

EL NEGOCIO DE LA MILITARIZACIÓN EN MÉXICO

Opacidad, poder y dinero



México Unido Contra la Delincuencia (MUCD)

Septiembre 2022

CONSEJO DIRECTIVO

Josefina Ricaño Bandala
María Teresa Troncoso Muñoz
Bertha Angulo Curiel
Fernando Ramos Casas
Manuel Molano Ruiz
Pablo Girault Ruiz
Francisco Javier Mancera

DIRECCIÓN GENERAL

Lisa Sánchez

COORDINADORES

Frida Ibarra
Bernardo Cantú

AUTORES

Bernardo Cantú
Eduardo Cadena
Frida Ibarra
Víctor Gutiérrez
Alejandro Ravelo
Leilani Hernández
Julio Salazar
Cristina Reyes
Fernanda Rebollar

DISEÑO EDITORIAL

Augusta Belem Arévalo Calderón

También agradecemos el apoyo de Leonardo Núñez González, académico especializado en el análisis del gasto público, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) es una asociación civil no lucrativa, laica y apartidista que lleva trabajando más de dos décadas en favor de la seguridad, la justicia y la paz en México. Esto, a través del diseño e implementación de proyectos de alto impacto social centrados en la construcción de seguridad ciudadana, la promoción de una cultura de legalidad, el mejoramiento de la efectividad de la autoridad y el análisis de políticas públicas de seguridad y justicia.



Contenido

Resumen ejecutivo	6
Introducción	16
Metodología	24
Capítulo I: Militarización en México	28
Capítulo II: Deformación presupuestaria a raíz de la militarización	40
Capítulo III: El negocio de la militarización	60
Capítulo IV: Impactos y riesgos	78
Conclusión	86
Anexos	89
Glosario	90
Lista de siglas y abreviatura	94
Índice de tablas y gráficas	95
Bibliografía	96

Resumen ejecutivo

México está inmerso en un proceso de militarización que, aunque inició en la seguridad pública, se ha expandido a otras funciones civiles y se ha convertido en un negocio a través de la reasignación y deformación de presupuestos públicos para empoderar a las Fuerzas Armadas (FFAA), así como el uso de los recursos públicos para su propio beneficio, ingresos o prestaciones. En el transcurso se viola el Estado de derecho, se genera un desequilibrio de poderes y se impide la rendición de cuentas, representando un riesgo para la democracia mexicana.

En el sexenio del presidente Felipe Calderón se intensificó la militarización de la seguridad pública, lo que implicó un despliegue permanente de las FFAA, estrategia que han continuado y profundizado los siguientes gobiernos a pesar de su fracaso para reducir la violencia. En el caso del presidente Enrique Peña Nieto, el principal riesgo fue la Ley de Seguridad Interior; no obstante, ésta fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En la administración de López Obrador, la militarización se ha acelerado drásticamente con la incorporación de la Guardia Nacional (GN) y la transferencia de nuevas funciones civiles a los cuerpos castrenses en tareas ajenas a la seguridad pública.

Estos tres gobiernos han deformado el presupuesto por la militarización: mientras los recursos a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) han crecido en forma exponencial, carteras civiles como el gasto de obra pública, la protección del medio ambiente, los subsidios a campesinos y los fondos federales destinados a la seguridad ciudadana —como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG)— han disminuido o desaparecido. Asimismo, a pesar de que la GN es, en teoría, un cuerpo civil, se ha convertido en un medio para incrementar el presupuesto de la Policía Militar y Naval, así como para financiar los cuarteles y compensaciones de los cuerpos castrenses.

La militarización requiere, además del incremento presupuestal, de otros elementos para convertirse en un negocio. En este reporte detectamos los mecanismos que necesitan y utilizan las FFAA para opacar el uso de los recursos públicos y transformarlos en un ingreso o prestación propia, mismos que comprenden las adjudicaciones directas, las invitaciones restringidas, la transferencia de funciones civiles, los fideicomisos públicos —particularmente el Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar (FPAPEM)—y la normatividad de seguridad nacional y acceso a la información. Además, la participación del Ejecutivo es un factor determinante para que el negocio sea exitoso, pues es el responsable de que el recurso público se convierta en una nueva prestación o fuente de ingreso de los elementos castrenses, a pesar de que no corresponda con lo aprobado previamente por el Legislativo.

En esta investigación se ha encontrado que, utilizando recursos no aprobados por la Cámara de Diputados y el FPAPEM, el presidente ha destinado al menos \$57,547 mdp¹⁵⁴ al Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) y programa destinar otros \$14,000 mdp más al aeropuerto de Tulum; ambos proyectos pasarán a formar parte de una empresa militar paraestatal y sus utilidades se destinarán al pago de las pensiones de los elementos castrenses. Asimismo, por medio de modificaciones presupuestales, el Ejecutivo está financiando un centro deportivo de \$218 mdp para los elementos de la SEDENA y sus allegados. Además, gracias a la transferencia de funciones relacionadas con la marina mercante, de 2020 a 2021 el ingreso propio de la Secretaría de Marina (SEMAR) ha crecido de \$1,094 mdp a \$5,398 mdp.

El negocio de la militarización representa un grave riesgo para la democracia mexicana. En primer lugar, es muy cuestionable que el gasto sea eficiente, pues pese a haber transferido enormes cantidades de recursos para que las FFAA participaran de la seguridad pública, las cifras oficiales muestran un incremento de homicidios del 341% entre 2006 y 2020. Frente a este escenario, vale la pena cuestionarse si la inversión en las carteras castigadas como las policías civiles, la procuración de justicia o incluso el medioambiente y los subsidios a los campesinos podría traer mayores frutos. Un ejemplo de dicho contraste es la transformación en el presupuesto destinado a justicia, que pasó de \$94,170 mdp en 2006 a \$110,770 mdp en 2021 en términos reales, lo que representa un incremento de tan solo 18%.¹⁵⁵ En segundo lugar, se viola de manera permanente el Estado de derecho al crear un estado de excepción en el que las FFAA operan sin tener que cumplir con la Constitución ni con el resto de los ordenamientos que rigen a la Administración

¹⁵⁴ Entiéndase “millones de pesos”.

¹⁵⁵ “Cuenta Pública”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado el 21 de febrero de 2022, <https://bit.ly/3NN9DOB>

Pública Federal, y sin recibir consecuencias. Aunado a esto, la opacidad con la que operan las FFAA incrementa el riesgo de corrupción e impide el proceso de rendición de cuentas, lo que vulnera los derechos políticos de los ciudadanos. Además, existe un desequilibrio entre los poderes respecto a la asignación de los recursos; si bien es facultad originaria del legislativo elaborar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), es el ejecutivo quien gobierna por decreto y destina los recursos a sus agendas prioritarias.

Finalmente, existe un desequilibrio en las relaciones cívico-militares; inclinar la balanza en favor de las FFAA supone revertir el principio de subordinación, aumentar la autonomía de los militares, tanto en términos de toma de decisión como de operación y presupuesto, e incrementar su poder político, permite que sustituyan a las autoridades democráticamente electas y que constitucionalmente detentan las funciones que les fueron arrebatadas.

Aumento en los presupuestos aprobados por el Congreso de la Unión destinados a las instituciones militares a costa de las carteras civiles

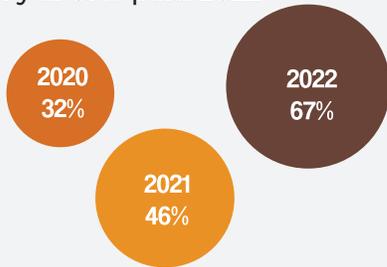
1

De 2006 a 2021, los recursos a cargo de la **SEDENA** han crecido en un **163%**, pasando al quinto lugar en presupuesto, por encima de la SCT, la SADER, la SHCP y la SEMARNAT.



3

Los recursos de la SSPC destinados a la GN pasaron del 32% en 2020 al 46% en 2021 y al 67% para 2022.



5

De transferirse la GN a la **SEDENA**, ésta podría tener un presupuesto de **\$151,000 mdp**, casi 6 veces el presupuesto de la Policía Federal en el año de su extinción (\$26,667.85 mdp).



7

Los policías estatales ganan en promedio **\$9,333 al mes**. De las 32 entidades federativas, todas les ofrecen seguro de vida, 26 seguro médico, 24 un fondo de ahorro para el retiro, 30 apoyos para las familias de policías caídos, 19 dan becas escolares para hijos de policías y sólo 12 estados proveen todas estas prestaciones.

8

A nivel nacional, policías municipales ganan en promedio **\$8,306 mensuales**.

- Si trabajan en municipios que recibían el Subsidio para la Seguridad de los Municipios (SUBSEMUN), percibían aguinaldo y prima vacacional (100%), seguridad social, acceso a fondo de vivienda y fondo de retiro (90%) y seguro de vida (29%).
- En los municipios que no recibían el SUBSEMUN, solo algunos contaban con seguridad social (70.82%), con un fondo para el retiro (23.89%), fondo para la vivienda (20.07%) y con un seguro de vida (8.24%)³.



2

De 2020 a 2021 los ingresos de la SEMAR han incrementado un **393%**.



4

En 2019 la GN recibió \$836 mdp, la Policía Militar \$1,022 mdp y la Policía Naval \$2,326 mdp. Para 2022 suman un presupuesto aprobado de \$80,042 mdp, más del doble del de la SEMAR y 83 veces el de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.



6

Los recursos asignados del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el D.F. (FASP) han disminuido de \$10,890 mdp en 2009 a \$7,255 mdp en 2022.



³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Resultados del Diagnóstico de salarios y prestaciones de policías estatales y municipales del país, 2016* <https://bit.ly/3AFQZFG>

Aumento en el sobre-ejercicio de recursos de acuerdo a la Cuenta Pública

1

La SEDENA sobreejerció \$24,300 mdp en 2020 y \$25,386 mdp en 2021, un 26% y 23% más de lo aprobado. Equivale a aproximadamente todo el presupuesto de la STPS en esos años.



2020
\$ SEDENA

+

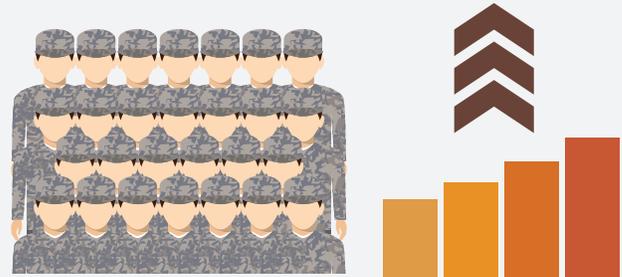
2021
\$ SEDENA

=

2020-2021
\$ STPS

2

La SEMAR sobreejerció \$7,758 mdp en 2017 y \$6,779 mdp en 2021, 26% y 20% más de lo aprobado. Cada cifra equivale a 900,000 becas Benito Juárez.



3

El presupuesto ejercido por la SEMAR aumentó de \$18,308 mdp en 2006 a \$40,184 mdp en 2021, un crecimiento del 119%.



4

En 2019, sin tener presupuesto aprobado, la GN ejerció \$836 mdp. En 2020 se le aprobaron \$3,842 mdp pero ejerció \$19,585 mdp. En 2021 ejerció sólo \$23,010 mdp de los \$33,589 mdp que se le asignaron. A pesar del subejercicio, en 2022 se le aprobaron \$57,047 mdp, equivalente a lo recibido por la SSPC en 2021 y 76 veces el presupuesto de 2022 de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas.

5

En 2021 el presidente anunció que la GN podría disponer de hasta \$50,000 mdp adicionales para concluir su consolidación hacia el 2023;⁴ sumados a su presupuesto aprobado de 2022, podría ejercer hasta \$107,000 mdp, que equivale al total aprobado para toda la SEDENA en 2021.

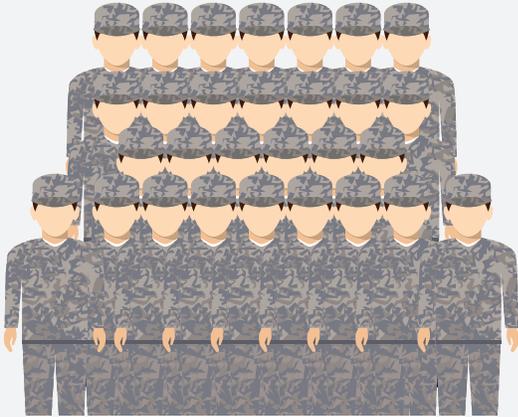


⁴ EFE, "AMLO anuncia 50,000 mdp adicionales para la Guardia Nacional", *El Financiero*, 25 de julio de 2021, <https://bit.ly/3MvjKYR>

Funciones inconstitucionales de las FFAA, con o sin sustento legal

1

Las 227 funciones civiles que se han transferido a las FFAA en los últimos 12 años equivalen a aproximadamente \$74,000 mdp.

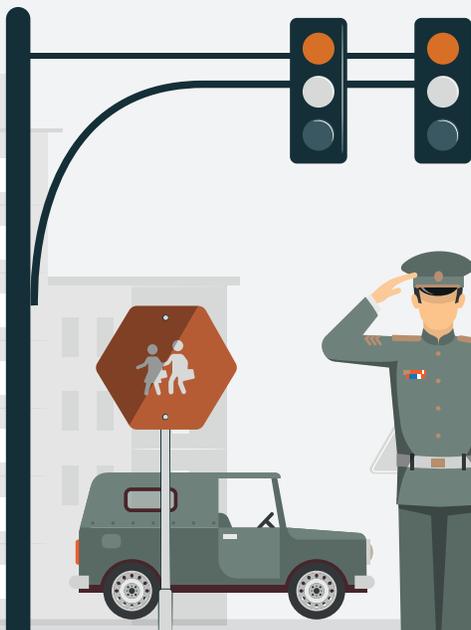
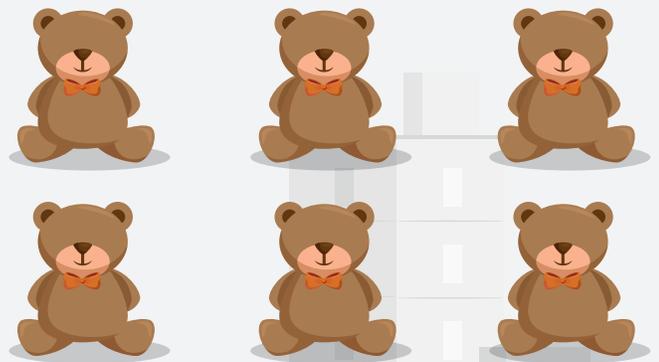


2

De los 33 proyectos de obra pública asignados por el gobierno federal a los militares entre 2009 y 2020, 23 fueron en la administración del presidente López Obrador, es decir, \$5,703 mdp transferidos, equivalente a 28 veces el dinero aprobado para el Fondo de Prevención de Desastres Naturales para el 2021 (\$200 mdp).

3

El gobierno federal ha transferido 29 tareas de seguridad pública a las FFAA (\$65,876 mdp), mientras que los estatales y municipales 49 (\$663 mdp). El total equivale a más de 6 veces el presupuesto pagado en servicios de guardería del IMSS en 2021.



Aprovechamiento y transferencia de recursos no previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

1

La Dirección General de Administración (DGA) de la SEDENA ha tenido un presupuesto aprobado menor a \$8,000 mdp hasta 2021. No obstante, ejerció \$22,741 mdp en 2019, \$26,476 mdp en 2020 y \$48,741 mdp en 2021, **acumulando \$76,079 mdp gastados sin aprobar**. La mayoría se destinó a la partida específica de aportaciones a fideicomisos públicos.

2019
\$22,741
mdp

2020
\$26,476
mdp

2021
\$48,741
mdp

2019
\$16,722 mdp



2020
\$22,408 mdp



2021
\$42,670 mdp



2

La partida específica de aportaciones a fideicomisos públicos no contaba con recursos hasta 2018. Sin tener presupuesto aprobado, ejerció \$16,722 mdp en 2019, \$22,408 mdp en 2020 y \$42,670 mdp en 2021 para ese concepto. Esta última cifra equivale a 5.8 veces el FASP y a 11 años del pago del Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública.



3

El año con mayor rendimiento del Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar había sido 2008 con \$159 mdp, hasta que alcanzó \$408 mdp en 2021. Con esta cantidad podría cubrirse el **sueldo promedio nacional de 4,093 policías municipales por un año**.

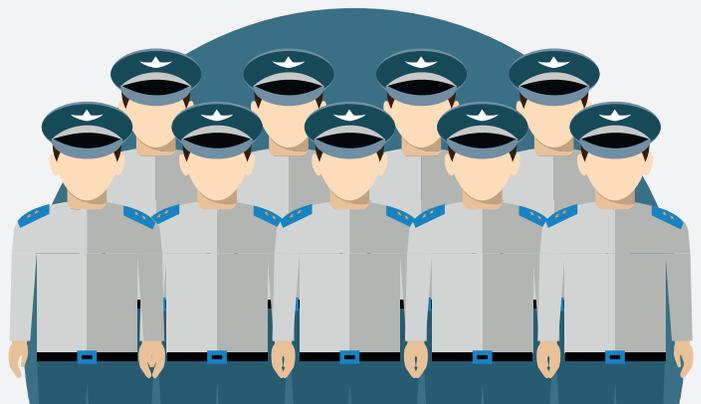


4

La Dirección General de Ingenieros incrementó su presupuesto en 2018 (\$5,523 mdp), 2019 (\$12,739 mdp) y 2020 (\$16,713 mdp), año en que gastó \$7,314 mdp sin aprobar (sobreejercicio del 78%). En el mismo periodo el monto ejercido de la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT disminuyó respecto al aprobado, subejerciendo 36% en 2018, 23.44% en 2019 y 36.34% en 2020, que se traduce en \$537,208 mdp.

5

El único ingreso propio que reporta la SEMAR es el concepto de "derechos, productos y aprovechamientos". A partir de la reforma a la marina mercante, pasó de \$1000 mdp en 2020 a \$5,397 mdp en 2021.



Los sobre-costos por coadyuvar en seguridad pública y los salarios de los titulares

1

En 2021, la GN gastó \$1,943 mdp en sueldos base, y \$9,908 mdp en compensaciones⁴ que retribuye a los elementos militares asignados de apoyo a la GN.



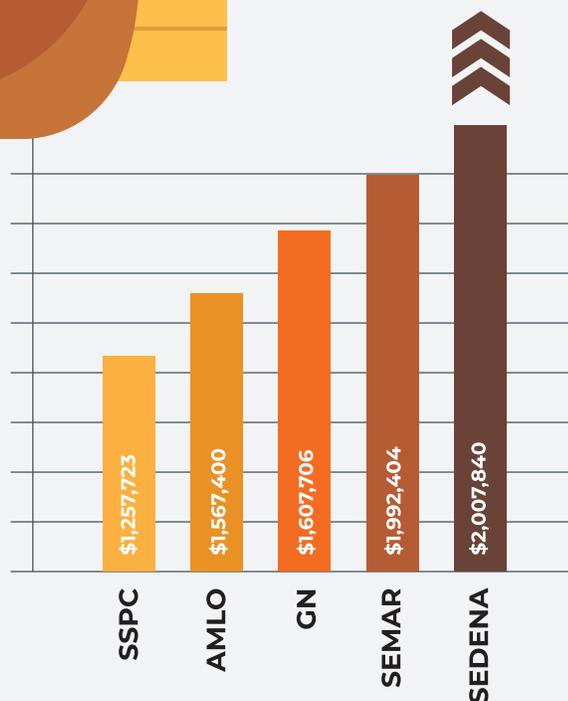
2

Por medio de la “Compensación por Servicios Institucionales a la GN”, en 2021 la GN pagó \$2,401 mdp a 61,112 elementos de la SEDENA y \$435 mdp a 16,708 elementos de la SEMAR. En suma, se podría cubrir el sueldo promedio mensual de hasta 303,867 policías estatales.



3

Teóricamente ningún servidor público debería recibir un sueldo superior al del presidente (\$1,567,400 anual⁵), pero el **titular de la SEDENA, Luis Crescencio Sandoval, reporta una remuneración anual de \$2,007,840; el de la SEMAR, José Rafael Ojeda, gana \$1,992,404; y el Comandante General de la GN, Luis Rodríguez Bucio, \$1,607,706.** En contraparte, la titular de la SSPC, Rosa Icela Rodríguez, superior jerárquica del Comandante General de la GN, reporta \$1,257,723 anuales, siendo la única que no supera el sueldo del presidente y no tiene adscripción militar.



⁵ SSPC. Respuesta a la solicitud de acceso a la información 332259822000222, 11 de febrero de 2022.

⁶ SFP. Declaración de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos. Andrés Manuel López Obrador, 27 de mayo de 2021.

Introducción

México está inmerso en un proceso de militarización que, aunque inició en la seguridad pública, se ha expandido a otras funciones civiles y se materializa a través de la reasignación y deformación de presupuestos públicos para empoderar a las FFAA. Gran parte de estos recursos son otorgados por el Poder Ejecutivo mediante prácticas como el uso desmedido y sistemático de las modificaciones presupuestales, violando el principio de representación; además, los militares se benefician de la utilización discrecional de estos recursos para obtener fuentes de ingresos propias o nuevas prestaciones. La consecuencia es la erosión de la democracia, pues por la falta de transparencia y la violación al principio de representación vulneran los derechos políticos de los ciudadanos y se genera un desequilibrio tanto en las relaciones cívico-militares como entre los poderes ejecutivo y legislativo respecto a la asignación de presupuestos.

El empoderamiento económico de las FFAA se puede constatar analizando el incremento de recursos asignados a la SEDENA, la SEMAR y la GN en detrimento de carteras civiles como la SSPC, la SCT, la SADER y la SEMARNAT. El Inventario Nacional de lo Militarizado, una investigación realizada por el Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas Región Centro (CIDE-PPD) y México Unido Contra la Delincuencia, detectó que en los últimos 12 años al menos 227 funciones civiles han sido transferidas a las FFAA; lo que equivale a aproximadamente \$74 mil mdp.¹⁵⁴ Actualmente, podemos ver a los militares y marinos patrullando calles, investigando delitos, administrando aduanas, realizando control migratorio, aplicando vacunas, atendiendo desastres naturales

154 “Inventario Nacional de lo Militarizado,” Plataforma de Proyección de Datos Abiertos, Programa de Política de Drogas del CIDE (CIDE-PPD), recuperado el 9 de febrero de 2012. <https://bit.ly/3v0kgXC>

e, incluso, limpiando el sargazo en las costas del Caribe mexicano.¹⁵⁵ En muchos casos, la legalidad y constitucionalidad de la transferencia de recursos y funciones es cuestionable pues, naturalmente, el incremento de poder económico también implica mayor poder político.

El presupuesto ocupa un papel central en el Estado porque distribuye el poder en el sector público;¹⁵⁶ es en la asignación del presupuesto donde se pueden ver claramente las prioridades de un país. Por esta razón, “su importancia supera los aspectos meramente técnicos y contables de equilibrio financiero, ya que se convierte en un instrumento clave de política económica que los gobiernos tienen para implementar medidas de estabilización, distribución y coordinación de la economía en su conjunto.”¹⁵⁷

En una democracia el presupuesto público debe atender a los intereses y necesidades de la población de manera transparente y con rendición de cuentas. El problema de entregar recursos a las FFAA es que no existen mecanismos reales que las obliguen a transparentar sus gastos ni que permitan fiscalización externa pues, si bien son sujetos obligados de la Ley de Transparencia, en la práctica pueden argumentar que este manejo de recursos es un tema de disciplina militar, así como dejar que su propio órgano interno de control —integrado por militares— determine si hubo fallas administrativas e imponga sanciones con frecuencia menores.

Al respecto, una investigación del periódico El País identificó, a través de solicitudes de información, que entre 2013 y 2019 el Ejército pagó \$2,371 mdp por concepto de bienes y servicios a 250 empresas que el SAT identifica como fantasmas. En este periodo la Secretaría de Función Pública amonestó solo a 21 miembros de la SEDENA, suspendió a tres por un mes e inhabilitó a uno por tres meses, sin revelar cargos o nombres de los militares; mientras que los órganos internos de la SEDENA sancionaron únicamente a 4 funcionarios —el jefe de una fábrica de cartuchos, el jefe del grupo de ingeniería de esa fábrica, el jefe de la sección de planeación de la jefatura de adquisiciones y un integrante de la sección de contratos— cuyas identidades están reservadas por “seguridad nacional”, ninguno de ellos era un alto mando y la sanción se limitó a una suspensión temporal de 6 meses.¹⁵⁸

155 Frida Ibarra, *Transferencia de facultades a las fuerzas armadas 2018-2020* (México: México Unido Contra la Delincuencia, 2021) <https://bit.ly/3PJelJ7>

156 Marco Bisogno y Beatriz Cuadrado-Ballesteros, “Budget transparency and governance quality: a cross-country analysis”, *Public Management Review* (2021): 2. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1916064>

157 Manuel Díaz Flores, et al., “El proceso presupuestario en México,” *Revista Universo Contábil* 7, no. 1 (enero-marzo 2011): 146. <https://doi.org/10.4270/ruc.2011109>

158 Zorayda Callegos, “El Ejército mexicano desvió 156 millones de dólares a empresas fantasma entre 2013 y 2019”, *El País México*, 25 de agosto de 2020, <https://bit.ly/3IoIsZ5>

Además, dado que el dinero público es un recurso finito, cada peso que se va a las instituciones castrenses es un peso menos para las instituciones civiles; así, aumentar el poder económico de las primeras impide que las segundas se fortalezcan y cumplan sus fines, reforzando una percepción negativa de la sociedad que alimenta el discurso de que solo los militares pueden cumplir con las funciones del Estado.

El aumento en el presupuesto de las FFAA se ha realizado principalmente por el PEF, lo elabora el Ejecutivo Federal por medio de la SHCP para ser aprobado antes del 15 de noviembre de cada año, describe la cantidad y distribución de los recursos públicos de los tres poderes, de los organismos autónomos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales en los diferentes programas, proyectos, oficinas de gobierno y demás.¹⁵⁹

Sin embargo, el Poder Ejecutivo utiliza también otra herramienta: las adecuaciones o modificaciones presupuestarias.¹⁶⁰ Aunque teóricamente el PEF establece el presupuesto del gobierno, en la práctica se torna más simbólico que obligatorio, pues gracias a las adecuaciones presupuestarias es posible modificar los montos a lo largo de su ejercicio; las causas de estos cambios son diversas, pueden ir desde cuestiones ajenas a las decisiones del gobierno —como pandemias y crisis económicas internacionales— hasta necesidades inmediatas sustentadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

De conformidad con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las adecuaciones solo deben reportarse cuando su variación sea mayor al 5% del presupuesto total del ramo. En este contexto, si consideramos que el presupuesto del ramo número 7 para Defensa Nacional en el año 2022 es de \$104,107 mdp, quiere decir que las modificaciones menores a \$5,205 mdp no se deben reportar. Y, si bien la Cámara de Diputados *puede* emitir una opinión con relación a las mismas, es solamente una facultad potestativa sin efecto legal alguno.¹⁶¹ En este sentido, a nivel comparado, México se encuentra en una situación excepcional, pues es de los pocos países de la OCDE donde se puede modificar el presupuesto aprobado sin límite y sin necesitar el visto bueno del Legislativo.¹⁶²

“Cada peso que se va a las instituciones castrenses es un peso menos para las instituciones civiles; así, aumentar el poder económico de las primeras impide que las segundas se fortalezcan y cumplan sus fines”

159 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, art. 42, frac. V.

160 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, art. 2, frac.

161 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, art. 2, frac.

162 OECD, *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries* (París: OECD, 2014): 144. <https://bit.ly/3zdZWEF>

Con esta herramienta, el Ejecutivo logra transferir los recursos en favor de dependencias que considera prioritarias —como SEDENA, SEMAR y GN— sin necesidad de recurrir a la Cámara de Diputados. El problema es que ésta es una franca violación al principio de representatividad y al equilibrio de poderes, pues las modificaciones que hace el Ejecutivo no son por montos menores ni responden a medidas excepcionales; y si bien las adecuaciones presupuestarias son legales, su uso desmedido implica en los hechos, en el caso de algunas dependencias y/o partidas, la sustitución del presupuesto aprobado por los legisladores.

A lo anterior se suma la opacidad de las FFAA, quienes recurren sistemáticamente a clasificar y resguardar la información de sus dependencias bajo el argumento de que “no se comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional” sin dar mayor justificación. Una muestra de esto es el informe de sesiones del Comité de Transparencia de la SEDENA¹⁶³ del 2021, según el cual, de 273 solicitudes en materia de acceso a la información, 213 respuestas fueron reservadas y en el resto se determinó que la información era inexistente, todas ellas aprobadas por unanimidad de votos.¹⁶⁴

Este fenómeno de la clasificación de la información, lejos de estar justificado por razones de seguridad, tiene su origen en la propia composición del sistema de transparencia. De acuerdo a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,¹⁶⁵ la reserva de información debe justificarse por el Comité de Transparencia del propio sujeto obligado (que, en este caso, está conformado por los mismos militares) a través de la prueba del daño, donde tiene que demostrar que la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable al interés público o la seguridad nacional, y que dicho riesgo supera al interés público general de que se difunda.

Si bien la prueba del daño surge como una herramienta para ponderar el derecho de acceso a la información y la obligación de protección a la seguridad nacional, existe un conflicto de interés de las FFAA para reservar la información que se les solicita. Además, se suma la falta de profesionalización, voluntad y disposición de los servidores públicos, ya que en los hechos la dependencia utiliza respuestas prefabricadas para negar las solicitudes de acceso a la información.

163 Los tres integrantes del Comité de Transparencia de la SEDENA son militares de acuerdo con la información pública disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia.

164 “Información pública,” Plataforma Nacional de Transparencia, recuperado el 15 de octubre de 2021, <https://bit.ly/PNTInfopublica>

165 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, art 114.

Por ello, rastrear y evaluar el uso de los recursos públicos se vuelve sumamente complicado. En primer lugar, el uso de las modificaciones presupuestales nos impide confiar en que el presupuesto llegará al destino para el que fue aprobado en un inicio. En segundo lugar, los obstáculos en el acceso a la información implementados por las autoridades castrenses nos dificultan conocer con precisión la calidad del gasto público y sus beneficiarios.

La transparencia es esencial para el funcionamiento de una democracia, sobre todo si se reconoce el acceso a la información como un derecho de su población; permite a las y los ciudadanos corroborar que el gobierno realmente defienda los intereses públicos y, en caso de que falte a este deber, puedan aplicar las sanciones adecuadas, reeligiendo solo a aquellos gobernantes que atiendan sus verdaderas necesidades.¹⁶⁶ De esta manera la transparencia está asociada con la legitimidad de la democracia representativa, a través de ella la ciudadanía puede informarse sobre las acciones y decisiones tomadas por el gobierno, cuestión esencial para impulsar la rendición de cuentas.¹⁶⁷

Solo en los regímenes democráticos la sociedad puede cuestionar y contrastar los datos gubernamentales, de ahí que la ausencia de transparencia efectiva —por la falta de información o la mala calidad de la misma— debilita los mecanismos de rendición de cuentas que permiten responsabilizar a las autoridades por sus acciones. A su vez, en un entorno de democracia existe mayor disponibilidad de información sobre los negocios públicos, por consiguiente, es más sencillo detectar prácticas de corrupción y exigir la penalización de aquellos involucrados en actos ilegales.

En este sentido, las consecuencias de no contar con información efectiva sobre el presupuesto implican fomentar la opacidad, la disminución de la credibilidad en las políticas públicas y el aumento de comportamientos ilegales como la corrupción. En otras palabras, la transparencia presupuestaria evita prácticas como el uso de recursos públicos para intereses privados e incluso impacta sobre la calidad de la gobernanza, en tanto influye en la percepción de los servicios públicos y en la formulación e implementación de políticas, así como en la credibilidad del compromiso de un gobierno para cumplirlas.¹⁶⁸

166 Robson Zuccolotto & Marco A. C. Teixeira, “Budgetary Transparency and Democracy: The Effectiveness of Control Institutions” *7 International Business Research* 6 (2014). <https://doi.org/10.5539/ibr.v7n6p83>

167 Teresa M. Harrison & Djoko Sigit Sayogo, “Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study,” *Government Information Quarterly* 31, no. 4 (2014). <https://bit.ly/3PDbiHB>

168 Bisogno y Cuadrado-Ballesteros, “Budget transparency and governance quality”.

Debido a todo lo anterior, aunado al trato excepcional que el Poder Ejecutivo le da a las FFAA y a las herramientas institucionales que han obtenido en este largo proceso, la militarización se ha convertido en un negocio por el cual **obtienen ingresos, beneficios y prestaciones; además de darles más poder, obstaculizan el proceso de rendición de cuentas y vulneran el equilibrio de poderes, y al ser tan redituable para los cuerpos castrenses tienen incentivos para continuar haciéndolo.**

“Además de darles más poder, obstaculizan el proceso de rendición de cuentas y vulneran el equilibrio de poderes”

Al respecto, en México Unido Contra la Delincuencia realizamos este informe con el objetivo de poner la lupa sobre el presupuesto aprobado y ejercido por las FFAA durante el periodo de 2006 a 2022, con especial énfasis en la administración del presidente López Obrador. Si bien es un primer acercamiento, se trata de un ejercicio necesario y urgente, deseamos que sirva como un instrumento para fomentar el involucramiento de la sociedad en la lucha por detener y revertir el proceso de militarización en el país, sujetar efectivamente a las FFAA a los controles constitucionales vigentes y fortalecer gradualmente a las autoridades civiles.

Para ello, el documento se divide en cuatro capítulos: el primero, en el que se explica la manera en que se han transferido una gran cantidad de funciones civiles a las FFAA; un segundo donde se aborda la deformación del presupuesto público que causa la militarización de dichas funciones; un tercero donde se presentan ejemplos concretos de cómo funciona el negocio de la militarización y los beneficios que han obtenido las FFAA a partir de él y, finalmente, un cuarto donde profundizamos sobre su impacto y los riesgos que representa para nuestra democracia.

Metodología

Puesto que el objetivo de este reporte es detectar, entender y explicar cómo funciona el negocio de la militarización, nos enfocamos en identificar y estudiar las tendencias presupuestales de las siguientes dependencias: 1) la SEDENA 2) la SEMAR y 3) la SSPC, que si bien es una dependencia civil, importa por tener bajo su mando a la GN, una corporación militarizada. Adicionalmente, se analizan las instituciones y materias que se adelgazan a partir de la nueva distribución de recursos.

Para tal efecto, se estudió el presupuesto público y sus discrepancias entre lo aprobado y lo pagado, con un especial énfasis en las materias donde hubo una transferencia de funciones. Con el fin de concretar los hallazgos, se revisaron a profundidad unidades responsables y partidas específicas. A pesar de que dichas discrepancias se encuentran generalizadas, nos enfocamos en aquellos casos que consideramos más preocupantes, localizando, primero, las discrepancias más grandes dentro de las partidas específicas y, posteriormente, evaluando nuestro interés en la misma tomando en cuenta el tamaño relativo de la discrepancia, el cambio con relación a años pasados, el destino del gasto y/o la ausencia de una justificación razonable. Además, por medio de solicitudes de acceso a la información recabamos datos que nos permitieron tener una visión más completa del problema.

Para realizar este reporte, se utilizaron principalmente los datos abiertos del PEF y la Cuenta Pública proporcionados por Transparencia Presupuestaria de la SHCP.¹⁵⁴ De forma excepcional, cuando los datos se encontraban incompletos, recurrimos a otras fuentes de información como las páginas oficiales de las cuentas públicas —ya que

154 “Datos Abiertos,” Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto, recuperado el 7 de febrero de 2022, <https://bit.ly/TPDatosAbiertos>

los datos abiertos llegan hasta 2008—, la plataforma nacional de transparencia¹⁵⁵ y a diversas solicitudes de información. Asimismo, todas las declaraciones patrimoniales aquí citadas fueron recuperadas de DeclaraNet, página de la Secretaría de la Función Pública (SFP).¹⁵⁶ Los datos recuperados se encuentran actualizados hasta el PEF del cuarto trimestre de 2021 y el PEF aprobado para 2022. Por otra parte, se debe considerar que las cuentas públicas hasta 2013 utilizan el “monto ejercido”, mientras que en los años posteriores se utiliza el “monto pagado”, pues hubo un cambio en la nomenclatura de los datos abiertos. Finalmente, todos los datos nominales fueron ajustados a precios reales de 2020. Para ello se utilizó el deflactor proporcionado por el INEGI,¹⁵⁷ así como los Criterios Generales de Política Económica 2022.¹⁵⁸



155 “Información pública,” Plataforma Nacional de Transparencia, recuperado el 28 de febrero de 2022, <https://bit.ly/PNTInfopublica>

156 “Declaranet”, SFP, recuperado el 27 de febrero de 2022, <https://declaranet.gob.mx/>

157 “Sistemas de Cuentas Nacionales de México”, INEGI, recuperado el 10 de enero de 2022, <https://bit.ly/SistemadeCuentasNacionales>

158 SHCP, *Criterios Generales de Política Económica 2022*, (México: SHCP, 2022), <https://bit.ly/CriteriosPE>

Capítulo I:

Militarización en México

La militarización es el proceso por el cual los gobiernos deciden aumentar la presencia, poder y facultades de las FFAA en tareas que son propias de autoridades y actores civiles. Específicamente para la seguridad pública, Ignacio Cano identificó que la militarización es un proceso que incluye la participación de militares en tareas de seguridad pública en apoyo a policías o de manera autónoma con elementos activos o retirados, el nombramiento de oficiales militares en puestos claves de la seguridad pública, la subordinación de policías a autoridades militares de tal manera que éstas tomen las decisiones estratégicas y ejecuten las políticas públicas, y la adopción de características militares en la estructura, organización y cultura de agencias civiles de seguridad pública.¹⁵⁴ Si bien tiene diferencias con la militarización en la administración pública, estos aspectos también forman parte de la misma, especialmente el nombramiento de oficiales en puestos de liderazgo y la subordinación de civiles a autoridades militares.

Es importante partir de esta definición, en la medida en que la actual militarización de la administración pública tiene sus orígenes en un proceso de militarización de la seguridad pública que comenzó mucho antes. Durante el régimen priista, los militares tuvieron un papel fundamental en la represión de movimientos sociales, la preservación del orden y la ejecución de operativos antidrogas.¹⁵⁵ Desde la década de 1940, las FFAA habían sido un pilar fundamental en la estrategia antidrogas del país, su participación se aceleró en la década de 1970 por presiones de Estados Unidos. Prueba de ello son operativos como la Operación Cóndor en 1977, la cual implicó una movilización a gran escala de elementos militares y recayó de manera

¹⁵⁴ Lisa María Sánchez Ortega, *Militarización y pandemia en México* (México: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2020), <https://bit.ly/SanchezPandemia>

¹⁵⁵ Thomas Rath, *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920-1960* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2013).

operativa, estratégica y comunicativa en altos mandos del Ejército. Asimismo, desde 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) permitió la participación de las FFAA en tareas de seguridad pública, siempre que el presidente considerara que había una amenaza a la seguridad interior que podría requerir de una suspensión de garantías de no ser enfrentada de inmediato.¹⁵⁶

Es en el sexenio de Felipe Calderón donde realmente se profundiza el proceso de militarización de la seguridad pública como la definimos previamente; este gobierno marcó un antes y un después en la estrategia, pasando de operativos castrenses temporales con objetivos definidos a una estrategia de despliegue permanente de las FFAA. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el gobierno afirmó que el crimen organizado representaba una amenaza a la seguridad nacional, por lo que era necesaria la colaboración con las FFAA, adoptó una política con el objetivo de “asegurar y garantizar el Estado de derecho” mediante el “combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”. Para lograrlo, el gobierno propuso implementar una política que coordinara esfuerzos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo, en la que los militares fueron un pilar fundamental.¹⁵⁷ El Plan no incluyó un diagnóstico que justificara que el crimen organizado representaba una amenaza de seguridad nacional, ni explicó cómo traducir estos objetivos abstractos en políticas concretas; en cambio, abrió la puerta a que los militares participaran en enfrentamientos directos con grupos del crimen organizado, por medio de operativos en los que comenzaban a suplantar a las policías y presentaban formas más agresivas actuar.

Si bien hubo muchos operativos distintos, el proceso de militarización se mostró claramente con la participación de las FFAA en los operativos conjuntos, descritos de manera oficial como esfuerzos de cooperación con autoridad local, aunque en la práctica funcionaban como una política por la cual las FFAA suplantaban a las policías locales. Incluso contradiciendo el discurso oficial, documentos como el Plan Nacional de Seguridad Pública no contemplaban a fuerzas estatales o municipales en la implementación de estos operativos. A pesar de que los datos oficiales de operativos deberían dar una idea sobre la presencia militar en el país, una comparación de éstos con una base de datos de enfrentamientos reportados en medios encontró inconsistencias entre los estados donde el gobierno reconocía

156 Para más información sobre los aspectos legales de este proceso consultar Lisa María Sánchez Ortega, *La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales* (México: Friedrich-Ebert-Stiftung. 2020), <https://bit.ly/3seXHxp>; Sandra Serrano, “La SCJN y la militarización del país: una justificación con forma legal. Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 01/1996” en Pedro Salazar, Roberto Niembro Ortega y Carlos Ernesto Alonso Beltrán, eds., *Diez sentencias emblemáticas de la Suprema Corte*, (IIJ UNAM), <https://bit.ly/3seaBf0>; Carlos Galindo López et al., *Seguridad interior: elementos para el debate*, Temas Estratégicos no. 39 (México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2017), <https://bit.ly/33OORgy>

157 Presidencia de la República, *Plan nacional de desarrollo 2007-2012*. (México: Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007), <https://bit.ly/3t84ngd>

la presencia militar y los estados donde militares participaron en enfrentamientos. Así, aunque la SEDENA reconoció operativos en 11 estados hasta 2012, la base de datos muestra enfrentamientos del Ejército en 27 de los 32 estados; además, en 9 de los 11 estados, la base tenía información sobre enfrentamientos previos al comienzo del operativo.¹⁵⁸

La magnitud que implicó la estrategia militar puede notarse en las cifras. A nivel nacional, el país pasó de tener 37,253 soldados desplegados en 2006 a 52,690 para 2011, y de un operativo con participación de la SEDENA en 2006 a 71 en 2011.¹⁵⁹ El gobierno integró 650 bases de operaciones mixtas en los estados de Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, México, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa y Veracruz. También hubo una transferencia de 7,500 elementos del Ejército y 2,500 de la Armada a la Policía Federal.¹⁶⁰ Asimismo, por medio de la Iniciativa Mérida, el gobierno mexicano recibió apoyo estadounidense para implementar estas políticas en forma de equipamiento y entrenamiento para enfrentar al crimen organizado y el tráfico de drogas, que sumaría un total de \$2,745.9 millones de dólares entre 2008 y 2017. Para 2012, el gobierno había recibido \$1,972.1 millones de dólares de esta iniciativa, de los cuales \$428.7 millones se destinaron directamente a apoyos a las fuerzas castrenses.¹⁶¹

La magnitud de su fracaso también es notable en las cifras. Si bien el gobierno celebró en su último informe que lograron detener a 22 de los 37 presuntos criminales más peligrosos de acuerdo con una lista publicada por la PGR en 2009,¹⁶² esto no tuvo efectos sobre el tráfico ilegal de drogas. Para cuando concluyó el sexenio, el 95% de la cocaína consumida en Estados Unidos seguía pasando por México y los principales proveedores de anfetaminas y marihuana para el mercado estadounidense seguían siendo organizaciones mexicanas.¹⁶³ En el tema de la reducción de la violencia, la falta de planeación y dirección de la estrategia fue todavía más notable. De los estados que tuvieron un despliegue militar, solo Guerrero y Michoacán habían tenido aumentos en sus homicidios antes del despliegue, y

158 Laura Atuesta. "Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate al crimen organizado", Laura Atuesta y Alejandro Madrazo Lajous, eds., *Las violencias: en busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas* (México: CIDE, Coyuntura y Ensayo Publisher, 2018) <https://bit.ly/3BJqHR7>

159 Catalina Pérez-Correa, "México 2006-2012: una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal". *Derecho en Acción*, 8 de diciembre de 2015, <https://bit.ly/3tngzd9>

160 César Octavio Pérez Verónica, "La cuarta transformación y la militarización de la seguridad pública: la Guardia Nacional", *Análisis Plural*, octubre 2019, <https://bit.ly/3heQAP8>

161 Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, U.S. *Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Report 7-5700, 2017, 11. <https://bit.ly/3NReMF5>

162 Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno* (México: Presidencia de la República, 2012), <https://bit.ly/3vbAYUU>

163 Institute of Politics, *The War on Mexican Cartels. Options for U.S. and Mexican Policy-Makers* (Cambridge: Harvard University Press, 2012), <https://bit.ly/3hcgLpN>

exceptuando a Michoacán, todos sufrieron de un aumento en las tasas de homicidio inmediatamente después de los operativos. El despliegue de militares en el país no redujo la violencia, al contrario, contribuyó a agravarla de manera significativa.¹⁶⁴ Todo esto además estuvo acompañado de un aumento en las quejas dirigidas a la SEDENA por violaciones a los derechos humanos, pasando de 182 quejas en 2006 a 1,695 en 2011,¹⁶⁵ mientras que entre enero de 2014 y mayo de 2022 se han sumado 3,944, sin tomar en cuenta las reportadas contra la GN y la SEMAR.¹⁶⁶



164 Carlos Galindo López, *Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico*, Temas Estratégico no. 37 (México: Instituto Belisario-Senado de la República, 2016), <https://bit.ly/3vf9zS8>

165 Pérez-Correa, "México 2006-2012".

166 "Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos", CNDH, recuperado el 11 de julio de 2022. <https://bit.ly/3P1auMO>

A pesar del fracaso de esta estrategia para reducir la violencia, los siguientes gobiernos profundizaron la militarización, incluso si en campaña propusieron un cambio distinto, como es el caso del expresidente Enrique Peña Nieto, quien prometió romper con la estrategia confrontativa del gobierno pasado, regresar a los militares a los cuarteles y darle un carácter civil a su estrategia de seguridad. Para este propósito creó la Gendarmería Nacional, una institución policial que tendría 40 mil elementos con entrenamiento militarizado y un liderazgo civil por parte de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). En principio, el objetivo era que el cuerpo tuviera el entrenamiento y los recursos para enfrentar al crimen organizado, pero una formación de carácter civil que le permitiera mantener cercanía con la ciudadanía y atender necesidades de las comunidades.¹⁶⁷

El entonces presidente prometió retirar al Ejército de las calles, reemplazándolo con los gendarmes en las tareas de seguridad pública que actuarían con un enfoque diferente. Sin embargo, pronto se hizo evidente que el cuerpo no cumpliría sus objetivos. En su primer año, 74.7% del presupuesto asignado a la Gendarmería Nacional se fue en la compra de armamentos, municiones y vehículos, y menos del 8% se fue en la capacitación. Además, tan solo se reclutaron 5 mil elementos de los 10 mil que se planeaba reclutar en ese periodo, y la mayoría pertenecían a las FFAA.¹⁶⁸ Asimismo, nunca se emitió un marco jurídico que estableciera sus funciones, límites o manera de operar, por lo que los objetivos iniciales de aproximación y atención a las necesidades de comunidades locales se quedaron cortos ante un cuerpo que operaba más con la lógica de enfrentamientos y patrullaje de las FFAA.

Por ello, en la realidad este gobierno no presentó una alternativa a la militarización, y en cambio profundizó la dependencia de las FFAA para realizar tareas de seguridad. Más grave aún, esta propuesta borró la línea entre los cuerpos policiales y militares al crear unidades policiales con el objetivo de combatir y destruir a un enemigo. Las cifras muestran este cambio en la estrategia, de tal manera que, tras una reducción a 34,529 soldados desplegados en 2013, para 2014 los militares desplegados siguieron creciendo con 35,615; llegaron a 37,142 en 2015; alcanzaron 51,094 en 2016 y contabilizaron 54,980 al cierre del sexenio.¹⁶⁹ Por otro lado, mientras que hubo una negociación inicial por el supuesto cambio de estrategia de los recursos asignados por medio de la Iniciativa Mérida, ésta continuó y el gobierno estadounidense envió más de \$850 millones de dólares en el marco de este programa entre 2013 y 2018.

167 Marcos Pablo Moloeznik, "Las fuerzas armadas de México bajo la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018): ¿cambio o continuidad?" *Revista del CESLA*, no. 20 (2017): 261-82. <https://bit.ly/3of1RCB>

168 Tania L. Montalvo. 2014 "Armamento y municiones, la prioridad en el primer presupuesto de la Gendarmería", *Animal Político*, 28 de enero de 2014, <https://bit.ly/3Hy4uqm>

169 Zósimo Camacho, "Elecciones militarizadas". *Contralínea*, 22 de junio de 2018, <https://bit.ly/3pb1kTe>

En este caso, se eliminó el rubro de transferencias directas a los militares, y ambos gobiernos afirmaron que los recursos se orientaron principalmente al mejoramiento del sistema penitenciario y la transición a un sistema penal acusatorio. Sin embargo, no hay cifras que puedan dar certeza sobre qué proporción de los recursos quedaron destinados a estas tareas y qué tantos fueron usados por las FFAA.¹⁷⁰

Con respecto al desempeño, la situación tampoco mejoró bajo esa administración; aunque en los primeros años las cifras de homicidio tuvieron una tendencia a la baja —pasando de 23,063 en 2014 a 20,013 en 2015—, para 2016 volvieron a aumentar y el sexenio concluyó con 36,687 homicidios, la cifra más alta en la historia reciente.¹⁷¹ En el tema de derechos humanos la situación siguió deteriorándose, hecho que se refleja particularmente en la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en septiembre de 2014. En este caso, el gobierno promovió una versión que atribuía toda responsabilidad a integrantes de Guerreros Unidos y a la policía local, y obtuvo confesiones por medio de tortura para pretender cerrar el caso, rechazando cualquier posibilidad de participación de los militares. Años después, sabemos que los militares estaban monitoreando a Guerreros Unidos durante la desaparición, e incluso hay testimonios que indican que interrogaron a algunos de los estudiantes antes de entregarlos a una célula de esa organización para su asesinato.¹⁷²



170 Arturo Santa Cruz, “La política de Enrique Peña Nieto hacia América del Norte: normalización e institucionalización”, *Foro Internacional* 59, no. 3 (2019). <https://doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2638>

171 “Defunciones por homicidio” INEGI, actualizado el 28 de octubre de 2021. <https://bit.ly/33O5Kbb>

172 Pablo Ferri, “El Ejército monitoreó a Guerreros Unidos durante el ataque contra los normalistas de Ayotzinapa”. *El País México*, 2 de octubre de 2021, <https://bit.ly/3C5z2il>

El fracaso de esta estrategia para reducir la violencia y las violaciones a derechos humanos llevaron a que hubiera sectores muy críticos de la participación militar en estas tareas. Ante estas críticas, sumadas a la falta de protección legal en las tareas de seguridad, las mismas FFAA comenzaron a exigir la creación de un marco jurídico que regulara su participación en tareas de seguridad y les diera certeza legal en su actuación. Así, Salvador Cienfuegos, titular de la SEDENA, amenazó con regresar a todos sus elementos a los cuarteles si no se les daba un marco legal que respaldara su participación.¹⁷³ El hecho de que estas exigencias se realizaran públicamente y desde las propias élites militares mostró el mayor protagonismo político de las FFAA y reflejó su empoderamiento, producto de un proceso de militarización política más profundo.

En este contexto, el gobierno presentó la Ley de Seguridad Interior para normalizar la militarización de la seguridad y ampliar las facultades del Ejecutivo para pedir la participación del Ejército. La ley fue criticada por la sociedad civil porque justificaba la participación de las FFAA en tareas de protección para garantizar la “seguridad interior”, un concepto deliberadamente amplio que permitía hacer un uso discrecional de las FFAA. Con esta reforma, el presidente quedaba facultado para movilizar al Ejército en una zona del país por un tiempo indefinido declarando una situación de emergencia sin tener que consultar al Poder Legislativo ni a los gobernadores estatales, y sin estándares sobre qué constituía dicha emergencia. Una vez declarada esta situación, se asignaba a un comandante para dirigir y coordinar las acciones orientadas a la seguridad, y las autoridades civiles del estado, municipio o demarcación territorial estarían subordinadas al mando militar.

Esta Ley concentraba el poder en el presidente y ampliaba sus facultades para hacer uso de las FFAA, al mismo tiempo que les daba certeza jurídica de que su participación era legal y que estarían protegidas de acusaciones por violaciones de derechos humanos. Ambas cámaras aprobaron la Ley, pero ésta fue impugnada ante la SCJN por una oposición unida de la sociedad civil, el gobierno de Chihuahua, el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), el municipio de Cholula, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal y la minoría parlamentaria de Movimiento Ciudadano. La Corte analizó la Ley y el 15 de noviembre de 2018 determinó que era inconstitucional por normalizar la participación de las FFAA en tareas de seguridad pública.¹⁷⁴ Esto detuvo, por lo menos en ese momento, el último intento de legalizar la militarización de la seguridad pública, aunque desde entonces ha continuado por otros mecanismos.

173 Redacción Expansión, “El Ejército pide dejar el combate al crimen y regresar a los cuarteles”, *Expansión*, 9 de diciembre de 2016, <https://bit.ly/3HUyk8G>

174 Lisa María Sánchez Ortega, *La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales*. (México: Friedrich-Ebert-Stiftung. 2020). <https://bit.ly/3seXHxp>

A pesar de que la militarización comenzó en la década de los 40, ésta se ha profundizado de manera todavía más drástica en el gobierno del presidente López Obrador, incluso tras haber propuesto un cambio al respecto. Desde la oposición, el presidente tomó una posición crítica a la participación de las FFAA en tareas de seguridad pública, en campaña criticó la estrategia de la guerra contra el narcotráfico por los cientos de miles de víctimas que había dejado y por su fracaso para reducir la violencia en el país, además de que prometió regresar a las FFAA a sus cuarteles.¹⁷⁵

Sin embargo, tras llegar al poder, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció el eje de su estrategia de seguridad: la creación de la GN, un cuerpo nominalmente civil, pero de entrenamiento, estructura y mando militares, que tendría el apoyo directo de militares por lo menos hasta 2024, y que sustituiría a la Policía Federal. Si bien las FFAA iban a participar solo en apoyo a la GN mientras ésta se consolidaba, a 2 años de su creación se han vuelto más dependientes, al punto en que el presidente ha propuesto llevar a cabo una reforma constitucional para integrarla formalmente a la SEDENA.¹⁷⁶

Esta nueva política ha implicado un mayor despliegue de militares en comparación con otros gobiernos. Al 20 de enero de 2022, la SEDENA reportó que había desplegado un total de 148 mil 537 elementos del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, casi el triple que en las cifras máximas de los gobiernos pasados. Esto sin contar los 59 mil 550 elementos de la Marina y las 104 mil 496 fuerzas operativas de la GN, que continúa estando integrada principalmente por militares.¹⁷⁷ Además, un cálculo más reciente del monitoreo permanente del programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México contrasta estas cifras, y calcula que en realidad hay 239,865 militares desplegados en el país, 7 veces más que en gobiernos pasados.¹⁷⁸

Otro cambio importante con respecto a la militarización en comparación con gobiernos anteriores es la variedad de funciones que llevan a cabo. Actualmente podemos ver a los militares y marinos investigando delitos, construyendo grandes proyectos de infraestructura, administrando aduanas, haciendo control migratorio, aplicando vacunas, incluso, limpiando el sargazo en las costas del caribe mexicano.¹⁷⁹

175 Néstor González, “Regresaré al Ejército a los cuarteles: AMLO”, *Periódico Zócalo*, 29 de marzo de 2017, <https://bit.ly/3vMzS2m>

176 Melissa Galván, “La Guardia Nacional de AMLO: de cuerpo civil a formar parte de la Sedena,” *ADNPolítico*, 16 de junio de 2021, <https://bit.ly/34YKAYz>

177 Presidencia de la República, “Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 20 de enero de 2022”, Gobierno de México, 20 de enero de 2022, <https://bit.ly/3RkfqOj>

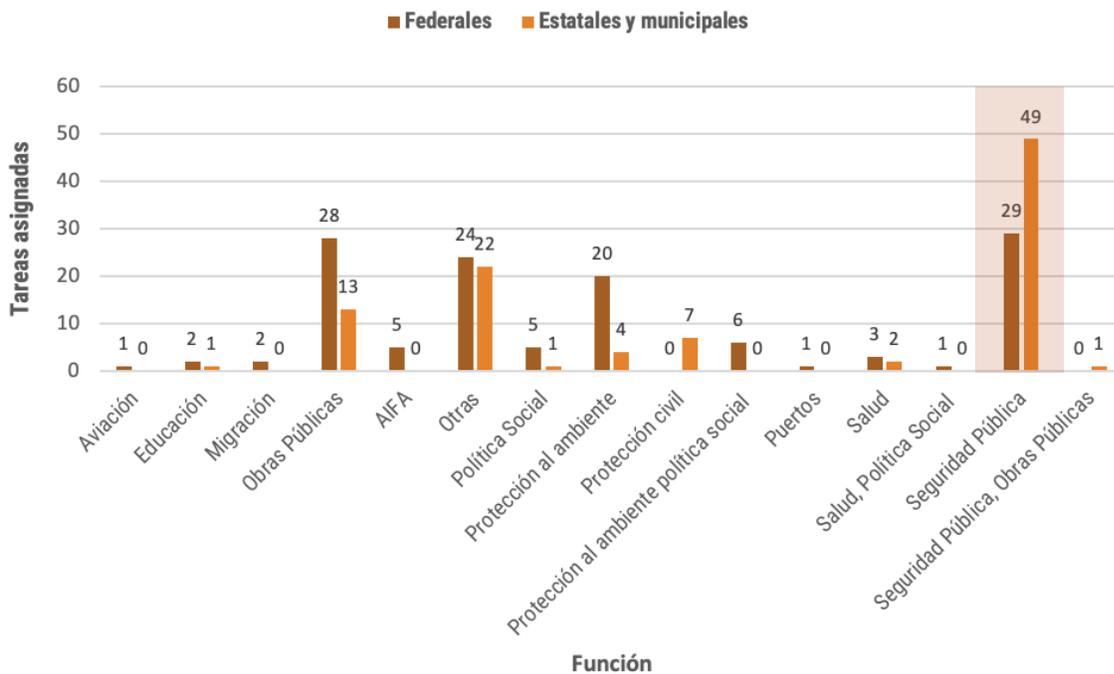
178 Ernesto López Portillo, “De Fox a AMLO, siete veces más militares en las calles”, *Animal Político (blog)*, 13 de junio de 2022, <https://bit.ly/3AMsHK0>

179 Ibarra, *Transferencia de facultades a las fuerzas armadas 2018-2020*.

Una forma de notar la magnitud que han implicado estos cambios son las tareas transferidas a las FFAA entre 2009 y 2020, identificadas por el Inventario Nacional de lo Militarizado. De las 127 funciones civiles que el gobierno federal le ha transferido a las FFAA desde el 2007, 70 de ellas, más de la mitad, corresponden al sexenio de López Obrador. Sobre las 100 funciones que han transferido los gobiernos locales, 30 han sido en los primeros 3 años de este gobierno.¹⁸⁰

“De las 127 funciones civiles que el gobierno federal le ha transferido a las FFAA desde el 2007, 70 de ellas, más de la mitad, corresponden al sexenio de López Obrador”

Gráfica1. Tareas asignadas a las FFAA (2009-2021)



Fuente: Elaboración propia con datos de Sara Velázquez et al., Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México (México: Programa de Política de Drogas del CIDE, 2021), <https://bit.ly/3lok0X5>

¹⁸⁰ Sara Velázquez et al., *Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México* (México: Programa de Política de Drogas del CIDE, 27 de septiembre de 2021), <https://bit.ly/3lok0X5>

Este aumento alarmante de funciones ha sido justificado con el argumento de que las FFAA son más honestas, eficientes e incorruptibles que sus contrapartes civiles, un tema que el presidente actual en particular ha expresado numerosas veces, especialmente alrededor de la obra pública.¹⁸¹ Los efectos de eso pueden observarse en la cantidad de proyectos de obra pública en los que actualmente participan las FFAA. De acuerdo con el Inventario Nacional de lo Militarizado, la construcción de obra pública es la segunda tarea que más le ha asignado el gobierno federal a las FFAA detrás de la seguridad pública y la primera si contamos sus actividades en el AIFA.

De los 33 proyectos de obra pública que el gobierno federal les ha asignado a los militares entre 2009 y 2020, 23 de ellas fueron asignados en este gobierno. Conforme a este inventario, el presupuesto transferido a las FFAA en este rubro en el periodo equivale a \$5,703 mdp,¹⁸² equivalente a 28 veces el dinero aprobado para el Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) para el 2021 (\$200 mdp).

“El presupuesto transferido a las FFAA entre 2009 y 2020 por construcción de obra pública equivale a \$5,703 mdp”

“Entre 2007 y 2021, se presentaron un total de 48 iniciativas de ley para dotar de nuevas funciones civiles a las FFAA”

Asimismo, si bien no es un fenómeno único de este gobierno, es importante mencionar las transferencias identificadas por el Inventario Nacional de lo Militarizado en seguridad pública. El gobierno federal les asignó 29 tareas y los gobiernos estatales y municipales 49. En términos presupuestales, los presupuestos transferidos solo por estas funciones son de \$65,876 mdp por parte del gobierno federal, y \$663 mdp por gobiernos estatales y municipales,¹⁸³ sumando un total de \$66,539 mdp, que equivalen a más de 6 veces el presupuesto pagado en servicios de guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 2021. Por último, la profundización de la militarización bajo este gobierno también es notable en las iniciativas de ley para dotar de nuevas funciones civiles de manera más permanente a las FFAA. Entre 2007 y 2021, se presentaron un total de 48 iniciativas de ley en dicho sentido, de estas, 22 se presentaron en este gobierno, siendo 2019 el año en que más iniciativas se presentaron, con 12.¹⁸⁴

181 Rebeca Calzada, “El discurso de la militarización,” *Animal Político*, 3 de febrero de 2020, <https://bit.ly/35mUeDY>

182 CIDE-PPD, “Inventario Nacional de lo Militarizado”

183 CIDE-PPD, “Inventario Nacional de lo Militarizado”

184 CIDE-PPD, “Inventario Nacional de lo Militarizado”

Capítulo II:

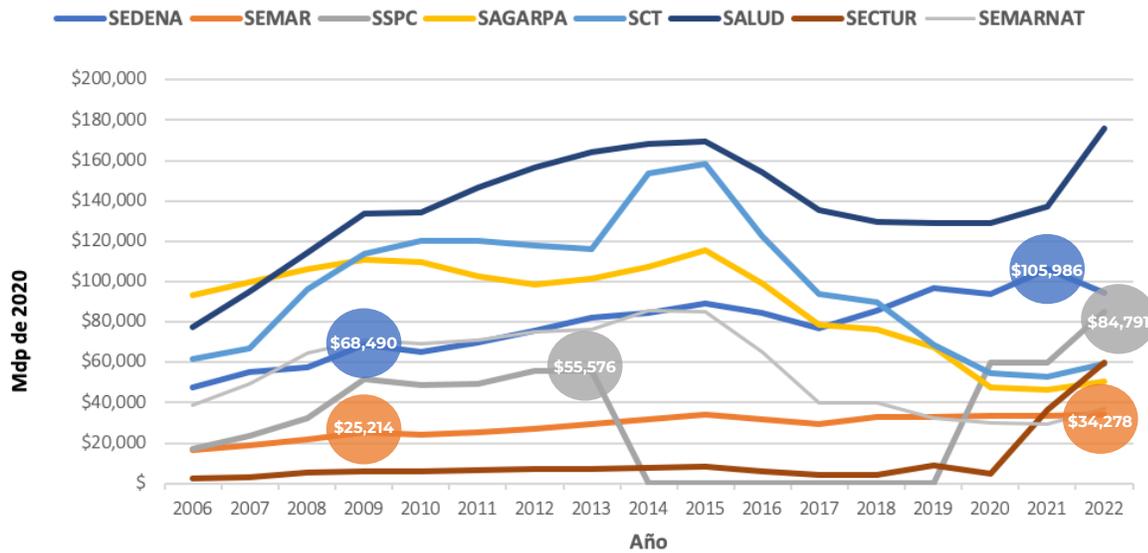
Deformación presupuestaria a raíz de la militarización

Desde el 2006, el presupuesto público se ha deformado como consecuencia de la militarización. Los recursos destinados a la SEDENA han crecido de forma exponencial y los de la SEMAR también, aunque en menor medida. Asimismo, el presupuesto de la SSPC, que también se ha incrementado drásticamente, se ha dedicado a financiar a la GN: un cuerpo militarizado que también busca integrarse a las FFAA. Los grandes perdedores de esta concentración de recursos son las policías civiles, las y los campesinos, el medioambiente y la inversión en obras públicas.

Es una realidad innegable que el presupuesto ha aumentado con el paso de los años; entre 2006 y 2022, el incremento en el gasto programable ha sido del 85%. Si bien esto es normal, pues nuestra economía y nuestra población han crecido, el recurso público de algunas dependencias se ha incrementado más que el de otras. Por ello, una buena forma de evaluar las prioridades de los gobiernos es comparar las diversas secretarías del Poder Ejecutivo para identificar qué secretarías han ganado y cuáles han perdido en términos de presupuesto público.

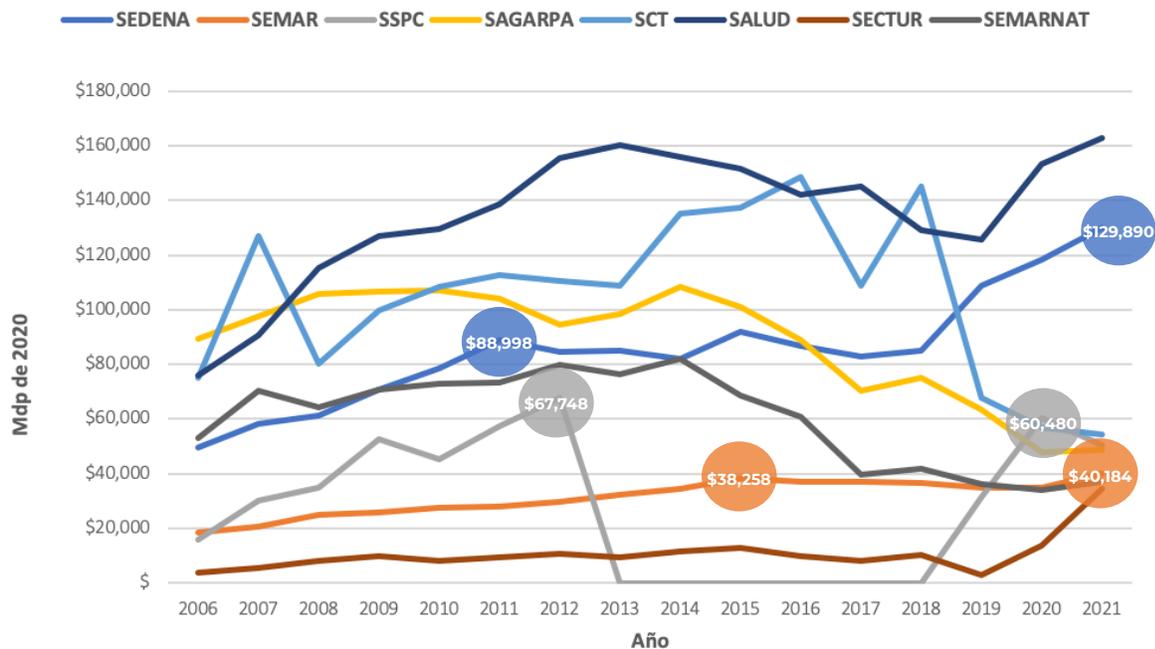
“Los grandes perdedores de la concentración de recursos en las FFAA son las policías civiles, las y los campesinos, el medioambiente y la inversión en obras públicas.”

Gráfica 2. Presupuesto aprobado para las secretarías (2006-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Se utilizó el PEF para todos los años. Se muestran las 8 secretarías con mayor presupuesto aprobado en 2022 excepto Bienestar, SENER y SEP. Estas se omiten por fines visuales; sus cuantiosos montos impiden detectar los cambios en el resto de las dependencias.

Gráfica 3. Presupuesto pagado por las secretarías (2006-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Se utilizó el monto ejercido en la cuenta pública para los años 2006-2013 y el monto pagado de 2013-2020. En 2021 se utilizó el monto pagado en T4. Se muestran las 8 secretarías con mayor presupuesto aprobado en 2022 excepto Bienestar, SENER y SEP. Estas se omiten por fines visuales; sus cuantiosos montos impiden detectar los cambios en el resto de las dependencias.

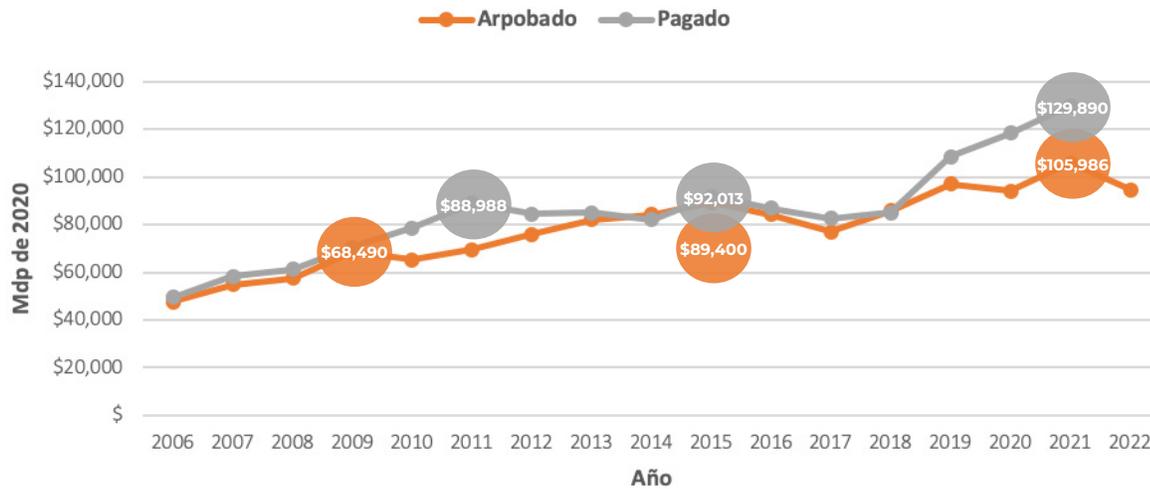
“En términos reales, el presupuesto pagado por la SEDENA ha crecido en un 163% de 2006 a 2021”

Definitivamente, una de las dependencias que ha adquirido mayor prominencia es la SEDENA. En 2006, esta secretaría se encontraba en el lugar nueve en términos de presupuesto ejercido; sin embargo, en 2021, ya se encontraba en el quinto lugar. En este periodo de 15 años desplazó a la SCT, la SADER, la SHCP y la SEMARNAT. Mientras que en términos reales el presupuesto pagado por la SEDENA ha crecido en un 163%, las otras cuatro secretarías se encuentran en crecimientos negativos.

Es difícil identificar un momento exacto en el cual inicia este cambio de prioridades gubernamentales, pues la situación varía según la dependencia; sin embargo, en términos generales, podemos decir que la tendencia a la baja del presupuesto de las secretarías perdedoras comienza en 2016. A partir de dicho año, sus presupuestos comienzan a sufrir disminuciones de más de dos dígitos porcentuales cada año.

Como se puede observar en los datos presupuestarios de la SEDENA, los principales aumentos en la dependencia en términos reales se dieron durante los sexenios de Felipe Calderón y de Andrés Manuel López Obrador. Con el primero, el presupuesto pagado por la dependencia tuvo un aumento promedio del 10% anual; mientras que con Enrique Peña Nieto ésta cifra fue del 0%. En los tres primeros años de la administración del presidente López Obrador, el crecimiento anual promedio del presupuesto pagado ha sido del 16%; es decir, el más alto de todos los anteriores, situación que se replica con el constante sobreejercicio en la dependencia: en 2020, la SEDENA sobreejerció \$24,300 mdp, y en 2021 la cifra fue de \$25,386 mdp, lo cual representa un incremento del 26% y 23% con respecto a lo aprobado, respectivamente, y equivale a aproximadamente todo el presupuesto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en esos mismos años. Otro caso destacable es el de 2011, donde se sobre ejercieron \$13,939 mdp, 28% más de lo que se había aprobado.

Gráfica 4. Presupuesto de la SEDENA (2006-2022)



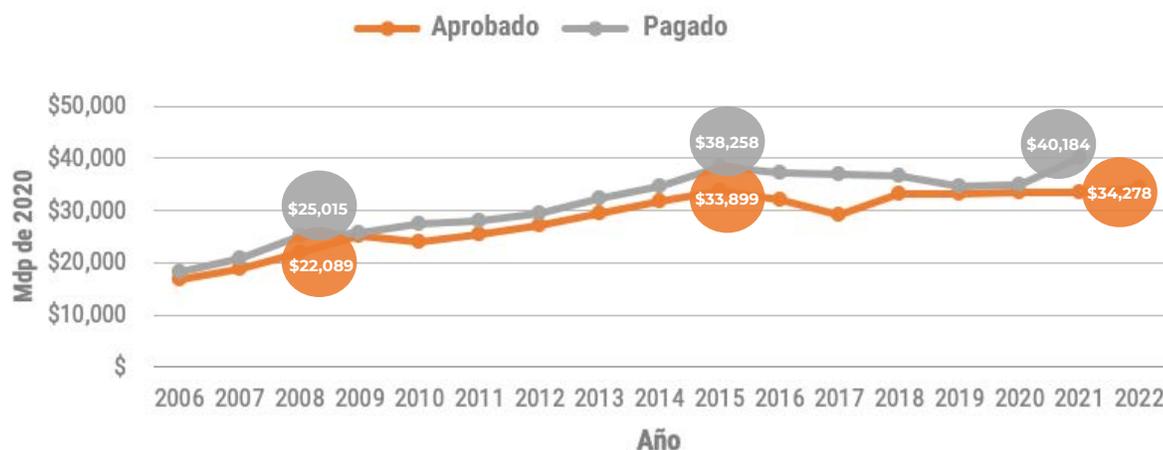
Fuente: Elaboración propia a partir de "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Se utilizó la cuenta pública para todos los años, excepto 2021 y 2022, donde se utilizó el PEF al T2 en 2021 y proyecto de PEF en 2022. En la categoría "pagado", se utilizó el monto ejercido en la cuenta pública para los años 2006-2013 y el monto pagado de 2013-2020. En 2021 se utilizó el monto modificado en T2 en lugar del pagado.

A diferencia de la SEDENA, la SEMAR no ha escalado posiciones con relación al presupuesto ejercido; sin embargo, ello no implica que sus recursos no hayan aumentado. De 2006 a 2021, su presupuesto ejercido aumentó de \$18,308 mdp a \$40,184 mdp; es decir, un crecimiento del 119%; el cual ha sido constante aunque en tasas decrecientes: en el sexenio de Felipe Calderón su presupuesto ejercido creció anualmente al 8%; con Peña Nieto, la misma cifra fue del 4%; en los primeros tres años de la administración de López Obrador, ha crecido 3% anualmente.

En la SEMAR el sobreejercicio también ha sido común, siendo destacables el año de 2017, donde pagó \$7,758 mdp sin aprobar —lo que representó un sobreejercicio del 26%— y de 2021, cuyo sobreejercicio fue de \$6,779 mdp —correspondiente a un gasto adicional del 20% con relación a lo aprobado—, cifras que equivalen aproximadamente a 900,000 becas Benito Juárez cada una."

“De 2006 a 2021, el presupuesto ejercido por la SEMAR aumentó de \$18,308 mdp a \$40,184 mdp; es decir, un crecimiento del 119%”

Gráfica 5. Presupuesto de la SEMAR (2006-2022)



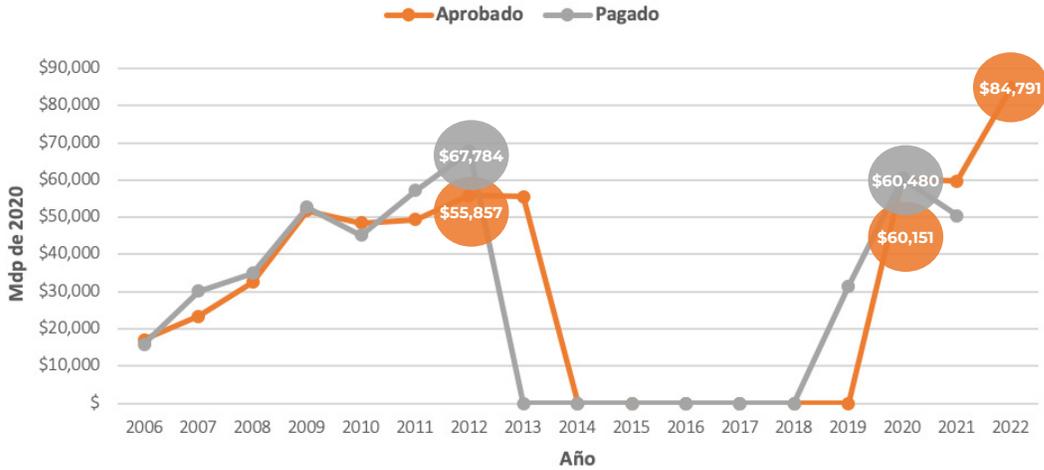
Fuente: Elaboración propia a partir de "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Se utilizó la cuenta pública para todos los años, excepto 2021 y 2022, donde se utilizó el PEF al T2 en 2021 y proyecto de PEF en 2022. En la categoría "pagado", se utilizó el monto ejercido en la cuenta pública para los años 2006-2013 y el monto pagado de 2013-2020. En 2021 se utilizó el monto modificado en T2 en lugar del pagado.

El caso más complejo es el de la SSPC, la cual estuvo incorporada a la SEGOB de 2013 hasta 2018, prácticamente todo el sexenio de Enrique Peña Nieto. A pesar de ello, es posible ver que, durante su existencia como secretaría, ha tendido de manera constante hacia el crecimiento y con muy fuertes incrementos. En la administración de Felipe Calderón su presupuesto ejercido tuvo un crecimiento anual promedio del 31%; mientras que en la de López Obrador, de 2019 a 2021, esta cifra fue del 38%. Si el destino del gasto fuese a la construcción de una fuerte policía civil, quizá podría considerarse positivo; sin embargo, la mayoría se concentra, y cada vez en mayor medida, en la GN. **Mientras que en 2020 el 32% de los recursos de la SSPC se destinaron a la GN, en 2021 esta cifra aumentó al 46% y en el 2022, según el presupuesto aprobado, aumentará a 67%.**

De acuerdo con los datos recabados en Transparencia Presupuestaria, el presupuesto destinado a la GN se gasta en bienes, materiales, suministros y servicios generales, y una gran mayoría se destina a los servicios personales, los cuales abarcan conceptos como seguridad social (aportaciones al FOVISSSTE, ISSSTE, seguro de cesantía en edad avanzada y vejez, Sistema de Ahorro para el Retiro); sueldos base del personal de carácter permanente, remuneraciones adicionales y especiales (aguinaldos, compensaciones por servicios, primas vacacionales, dominicales y quinquenales por años de servicios efectivos prestados); y otras prestaciones sociales y económicas (asignaciones adicionales al sueldo, compensaciones, liquidaciones) que se le pagan a los elementos que pertenecen a la corporación.¹⁵⁴

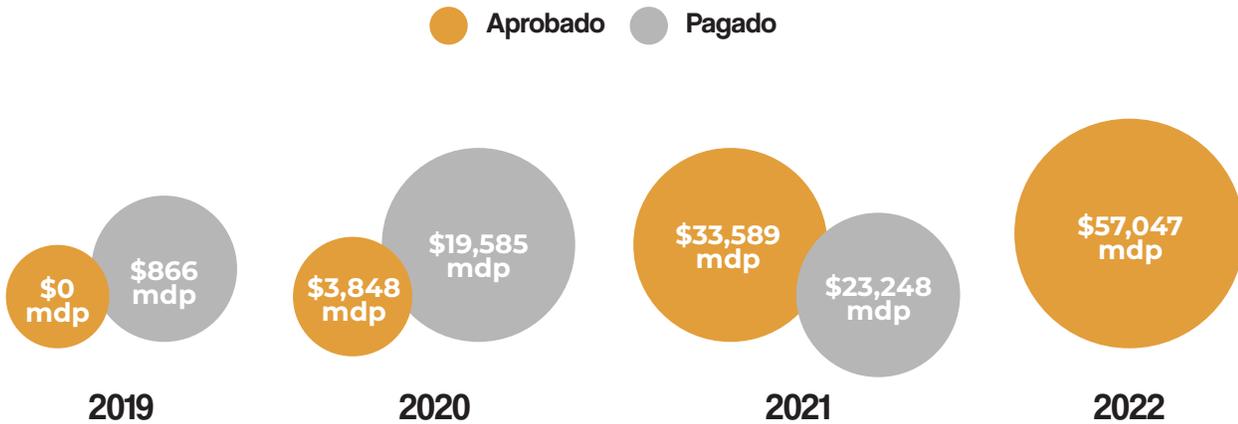
¹⁵⁴ "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto, recuperado el 15 de julio de 2022, <https://bit.ly/TPDatosAbiertos>

Gráfica 6. Presupuesto de la SSPC (2006-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Se utilizó la cuenta pública para todos los años, excepto 2021 y 2022, donde se utilizó el PEF al T2 en 2021 y proyecto de PEF en 2022. En la categoría "pagado", se utilizó el monto ejercido en la cuenta pública para los años 2006-2013 y el monto pagado de 2019-2020. En 2021 se utilizó el monto modificado en T2 en lugar del pagado.

Gráfica 7. Presupuesto de la GN (2019-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Se utilizó la cuenta pública para 2019 y 2020. Se utilizó el PEF al T4 en 2021 y el PEF de 2022.

Ahora bien, el primer problema que nos encontramos al tratar de cuantificar el presupuesto de la GN proviene de su propia estructura. La reforma que la constituyó en marzo de 2019 establece que estaría conformada por elementos de la ahora extinta Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval.¹⁵⁵ Sin embargo, en la actualidad, el 80% de sus elementos pertenecen a la SEDENA y a la Marina¹⁵⁶ y prácticamente todos han mantenido su plaza en su institución de origen.¹⁵⁷ Por ello, al momento de cuantificar su ingreso es necesario estudiarlo tanto en lo individual, es decir, la GN como unidad responsable, así como con las otras dependencias castrenses. Solo así se puede entender cómo este cuerpo financia a las FFAA.

A nivel individual, en su año de creación, la GN ejerció un monto relativamente pequeño de \$836 mdp, a pesar de que no tenía presupuesto aprobado. En 2020, se le aprobó por primera vez presupuesto, pero el monto fue insuficiente, \$3,842 mdp. Sin embargo, gracias a las modificaciones presupuestarias terminó ejerciendo \$19,585 mdp; es decir, un poco más de cinco veces lo que le habían aprobado. En 2021, se le asignaron \$33,589 mdp, un presupuesto equivalente al de la Marina.

Para el 2022, se aprobó un presupuesto de \$57,047 mdp para la GN; es decir, casi lo mismo que recibió toda la SSPC en 2021 y equivalente a 76 veces el presupuesto de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP) aprobado para 2022. Además, en 2021 el presidente anunció que la GN podría disponer de hasta \$50,000 mdp adicionales para concluir su consolidación hacia el 2023, los cuales vendrían de la recaudación a grandes contribuyentes.¹⁵⁸ Sumados al presupuesto aprobado para 2022, la GN podría ejercer hasta \$107,000 mdp, que equivale al total aprobado para toda la SEDENA en 2021.

“Para el 2022, se aprobó un presupuesto de \$57,047 mdp para la GN; es decir, casi lo mismo que recibió toda la SSPC en 2021”

¹⁵⁵ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.” Diario Oficial de la Federación, 26 de marzo de 2019, segundo transitorio.

¹⁵⁶ Guardia Nacional, *Informe Anual de Actividades 2021* (México: Guardia Nacional, 2022): 29. <https://bit.ly/3yUnSvk>

¹⁵⁷ Leonardo Núñez González y Jorge Andrés Castañeda, *Los militares y la Guardia Nacional: Recursos en aumento, simulación, simulación, discrecionalidad y opacidad* (México: Mexicanos Unidos Contra la Corrupción e Impunidad, 2021): 12-13. <https://bit.ly/3INJqhW>

¹⁵⁸ EFE, “AMLO anuncia 50,000 mdp adicionales para la Guardia Nacional”, *El Financiero*, 25 de julio de 2021, <https://bit.ly/3MvjKYR>

El problema es que en los hechos la SEDENA controla a la GN. La SEDENA no solo tiene la mayoría (65%) de los elementos de la GN, sino que todos los coordinadores estatales pertenecen a su dependencia,¹⁵⁹ es la dueña de sus cuarteles¹⁶⁰ y su armamento y equipo proviene de la Policía Militar.¹⁶¹ La propia GN reconoce que gran parte de su equipamiento se encuentra en comodato,¹⁶² incluso acepta implícitamente su carácter militar, pues reporta que cuenta con “material de guerra” como rifles de francotirador, ametralladoras y granadas.¹⁶³

Los recursos de la GN se concentran en sueldos y compensaciones; en 2021, el 48% de su presupuesto ejercido se destinó a dichos fines. Sin embargo, resalta, especialmente, el monto desproporcionado de las compensaciones en comparación al sueldo base. Mientras que en 2021, la GN gastó \$1,943 mdp en sueldos base, el gasto en compensaciones fue de \$9,908 mdp. Esto se debe a que, si bien la SEDENA y la SEMAR son las instituciones encargadas de pagar los sueldos de los elementos asignados y de apoyo a la GN, este último cuerpo retribuye a los elementos militares con el pago de la “Compensación por Servicios Institucionales a la GN”.¹⁶⁴ Esto es legalmente posible gracias al quinto transitorio del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional que, además de salvaguardar el sueldo y demás prestaciones de los elementos de las FFAA que se incorporarán a la GN como lo establecía la reforma constitucional, les facultó para recibir remuneraciones de instancias distintas a las de su institución de origen. De la misma manera; el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, que define a las “Compensaciones de servicios” como aquellas asignaciones destinadas a cubrir servicios transitorios que preste el personal civil y militar, también permite esta situación.¹⁶⁵

159 Núñez González y Castañeda. *Los militares y la Guardia*, 13.

160 Núñez González y Castañeda. *Los militares y la Guardia*, 18.

161 Núñez González y Castañeda, *Los militares y la Guardia*, 20-24.

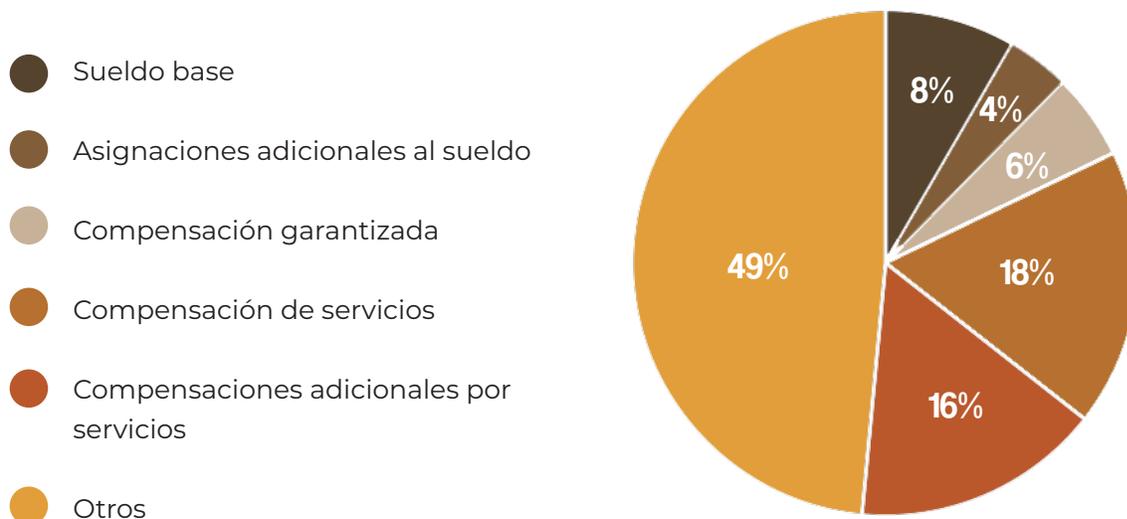
162 Guardia Nacional, *Informe Anual de Actividades 2021*, 78.

163 Guardia Nacional, *Informe Anual de Actividades 2021*, 78.

164 SSPC. *Respuesta a la solicitud de acceso a la información 332259822000222*, 11 de febrero de 2022.

165 “Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal”. SHCP 8 de agosto de 2016. <https://bit.ly/3AVGjCP>

Gráfica 8. Distribución del monto pagado por la GN (2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Se utilizó el PEF al T4.

Por medio de la "Compensación por Servicios Institucionales a la GN", en 2021, la GN pagó a los elementos asignados y de apoyo de la SEDENA \$2,401 mdp y a los de la SEMAR \$435 mdp.¹⁶⁶ En el primer caso, se beneficiaron 61,112 elementos; en el segundo caso, 16,708 elementos.¹⁶⁷ Con la suma de estas compensaciones (\$2,836 mdp) se podría cubrir el sueldo promedio de hasta 303,867 policías estatales. Hasta el 10 de marzo de 2022, la SHCP no había aprobado ningún monto para el pago de esta compensación en 2022.¹⁶⁸

166 SSPC. Respuesta a la solicitud de acceso a la información 332259822000310, 10 de marzo de 2022.

167 SSPC. Respuesta a la solicitud de acceso a la información 332259822000206, 9 de marzo de 2022.

168 SSPC. Respuesta a la solicitud de acceso a la información 332259822000310, 10 de marzo de 2022.

Tabla 1. Compensación por Servicios Institucionales de la GN (2021)

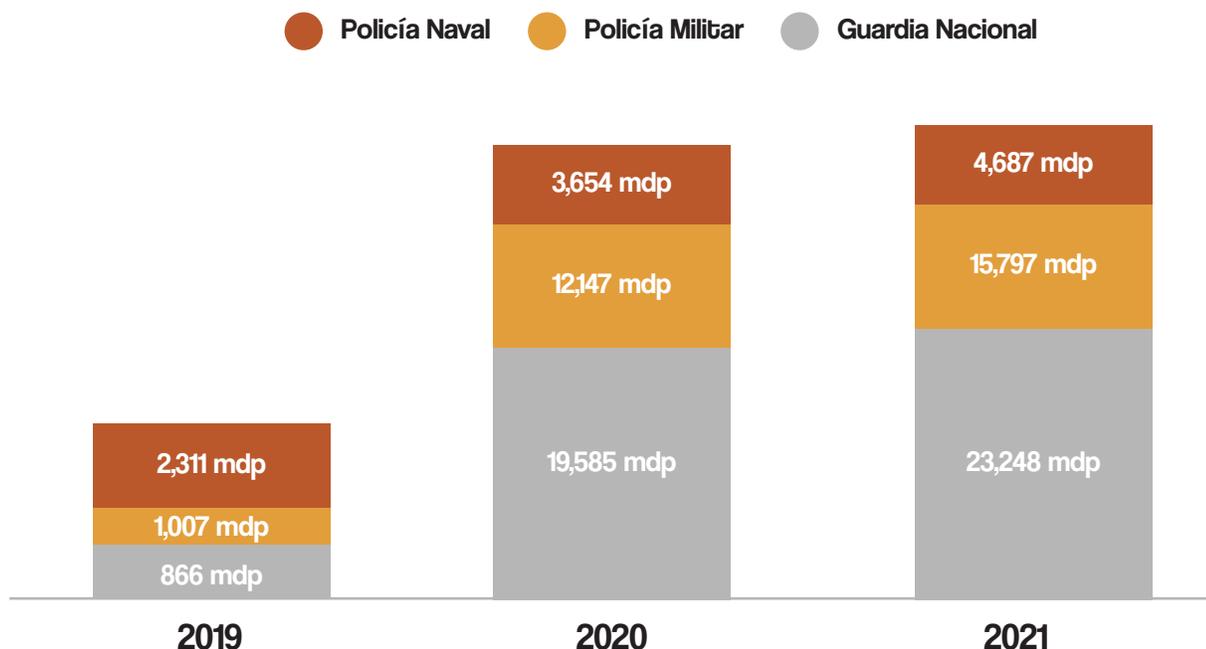
SEDENA		SEMAR	
Grado	Pesos mensuales brutos (nominales)	Grado	Pesos mensuales brutos (nominales)
General de División	\$5,058.00	Almirante	\$14,465.00
General de Brigada	\$4,858.00	Vicealmirante	\$9,501.00
General de Brigadier	\$4,213.00	Contraalmirante	\$8,830.00
Coronel	\$3,376.00	Capitán de Navío	\$6,956.00
Teniente Coronel	\$3,102.00	Capitán de Fragata	\$1,720.00
Mayor	\$2,562.00	Capitán de Corbeta	\$10,227.00
Capitán Primero	\$2,115.00	Teniente de Navío	\$13,231.00
Capitán Segundo	\$1,860.00	Teniente de Fragata	\$4,709.00
Teniente	\$2,796.00	Teniente de Corbeta	\$5,503.00
Subteniente	\$3,123.00	Primer Maestre	\$4,146.00
Sargento Primero	\$4,854.00	Tercer Maestre	\$2,962.00
Sargento Segundo	\$3,706.00	Cabo	\$2,546.00
Cabo	\$3,941.00	Marinero	\$2,407.00
Soldado	\$3,802.00		

Fuente: Montos recuperados de SHCP, Oficio No. 307-A-0522, 22 de marzo de 2021. Documento recuperado de SHCP, Respuesta a la solicitud de acceso a la información 330026322000250, 21 de febrero de 2022.

Así como se ha incrementado el presupuesto propio de la GN, también se ha incrementado el de los cuerpos castrenses auxiliares. Mientras que, en 2019, la GN solo recibió \$836 mdp, la Policía Militar obtuvo \$1,022 mdp y la Policía Naval \$2,326 mdp. Estos últimos dos cuerpos, en teoría solo de apoyo a la GN, han incrementado su presupuesto ejercido entre 2019 y 2021 en 1625% y 123%, respectivamente. En su conjunto, los tres cuerpos que en los hechos forman la GN, tienen un presupuesto aprobado de \$80,042 mdp, lo que equivale a más del doble del presupuesto aprobado para la SEMAR para 2022 y 83 veces el aprobado para la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

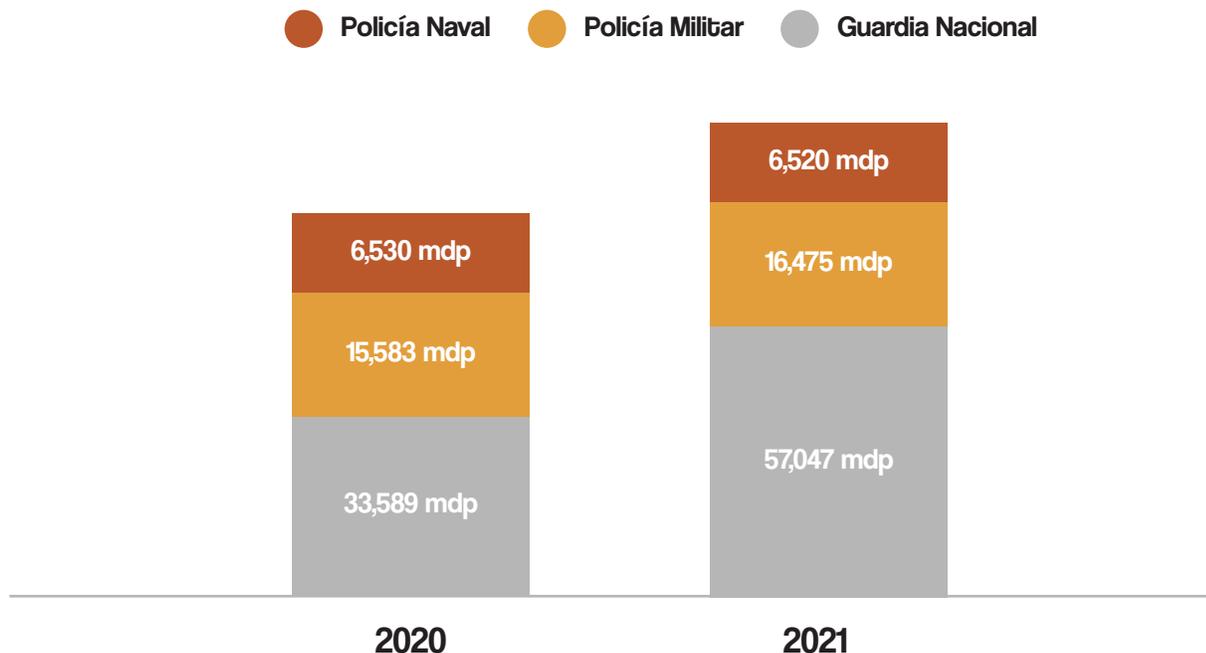
“En su conjunto, los tres cuerpos que en los hechos forman la GN, tienen un presupuesto aprobado de \$80,042 mdp”

Gráfica 9. Presupuesto pagado acumulado de GN con Policía Militar y Naval (2019-2021)



Fuente: Montos recuperados de SHCP, Oficio No. 307-A-0522, 22 de marzo de 2021. Documento recuperado de SHCP, Respuesta a la solicitud de acceso a la información 330026322000250, 21 de febrero de 2022.

Gráfica 10. Presupuesto de GN con Policía Militar y Naval: aprobado 2021 vs. proyecto de 2022



Fuente: Montos recuperados de SHCP, Oficio No. 307-A-0522, 22 de marzo de 2021. Documento recuperado de SHCP, Respuesta a la solicitud de acceso a la información 330026322000250, 21 de febrero de 2022.

Una de las reformas prioritarias del presidente López Obrador para la segunda mitad de su sexenio es la incorporación de la GN a la SEDENA.¹⁶⁹ Para ello, sería necesario modificar los artículos 21 y 129 de la Constitución; donde se establece que las instituciones encargadas de la seguridad pública deben ser civiles y se limitan las funciones de los militares a aquellas estrictamente relacionadas con la disciplina militar. Asimismo, tendría que armonizarse la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, diseñada para una policía civil. De hacerse estos cambios, se ratificaría el carácter castrense de la GN y la viabilidad de una policía civil federal quedaría, al menos en el mediano plazo, clausurada.

Una reforma constitucional de tal magnitud sería contraria a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,¹⁷⁰ pues la participación de las FFAA en las tareas de seguridad pública se volverían la regla general, en lugar de la excepción. Con estas modificaciones, todas las tareas para la procuración de justicia —como la prevención de delitos, la primera respuesta ante una denuncia, los cateos, la investigación de delitos y las entrevistas a testigos— pasarían a las manos de la FFAA.¹⁷¹ El problema es que, dado que su fin es proteger los bienes e integridad de la Nación, por su formación, las FFAA no están entrenadas para mantener la paz y la seguridad de la comunidad, sino para acabar con el enemigo. Por ello, su participación en tareas de seguridad pública se caracteriza por tener una mayor cifra de letalidad, un mayor número de detenciones arbitrarias y un mayor maltrato de las y los detenidos;¹⁷² así, esta reforma pone en grave riesgo los derechos humanos de la ciudadanía.

De concluirse la reforma, la SEDENA podría tener un presupuesto de aproximadamente \$151,000 mdp,¹⁷³ lo que equivaldría a casi 6 veces el presupuesto de la Policía Federal en el año de su extinción (\$26,667.85 mdp);¹⁷⁴ además, por la continuada opacidad de las FFAA, se complicaría cualquier proceso de rendición de cuentas. El consenso para aprobar la creación de la GN se fundó en el supuesto carácter civil que tendría la organización, concretizar su militarización implica darle más poder a las FFAA y depender de ellas totalmente para la seguridad pública. La erosión de límites constitucionales impuestos a las FFAA es un riesgo para el gobierno civil, pues lo deja en una posición debilitada para contrarrestar o controlar el poder militar.¹⁷⁵

169 Alberto Morales y Pedro Villa y Caña, “AMLO va por reforma para que Guardia Nacional pase a la Sedena y ‘no se eche a perder’”, *El Universal*, 15 de junio de 2021, <https://bit.ly/3pK8BcM>

170 Caso Alvarado y otros v. México, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia Corte IDH (ser. C.) No. 370 (28 de noviembre de 2018).

171 Llian Chapa Kollofon, “La Guardia Nacional a la Sedena: escenarios posibles”, *Nexos*, 21 de junio de 2021, <https://bit.ly/35WTAgk>

172 Alejandro Ravelo, *Guía para debatir a favor de la seguridad ciudadana y la vía civil* (México: México Unido Contra la Delincuencia, 2021): 31-32, <https://bit.ly/3IQOFFP>

173 De acuerdo con sus presupuestos aprobados para 2022.

174 Presupuesto de Egresos de la Federación 2019.

175 José Ramón Cossío Díaz, “Una idea peligrosa: adscribir la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional”, *Hechos y Derechos*, no. 63 (2021), <https://bit.ly/3RL6thr>; Emmanuel Carrillo, “Militarización constitucional de la Guardia Nacional: la peligrosa apuesta de AMLO”, *Forbes*, 18 de junio de 2021, <https://bit.ly/35XcGn9>

Dado que el presupuesto público es juego suma-cero, en el sentido en que un peso más para una dependencia implica un peso menos para otra, necesariamente ha habido secretarías, fideicomisos, partidas y sectores que han perdido recursos gracias a la militarización. En primer lugar, por ser un gasto también en materia de seguridad, pero dedicado a policías civiles locales, los casos más destacables son el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) y el Subsidio para el Fortalecimiento para de Seguridad Pública (FORTASEG). El FASP es el principal recurso económico del Sistema Nacional de Seguridad Pública y su fin es sentar las bases para la coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios en esta materia; sus ingresos se determinan en el PEF a solicitud de SEGOB¹⁷⁶ y entre sus fines se encuentran el desarrollo y profesionalización de las policías, así como el fortalecimiento de sus capacidades para la prevención y el combate de delitos de alto impacto.¹⁷⁷ Sin embargo, sus recursos han estado decreciendo desde 2009: mientras que en dicho año se le asignaron \$10,890 mdp, para 2022 cuenta con solo \$7,255 mdp.

A esto se suma la desaparición del FORTASEG. Creado en 2016, este fondo sustituyó al Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y se utilizaba para financiar a las policías locales de los municipios con mayor incidencia delictiva. Con él, los municipios cubrían aspectos esenciales como la evaluación de control de confianza, la capacitación de los oficiales y su equipamiento.¹⁷⁸ Hasta antes de su desaparición en 2020, este subsidio beneficiaba a 286 municipios.¹⁷⁹ Y, si bien sigue existiendo el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), sus recursos se pueden utilizar en otras materias, como infraestructura, obligaciones financieras y modernización de sistemas de recaudación; solo estipula que al menos el 20% debe destinarse a seguridad pública.¹⁸⁰

176 Ley de Coordinación Fiscal, art. 44.

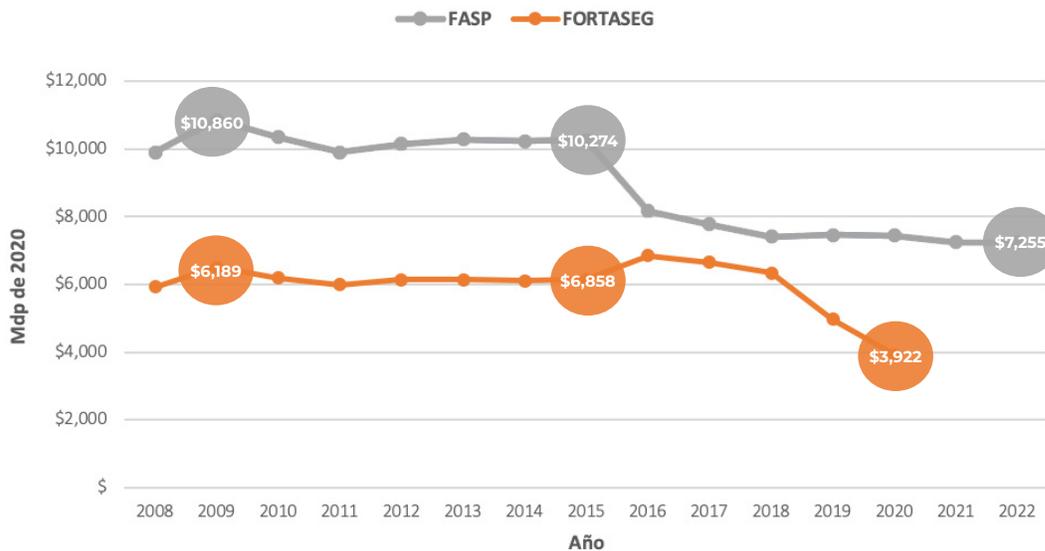
177 "FASP", Gobierno de México, 15 de abril de 2020, <https://bit.ly/37cmg67>

178 "Programa de Fortalecimiento para la Seguridad FORTASEG," Gobierno de México, recuperado el 4 de enero de 2022, <https://bit.ly/3IT31fi>

179 SSPC y SESNSP, *Informe Anual de Evaluación del Desempeño FORTASEG 2020* (México: SSPC y SESNSP, 2021): 4, <https://bit.ly/3hKgvib>

180 PEF 2022, artículo 6, fracción IX. Ver también: Lidia Arista y Linaloe R. Flores, "Presupuesto 2021 pegará a fondos de policías locales y favorecerá militarización," *Expansión Política*, 10 de noviembre de 2020, <https://bit.ly/3hMsRpV>; Juan Carlos Martínez Andrade, "Ramo 33. Fortamun" *Ramo 33*, 28 de febrero de 2021, <https://bit.ly/3tJEFIG>

Gráfica 11. Fideicomisos de seguridad pública (2008-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Se utilizó el monto aprobado en el PEF para todos los años y el DOF como complemento.

Las condiciones laborales de las policías ya eran deplorables desde antes de las reducciones presupuestales en estos fideicomisos, por lo que estas medidas imposibilitan aún más la creación de una policía civil verdaderamente capaz. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial 2017,¹⁸¹ el 86% de los policías tuvieron que comprar por su cuenta materiales para su protección e, incluso, el 34% compró sus propios uniformes. De acuerdo con la misma encuesta, los oficiales trabajan en promedio 70 horas a la semana y, aun así, el 59% declara no obtiene la paga suficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Los policías estatales ganan entre \$6,330 y \$21,090, con un promedio de \$9,333 al mes, solo 26 estados les pagan por encima del promedio. Las 32 entidades federativas ofrecen seguro de vida para sus elementos, mientras que solo 26 dan seguro médico, 24 dan un fondo de ahorro para retiro, 30 dan apoyos para familias de policías caídos, 19 dan becas escolares para hijos de policías y sólo 12 estados proveen de manera total las 6 prestaciones básicas.¹⁸²

¹⁸¹ "Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial 2017", INEGI, recuperado el 7 de julio de 2022, <https://bit.ly/3tBrf7Y>

¹⁸² Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. *Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas*. 30 de junio de 2019. <https://bit.ly/3c2bJNh>

Por su parte, los salarios promedios de los policías municipales son de \$8,306 y aunque no hay datos recientes, un estudio de 2015 reportaba que sus condiciones de seguridad social varían si eran o no municipios recipientes del SUBSEMUN. Para municipios que recibían este subsidio, todos los policías recibían aguinaldo y prima vacacional y más del 90% tenía acceso a seguridad social, fondo de vivienda y fondo de retiro, pero solo el 29% tenía acceso a seguro de vida, 16% a becas escolares para sus hijos y 9.9% apoyo para gastos funerarios. De los municipios que no recibían el SUBSEMUN, solo el 70.82% de los elementos contaba con seguridad social, 23.89% con un fondo para el retiro, 20.07% con un fondo para la vivienda y solo 8.24% con un seguro de vida.¹⁸³ Actualmente, la carencia de recursos es tal que 650 municipios de los 2446 municipios del país no tienen policías municipales.¹⁸⁴

Los otros principales perdedores han sido la SCT, la SEMARNAT y la SADER. En el caso de la SCT, uno de los rubros más afectados es el de obra pública, lo cual se explica en alguna medida por las funciones que ha adquirido el Ejército en esta materia. Según el Inventario Nacional de lo Militarizado, el presupuesto transferido a las FFAA en este rubro entre 2009 y 2021 equivale al menos a \$5,703 mdp;¹⁸⁵ sin embargo, como podemos constatar, eso solo explica en una pequeña medida la disminución. En 2016 la SCT ejerció la mayor cantidad en su historia, \$148,578 mdp; sin embargo, para 2021, su gasto se limitó a \$54,367 mdp; es decir, un 63% menos. En el rubro particular de obra pública, mientras que en 2014 se gastaron \$96,863 mdp, en 2021 la cifra fue de \$27,630 mdp.

“El presupuesto transferido a las FFAA en el rubro de obra pública entre 2009 y 2021 equivale a \$5,703 mdp”

¹⁸³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Resultados del Diagnóstico de salarios y prestaciones de policías estatales y municipales del país*, 2016 <https://bit.ly/3AFOZFg>

¹⁸⁴ Francisco Sandoval, “Autoridades reservan por cinco años el nombre de municipios que no tienen policías”, *Animal Político*, 28 de diciembre 2020, <https://bit.ly/35XeNHj>

¹⁸⁵ CIDE-PPD, “Inventario Nacional de lo Militarizado”

Gráfica 12. Gasto en obra pública de la SICT (2008-2021)

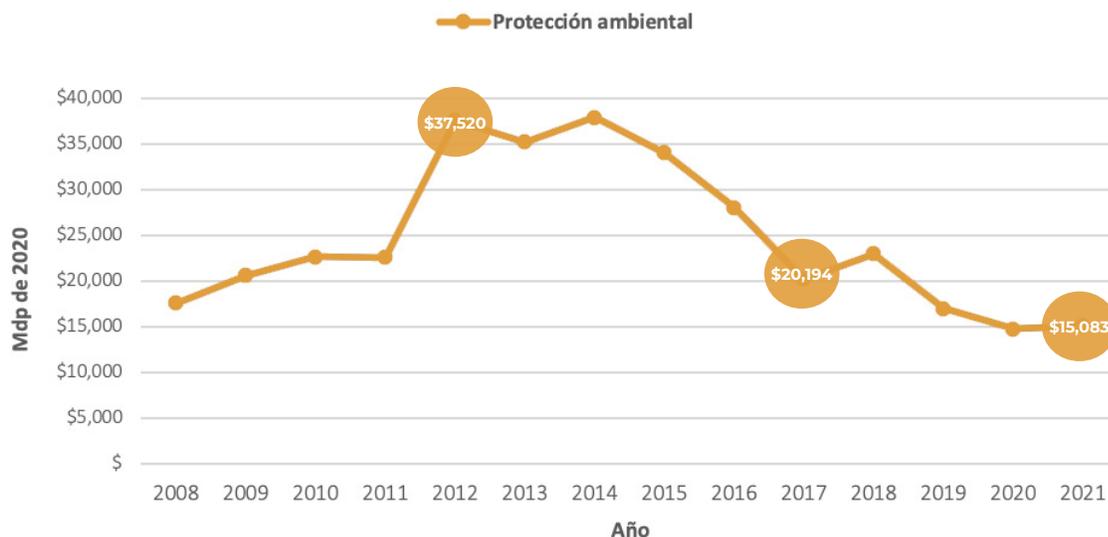


Fuente: Elaboración propia a partir de "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Se utilizó la cuenta pública para todos los años, excepto 2021 y 2022, donde se utilizó el PEF al T4 en 2021 y el PEF de 2022. Se utilizó la categoría "monto ejercido" para los años 2008-2013 y el "monto pagado" de 2014-2021.

En cuanto a la SEMARNAT, se había beneficiado de incrementos presupuestales importantes hasta 2014, lo cual es entendible por la relevancia que ha tomado el cambio climático en el siglo XXI; sin embargo, entre 2014 y 2021 sufrió un decremento del 54%. Particularmente, se ha visto afectado el gasto destinado a protección ambiental, que representa alrededor de la mitad del presupuesto de la dependencia; mientras que en 2014 se destinaron \$37,520 mdp a esta función, en 2021 solo fueron \$15,083 mdp. También dentro de la SEMARNAT, se vio fuertemente afectada la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), que perdió el 52% de su presupuesto en ese mismo periodo.

**“La CONAGUA
perdió el 52% de su
presupuesto entre
2014 y 2021”**

Gráfica 13. Gasto en protección ambiental de la SEMARNAT (2008-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de “Datos Abiertos,” Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Se utilizó la cuenta pública para todos los años, excepto 2021 y 2022, donde se utilizó el PEF al T4 en 2021 y el PEF de 2022. Se utilizó la categoría “monto ejercido” para los años 2008-2013 y el “monto pagado” de 2014-2021.

Por último, otro de los sectores más afectados ha sido el campo. De 2006 a 2021, la SADER perdió el 46% de su presupuesto; mientras que hasta 2014 un poco más del 80% de sus recursos se destinaba a los subsidios para la producción, esta proporción ha ido disminuyéndose hasta caer a 55% el año pasado. De igual forma, en 2007 el presupuesto destinado a subsidios a la producción era de \$80,674 mdp, en 2021 fue de solo \$26,824 mdp. Esto afecta a los grupos más vulnerados, pues los programas de la SADER están principalmente dirigidos a pequeños y medianos productores agrícolas.¹⁸⁶

“De 2006 a 2021, la SADER perdió el 46% de su presupuesto, afectando los programas dirigidos a pequeños y medianos productores agrícolas.”

¹⁸⁶ “Producción para el Bienestar”, SADER, recuperado el 10 de febrero de 2022, <https://bit.ly/3KobAzi>

Gráfica 14. Gasto en subsidios a producción de la SADER (2007-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Se utilizó la cuenta pública para todos los años, excepto 2021 y 2022, donde se utilizó el PEF al T4 en 2021 y el PEF de 2022. Se utilizó la categoría "monto ejercido" para los años 2008-2013 y el "monto pagado" de 2014-2021.

Capítulo III:

El negocio de la militarización

Las FFAA han hecho de la militarización su negocio, que funciona gracias a varios elementos. En primer lugar, hay un incremento en los recursos públicos en manos de las FFAA con el beneplácito del Congreso, como muestra el “Capítulo II: Deformación presupuestaria a raíz de la militarización”, a través de las modificaciones presupuestarias o gracias a una transferencia de funciones. En segundo lugar, existe un instrumento para opacar el uso de los recursos públicos; los medios varían según el caso, pero pueden ser las adjudicaciones directas, los fideicomisos públicos o la normatividad de seguridad nacional y el acceso a la información. En tercer lugar, existe la autorización para convertir los recursos en bienes propios o, alternativamente, para que se vuelvan una prestación de la corporación.

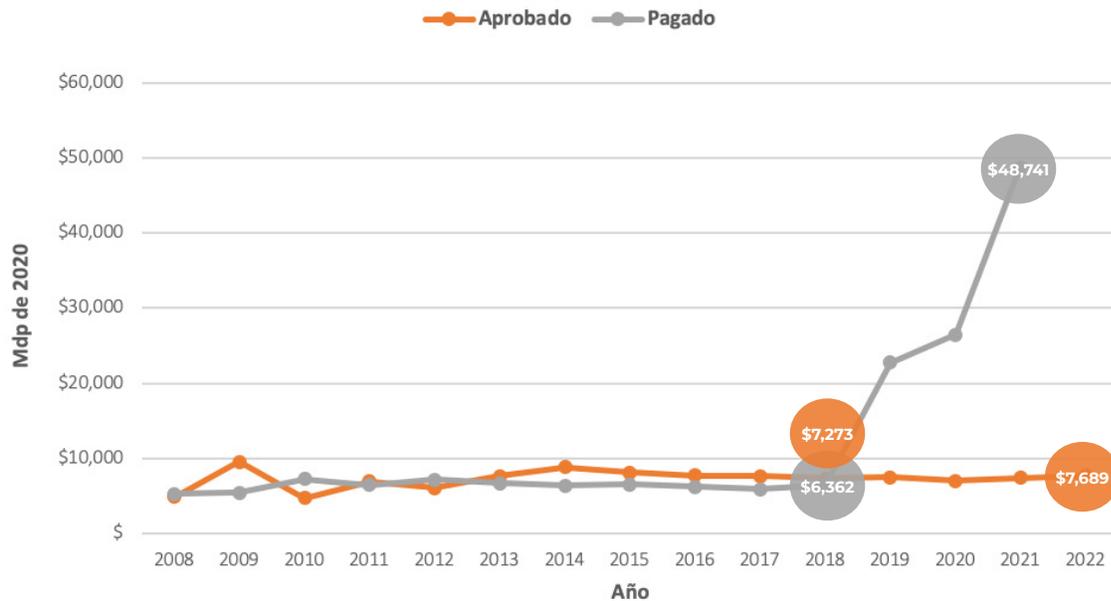
Durante los primeros tres años de la administración del presidente López Obrador, solo hay una unidad responsable que se encuentra todos los años entre las seis más beneficiadas por las modificaciones presupuestarias y forma parte de la SEDENA: la Dirección General de Administración (DGA). Esta unidad se encarga de ejercer, controlar y evaluar el gasto público de la Secretaría, así como de adquirir los bienes y servicios para satisfacer las necesidades de su operación.¹⁵⁴

La DGA solía ejercer entre 2006 y 2018 un presupuesto inferior a \$8,000 mdp; para el último año de la administración de Enrique Peña Nieto, la unidad tuvo un subejercicio del 13%. Si bien el monto aprobado en el PEF para la DGA se ha mantenido similar en los años posteriores a dicho periodo —entre \$7,002 mdp y \$7,829 mdp—, gracias a las adecuaciones presupuestarias, el incremento en su monto pagado creció: en 2019 el presupuesto ejercido fue de \$22,741 mdp; en 2020 de \$26,476 mdp y en 2021 ejerció \$48,741 mdp. Para finales de 2021, esta unidad acumuló \$76,079 mdp gastados sin aprobar, es decir, sobreejerció en promedio 347%. La gran mayoría de este recurso se destina a una partida específica de la DGA: aportaciones a fideicomisos públicos.

“Para finales de 2021, la DGA acumuló \$76,079 mdp gastados sin aprobar, es decir, sobreejerció en promedio 347%”

¹⁵⁴ Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, arts. 49 y 50.

Gráfica 15. Presupuesto de la DGA (2008-2022)



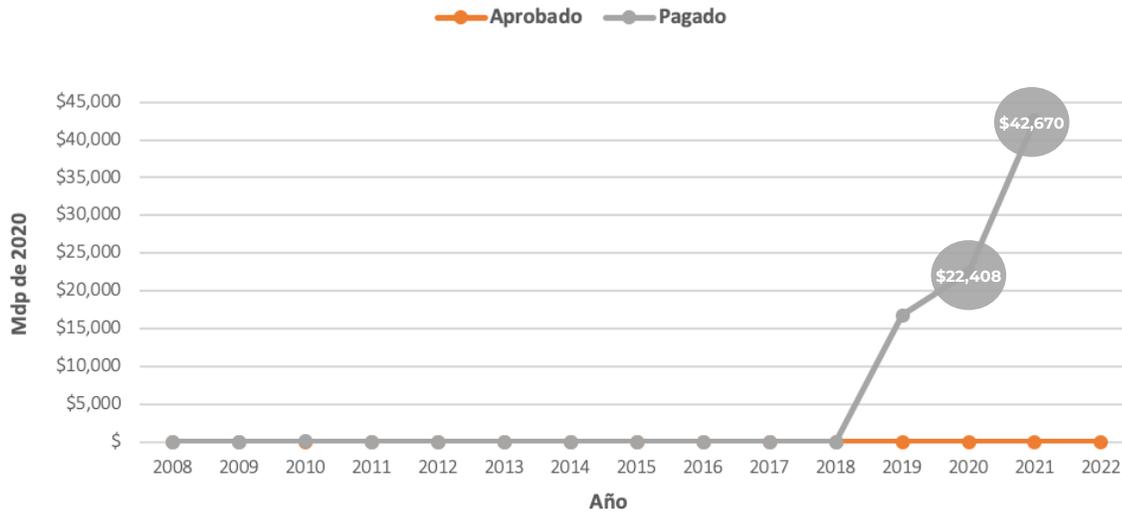
Fuente: Elaboración propia a partir de "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Se utilizó la cuenta pública para todos los años, excepto 2021 y 2022, donde se utilizó el PEF al T4 en 2021 y el de 2022. En la categoría "pagado", se utilizó el monto ejercido en la cuenta pública para los años 2008-2013 y el monto pagado de 2014-2021.

Resulta muy desafortunado que la unidad más beneficiada por las modificaciones presupuestales sea la misma que en teoría debe supervisar el ejercicio del gasto público,¹⁵⁵ lo que podría explicar por qué las modificaciones se dan con tanta libertad en la SEDENA. Naturalmente la primera pregunta que surge es ¿a dónde se va todo este dinero? Todo apunta a que la gran mayoría de este recurso se destina a una partida específica de la DGA: aportaciones a fideicomisos públicos.

La partida específica de aportaciones a fideicomisos públicos no contaba con recursos hasta que entró la administración del presidente López Obrador, y aunque tampoco aprobó recursos para la misma, ello no impidió que se ejercieran. Como podemos ver en la siguiente gráfica, la tendencia de esta partida y sus montos prácticamente replican lo que ya vimos en el presupuesto de la DGA a nivel agregado: sin tener un solo peso aprobado, hubo un gasto de \$16,722 mdp en 2019, otro de \$22,408 mdp en 2020 y \$42,670 mdp en lo que va de 2021. Esta última cifra equivale a 5.8 veces el FASP, el único fideicomiso restante cuyo fin exclusivo es la seguridad pública. Es más, con ese dinero, se podría haber pagado el FORTASEG por los siguientes 11 años.

¹⁵⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, art 50, fracc. IV.

Gráfica 16. DGA. Aportaciones a fideicomisos públicos (2008-2022)



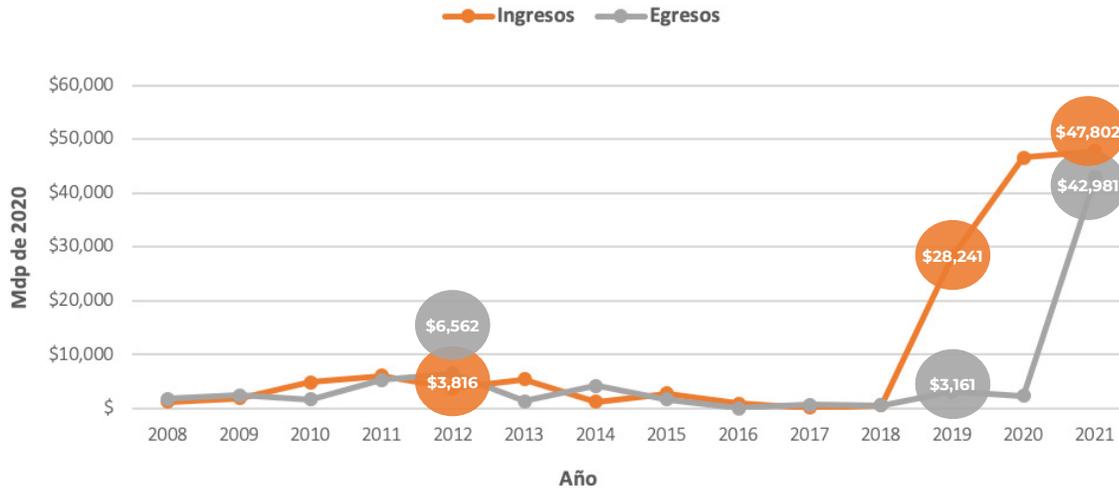
Fuente: Elaboración propia a partir de "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Se utilizó la cuenta pública para todos los años, excepto 2021 y 2022, donde se utilizó el PEF al T4 en 2021 y el PEF en 2022. En la categoría "pagado", se utilizó el monto ejercido en la cuenta pública para los años 2008-2013 y el monto pagado de 2014-2021.

¿Y a qué fideicomiso se va a el dinero? Al Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar (FPAPEM). Como podemos observar en las siguientes dos gráficas, los ingresos, egresos y el monto disponible de este fideicomiso se han disparado desde el cambio de gobierno. El FPAPEM tuvo un ingreso de \$28,241 mdp, en 2019, \$46,467 mdp en 2020 y \$47,802 mdp en 2021; de 2018 a 2021 sus ingresos se han multiplicado por 37.

Asimismo, también se dio un incremento muy importante en sus egresos; mientras que en 2020 se ejercieron \$2,355 mdp, en 2021 la cifra fue de \$42,981 mdp. Similar a la cifra analizada en el párrafo previo, esto equivale a más del doble de lo que se debe destinar del FORTAMUN a la materia de seguridad pública.

“De 2018 a 2021, los ingresos del FPAPEM se han multiplicado por 37, pasando de \$28,241 mdp a \$47,802 mdp”

Gráfica 17. Ingresos y egresos del FPAPEM (2008-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recuperados de "Cuenta Pública", SHCP. Disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx>. Para 2021 se utilizaron datos proporcionados en SEDENA, Fideicomiso Público de Admón. y Pago de Equipo Militar. 2o Trimestre de 2021, recuperado de "Monto, uso y destino del patrimonio," PNT. Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/2TRI2021.pdf>

Gráfica 18. Disponibilidad del FPAPEM (2008-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recuperados de "Cuenta Pública", SHCP. Disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx>. Para 2021 se utilizaron datos proporcionados en SEDENA, Fideicomiso Público de Admón. y Pago de Equipo Militar. 2o Trimestre de 2021, recuperado de "Monto, uso y destino del patrimonio," PNT. Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/2TRI2021.pdf>

Dado que los ingresos del FPAPEM han aumentado en mayor medida que sus egresos, la SEDENA ha acumulado una enorme cantidad de recursos en el fideicomiso, mismo que mantiene una estable tendencia al alza. Al terminar 2021, esta secretaría tenía un saldo disponible de \$27,826 mdp; es decir, un poco más que todo el presupuesto aprobado en ese mismo año para la STPS. Este monto equivale a más del doble del dinero recuperado por la SHCP correspondiente al Fondo de la Financiera Rural (\$11,000 mdp); casi cuatro veces del Fondo para el Desarrollo de Zonas de Producción Minera (\$7,000 mdp) y casi cinco veces el Fondo para el Fortalecimiento a la Infraestructura Portuaria (\$6,000 mdp), fideicomisos extintos en 2021 como consecuencia del decreto del presidente López Obrador publicado en 2020.¹⁵⁶ Por su parte, en 2022, del Fondo de Salud para el Bienestar se recuperaron \$33,000 mdp, del Fondo de Desastres Naturales \$25,400 mdp, y del fideicomiso del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) tan sólo \$15,900 mdp.¹⁵⁷

Podemos suponer que la SEDENA quiere acumular todo este recurso en el FPAPEM por dos razones. En primer lugar, el fideicomiso genera rendimientos y, por lo tanto, el saldo se convierte en un ingreso para la dependencia. Hasta antes de 2021, el año con mayor rendimiento del FPAPEM había sido 2008 con \$159 mdp. En cambio, en 2021, sus rendimientos fueron de \$408 mdp; con esta cantidad podría cubrirse el sueldo promedio nacional de 4,093 policías municipales por un año.¹⁵⁸ En segundo lugar, la pobre regulación del FPAPEM le permite a la SEDENA utilizar el dinero público de forma opaca y sin responder a controles externos. Como parte de la auditoría de Cuenta Pública de 2012, la Auditoría Superior de la Federación identificó que el Fideicomiso no tiene procedimientos para regular el registro, control y seguimiento de sus recursos, y llamó la atención sobre un daño hacia la SHCP por \$30.2 mdp, que la Secretaría supuestamente utilizó para pagar penas por atrasos en tres contratos, pero que no le pudo justificar a Tesorería por falta de evidencia. Para 2014, diputados del PRD llamaron la atención a la SEDENA por no haber respondido por estos gastos, y hasta la fecha, no han aclarado qué ocurrió con esos recursos.¹⁵⁹

“La pobre regulación del FPAPEM le permite a la SEDENA utilizar el dinero público de forma opaca y sin responder a controles externos.”

¹⁵⁶ Nayeli Roldán, “Desaparecen 60 de 253 fideicomisos en 2021; Hacienda obtuvo 34 mil mdp, 6% de la bolsa total”, *Animal Político*, 6 de mayo de 2022. <https://bit.ly/3cCwQWQ>

¹⁵⁷ Enrique Hernández, “Gobierno de AMLO usa 135 mil mdp de los fideicomisos desaparecidos”, *Forbes*. 1 de marzo de 2022. <https://bit.ly/3J2tsAv>

¹⁵⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Cuenta Pública”. Para 2021 se utilizaron datos de SEDENA, *Fideicomiso Público de Admón. y Pago de Equipo Militar. 4o Trimestre de 2021*, recuperado de “Monto, uso y destino del patrimonio,” PNT. <https://bit.ly/3nQ5df4>

¹⁵⁹ Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012. Secretaría de la Defensa Nacional Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-07100-02-0333. 2013. <https://bit.ly/3nL7AQx>; “Punto de acuerdo, por el que se

El FPAPEM lo creó la SEDENA, con autorización de la SHCP, en 2007, y cuenta con una vigencia de 50 años. En él, la SHCP participa como fideicomitente única de la Administración Pública Centralizada y el fiduciario es el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO). La operación del FPAPEM está a cargo de su Comité Técnico. Este órgano es el encargado de decidir sobre su operación y la gestión, así como de todo aquello no previsto en el contrato que lo constituye.¹⁶⁰ El Comité Técnico lo integra el Subsecretario de la SEDENA, el Director de la DGA, el Jefe de la S-4 (Logística), un representante de la Procuraduría General de Justicia Militar, el Jefe de Asesoría Jurídica del Estado Mayor y un representante de la SHCP.¹⁶¹ Asimismo, la DGA es el área responsable de vigilar que los recursos del fideicomiso se apliquen a los fines para los cuales fue constituido.¹⁶²

Los fines del FPAPEM son: 1) la administración de sus recursos, 2) cubrir los gastos de la adquisición de equipo militar y 3) la contratación de obra pública y servicios de mantenimiento para dichos bienes y obras, destinados a la realización de carácter *contingente o urgente*. *Es la ambigüedad en estos dos últimos términos, así como la obligación de auxiliar al Ejecutivo en áreas prioritarias del desarrollo, lo que otorga al FPAPEM una amplia flexibilidad.*¹⁶³ Además, el hecho de que el subsecretario de la SEDENA presida su Comité Técnico, así como que cinco de los seis integrantes pertenezcan a dicha dependencia,¹⁶⁴ genera parcialidad en este órgano rector. El Comité Técnico tiene completa disponibilidad sobre los montos del FPAPEM, así como sobre sus acumulaciones. La utilización de sus recursos está solo a su cargo y a la vigilancia de la DGA. El saldo disponible tampoco le impide solicitar más recursos. La institución fiduciaria, la SHCP, se limita a ejercer los recursos conforme se lo instruya el Comité Técnico.

A diferencia del FPAPEM, otros fideicomisos públicos relevantes como el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) cuentan con la participación de representantes de cinco secretarías distintas, incluida la SFP, en su comité técnico. Además, su presidencia no radica en la SCT, sino en la SHCP.¹⁶⁵ Asimismo, éste cuenta con un amplio documento de “Reglas de Operación”, conformado por más de 58 artículos, disponible en línea.¹⁶⁶ En cambio, a las reglas de operación del FPAPEM

exhorta al titular de la SEDENA a difundir en el portal oficial de internet las acciones realizadas para atender las observaciones de las ASF relativas al fideicomiso público de administración y pago de equipo militar, a cargo del diputado José Luis Muñoz Soria, del grupo parlamentario del PRD”. Gaceta Parlamentaria, 16 de octubre de 2014. <https://bit.ly/3nPoduc>

160 BANJERCITO, Contrato que constituye el FPAPEM, celebrado el 22 de agosto de 2007, cláusula VIII. Recuperado de “Información pública”, Plataforma Nacional de Transparencia, <https://bit.ly/PNTInfopublica>

161 BANJERCITO, Contrato que constituye el FPAPEM, cláusula VI.

162 BANJERCITO, Contrato que constituye el FPAPEM, cláusula XII.

163 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 47.

164 Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, art. 12, fracc. XVI.

165 SHCP, Cuarto Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago No. 1936, cláusula VII, <https://bit.ly/35EdNlj>

166 FONADIN, *Reglas de operación. Fideicomiso No. 1936. Fondo Nacional de Infraestructura No.1936*, <https://bit.ly/3tDX3Jb>

solo se accede por medio de solicitudes de acceso a la información y la última vez que la SEDENA las entregó de forma digital fue en 2014, a partir de dicha fecha solo entrega copias físicas. En 2014, las reglas de operación del FPAPEM eran solo cuatro cláusulas con sus correspondientes fracciones.¹⁶⁷

La rendición y fiscalización de cuentas externas de este fideicomiso está a cargo de la ASF, pues es la única institución externa que puede tener acceso a toda la información y documentación para evaluar su gestión de recursos.¹⁶⁸ Desde 2012, la ASF, resaltó que las cifras del FPAPEM no cuadraban y alertó sobre la inexistencia de procedimientos que regulen el registro, control y seguimiento de sus recursos.¹⁶⁹ Además, en su último informe sobre la SEDENA, la ASF destacó que la dependencia no estaba registrando debidamente los contratos de las obras públicas realizadas.¹⁷⁰

El FPAPEM es un gran ejemplo del negocio de la militarización porque se creó en el mismo año en el que comienzan los operativos permanentes contra la delincuencia organizada en el sexenio del presidente Felipe Calderón. Además, su operación escapa a las normas democráticas de representación y asignación presupuestal, pues en años recientes el Ejecutivo ha utilizado las modificaciones presupuestales para otorgarle recursos sin la necesidad del visto bueno de la Cámara de Diputados. También es grave la falta de estándares básicos de transparencia y rendición de cuentas; pues estas condiciones permiten que el Fideicomiso sea una vía para financiar masivamente proyectos ajenos a la disciplina militar y que los cuerpos castrenses obtengan prerrogativas significativas sobre el uso de estos recursos. Por ejemplo, en 2012 la Auditoría Superior de la Federación criticó a la SEDENA por usar \$203 mdp de este fideicomiso para la ampliación de un estacionamiento, de manera totalmente ajena a los propósitos para los que fue creado, administrar y comprar equipo militar.¹⁷¹

Un mejor y más concreto ejemplo de ello es la construcción del AIFA en Santa Lucía. A través de solicitudes de información, SEDENA reportó que desde comienzos del sexenio obradorista, hasta el 26 de enero de 2022, se habían utilizado \$57,547 mdp del FPAPEM para la construcción del Aeropuerto,¹⁷² mientras que para el 15 de marzo del mismo año se actualizó el monto ejercido a \$61,739 mdp.¹⁷³ Además de

167 Ver: SEDENA, *Respuesta a la solicitud de acceso a la información 0000700213413*, 2 de enero de 2014; SEDENA, *Respuesta a la solicitud de acceso a la información 0700200004721*, 13 de mayo de 2021.

168 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, art. 17.

169 ASF, GB-109. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012* (México: ASF, 2013), 10, <https://bit.ly/3HPj3pQ>

170 ASF. *Segunda Entrega de Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020*. Grupo Funcional Gobierno, 82 (México: ASF, 2021) <https://bit.ly/3aTgWHO>

171 Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado 12-0-07100-02-0333*. <https://bit.ly/3nPoduc>

172 SEDENA. *Respuesta a solicitud de acceso a la información 331014822000002*, 24 de febrero de 2022.

173 Emmanuel Carrillo, "AIFA lleva ejercidos 61 mil mdp y registra avance de 95.33%", Forbes, 16 de marzo de 2022, <https://bit.ly/3aTkOlb>

ser un proyecto insignia del gobierno de López Obrador, el AIFA será una fuente de recursos propios para las FFAA ya que, de acuerdo con el presidente, el AIFA y el Tren Maya —otro de sus proyectos clave— serán administrados por una empresa paraestatal a cargo del Ejército y el 75% de las utilidades de ésta se destinarán al pago de las pensiones de los integrantes de la FFAA.¹⁷⁴ Asimismo, para 2022, el principal gasto programado del FPAPEM es el Aeropuerto Internacional de Tulum con \$14,000 mdp,¹⁷⁵ obra de infraestructura que también formará parte de la paraestatal militar.¹⁷⁶

Así, el FPAPEM no solo fue un medio útil para financiar las obras insignias del Poder Ejecutivo sin el beneplácito del Poder Legislativo, sino que fue un **medio para financiar la nueva empresa de las FFAA y un medio para garantizar sus prestaciones**, además de darle a la SEDENA un buen complemento para su enorme capacidad económica y una herramienta que le otorga la independencia económica para perseguir sus propios fines.

No obstante, en otros casos no ha sido necesario utilizar los fideicomisos para financiar las obras insignia del Poder Ejecutivo ni para crear fuentes de ingreso propias de las FFAA o mejorar sus prestaciones. La Dirección General de Ingenieros (DGI) se encarga de coadyuvar a satisfacer las necesidades de vida y operación de la Secretaría mediante trabajos destinados a proporcionar seguridad, comodidad e higiene en alojamientos e instalaciones de la dependencia.¹⁷⁷ Entre sus funciones están:

- I. Proponer, planear, dirigir y ejecutar la construcción, adaptación, mantenimiento y demolición de fortificaciones, fortalezas y toda clase de instalaciones para la Secretaría, así como todo tipo de trabajos de interés nacional cuando así sea instruida;
(...)
- VIII. Participar en la coordinación de las actividades militares con las autoridades civiles, en obras de interés nacional, de acuerdo con las instrucciones que reciba, [...] ¹⁷⁸

Debido al concepto de interés nacional incluido en las dos fracciones previas, la DGI puede, en la práctica, realizar cualquier tarea que el Ejecutivo encuadre en dicho concepto. En este sentido, aunque el actuar de las FFAA en tiempos de paz se encuentra limitado por los artículos 21 y 129 constitucional, que específicamente les

174 Manuel Espino, Alberto Morales y Pedro Villa, “Olmeca, Maya Mexica, la empresa del Ejército que administrará el AIFA y Tren Maya”, *El Universal*, 10 de febrero de 2022, <https://bit.ly/3HOV6io>

175 SEDENA. *Respuesta a solicitud de acceso a la información 331014822000018*, 23 de febrero de 2022.

176 Manuel Espino et al., “Olmeca, Maya Mexica, la empresa del Ejército que administrará el AIFA y Tren Maya”.

177 Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, art 37.

178 Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, art 38.

prohíben ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, la DGI cada vez realiza más tareas que originalmente estaban a cargo de instituciones civiles —como administrar aerolíneas cargueras¹⁷⁹ y construir el tren maya¹⁸⁰— pues su propio reglamento interno les atribuye la facultad de realizar cualquier tipo de trabajo de interés nacional. No obstante, la legalidad del ejercicio de estas funciones es cuestionable, pues el Reglamento Interior de la SEDENA en este rubro sobrepasa las facultades que establece la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la cual limita al Servicio de Ingenieros a actividades con fines militares, para el beneficio exclusivo del Ejército y Fuerza Aérea y a intervenir únicamente en instalaciones militares o áreas bajo control militar.¹⁸¹ Asimismo, el artículo 129 constitucional les prohíbe a los militares realizar funciones civiles ajenas a la disciplina militar en tiempos de paz.

Al igual que la DGA, la DGI tuvo un incremento presupuestal muy significativo desde que comenzó la administración del presidente López Obrador. Mientras que en 2018 ésta ejerció \$5,523 mdp, en 2019 aumentó a \$12,739 mdp y en 2020 a \$16,713 mdp; es decir, entre 2018 y 2020 el presupuesto de esta unidad se triplicó. En 2021, la tendencia al alza se detuvo, pues solo pagó \$4,448 mdp. Especialmente, resalta el año 2020: la DGI gastó \$7,314 mdp sin aprobar, es decir, tuvo un sobrejercicio del 78%. Mientras tanto, en el mismo periodo, el monto destinado a la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se disminuyó considerablemente respecto a su presupuesto aprobado, subejerciendo 36% en 2018, 23.44% en 2019 y 36.34% en 2020, que se traduce en un subejercicio de \$537,208 mdp en total durante el periodo.

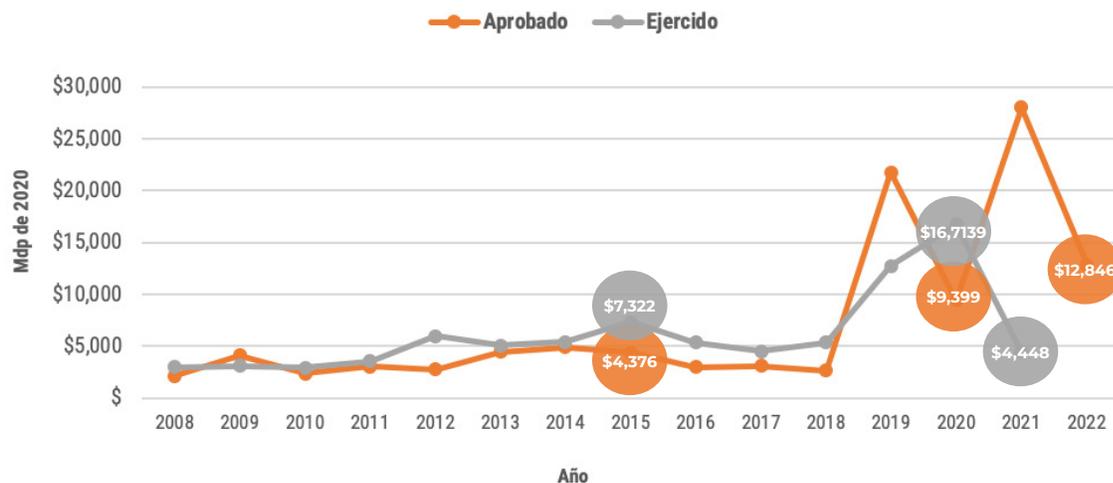
“En 2018 la DGI ejerció \$5,523 mdp, para 2020 se triplicó, alcanzando los \$16,713 mdp”.

¹⁷⁹ Evangelina del Toro, “Interesa a 4 aerolíneas cargueras operar en AIFA,” A21, 5 de diciembre de 2021, <https://bit.ly/3IQYctZ>

¹⁸⁰ Alejandro de la Rosa, “Fonatur subcontrata a la Sedena para obras del Tren Maya,” *El Economista*, 3 de agosto de 2021, <https://bit.ly/3HPnGjB>

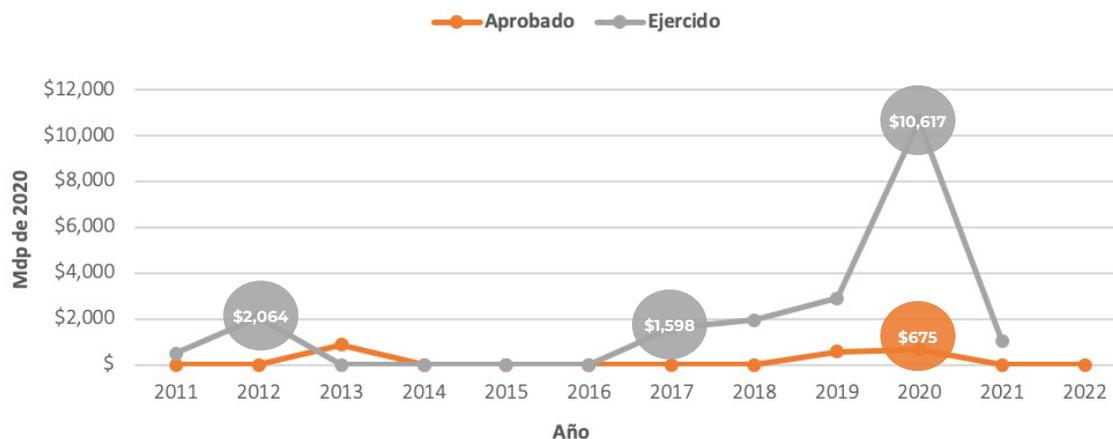
¹⁸¹ Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, art. 77.

Gráfica 19. Presupuesto DGI (2008-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Se utilizó la cuenta pública para todos los años, excepto 2021 y 2022, donde se utilizó el PEF al T4 en 2021 y el PEF de 2022. En la categoría "pagado", se utilizó el monto ejercido en la cuenta pública para los años 2006-2013 y el monto pagado de 2014-2021.

Gráfica 20. Partida específica de la DGI: obras de construcción para edificios no habitacionales (2011-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de "Datos Abiertos," Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Se utilizó la cuenta pública para todos los años, excepto 2021 y 2022, donde se utilizó el PEF al T4 en 2021 y el PEF de 2022. En la categoría "pagado", se utilizó el monto ejercido en la cuenta pública para los años 2006-2013 y el monto pagado de 2014-2021.

La mayoría de estos recursos sin aprobar se fueron a la partida de “obras de construcción para edificios no habitacionales”. En 2020, solo el 6% de los recursos de esta partida fueron planeados en el PEF. Aunque desde 2017 hay sobreejercicio en la misma, ninguno se compara con ese gasto no aprobado de \$9,942 mdp en 2020; dicho monto es superior al presupuesto aprobado para la SRE en ese mismo año. ¿Qué construyó la DGI con esos recursos? A través de solicitudes de información, la SEDENA reportó las cinco obras más cuantiosas en esta partida durante la administración de Andrés Manuel López Obrador y el monto destinado a las mismas:

“En 2020, sólo el 6% de los recursos de la partida “obras de construcción para edificios no habitacionales” fueron planeados en el PEF”

Tabla 2. Obras más cuantiosas de la DGI (2019-2021)

No.	Obra	Monto (en pesos)
1	Construcción del AIFA	\$57,029,484,523.54
2	2/a Fase de modernización del Heroico Colegio Militar (Tlalpan, Cd. México)	\$802,041,382.82
3	Centro de Reproducción Equino de Alto Rendimiento (C.R.E.A.R.) de la SEDENA	\$80,469,224.11
4	Construcción de instalaciones para incrementar la capacitación de alojamiento de personal militar y derechohabiente que se encuentra en tránsito en la Ciudad de México	\$47,792,683.17
5	Construcción de un centro deportivo en beneficio de los usuarios de la Unidad Habitacional Militar “Chihuahua”	\$218,240,662.04

Fuente: SEDENA. Respuesta a la solicitud de acceso a la información 330026421000294, 2 de diciembre de 2021.

El AIFA en Santa Lucía representa, por mucho, el gasto más cuantioso de la partida. La administración del presidente Obrador ha utilizado tanto el FPAPEM como a la DGI para financiar uno de sus proyectos insignia sin necesidad de obtener la aprobación del Poder Legislativo. Por medio de modificaciones presupuestales ha logrado destinar al menos \$114,576 mdp a este proyecto; de esta manera la SEDENA ha obtenido una paraestatal que, a pesar de tener funciones civiles, representará una importante fuente de ingresos propios.

Sin embargo, vale la pena notar también las otras construcciones, pues son bienes que incrementan las prestaciones que reciben los integrantes de las FFAA. En primer lugar, resaltan los \$47 mdp dedicados a la “Construcción de instalaciones para incrementar la capacitación de alojamiento de personal militar y derechohabiente que se encuentra en tránsito en la Ciudad de México”. Antiguos miembros de la Policía Federal y hoy integrantes de la GN reportan que, a diferencia de ellos, los miembros de las FFAA reciben un trato privilegiado durante sus operativos. Además de trabajar menos horas, los cuerpos castrenses son alojados en sus cuarteles cuando se encuentran en tránsito mientras que a los expolicías se les obliga a dormir en carpas de mala calidad. Consideran que el objetivo es hacerlos renunciar a la GN.¹⁸² Es decir, los militares adscritos a la GN no solo obtienen, adicional a su sueldo, la “Compensación por Servicios Institucionales a la Guardia Nacional”, sino que, en comparación con sus contrapartes expolicías, tienen privilegios de alojamiento y menos horas de trabajo.

“Los militares adscritos a la GN obtienen, adicional a su sueldo, la “Compensación por Servicios Institucionales a la GN”, privilegios de alojamiento y menos horas de trabajo”

Otro elemento por destacar son los \$218 mdp destinados a la “Construcción de un centro deportivo en beneficio de los usuarios de la Unidad Habitacional Militar ‘Chihuahua’”. Esta unidad habitacional se encuentra en el Campo Militar 1 A, en Naucalpan de Juárez en la Ciudad de México. Bajo el argumento de que el centro se encuentra en construcción, la SEDENA declaró desconocer los servicios e instalaciones con los que contará este centro deportivo. Sin embargo, reportó que tendrán acceso al deportivo el personal militar activo, los derecho habientes,¹⁸³ pensionistas, retirados, personal civil que labora en sucursales del BANJERCITO o el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), personal médico y de enfermería que labore en hospitales militares cercanos

182 Manuel Espino, “Acusan discriminación a agentes de la Guardia Nacional por ser expolicías federales”, *El Universal*, 7 de febrero de 2022, <https://bit.ly/3tGdbKa>

183 Conforme a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, art. 4, fracc. VII, son derechohabientes, además de los miembros activos del Ejército, todos sus familiares en línea recta; es decir: esposa, esposo, concubina, concubinario, hijos, madre, padre y, en algunos casos hermanos.

al centro deportivo y cualquier civil que conozca o tenga algún parentesco con personal militar que le sirva como aval. Actualmente, la Unidad Habitacional Militar Chihuahua cuenta con una población de 7,324 personas.¹⁸⁴

Es importante señalar que **los montos reportados por la DGI no corresponden con los datos abiertos de transparencia presupuestaria de la SHCP**. Si sumamos todo el gasto ejercido desde 2018 en la partida de “Obras de construcción para edificios no habitacionales” obtenemos un monto menor, que asciende a solo \$14,506 mdp en términos nominales. Desgraciadamente, estas irregularidades son muy frecuentes y no se encontraba desglosada la información en la Cuenta Pública. Con el FPAPEM tuvimos un problema similar, pero fue más fácil resolverlo, pues los datos sí se encontraban desglosados.

Estos datos de la SEDENA de gasto en obra pública contrastan con los de la SCT presentados en el “Capítulo II. Deformación del presupuesto a raíz de la militarización”. Mientras que las FFAA gastan enormes cantidades en esta materia, el presupuesto de la SCT en la misma va en picada. Si bien el Inventario Nacional de lo Militarizado documentó una transferencia de \$5,703 mdp a las FFAA en materia de obra pública, la realidad es que estos patrones reflejan una decisión de política pública de mayor profundidad. Esta política pública consiste en no solo transferir recursos civiles a las FFAA, sino disminuir sistemáticamente el flujo de recursos a las instituciones civiles e incrementar el flujo a las castrenses, incluso absorbiendo proyectos que solían estar en manos de privados. Además, no se trata solo de que las FFAA realicen el proyecto para la nación, sino que **estás se vuelven sus propietarias y las dueñas de sus utilidades**.

“Además de transferir recursos civiles a las FFAA, disminuyen sistemáticamente el flujo de recursos a las instituciones civiles e incrementan el flujo a las castrenses”

Por su parte, la SEMAR también ha obtenido una ampliación de recursos, aunque en este caso se dio por medio de la reforma a la marina mercante publicada el 7 de diciembre de 2020, que traspasó el control de puertos de la SCT a la SEMAR. Con ello, los recursos humanos, financieros y materiales con los que contaba la Dirección General de Puertos y Marina Mercante de la dependencia civil pasaron a manos de la dependencia castrense.¹⁸⁵ Particularmente importante, entre las funciones transferidas a la SEMAR está conceder todas las autorizaciones y licencias respectivas relacionadas con la marina mercante, otorgar las concesiones y permisos para los

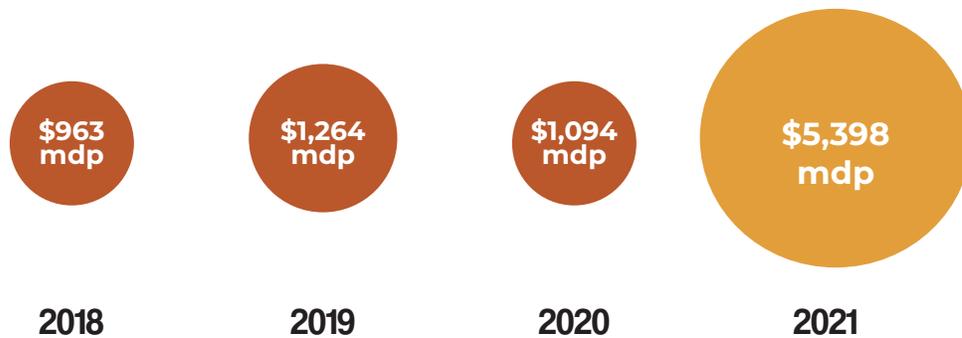
¹⁸⁴ SEDENA, *Respuesta a solicitud de acceso a la información 330026422000325*, 2 de marzo de 2022.

¹⁸⁵ Antonio Baranda, “Dan seis meses para transición de puertos”, *Reforma*, 7 de diciembre de 2020, <https://bit.ly/3sNXIOT>

servicios públicos de comunicaciones y transporte por agua,¹⁸⁶ incluyendo aquellos para el transporte de pasajeros y de turismo náutico, así como fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos y portuarios.¹⁸⁷

Todas estas funciones cobran relevancia porque el único ingreso propio que reporta la SEMAR es el concepto de “derechos, productos y aprovechamientos.”¹⁸⁸ En pocas palabras, el pago de licencias, permisos, concesiones y servicios que brinda la SEMAR a partir de esta reforma implica una nueva fuente de recursos que no forma parte del PEF. Hasta antes de 2021, los ingresos de la dependencia por este concepto se habían mantenido en aproximadamente \$1000 mdp; sin embargo, en 2021 sus ingresos se multiplicaron hasta alcanzar \$5,397 mdp, drástico incremento de 393% que coincide con la reforma de la marina mercante.

Gráfica 21. Ingresos propios de la SEMAR (2018-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de SEMAR, Respuesta a la solicitud de acceso a la Información 330026622000194, 24 de febrero de 2022.

186 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 30, frac. VI Bis y XIV Quáter.

187 Ley de Navegación y Comercio Marítimo, art. 9, frac. III.

188 Por “derechos” se entiende las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público y la cantidad que se paga, de acuerdo con el arancel, por la importación o exportación de mercancías o por otro acto determinado por la ley. Ejemplos de derechos son el pago de concesiones y permisos. En cambio, por “producto” se entiende el uso o enajenación de bienes del dominio privado. Por último, los “aprovechamientos” son ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Algunos ejemplos son multas e indemnizaciones. Ver: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Glosario de Términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública* (México: Cámara de Diputados, 2018).

Asimismo, la SEMAR obtiene estímulos para sus elementos por medio de los convenios en materia de seguridad pública que tiene suscritos con entidades y municipios. De 2018 a la actualidad, esta dependencia reporta haber suscrito convenios con 11 estados: Baja California Sur, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. De estos solo declara recibir contraprestaciones del Estado de Veracruz, por brindar seguridad en los municipios de Acayucan, Coatzacoalcos, Tuxpan, Veracruz-Boca del Río y Xalapa. Estas contraprestaciones consisten en estímulos económicos al personal naval que se encarga de cumplir el convenio conforme a la siguiente tabla:

Tabla 3. Estímulo mensual de personal naval por convenio entre la SEMAR y Veracruz

Grado	Monto mensual
Almirante	\$20,800
Vicealmirante	\$15,600
Contralmirante	\$13,520
Capitán de Navío	\$10,400
Capitán de Corbeta	\$9,360
Teniente de Navío	\$8,320
Teniente de Fragata	\$7,280
Teniente de Corbeta	\$6,240
Primer Maestre	\$5,200
Segundo Maestre	\$4,680
Tercer Maestre	\$4,160
Cabo	\$3,640
Marinero	\$3,120

Fuente: SEMAR, Respuesta a la solicitud de acceso a la información 33002622000194, 24 de febrero de 2022.

A esto se suman los procesos restringidos y preferenciales de contratación que, si bien es una práctica común a nivel institucional, la SEMAR no es la excepción, lo cual incrementa riesgos de ineficiencia y encarecimiento. En lugar de incentivar la competencia y buscar los mejores precios para el gobierno federal, la dependencia se caracteriza por adjudicar directamente o hacer invitaciones restringidas. En 2020, la dependencia no realizó ni una sola licitación pública; en cambio, adjudicó el 72% de sus recursos —\$1,900 mdp— y otorgó por invitación restringida el 24% —\$671 mdp—. ¹⁸⁹ Lo anterior, a pesar de que la ley señala que la licitación pública debería de ser la regla general para la contratación por parte del Estado; ¹⁹⁰ pues se considera fundamental para evitar la corrupción.

“En 2020, la SEMAR no realizó ni una sola licitación pública; en cambio, adjudicó el 72% de sus recursos y otorgó por invitación restringida el 24%”

Finalmente, vale la pena resaltar que **la política de austeridad republicana no parece haber afectado a los titulares de las corporaciones castrenses y al comandante de la GN.** Aunque teóricamente ningún servidor público debería recibir un sueldo superior al del presidente, que asciende a una remuneración anual neta de \$1,567,400, ¹⁹¹ el titular de la SEDENA (Luis Crescencio Sandoval) reporta una remuneración anual de \$2,007,840 ¹⁹² mientras que el titular de la SEMAR (José Rafael Ojeda) gana \$1,992,404 ¹⁹³ y el Comandante General de la GN (Luis Rodríguez Bucio) \$1,607,706 ¹⁹⁴ Estas cifras superan el salario mensual del presidente en \$36,704, \$35,417 y \$3,359 respectivamente. Destaca que la titular de la SSPC, Rosa Icela Rodríguez, superior jerárquica del Comandante General de la GN, reporte una remuneración anual menor a la del Comandante, \$1,257,723. ¹⁹⁵ Esta última es la única que no supera el sueldo del presidente ni tiene adscripción militar.

¹⁸⁹ Fernanda Avendaño Meouchi et al., *Índice de Riesgos de Corrupción (IRC). Compras públicas en México* (México: IMCO 2021). <https://bit.ly/3ogeEF6>

¹⁹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), art. 134; Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, art. 26.

¹⁹¹ SFP, *Declaración de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos*. Andrés Manuel López Obrador, 27 de mayo de 2021.

¹⁹² SFP, *Declaración de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos*. Luis Crescencio Sandoval González, 14 de mayo de 2021.

¹⁹³ SFP, *Declaración de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos*. José Rafael Ojeda Durán, 20 de mayo de 2021.

¹⁹⁴ SFP, *Declaración de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos*. Luis Rodríguez Bucio, 13 de mayo de 2021.

¹⁹⁵ SFP, *Declaración de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos*. Rosa Icela Rodríguez Velázquez, 14 de mayo de 2021.

Capítulo IV:

Impactos y riesgos

El impacto de otorgarle tantos recursos económicos a las corporaciones castrenses y el riesgo que ello implica para la democracia es importante. Por un lado, la concentración de recursos en las FFAA se hace a costa del orden constitucional e incluso excediendo lo que de manera explícita marca la normatividad castrense sin justificaciones válidas; las actuaciones, tanto de quienes transfieren las funciones como de quienes las reciben, no solo no resultan legítimas, sino que, además, no están recibiendo ninguna consecuencia por el incumplimiento de sus obligaciones, creando un estado de excepción que provoca la pérdida de confianza y credibilidad de las instituciones, y atenta contra el Estado de Derecho y la vigencia de la ley.

Por otra parte, existe una ruptura del equilibrio de poderes. Atendiendo al principio de representatividad, sólo las diputadas y diputados, como representantes electos democráticamente, deberían de poder asignar los recursos producto de la tributación; no obstante, las FFAA acceden por distintos mecanismos a más recursos de los aprobados en el PEF sin el visto bueno del Legislativo. Esta acumulación se hace en ausencia de un marco legal que asegure la subordinación militar a las autoridades civiles, mientras éstas quedan desprovistas de facultades y recursos —a pesar de contar con una función constitucional—, los cuerpos castrenses ven incrementado su presupuesto y beneficiados sus intereses.

El desequilibrio en las relaciones cívico-militares aumenta la autonomía de las FFAA en torno a la toma de decisiones, de apropiación y utilización de presupuestos, lo cual también acrecenta el poder político que les permite tomar el lugar de las autoridades electas democráticamente, arrebatándoles las funciones que les corresponden constitucionalmente. Debido a este entramado de actuaciones, dar marcha atrás al proceso de militarización se vuelve aún más complejo.

“La concentración de recursos en las FFAA se hace a costa del orden constitucional, atenta contra el Estado de Derecho y la vigencia de la ley.”

Desde que se intensificó el proceso de militarización en México, la justificación ha sido la efectividad de las FFAA, se argumenta que éstas son más confiables que las autoridades civiles, que pueden aprender a conducirse con respeto a los derechos humanos y, en todo caso, que su intervención es excepcional.¹⁵⁴ En un inicio, este planteamiento se limitó esencialmente a las tareas de seguridad; sin embargo, esta lógica ahora se ha extendido a funciones civiles como la construcción de obras públicas y otras tareas de desarrollo social; no obstante, al evaluar los resultados de las FFAA es posible notar que su efectividad y la calidad de sus labores es en realidad muy cuestionable.

A pesar del constante incremento presupuestal de las FFAA, de 2006 a 2020 el número de homicidios creció en 341%: mientras que el primer año hubo 10,435 homicidios en el segundo la cifra fue de 35,644,¹⁵⁵ número que se mantuvo similar en 2021 con 33,360 homicidios contabilizados.¹⁵⁶ Asimismo, de 2012 a la fecha, la impunidad ha permanecido en cifras muy altas: mientras que en 2012 la cifra negra general¹⁵⁷ fue de 92.1%, en 2021 fue de 93.3%.¹⁵⁸ En 26 de las 32 entidades federativas, la inseguridad se percibe como el principal problema y, mientras que en 2013 el 72.3% de las personas se sentían inseguras en su estado, en 2021 esta cifra creció a 75.6%.¹⁵⁹ En 2021, el impacto de la violencia en México fue de aproximadamente el 20.8% del PIB, es decir, 4.9 billones de pesos o el equivalente a \$38,196 por persona.¹⁶⁰

Además, dirigir la gran mayoría de los recursos de seguridad a las corporaciones castrenses, ha dejado vulnerables y debilitadas a las instituciones civiles que podrían representar una solución alternativa al problema de inseguridad. Solo el 49% de la población considera que la policía estatal cumple efectivamente con sus funciones y esta cifra disminuye a 43% para las policías municipales.¹⁶¹ Sin embargo, el pobre desempeño de las policías es un reflejo de la falta de recursos, entrenamiento y supervisión.

“Dirigir la gran mayoría de los recursos de seguridad a las corporaciones castrenses, ha dejado vulnerables y debilitadas a las instituciones civiles que podrían representar una solución alternativa al problema de inseguridad”

¹⁵⁴ Alejandro Ravelo, *Guía para debatir a favor de la seguridad ciudadana y la vía civil*, 20-41.

¹⁵⁵ Felipe Sánchez Nájera y Mónica Daniela Sánchez Osorio, *Atlas de Homicidios 2020* (México: MUCD, 2021): 24. <https://bit.ly/3OKJF4Y>

¹⁵⁶ Instituto para la Economía y la Paz, *Índice de Paz México 2022: Identificación y medición de los factores que impulsan la paz*, 28, <https://bit.ly/3yXkhhB>

¹⁵⁷ La cifra negra es “el nivel de delitos no denunciados o denunciados que no derivaron en carpeta de investigación”. Ver: INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021*. Comunicado de prensa 532/21. 22 de septiembre de 2021 <https://bit.ly/35xQKz9>

¹⁵⁸ INEGI, *ENVIPE 2021. Principales resultados*, 21 de septiembre de 2021, <https://bit.ly/3sPq7yk>

¹⁵⁹ INEGI, *ENVIPE 2021. Principales resultados*

¹⁶⁰ Instituto para la Economía y la Paz, *Índice de Paz México 2022: Identificación y medición de los factores que impulsan la paz*, 43, <https://bit.ly/3yXkhhB>

¹⁶¹ “ENSU 2021 (4to trimestre)”, INEGI, actualizado en enero de 2022, <https://bit.ly/3OddkNG>

Desde antes de la desaparición de los fideicomisos como el FORTASEG, éstas ya se encontraban en una situación deplorable. Como muestran los resultados de la Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial 2017, las y los policías carecen de equipo, sufren largas jornadas laborales y son mal pagados.¹⁶² Por ello, incrementar el presupuesto de las policías es clave para mejorar su percepción social de las policías y lograr que cumplan satisfactoriamente con sus funciones,¹⁶³ especialmente a través de la creación de corporaciones policiales en los municipios donde no existen aún, la dignificación de sus condiciones laborales, el establecimiento de academias y carreras policiales que representen verdaderas ofertas educativas y laborales para las personas, así como mecanismos de supervisión tercerizada, presupuesto que se refleje en un acercamiento real a la seguridad ciudadana.



¹⁶² “Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial 2017”, INEGI, recuperado el 7 de julio de 2022, <https://bit.ly/3tBrf7Y>

¹⁶³ Alejandro Ravelo, *Guía para debatir a favor de la seguridad ciudadana y la vía civil*, 31-32.

De igual forma, como se mostró en el “Capítulo II: Deformación presupuestaria a raíz de la militarización”, **mientras los recursos se han concentrado en la SEDENA, la SEMAR y la GN, otras dependencias elementales para el futuro del país han visto disminuidos sus presupuestos de forma constante.** Un claro ejemplo es la SEMARNAT y el presupuesto destinado a la función de protección al medio ambiente, el cual se ha reducido un 60% desde 2014. El desempeño de México en esta materia ha sido calificado como “altamente insuficiente”, las políticas gubernamentales se consideran inconsistentes para contribuir con su parte justa en el combate al cambio climático; contrario al Acuerdo de París, el Gobierno de México no ha mostrado progresividad en sus metas para 2030.¹⁶⁴ El evidente gasto insuficiente en protección ambiental probablemente se reflejará en costos futuros.

Por ello, concentrar el gasto en las corporaciones castrenses no es una forma efectiva de utilizar los recursos públicos, los resultados en su principal campo de acción, la seguridad, han sido pobres, además de existir otras inversiones que podrían ser más eficientes, como el fortalecimiento de las policías civiles pues, como lo estipula el quinto transitorio de la reforma constitucional que estableció la GN, es necesario comenzar con el retiro de las FFAA de las calles.

Adicionalmente, **incrementar el presupuesto de las FFAA genera un riesgo de corrupción por el uso opaco y discrecional que hacen del recurso público.** De manera generalizada, el Ejecutivo utiliza las modificaciones presupuestales para desviar recursos del destino originalmente aprobado por el Congreso; sin embargo, en el caso de la FFAA, esto se agrava. Al utilizar instrumentos como el FPAPEM para triangular el recurso, se vuelve mucho más difícil para la ciudadanía identificar su destino final. Además, bajo el argumento de seguridad nacional, los cuerpos castrenses disminuyen el acceso a la información. Esto incrementa el riesgo de corrupción porque impide a la sociedad conocer con precisión en qué se gasta, cómo se gasta y quién se beneficia de ese gasto y, si se toma en cuenta que las FFAA utilizan formas de contratación pública que obstaculizan la competencia, este riesgo se incrementa.

La opacidad no sólo es problemática por su cercana relación con la corrupción, sino porque, además, impide la rendición de cuentas frente a la ciudadanía y vulnera sus derechos políticos. Una de las formas en las que los ciudadanos deciden su voto en las elecciones es mediante una evaluación retrospectiva de los gobiernos; es decir, los ciudadanos castigan o premian a los políticos con su voto según su desempeño. Sin embargo, en escenarios con escasa información, incluso los votantes más motivados se vuelven incapaces de atribuir responsabilidades a los actores políticos.¹⁶⁵

¹⁶⁴ “Mexico”, Climate Action Tracker. 5 de julio 2022 <https://bit.ly/34rqMwE>

¹⁶⁵ Dieter Stiers, “Political Information and Retrospective Voting,” *Western European Politics* 44, vol. 2 (2021). <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1697564>

Finalmente, el problema más grave es la potencial afectación al equilibrio de poderes en la joven democracia mexicana. El incremento del presupuesto de las FFAA es un reflejo del incremento de su poder y tiene importantes implicaciones. El presupuesto público es el resultado de un proceso de negociación inminentemente político entre distintos actores con poderes fácticos y jurídicos.¹⁶⁶ Esto implica que la distribución de los recursos públicos es una representación de las preferencias e intereses de aquellos grupos con capacidad de influir en el resultado presupuestal.¹⁶⁷ Por ello, **los constantes aumentos presupuestales para las FFAA reflejan un incremento en las preferencias militaristas de aquellos con poder y del poder político de los militares.**

El incremento presupuestal a las FFAA ha sido primordialmente una concesión del Poder Ejecutivo. Es este el que manda el proyecto de PEF a la Cámara de Diputados y, aunque suele contar con su beneplácito en muchas ocasiones, en otras —como lo evidencian las modificaciones presupuestales— pasa por alto su aprobación. Más allá de que ello sea una violación al principio de representación, es evidencia de una relación de complicidad entre el Ejecutivo y las FFAA.

En Latinoamérica, la legitimidad del ejército se sustenta en la idea de que es un árbitro desinteresado cuyo rol es proteger la Constitución,¹⁶⁸ esto lo saben los propios militares. Según el General Secretario Luis Crescencio Sandoval, “el instituto armado jamás ha buscado, ni buscará protagonismo, porque nuestra esencia es servir a la patria. Es evidente que no buscamos ningún poder porque nuestra razón de ser está alejada de pretensiones políticas o de otro tipo.”¹⁶⁹ Sin embargo, en países como Venezuela, Bolivia, Ecuador o Nicaragua, los militares se han convertido en guardias pretorianas de los vencedores electorales y juegan un papel fundamental en reprimir a la oposición, lo que parecería una continuación a su histórica tarea de combatir enemigos internos.¹⁷⁰ Aunque este no es el caso de México, existe el riesgo potencial de caer en un autoritarismo competitivo; es decir, un régimen con instituciones democráticas pero donde el campo de juego está inclinado en favor del grupo en el poder.¹⁷¹

“El incremento del presupuesto de las FFAA es un reflejo del incremento de su poder”

¹⁶⁶ Irene S. Rubin, *The Politics of Public Budgeting. Getting and Spending, Borrowing and Balancing* (Nueva York: Chatman House, 1990): 28.

¹⁶⁷ Rubin, *Politics of Public Budgeting*, 2

¹⁶⁸ Dirk Kruijt y Kees Koonings, “From political armies to the ‘war against crime’: The transformation of militarism in Latin America” en Anna Stravianakis y Jan Selby, eds., *Militarism and International Relationships*, (Nueva York: Routledge, 2013): 92.

¹⁶⁹ Darío Brook, “México: el inédito rol del ejército y la marina en el gobierno de AMLO (más allá de la seguridad pública),” *BBC Mundo*, 1 de diciembre de 2020, <https://bbc.in/3sNDvDc>.

¹⁷⁰ Rut Diamint. “A New Militarism in Latin America”, *Journal of Democracy* 26, no. 4 (2015): 161-165

¹⁷¹ Steven Levitsky y Lucan Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

Por último, existe el peligro de que este incremento en el poder político y fáctico de las FFAA siga en aumento: que su presencia política se generalice y las prebendas y beneficios del negocio de la militarización se expandan. El ejemplo más claro, es el plan para incorporar a la GN en la SEDENA; sin embargo, otros casos locales también preocupan: en Baja California se nombró a un militar como secretario de Seguridad Pública¹⁷² y en San Luis Potosí hay una iniciativa para replicar el modelo de GN a nivel local.¹⁷³ Además, no solo es problemático el incremento de su poder, sino la imposibilidad de revertirlo, cualquier sucesor que trate de remover a las FFAA de su lugar de privilegio podría enfrentar una amenaza creíble en su contra.



¹⁷² La Jornada Baja California, “Nombran como titular de la SSPC de BC el general Gilberto Landeros” La Jornada, 1 de enero de 2021, <https://bit.ly/3Mt8agN>

¹⁷³ José Ricardo Gallardo Cardona, *Iniciativa para la creación de la Guardia Civil Estatal y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en San Luis Potosí*, presentada el 19 de enero de 2022.

Conclusión

El proceso de militarización, agravado en 2006 con el presidente Felipe Calderón y profundizado en los gobiernos de Peña Nieto y López Obrador, se ha convertido en un negocio para los militares, como hemos encontrado y analizado en el presente informe:

El presupuesto y el sobreejercicio de recursos de las FFAA han crecido exponencialmente en los últimos años.

Existe un aumento de recursos a cargo de los militares a través de distintos mecanismos, como las adjudicaciones directas, las invitaciones restringidas, las transferencias de funciones civiles, los fideicomisos públicos —particularmente el FPAPEM— y la normatividad de seguridad nacional y acceso a la información, contando con la complicidad del Poder Ejecutivo al ser el responsable de autorizar una mayoría, y evadiendo la necesidad de aprobación del Legislativo, obteniendo un aprovechamiento particular de los recursos.

Estimar con precisión a cuánto asciende el negocio de la militarización requeriría de una lista exhaustiva del mismo; sin embargo, podemos calcular un mínimo. Conforme a este reporte, se sabe que por estos medios se han destinado o se van a destinar, al menos \$128,576 mdp para bienes propios de la SEDENA; \$114,576 mdp del AIFA y \$14,000 mdp del Aeropuerto de Tulum. Asimismo, la SEMAR obtuvo un incremento anual de sus ingresos de aproximadamente \$4,000 mdp a través de nuevos derechos, productos y aprovechamientos a su cargo. Por otro lado, los elementos castrenses también reciben compensaciones mensuales, de distintos montos según su grado, por realizar funciones que solían corresponderles a civiles. Ejemplos de ello son la “Compensación por Servicios Institucionales de la Guardia Nacional” que reciben los elementos castrenses que laboran en dicho cuerpo y los estímulos mensuales de los miembros de la SEMAR por apoyar en las tareas de seguridad pública en Veracruz, los cuales llegan a superar los \$20,000 mensuales en el caso de almirantes.

Aunado a esto, los montos aprobados en el PEF no son respetados por las instituciones castrenses ni el Ejecutivo al pagar cifras exponencialmente mayores, en tanto la SEDENA y la SEMAR las han excedido cada año entre un 20% y 28% desde 2006.

El aumento de dinero en las FFAA se ve aparejado de una reducción en el dinero disponible para los civiles.

Toda vez que los recursos económicos son limitados, el incremento de los presupuestos a las FFAA se hace a costa de la reducción a otras instituciones y campos que, además de detentar una función constitucional, son aún más relevantes para la incidencia y mejoramiento de la seguridad, como la SCT con obra pública, la SEP y SEGOB con la educación y las becas para estudiantes, la SEMARNAT respecto al medio ambiente. mitigación de la contaminación y cambio climático; y la SADER en proyectos productivos y de desarrollo en áreas rurales y campesinas.

Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas no se aplican igual, en detrimento de la ciudadanía.

Si bien las FFAA son sujetos obligados de la Ley de Transparencia, no existen mecanismos reales que las obliguen a transparentar sus gastos, ya que en la práctica argumentan que el manejo de recursos es un tema de disciplina militar y recurren a clasificar sistemáticamente la información de sus dependencias bajo el argumento de no comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional a través de respuestas prefabricadas que niegan el acceso a la información, usando a su favor o evadiendo la prueba del daño para justificar dicho resguardo.

Además, tampoco permiten una fiscalización externa, pues su órgano interno de control está integrado por militares que, al determinar si hubo fallas administrativas en los procesos de transparencia, impone sanciones menores a las debidas, limitándose a algunas suspensiones e inhabilitaciones temporales y sin que se impongan a altos mandos.

Es así que rastrear el destino y evaluar la calidad del uso de los recursos públicos se vuelve sumamente complicado, dicha opacidad de las FFAA no solo fomenta la corrupción, sino que impide un proceso de rendición de cuentas, vulnerando así los derechos políticos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución y diversos Tratados Internacionales.

Hay grandes perdedores en este proceso de militarización; el principal es la ciudadanía.

La estrategia de seguridad de México se vuelve cada día más cara y los resultados siguen siendo deficientes, los homicidios no disminuyen y la militarización de todos los cuerpos de seguridad pública ponen cada día en mayor peligro los derechos humanos de la población.

Más allá de que la conducta del Ejecutivo evidencie cierto desdén hacia el Poder Legislativo al momento de asignar mayores recursos a las FFAA, el primordial peligro es el desequilibrio de poderes. Las FFAA se benefician de un trato excepcional y de no estar sujetas a los mismos controles constitucionales que las autoridades civiles, y asignarles tal cantidad de recursos públicos y de poder deja al gobierno civil en un estado de vulnerabilidad y dependencia ante ellas.

“Las FFAA se benefician de un trato excepcional y de no estar sujetas a los mismos controles constitucionales que las autoridades civiles”

Este reporte es un llamado urgente a revertir la militarización de la seguridad pública y del gobierno civil en México. Es necesario restaurar el orden constitucional, así como devolver las facultades y los presupuestos a quienes tienen la obligación de ejercerlo y la profesionalización para hacerlo de forma eficaz y eficiente. Esto es prioritario en materia de seguridad pública, pues solo construyendo un sistema de policía civil integral podemos evitar que el país dependa de las FFAA. Aunque hoy en día la militarización en México es el resultado de las políticas públicas de distintos gobiernos durante los últimos 16 años, es posible que estemos viendo el comienzo de otro tipo de fenómeno: los cuerpos castrenses han transformado el aumento de su presencia en un empoderamiento no solo económico, sino también político. En otras palabras, México podría estar viviendo tanto un proceso de militarización como uno de militarismo donde, además de que las tareas civiles —como la seguridad pública o la construcción— adquieren lógicas militares, los cuerpos castrenses se convierten en actores políticos. Es por ello que el desequilibrio de poderes y la insubordinación constitucional de las instituciones militares son un primer indicio de que el poder militar comienza a desplazar al poder civil¹⁵⁴ y aumenta la urgencia de contrarrestarlo y revertirlo.

¹⁵⁴ Daira Arana y Lani Anaya, “De la militarización al militarismo”, Nexos, 16 de noviembre de 2020, <https://bit.ly/35WVDI8>

Adecuaciones o modificaciones presupuestarias. Las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa y económica, de los calendarios de presupuesto, así como las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto. Estas solo deberán reportarse cuando su variación sea mayor al 5% del total del ramo.

Auditoría Superior de la Federación (ASF). Es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que fiscaliza y elabora el Informe de Revisión de la Cuenta Pública que se presenta al Poder Legislativo, con base en criterios técnicos. La ASF revisa los resultados de la gestión financiera del gobierno federal en su conjunto que maneja recursos públicos; comprueba que la Cuenta Pública se haya ajustado a los lineamientos señalados por el presupuesto y constata el cumplimiento de los objetivos y los contenidos en los programas de gobierno.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal (o Cuenta Pública). Documento técnico que elabora el Poder Ejecutivo Federal y entrega a la Cámara de Diputados, está basado en lo autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y contiene la información del ejercicio de los recursos, finanzas y contabilidad de los tres Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos.

Fuerzas Armadas (FFAA). Son el conjunto de instituciones militares encargadas de la defensa nacional; es decir, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada.

¹⁵⁴ Elaborado con base en: "Glosario", Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto público, recuperado el 7 de marzo de 2022, <https://bit.ly/TPGlosario>; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Glosario de Términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública* (México: Cámara de Diputados, 2018); Ley Orgánica de la Administración Pública de la Federación

Gasto no programable. Comprende las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a la provisión de bienes y servicios públicos a la población. Son pagos que, por su naturaleza, no financian la operación de las instituciones del Gobierno Federal, como los intereses y gastos de la deuda, participaciones, estímulos fiscales y adeudos de ejercicios fiscales anteriores. Pertenecen a esta clasificación también los recursos destinados al saneamiento financiero y apoyos a ahorradores y deudores de la banca.

Gasto programable. Son las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población. Incluye a los Poderes de la Unión, los Órganos Autónomos, la Administración Pública Central, y las entidades de la Administración Pública Paraestatal sujetas a control presupuestario directo, así como parte de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para el cumplimiento de sus objetivos.

Guardia Nacional (GN). Conforme a la ley, es una institución de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana cuyo objeto es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación.¹⁵⁵ Sin embargo, en los hechos es un cuerpo conformado y encabezado mayoritariamente por elementos militares.

Monto aprobado. Es la asignación presupuestaria anual comprendida en el Presupuesto de Egresos y aprobada por la Cámara de Diputados.

Monto ejercido. Es el gasto que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada debidamente, aprobada por la autoridad competente.

Monto pagado. Es el gasto que refleja la cancelación total o parcial de las obligaciones de pago, que se concreta mediante el desembolso de efectivo o cualquier otro medio de pago.

¹⁵⁵ Ley de la Guardia Nacional, arts. 4 y 5.

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía. Se puede clasificar en gasto programable y no programable. Deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de noviembre de cada año.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Propuesta que elabora el Poder Ejecutivo sobre los objetivos y la distribución de los recursos públicos para el próximo año fiscal, lo remite al Congreso de la Unión para que sea tomado en cuenta en la integración, discusión, modificación y eventual aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

Secretaría de Bienestar. Es la dependencia del Poder Ejecutivo encargada de fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país. Formula, conduce y coordina políticas para combatir la pobreza, incidir en el desarrollo humano y brindar atención a los sectores más desprotegidos.

Secretaría de Gobernación (SEGOB). Es la dependencia del Poder Ejecutivo encargada de coordinar las acciones de la Administración Pública Federal y de conducir la política interior. Asimismo, conduce las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las demás autoridades federales y locales.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Es la dependencia del Poder Ejecutivo encargada de las finanzas. Esto incluye coordinar la planeación nacional del desarrollo, proyectar los ingresos de la federación y de las entidades paraestatales, formula proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de ingresos de la federación, manejar la deuda pública, dirigir la política fiscal, cobrar impuestos, proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal, evaluar programas de inversión pública, realizar los trámites y registro para controlar y evaluar el gasto público, entre otras.

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Es la dependencia del Poder Ejecutivo encargada de organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea. Además, debe organizar el servicio militar nacional y las reservas a los cuerpos previamente mencionados, así como manejar el activo del Ejército, la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional y los contingentes armados.

Secretaría de la Función Pública (SFP). Es la dependencia del Poder Ejecutivo encargada de organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y de sus resultados; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental.

Secretaría de Marina (SEMAR). Es la dependencia del Poder Ejecutivo encargada de organizar a la Armada y manejar su activo. Esta es la Autoridad Marítima Nacional, regula las comunicaciones y transportes en el agua, administra los puertos y realiza las funciones de guardia costera. Además, regula la marina mercante y realiza las obras marítimas, portuarias y de dragado que requiera el país. Finalmente, ejerce funciones de defensa y seguridad nacional en el ámbito de su responsabilidad.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Es la dependencia del Poder Ejecutivo encargada de promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y conducir la política exterior. Asimismo, dirige el servicio exterior, promueve la promoción comercial y turística del país.

Secretaría de Salud. Es la dependencia del Poder Ejecutivo encargada de elaborar y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos, servicios médicos gratuitos universales y salubridad general, así como coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal.

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). Dependencia del Poder Ejecutivo encargada de evitar la comisión de delitos y faltas, formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública, proponer la política criminal y salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Es la dependencia del Poder Ejecutivo encargada de vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas al derecho del trabajo, procurar el equilibrio entre los factores de la producción y promover el incremento de la productividad del trabajo, entre otras.

Lista de siglas y abreviaturas

Nombre completo	Abreviatura
Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles	AIFA
Auditoría Superior de la Federación	ASF
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C	BANJERCITO
Centro de Investigación y Docencia Económicas	CIDE
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	CEAV
Comisión Nacional de Búsqueda de Personas	CNBP
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH
Comisión Nacional del Agua	CONAGUA
Dirección General de Administración	DGA
Dirección General de Ingenieros	DGI
Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar	FPAPEM
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	FASP
Fondo de Prevención de Desastres Naturales	FOPREDEN
Fondo Nacional de Infraestructura	FONADIN
Fuerzas Armadas	FFAA
Guardia Nacional	GN
Instituto Mexicano del Seguro Social	IMSS
Instituto Nacional de Acceso a la Información	INAI
Presupuesto de Egresos de la Federación	PEF
Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas Región Centro	CIDE-PPD
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	SADER
Secretaría de Defensa Nacional	SEDENA
Secretaría de Gobierno	SEGOB
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes	SCT
Secretaría de la Función Pública	SFP
Secretaría de Marina	SEMAR
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	SSPC
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	STPS
Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública	FORTASEG
Subsidio para la Seguridad de los Municipios	SUBSEMUN
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

Índice de tablas y gráficas

Tablas

Tabla 1. Compensación por Servicios Institucionales de la GN (2021)	49
Tabla 2. Obras más cuantiosas de la DGI (2019-2021)	70
Tabla 3. Estímulo mensual del personal naval por convenio entre la SEMAR y Veracruz	74

Gráficas

Gráfica 1. Tareas asignadas a las FFAA (2009-2021)	36
Gráfica 2. Presupuesto aprobado para las secretarías (2006-2022)	41
Gráfica 3. Presupuesto ejercido por las secretarías (2006-2021)	41
Gráfica 4. Presupuesto de la SEDENA (2006-2022)	43
Gráfica 5. Presupuesto de la SEMAR (2006-2022)	44
Gráfica 6. Presupuesto de la SSPC (2006-2022)	45
Gráfica 7. Presupuesto de la GN (2019-2022)	45
Gráfica 8. Distribución del monto pagado por la GN (2021)	48
Gráfica 9. Presupuesto pagado acumulado de GN con Policía Militar y Naval (2019-2021)	50
Gráfica 10. Presupuesto de GN con Policía Militar y Naval: aprobado 2021 vs. proyecto 2022	50
Gráfica 11. Fideicomisos de seguridad pública (2008-2022)	53
Gráfica 12. Gasto en obra pública de la SCT (2008-2021)	55
Gráfica 13. Gasto en protección ambiental de la SEMARNAT (2008-2021)	56
Gráfica 14. Gasto en subsidios a la producción de la SADER (2007-2021)	57
Gráfica 15. Presupuesto de la DGA (2008-2022)	61
Gráfica 16. Aportaciones a fideicomisos públicos de la DGA (2008-2021)	62
Gráfica 17. Ingresos y egresos del FPAPEM (2008-2021)	63
Gráfica 18. Disponibilidad del FPAPEM (2008-2021)	63
Gráfica 19. Presupuesto de la DGI (2008-2022)	69
Gráfica 20. Partida específica de la DGI: obras de construcción (2011-2022)	69
Gráfica 21. Ingresos propios de la SEMAR (2018-2021)	73

Bibliografía

- Arista, Lidia y Linaloe R. Flores. “Presupuesto 2021 pegará a fondos de policías locales y favorecerá militarización.” *Expansión Política*, 10 de noviembre de 2020, <https://bit.ly/3hMsRpV>
- ASF, GB-109. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012* (México: ASF, 2013), 10, <https://bit.ly/3HPj3pQ>
- Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012. Secretaría de la Defensa Nacional Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-07100-02-0333*. 2013. <https://bit.ly/3nL7AQx>
- ASF. *Segunda Entrega de Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020*. Grupo Funcional Gobierno, 82 (México: ASF, 2021) https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Informes_simplificados/2020_ficha_GB_a.pdf
- Atuesta, Laura. “Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate al crimen organizado.” En *Las violencias: en busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*, editado por Laura Atuesta y Alejandro Madrazo Lajous, 91-132. México: CIDE, Coyuntura y Ensayo Publisher, 2018. <https://bit.ly/3BJqHR7>
- Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado 12-0-07100-02-0333. <https://bit.ly/3nPoduc>
- Avendaño Meouchi, Fernanda, Pablo Montes Mendoza y Max Santana Rodríguez, *Índice de Riesgos de Corrupción (IRC)*. Compras públicas en México. México: IMCO 2021. <https://bit.ly/3ogeEF6>
- BANJÉRCITO, *Contrato que constituye el FPAPEM*, celebrado el 22 de agosto de 200, cláusula VIII. Recuperado de “Información pública”, Plataforma Nacional de Transparencia, <https://bit.ly/PNTInfopublica>
- Bisogno, Marco y Beatriz Cuadrado-Ballesteros, “Budget transparency and governance quality: a cross-country analysis, *Public Management Review* (2021): 1-22. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1916064>
- Brook, Darío. “México: el inédito rol del ejército y la marina en el gobierno de AMLO (más allá de la seguridad pública).” *BBC Mundo*, 1 de diciembre de 2020. <https://bbc.in/3sNDvDc>
- Calzada, Rebeca. “El discurso de la militarización.” *Animal Político*, 3 de febrero de 2020. <https://bit.ly/35mUeDY>

- Camacho, Zósimo. “Elecciones militarizadas”, *Contralínea*, 22 de junio de 2018, <https://bit.ly/3pb1kTe>
- Carrillo, Emmanuel “Militarización constitucional de la Guardia Nacional: la peligrosa apuesta de AMLO”, *Forbes*, 18 de junio de 2021, <https://bit.ly/35XcGn9>
- Carrillo, Emmanuel , “AIFA lleva ejercidos 61 mil mdp y registra avance de 95.33%”, *Forbes*, 16 de marzo de 2022, <https://bit.ly/3aTkOlB>
- Caso Alvarado y otros v. México, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia Corte IDH (ser. C.) No. 370 (28 de noviembre de 2018).
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Glosario de Términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública*. México: Cámara de Diputados, 2018.
- Chapa Kollofon, Llian. “La Guardia Nacional a la Sedena: escenarios posibles.” *Nexos*, 21 de junio de 2021. <https://bit.ly/35WTAgK>
- CNDH. Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos. Recuperado el 11 de julio de 2022. <https://bit.ly/3P1auMO>
- Climate Action Tracker. “Mexico”. 5 de julio 2022 <https://bit.ly/34rqMwE>
- Cossío Díaz, José Ramón. “Una idea peligrosa: adscribir la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional.” *Hechos y Derechos*, no. 63 (2021). <https://bit.ly/3RL6thr>
- De la Rosa, Alejandro. “Fonatur subcontrata a la Sedena para obras del Tren Maya,” *El Economista*, 3 de agosto de 2021. <https://bit.ly/3HPnGjB>
- Del Toro, Evangelina. “Interesa a 4 aerolíneas cargueras operar en AIFA,” *A21*, 5 de diciembre de 2021. <https://bit.ly/3IQYctZ>
- Diamint. Rut. “A New Militarism.” *Journal of Democracy* 26, no. 4 (2015): 155-168
- Díaz Flores, Manuel, Roberto González Acolt y Miguel Ángel Oropeza Tagle. “El proceso presupuestario en México.” *Revista Universo Contábil* 7, no. 1 (enero-marzo 2011): 144-158. <https://doi.org/10.4270/ruc.2011109>
- EFE. “AMLO anuncia 50,000 mdp adicionales para la Guardia Nacional.” *El Financiero*, 25 de julio de 2021. <https://bit.ly/3MvjKYR>
- Espino, Manuel, Alberto Morales y Pedro Villa, “Olmeca, Maya Mexica, la empresa del Ejército que administrará el AIFA y Tren Maya.” *El Universal*, 10 de febrero de 2022. <https://bit.ly/3HOV6io>
- Espino, Manuel. “Acusan discriminación a agentes de la Guardia Nacional por ser expolicías federales.” *El Universal*, 7 de febrero de 2022. <https://bit.ly/3tGdbKa>
- Ferri, Pablo. “El Ejército monitoreó a Guerreros Unidos durante el ataque contra los normalistas de Ayotzinapa.” *El País México*, 2 de octubre de 2021. <https://bit.ly/3C5z2il>
- FONADIN. *Reglas de operación. Fideicomiso No. 1936*. Fondo Nacional de Infraestructura No.1936. <https://bit.ly/3tDX3Jb>

- Gaceta Parlamentaria. Punto de acuerdo, por el que se exhorta al titular de la SEDENA a difundir en el portal oficial de internet las acciones realizadas para atender las observaciones de las ASF relativas al fideicomiso público de administración y pago de equipo militar, a cargo del diputado José Luis Muñoz Soria, del grupo parlamentario del PRD. 16 de octubre de 2014. <https://bit.ly/3nPoduc>
- Galindo López, Carlos, Mara Gómez, Raúl Zepeda Gil y Noé Roberto Castellanos Cereceda. *Seguridad interior: elementos para el debate*, Tema Estratégicos no. 39. México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2017. <https://bit.ly/33OORgy>
- Galindo López, Carlos. *Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico*, Temas Estratégicos no. 37. México: Instituto Belisario-Senado de la República, 2016, <https://bit.ly/3vf9zS8>
- Gallegos, Zorayda, “El Ejército mexicano desvió 156 millones de dólares a empresas fantasma entre 2013 y 2019”, *El País*, México, 25 de agosto de 2020, <https://bit.ly/3lolsZ5>
- Galván, Melissa. “La Guardia Nacional de AMLO: de cuerpo civil a formar parte de la Sedena.” *ADNPolítico*, 16 de junio de 2021. <https://bit.ly/34YKAYz>
- González, Néstor. “Regresaré al Ejército a los cuarteles: AMLO”, *Periódico Zócalo*, 29 de marzo de 2017. <https://bit.ly/3vMzS2m>.
- Gobierno de México. “FASP”. 15 de abril de 2020. <https://bit.ly/37cmg67>
- Gobierno de México. “Programa de Fortalecimiento para la Seguridad FORTASEG,” recuperado el 4 de enero de 2022, <https://bit.ly/31T31fl>
- Guardia Nacional. *Informe Anual de Actividades 2021*. México: Guardia Nacional, 2022. <https://bit.ly/3yUnSvk>
- Harrison, Teresa M. y Djoko Sigit Sayogo. “Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study.” *Government Information Quarterly* 31, no. 4 (2014): 513-525. <https://bit.ly/3PDbiHB>
- Hernández, Enrique , “Gobierno de AMLO usa 135 mil mdp de los fideicomisos desaparecidos”, *Forbes*. 1 de marzo de 2022. <https://bit.ly/3J2tsAv>
- Ibarra, Frida. *Transferencia de facultades a las fuerzas armadas 2018-2020*. México: México Unido Contra la Delincuencia, 2021. <https://bit.ly/3RIOF6t>
- INEGI. “Defunciones por homicidio”, actualizado el 28 de octubre de 2021, <https://bit.ly/33O5Kbb>
- INEGI. “Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial 2017”. Recuperado el 7 de julio de 2022, <https://bit.ly/3tBrf7Y>
- INEGI. “ENSU 2021 (4to trimestre).” actualizado en enero de 2022, <https://bit.ly/3OddkNG>
- INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021*. Comunicado de prensa 532/21. 22 de septiembre de 2021, <https://bit.ly/35xQKz9>
- INEGI. ENVIPE 2021. *Principales resultados*. 21 de septiembre de 2021, <https://bit.ly/3sPq7yk>

- Institute of Politics. *The War on Mexican Cartels. Options for U.S. and Mexican Policy-Makers*. Cambridge: Harvard University Press, 2012. <https://bit.ly/3hcgLpN>
- Instituto de Economía para la Paz, *Índice de Paz México 2021: identificación y medición de los factores que impulsan la paz*. Sídney. IEP, 2021.
- Instituto para la Economía y la Paz, *Índice de Paz México 2022: Identificación y medición de los factores que impulsan la paz*, <https://bit.ly/3yXkhhB>
- Kruijt, Dirk y Kees Koonings. "From political armies to the 'war against crime': The transformation of militarism in Latin America." En Stravianakis, Anna y Jan Selby, eds. *Militarism and International Relationships*, 91-103. Nueva York: Routledge, 2013.
- La Jornada Baja California. "Nombran como titular de la SSPC de BC el general Gilberto Landeros." *La Jornada*, 1 de enero de 2021. <https://bit.ly/3Mt8agN>
- Levitsky, Steven y Lucan Way. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Martínez Andrade, Juan Carlos. "Ramo 33. Fortamun" Ramo 33, 28 de febrero de 2021. <https://bit.ly/3tJEFiq>
- Moloeznik, Marcos Pablo. "Las fuerzas armadas de México bajo la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018): ¿cambio o continuidad?" *Revista del CESLA*, no. 20 (2017): 261-82. <https://bit.ly/3of1RCB>
- Montalvo, Tania L. "Armamento y municiones, la prioridad en el primer presupuesto de la Gendarmería." *Animal Político*, 28 de enero de 2014. <https://bit.ly/3Hy4uqm>
- Morales, Alberto y Pedro Villa y Caña. "AMLO va por reforma para que Guardia Nacional pase a la Sedena y 'no se eche a perder'." *El Universal*, 15 de junio de 2021. <https://bit.ly/3pK8BcM>
- Núñez González, Leonardo y Jorge Andrés Castañeda, *Los militares y la Guardia Nacional: Recursos en aumento, simulación, simulación, discrecionalidad y opacidad*. México: Mexicanos Unidos Contra la Corrupción e Impunidad, 2021. <https://bit.ly/3INJqhw>
- OECD, *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*. París: OECD, 2014. <https://bit.ly/3zdZWEF>
- Pérez Verónica, César Octavio. "La cuarta transformación y la militarización de la seguridad pública: la Guardia Nacional." *Análisis Plural*, octubre 2019. <https://bit.ly/3heQAP8>
- Pérez-Correa, Catalina. "México 2006-2012: una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal," *Derecho en Acción*, 8 de diciembre de 2015. <https://bit.ly/3tngzd9>
- Presidencia de la República, "Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 20 de enero de 2022", Gobierno de México, 20 de enero de 2022, <https://bit.ly/3RkfqOj>
- Presidencia de la República, *Plan nacional de desarrollo 2007-2012*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007. <https://bit.ly/3t84ngd>

- Presidencia de la República. *Sexto Informe de Gobierno*. México: Presidencia de la República, 2012. <https://bit.ly/3vbAYUU>
- Programa de Política de Drogas del CIDE. “Inventario Nacional de lo Militarizado”. Plataforma de Proyección de Datos Abiertos. Recuperado el 9 de febrero de 2012. <https://bit.ly/3cuL0cB>
- Rath, Thomas. *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920-1960*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2013
- Ravelo, Alejandro. *Guía para debatir a favor de la seguridad ciudadana y la vía civil*. México: México Unido Contra la Delincuencia, 2021, <https://bit.ly/3IQOFFP>
- Redacción Expansión. “El Ejército pide dejar el combate al crimen y regresar a los cuarteles.” *Expansión*, 9 de diciembre de 2016. <https://bit.ly/3HUyk8G>
- Ribando Seelke, Clare y Finklea, Kristin, *U.S. Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond, Congressional Research Service, Report 7-5700*, 2017. <https://bit.ly/3NReMF5>
- Roldán, Nayeli , “Desaparecen 60 de 253 fideicomisos en 2021; Hacienda obtuvo 34 mil mdp, 6% de la bolsa total”, *Animal Político*, 6 de mayo de 2022. <https://bit.ly/3cCwQWQ>
- Rubin, Irene S. *The Politics of Public Budgeting. Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Nueva York: Chatman House, 1990.
- SADER. “Producción para el Bienestar”. Recuperado el 10 de febrero de 2022, <https://bit.ly/3KobAzI>
- Sánchez Nájera, Felipe y Mónica Daniela Sánchez Osorio, *Atlas de Homicidios 2020*. México: MUCD, 2021. <https://bit.ly/3OkJF4Y>
- Sánchez Ortega, Lisa María. *La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales*. México: Friedrich-Ebert-Stiftung. 2020. <https://bit.ly/3seXHxp>
- Sánchez Ortega, Lisa María. *Militarización y pandemia en México*. México: Friedrich-Ebert-Stiftung. 2020. <https://bit.ly/SanchezPandemia>
- Sandoval, Francisco. “Autoridades reservan por cinco años el nombre de municipios que no tienen policías.” *Animal Político*, 28 de diciembre 2020. <https://bit.ly/35XeNHj>
- Santa Cruz, Arturo. “La política de Enrique Peña Nieto hacia América del Norte: normalización e institucionalización.” *Foro Internacional* 59, no. 3-4 (2019): 703-731. <https://doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2638>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Cuenta Pública”. Recuperado el 21 de febrero de 2022. <https://bit.ly/3NN9DOB>
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas. 30 de junio de 2019. <https://bit.ly/3c2bJNh>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Resultados del Diagnóstico de salarios y prestaciones de policías estatales y municipales del país*. 2016. <https://bit.ly/3AFQZFg>

- SEDENA. *Respuesta a la solicitud de acceso a la información 0000700213413*. 2 de enero de 2014.
- SEDENA. *Respuesta a la solicitud de acceso a la información 0700200004721.13* de mayo de 2021.
- SEDENA. *Respuesta a la solicitud de acceso a la información 330026421000294*. 2 de diciembre de 2021.
- SEDENA. *Respuesta a la solicitud de acceso a la información 330026422000325*. 2 de marzo de 2022.
- SEDENA. *Respuesta a solicitud de acceso a la información 331014822000002*. 24 de febrero de 2022.
- SEDENA. *Respuesta a solicitud de acceso a la información 331014822000018*. 23 de febrero de 2022.
- SEMAR. *Respuesta a solicitud de acceso a la información 330026622000194*. 24 de febrero de 2022.
- Serrano, Sandra. "La SCJN y la militarización del país: una justificación con forma legal. Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 01/1996." En Salazar, Pedro, Roberto Niembro Ortega y Carlos Ernesto Alonso Beltrán, eds. *Diez sentencias emblemáticas de la Suprema Corte*. (IIJ UNAM). <https://bit.ly/3seaBf0>
- SFP. *Declaración de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos*. Andrés Manuel López Obrador. 27 de mayo de 2021.
- SFP. *Declaración de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos*. Luis Cresencio Sandoval González. 14 de mayo de 2021.
- SFP. *Declaración de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos*. José Rafael Ojeda Durán. 20 de mayo de 2021.
- SFP. *Declaración de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos*. Luis Rodríguez Bucio. 13 de mayo de 2021.
- SFP. *Declaración de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos*. Rosa Icela Rodríguez Velázquez. 14 de mayo de 2021.
- SHCP. *Criterios Generales de Política Económica 2022*. México: SHCP, 2022. <https://bit.ly/CriteriosPE>
- SHCP. *Cuarto Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago No. 1936*. Celebrado el 6 de mayo de 2008. <https://bit.ly/35EdNlj>
- SHCP. *Oficio No. 307-A-0522*, 22 de marzo de 2021.
- SHCP. *Respuesta a la solicitud de acceso a la información 330026322000250*, 21 de febrero de 2022.

- SHCP. "Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal". 8 de agosto de 2016. <https://bit.ly/3AVGjCP>
- SSPC y SESNSP. *Informe Anual de Evaluación del Desempeño FORTASEG 2020*. México: SSPC y SESNSP, 2021. <https://bit.ly/3hKgvib>
- SSPC. *Respuesta a la solicitud de acceso a la información 2800100023820*. 26 de junio de 2020.
- SSPC. *Respuesta a la solicitud de acceso a la información 332259822000206*, 9 de marzo de 2022.
- SSPC. *Respuesta a la solicitud de acceso a la información 332259822000310*, 10 de marzo de 2022.
- SSPC. *Respuesta a solicitud de acceso a la información 332259822000222*. 11 de febrero de 2022.
- Stiers, Dieter. "Political Information and Retrospective Voting." *Western European Politics* 44, vol. 2 (2021): 275-298. <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.169756>
- Velázquez, Sara, Estefanía Álvarez, Catalina Pérez Correa, Alejandro Madrazo. *Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México*. México: Programa de Política de Drogas del CIDE, 27 de septiembre de 2021. <https://bit.ly/3Iok0X5>
- Zuccolotto, Robson y Marco A. C. Teixeira. "Budgetary Transparency and Democracy: *The Effectiveness of Control Institutions*." *International Business Research* 7, no. 6 (2014): 83-96. <https://doi.org/10.5539/ibr.v7n6p83>.

