

La militarización de la vida y la seguridad pública: amenazas a la estabilidad democrática y la paz en México

Militarización: violando el arreglo federalista

Prólogo

En 2021, en México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) publicamos la serie “La militarización de la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz”, donde recabamos información y evidencia sobre cómo la militarización de la seguridad pública aumenta las violaciones a derechos humanos y no detiene la violencia en el país. A pesar del fracaso de esta estrategia, la militarización se ha profundizado al punto en que no solo continúa la impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por militares y el debilitamiento de la vía civil de seguridad, sino que, además, se ha dado un fenómeno mucho más grave: la militarización de la vida pública y del gobierno civil en México.

Una muestra de ello es la expansión acelerada de las funciones de gobierno civil transferidas a las Fuerzas Armadas (FFAA) que, de acuerdo con el [“Inventario Nacional de lo Militarizado”](#),¹ han ascendido a 227 tareas en los últimos 12 años, las cuales se relacionan no solo con la seguridad pública, sino también con educación, migración, protección civil, puertos, obras públicas y política social. Lo anterior ha significado un traspaso presupuestario de, al menos, \$4.5 mdp² de entidades federativas y \$4,531 mdp de recursos originalmente asignados a instituciones

¹ Investigación realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). En adelante “el Inventario”. La investigación requirió del envío de 42 solicitudes de información, la interposición de 19 recursos de revisión y 6 inconformidades. El registro terminó el 24 de junio de 2021. No obstante, la lista de funciones civiles trasladadas a las FFAA que fueron registradas por el Inventario no es exhaustiva, de igual forma los recursos calculados por el traspaso de funciones no son definitivos, puesto que mucha información se reserva volviendo imposible conocer los montos totales.

² Entiéndase “millones de pesos”.

civiles. Con la suma de estos montos, que ascienden a casi \$4,535 mdp, podrían financiarse hasta 539,911 becas Benito Juárez³ o hasta 472,422 apoyos por un año del programa para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras.⁴

La transferencia de dichas funciones es preocupante por su magnitud, además de las implicaciones económicas y políticas que representa incrementar los presupuestos, poder y autonomía de las FFAA frente a las autoridades civiles, pues pone en riesgo la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho. Esta nueva serie busca visibilizar las diferentes repercusiones del fenómeno de la militarización de la vida pública, sus consecuencias y riesgos para la ciudadanía, por medio de la sistematización de información y evidencia recabada por distintos actores críticos, como la academia, el periodismo y las organizaciones de la sociedad civil, traducidas en un lenguaje sencillo y accesible para el público en general.

Este quinto documento explora las maneras en que la militarización ha implicado centralizar la seguridad, violando el pacto federalista. Para ello, primero se describen los principios del arreglo federalista de la seguridad y las facultades que le corresponden a las policías estatales y municipales. Después, se explica por qué el modelo de seguridad que el gobierno actual ha promovido es inconstitucional e implica la militarización de la seguridad, así como la transferencia de recursos a las FFAA que deberían ir destinados a las policías estatales y locales. Al mismo tiempo, se mostrará como la operación de este sistema alternativo de seguridad militar ha entorpecido la mejora del país y agudizado la crisis de seguridad. Finalmente, se reflexiona brevemente sobre cómo esta centralización de la seguridad convierte al Sistema Nacional de Seguridad en una forma de disfrazar la militarización de la seguridad pública.

³ Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, "Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica", Gobierno de México, 9 de febrero de 2022, <https://bit.ly/30V7517>

⁴ Presidencia de la República, "Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras", consultado el 5 de noviembre de 2022, <https://bit.ly/3SicD8R>

Introducción

Durante los últimos años se han centralizado las labores de seguridad y se les han transferido funciones a las FFAA y a la Guardia Nacional, esta última una institución que, a pesar de ser diseñada como una institución civil, en realidad, desde su creación estuvo compuesta por militares, lo que la convirtió en una parte más de las FFAA. Esta estrategia se ha concretado a través de fraudes constitucionales, en artículos transitorios de la Constitución, la emisión de leyes secundarias y acuerdos presidenciales, contrariando el Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como con adecuaciones presupuestales que disminuyen la capacidad de los estados y municipios.

Por esta razón, este informe analizará los conflictos que existen entre este diseño institucional y los principios generales contenidos en la Constitución sobre el ordenamiento territorial y las funciones que corresponden a cada entidad. Es decir, la manera en que la militarización afecta al federalismo.

La militarización de la seguridad pública: violando la Constitución y atentando contra el federalismo

La seguridad es una tarea que corresponde al gobierno civil en general, y a la Federación, los estados y los municipios de manera más específica. El artículo 21 constitucional regula la actuación de las autoridades en materia de seguridad. De acuerdo con lo indicado en este precepto, es posible deducir que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, debe coadyuvar a lograr los objetivos de libertad, orden y paz pública, pues éstas son condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a la ciudadanía.⁵

El sistema de distribución de competencias que establece la Constitución está integrado básicamente por las facultades conferidas expresamente a la federación, las potestades asignadas en el artículo 115 a los municipios y por las que corresponden a las entidades federativas, enlistadas en el artículo 124. De acuerdo con el artículo 40 constitucional, los estados que constituyen la república son libres y soberanos, por lo que son autoridades que tienen competencias sobre asuntos concernientes a su régimen interno, siempre que esto no vulnere el pacto federal.

⁵ Seguridad Pública. Su realización presupone el respeto al derecho y en especial de las garantías individuales. Época: Novena; Registro: 192083; Instancia: Pleno; Tipo de tesis: Jurisprudencia; Fuente: Tomo XI, abril de 2000; Página: 557; Materia(s): Constitucional.

Este sistema es conocido como federalismo y establece una relación de coordinación como pares entre los estados, los municipios y los poderes federales, no de subordinación. Al momento de su creación se entendió que cada entidad federativa tenía necesidades específicas de acuerdo a sus condiciones geográficas, etnográficas y políticas, razón por la cual se estableció un sistema que daba a cada estado control sobre su propio territorio. Las necesidades en seguridad pública en Tamaulipas son muy distintas a las de Chiapas o las de la Ciudad de México, por lo que los estados y municipios no están ni deben estar subordinados al Ejecutivo Federal en esta materia.

Adicionalmente, debemos recordar que la división de poderes consiste en un equilibrio a través de un sistema de frenos y contrapesos cuya finalidad es evitar la consolidación de un poder u órgano que se convirtiera en absoluto, capaz de producir una distorsión o tiranía en el sistema de competencias previsto en el orden jurídico nacional. Bajo esta lógica, que aplica a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, podemos afirmar que la repartición de funciones entre la Federación, los estados y los municipios, además de permitir que el gobierno responda a las necesidades locales de cada entidad, evita la concentración de poderes.

Ahora bien, para el caso concreto de la seguridad pública, la Constitución establece que ésta es una función coordinada entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas. Por lo tanto, si alguna autoridad de alguno de los niveles de gobierno desempeña de manera deficiente o incorrecta las funciones que corresponden a otra, se transgreden los principios constitucionales de división de poderes, las competencias que fueron determinadas por la misma Constitución y, eventualmente, el derecho a la seguridad pública que nos pertenece a todas y todos los ciudadanos.

¿Cuáles son las facultades de los estados y municipios en materia de seguridad?

En línea con lo anterior, es importante detallar cuáles son las funciones específicas que corresponden a cada nivel de gobierno. De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución, los municipios tienen a su cargo las funciones seguridad pública que corresponden a la policía preventiva municipal y tránsito, dos cuerpos que responderán al presidente municipal. Los municipios deberán emitir sus propios reglamentos pormenorizados. En este nivel de gobierno, las legislaturas estatales tienen dos atribuciones en materia de seguridad: 1) Emitir reglas generales sobre las que actúan las fuerzas de seguridad municipales y que rigen también al Ejército, en caso de ser necesario, y 2) emitir los reglamentos específicos en materia de seguridad para municipios que no cuenten con reglamentación pormenorizada propia.

Bajo este sistema, a la policía estatal y municipal le corresponde la persecución de delitos del fuero común, atendiendo en particular conflictos locales y de menor impacto, mientras que la Federación atiende delitos del fuero federal y apoya a las policías locales respecto delitos de mayor impacto que éstas no pueden atender. Un ejemplo de coordinación equilibrada era el diseño de la extinta Policía Federal, que solo tenía competencia en la persecución de delitos de orden federal y contaba con mecanismos de auxilio a estados y municipios para funciones específicas; sin embargo, no suple las funciones de los servicios de seguridad pública estatales o municipales. Es decir, su diseño institucional respetaba la división de competencias constitucionales. Todas estas reglas de operación se encuentran determinadas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establece las bases de coordinación y distribución de competencias en materia de seguridad pública, entre la Federación, estados y municipios. La integración del sistema se resume de la siguiente manera:

Figura 1. Sistema Nacional de Seguridad Pública



Fuente: Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Reformada por última vez el 23 de marzo de 2022. <https://bit.ly/3tCxDwc>

De forma particular, el Consejo Nacional de Seguridad Pública tiene como atribuciones 1) el establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de seguridad pública 2) promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el sistema y dar seguimiento de las acciones 3) promover y evaluar la homologación del sistema de desarrollo policial y del modelo de procuración de justicia 4) vigilar la distribución y aplicación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y 5) expedir políticas en materias de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información.

Adicionalmente, existen Conferencias Nacionales que son las encargadas de establecer los mecanismos de coordinación que permiten la formulación y ejecución de políticas, programas y acciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Las Conferencias Nacionales actuales son la de Procuración de Justicia, la de Secretarios de Seguridad Pública, la de Sistema Penitenciario y la de Seguridad Pública Municipal.

¿Cuál es el sistema alternativo diseñado por el Ejecutivo Federal?

El sistema alternativo inició con una reforma constitucional que creó a la Guardia Nacional y que le permite al presidente disponer de las FFAA en tareas de la seguridad pública durante todo su sexenio. Esta reforma contempla dos maneras distintas por las que el gobierno puede disponer de las FFAA: 1) a través de la militarización de la Guardia Nacional y 2) mediante el uso de las FFAA en tareas de seguridad pública.

Lo primero sucede debido a que, pese a haber sido creada como una corporación policial y civil, la Guardia Nacional es una corporación militarizada en los hechos –actualmente el 78% de sus elementos son militares-, además de que, gracias a la reforma legal aprobada por el Congreso en octubre de 2022, ésta quedó formalmente adscrita a la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), permitiendo que sus mandos sean siempre militares.⁶ La segunda manera es por medio del quinto transitorio de la Ley de la Guardia Nacional, que permitió al Ejecutivo Federal hacer uso de las FFAA en tareas de seguridad pública hasta 2024, siempre y cuando dicho uso sea extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y coordinado con autoridades civiles, criterios determinados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Si bien en mayo de 2020 el presidente emitió un Acuerdo que pretendía satisfacer estas condiciones, éste no implicó emitir ninguna normatividad

⁶ Lidia Arista. "Secretaría de Seguridad Pública, con el riesgo de convertirse en cascarón sin GN". *ADNPolítico*, 19 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3XjrnWu>

para que esta participación cumpliera con estos principios.⁷ Además, tras una reforma constitucional aprobada en septiembre de 2022, este periodo se extendió hasta 2028, aún sin darle contenido a lo que ordenó la Corte IDH.

Conforme a este sistema, la Guardia Nacional es una institución federal que sustituye la prestación de servicios de seguridad pública local. Incluso se le faculta para atender cuestiones relacionadas con faltas administrativas y para supervisar, incluso presupuestalmente, las labores de los estados y municipios. Así, el diseño de este cuerpo no busca la coordinación con las autoridades locales, sino que convierte a la seguridad pública en una cuestión federal que somete a los demás niveles de gobierno. El funcionamiento de la Guardia Nacional y de las FFAA en labores de seguridad pública es en los hechos independiente y autónomo respecto al Sistema Nacional de Seguridad Pública. En este entendido, dichas corporaciones no se coordinan en cuestiones de control de confianza, carrera policial, evaluación o certificación.

La Ley de la Guardia Nacional y el acuerdo del Ejecutivo Federal señalan que ésta colaborará con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o municipios de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los acuerdos del Consejo Nacional. Sin embargo, cuenta con independencia para celebrar convenios de colaboración con entidades federativas y municipios, lo que le permite adquirir el control de la seguridad pública de la zona. La independencia es tal, que la misma Guardia Nacional es quien puede establecer las condiciones, obligaciones, derechos e incluso el financiamiento que le correspondan en estos acuerdos de colaboración.⁸

El acuerdo presidencial ordena que las FFAA participen en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con las autoridades civiles, pero no establece el alcance de estos parámetros, ni las condiciones para su cumplimiento. Es decir, hacen falta mecanismos y disposiciones que hagan efectivas estas definiciones.

Si bien en teoría la Guardia Nacional y las FFAA solo tratan cuestiones del fuero federal, en realidad ambas se encuentran activamente sustituyendo a las autoridades locales por cuestiones de capacidad, falta de coordinación y disposiciones establecidas en los acuerdos respectivos. Así, queda abierta la puerta a que las FFAA se desempeñen en todo tipo de tareas policiales sin limitación alguna.

⁷ Diario oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se dispone de las Fuerzas Armadas permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, 11 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3GmGWrx>

⁸ Tania Ramírez y Víctor Gutiérrez. *La militarización: evitando la construcción de autoridades civiles*. MUCD, marzo 2021. <https://bit.ly/3JWdSjF>

Cabe señalar que, si bien el decreto de creación de la Guardia Nacional limitaba la participación de las FFAA hasta el 27 de marzo de 2024, en tanto aquella desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, recientemente se aprobó una reforma constitucional que permitirá que este “apoyo” venza hasta marzo de 2028. Así, las FFAA podrán continuar hasta tal año en el desempeño de tareas de seguridad pública conforme a las atribuciones previstas en el artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, entre las que destacan prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas, salvaguardar la integridad de las personas, mantener el orden y la paz social, realizar y registrar detenciones y aseguramientos de bienes y preservar las escenas del crimen. Otras tareas contempladas en este artículo, como la recepción de denuncias, el cumplimiento de órdenes de aprehensión, la investigación de delitos y la atención a víctimas, quedaban exclusivamente para la Guardia Nacional.

Este decreto viola el criterio de complementariedad, aun cuando a simple vista aparenta distribuir competencias para que las FFAA apoyen de forma complementaria a las autoridades civiles. Sin embargo, este arreglo permite que, por acuerdo de los Secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina, las FFAA tengan mayores facultades actuando de manera “complementaria” a las funciones de la Guardia Nacional, sin consultar a estados y municipios. Además, en septiembre de 2022 se aprobó una reforma administrativa que le entregó a la SEDENA el control de la Guardia Nacional, asignándole todas las otras funciones contempladas en este artículo. Así, a partir de esta reforma será todavía más difícil saber qué funciones les corresponden a los elementos castrenses como miembros de cada institución.

El acuerdo ordena al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana a coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de las FFAA complementarían la función de la Guardia Nacional. Con esto, se desarticula el Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues se ordena la coordinación directa sin atender a los canales ya existentes. Asimismo, la ambigüedad deliberada con respecto a qué funciones le corresponden a cada institución abre la puerta a que participen en todo tipo de tareas, sin que quede en ningún momento claro qué sí le corresponde a cada autoridad.

La Constitución ordena que exista una subordinación del Ejército a las autoridades civiles, pero el acuerdo los puso en un plano de igualdad, no de subordinación ni fiscalización directa. La reciente reforma administrativa deliberadamente le entregó a las FFAA el control sobre la seguridad pública. La misma ordena a las FFAA el cumplimiento de la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, la Ley del Registro Nacional Detenciones y demás ordenamientos en la materia, sin hacer distinciones sobre las características especiales del Ejército, de su participación en operativos, ni sobre cómo éstos rendirán cuentas a autoridades civiles cuando

hacen uso de la fuerza o realizan detenciones. **Recientemente, la Suprema Corte determinó que los militares sí deben registrar sus detenciones, sin que deba haber una supervisión de instituciones civiles sobre cómo realizan esta tarea.**⁹

La Constitución también indica que las tareas que realicen las FFAA estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de su propia dependencia y que solo habrá una supervisión por la Secretaría de la Función Pública para cuestiones relativas a faltas en el servicio público, ejercicio de presupuesto y corrupción. Este arreglo deja la puerta abierta a posibles abusos por la ausente supervisión civil en otras áreas y genera ambigüedad con respecto a qué funciones le corresponden a cada corporación.

¿Quién se queda con el presupuesto para seguridad pública?

El acuerdo da a entender que el presupuesto se podrá utilizar indistintamente entre SEDENA, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Guardia Nacional. El segundo transitorio de este acuerdo menciona: “Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo, deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la dependencia que reciba el apoyo, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.” Esto permite colocar presupuesto a cualquiera de las tres secretarías y ejercerlo desde cualquiera de las mismas. Conforme al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la Federación entrega a los estados y municipios montos denominados aportaciones y participaciones federales. Las aportaciones no son transferencias libres. Su ejercicio está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que cada fondo establece. Por otro lado, las participaciones federales, a diferencia de las aportaciones, son recursos que la Federación transfiere a las entidades federativas y que las autoridades estatales pueden ejercer libremente en la producción de bienes y servicios que consideren necesarios.

El presupuesto propuesto para el gasto federalizado en 2021 se redujo en poco más de \$108,000 mdp respecto al año anterior, con 57% del recorte correspondiente a las participaciones.¹⁰ Respecto a las aportaciones de seguridad pública, son relevantes las correspondientes a los fondos siguientes: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);¹¹ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN);¹²

⁹ Redacción Animal Político. “Fuerzas Armadas podrán detener sin avisar a autoridades civiles”. Consultado el 10 de febrero de 2023. *Animal Político*, 24 de enero de 2023. <https://bit.ly/3K8it7D>

¹⁰ Rodrigo A. Rosales Contreras, “Desarrollo regional no es prioridad en el Presupuesto 2021” *El Economista*, 10 de septiembre de 2020, consultado el 28 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3g8ln3l>

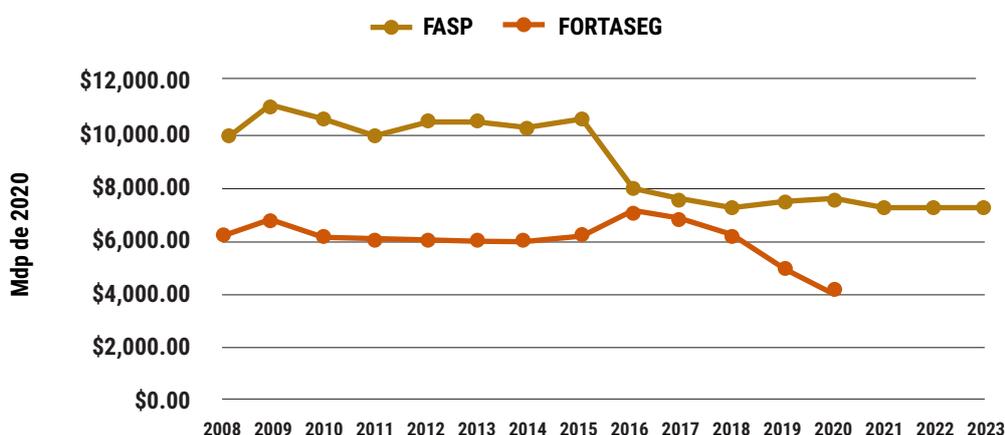
¹¹ Este fondo se reparte entre estados y municipios y está destinado exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien a la población que se encuentre con más rezago social o en pobreza extrema.

¹² Se destina a los municipios y delegaciones del DF para que cubran sus obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y atención a la seguridad pública.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP);¹³ y el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG).¹⁴

En todos éstos, el presupuesto para 2022 estableció recortes relevantes. En 2021, el FAIS, FASP y FORTAMUN tuvieron una reducción de 4.5% en comparación al presupuesto de 2020 y, aunque para 2022 y 2023 tuvieron pequeños aumentos, éstos no compensan la eliminación del FORTASEG, que desde 2018 había ido disminuyendo, desapareció totalmente en el presupuesto de 2021 y que, en 2020, tuvo \$4,000 mdp. Además, en el caso del FASP el presupuesto de 2023 es menor en términos reales al de 2022, al contemplar la inflación.¹⁵ Con esto, no solo se afecta la capacidad operativa de estados y municipios, sino que se les obliga a depender de la Federación, lo cual se traduce en poder al Ejecutivo Federal.

Gráfica 1. Fideicomisos de seguridad pública (2008-2022)



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>

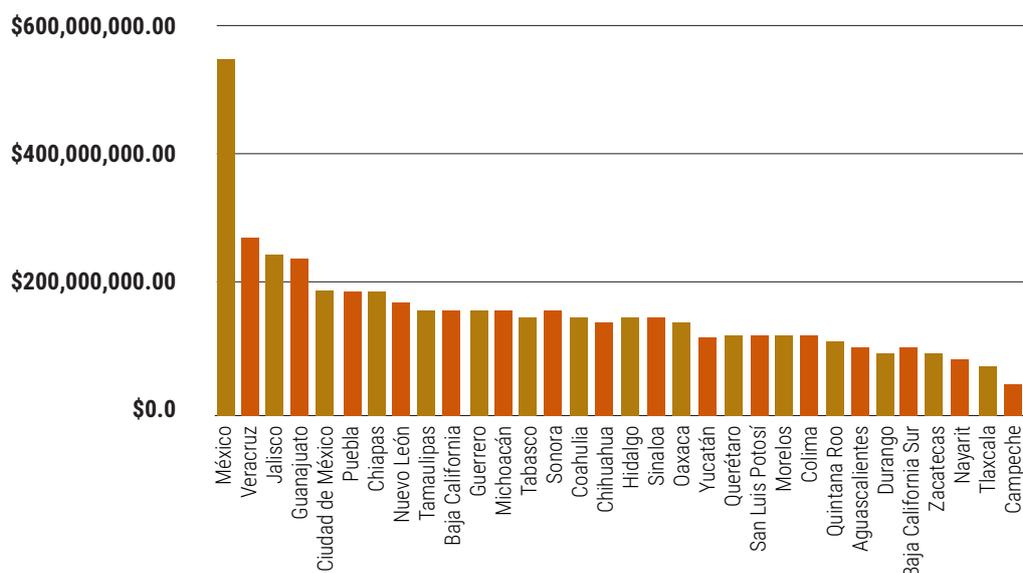
Otro de los elementos relevantes a considerar es cómo se distribuye el subsidio en promedio en las entidades federativas. En la gráfica 2, se puede apreciar que, en su último año, los estados más favorecidos fueron el Estado de México, Veracruz, Jalisco, Guanajuato y la Ciudad de México. Esto se explica en parte porque el FORTASEG se distribuía según una serie de criterios y fórmulas que buscan generar incentivos para que los gobiernos locales asuman sus responsabilidades concurrentes en materia de seguridad pública y, a la vez, otorgaba apoyo a los municipios que más lo necesitaban -aquellos con mayores índices de violencia y menores recursos-.

¹³ Se otorga a las entidades federativas para el reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados a la seguridad pública; al pago de percepciones extraordinarias y al equipamiento de los elementos policiales, y a la construcción y mejoramiento de las instalaciones relacionadas.

¹⁴ Es un subsidio que se otorga a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando éstos ejercen la función de seguridad pública en lugar de los primeros o coordinados con ellos, para el Fortalecimiento de los temas de Seguridad.

¹⁵ Rodrigo A. Rosales Contreras, "Desarrollo regional no es prioridad en el Presupuesto 2021"; Dulce María Díaz, "Se eliminó Fortaseg, pero no recursos federales para seguridad". *La Voz de la Frontera*, 28 de noviembre de 2021, consultado el 28 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3UCSMC5>

Gráfica 2. Recursos FORTASEG por entidad federativa en 2020



Fuente: Informe Anual de Evaluación del Desempeño FORTASEG 2020. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 31 de agosto de 2021. <https://bit.ly/3Edlv8s>

Recientemente, la reforma para extender la participación de las FFAA en apoyo a tareas de seguridad pública incluyó la creación de varios fondos de seguridad para fortalecer a las policías. El primero, federal, distribuirá los recursos de acuerdo con la población de las entidades federativas y ordena también que, por lo menos, el 25% de los recursos queden destinados a los municipios con un mejor desempeño. El segundo, que deberá crear cada entidad federativa, sí considera asignar más a los municipios con menor población y mayor marginación. Si bien considerar la marginación es un aspecto importante, es preocupante que ninguna de las fórmulas considere elementos para dar mayor apoyo a los municipios con mayor incidencia delictiva. Al contrario, la fórmula del fondo federal podría empeorar la desigualdad entre las regiones que más sufren de delincuencia e inseguridad.

Esto cobra especial relevancia considerando que la crisis de seguridad del país se concentra en ciertas zonas geográficas y que ya existe un rezago importante en la capacitación y el equipamiento del personal de seguridad entre entidades y niveles de gobierno. Se tienen datos de que los estados y municipios cuentan con 344 mil 364 policías, pero el 16% de éstos –más de 55 mil– no cuentan con un certificado vigente que hoy avale que tienen las aptitudes para desempeñar su labor. Se tiene además el registro de 21 mil 14 policías que, en su momento, aprobaron, pero que necesitan ser reevaluados pues la vigencia de su certificado (de dos años según la ley) ya expiró. Lo mismo sucede con las necesidades de profesionalización y entrenamiento de los prestadores de seguridad pública.

En contraste, el presupuesto dedicado a la Guardia Nacional, SEDENA y SEMAR ha ido a la alza. Tan solo para el 2020, la SEDENA destinó más de \$3,671 mdp al Programa de Apoyo a la Seguridad Pública de la dependencia, el cual desde entonces ha crecido de manera considerable: en 2021 tuvo \$4,103 mdp para 2022 se le asignaron \$4,382 mdp y para 2023 quedó en \$4,965 mdp. Del mismo modo, esta secretaría realiza sus propias capacitaciones, tiene su propio sistema de profesionalización y realiza pruebas de control de confianza independientes a las del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Debemos considerar que, en la actualidad, la hacienda municipal depende en 70% de las transferencias de la Federación y los estados, solo 21% proviene de ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos).¹⁶ Por ello, el impacto de la eliminación del FORTASEG y las reducciones de todos los presupuestos a la capacidad operativa a los estados y municipios es terrible. Aunque también responde a cuestiones político-electorales, lo cierto es que muchos municipios ni siquiera tienen la capacidad para cobrar los impuestos que les corresponden y necesitan de los recursos de la Federación para cumplir sus responsabilidades en materia de seguridad pública y atender las causas estructurales de la criminalidad. Esta necesidad es todavía más amplia en los municipios con menor población y peores resultados en materia de seguridad pública, que quedarían más abandonados por la federación con la propuesta recientemente aprobada. Por otro lado, la SEDENA en 2023 recibió un aumento del 7% de presupuesto, con lo que alcanzó una suma de \$111,911 mdp.

El pretexto de la austeridad por la cual se recorta el gasto y se redirecciona hacia otras áreas al día de hoy solo pone en riesgo una amplia gama de derechos, pues ignora la vinculación de los estándares de derechos humanos con la manera en que se diseña la política fiscal. En este sentido, de acuerdo a la Corte IDH, una buena política de austeridad debería sujetarse a los compromisos y obligaciones en materia de derechos fundamentales contraídas por el Estado mexicano.¹⁷ Sin embargo, la realidad es que la política de austeridad implementada solo resultó en una dinámica del Ejecutivo Federal para controlar cualquier contrapeso.

En realidad, no existe un ahorro de presupuesto, sino que se privilegian ciertos gastos. En este contexto, resulta relevante ver que, desde la emisión de la Ley de la Guardia Nacional, se dilucidaba la centralización de la seguridad pública. Así, el Ejecutivo Federal creó una institución federal, de facto militar, para sustituir a gobiernos locales, con facultades incluso para atender cuestiones relacionadas con faltas administrativas. En su diseño institucional, este cuerpo no aspira a que se coordinen las autoridades de los distintos niveles. En cambio, busca entregar

¹⁶ Mónica Unda Gutiérrez, "Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos" *Estudios Demográficos y Urbanos* vol. 33, núm. 3 (105), septiembre-diciembre, 2018. <https://bit.ly/3G98tfr>

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191. <https://bit.ly/3toXAPE>

el control de las distintas tareas de seguridad pública a la Federación a costa de quitarle todo el control al resto de los niveles de gobierno y absorber los distintos insumos y recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La Guardia Nacional tiene la facultad de celebrar convenios de colaboración con gobiernos a nivel estatal y municipal, sometiendo a las autoridades locales para adquirir todo el control de la seguridad pública en esa región. Esto manteniendo siempre la capacidad de establecer las condiciones de los acuerdos, incluyendo los derechos, obligaciones y financiamientos que corresponden por la colaboración.¹⁸

El aumento de la capacidad económica del Ejército no solo proviene de sus labores en seguridad pública. En las administraciones pasadas, el Ejército Mexicano recibió contratos para la construcción de obras \$33,681 mdp, los cuales fueron ejercidos en completa opacidad.¹⁹ Ésta es la misma tendencia de la administración de Andrés Manuel López Obrador, donde se continúa contratando a estas instituciones por medio de adjudicaciones directas que evaden la licitación pública y suelen tener altos niveles de opacidad, siendo la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles un claro ejemplo.²⁰ Aunado a lo anterior, las aportaciones a fideicomisos públicos han tenido incrementos inmensos en este gobierno: a pesar de no tener presupuesto aprobado, en 2019 se destinaron \$16,722 mdp a fideicomisos públicos, \$22,408 mdp en 2020 y \$42,670 mdp en 2021. Para el último trimestre de 2022, estas aportaciones ascendían a \$39,785 mdp. Estos recursos son usados de maneras opacas y tan solo los del último año habrían permitido el pago de 10 años del FORTASEG, que fue eliminado en este gobierno y estaba destinado a fortalecer las policías en los municipios más violentos del país.²¹ Dicho de otra manera, al mismo tiempo que la Federación reduce el presupuesto para seguridad y lo concentra en entregar nuevas tareas a las FFAA, son los que deciden cuánto le deben pagar los estados y municipios a la Guardia Nacional por sus labores de seguridad y hasta cuándo pueden salir de estos territorios.

¹⁸ En la conformación de la Guardia Nacional se ha privilegiado el reclutamiento de elementos del ejército, por lo que a la fecha el 67% de sus elementos son militares.

¹⁹ Zorayda Gallegos Valle, "El Ejército Mexicano construyó obras en la opacidad por 33 mil 681 mdp", *El Universal*, 9 de diciembre de 2021, consultado el 25 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3Emzsn5>

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Bernardo Cantú y Frida Ibarra (coord.) *El Negocio de la Militarización en México*. MUCD, México, septiembre de 2022. <https://bit.ly/3UWZjHx>; datos para 2023 de Transparencia presupuestaria, "Datos abiertos". consultada el 9 de febrero de 2023. <https://bit.ly/2EEMyF1>

Conclusión

El diseño normativo de la Guardia Nacional implica la centralización de las labores de seguridad pública bajo el mando del Ejecutivo Federal. En este sentido, la decisión del gobierno implica invadir competencias de los estados, pues reduce a las instituciones base del federalismo y los subordina al Ejecutivo Federal, haciendo del Sistema Nacional de Seguridad Pública una fachada para el sistema centralizado militar. Además de que esta política viola totalmente el federalismo y deja abandonadas a las policías locales, también genera un ciclo que obstruye la construcción de alternativas a la vía militar.

Bajo este arreglo, la Federación obliga a gobiernos locales a invertir sus recursos para seguridad en pagarle a la Guardia Nacional, lo que limita los recursos disponibles para la construcción y el fortalecimiento de instituciones civiles, perpetuando la militarización. Además, la reciente reforma administrativa permitiría que esos recursos fueran a una institución de corte castrense, estableciendo una subordinación de los civiles a los militares. Es necesario que la Federación permita las condiciones para la independencia presupuestaria de los estados y municipios para fortalecer de forma efectiva el Sistema Nacional de Seguridad Pública y evitar el centralismo militar.

Ante el aumento de la crisis de violencia en nuestro país y el abuso de autoridad por parte de las FFAA, es claro que la ciudadanía ha sido la más perjudicada. Es necesario exigir que se transparente la forma en la que se ejercen los recursos con la finalidad de vislumbrar quiénes son los ganadores ante la implementación de esta estrategia de seguridad y financiera. Más allá de esto, hay que exigir a los gobiernos que nos den soluciones que verdaderamente mejoren la crisis de inseguridad y violencia en el país, sin continuar la crisis de abusos y violaciones a derechos humanos que ha promovido la militarización. Misma que no ha sido la respuesta a los problemas de seguridad en el país y directamente reprime la construcción de soluciones civiles a los problemas de seguridad de cada localidad.

Esta publicación forma parte de la serie “La militarización de la vida y la seguridad pública: amenazas a la estabilidad democrática y la paz en México” elaborada por MUCD. En esta serie se exploran diversos aspectos de la militarización de la seguridad y la vida pública en el país, como el militarismo, el debilitamiento de la vía civil, la impunidad de las violaciones de derechos humanos cometidas por militares, la opacidad y los riesgos a la democracia que genera la militarización.

México Unido Contra la Delincuencia

Fecha de publicación: abril 2023

Coordinadoras: Frida Ibarra

Autores: Alejandro Ravelo, Víctor Gutiérrez y Julio Salazar

Contacto: comunicacion@mucd.org.mx

www.mucd.org.mx

