

Presupuesto en combate  
a la impunidad 2024:

# ¿Cuánto gasta México en seguridad y justicia?

Arturo Ramírez Verdugo

Con la colaboración de  
Edgar Hernández del Ángel  
y Diego Ayala Rogenhofer

**Arturo Ramírez Verdugo**

Investigador

**Edgar Hernández del Ángel y Diego Ayala Rogenhofer**

Colaboradores

**Catalina Kühne Peimbert**

Directora Ejecutiva de Impunidad Cero

**Helga Jáuregui Ballesteros y Monserrat López Pérez**

Visualización de datos

**Helga Jáuregui Ballesteros, Itzel Jiménez Ríos, Leslie Jiménez Urzua,  
Victoria López Prieto, Alejandra Sánchez**

Equipo de Impunidad Cero

**Andrea Arenas Marquet**

Corrección de estilo

**Cerca Diseño**

Diseño

**Abril 2024, México**

Este material es de libre distribución. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre y cuando se acredite a Impunidad Cero y a los autores como la fuente.

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

---

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>03</b>
<b>Comparación internacional del gasto en combate a la impunidad</b>	<b>06</b>
<b>Gasto en combate a la impunidad e inseguridad en México</b>	<b>14</b>
<b>Gasto en el combate a la impunidad a nivel federal</b>	<b>15</b>
<b>Gasto en el combate a la impunidad a nivel estatal</b>	<b>17</b>
<b>Relación entre el gasto en seguridad y la tasa de homicidios</b>	<b>19</b>
<b>Primeras estimaciones del gasto en combate a la impunidad a nivel municipal</b>	<b>22</b>
<b>Reflexiones finales</b>	<b>25</b>
<b>Referencias</b>	<b>27</b>

---

# ¿Cuánto gasta México en seguridad y justicia?

Arturo Ramírez Verdugo<sup>1</sup>

## Introducción

Cómo y en qué gasta un gobierno refleja cuáles son las prioridades de un país. Por tercera ocasión en Impunidad Cero hacemos un esfuerzo por conocer cuánto gasta el gobierno, en todos sus niveles, en sus principales asuntos pendientes: la impunidad y la inseguridad. De acuerdo con nuestra última medición de impunidad en homicidio doloso y feminicidio, solo siete de cada 10 homicidios intencionales son esclarecidos.<sup>2</sup> Por su parte, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2023 la principal preocupación de la población en general es la inseguridad (60.5%), seguido del incremento de precios (44.1%), la salud (30.5%), el desempleo (27.6%), la escasez de agua (27.5%), la pobreza (22.5%) y la corrupción (22.2%).<sup>3</sup> Además de la inseguridad, podríamos sumar las siguientes dos inquietudes, que también están relacionadas con la seguridad, el orden público y el fortalecimiento del Estado de derecho: la falta de castigo a los delincuentes (19.8%) y el narcotráfico (18%). Los resultados de esta encuesta muestran que los gobiernos de México, en sus distintos niveles, aún tienen una asignatura pendiente con la ciudadanía.

---

1. Con la colaboración de Edgar Hernández del Ángel y Diego Ayala Rogenhofer. Agradecemos a Cecilia Ballesteros Balderas por su apoyo en el registro de la información de cuentas públicas estatales.

2. Impunidad Cero. "Impunidad en homicidio doloso y feminicidio 2022", Impunidad Cero, 2022.

3. La Envipe tiene como objetivo presentar información relevante para la implementación de políticas públicas en materia de seguridad. La información presentada proviene del módulo sobre problemas sociales, comunitarios y cohesión social y puede ser consultada en esta liga: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2023/>

En ediciones anteriores de este estudio nos habíamos concentrado en el gasto que realizan las entidades federativas en el combate a la impunidad y la inseguridad.<sup>4</sup> En esta edición presentamos una comparación internacional de ese gasto que permite evaluar cómo se encuentra México respecto a las dinámicas globales del gasto. También analizamos el presupuesto que México destina al combate a la impunidad en todos los niveles de gobierno, presentando un desglose del gasto por función. Además, estimamos por primera vez el gasto municipal en este rubro, su contribución al gasto total y las principales diferencias frente a otras fuentes de información en su cálculo. Para lograrlo se utilizaron tanto fuentes internacionales como las cuentas públicas en los tres niveles de gobierno.

Los principales hallazgos de este trabajo son los siguientes:

- 1 México no presenta su información presupuestal ante organismos internacionales de forma que sea comparable fácilmente con la de otros países, lo que deriva en que no se encuentre disponible en las bases de datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 2 Al realizar la estimación del gasto en México en el combate a la impunidad utilizando las cuentas públicas federales, estatales y municipales, se encuentra que este es similar al promedio de los países de la OCDE o países comparables a México, si se mide como porcentaje del producto interno bruto (PIB) o si se mide como porcentaje del presupuesto público total del país, es decir, en relación con el tamaño de la economía o en relación con el tamaño de los recursos públicos disponibles.
- 3 Sin embargo, **México presenta un nivel bajo de gasto en combate a la impunidad, cuando este se mide en dólares per cápita.** Esta contradicción deriva de que México lleva muchos años sin incrementar su PIB, lo que ha causado que el PIB per cápita no solo se haya estancado, sino que haya decrecido. En realidad, México tiene uno de los PIB per cápita y uno de los presupuestos públicos (como porcentaje del PIB) más bajos de la muestra

---

4. Impunidad Cero. "Estudio sobre disponibilidad presupuestal para el combate a la impunidad", Impunidad Cero, 2016. Impunidad Cero. "Presupuesto estatal para el combate a la impunidad", Impunidad Cero, 2021.

analizada. Esto se traduce en que el gobierno recauda poco, y por ende gasta poco, si tomamos como referencia el tamaño de la economía de nuestro país.

- 4 Los presupuestos estatales destinados al combate a la impunidad han continuado creciendo en términos reales (es decir, por encima de la inflación) y también han continuado creciendo en términos per cápita.
- 5 Los estados que han logrado disminuir sus niveles de violencia, medidos como la tasa de homicidios intencionales, han incrementado en mayor medida sus presupuestos públicos en materia de seguridad pública. Aunque hay evidencia de que existe una relación entre estas dos variables, no contamos con información suficiente para afirmar que se trata de una relación causal.
- 6 Finalmente, **los municipios contribuyen con casi una quinta parte del gasto total en combate a la impunidad**, principalmente a través del gasto en seguridad pública. Esta cifra no ha sido explorada por la creencia de que el gasto a nivel municipal proviene únicamente del gasto etiquetado. Sin embargo, en este análisis encontramos que también ha sido subestimada y que dicha apreciación puede ser equivocada.

Reducir los altos niveles de impunidad en México requiere construir ciertas capacidades en las instituciones y para lograrlo es necesario destinar recursos a estos rubros. En este sentido, los resultados del presente análisis nos reiteran que México podría beneficiarse de incrementar el gasto en el combate a la impunidad para mejorar sus indicadores de inseguridad y de impunidad. Sin embargo, **no basta con gastar más, también es importante mejorar la eficiencia en el uso de dichos recursos**. Un análisis más detallado de la eficiencia del gasto orientado a generar recomendaciones debe incluir una revisión del pacto fiscal de gasto (qué nivel de gobierno está mejor capacitado para realizar qué gasto), y de la composición de este (en qué específicamente debe gastarse, en el Poder Judicial o en seguridad pública; en nóminas o en inversión). Solo así nuestro país podrá reducir la violencia y fortalecer nuestro débil Estado de derecho.

# Comparación internacional del gasto en combate a la impunidad

El análisis internacional comparado nos ayuda a entender mejor ciertas dinámicas presupuestales globales. Aunque cada país puede presentar arreglos institucionales diferentes, históricamente se ha visto que las tendencias globales de gasto son comunes. Algunos ejemplos de esto los encontramos en los incrementos de los periodos de la Primera y Segunda Guerra Mundial, los fuertes incrementos en los programas de gasto de la posguerra y la construcción del Estado benefactor, o la estabilización general de los presupuestos mundiales de los ochenta y noventa, que siguieron a los procesos de privatización y desregulación. La OCDE se ha convertido en una fuente de información sumamente valiosa para realizar estas comparaciones, pues pide a sus países miembros que le entreguen esta información de manera homologada. El mismo papel ha desempeñado la CEPAL en Latinoamérica.

Las bases de datos que ponen a disposición del público en general la OCDE y la CEPAL permiten hacer una comparación internacional del gasto que realizan los gobiernos en cada función o subfunción. Las funciones generales de gasto son: gobierno, desarrollo económico y desarrollo social. Dentro de la función “Gobierno” existe la subfunción “Seguridad pública y orden público” (SPOP).<sup>5</sup>

---

5. La clasificación funcional que usan la OECD y la CEPAL proviene de información de cuentas nacionales de cada país, de acuerdo con la COFOG (*Classification of Functions of Government*), la cual permite una comparación del gasto de diferentes países según su función. La función “Seguridad pública y orden público” (*Public Order and Safety*) incluye: servicios de policía, servicios de protección contra incendios,

Estas bases de datos, en general, presentan la información del gobierno central o agregada para todos los niveles de gobierno.<sup>6</sup>

Mostrar cifras de gasto público en pesos o en dólares, sin ningún tipo de ajuste o escalamiento, no permitiría hacer comparaciones útiles entre países. Para facilitar la comparación internacional, en esta sección se presentan cifras del gasto en función “SPOP” como porcentaje del PIB, como porcentaje del gasto público total de cada país y en términos per cápita.

Es sumamente importante destacar que para este análisis no fue posible incluir la cifra del gasto de México directamente utilizando las bases de datos de la OCDE o de la CEPAL, pues estas no incluyen información para nuestro país. Lo anterior se deriva de la falta de homogeneidad en la presentación de la información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, frente al 2008 System of National Accounts internacional. **Un primer paso hacia la transparencia y la rendición de cuentas es justamente apearse a los estándares internacionales y reportar este tipo de información ante organismos internacionales.**

En la gráfica 1 se observa que, en promedio, para el total de la muestra de 37 países de los que se cuenta con información, **el gasto público en seguridad pública y orden público fue de 1.8% del PIB en 2021** (si consideramos los países en la base de datos de la OCDE el promedio sería de 1.7%, mientras que si consideramos los países en la base de datos de la CEPAL sería de 2.2%).<sup>7</sup> Ahora, si solo consideramos una submuestra de algunos países comparables con México, en cuanto a su tamaño y estructura (como Brasil, Chile, Colombia, Perú, Portugal y España), se encuentra que estos destinan a la función “SPOP” 2.1% del PIB.

---

cortes, prisiones, investigación y desarrollo para seguridad pública y orden público, así como gastos no clasificados en otro rubro destinados al orden público y seguridad pública (*Police services, Fire-protection services, Law courts, Prisons, R&D public order and safety y Public order and safety*).

6. Las cuentas nacionales son un sistema de contabilidad que permite identificar, en términos monetarios, las actividades económicas que realizan todos los agentes de una economía, tanto de producción como de consumo, ya sea dentro o fuera del territorio. Las bases de datos *OECD.stat: Dataset: National Accounts at a Glance* y *Cepalstat* presentan información de los gobiernos centrales, así como del gobierno general, el cual incluye todos los niveles de gobierno del país en cuestión.

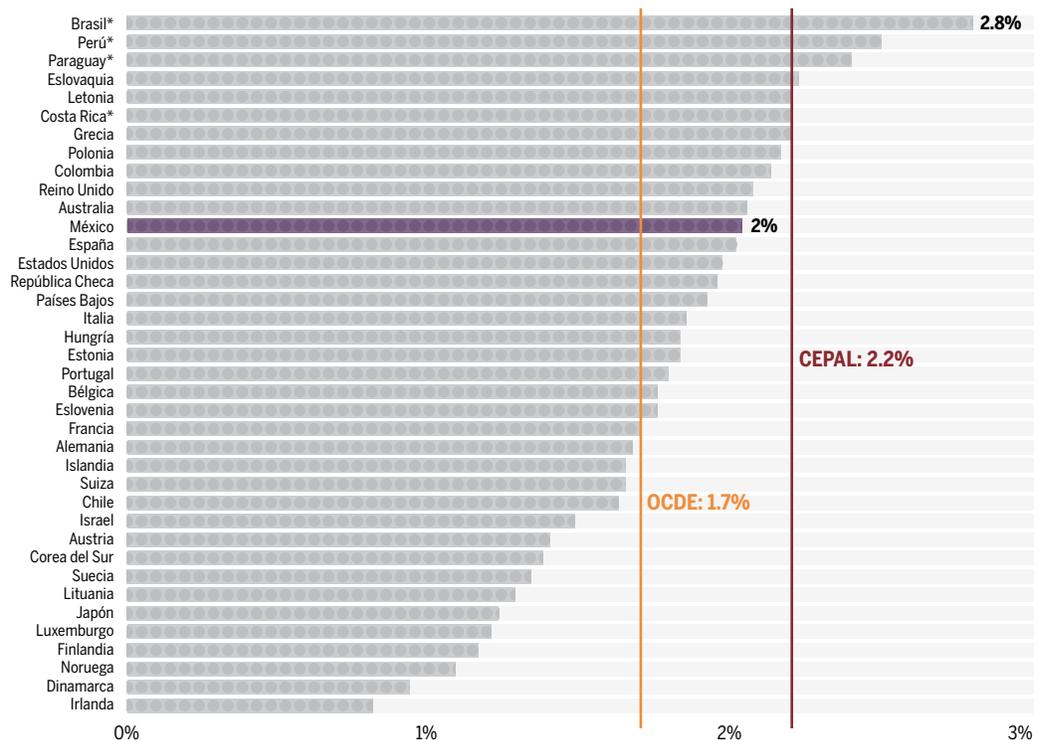
7. Son 33 países en la base de datos de la OCDE, que se completa con cuatro de la CEPAL (Brasil, Perú, Paraguay y Costa Rica) y la estimación propia para México. En los promedios se excluye México para facilidad de comparación.

Si bien no se presenta información para México en las bases de datos de la OCDE y la CEPAL, desde Impunidad Cero hicimos un esfuerzo por estimarla a partir de cifras del gobierno federal (Cuenta de la Hacienda Pública Federal), de los gobiernos estatales (presupuestos y cuentas públicas de las 32 entidades federativas) y de los gobiernos municipales (extrapolación de las cifras publicadas en presupuestos y cuentas públicas de 39 municipios y cuatro alcaldías). La siguiente sección de este documento presenta parte por parte la construcción de esta información para México.

De acuerdo con esta información estimamos que en 2021 el gasto de todos los niveles de gobierno en México en la función “SPOP” fue de 2% del PIB, lo cual se encuentra cerca de los promedios descritos a nivel internacional.

### Gráfica 1. Comparación internacional del gasto público en seguridad y orden público

Valores expresados como porcentaje del PIB

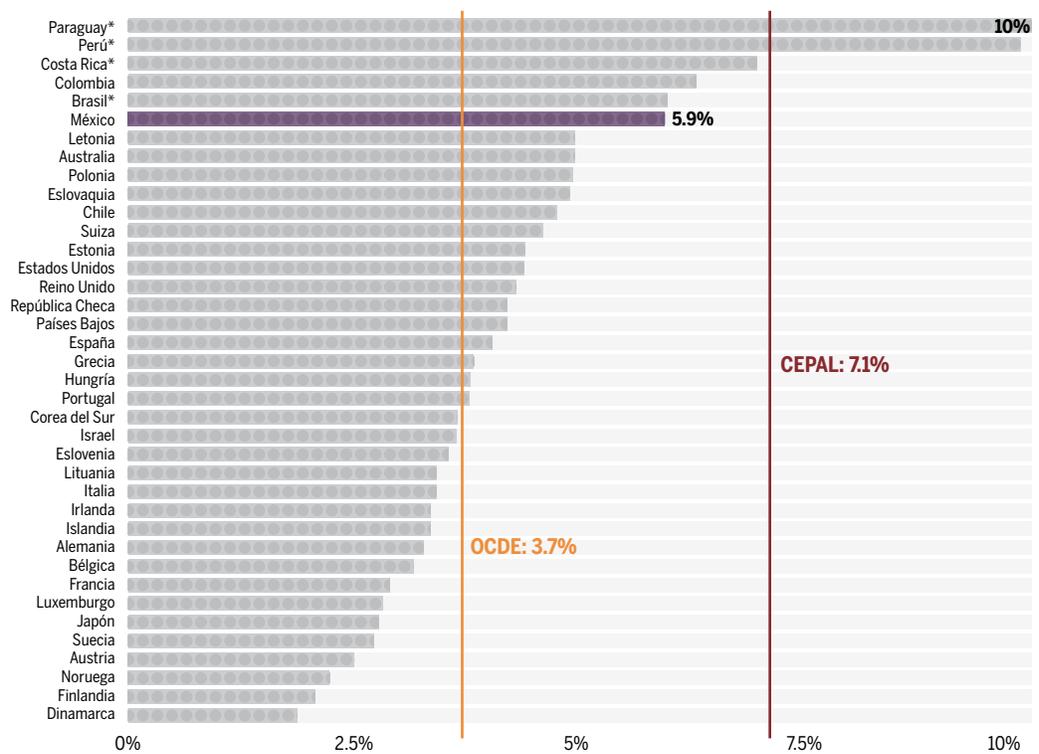


Fuente: elaboración propia con información del OECD.stat y CEPALSTAT (países con asterisco). Para México se utilizan los datos de la estimación propia utilizando cuentas públicas federales, estatales y municipales, así como información económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Analizando el porcentaje de los recursos presupuestales que cada gobierno destina al combate a la impunidad e inseguridad (en ese mismo año), vemos en la gráfica 2 que el promedio de miembros de la OCDE destina 3.7% del presupuesto a este fin. En México esta cifra es muy superior (5.9%), similar al promedio de la muestra de países seleccionados por ser semejantes a México (5.8%), y por debajo del promedio de la CEPAL (7.1 por ciento).

### Gráfica 2. Comparación internacional del gasto público en seguridad y orden público

Valores expresados como porcentaje del gasto público total

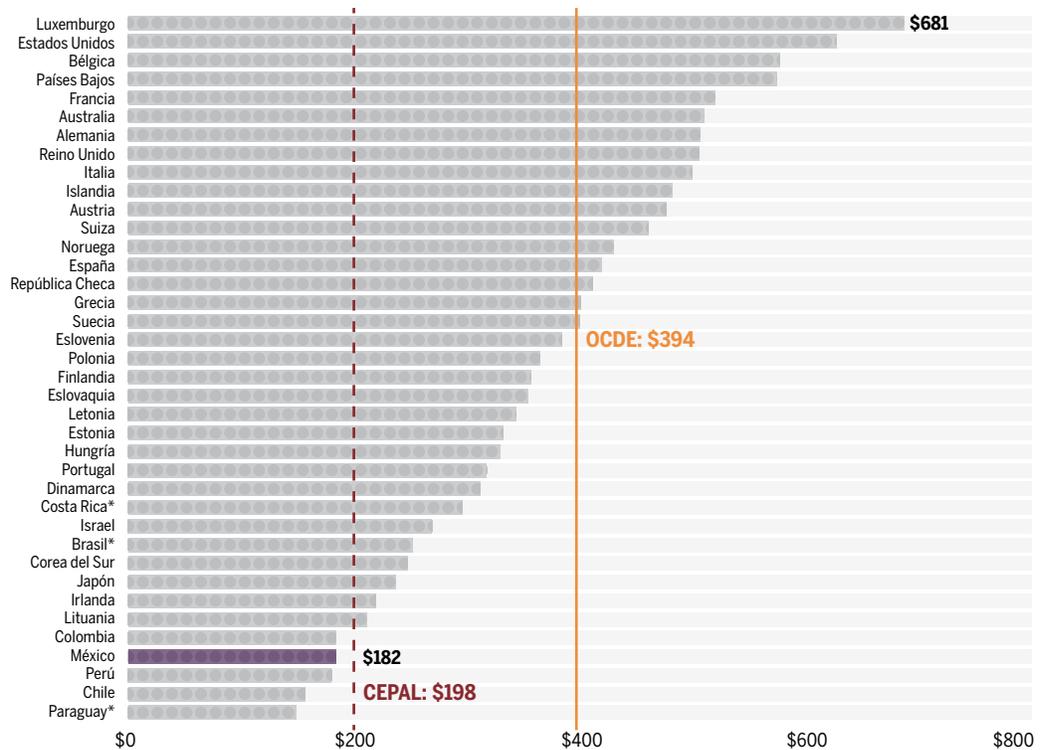


Fuente: elaboración propia con información del OECD.stat y CEPALSTAT (países con asterisco). Para México se utilizan los datos de la estimación propia utilizando cuentas públicas federales, estatales y municipales.

Finalmente, en cuanto a la comparación de los montos por habitante, en dólares ajustados en términos de paridad de poder de compra, encontramos una diferencia importante, pues la cifra para México es de tan solo 182 dólares per cápita (similar al promedio de la CEPAL de 198 dólares per cápita), mientras que el promedio de la muestra es de 375 dólares por habitante al año (cercano al promedio de la OCDE de 394 dólares per cápita). Si solo consideramos una submuestra de países similares a México, esta cifra sería de 249 dólares per cápita.

### Gráfica 3. Comparación internacional del gasto público en seguridad y orden público

Valores expresados en dólares en paridad de poder de compra per cápita



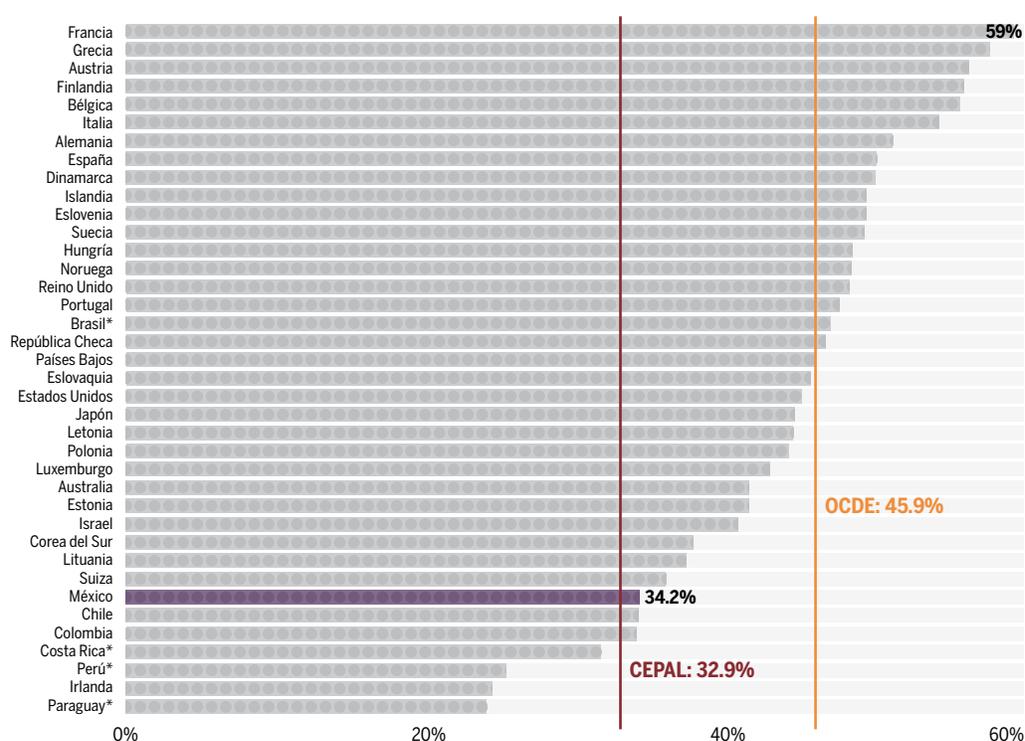
Fuente: elaboración propia con información del OECD.stat y CEPALSTAT (países con asterisco). Para México se utilizan los datos de la estimación propia utilizando cuentas públicas federales, estatales y municipales, así como proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

El análisis anterior nos permite concluir que, **relativo al tamaño de la economía**, México gasta suficientes recursos en el combate a la impunidad. Es decir, la cifra para México se compara favorablemente con lo presentado para estándares internacionales. Incluso si la comparación se hace en términos del porcentaje del gasto total que se destina al combate a la impunidad, México se ve bien en comparación con otros países de la OCDE. Sin embargo, **cuando se presenta la comparación por persona**, en dólares, **México se ve sumamente rezagado**, gastando menos de la mitad de los recursos que gastan en esta función los países miembros de la OCDE. La explicación de estas contradicciones se debe a que México es de las economías que menos recursos recauda y de las que presenta un PIB per cápita más bajo.

En la gráfica 4 se observa que cada año los gobiernos tienen un presupuesto de casi la mitad del tamaño de su economía o actividad económica (promedio de 46%). México se encuentra rezagado en 12 puntos porcentuales en términos de su recaudación, y por consecuencia en términos de su gasto como porcentaje del PIB, con un 34%. En ese sentido, cuando las comparaciones se hacen en términos presupuestales, el bajo nivel de recursos que maneja el gobierno hace que el porcentaje destinado a SPOP sea alto.

#### Gráfica 4. Gasto total del sector público (todos los niveles)

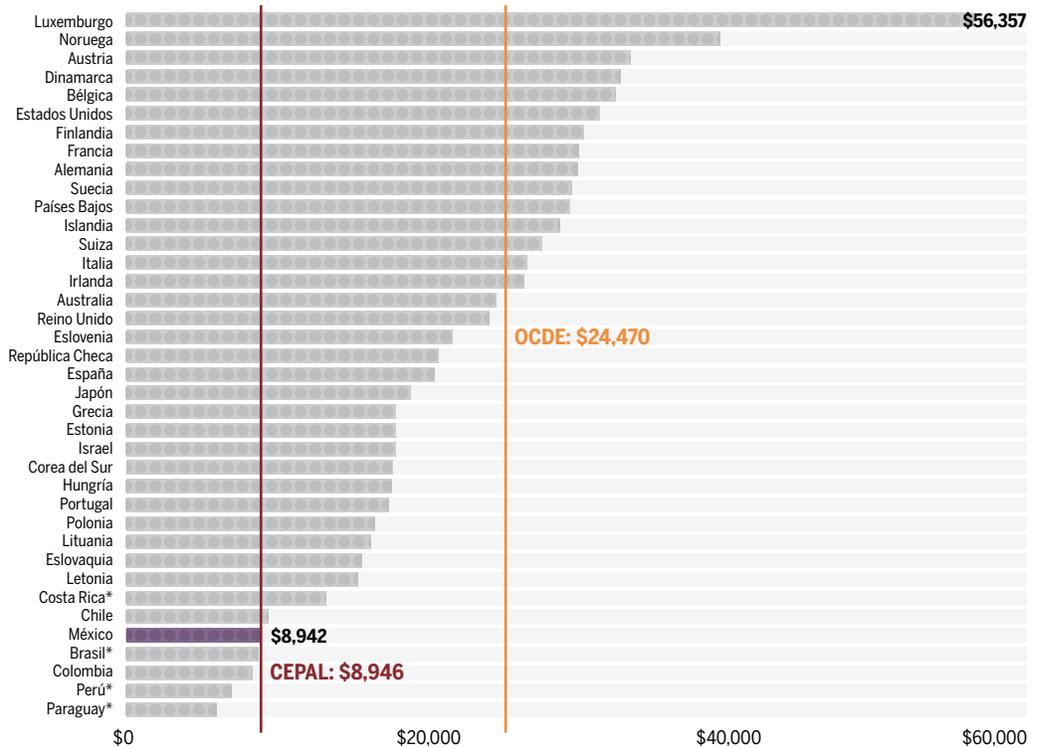
Valores expresados como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia con información del OECD.stat y CEPALSTAT (países con asterisco). Para México se utilizan los datos de la estimación propia utilizando cuentas de la hacienda pública federal, así como información económica de INEGI.

Asimismo, la gráfica 5 muestra que nuestro PIB per cápita es relativamente bajo, cerca de 9 000 dólares frente a 24 000 de promedio de los miembros de la OCDE. Lo anterior implica que la comparación respecto al PIB da conclusiones muy diferentes a la comparación per cápita. Cuando comparamos respecto al PIB, México parece gastar suficientes recursos en combate a la impunidad, pero en términos per cápita estamos muy rezagados.

### Gráfica 5. Comparación internacional del PIB per cápita



Fuente: elaboración propia con información del OECD.stat y CEPALSTAT (países con asterisco). Para México se utiliza información económica de INEGI y proyecciones de población de CONAPO.

**En general, es común escuchar que México gasta poco en combate a la impunidad, seguridad pública y justicia, sin embargo, aquí se muestra que lo anterior depende de la métrica correcta para determinar la comparación.** La conclusión dependerá de si expresamos el gasto por habitante, como porcentaje de la economía o como porcentaje del presupuesto público total.

Sin intentar dar una respuesta definitiva, consideramos que la métrica correcta de comparación tiene que ver con: 1) el costo de proveer seguridad y justicia, por ejemplo, cómo deberían ser los sueldos de fiscales, jueces y policías en términos comparados (mayores sueldos en países desarrollados o sueldos parecidos); 2) qué tan diferente es el presupuesto en términos del PIB entre países y si esta diferencia debería impactar el gasto en seguridad y justicia o solo el gasto en funciones de desarrollo económico y desarrollo social; y, 3) determinar si existen economías de escala (crecientes o decrecientes) en la provisión de seguridad pública y orden público, es decir, si es más costoso o menos costoso proveer seguridad en términos proporcionales conforme la

---

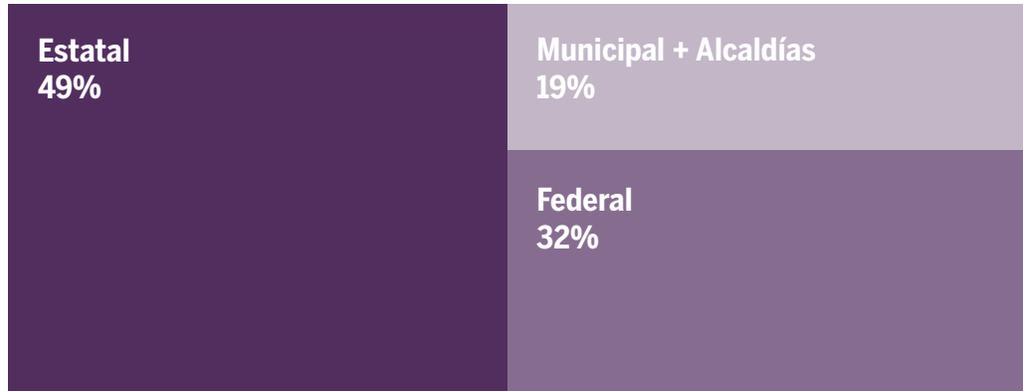
población crece (economías de escala crecientes, por ejemplo, serían ahorros por solo tener un jefe de policía, independientemente del tamaño de la ciudad; mientras que economías de escala decrecientes implicarían costos mayores por la dispersión de la población).

# Gasto en combate a la impunidad e inseguridad en México

Para proveer a sus habitantes de seguridad y justicia, los gobiernos deben recaudar y destinar una parte de esos presupuestos a construir y reforzar sus policías, fiscalías y sus sistemas judiciales, es decir, destinar recursos para combatir la impunidad. En este estudio se hizo un esfuerzo por conocer cuánto gastan los gobiernos de México en estos fines. Para analizar a detalle el presupuesto en combate a la impunidad en el país hicimos estimaciones a nivel federal, estatal y municipal. La gráfica 6 muestra la composición del gasto en función “SPOP” entre los diferentes órdenes de gobierno en México para el año 2021. Como podemos observar, casi la mitad del presupuesto público en seguridad y justicia es ejercido por los estados, 32% por la federación y 19% por los municipios o alcaldías. En las siguientes secciones de este trabajo profundizaremos en los detalles metodológicos de las estimaciones, así como en los resultados para cada nivel de gobierno.

## Gráfica 6. Estimación del gasto público en el combate a la impunidad e inseguridad en México, por nivel de gobierno

Valores expresados como porcentaje del gasto total según nivel de gobierno



Fuente: elaboración propia con base en cuentas públicas federales, estatales y municipales.

## Gasto en el combate a la impunidad a nivel federal

Para obtener el gasto federal por función se utilizaron las bases de datos de las cuentas públicas federales de 2017 a 2022, es decir, se hizo un análisis de los últimos cinco ejercicios fiscales disponibles. En particular, el cruce de la clasificación administrativa (por unidad o dependencia ejecutora del gasto) con la clasificación funcional (por función de gobierno). Dentro de la definición de SPOP utilizada para México en el presente estudio se incluye la función de gasto en “Asuntos de orden público y seguridad interior” y la función “Justicia”, para hacerla comparable con la clasificación internacional. Lo anterior debido a que la clasificación SPOP internacional incluye las cortes (*law courts*). Adicionalmente se hicieron ajustes particulares para eliminar gastos que no cumplieran con la definición internacional SPOP y se incluyeron algunos conceptos de la función “Seguridad nacional” que están estrictamente relacionados con la función “SPOP” en la clasificación internacional.<sup>8</sup>

8. Para identificar el gasto en seguridad y orden público a nivel federal se tomó información de las cuentas públicas federales para los ejercicios de 2017 a 2022. Del tomo II de estas cuentas públicas, en la sección de Información presupuestaria, se accedió a los estados analíticos del ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática. Estos documentos detallan los montos, para distintos momentos contables, que se encauzaron a las distintas finalidades, funciones y subfunciones. De cada

De acuerdo con las cuentas públicas federales, en 2022 **el gobierno federal de México gastó 0.64% del PIB en SPOP**, del cual 22% corresponde a la función de “Asuntos de orden público y seguridad interior”, 75% a la función “Justicia” y el resto, 3%, a la función “Seguridad nacional”. Este monto se ha reducido 22% en los últimos cinco años, tanto derivado del crecimiento de la inflación, como por el efecto de la crisis de covid-19 en el presupuesto público federal. En términos absolutos, representa 155 000 millones de pesos en 2022, o 1 204 pesos por habitante al año (16 centavos de dólar al día por habitante).

### Gráfica 7. Gasto federal en el combate a la impunidad

Valores expresados como miles de millones de pesos a precios de 2022



Fuente: elaboración propia con base en cuentas de la Hacienda Pública Federal. En el rubro de Seguridad Nacional sólo se incluyen los conceptos de “Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en Apoyo a la Seguridad Pública” y “Fortalecimiento de las capacidades de auxilio a la población civil mediante el Plan de DN-III-E”.

uno de estos estados analíticos se recuperaron los montos para el momento contable Devengado (con su desglose entre gasto corriente, gasto en jubilaciones y pensiones y gasto en inversión), así como los montos de la finalidad Gobierno (se excluyeron los montos de las finalidades Desarrollo Económico y Desarrollo Social). Una vez condensados los estados analíticos para contemplar únicamente el momento contable Devengado de la finalidad Gobierno, se analizaron una a una las subfunciones, de tal manera que quedaron excluidas todas aquellas cuya naturaleza no coincide con la función “SPOP” de la clasificación internacional. Posteriormente, para considerar la participación del Ejército Mexicano en actividades internas de seguridad pública, se incluyó dentro de la función “SPOP” dos conceptos dentro de los gastos de la función “Seguridad nacional”, los cuales están estrictamente relacionados con la misma: “Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en apoyo a la seguridad pública” y “Fortalecimiento de las capacidades de auxilio a la población civil mediante el Plan DN-III-E”. Finalmente, se utilizó el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) para convertir todos los montos a pesos de 2022 o de 2021, según sea el caso.

## Gasto en el combate a la impunidad a nivel estatal

Como mencionamos anteriormente, en ediciones previas de esta investigación se ha estimado el gasto en combate a la impunidad a nivel estatal.<sup>9</sup> Mediante una búsqueda de información directa en cuentas públicas o presupuestos estatales se ha documentado el comportamiento del gasto en las labores de impartición de justicia, procuración de justicia y seguridad pública. Cuando no ha sido posible hacer estas estimaciones por función de gobierno debido a la falta de información pública por parte de los estados se utilizó la clasificación administrativa considerando las siguientes unidades ejecutoras: Poder Judicial, procuradurías o fiscalías y secretarías de seguridad pública u homólogos.<sup>10</sup> En dichos estudios se encontró que en el año 2015 el gasto total en estos rubros (SPOP) era de 145 000 millones de pesos (expresado en pesos constantes de 2018, para evitar que los efectos de la inflación afecten la comparación), 0.68% del PIB o 3.26 pesos per cápita al día. Para 2019 este monto se había incrementado a 173 000 millones de pesos (expresado en pesos constantes de 2018), equivalente a 0.77% del PIB o 3.74 pesos per cápita al

9. Impunidad Cero, "Presupuesto estatal para el combate a la impunidad: Cuánto gastan los estados y qué impacto tiene en la seguridad y la justicia", Impunidad Cero, 2021.

10. Existen tres clasificaciones del gasto público en general. Cada una puede ser útil dependiendo del contexto. La primera y más utilizada es la clasificación económica, la cual describe el gasto de acuerdo con el tipo de uso que se les da a los recursos: la principal separación en la clasificación económica es entre el gasto operativo (por ejemplo, pagos de nómina o materiales y suministros) y el gasto de capital (inversión pública). La segunda clasificación más utilizada es la administrativa, que registra el gasto de cada secretaría del Poder Ejecutivo, o de cada dependencia, organismo, órgano autónomo o similar. En ese sentido, esta clasificación permite identificar a la unidad ejecutora del gasto. Finalmente, la clasificación funcional representa la más útil para este trabajo, pues distingue el gasto dependiendo del programa en que fue usado, es decir, su función (gobierno, desarrollo social y desarrollo económico). En versiones anteriores de este estudio se ha utilizado tanto la información de la clasificación funcional como de la clasificación administrativa. De la clasificación funcional se han usado las siguientes subfunciones: "Procuración de justicia", "Seguridad pública" e "Impartición de justicia". De la clasificación administrativa se han utilizado las siguientes dependencias: Poder Judicial, Secretaría de Seguridad Pública u homólogos y fiscalía u homólogos. Comparar cifras entre clasificaciones puede ser complejo, por ejemplo, existen gastos en la Secretaría de Seguridad Pública que pudieran no estar clasificados como función "Seguridad pública" (por ejemplo, guarderías o vivienda para policías); asimismo, pueden existir gastos en la función "Seguridad pública", como el gasto en reclusorios, que son ejercidos por otras dependencias, como la Secretaría General de Gobierno. A pesar de que la base de datos idónea para este trabajo es la clasificación funcional, en algunos casos fue necesario usar la clasificación administrativa.

día. Del total, 50% se destinaba a labores de seguridad pública, 25% a la labor de impartición de justicia y el restante 25% a la procuración de justicia.

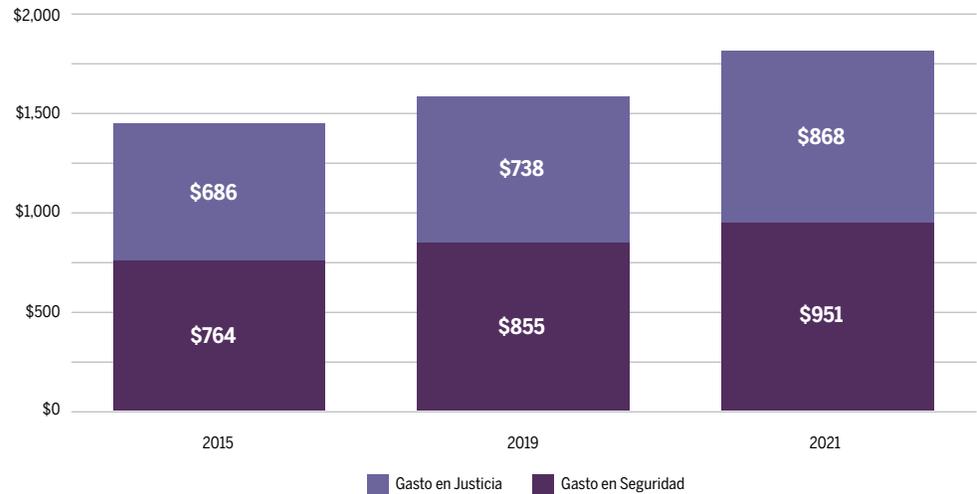
Para este estudio se realizó de nuevo una búsqueda de información en cada uno de los presupuestos o cuentas públicas estatales para los años posteriores a 2019, utilizando la información de la clasificación funcional o, en su defecto, la clasificación administrativa.<sup>11</sup> En términos agregados, puede observarse nuevamente un incremento en los recursos destinados al combate a la impunidad o SPOP: para el año 2021 el monto total fue de 234 000 millones de pesos (205 000 millones de pesos expresados en pesos constantes de 2018, para hacer la comparación válida), es decir, un incremento real de 19% frente a 2019; **esos recursos equivalen a 1% del PIB o 5 pesos por persona al día**. La gráfica 8 muestra la trayectoria histórica de los montos erogados al año en pesos per cápita.

---

11. Para identificar el gasto en Seguridad y orden público a nivel estatal se tomó información de las cuentas públicas de los estados, en su clasificación funcional, momento contable devengado. Cuando esto no fue posible, se utilizó el momento contable ejercido, o el Presupuesto de Egresos del año en cuestión. Una dificultad de usar el Presupuesto de Egresos frente a la Cuenta Pública es que no se observa el gasto efectivamente ejercido, sino el presupuestado para el año, el cual pudo haber sufrido modificaciones durante su ejercicio. Adicionalmente, es importante señalar que para algunas entidades federativas no se pudo encontrar información de la clasificación funcional, por lo que, como en los estudios anteriores, se utilizó la clasificación administrativa y se reportó el gasto de la suma de las siguientes unidades ejecutoras de gasto: Secretaría de Seguridad Pública u homólogo, Procuraduría General del estado o Fiscalía General del estado u homólogo, y Poder Judicial estatal.

### Gráfica 8. Gasto estatal agregado a nivel nacional en el combate a la Impunidad

Valores expresados como pesos por habitante al año a precios de 2021



Fuente: elaboración propia con base en cuentas públicas estatales (se utiliza la clasificación administrativa en los estados y años para los que no está disponible la clasificación funcional). Población a mitad de año en la entidad federativa proviene de las proyecciones de población de CONAPO.

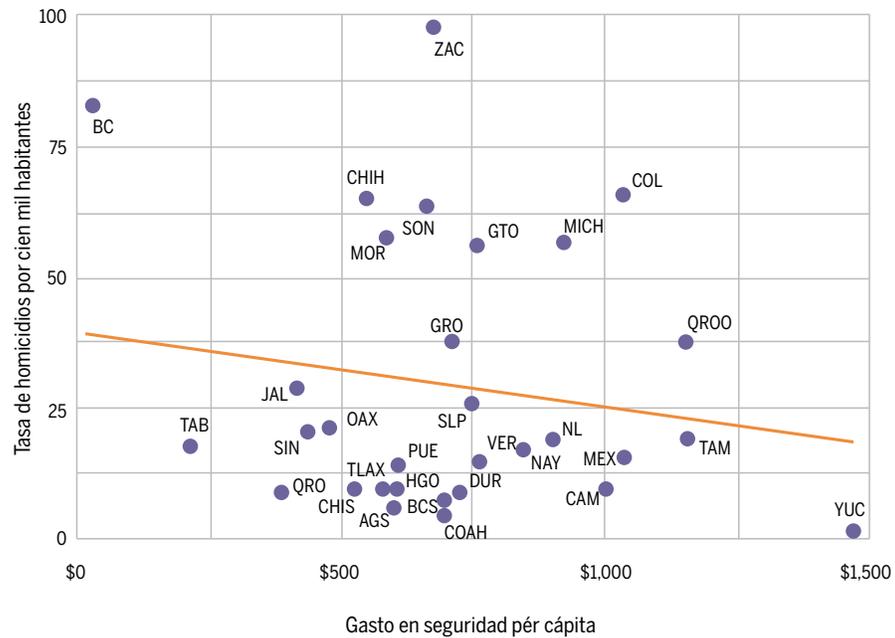
## Relación entre el gasto en seguridad y la tasa de homicidios

En esta sección se presenta un pequeño análisis de la relación entre el nivel de gasto estatal en su función “Seguridad pública” comparado contra el nivel de violencia de cada entidad federativa, medido como la tasa de homicidios intencionales. En la gráfica 9 puede notarse que las entidades que presentan un mayor gasto en seguridad pública, en general, registran los niveles más bajos de tasas de homicidios.<sup>12</sup> Esta relación la vemos con claridad en casos como los de Yucatán, Campeche y el Estado de México. Sin embargo, este tipo de rela-

12. Es importante mencionar que aunque el modelo de regresión lineal muestra esta tendencia decreciente, la correlación entre ambas variables no es significativa. Esto puede deberse a diferentes razones. Una de ellas es que al analizar la información para un solo año el número de observaciones en la muestra se reduce. También es importante recordar que la violencia es un fenómeno multicausal cuya reducción se asocia a múltiples factores que no están siendo considerados en este análisis. Una última explicación podemos encontrarla en que ante un aumento en los homicidios los estados pueden buscar incrementar su presupuesto en seguridad para atender el fenómeno y que dichos efectos pueden mostrarse en periodo temporal posterior.

ción no se mantiene para todos los estados. Como se puede apreciar en la misma gráfica, también existen observaciones atípicas. En el caso de Zacatecas, mientras la tasa de homicidios intencionales por cada 100 000 habitantes se disparó, su gasto en seguridad sigue estando alrededor del promedio nacional.

### Gráfica 9. Relación entre el gasto en seguridad y la tasa de homicidios intencionales por cien mil habitantes

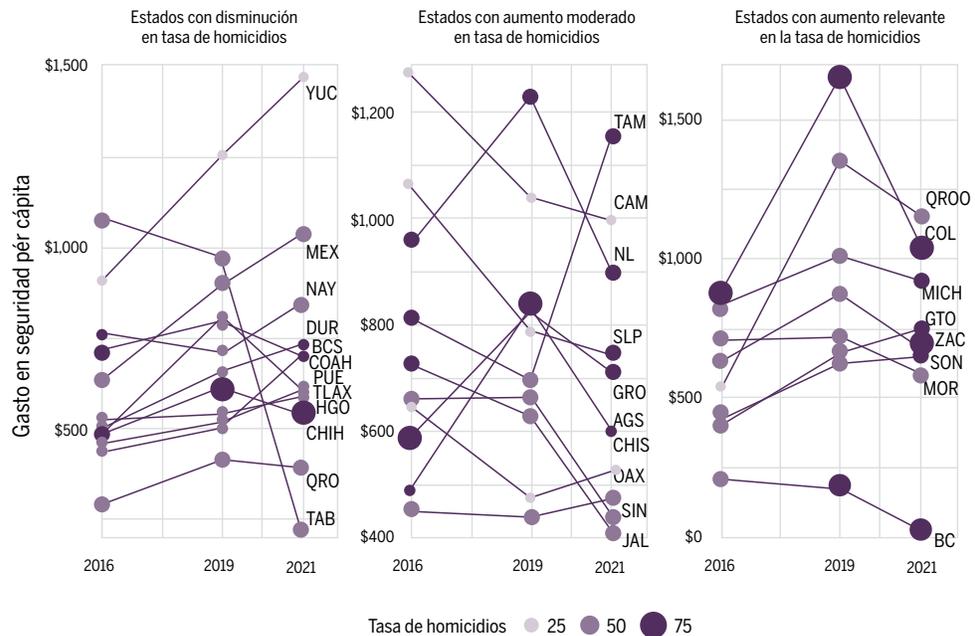


Fuente: elaboración propia con base en cuentas públicas estatales (se utiliza la clasificación administrativa en los estados y años para los que no está disponible la clasificación funcional). Indicadores de tasas de homicidios intencionales calculados por Impunidad Cero. Población a mitad de año en la entidad federativa proviene de las proyecciones de población de CONAPO.

Si observamos esta misma relación comparando el movimiento de las variables en el tiempo podemos entender mejor la variación de las tendencias entre los estados. Para facilitar la interpretación, en la gráfica 10 los estados se dividieron en tres subgrupos:

- Estados donde la tasa de homicidios ha disminuido (panel de la izquierda)
- Estados donde se ha incrementado moderadamente (panel central)
- Estados donde la violencia se ha disparado por encima de 25 puntos (panel de la derecha)
- En esta gráfica las líneas muestran la variación temporal en el gasto en su función “Seguridad pública”, y el tamaño de los puntos representa el cambio en la tasa de homicidios intencionales por cada 100 000 habitantes.

### Gráfica 10. Cambios en el gasto en seguridad y en la tasa de homicidios intencionales



Fuente: elaboración propia con base en cuentas públicas estatales (se utiliza la clasificación administrativa en los estados y años para los que no está disponible la clasificación funcional). Indicadores de tasas de homicidios intencionales calculados por Impunidad Cero. Población a mitad de año en la entidad federativa proviene de las proyecciones de población de CONAPO.

Como se puede observar en el panel de la derecha, el caso de Zacatecas se aprecia con mayor claridad, pues es notorio que no ha incrementado su presupuesto en seguridad pública a pesar del lamentable crecimiento explosivo en la violencia (este comportamiento merma la interpretación directa de la gráfica 9). Los casos de Quintana Roo, Guanajuato y Michoacán reflejan el mismo comportamiento.

Por su parte, el panel de la izquierda sugiere que los estados que han experimentado reducciones en la violencia han presentado crecimientos importantes en sus presupuestos en seguridad pública; la única excepción es Tabasco. El fenómeno inverso se observa en el panel central, pues la mayoría de los estados que vieron un incremento moderado en sus niveles de violencia traen aparejada una reducción en el gasto en seguridad pública per cápita. Así, es posible concluir que se requiere incrementar los presupuestos estatales en seguridad pública si queremos ofrecer mayor seguridad a los ciudadanos.

# Primeras estimaciones del gasto en combate a la impunidad a nivel municipal

Lamentablemente no existe información agregada del gasto en seguridad y justicia a nivel municipal. A diferencia de la información estatal, tampoco es viable obtener las cuentas públicas de los cerca de 2500 municipios que existen en el país y consolidar la información en una base de datos, **pues son muy pocos aquellos municipios que presentan su información financiera detallada en las páginas de internet**. Por lo tanto, se hizo el esfuerzo de crear una metodología para su estimación, basada en la extrapolación de la información per cápita de 39 municipios, los cuales incluyen principalmente a las ciudades capitales y algunos municipios que por su importancia económica o turística presentan presupuestos más altos que las capitales estatales.<sup>13</sup>

Estudiar el gasto público a nivel municipal destinado a seguridad pública es fundamental, pues existe un debate muy importante sobre el nivel de gobierno que debe combatir la seguridad pública.<sup>14</sup> Hasta el momento, no se tiene conocimiento de ningún estudio que haya realizado cálculos del presupuesto agregado para el combate a la impunidad a nivel municipal extrapolando las observaciones de una muestra de municipios. Si bien algunos estudios han afirmado que el gasto en seguridad a nivel municipal es aquel que reciben a través de los fondos federales distribuidos a los municipios para la función “Seguridad pública” (como el programa de Fortalecimiento para la Seguridad -Fortaseg- o el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios

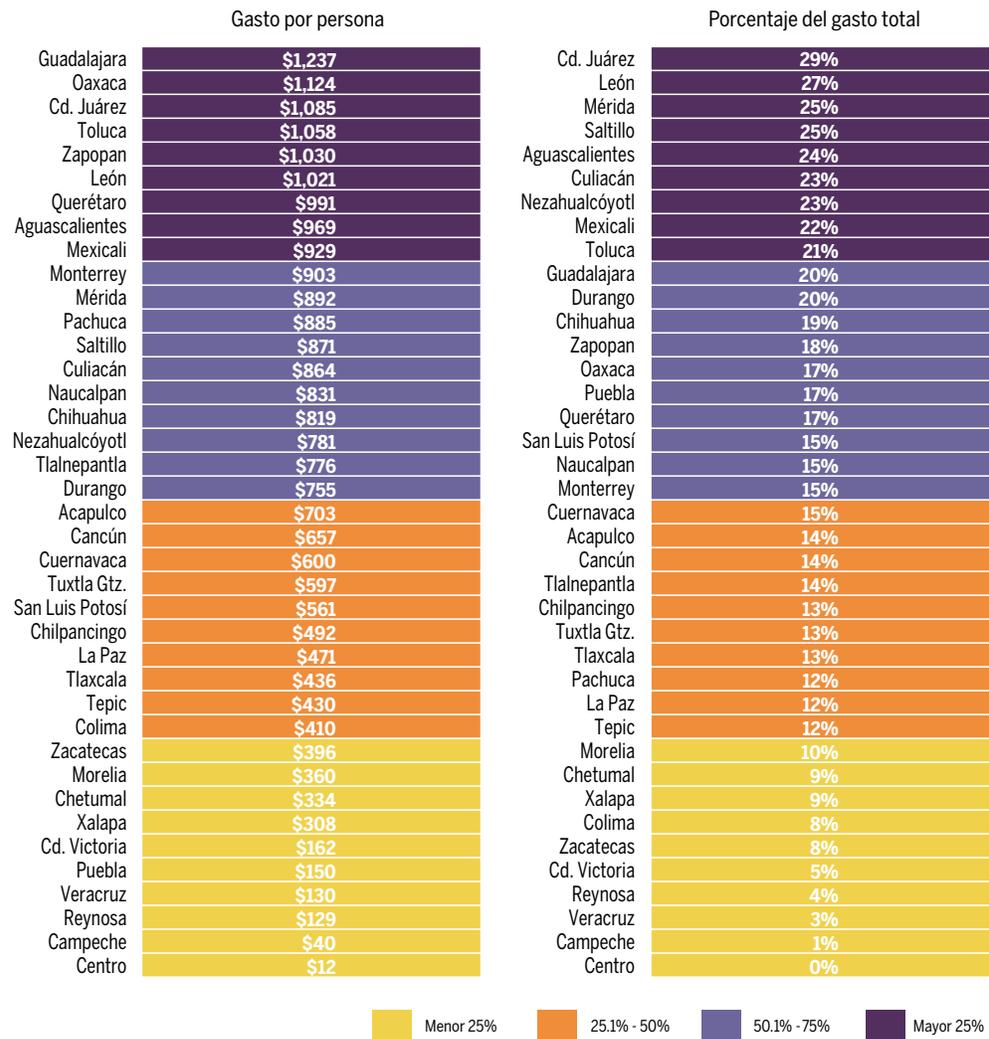
13. Los municipios estudiados incluyen 29 ciudades capitales: Aguascalientes, Mexicali, La Paz, Campeche, Tuxtla Gutiérrez, Chihuahua, Saltillo, Colima, Durango, Toluca, Chilpancingo, Pachuca, Guadalajara, Morelia, Cuernavaca, Tepic, Monterrey, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Chetumal, San Luis Potosí, Culiacán, Centro (Villahermosa), Ciudad Victoria, Tlaxcala, Xalapa, Mérida, Zacatecas. Se consideraron 10 ciudades adicionales por su relevancia dentro del estado a pesar de no ser la ciudad capital: Zapopan, Benito Juárez (Cancún), Reynosa, Veracruz, Ciudad Juárez, Nezahualcóyotl, Naucalpan, Tlalnepantla, León, Acapulco. Las capitales excluidas fueron: Guanajuato y Hermosillo, para las cuales no se obtuvieron datos.

14. Los argumentos a favor en general parten de la cercanía de los gobiernos municipales con la población y su capacidad de prevención de crímenes; los argumentos en contra por lo regular recaen en su proclividad a ser cooptados por el crimen organizado y las fallas que ocasiona la falta de coordinación entre municipios y entre estos y las fuerzas del orden estatal.

pios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal -Fortamun-), estas aproximaciones suelen subestimar el gasto en comparación con los datos extraídos directamente de la información de las cuentas públicas municipales, pues **el gasto en seguridad y justicia de los municipios, por lo general, es mayor a lo que la federación envía por medio de los mencionados fondos.**

### Gráfica 11. Ranking del gasto en seguridad pública por municipio

Lado izquierdo: gasto por habitante | Lado derecho: como porcentaje del gasto total



Fuente: elaboración propia con base en cuentas públicas municipales e información y proyecciones de población de CONAPO.

Al analizar las cifras en las cuentas públicas de los municipios es importante destacar que los rubros de impartición de justicia y procuración de justicia en muchos casos (16) presentan montos en cero, pues este orden de gobierno,

en general, no es responsable de contar con tribunales ni procuradurías, y no suma más de 3% del gasto en función “SPOP”. **Es decir, 97% del gasto en función “SPOP” a nivel municipal proviene de la función “Asuntos de orden público y seguridad interior”.** Nótese que los municipios, en promedio, destinan 17% de su gasto total a la función “SPOP”, lo cual es considerablemente mayor que el 10% de los estados y que el 3% de la federación.

De forma agregada, el gasto que realizaron estos 39 municipios en la función “SPOP” fue de 23 000 millones de pesos. La población total de estos municipios es de 34.6 millones de habitantes, es decir, 29% de la población total del país. De esta manera, un primer indicador del gasto total SPOP para todo el país a nivel municipal sería de 78 000 millones de pesos. Sin embargo, se decidió realizar esta estimación a partir de la mediana del gasto per cápita municipal dentro de la muestra. Así, se encontró que la mediana es de 703 pesos por habitante, que al extrapolar a la población nacional de 119.4 millones nos da un total de gasto municipal de 84 000 millones de pesos, es decir, 0.36% del PIB.

La Ciudad de México, al concentrar el gasto en seguridad pública en mayor proporción que los estados, puede ser considerada como un caso atípico. Sin embargo, para no sesgar la estimación, se consideró prudente estimar el gasto que hacen directamente las alcaldías y que no está incluido en el gasto que realiza la ciudad en función “SPOP”. Lamentablemente, solo cuatro de las 16 alcaldías presentan sus cuentas públicas con esta información, una vez más, **mostrando la debilidad que tiene México en términos de transparencia presupuestaria.**<sup>15</sup> En total, estas cuatro alcaldías presentan un gasto en función “SPOP” de 993 millones de pesos, de los cuales el 17% se realiza en función “Justicia” y el resto en “Asuntos de orden público y seguridad interior”. La población de estas cuatro alcaldías es de 2.2 millones del total de 9.2 de la Ciudad de México, es decir, 24% del total. Por ende, una aproximación simple nos diría que el gasto en función SPOP del total de las alcaldías de la Ciudad de México sería de 4 000 millones de pesos, equivalente a 0.02% del PIB nacional. Agregando esta cifra a la estimación del gasto total en función SPOP a nivel municipal obtenemos la estimación de 88 000 millones de pesos en 2021, equivalente a poco menos de 0.4% del PIB nacional.

15. Las alcaldías que presentan información para 2021 son: Álvaro Obregón, Coyoacán, Tláhuac y Venustiano Carranza.

# Reflexiones finales

El presupuesto destinado al combate a la impunidad es imprescindible para ayudar a la construcción de un Estado de derecho sólido en el que podamos realmente reducir los niveles de impunidad en que vivimos. Por ello, consideramos que estudios como este aportan a la discusión pública sobre el tema, pues nos ayudan a mostrar herramientas que tienen los gobiernos, en todos los niveles, para iniciar el cambio de rumbo y cumplir su función como verdaderos monopolios de la fuerza, garantes de las libertades de sus gobernados.

Es importante recalcar que la información presupuestal de México no es comparable con la del resto de los países de la OCDE o de la CEPAL. Desde este trabajo hacemos un llamado a las autoridades hacendarias de México para cumplir con los estándares internacionales de presentación de información presupuestaria, de tal forma que la misma sea comparable, y así diversos investigadores puedan realizar estudios presupuestales no solo en materia de combate a la impunidad, sino del gasto en educación, salud, pensiones y tantos temas relevantes de forma directa.

Una conclusión de este estudio es que el monto de gasto en función “SPOP” en México es comparable con el de otros países similares en términos del tamaño de su economía, pero es considerablemente menor en términos per cápita. Decidir cuál de las dos métricas es la más relevante es un tema de debate, pues cada uno considera un escalamiento válido, pero diferente. Incluso hay algunos trabajos que han estudiado las implicaciones en actividad criminal o crecimiento económico en algunos países como Grecia y Lituania con resulta-

dos muy interesantes, pues muestran que no necesariamente la relación entre más gasto y mejores resultados se encuentra en la realidad.<sup>16</sup>

Independientemente de la respuesta al debate anterior, es innegable que en México se requiere mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos actuales. La gráfica 9 muestra cómo los estados que han logrado disminuir sus niveles de violencia, medidos como la tasa de homicidios intencionales, han destinado más recursos a las labores de seguridad pública. Una línea de discusión sobre este tema debería ser preguntarnos si el arreglo institucional actual es el óptimo en términos de federalismo fiscal y centralización o descentralización en el uso de recursos para el combate a la impunidad, pues, por ejemplo, a pesar de que la federación y los estados envían recursos para el combate a la inseguridad, los municipios están destinando de sus propios recursos a este fin.

La presente investigación puede abrir la discusión para futuros estudios que analicen la eficiencia y la eficacia del gasto público en SPOP. Comparaciones, por ejemplo, entre el gasto y los recursos humanos, físicos y tecnológicos a nivel estatal o municipal podrían esbozar una idea de cómo y en qué se está usando el dinero. Cruzar estos análisis con indicadores de prevalencia de impunidad y fortaleza del Estado de derecho, en el tiempo, también ayudaría a analizar estos fenómenos, no sin algunos problemas estadísticos para identificar la causalidad. Consideramos que abrir este debate es el primer paso hacia una política de reducción de violencia y fortalecimiento del Estado de derecho que tanto necesita nuestro país.

---

16. Kolliasa *et al.*, 2012 (Grecia) y Račkauskas y Liesionis, 2013 (Lituania).

# Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Cepalstat. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>

Cuentas públicas estatales de las 32 entidades federativas, 2020-2021.

Cuentas públicas federales, 2017-2022.

Cuentas públicas municipales, municipios seleccionados, 2021.

Flores Orona, C. H., R. E. Saavedra Leyva y G. Martínez Sidón. “Análisis de la contribución del gasto público de seguridad en la mitigación de la delincuencia de las entidades federativas de México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XXXI, núm. 1, primer semestre, 2022, pp. 31-55.

Hernández, M. “Hallazgos del gasto en seguridad: más allá de la ASF”, *Nexos*. Consultado en <https://seguridad.nexos.com.mx/hallazgos-del-gasto-en-seguridad-mas-alla-de-la-asf/>

Impunidad Cero. “Estudio sobre disponibilidad presupuestal para el combate a la impunidad”, Impunidad Cero, 2016. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=15&t=estudio-sobre-disponibilidad-presupuestal-para-el-combate-a-la-impunidad>

———. “Presupuesto estatal para el combate a la impunidad”, Impunidad Cero, 2021. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/157/contenido/1632842893Y53.pdf>

———. “Presupuesto estatal para el combate a la impunidad: Cuánto gastan los estados y qué impacto tiene en la seguridad y la justicia”, Impunidad Cero, 2021. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=157&t=presupuesto-estatal-para-el-combate-a-la-impunidad-cuanto-gastan-los-estados-y-que-impacto-tiene-en-la-seguridad-y-la-justicia>

———. “Impunidad en homicidio doloso y feminicidio 2022”, Impunidad Cero, 2022. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/175/contenido/1669895146115.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). “En números: El gasto público frente a los resultados en seguridad pública y justicia”, 2018.

———. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), 2023.

Instituto para la Economía y la Paz. “Índice de Paz México 2023: identificación y medición de los factores que impulsan la paz”, Sídney, 2023. Consultado en <http://visionofhumanity.org/resources>

Kolliasa C., M. Mylonidisb y S. M. Paleologou. “Crime and the Effectiveness of Public Order Spending in Greece: Policy Implications of Some Persistent Findings”, *Journal of Policy Modeling*, vol. 35, núm. 1, enero-febrero de 2013, 2012, pp. 121-133.

México Evalúa. “Seguridad Pública en el PEF 2022: más gasolina para la militarización”, 2021.

Observatorio Nacional Ciudadano y Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), “Gasto público en seguridad 2019-2021”, 2021.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). OECD. stat. <https://stats.oecd.org/>

Rackauskas, M., y V. Liesionis. “The Relationship between Government Expenditure and Public Safety in Lithuania”, *Journal of Security and Sustainability*, vol. 3(2), 2013, pp. 31-40.

Subdirección de Análisis Económico, Secretaría de Servicios Parlamentarios. “Presupuesto público federal para la función Seguridad pública, 2021-2022”. Cámara de Diputados, LXV Legislatura, 2022.



**IMPUNIDAD** | CERO

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