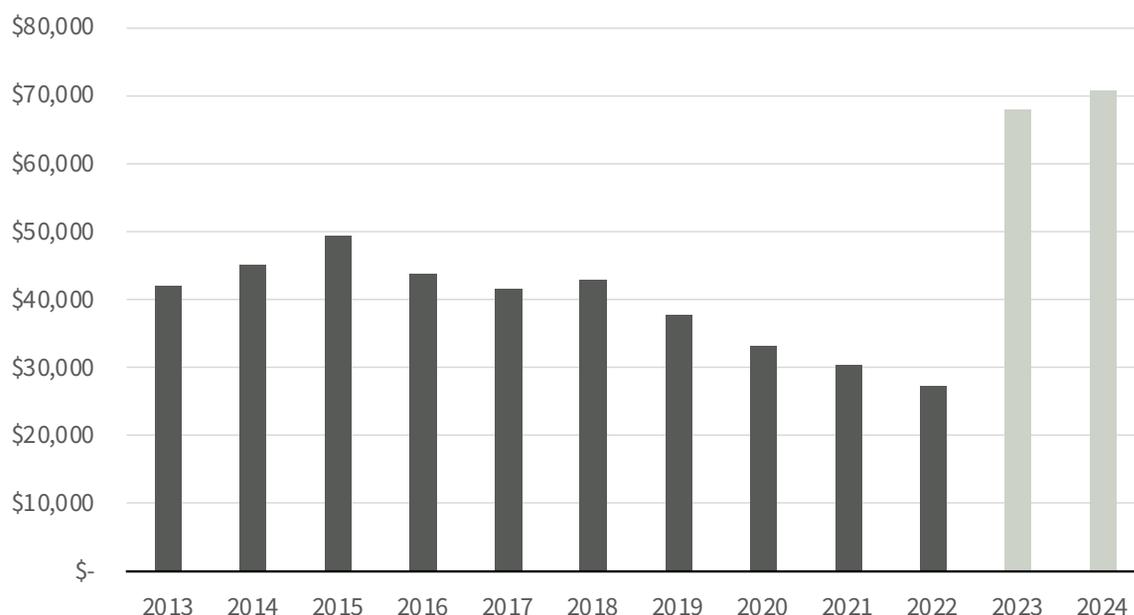
**de 14 mil 499 millones de pesos.** Dicha diferencia representa el costo de oportunidad en el que se incurrió al disminuir el presupuesto de dicha institución. La gráfica 14 muestra la comparación con lo aprobado para 2023 y 2024.

Si bien para 2023 y 2024 se presupuestaron 67 mil 826 millones de pesos y 70 mil 767 millones de pesos, respectivamente, es importante recordar lo que acaba de suceder en 2022, cuando se tenían aprobados un total de 62 mil 825 millones de pesos, pero solo se ejercieron 25 mil 880 millones de pesos.

Derivado de la información analizada en esta sección, **se puede concluir de manera razonable que el presupuesto tanto de la FGR como el de la Guardia Nacional se encuentra en la actualidad por debajo de lo proyectado linealmente considerando como base los montos ejercidos en el sexenio inmediato anterior.**

**Gráfica 14.** Presupuesto de la Policía Federal y Guardia Nacional\*

Cifras en millones de pesos a precios constantes de 2023



\* Las barras oscuras representan el presupuesto ejercido y las claras, el aprobado.

Fuente: Elaboración del ONC con datos de Transparencia Presupuestaria

# Impacto humano e institucional de las decisiones presidenciales: pauta de la tragedia provocada



La crisis de violencia que vivimos es la evolución de los efectos y consecuencias de la toma de decisiones políticas asumidas por el Estado frente a la existencia de actividades ilícitas en el país. Como sabemos, desde principios del siglo XXI y especialmente en la segunda mitad de la primera década, estas políticas se sustentan en la confrontación del Estado contra los grupos criminales mediante la militarización de la seguridad pública.

Este fenómeno tuvo como principal consecuencia una escalada de los enfrentamientos violentos entre las fuerzas armadas y los grupos criminales organizados. Los impactos humanitarios de esta decisión de Estado han sido numerosos tanto en cantidad de afectados como en la intensidad con la que han azotado a la población mexicana. Desapariciones, desplazamientos forzados, homicidios y otros fenómenos violentos han sido parte de la cotidianeidad de los mexicanos durante los últimos veinte años. En su momento, el ex presidente Felipe Calderón declaró “Cuando empezamos, sabíamos que esta guerra contra el crimen organizado tomaría tiempo, dinero, y que también costaría vidas humanas” (Rivapalacio, 2014).

Debido a ello, diversos organismos protectores de derechos humanos nacionales e internacionales, han considerado que existen condiciones equiparables a lo que el derecho internacional tipifica como conflicto armado no internacional. Sin embargo, como lo señala Rojo Fierro (2020), este análisis representa varias dificultades pues tiene la tarea de comprobar que la violencia que se ha desatado en un contexto interno ha alcanzado los parámetros de una guerra. Lo complejo de este estudio radica en que los conflictos armados no internacionales forman parte de lo que expertos han denominado “nuevas guerras”, cuya motivación no es ideológica o política, escapando los motivadores de la violencia criminal a gran escala.

Para diversos organismos de la sociedad civil, los grupos delincuenciales, así como las fuerzas armadas, han contribuido al carácter de la violencia. Una prueba de ello radica en que desde el inicio de la llamada “guerra contra las drogas” no solo se han observado altos índices de homicidios dolosos, sino un incremento considerable del ejercicio de diversos tipos de violencia y las capacidades bélicas de los actores armados.

Sin embargo, existen otras voces con una perspectiva más reservada que aseguran que aún estamos a tiempo de no llegar a este escenario. Estas opiniones señalan que la situación de violencia actual en México no alcanza el umbral jurídico exigido por el derecho internacional humanitario y que más bien, lo que presenciamos es un disturbio interno, situación clasificada por el Comité Internacional de la Cruz Roja como otras situaciones de violencia (Arriata, 2016).

Lo cierto es que el contexto que observamos en nuestro país hoy, es la mayor crisis de violencia no vista en nuestro país desde la revolución iniciada en 1910. Estamos frente a conflictos de carácter social que, si bien no tuvieron su origen con gobierno actual, este ha permitido que la dinámica de guerra se perpetúe misma que incluye una crisis humanitaria expresada en las manifestaciones que se abordan en este capítulo.

### **3.1 Periodistas asesinados en el desempeño de su labor**

Las personas dedicadas al periodismo son atacadas en el ámbito del desarrollo de sus funciones en virtud de que sus opiniones e investigaciones amenazan diversos intereses de poder formal e informal. En México esto ha sido una constante a lo largo de su historia reciente, pero se ha intensificado y ha adquirido rasgos peculiares a partir del inicio de la estrategia armada en contra del crimen organizado.

Organizaciones de la sociedad civil como Artículo 19 (2023) han documentado 161 asesinatos de periodistas desde el 2000 hasta la fecha; 47 de ellos sucedieron en el gobierno de Enrique Peña Nieto y 41 en el de López Obrador. En este último periodo presidencial se registró el 2022 como aquel en el que más periodistas fueron asesinados con 13 casos.

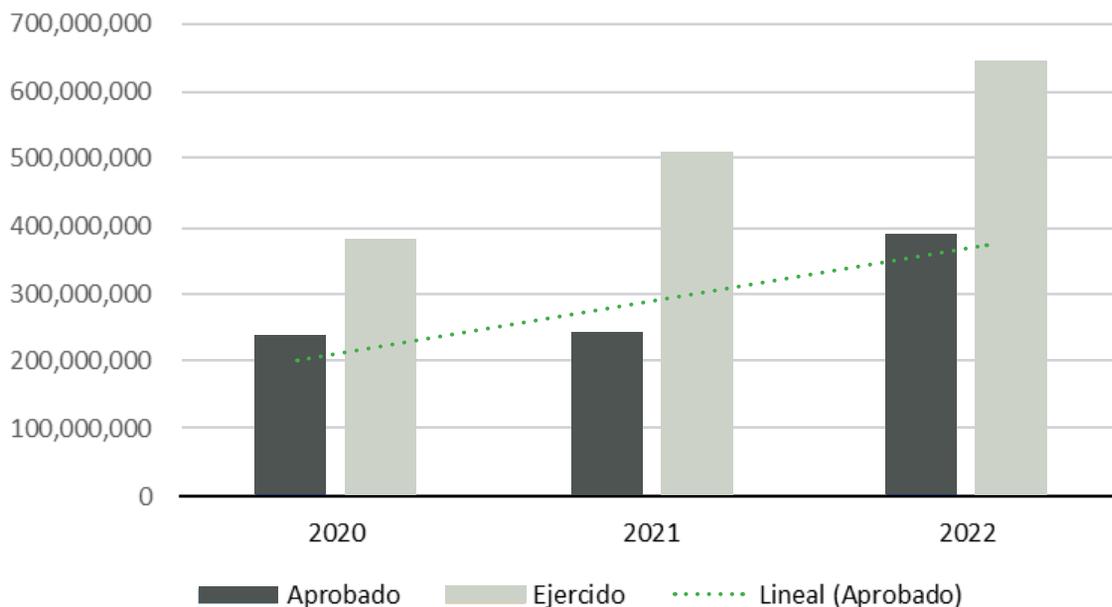
En el primer semestre de 2023 esta organización ha confirmado la ocurrencia de 272 agresiones a comunicadores: 68 casos de intimidación, 61 de abuso del poder público y 49 de amenazas. Todo ello ocurre en medio de una estrategia de descalificaciones públicas del presidente en contra de las y los periodistas que realizan críticas a su gobierno.

Por otra parte, resulta relevante que, a pesar de que en el 2020 desaparecieron los fideicomisos para la protección de periodistas, en este sexenio se han realizado aumentos significativos al presupuesto que se destina al Mecanismo de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos. Aunque con un importante sobre ejercicio anual, este presupuesto pasó de un monto aproximado de 234, 46 millones de pesos en 2020 a cerca de 388 millones, y para el 2024 se proyectó incrementarlo hasta los mil 750 millones (Gómez, 2023).

No obstante, desde las organizaciones de periodistas se ha denunciado que a pesar de los incrementos, los cambios en la protección de este sector no se han visto reflejados. Señala que los planes de protección están mal implementados, lo que implica un aumento en el riesgo de ataques, sobre todo si se toma en cuenta que el 60% de los ataques en contra de periodistas y defensores de derechos humanos provienen de instituciones y funcionarios públicos (Maldonado 2023, Quiroga 2021).

**Gráfica 15.** Presupuesto asignado al Mecanismo de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos.

Cifras expresadas en pesos mexicanos a precios corrientes



Fuente: Elaboración del ONC, con datos de Transparencia Presupuestaria.

### 3.2 Mujeres víctimas de feminicidio

Las víctimas de feminicidio son mujeres asesinadas por motivos de género, es decir, por su condición de mujer y las distintas violencias que históricamente han prevalecido en la sociedad patriarcal y misógina en la que nos desenvolvemos. Apenas en 2011 se tipificó esta conducta como delito dentro de los códigos penales y pese a ello, en el 2022 un total de 3 mil 755 mujeres fueron asesinadas, pero solo 968 casos fueron reconocidos como feminicidios y el resto, como homicidios dolosos sin contar suicidios que ocurrieron en el contexto de la violencia feminicida (OCNF, 2023).

Por otra parte, si bien este es un problema social y estructural, que ha alcanzado niveles

históricos a partir de la crisis de violencia en nuestro país. Según un análisis de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia (CONAVIM) y ONU Mujeres, a partir de 2007 el homicidio violento de mujeres manifestó una tendencia al alza, misma que cede en 2013 y vuelve a elevarse a partir de 2016, presentando la cifra promedio hasta el presente de 10 asesinatos de mujeres diariamente (Gracia 2021).

En la actualidad, la estrategia de seguridad de la administración no ha podido frenar esta grave tendencia. Pese a que el presidente y su gabinete han hecho señalamientos de que los índices de feminicidio han bajado en esta administración, lo cierto es que los manejos de las cifras en este tema han sido, por lo menos, imprecisos (ONC 2022; El Universal, 2022). Sin embargo,

más grave aún ha sido el discurso presidencial que ha pretendido inculpar a los colectivos feministas de querer atacar a su gobierno al cuestionar sus estrategias para combatir este delito (Maldonado, 2021).

### **3.3 Desplazamiento forzado interno**

El desplazamiento forzado interno ocurre cuando una persona o un grupo de ellas se ve obligado a abandonar sus hogares como medida de reacción o prevención a la violencia que viven en su contexto. Permanecer en estos territorios pone en grave peligro su vida, por lo que deciden desplazarse hacia otros espacios, quedando en situación de vulnerabilidad en diversos ámbitos.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas definen que las personas desplazadas internamente son aquellas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Este fenómeno es quizás el que más refleja la crisis de violencia que experimentamos en México pues es resultado de la concatenación de actos en un territorio y sobre una población específica. De esta forma poblados y comunidades enteras han sido expulsados de su territorio bajo la amenaza de ser extorsionados, asesinados, secuestrados o desaparecidos.

En sexenios pasados el desplazamiento forzado por la violencia en el país no fue reconocido como una problemática de seguridad, y aunque en el presente gobierno sí lo es, aún no se cuenta

con un registro oficial certero (CNDH, 2017). Sin embargo, desde la academia y la sociedad civil se ha estimado que a 2021 existe un número de 379 mil 322 personas que han sido desplazadas, y entre 2016 y 2019 han ocurrido 28 eventos de este tipo, 24 en 2020 y 42 en 2021, principalmente en los estados de Chiapas, Chihuahua, Zacatecas y Michoacán (CMDPDH, 2022).

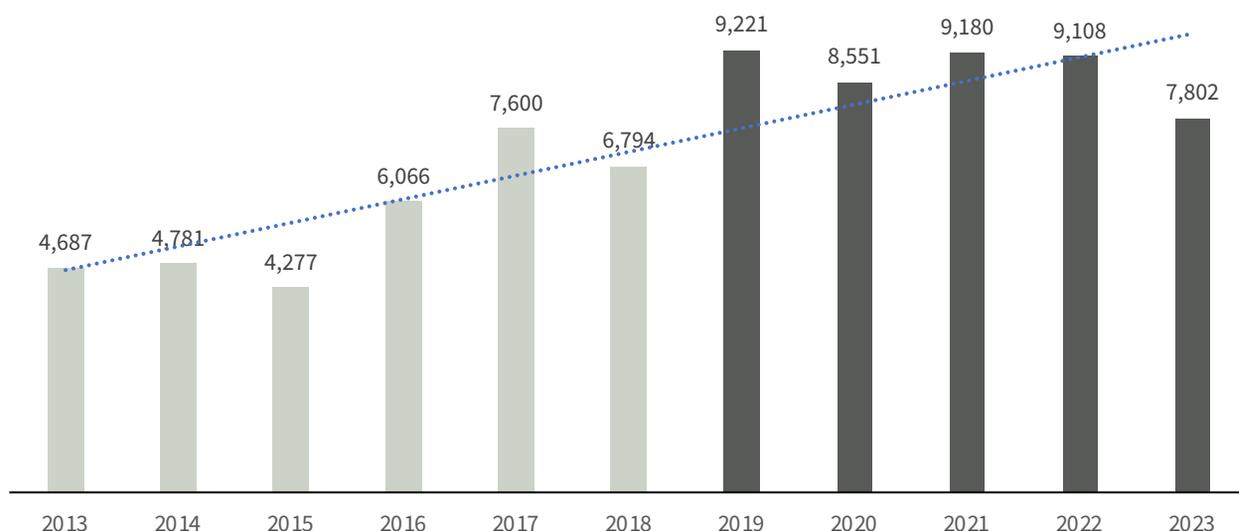
### **3.4 Desaparición de personas**

Para la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas una persona desaparecida es aquella de la cual se desconoce su paradero y cuya ausencia se presume como producto de la comisión de un delito. La desaparición de personas es una violación grave a los derechos humanos que causa daños irreparables a las víctimas y sufrimiento a sus familiares y que resulta de las acciones u omisión de agentes estatales.

Este delito y violación grave a los derechos humanos se ha convertido en México en uno de los síntomas más graves de la situación de violencia en nuestro país. Según datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas, entre 1962 y 2023 se ha contabilizado a 111 mil 703 personas desaparecidas que no han sido localizadas, de ese total 78 mil 067 casos ocurrieron en las últimas dos administraciones federales (2012-2018 y 2018-2023).

El Informe del Comité de Naciones Unidas Contra la Desaparición Forzada (2022) ha concluido que el fenómeno en México ha registrado un crecimiento exponencial a lo largo de los años, por lo que presenta una impunidad casi absoluta. A esto hay que añadir la crisis de identificación forense en relación con cientos de cuerpos de personas que a la fecha no han sido identificados.

**Gráfica 16.** Personas desaparecidas registradas en las últimas dos administraciones federales



Fuente: Elaboración del ONC con información del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.

A este respecto, el ONC (2020) ha documentado que anualmente ingresan a los Servicios Médicos Forenses 5700 cuerpos que no son identificados y que permanecen en este estado durante años y que podrían pertenecer a alguna de las más de cien mil personas desaparecidas en el país. Esto refleja la grave crisis que las instituciones forenses mantienen en el país.

La respuesta del Estado mexicano a esta crisis ha sido, por decirlo de alguna manera, insuficiente. Desde la adopción de una estrategia de seguridad basada en la militarización y el confortamiento armado con los grupos delincuenciales organizados, hasta la apatía de la actual administración, pasando por la negación de los múltiples agravios a la población por parte de los gobiernos durante varios sexenios, el Estado Mexicano ha dejado en la zozobra a la sociedad mexicana de la segunda década del siglo XX.

Aun con ello, gracias a la movilización de las víctimas de la violencia, el Estado se ha visto obligado a generar legislaciones e instituciones que den atención a este desastre humanitario. No obstante, como veremos en las líneas siguientes, diversos vicios burocráticos derivados, en parte de malas decisiones respecto al uso de los recursos públicos que les son asignados, han llevado a estas agencias gubernamentales a la inoperancia y a convertirse en un obstáculo más para que quienes han sufrido el embate de la guerra contra el crimen, puedan alcanzar un estado de bienestar.

De esta manera, a continuación, se pretenden hacer evidentes las diversas problemáticas que algunas instituciones encargadas de la defensa de los derechos de las víctimas de la violencia, presentan en su operación, derivada del uso o mal uso del presupuesto que se les asigna. En

un primer momento, se analizará el desempeño de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y sus dificultades para cumplir con sus compromisos, posteriormente se tocará la situación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y el abandono institucional que ha sufrido y por último la situación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su actitud condescendiente para con el gobierno federal.

### **3.5 Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas**

En enero de 2013 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Víctimas, una herramienta surgida de la demanda ciudadana para atender a las víctimas de la delincuencia que por esos años se manifestaron en el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Este instrumento jurídico exigió la creación de una Sistema Nacional de Víctimas cuya operación quedaba a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) (SEGOB, 2016).

El mandato de la CEAV ha consistido en proponer una política nacional integral de prevención al delito y las violaciones a derechos humanos. En este entendido se pretende que la Comisión brinde protección, asistencia, acceso a la justicia, verdad y reparación para las víctimas de la delincuencia, la violencia o los actos de autoridad que atenten contra sus derechos.

A lo largo de su historia, la CEAV ha tenido que enfrentar diversas adversidades respecto a su presupuesto. Frente a la responsabilidad de brindar apoyo económico a las víctimas para enfrentar procesos legales, realizar la búsqueda de personas desaparecidas, facilitar atención médica y psicológica a las mismas, apoyo para gastos funerarios (SEGOB, 2014), entre muchas otras; los fondos recibidos por esta institución

han sido notablemente insuficientes y han obstaculizado de forma importante su operatividad.

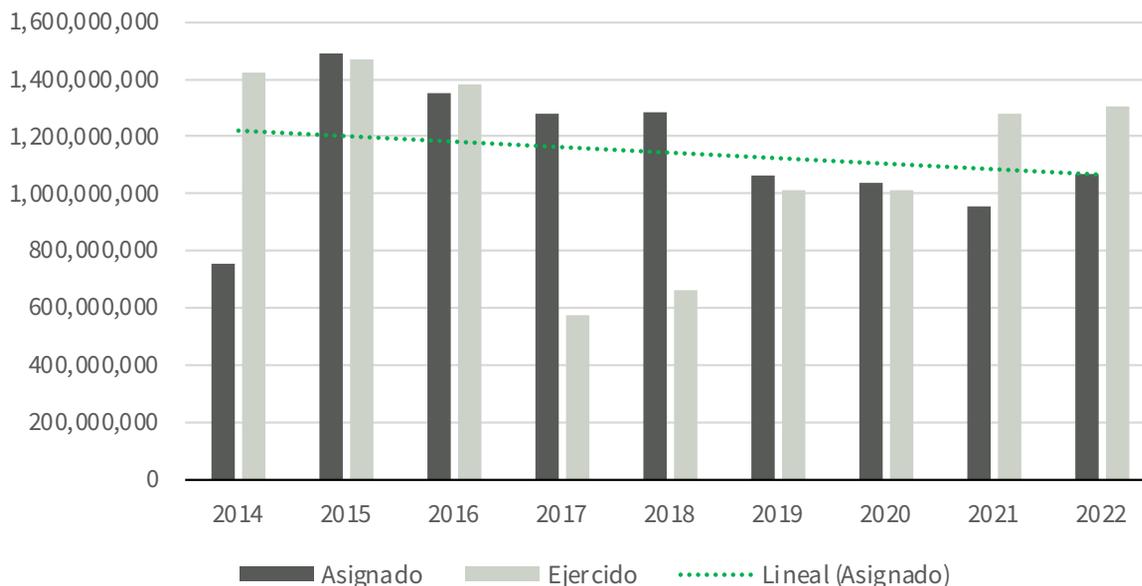
Particularmente en el presente sexenio, el presupuesto asignado a la CEAV se ha visto notablemente reducido, sin embargo, el monto ejercido se ha incrementado en los últimos cinco años, periodo en el que prácticamente se ha duplicado su magnitud.

Aunado a lo anterior, la CEAV se ha enfrentado en los últimos años a diversas adversidades presupuestarias con origen en decisiones políticas desde la administración federal. Por ejemplo, en marzo de 2023 el entonces secretario de gobernación Adán Augusto López instruyó a la CEAV para que cediera parte de sus recursos para fortalecer a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Tlaxcala, a fin de incrementar el salario de los elementos policiacos estatales (Reforma, 2023; Gobierno de México 2023).

Este acto es parte de un intento que busca desviar recursos pese al debilitamiento de la institución. En noviembre de 2020 el Gobierno Federal presentó una iniciativa que deroga la fracción primera del artículo 132 de la Ley General de Víctimas por la que se obliga al Estado a proporcionar un porcentaje mínimo del presupuesto anual para la atención a víctimas y la prohibición de que estos recursos se usen con otro fin. Ante la aprobación de esa medida, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro interpuso un amparo para evitar que se ejecute dicha reforma, y que será resuelto en 2023 por la SCJN (CIMACNoticias, 2023).

**Gráfica 17.** Presupuesto asignado y ejercido para la CEAV

Cifras expresadas en pesos mexicanos a precios constantes



Fuente: Elaboración del ONC, con datos de Transparencia Presupuestaria.

A estas reducciones presupuestales debe sumarse la deficiente gestión de recursos que históricamente ha presentado la propia Comisión. Un ejemplo de ello es que en 2023 el portal de noticias Reporte Índigo reveló que desde 2020 la institución ha priorizado el gasto en seguridad (58% del presupuesto) y en limpieza (13 millones de pesos para el 2023), dejando de lado tareas sustantivas como la capacitación.

Otro ejemplo es que, en 2022, mediante la Encuesta de Clima y Cultura que aplica la Secretaría de la Función Pública, uno de cada cuatro trabajadores de la CEAV aseguró que no cuenta con las herramientas necesarias para realizar su labor y que perciben incongruencias en las labores que desempeñan quienes dirigen su trabajo. Este instrumento, además, revela

que los trabajadores no cuentan con el perfil requerido para realizar la labor que se les exige y que no se sienten reconocidos por el trabajo que desempeñan (Hernández, 2023).

### 3.6 Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas

Derivado de la crisis de personas desaparecidas de la cual ya se ha dado cuenta en párrafos anteriores, el 12 de octubre de 2017 fue promulgada la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda. En su artículo segundo, fracción IV se contempla la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda y de las Comisiones locales de búsqueda en cada entidad federativa, esto con el

objetivo de coordinar recursos e instituciones para la búsqueda de personas desaparecidas (SEGOB, 2019).

Según la ley citada, las tareas de búsqueda incluyen la búsqueda en vida, la identificación forense de restos humanos posiblemente pertenecientes a personas ausentes, cuya naturaleza debe ser general o individualizada y con un enfoque masivo. También tiene como atribución la generación y coordinación de las Comisiones Locales de Búsqueda en conjunto con los gobiernos locales.

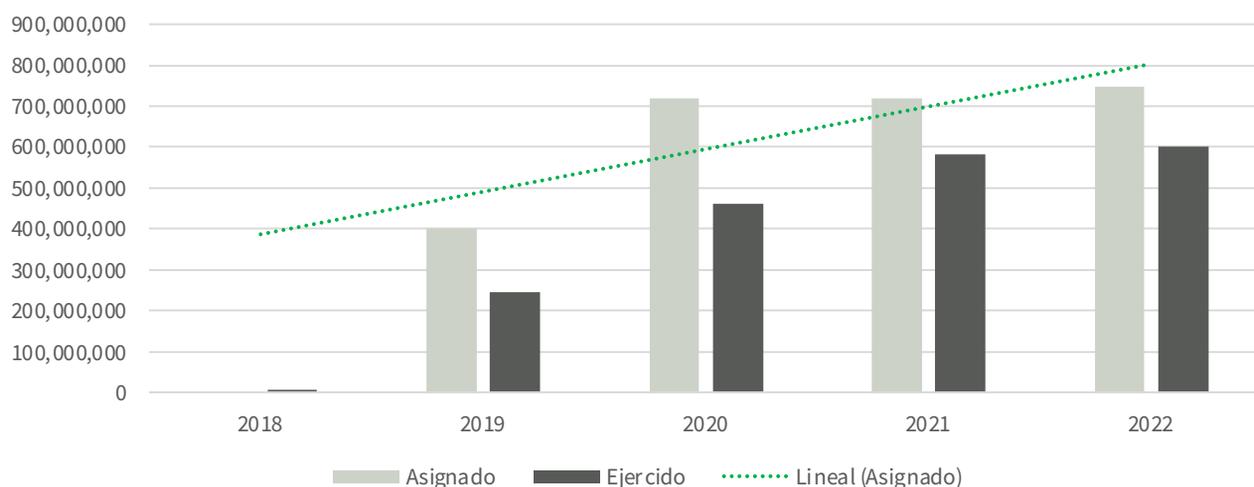
El 2019 fue el primer año presupuestal de esta Comisión asignándole cerca de \$500 millones de pesos. A lo largo de los años siguientes este monto ha incrementado para llegar al 2022 a un total de 747.4 millones de pesos, que a precios actuales, equivale a una cifra cercana a los 800 millones de pesos a precios de 2023.

Pese a este incremento, ha sido notoria la falta de efectividad de esta Comisión para el desarrollo de sus funciones. La primera muestra de ello se presentó en 2019 cuando su primer titular renunció al cargo y posteriormente fue acusado y sancionado por ejercicio indebido del servicio público por filtrar, a una empresa privada, una base de datos de información genética de 49 mil personas víctimas de desaparición (Galván, 2023).

Respecto al presupuesto, es interesante que el 67% del presupuesto asignado a la institución tenga como objetivo el fortalecimiento de las Comisiones Locales de Búsqueda. No obstante, precisamente es en ese rubro donde la CNB ha registrado un subejercicio presupuestal de alrededor del 30%, esto incluso pese a que en el primer semestre de 2023 se realizó un aumento del 11% para este rubro (Pérez, 2023).

**Gráfica 18.** Presupuesto asignado y ejercido para la CNB

Cifras expresadas en pesos mexicanos en precios constantes de 2023



Fuente: Elaboración del ONC con datos de Transparencia Presupuestaria.

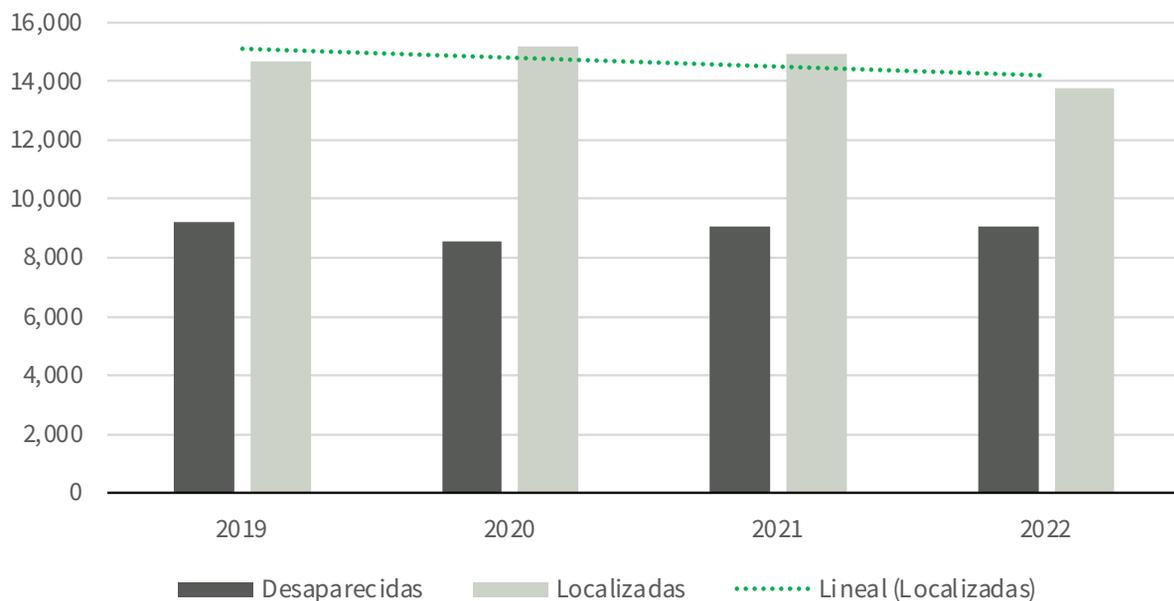
Otra falencia importante ha sido el poco impulso que el CNB ha dado al proceso de identificación forense. El ONC (2021) ha documentado el atraso que la institución ha tenido pocas capacidades para influir en los procesos institucionales locales para la implementación de un Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, iniciativa que a la fecha se encuentra pobremente articulada y que mantiene a los familiares de las personas desaparecidas en la zozobra (Díaz, 2023)

Por otra parte, en fechas recientes se dio a conocer la salida de la titular de la CNB quien se había mantenido en el cargo después de un largo periodo de ausencia en la titularidad. Este

acontecimiento se da, en el contexto de la polémica propuesta de presidente de la República para realizar un nuevo censo de personas desaparecidas, cuya metodología y resultados son dudosos para las víctimas (Galván, 2023)

Finalmente, es importante mencionar que la tarea principal de este organismo, es decir, la búsqueda, tampoco ha dado resultados positivos. Las cifras aportadas por el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas dan cuenta de una tendencia a la baja en la localización de personas desaparecidas y no localizadas de 2019 a 2022.

**Gráfica 19.** Personas desaparecidas y localizadas 2019-2022



Fuente: Elaborado por el ONC con información del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas

### 3.7 Comisión Nacional de los Derechos Humanos

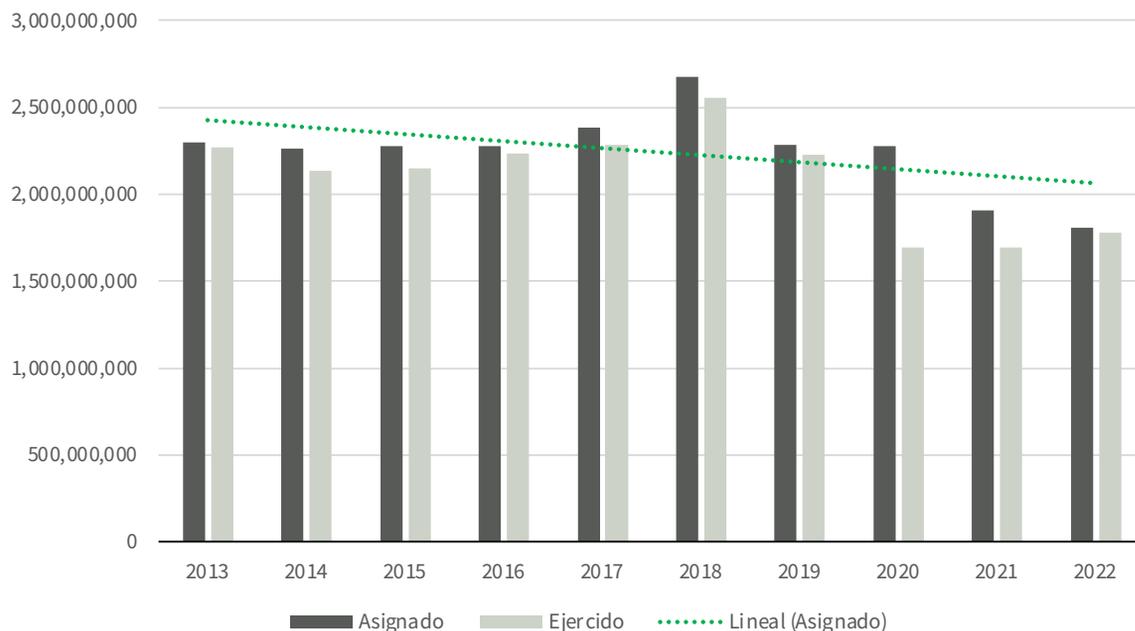
Si bien la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) no es una institución de gobierno sino un organismo público autónomo, recibe su presupuesto de la federación y tiene un papel trascendental en la atención de las víctimas de la violencia. Además, particularmente en este sexenio, ha sido especialmente condescendiente con el gobierno actual y ha habido voces que declaran que ha perdido su autonomía y por ello vale la pena realizar un análisis sobre ella.

La CNDH fue creada en el año de 1990 como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y en 1999, mediante la reforma del apartado B del artículo 102 constitucional, se le otorgó autonomía presupuestal y de gestión, así como personalidad jurídica y patrimonio propios (CNDH, 2023).

La CNDH ha sido una de las instituciones que ha contado con mayor estabilidad presupuestal en los últimos años, ya que desde 2019 a la fecha se ha mantenido con un monto que ronda los mil ochocientos millones de pesos.

No obstante, es importante recordar que la institución ha estado involucrada en diversas polémicas relacionadas con el ejercicio de su autonomía. Particularmente a partir de la designación de la actual titular quien formaba parte activa de la militancia del partido en el gobierno, las acciones de la CNDH han sido omisas en constituirse como un contrapeso al poder político en la medida en que abiertamente se han conducido con favoritismo hacia el gobierno federal y el presidente (Ramírez, et al, 2020).

**Gráfica 20.** Presupuesto asignado y ejercido para la CNDH (Precios constantes)



Fuente: Elaboración del ONC, con datos de Transparencia Presupuestaria.

Quizás una de las más importantes controversias ha sido la relacionada con su postura ante las reformas propuestas por el presidente de la República a la normatividad que regula al Instituto Nacional Electoral (Contralínea, Higuera, 2022). Ello sugiere una distorsión en el papel constitucional y político del Ombudsman nacional, ya que se ha interesado más por entrar en la arena del apoyo al presidente que en defender a las víctimas de violaciones a derechos humanos y de la violencia en el país.

Por otra parte, recientemente la institución se encuentra en un escándalo de legitimidad, ya que su Consejo Consultivo renunció argumentando que la Comisión emitía recomendaciones diseñadas a modo y que las opiniones del consejo no eran tomadas en cuenta. Los integrantes de este Consejo quienes son ciudadanos y activistas por los derechos humanos señalaron que la titular del Organismo los ha ignorado bajo el pretexto de que la ley no la obliga a aceptar ninguno de sus consejos (Camahi 2023).

Estos acontecimientos son extraordinariamente graves ya que es importante señalar que la fuerza de figura del ombudsman radica en la legitimidad que la autonomía y el carácter ciudadano le proporcionan. Cuando se aparta de estos elementos y se inclina a favorecer al poder político, la institución pierde credibilidad y razón de ser.

# Conclusiones

Resulta necesario, ahora más que nunca, tener claro que la crisis de violencia que vivimos en México es parte de un proceso de largo alcance que comenzó a gestarse desde hace más de veinte años. Esto implica que las soluciones a la misma no serán inmediatas y por lo tanto, las promesas de la clase política respecto a respuestas mágicas a la inseguridad deben tomarse con exceso de cautela.

Aun con ello, es indispensable también reconocer que, a lo largo de los últimos años, la sociedad civil organizada ha impulsado diversos procesos que han dado paso a instituciones necesarias para dar solución a la problemática. Dichos procesos, aunque aún insuficientes, son de gran valor pues encaminan al país hacia una solución pacífica e integral del problema, donde al centro están las víctimas de la violencia.

No obstante, es común que sean los propios funcionarios encargados de hacer trabajar estas instituciones quienes sistemáticamente se han encargado de sabotear su labor. La incongruencia entre las necesidades, los presupuestos asignados y la manera de ejercerlos hacen evidente este problema.

Los recursos públicos por sí mismos no producen un impacto en el clima de seguridad de ninguna sociedad, pero son una condición absolutamente indispensable para plantear cualquier mejoría. En este sentido, la gran lección presupuestal que dejan los últimos cinco años apunta a reconocer la desatención presupuestal que los rubros de seguridad y procuración de justicia han padecido en los últimos años.

Si al menos se hubieran mantenido los ritmos de asignación presupuestal que venían observando hace 10 años en seguridad y procuración de justicia sería posible plantear un avance en la materia. Contrario a ello, en este estudio pudimos concatenar los decrementos en el gasto con el incremento de las pérdidas humanas a causa de la delincuencia y de la violencia.

Ahora bien, la sola disponibilidad de recursos no garantiza la formulación y ejecución de políticas públicas exitosas. Los casos de subejercicio del gasto, el dispendio

y peor aún, de corrupción representan un desafío constante para una sociedad exhausta de políticas fallidas en materia de seguridad.

Lo que hace falta en la ecuación de la producción de políticas públicas es una mayor dosis de participación ciudadana como vigía de las asignaciones presupuestales. Hasta el momento, la experiencia de los últimos cinco años ha mostrado los efectos nocivos de una gestión unilateral del gasto, en la que no se ha rendido cuentas sobre el impacto de los recursos, ni sobre las decisiones de reducción aplicadas.

Esta situación merece una reflexión en todos los niveles de la discusión pública para comprender la centralidad de las decisiones presupuestales para conseguir o inhibir mejoras en el bienestar social. En ese sentido, los resultados de esta investigación apuntan al agravamiento de una tragedia histórica que ha de agudizarse en los próximos años mientras no se reorientan las prioridades y condiciones de eficiencia del gasto público en seguridad y procuración de justicia.

La próxima administración federal estará inercialmente predispuesta a repetir el patrón de reducción de inversión en seguridad y justicia, a menos que la participación ciudadana le imponga un contrapeso efectivo. Al respecto será necesario pensar en un esquema de contraloría social del gasto público, que pueda funcionar como un gabinete fiscal ciudadano que exhiba constantemente la relación entre la inversión y el impacto de las políticas de seguridad y justicia.

# Referencias

Artículo 19 (25 de septiembre de 2023), Periodistas Asesinadas/os en México, <https://articulo19.org/periodistasasesinados/>

Camahi Elias, (23 de octubre de 2023), Rebelion en la CNDH: Todos los integrantes del Consejo Consultivo renuncian en protesta contra Rosario Piedra Ibarra, El País, <https://elpais.com/mexico/2023-10-24/rebelion-en-la-cndh-todos-los-integrantes-del-consejo-consultivo-renuncian-en-protesta-contra-rosario-piedra-ibarra.html>

CIMAC Noticias, (7 de agosto de 2023), ¿Qué está pasando con el presupuesto para las víctimas en México?, CIMAC Noticias, <https://cimacnoticias.com.mx/2023/08/07/que-esta-pasando-con-el-presupuesto-para-las-victimas-en-mexico/#gsc.tab=0>

CMDPDH, (diciembre 2022) Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México, <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2021.pdf>

CMDPDH, (2019), La situación de la Violencia Relacionada con las Drogas en México, de 2006 al 2017, <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-la-situacion-de-la-violencia-con-las-drogas-2006-a-2017.pdf>

Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas, (12 de abril de 2022), Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención, <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contrala-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

Díaz Gloria Leticia, ( 29 de enero de 2023), La ONU reprueba al MEIF, Proceso, <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2023/1/29/la-onu-reprueba-al-meif-301181.html>

Galván Melissa, (9 de octubre de 2023) La Comisión Nacional de Búsqueda en crisis, en medio de un censo cuestionado, La Lista, <https://la-lista.com/derechos-humanos/2023/08/25/la-comision-nacional-de-busqueda-de-personas-en-crisis-en-medio-de-un-censo-cuestionado>

García Ana Karen, (3 de enero de 2021), La Guerra contra el narco aceleró violencia contra mujeres, El Economista, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/La-guerra-contra-el-narco-acelero-la-violencia-contra-las-mujeres-20210103-0001.html>

Gómez Enrique (4 de octubre de 2023), Luisa Maria Alcalde destaca incremento para búsqueda de personas desaparecidas, El Universal, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/luisa-maria-alcalde-destaca-incremento-en-presupuestos-para-busqueda-de-personas-desaparecidas/>

Hernández, (3 de julio de 2023), Personal de la CEAV, sin herramientas necesarias para su labor: encuesta, La Jornada, <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/07/03/politica/personal-de-la-ceav-sin-herramientas-necesarias-para-su-labor-encuesta/?from=homeonline&block=ultimasnoticias>

Maldonado Carlos, (29 de septiembre de 2021) López Obrador señala a las feministas de querer “afectar” su Gobierno y las califica de “conservadoras”, El País, <https://elpais.com/mexico/2021-09-29/lopez-obrador-acusa-a-las-feministas-de-querer-afectar-su-gobierno-y-las-califica-de-conservadoras.html>

Maldonado Leopoldo, (12 de mayo de 2023), Las Instituciones para víctimas: sin presupuesto e inoperantes, Sin Embargo, <https://www.sinembargo.mx/12-05-2023/4359706>

Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) (2020). La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024). Un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas públicas. [https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc\\_site/uploads/ENSP2018-2024.pdf](https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/ENSP2018-2024.pdf)

Observatorio Nacional Ciudadano. (2020). La estrategia nacional de seguridad pública (2018-2024). Recuperado el día 11 de noviembre de 2023, de [https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc\\_site/uploads/ENSP2018-2024.pdf](https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/ENSP2018-2024.pdf)

Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) (2021). Gasto público en seguridad 2019-2021. [https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc\\_site/uploads/Gasto-Publico-Reporte.pdf](https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/Gasto-Publico-Reporte.pdf)

OCNF, (7 de marzo de 2023), COMUNICADO La impunidad mata mujeres: OCNF, <https://www.observatoriofemicidiodemexico.org/post/comunicado-la-impunidad-mata-a-las-mujeres-ocnf>

Pérez Maritza, (17 de septiembre de 2023), Ante la crisis en desapariciones en México, el presupuesto luce insuficiente, El Economista, <https://www.economista.com.mx/politica/Ante-la-crisis-en-desapariciones-en-Mexico-el-presupuesto-luce-insuficiente-20230916-0023.html>

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Organización de las Naciones Unidas, [https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Resource/372/1/images/0\\_Principios\\_\(Deng\)\\_rectores\\_de\\_los\\_desplazamientos\\_internos.pdf](https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Resource/372/1/images/0_Principios_(Deng)_rectores_de_los_desplazamientos_internos.pdf)

Quiroga Ricardo, (24 de octubre de 2021), Señalan presupuesto insuficiente para proteger a periodistas y defensores de DDHH, El Financiero, <https://www.economista.com.mx/arteseideas/Senalan-presupuesto-insuficiente-para-proteger-a-periodistas-y-defensores-de-DDHH-20211024-0030.html>

Reforma, (29 de mayo de 2023), Anuncia Adán aumento a policías... ¡Con cargo a la CEAV!, Reforma, <https://www.reforma.com/anuncia-adan-aumento-a-policias-con-cargo-a-la-ceav/ar2613083>

SEGOB, (13 de diciembre de 2016), Antecedentes del Manual General de Organización de la CEAV, <https://www.gob.mx/ceav/acciones-y-programas/antecedentes-87180>

SEGOB, (29 de mayo de 2023), Secretario de Gobernación dio a conocer que, por orden del presidente, aumentará salario de policías de Tlaxcala a 13 mil pesos mensuales, <https://www.gob.mx/segob/prensa/secretario-de-gobernacion-dio-a-conocer-que-por-orden-del-presidente-aumentara-salario-de-policias-de-tlaxcala-a-13-mil-pesos-mensuales?idiom=es>

SEGOB, (21 de julio de 2019), Acerca de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, <https://www.gob.mx/cnb/acciones-y-programas/acerca-de-comision-nacional-de-busqueda-de-personas>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2023). Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. SHCP. <https://nntp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=331011>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2020). Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública FASP. Gobierno

de México. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/fondo-de-aportaciones-para-la-seguridad-publica-fasp?idiom=es>

Riva Palacio Raymundo, (15 de agosto de 2014), La Guerra de Calderón, El Financiero, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/la-guerra-de-calderon/>

Rojo Fierro Ana Gabriela, (2017), La Guerra contra el Narcotráfico en México ¿Un Conflicto Armado no Internacional No Reconocido?, Foro Internacional, Num 4, 1415-1462, <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2628/2684>



**OBSERVATORIO  
NACIONAL  
CIUDADANO**  
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™