

SIETE PRESIDENTES Y LA SEGURIDAD, 1982-2024
LECCIONES PARA LA PRESIDENTA Y LA SOCIEDAD
AVANCES DE INVESTIGACIÓN
(06 de enero de 2025)

Seminario sobre Violencia y Paz. El Colegio de México

Coordinador y responsable de la interpretación y redacción:

Dr. Sergio Aguayo Quezada

Asesor principal en la interpretación de información:

Dr. Rodrigo Peña González

Coordinación del equipo de investigación:

Lic. Dulce Alicia Torres Hernández

Erika Giselle Delgadillo Martínez

Colaboradores en la búsqueda de información:

Erick Isaac Morales Sánchez

Elena Simón Hernández

Lic. Jhonatan Emir González Calderón

Jorge Antonio Araujo Justo

Sebastián André Rodríguez Hernández

Vianey Gutiérrez Hernández

Zyanya Valeria Hernández Almaguer

Este avance es una apretada síntesis de una investigación próxima a publicar, la cual -previa evaluación- se convertirá en un libro publicado por El Colegio de México en 2025. La información sigue en proceso de edición.



AVANCES DE INVESTIGACIÓN

El Estado mexicano tiene una parte sana y otra corrupta

México está dividido en dos bandos. El mayoritario formado por aquellos funcionarios y ciudadanos comprometidos con una democracia con igualdad y dignidad para todos y todas. En el minoritario están los gobernantes y criminales que, unidos en un pacto de impunidad, quieren imponer a todo el país la ley del más fuerte. En suma, vivimos en la dualidad de un Estado donde convive un gobierno legalmente constituido y una gobernanza criminal.

En este documento, pensado y escrito desde y para el primer sector, se sintetiza la manera cómo ha evolucionado este enfrentamiento entre 1982 y 2024.

Su majestad la información

El hilo conductor de este informe es el respeto absoluto a la información obtenida de publicaciones gubernamentales, entrevistas a protagonistas, bibliotecas y hemerotecas. En otras palabras, los hechos aquí consignados han sido verificados. Se trata de un acercamiento a la verdad incompleto porque hay partes todavía inexploradas.

Como el trabajo recoge información reunida durante varias décadas es útil señalar las etapas en las cuales se dio un forcejeo entre las fuerzas gubernamentales y sociales que se movilizaron a favor y en contra de la transparencia:

1. Entre 1982 y 2002, la norma y la costumbre favorecían a una autoridad opaca. La información sobre seguridad se obtenía de filtraciones, de confidencias y del mercado negro de expedientes.
2. En 2002 se creó el INAI que, junto con otros organismos públicos, hizo obligatoria la preservación y difusión de la información pública. Eso redujo los márgenes para la discrecionalidad del gobernante y abrió las compuertas de la transparencia. Esa etapa se cerró cuando la mayoría de Morena en el Congreso eliminó al INAI en noviembre de 2024.
3. Tras el acceso a la información está la movilización organizada de la sociedad. En el pliego petitorio del Movimiento estudiantil de 1968 se exigía transparencia. La petición adquirió consistencia y continuidad en las diversas comisiones de la verdad; algunas han sido públicas, otras privadas y las hay mixtas. La comisión ciudadana de 1993 sobre el Movimiento del 68 carecía de información y recursos, los cuales sí tuvo el Mecanismo de Esclarecimiento Histórico sobre la Guerra Sucia creado por el presidente Andrés Manuel López Obrador en 2021.

Siete sexenios en cifras

Este informe se elaboró entre el 2022 y 2024. Una vertiente fue cuantitativa: ponerle cifras al costo humano y al gasto público destinado a la seguridad. Para lo primero trabajamos en cinco delitos que contienen una zona gris: las personas no localizadas no configuran necesariamente un delito.¹ También logramos establecer el presupuesto de cuatro secretarías clave (Defensa, Marina, Gobernación y Seguridad) y de 25 dependencias, entre estas últimas incluimos a las responsables de hacer pública la información y/o procesar el conocimiento.

1. Origen de la información sobre cinco delitos entre 1983 y 2024

Delitos	Fuente
Homicidios	SS de 1983 a 1985, INEGI de 1986 a 2023 y SESNSP de enero a septiembre de 2024.
Personas desaparecidas y no localizadas	CNB de 1983 a septiembre de 2024.
Femicidios	SESNSP de 2015 a septiembre de 2024.
Extorsión	SESNSP de 1997 a septiembre de 2024.
Robo de vehículos	SESNSP de 1997 a septiembre de 2024.

Glosario. SS: Secretaría de Salud, INEGI: Sistema Nacional de Estadística y Geografía, SESNSP: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, CNB: Comisión Nacional de Búsqueda. Nota.²

2. Presupuestos de cuatro Secretarías de Estado

Pido al lector que observe las oscilaciones tan grandes en las dos secretarías civiles y la consistencia con la cual se fueron incrementando los recursos entregados a las fuerzas armadas. En esa desigualdad se condensa el poder de los presidentes para decidir sobre asuntos de seguridad.

¹ De acuerdo con el artículo 4 de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*, una persona no localizada es aquella “cuya ubicación es desconocida y que de acuerdo con la información que se reporte a la autoridad, su ausencia no se relaciona con la probable comisión de algún delito” (DOF, 2017).

² Las fuentes seleccionadas para cada variable criminal corresponden a aquellas consideradas de mayor confiabilidad por el equipo de investigación. En el caso de los homicidios, se emplearon las estadísticas de defunciones por homicidio proporcionadas por el INEGI, ya que estas se basan en los certificados de defunción emitidos por la SS, a diferencia de las cifras del SESNSP, las cuales dependen de las investigaciones judiciales. Para las personas desaparecidas y no localizadas, la única fuente a nivel nacional que ofrece estas cifras es el Registro de la CNB. Finalmente, para las tres variables restantes, el SESNSP es la institución encargada de desglosar dichas cifras.

Presupuestos entregados a cuatro Secretarías de Estado, 1983-2024

Gasto por Secretaría de Estado en millones de pesos constantes de 2022, por sexenio					
Sexenio	SEGOB	SEGURIDAD	SEDENA	SEMAR	TOTAL
MMH (1983-1988)	42,936.15		228,029.97	73,996.93	344,963.05
CSG (1989-1994)	68,794.84		275,110.72	87,616.70	431,522.25
EZPL (1995-2000)	117,160.33		312,271.40	115,634.36	545,066.09
VFQ (2001-2006)	70,267.51	87,593.19	320,322.44	121,550.16	599,733.29
FCH (2007-2012)	128,206.42	323,799.61	497,982.52	175,805.20	1,125,793.75
EPN (2013-2018)	629,889.07	249,782.11	588,161.96	248,151.05	1,715,984.19
AMLO (2019-2024)	111,935.02	379,888.67	936,411.21	293,684.11	1,721,919.01
TOTAL	1,169,189.33	1,041,063.58	3,158,290.22	1,116,438.52	6,484,981.64

Fuentes y Nota.³

3. Resumen del costo social medido en dos delitos y en el gasto gubernamental

- Homicidios entre el 1ro enero de 1983 y el 30 septiembre de 2024: **781,286**.
- Personas desaparecidas y no localizadas entre el 1ro de enero de 1983 y el 30 de septiembre de 2024: **103,560**.
- Presupuestos entregados a cuatro Secretarías de Estado y 25 instituciones de seguridad seleccionadas (listadas al final del presente documento): **9.2 millones de millones de pesos constantes de 2022 (alrededor de 462 mil millones de dólares⁴)**.

Primera conclusión. Las políticas de los siete presidentes fracasaron porque el costo en vidas ha sido enorme y la inversión pública gigantesca. Ninguno de ellos pudo o quiso elaborar una estrategia adecuada para contener y reducir el peso de las organizaciones criminales, convertidas en 2025 en una amenaza para la seguridad de México y su entorno regional.

³ Elaboración propia con base en información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el periodo 1983-2023 y del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2024.

Nota. El total de 6.4 billones de pesos mexicanos es equivalente a 322.95 millones de dólares estadounidenses, de acuerdo con una conversión realizada el 20 de diciembre de 2024 en <https://www.expansion.com/ahorro/convertor-divisas/index.html>.

⁴ Según una conversión realizada el 22 de octubre de 2024 en <https://www.expansion.com/ahorro/convertor-divisas/index.html>.

Segunda conclusión. Los presidentes tienen la capacidad para decidir cuál debe ser la política de seguridad, pero no controlan la interpretación de los hechos. Una multiplicidad de actores sociales ha impuesto un relato crítico de las políticas presidenciales aprovechándose, para ello, de información generada por dependencias gubernamentales.

Las consecuencias de la segunda conclusión se observan en la consistencia con la cual las encuestas de opinión reflejan la insatisfacción con las políticas presidenciales de seguridad. En la encuesta publicada por *El Financiero* el 30 de septiembre de 2024⁵ se aprueba a Andrés Manuel López Obrador, pero se reprueba su política de seguridad pública:

- Aprobación ciudadana del presidente: **68%**.
- En seguridad pública, ¿México sigue igual o peor?: **63%**

Las razones tras los fracasos

De la investigación se desprenden las siguientes causas sobre las cuales se dará evidencia a lo largo del informe:

1. Poder excesivo de los presidentes.
2. Falta de consistencia en el respaldo dado a las dependencias civiles de seguridad acompañada de respeto a la autonomía de las fuerzas armadas.
3. Fidelidad al pacto de impunidad entre gobernantes de alto nivel y organizaciones criminales.
4. La ausencia del Congreso de la Unión, quien no ha cumplido con su responsabilidad de supervisar la estrategia de seguridad y las dependencias gubernamentales responsables de ella.
5. La ubicación geopolítica mexicana en la Cuenca del Caribe. El factor más importante es la vecindad con Estados Unidos, pero también juegan otros factores externos.

Los aciertos de siete presidentes

Durante los 42 años los presidentes sí fortalecieron instituciones y apoyaron políticas exitosas que son el sustento para la renovación que está intentando la presidenta Claudia Sheinbaum:

Instituciones

1. Profesionalización y crecimiento de las fuerzas armadas.
2. Permanencia de algunas áreas claves en la actual Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

⁵ Moreno, A. (30 de septiembre de 2024). El adiós de AMLO: Termina su sexenio con 68% de aprobación, según la Encuesta EF. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/09/30/amlo-termina-su-sexenio-de-cuanto-es-su-popularidad-encuesta-ef/>

3. Existencia de un sistema de inteligencia manejado por la parte civil del Estado. Se ejemplifica con el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), antes Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).
4. Disposición de actores internacionales a colaborar con México.
5. Instituciones generadoras de información indispensable para medir la evolución del fenómeno (en especial el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI).

Políticas federales exitosas

1. El Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO) fue creado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Ese fue el modelo para la creación —durante el sexenio de Calderón— del Centro Nacional de Fusión de Inteligencia y Operatividad (CNFIO) que se transformó en Centro Nacional de Fusión de Inteligencia (CENFI) durante el sexenio de Enrique Peña Nieto y fue preservado durante la administración de López Obrador.
2. Respeto y apoyo presidencial a experiencias locales que se mencionan a continuación.

Las experiencias locales exitosas

Algunas entidades y municipios han logrado contener a las organizaciones criminales. En el Seminario sobre Violencia y Paz hemos estudiado a profundidad la experiencia en seguridad de la Ciudad de México y Coahuila, y la hemos comparado con los de Chicago en la década de 1920 y de Sicilia a finales del siglo XX y principios del XXI. En todos estos casos aparecen las siguientes constantes:

1. Inversión en salarios y capacitación intensiva de las corporaciones policiacas.
2. Coordinación entre instituciones gubernamentales.
3. Utilización intensiva de la tecnología.
4. Participación de seis gremios de la sociedad organizada en la formulación y seguimiento de las políticas de seguridad: víctimas, empresarios, medios de comunicación independientes, académicos, religiosos y organismos de la sociedad civil.

Cierro con dos conclusiones razonablemente optimistas:

Tercera conclusión. Las experiencias locales y algunas políticas federales demuestran que sí es posible contener y reducir la peligrosidad de las organizaciones criminales siempre y cuando se asuma que la seguridad es asunto de gobernantes y ciudadanos y se tome en cuenta el factor internacional.

Cuarta conclusión. La presidenta Claudia Sheinbaum (2024-2030) tiene una estrategia tomada de lecciones aprendidas en la CdMx y que incorpora los elementos arriba mencionados. Es entonces posible que en los próximos años veamos la consolidación de una estrategia de seguridad más adecuada para la contención y reducción de la violencia criminal.

Las cuatro conclusiones incluidas serán la base para la sección final del informe, donde se hablará de la seguridad durante los primeros meses del gobierno de Claudia Sheinbaum (2024-2030).

Listado de las 25 instituciones de seguridad seleccionadas para la investigación

1. Policía Federal de Caminos, PFC (feb 1931-04 ene 1999).
2. Policía Judicial Federal, PJF (30 ago 1934-1° nov 2001).
3. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT (29 dic 1970-08 may 2023).
4. Archivo General de la Nación, AGN (29 dic 1970-presente)
5. Procuraduría General de la República, PGR (30 dic 1974-14 dic 2018).
6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (25 ene 1983-presente).
7. Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN (13 feb 1989-30 nov 2018).
8. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH (06 jun 1990-presente).
9. Instituto Nacional de Migración, INM (19 oct 1993-presente)
10. Sistema Nacional de Seguridad Pública, SNSP (11 dic 1995-presente).
11. Policía Federal Preventiva, PFP (04 ene 1999-1° jun 2009).
12. Auditoría Superior de la Federación, ASF (30 dic 1999-presente)
13. Agencia Federal de Investigación, AFI (1° nov 2001-23 jul 2012).
14. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI (24 dic 2002-04 may 2015).
15. Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, CENAPI (24 jul 2003-19 jun 2023).
16. Policía Federal, PF (1° jun 2009-1° oct 2019).
17. Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas MPPDDHP, (25 jun 2012-presente)
18. Comisión Nacional de Víctimas, CEAV (08 ene 2014-presente)
19. Gendarmería Nacional, GNA (22 ago 2014-1° oct 2019).
20. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI (04 may 2015-presente).

21. Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, CNB (17 nov 2017-presente)
22. Centro Nacional de Inteligencia, CNI (1° dic 2018-presente).
23. Fiscalía General de la República, FGR (14 dic 2018-presente).
24. Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología, CONAHCYT (08 may 2023-presente).
25. Centro Federal de Inteligencia Criminal, CFIC (19 jun 2023-presente).

Referencias

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados. (marzo 2007). *Evolución del Gasto Público por Ramos 1980-2007*.
<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0102007.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados. (octubre 2012). *Evolución del Gasto Público por Ramos 1980-2007*.
<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0102007.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (17 de noviembre de 2017). *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP.pdf>
- Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional de Búsqueda. s.f. *Versión Pública del RNPDNO*. <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Defunciones por homicidios*.
<https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>
- Moreno, A. (30 de septiembre de 2024). El adiós de AMLO: Termina su sexenio con 68% de aprobación, según la Encuesta EF. *El Financiero*.
<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/09/30/amlo-termina-su-sexenio-de-cuanto-es-su-popularidad-encuesta-ef/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*.
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). *Víctimas y Unidades Robadas*. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). *Incidencia Delictiva del Fuero Común*. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>