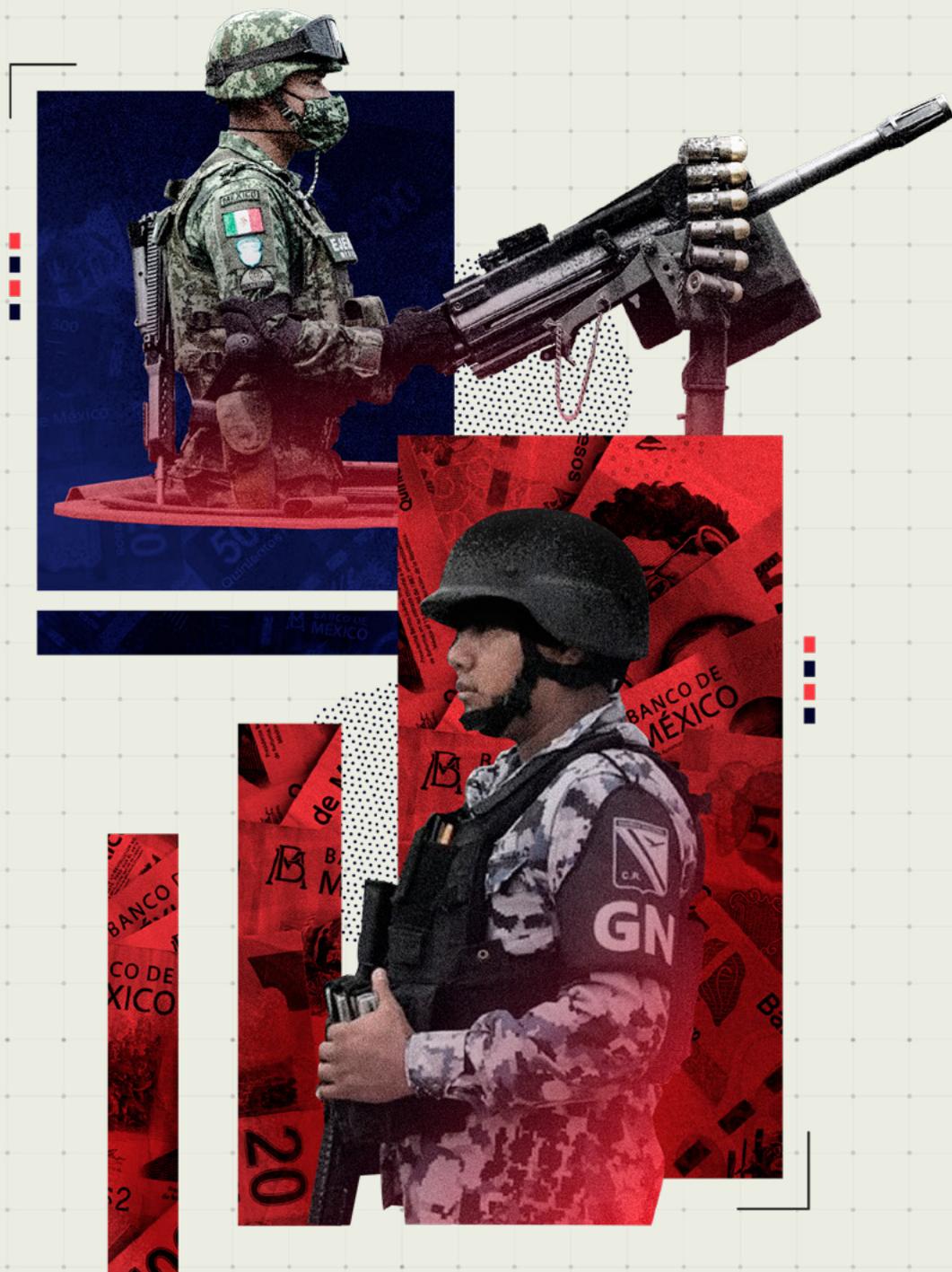


LOS MILITARES Y LA GUARDIA NACIONAL: RECURSOS EN AUMENTO, SIMULACIÓN, DISCRECIONALIDAD Y OPACIDAD

LEONARDO NÚÑEZ GONZÁLEZ Y JORGE ANDRÉS CASTAÑEDA



LOS MILITARES Y LA GUARDIA NACIONAL: RECURSOS EN AUMENTO, SIMULACIÓN, DISCRECIONALIDAD Y OPACIDAD

LEONARDO NÚÑEZ GONZÁLEZ Y JORGE ANDRÉS CASTAÑEDA



No es con el Ejército como se pueden resolver los problemas de inseguridad y de violencia. (...) No podemos nosotros aceptar un gobierno militarista. Además, esto no le conviene ni siquiera a la misma institución militar. (...) Hay que cuidar a esa institución que es el Ejército. Que no se utilice para suplir las incapacidades de los gobiernos civiles.

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, 2010.¹

1 Regeneración TV (2010), "Mensaje AMLO 26 de abril del 2010", [Archivo de video], YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=Cmrsvp-7MAYE>

RESUMEN EJECUTIVO

La creación de la Guardia Nacional ha sido una de las principales estrategias de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador para hacer frente a la crisis de seguridad y violencia que azota a todo el país desde hace más de una década. En el discurso, se planteó que habría una nueva corporación, de carácter policial y civil, que debería crearse y consolidarse de manera acelerada para lograr tener alrededor de 150 mil elementos desplegados durante el sexenio.

Sin embargo, en los hechos la Guardia Nacional nunca funcionó como una institución policial y tampoco tuvo ninguna intención de consolidarse como una fuerza civil independiente. Lo que sí hubo fue un esquema en el que, a pesar de que la Guardia Nacional podría llegar a tener más de 112 mil millones de pesos de presupuesto en 2023 —que sería incluso más que el presupuesto de toda la Secretaría de la Defensa Nacional—, la mayor parte de los gastos necesarios para la conformación de una institución independiente han sido realizados por los militares, mientras que el presupuesto de la Guardia Nacional se ha limitado a usarse para gastos operativos como gasolina, servicios básicos o uniformes. A lo largo de esta investigación se demuestra que:

- El 59% de los integrantes de la Guardia Nacional no tienen una plaza dentro de la propia institución, sino que se trata de militares que jamás dejaron de pertenecer y recibir sus salarios en la Secretaría de la Defensa Nacional.
- La Guardia Nacional no ha pagado un solo peso para la construcción de ninguno de los 190 cuarteles que se han inaugurado hasta el momento ni planea hacerlo en el futuro. Todas las instalaciones han sido pagadas por la SEDENA, que además es la propietaria de los inmuebles.
- La Guardia Nacional no ha usado su presupuesto para la adquisición de los materiales, equipo o vehículos que utiliza. En cambio, estos conceptos se han pagado por la SEDENA con recursos del Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar
- El presupuesto de la Guardia Nacional, en lugar de utilizarse para consolidar una fuerza de seguridad independiente, se ha utilizado principalmente para el pago de gastos corrientes, como servicios y materiales.
- El incremento de 70% en los recursos de la Guardia Nacional propuesto en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 será asignado mayormente para «Otras erogaciones especiales», por lo que es incierto en qué planean ser utilizadas.

Por lo tanto, desde su origen la Guardia Nacional, la Secretaría de la Defensa Nacional y el propio presidente Andrés Manuel López Obrador han escenificado una ficción: han pretendido hacer pasar a la GN como una institución policial y bajo el control civil, supuestamente acatando la Constitución. La idea de una reforma constitucional para que la SEDENA tenga en sus manos el control total de la Guardia Nacional es problemática, pues de un plumazo duplicaría los recursos en manos de los militares, pero lo más preocupante es que no se trata de una iniciativa reciente, sino que ha sido la intencionalidad desde el inicio, pues la SEDENA se ha hecho cargo de la integración, operación, financiamiento y administración de la GN en todo momento. Tanto si continuamos con este esquema de vulneración a la constitución, como si prospera la pretensión del presidente y los militares de legalizar esta situación, estaremos dando un paso hacia la militarización del que quizá ya no haya marcha atrás.

LOS MILITARES Y LA GUARDIA NACIONAL: RECURSOS EN AUMENTO, SIMULACIÓN, DISCRECIONALIDAD Y OPACIDAD

En 2019, la Administración actual creó la Guardia Nacional (GN) a través de una reforma constitucional que la definió como una institución policial de seguridad pública del Estado mexicano, que estaría adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y que sería **exclusivamente de carácter civil**. De acuerdo con esta reforma, la participación de las fuerzas armadas en tareas permanentes de seguridad pública estaría limitada hasta 2024, «en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial».² Las leyes secundarias mantuvieron esta afirmación de la preeminencia civil de la institución, pues a pesar de que en la Coordinación Operativa Interinstitucional participarían las secretarías de Defensa y Marina —mismas que, junto con la Policía Federal, aportarían por una única ocasión a personal adscrito a las mismas para la conformación inicial de la GN y se encargarían de la profesionalización de los elementos—, la SSPC mantendría el mando de la organización.

Igualmente, esta reforma y las leyes secundarias recalcaron que la formación y desempeño de sus integrantes se regiría por una doctrina policial. La exposición de motivos de la Ley de la Guardia Nacional afirmaba que:

La nueva institución policial y su buen desempeño y consolidación no podrían quedar sujetos a actos sucesivos de “reasignación” a la Fuerza Armada permanente o de nuevas asignaciones de ésta a la Guardia Nacional. Esta es una cuestión de la mayor importancia por la aspiración nacional de poder conformar, en un periodo razonable de tiempo, la institución policial civil que el órgano revisor de la Constitución ordenó crear y constituir.³

Sin embargo, desde su creación el carácter civil de la Guardia Nacional no fue más que retórico y se vulneró la Constitución,⁴ pues nunca se realizaron acciones para que desarrollara su propia estructura ni capacidades. El personal que la conforma sigue siendo mayormente militar, fue puesta bajo la dirección del general de brigada Luis Rodríguez Bucio, los militares quedaron al frente de las coordinaciones estatales de la corporación e incluso los cuarteles de la corporación son propiedad de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), que también se ha hecho cargo de la compra de su equipo. Dos años después, el presidente López Obrador anunció que sus intenciones son integrar formalmente a la Guardia Nacional dentro de la SEDENA, para tener «la garantía de que no se va a pudrir»,⁵ a la vez que ha anunciado que planea entregar 50 mil millones de pesos adicionales de presupuesto a la Guardia Nacional a partir del 2023.

2 Diario Oficial de la Federación (2019), “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”, 26 de marzo.

3 Senado de la República (2019), “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional”.

4 Debido a su incompatibilidad con la constitución, hay múltiples acciones y controversias de inconstitucionalidad, así como amparos, sobre las diferentes reformas, leyes y decretos relacionadas con la Guardia Nacional, que están pendientes de ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como los interpuestos por la CNDH, la presidencia de la Cámara de Diputados, gobernadores, ayuntamientos y organizaciones como México Unido Contra la Delincuencia.

5 Andrés Manuel López Obrador (2021), “Conferencia de prensa matutina”, 19 de julio.

Los planes de la SEDENA dan casi como un hecho que la Guardia Nacional dejará de formar parte de la SSPC y que, en 2022, se integrará formalmente a la estructura castrense.⁶ Con esto, los militares tendrían en sus manos una institución que podría tener un presupuesto más grande que el de la propia SEDENA en su conjunto, pues, **si para 2023 se cumple la promesa del presidente, la Guardia Nacional tendría un presupuesto de alrededor de 112,825 millones de pesos, más de lo que la SEDENA tendrá en 2022: 112,557 millones de pesos.** Al absorber legalmente a la Guardia Nacional, la Secretaría de la Defensa Nacional tendrá un presupuesto de más de 200 mil millones de pesos; más del doble de lo que tiene actualmente. Con esto, la SEDENA pasaría del cuarto al segundo lugar como el ramo administrativo más grande de todo el Gobierno, solo por debajo de la Secretaría de Educación Pública. Además, si se consideran sus crecientes funciones —como constructores de infraestructura; administradores de puertos, aduanas, aeropuertos y trenes; transportadores de combustible y dueños de pipas; distribuidores de apoyos y recursos de programas sociales, libros de texto o vacunas, y demás encargos hechos por el presidente—, se convertiría en la institución con más poder dentro del sistema político mexicano.

Esto ha derivado en una abundancia presupuestal, tanto para la Guardia Nacional, como para la SEDENA. Ambas dependencias han ejercido recursos muy superiores a los asignados originalmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación y aprobados por el Congreso de la Unión. Este análisis intenta dilucidar sobre cómo ambas corporaciones han sido parte de un esquema de simulación presupuestal y violación a la determinación constitucional del carácter civil de la GN. Entre las principales medidas de este esquema están el uso de recursos de la SEDENA para pagar gastos de la GN —nómina, construcción de instalaciones, compra de equipo y vehículos, entre otros—, así como el control administrativo y coordinación que mantienen los militares el funcionamiento cotidiano de la Guardia Nacional, en el que el mandato constitucional de consolidar una nueva institución policial y civil ha sido letra muerta desde un inicio.

AUMENTO DE RECURSOS PARA LA GUARDIA NACIONAL

El 25 de julio de 2021, mientras inauguraba un cuartel de la Guardia Nacional en Xalapa, Veracruz, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció un incremento importante de recursos para dicha institución:

Hemos ya convenido en una reciente reunión que la Guardia Nacional va a contar con más presupuesto, va a disponer de 50 mil millones de pesos adicionales para terminar de consolidar esta institución a finales del 2023. (...) Vamos a fortalecer la Guardia Nacional, vamos a que tenga más instalaciones. Ya no van a ser solo las 266 instalaciones sino, se van a construir, se va a llegar a cerca de 500 instalaciones de la Guardia Nacional para tener presencia en todo el territorio.

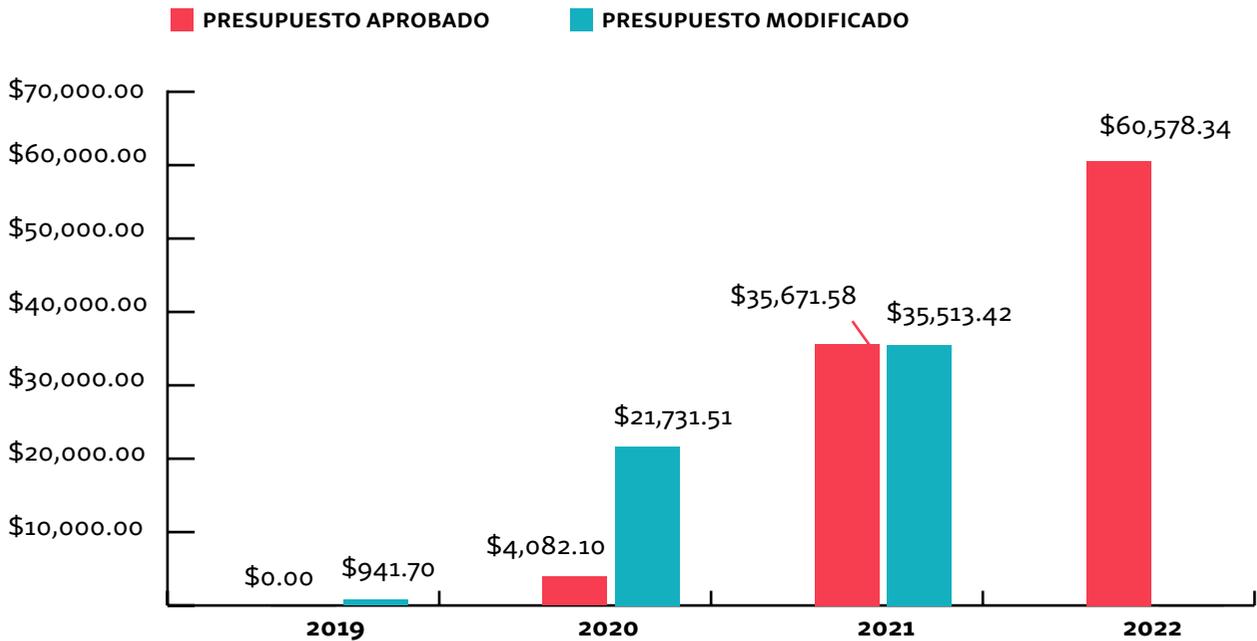
6 De acuerdo con el documento titulado “Reorganización de la SEDENA”, de fecha 3 de mayo de 2021 y elaborado por la Secretaría de la Defensa Nacional, habría dos etapas de reorganización de la institución: una primera en 2021 para la reorganización administrativa y la creación de la Comandancia del Ejército Mexicano (que se materializó el 13 de agosto de 2021) y una segunda etapa en 2022 para la inclusión de la Guardia Nacional como parte de las fuerzas armadas. Véase: Gustavo Castillo García (2021), “Será la GN la tercera fuerza armada de la Sedena”, La Jornada, 28 de julio.

Aunque la ampliación de recursos planteada es cuantiosa, no sería la primera vez que el Gobierno aumenta las asignaciones de la Guardia Nacional. El presupuesto de la GN, adscrita al ramo de Seguridad y Protección Ciudadana, empezó con una asignación inicial de cero pesos en 2019 y a lo largo del ejercicio fiscal ese presupuesto fue modificado por el Gobierno para llegar hasta 922 millones de pesos.⁷ En 2020 el incremento fue todavía más grande: el presupuesto aprobado ese año por la Cámara de Diputados fue de 4,082 millones de pesos, pero terminó siendo ampliado por Hacienda hasta 21,731 millones de pesos, un aumento de 432% con respecto a lo aprobado por los legisladores.

En los primeros trimestres de 2021, el presupuesto de la Guardia Nacional no ha sido modificado de manera sustantiva, pues desde un principio se le aprobó un incremento de 64% en sus recursos respecto al año previo, con lo que llegó hasta 35,671 millones de pesos. Para tener una idea de la dimensión de este cambio, la Guardia Nacional pasó de ejercer en 2020 un presupuesto equivalente al de todos los Centros de Readaptación Social (20,832 millones de pesos) a tener para el siguiente año recursos superiores a los que gastará la Secretaría de Marina (35,476 millones de pesos).

Para el presupuesto de 2022, la iniciativa del poder ejecutivo planea agregar otros 24,906 millones de pesos, un incremento de 70%, con lo que la Guardia Nacional llegaría a tener a su disposición 60,578 millones de pesos. Esta cifra es equivalente al presupuesto conjunto que tendrán en 2022 la Universidad Nacional Autónoma de México (44,823 millones) y el Instituto Politécnico Nacional (18,641 millones).

PRESUPUESTO GUARDIA NACIONAL 2022 + 50,000 MILLONES PROPUESTOS POR AMLO

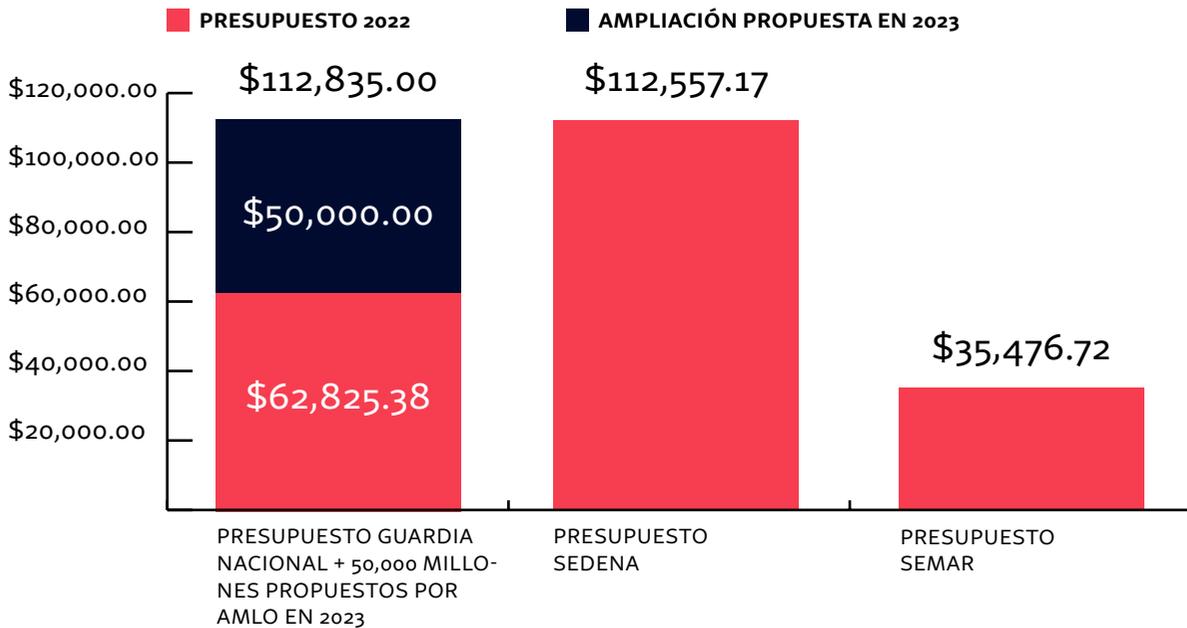


NOTA: PARA 2022 SE CONSIDERAN LOS DATOS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.
 FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LA SHCP ACTUALIZADOS AL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2021.

7 Todas las cifras de presupuesto en este documento están ajustadas a pesos de 2021

Si se considera la promesa de Andrés Manuel López Obrador de agregar otros 50 mil millones de pesos para la Guardia Nacional para 2023, **en total esta institución podría llegar a manejar hasta 112,825 millones de pesos, es decir, incluso más recursos que los de la propia Secretaría de la Defensa Nacional**, que para 2022 tendrá un presupuesto de 112,557 millones de pesos.

PRESUPUESTO DE LA GUARDIA NACIONAL (MDP, BASE 2021)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2022.

A pesar de esta abundancia presupuestal, llama poderosamente la atención que desde un principio, y hasta la fecha, los recursos asignados para la Guardia Nacional son insuficientes como para poder pagar la cantidad de efectivos que afirma tener ni las instalaciones que se están construyendo en toda la República ni sus equipos, armamento o vehículos.

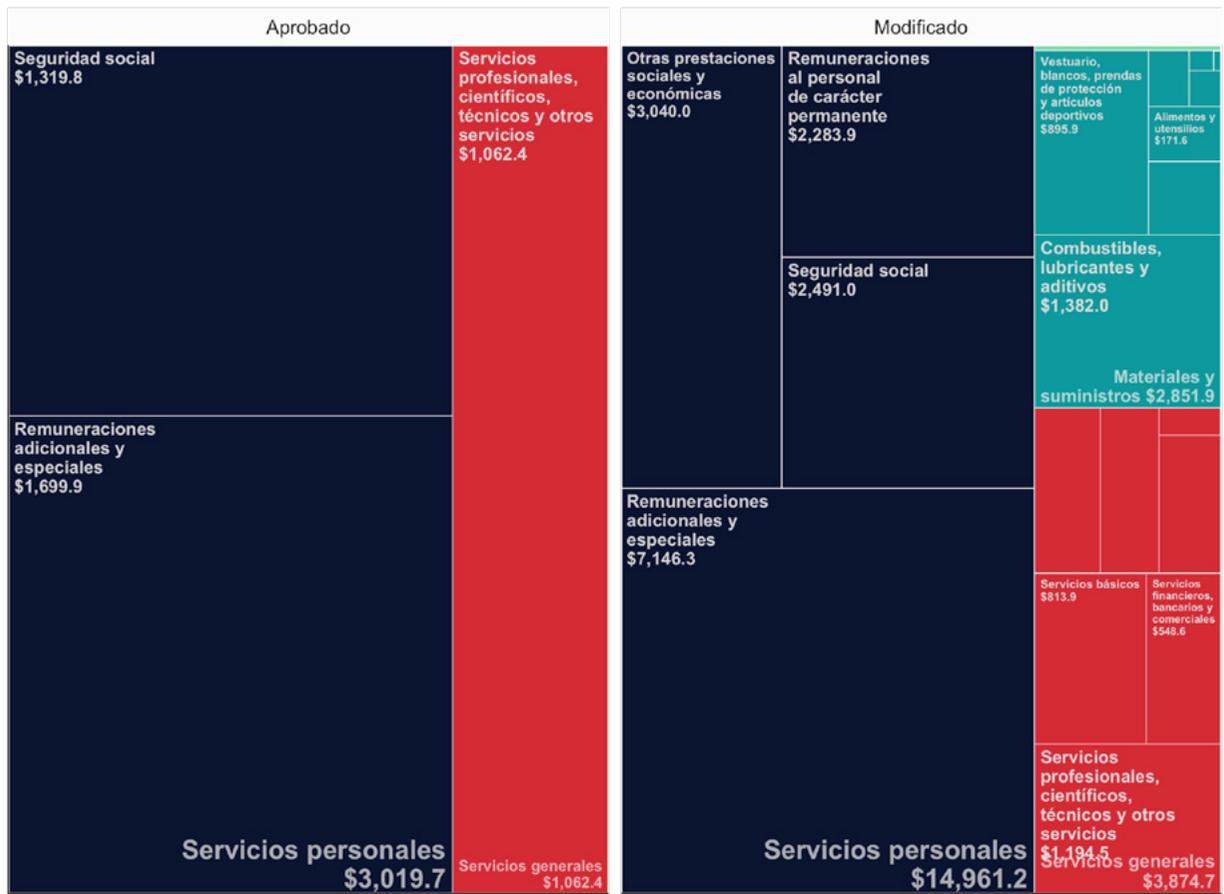
EL LIMBO DE LA NÓMINA DE LA GUARDIA NACIONAL Y SU CARÁCTER MILITAR

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2020, que fue la primera ocasión en que la Guardia Nacional tuvo recursos explícitamente aprobados por los legisladores, la mayor parte del gasto programado (3,019 millones o 74% del total) estuvo destinado al pago de «Servicios Personales». Esto es algo totalmente esperable dado que uno de los componentes principales de esta institución son los miles de elementos necesarios para integrar una nueva fuerza de seguridad, por lo que sus salarios deberían de representar el grueso de su gasto.

Sin embargo, al profundizar en la asignación específica de los conceptos de gasto, como muestra la gráfica siguiente, es notable que no se presupuestó un solo peso para las remuneraciones del personal de carácter permanente, sino que la mayor parte de los recursos fueron asignados a la partida de «Remuneraciones adicionales y especiales», en particular, para pagar el concepto de «Compensaciones» como acreditaciones por servicios especiales, realización de estudios o actualización y formación del personal. Es decir, **el pago de los salarios de los integrantes de la Guardia Nacional no se consideró como parte del presupuesto de la institución**, lo cual solo es explicable si se contempló desde el comienzo que dichos salarios serían pagados por alguien más.

Este mismo fenómeno se mantuvo al final del año, a pesar del incremento presupuestal de 432% que tuvo la Guardia Nacional durante 2020. El aumento de recursos se destinó principalmente al mismo capítulo de «Servicios Personales», que creció 395% para llegar hasta 14,961 millones de pesos. Dentro de los «Servicios Personales», las «Remuneraciones adicionales y especiales» representaron el mayor incremento, pues pasaron de 1,699 millones de pesos a 7,146 millones. Como se mencionó anteriormente, esta partida se utiliza principalmente para pagar compensaciones extraordinarias a los elementos de la Guardia Nacional, adicionales a su sueldo base.

PRESUPUESTO DE LA GUARDIA NACIONAL PARA 2020, MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 2021



Para conocer cuánto pagó la Guardia Nacional en salarios base en 2020, el concepto de gasto a analizar son las «Remuneraciones al personal de carácter permanente», en las que se terminaron ejerciendo 2,283 millones de pesos. Si consideramos que el salario mínimo base promedio de un miembro de la GN es de 19 mil pesos mensuales netos,⁸ el presupuesto que se gastó en 2020 solo hubiera alcanzado para pagar 120,206 meses-recluta o el salario anual de 10,014 elementos, lo cual contrasta con los 90 mil miembros que, de acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno, se encontraban en activo durante el 2020.⁹

Al analizar los datos de los presupuestos de 2021 y 2022, las cifras son muy parecidas. En el PEF 2021 se aprobaron 2,461 millones de pesos para las «Remuneraciones al personal de carácter permanente», con lo que podría pagarse el salario anual de 10,794 elementos. En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, este concepto ascenderá a 2,558 millones de pesos, con lo cual podrían pagarse los salarios anuales de 11,638 elementos. Nuevamente, la cifra es incongruente con la cantidad de integrantes que afirma tener la corporación. El grueso de gastos que se pagarán como concepto de servicios personales en 2022 son las «Remuneraciones adicionales y especiales» (11,738 millones de pesos), «Otras prestaciones sociales y económicas» (6,019 millones de pesos) y «Seguridad Social» (2,935 millones de pesos).

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE LA GUARDIA NACIONAL PARA SERVICIOS PERSONALES, 2020-2022 (MILLONES DE PESOS, BASE 2021)

CONCEPTO	APROBADO 2020	MODIFICADO 2020	APROBADO 2021	MODIFICADO 2021	PPEF 2022
Otras prestaciones sociales y económicas	-	\$3,039.97	\$3,438.27	\$3,101.72	\$6,019.04
Previsiones	-	-	\$497.21	\$497.21	-
Remuneraciones adicionales y especiales	\$1,699.90	\$7,146.33	\$10,872.18	\$10,534.79	\$11,738.10
Remuneraciones al personal de carácter permanente	-	\$2,283.92	\$2,461.24	\$2,076.87	\$2,558.61
Seguridad social	\$1,319.76	\$2,490.97	\$2,885.26	\$3,406.96	\$2,935.45
TOTAL	\$3,019.66	\$14,961.18	\$20,154.16	\$19,617.56	\$23,251.20

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LA SHCP.

Una posible explicación es que esta información presupuestal esté mal clasificada y que los salarios de los elementos se paguen también con las partidas de remuneraciones adicionales y otras prestaciones. Sin embargo, incluso considerando el total de recursos asignados a los «Servicios Personales», sería imposible pagar los salarios del total de elementos de la GN.

8 Andrés Manuel López Obrador (2019), "Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador", 8 de agosto. <https://bit.ly/2XkjH1S>

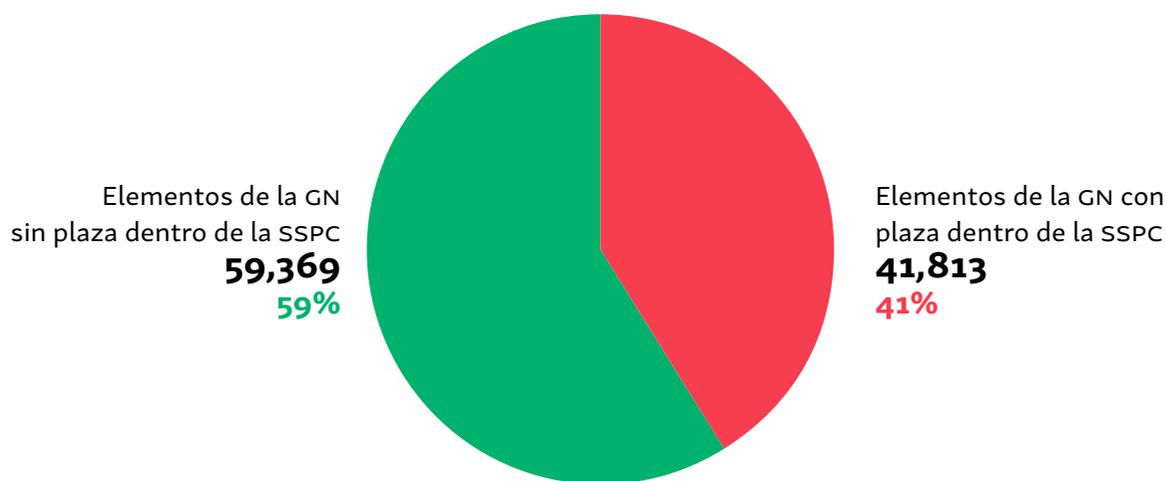
9 Gobierno de México (2020), Segundo Informe de Gobierno 2019-2020, p. XI.

Aun así, en diversas ocasiones el propio Presidente de la República ha señalado que la Guardia Nacional cuenta con más de 100 mil elementos en activo y desplegados.¹⁰ Al comprobar el Analítico de Plazas del Presupuesto de Egresos de la Federación, para 2021 la Guardia Nacional reporta tener un total de 41,813 plazas, equivalentes a 41% del total de fuerzas que integran a la GN. Al considerar los costos de los sueldos y salarios base de los diferentes puestos del Analítico de Plazas, la suma asciende a 12,270 millones de pesos. Si se consideran las diferentes adiciones a sus salarios, como los ingresos por fondos, seguros, remuneraciones adicionales y las cuotas de seguridad social, el gasto anual para el total de las plazas de la Guardia Nacional llega a 18,218 millones de pesos.

Como se señaló previamente, para 2021 se aprobó un presupuesto de 20,154 millones de pesos para el total de los «Servicios Personales» de la GN, cifra que es parecida a la que se obtiene de sumar el costo total de las plazas de la institución. Los 2,461 millones de pesos que, según la Secretaría de Hacienda, se destinan para las «Remuneraciones al personal permanente» son inferiores a lo que se obtiene de sumar los salarios del Analítico de Plazas.

La comparación de estas dos fuentes de información nos indica que, entonces, la información presupuestal correspondiente a los salarios de base de la Guardia Nacional está clasificada de manera incorrecta, pero el costo del total de gastos por «Servicios Personales» identificables en el PEF es muy similar al costo total de todos los salarios del Analítico de Plazas. Por lo tanto, es posible asegurar que, a pesar de las inconsistencias en los datos, **únicamente 41% del total de fuerzas de la GN son pagadas con presupuesto de la propia Guardia Nacional mientras que hay 59,396 elementos que «pertenece» a la institución, pero no tienen una plaza ahí.**

ADSCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS DE LA GUARDIA NACIONAL A LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, 2021



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE SHCP, ANALÍTICO DE PLAZAS, PEF 2021.

10 Andrés Manuel López Obrador (2021), "Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador", 30 de junio. <https://bit.ly/397Hgc3>

¿Quién paga, entonces, los salarios del 59% de los elementos de la Guardia Nacional? De acuerdo con la Solicitud de Información Pública 2800100029521, que la Secretaría de la Defensa Nacional respondió el 22 de abril de 2021, la Guardia Nacional está integrada hasta este momento por un total de 101,182 elementos. Del total de elementos de la GN, 54,439 provienen de la Secretaría de la Defensa Nacional (59%), 16,350 elementos de la Secretaría de Marina (16%) y solo 25,393 elementos son civiles (25%), provenientes de la extinta Policía Federal. El 75% de los integrantes de la Guardia Nacional son militares.

CONFORMACIÓN ACTUAL DE LA GUARDIA NACIONAL, 2021

EFECTIVOS DE LA GUARDIA NACIONAL			
ORGANISMO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
SECRETARÍA DE MARINA	14,752	1,598	16,350
POLICÍA FEDERAL	20,968	4,425	25,393
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	51,113	8,326	59,439
TOTAL...	86,833	14,349	101,182

FUENTE: SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA 2800100029521, CONTESTADA POR LA SEDENA EL 22 DE ABRIL DE 2021.

Esta preeminencia de los militares en la conformación de la Guardia Nacional no es en sí misma una anomalía, pues de acuerdo con los artículos transitorios de la Ley de la Guardia Nacional, además de los integrantes de la Policía Federal, se transferirían por una única ocasión elementos de la Policía Militar y la Policía Naval para la conformación inicial de la GN.

Sin embargo, el transitorio decimotercero señaló que los elementos militares «estarán funcionalmente separados de su institución armada de origen y adscritos a la Guardia Nacional sujetos a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley», cuestión que no se ha cumplido a cabalidad, pues la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana no es la institución a la que se encuentran adscritos todos los elementos de la Guardia Nacional.

Es notable que las 41,813 plazas que se pagan desde la Guardia Nacional corresponden de manera casi perfecta con la suma de elementos provenientes de la Policía Federal y la Secretaría de Marina (41,813 efectivos). En contraste, los 59,369 elementos de la GN que, de acuerdo con la información presupuestal, tienen su plaza en otra institución son casi los mismos que los 59,439 efectivos que la SEDENA reporta como propios y que, por lo tanto, siguen estando adscritos a dicha secretaría.

Esto permite concluir que, a pesar de que la transferencia de elementos militares y civiles de otras corporaciones se haría en una única ocasión y con motivo de permitir que la Guardia Nacional pudiera consolidarse como una institución policial y civil, lo que hemos tenido es un modelo híbrido en el que más de la mitad de los elementos nunca dejaron de estar adscritos a la Secretaría de la Defensa Nacional. Desde el nacimiento de la corporación y hasta la fecha, se ha mantenido un esquema de simulación en

el que los elementos militares de la GN solo son civiles en el nombre, pues sus nóminas y adscripción se mantienen dentro de las Fuerzas Armadas.

Además de mantenerse como un cuerpo mayormente militar, la Guardia Nacional también ha ignorado casi por completo la formación policial que deberían de tener sus elementos. De acuerdo con el artículo tercero transitorio del decreto con el que se expidió la Ley de la Guardia Nacional, «Quienes sean designados para ocupar la titularidad de las Coordinaciones Territoriales y Estatales, deberán contar con Certificado Único Policial», mismo que debería ser obtenido como máximo dos años después de la entrada en vigor de la ley, en mayo de 2019. Actualmente los 32 titulares de las coordinaciones estatales son generales de la Secretaría de la Defensa; sin embargo, más de dos años después, 27 de los 32 generales carecen de dicho Certificado Único que pruebe que han recibido la capacitación necesaria para desempeñar un trabajo policial, situación que se replica con el 85% de todos los efectivos de la Guardia Nacional.¹¹

De esta manera, **el mandato constitucional de construir una fuerza civil y policial para el desempeño de las funciones de seguridad, al menos en lo que respecta al capital humano, ha quedado como letra muerta.** La Secretaría de la Defensa ha mantenido desde el principio el control, administración y operación del personal de la Guardia Nacional. Si los datos del presupuesto de la GN muestran que los montos y la distribución del gasto son insuficientes como para pagar la totalidad de la nómina de elementos que la conforman y que la Secretaría de la Defensa Nacional es quien ha ocupado ese espacio, entonces, ¿para qué sí se usa el presupuesto de la Guardia Nacional?

LOS CUARTELES Y EL EQUIPAMIENTO DE LA GUARDIA NACIONAL: UNA MISIÓN PARA EL EJÉRCITO

Después de la creación constitucional de la Guardia Nacional en marzo de 2019, la designación de sus mandos por parte del presidente, la aprobación de las leyes secundarias y el inicio del despliegue de los elementos después de una ceremonia en el Campo Marte, el primer momento en que el presidente mencionó la construcción de cuarteles para la nueva institución fue hasta agosto. «Está por iniciar la construcción de instalaciones de la Guardia Nacional en todo el país, porque no va a suceder lo de antes, que mandaban a la Policía Federal y los hospedaban en hoteles, en campamentos. **La Guardia Nacional va a tener sus instalaciones** [énfasis de los autores]». ¹² Días después, el general Rodríguez Bucio anunció que ese año se edificarían 81 cuarteles para la Guardia Nacional y que «la Secretaría de la Defensa Nacional es la dependencia que se encargará de construir sus instalaciones». ¹³ Sobre la propiedad de las instalaciones, diversos actores señalaron que estas pertenecerían a la GN. Por ejemplo, la Jefa de Go-

11 Arturo Ángel (2021), "Solo 5 de los 32 generales que dirigen la Guardia Nacional están capacitados como policías", 10 de septiembre, Animal Político.

12 Andrés Manuel López Obrador (2019), "Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador", 1 de agosto. <https://bit.ly/3hzU7rY>

13 Andrés Manuel López Obrador (2019), "Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador", 13 de agosto. <https://bit.ly/3Chnh6W>

bierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, dijo: «Estamos en la parte jurídica, de la certeza jurídica del espacio para que pueda pasar directamente al patrimonio de la Guardia Nacional».¹⁴

El 14 de febrero de 2020, el presidente López Obrador inauguró los primeros cuarteles de la Guardia Nacional.¹⁵ Esta se convirtió en una de las actividades más frecuentes del presidente, solo después de las visitas para la entrega y supervisión de los programas sociales, pues ha realizado 26 ceremonias diferentes en doce entidades de la república. En los diferentes eventos, el presidente insistía en el papel de apoyo por parte de los militares para la consolidación de la GN y en el ahorro que implicaba la participación de la SEDENA, pues construir cada cuartel costaba alrededor de 25 millones de pesos.¹⁶

INAUGURACIONES DE CUARTELES DE LA GUARDIA NACIONAL ENCABEZADAS POR ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, 2020-2021

Lugar	Fecha	Lugar	Fecha	Lugar	Fecha
Jiquilpan de Juárez, Michoacán	14-feb-20	Maravatío de Ocampo, Michoacán	8-ene-21	Las Choapas, Veracruz	18-mar-21
Sahuayo de Morelos, Michoacán	14-feb-20	Zamora, Michoacán	8-ene-21	Tecate, Baja California	25-jun-21
Tepatitlán de Morelos, Jalisco	15-feb-20	Cotija, Michoacán	9-ene-21	Ensenada, Baja California	26-jun-21
Lagos de Moreno, Jalisco	15-feb-20	San Luis Potosí, San Luis Potosí	24-ene-21	Rosarito, Baja California	27-jun-21
Pénjamo, Guanajuato	16-feb-20	Hermosillo, Sonora	19-feb-21	Pitiquito, Sonora	3-jul-21
Romita, Guanajuato	16-feb-20	Tijuana, Baja California	20-feb-21	Ahumada, Chihuahua	7-ago-21
Morelia, Michoacán	26-jun-20	Jerez, Zacatecas	27-feb-21	Juárez, Chihuahua	8-ago-21
Zapopan, Jalisco	16-jul-20	Culiacán, Sinaloa	12-mar-21	San Cristóbal de las Casas, Chiapas	27-ago-21
Moctezuma, Sonora	16-dic-20	Tequila, Jalisco	14-mar-21		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON INFORMACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

Sin embargo, la narrativa cambió después de las elecciones de 2021 y, en lugar de presentar a los militares como un elemento de apoyo a la SSPC y la GN, comenzó a referirse a su integración total a la SEDENA: «Todo lo que se ha ido ganado se podría perder si de nuevo regresa la Guardia Nacional a depender de la Secretaría de Gobernación. (...) Por eso la propuesta de que la Guardia Nacional se consolide

14 Anabel Clemente (2019), "CDMX prepara espacios para cuarteles de la Guardia Nacional", El Financiero, 12 de agosto.

15 Andrés Manuel López Obrador (2020), "Versión estenográfica. Inauguración de instalaciones de la Guardia Nacional, en Jiquilpan de Juárez, Michoacán", 14 de febrero. <https://bit.ly/3CaVEws>

16 Andrés Manuel López Obrador (2021), "Versión estenográfica. Inauguración de instalaciones de la Guardia Nacional, en Zamora, Michoacán", 8 de enero. <https://bit.ly/3CixY9F>

y en su momento pase a formar parte de la Secretaría de la Defensa Nacional como una rama más de la Secretaría de la Defensa Nacional». ¹⁷

De acuerdo con la última información presentada por el presidente López Obrador en su última ceremonia de inauguración hasta la fecha, se habían terminado de construir 190 cuarteles. Por lo tanto, el costo aproximado de las instalaciones de la Guardia Nacional sería de alrededor de 4,750 millones de pesos.

Sin embargo, al inspeccionar el presupuesto de la GN en sus capítulos y conceptos de gasto, resulta desconcertante identificar que **la Guardia Nacional nunca ha presupuestado ni ha gastado un solo peso en inversión para la construcción de obra pública en bienes propios**. Incluso el concepto de bienes muebles, inmuebles e intangibles, que podría ser utilizado al menos para la compra del mobiliario de los cuarteles, únicamente tiene asignados 68 millones de pesos para 2021. Ni en 2020 ni en 2021 se ha considerado asignar presupuesto a este tema. Para decirlo con claridad, el presupuesto de la Guardia Nacional nunca se ha utilizado para pagar ni un solo centavo de los cuarteles que supuestamente formarían parte del patrimonio de la institución.

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE LA GUARDIA NACIONAL PARA INVERSIÓN PÚBLICA Y BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES, 2020-2022 (MILLONES DE PESOS, BASE 2021)

CAPÍTULO Y CONCEPTO	APROBADO 2020	MODIFICADO 2020	APROBADO 2021	MODIFICADO 2021	PPEF 2022
INVERSIÓN PÚBLICA	-	-	-	-	-
Obra pública en bienes propios	-	-	-	-	-
BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	-	\$43.66	-	\$68.59	-
Vehículos y equipo de transporte	-	\$43.66	-	-	-
Mobiliario y equipo de administración	-	-	-	\$68.59	-

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LA SHCP.

Quien sí está pagando por la construcción de estos cuarteles es la Secretaría de la Defensa Nacional. De acuerdo con la cartera de inversión publicada por la SHCP, el proyecto de inversión con clave de cartera 19071170006, del Ramo Defensa Nacional y a cargo de la Dirección General de Ingenieros, consiste en construir instalaciones para apoyar las tareas de seguridad pública y representa una inversión de 7,349 millones de pesos. En este proyecto de inversión se señala de forma inequívoca que se trata de «236 instalaciones para la Guardia Nacional repartidas en toda la República» (por lo que el costo de cada cuartel es de aproximadamente 31 millones de pesos). El proyecto está calendarizado para concluir en diciembre de 2021 y, de acuerdo con los datos oficiales, en 2019 se pagaron 1,936 millones de pesos con recursos provenientes de fideicomisos de la SEDENA; en 2020 fueron 3,069 de recursos presupuestarios; y en 2021, 2,342 millones, igualmente de recursos presupuestarios.

17 Andrés Manuel López Obrador (2021), "Versión estenográfica. Inauguración de instalaciones de la Guardia Nacional, en Tecate, Baja California", 25 de junio. <https://bit.ly/3kaixLW>

Consulta de Programa/Proyecto de Inversión en Cartera.

Número de solicitud	61010	Clave de cartera	19071170006
Ramo	7 - Defensa Nacional		
Unidad	117 - Dirección General de Ingenieros		
Nombre	CONSTRUCCIÓN DE INSTALACIONES PARA APOYAR LAS TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA		
Monto Total de Inversión	\$ 7,349,248,309	Costo Total del PPI	\$ 8,351,956,753

Datos Generales	Fecha de Inicio de Etapa de Inversión	Fecha de Término de Etapa de Inversión
Georreferenciación	03/2019	12/2021
Factibilidades		
Administrador		
Calendarios de Financiamiento y Horizonte de Evaluación		
Documentos		

Ciclo	Presupuestarios	No Presupuestarios	Monto Total	MSPPI	
	Fiscales **	Fideicomiso **		Ejercido Presupuestario	Ejercido No Presupuestario
2019	\$0	\$1,936,983,166	\$1,936,983,166	\$0	\$0
2020	\$3,069,338,593	\$0	\$3,069,338,593	\$0	\$0
2021	\$2,342,926,550	\$0	\$2,342,926,550	\$0	\$0
Total	\$5,412,265,143	\$1,936,983,166	\$7,349,248,309	\$0	\$0

FUENTE: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

La Secretaría de la Defensa Nacional no solo «apoyó» en la construcción de estos cuarteles, sino que también los pagó con su propio presupuesto. ¿Entonces de quién son esos cuarteles que supuestamente formarían parte del patrimonio de la Guardia Nacional? La respuesta a esta pregunta no es sencilla, pues la opacidad en el uso de los recursos por parte del Ejército es la norma, pero el periodismo de investigación comienza a dar una imagen de la realidad.

De acuerdo con una investigación de *Animal Político*, al realizar solicitudes de información para conocer quiénes son los dueños de diversos inmuebles en los que se construyen los cuarteles, la Guardia Nacional declaró como inexistente cualquier dato al respecto, ya que ellos no eran los responsables de la construcción. Al repetir la solicitud, pero ahora dirigida directamente a la SEDENA, la respuesta por parte del Presidente del Comité de Transparencia fue elocuente: reservar la información por un periodo de cinco años por amenazas a la seguridad nacional. Solo cuando el equipo periodístico decidió solicitar la información a diferentes gobiernos locales pudo obtener respuestas: los terrenos y predios no habían sido entregados a la Guardia Nacional, sino a la Secretaría de la Defensa Nacional.¹⁸

La SEDENA ha sido desde el comienzo la que ha mantenido en su nómina a la mayor parte de los elementos de la Guardia Nacional, ha pagado sus instalaciones y es la dueña de los inmuebles. Entonces, ¿qué es lo que sí se paga con el presupuesto de la GN?

En los presupuestos de la Guardia Nacional queda claro que después de los «Servicios Personales», los dos capítulos y conceptos de gasto que concentran el resto de recursos son los «Materiales y suministros» y «Servicios Generales». Al cierre de 2020, estos dos capítulos ejercieron 6,726 millones de pesos.

18 Arturo Ángel (2021), "Aun sin reforma, Sedena ya controla bases, dirección y reclutamiento de la Guardia Nacional", *Animal Político*, 1 de septiembre.

Para el 2021 tienen un presupuesto aprobado de 15,380 millones de pesos y para el 2022 se propone que sean 15,387 millones de pesos.

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE LA GUARDIA NACIONAL PARA MATERIALES Y SUMINISTROS Y SERVICIOS GENERALES, 2020-2022 (MILLONES DE PESOS, BASE 2021)

CAPÍTULO Y CONCEPTO	APROBADO 2020	MODIFICADO 2020	APROBADO 2021	MODIFICADO 2021	PPEF 2022
MATERIALES Y SUMINISTROS	-	\$2,851.91	\$8,110.35	\$7,938.52	\$5,260.00
Alimentos y utensilios	-	\$171.64	\$304.40	\$522.64	\$547.29
Combustibles, lubricantes y aditivos	-	\$1,381.97	\$968.75	\$2,400.61	\$2,280.12
Herramientas, refacciones y accesorios menores	-	\$6.63	\$1.41	\$236.75	\$1.61
Materiales de administración, emisión de documentos y artículos oficiales	-	\$49.36	\$10.12	\$113.14	\$36.91
Materiales y artículos de construcción y de reparación	-	\$21.18	\$1.66	\$61.82	\$37.28
Materiales y suministros para seguridad	-	\$228.63	\$57.37	\$2,851.65	\$57.39
Materias primas y materiales de producción y comercialización	-	\$0.08	\$4,621.50	\$507.40	\$678.83
Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	-	\$96.48	\$21.81	\$125.55	\$100.55
Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos	-	\$895.95	\$2,123.31	\$1,118.97	\$1,520.01
SERVICIOS GENERALES	\$1,062.44	\$3,874.67	\$7,270.61	\$7,888.12	\$10,127.44
Otros servicios generales	-	\$367.23	\$321.70	\$445.34	\$433.89
Servicios básicos	-	\$813.94	\$1,243.99	\$1,813.22	\$1,998.77
Servicios de arrendamiento	-	\$71.11	\$105.47	\$536.53	\$1,792.22
Servicios de comunicación social y publicidad	-	\$1.23	\$12.57	\$10.44	\$14.27
Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación	-	\$464.15	\$534.98	\$2,091.06	\$1,302.39
Servicios de traslado y viáticos	-	\$413.92	\$1,324.62	\$648.31	\$1,029.38
Servicios financieros, bancarios y comerciales	-	\$548.63	\$1,318.48	\$872.78	\$1,275.60
Servicios oficiales	-	-	\$0.06	-	\$0.19
Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios	\$1,062.44	\$1,194.46	\$2,408.74	\$1,470.42	\$2,280.73
TOTAL	\$1,062.44	\$6,726.58	\$15,380.96	\$15,826.64	\$15,387.43

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LA SHCP.

En el primer capítulo, «Materiales y Suministros», el concepto más importante es la compra de combustible, que representó el 48% en 2020, representaba el 12% del presupuesto aprobado para este año, pero con las modificaciones presupuestales subirá hasta 30%. En «Materiales y suministros para seguridad», aunque al iniciar 2020 solo había etiquetados 57 millones de pesos, las adecuaciones presupuestales llevaron este gasto hasta 2,851 millones de pesos, equivalente al 36% de los gastos en este capítulo, aunque al profundizar en la partida específica para indagar qué tipo de suministros de seguridad se adquirieron, destaca que 77% del gasto se destinó a la compra de prendas de protección.

En el segundo capítulo, «Servicios Generales», los conceptos de pago más importantes son los «Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación», que en 2020 representaron el 27% del total del capítulo. Le sigue el pago de «Servicios Básicos», como telefonía, luz o internet, que representaron 23% del gasto y los servicios profesionales, donde se encuentran diversos conceptos de subcontratación, y representaron el 19% del capítulo.

Para entender de forma más detallada cómo ha gastado la Guardia Nacional los recursos de estos dos capítulos y saber qué sí se ha comprado y a quién se le ha pagado, es necesaria la revisión de los contratos disponibles en la plataforma Compranet. Durante 2020, la Guardia Nacional firmó 106 contratos por un total de 7,167 millones de pesos. Al analizar las compras de la Guardia Nacional, el uso de las adjudicaciones directas es notorio como el principal mecanismo de adquisición. **Del total de 106 contratos firmados en 2020 por la Guardia Nacional, 64 de ellos (60%) fueron entregados por adjudicación directa.** Si se consideran los montos, mediante la adjudicación directa se entregaron 3,655 millones de pesos durante 2020, es decir, el 51% de todos los recursos que fueron contratados.

El concepto principal de gasto identificable en los contratos de la GN son los combustibles, lubricantes y aditivos, que gastaron 2,211 millones de pesos en un solo contrato entregado por adjudicación directa a la empresa Efectivale para la entrega de tarjetas electrónicas destinadas a la compra de combustibles. Los siguientes contratos más grandes son uno por 1,388 millones de pesos con MetLife México para un seguro colectivo de gastos médicos, un contrato de 450 millones con Teléfonos de México para el servicio de telefonía, otro por 323 millones con la empresa Textiles Conscripto S.A. de C.V. para la compra de uniformes y uno con Toka Internacional SAPI de C.V. para vales electrónicos de despensa por 294 millones de pesos. El rubro en el que la Guardia Nacional tiene menos contratos son los materiales y suministros para seguridad, en donde deberían de estar las adquisiciones de armamento o equipamiento que serían necesarios para la consolidación de una nueva institución de seguridad.

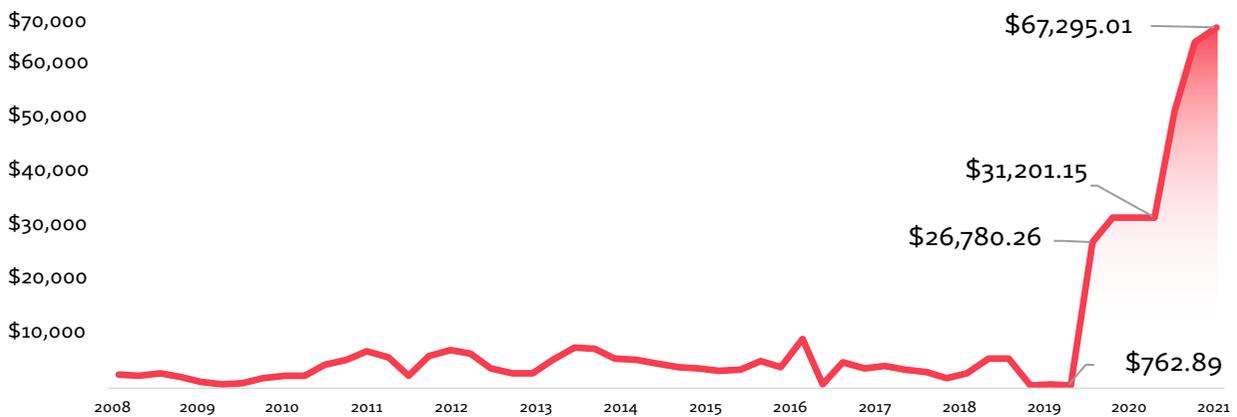
CONCEPTOS DE LOS CONTRATOS DISPONIBLES EN COMPRANET FIRMADOS POR LA GUARDIA NACIONAL EN 2020 (MDP)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LA PLATAFORMA COMPRANET.

Pero, al igual que con las nóminas y los cuarteles, para entender de dónde vienen los recursos con los que se han adquirido las armas y equipos de la Guardia Nacional, es necesario voltear a ver a la Secretaría de la Defensa Nacional y, en particular, al Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar. Este fideicomiso, cuyos recursos se han disparado en los últimos años y que ha sido utilizado para una parte de la construcción del Aeropuerto de Santa Lucía, también ha sido el instrumento utilizado para la compra de armamento y vehículos de la Policía Militar, que hoy opera dentro de la Guardia Nacional.

SALDO TRIMESTRAL DEL FIDEICOMISO PÚBLICO DE ADMINISTRACION Y PAGO DE EQUIPO MILITAR DE LA SEDENA, 2008-2021 (MDP, BASE 2021)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LA SHCP.

De acuerdo con la información disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia, desde este fideicomiso se han firmado 248 contratos por un total de 9,774 millones de pesos entre 2020 y 2021.¹⁹ De estos, los más significativos son contratos para equipo de la Policía Militar, como se puede ver en el cuadro siguiente que muestra los 20 contratos más grandes de este fideicomiso.

LOS 20 CONTRATOS MÁS GRANDES PAGADOS CON EL FIDEICOMISO PÚBLICO DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO DE EQUIPO MILITAR DE LA SEDENA, 2020-2021

Número de Contrato	Fecha de Inicio Del Contrato	Monto (en MXN) Total Del Contrato, con Impuestos Incluidos	Objeto Del Contrato (descripción de Las Obras Públicas, Adquisiciones Y Servicios Contratados)	Hipervínculo Al Documento Del Contrato
DN-10 SAG-0003/F/2020	23/03/20	366,098,148.78	Adquisición de vestuario para el Cuerpo de Policía Militar.	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/DN10SA-G0003F2020.pdf
DN-10 SAG-0004/F/2020	27/03/20	250,602,422.59	Adquisición de fajillas policiales para el Cuerpo de Policía Militar.	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/DN10SA-G0004F2020.pdf
DN-10 SRVT-28/F/2020	31/03/20	214,210,008.00	Adquisición de 162 Camiones 6.5 Toneladas (para la Policía Militar)	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/DN10SRV-T28F2020.pdf
DN-10 SRVT-23/F/2020	13/03/20	169,739,320.00	Adquisición de 2,234 Roll Bar y 2,234 Torretas estroboscópicas. (para la Policía Militar)	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/DN10SRV-T23F2020.pdf
DN-10 SAG-00055/F/2020	08/05/20	102,724,263.07	Adquisición de Equipo de campaña para el Cuerpo de Policía Militar.	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/DN10SA-G00055F2020.pdf

19 El monto de estos contratos se reporta en pesos corrientes. Fecha de consulta: 26 de julio de 2021.

DN-10 SAG-00056/F/2020	08/05/20	96,865,370.99	Adquisición de Equipo de campaña para el Cuerpo de Policía Militar.	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/DN10SA-G00056F2020.pdf
DN-10 SAE-132/F/2020	25/09/20	80,814,548.00	Adquisición de cartuchos	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/DN-10 SAE-132.pdf
DN-10 SRVT-09/F/2020	31/01/20	71,668,799.87	Adquisición de 112 Camionetas de redilas, Ford F-350, 3.5 Tons.	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/DN10SRV-T09F2020.pdf
DN-10 SAG-0208/F/2020	28/08/20	69,871,094.09	Adquisición de equipo táctico para el Cuerpo de Policía Militar.	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/DN10SA-G0208F2020.pdf
DN-28 JA-0318/F/2020	17/07/20	69,586,254.00	SISTEMA DE FUSION Y CARGA T.N.T.	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/0318-2020.pdf
DN-10 SAG-0300/F/2020	18/11/20	62,472,960.00	GABINETE METALICO	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/300.pdf
DN-10 SAG-0209/F/2020	28/08/20	47,195,682.05	Adquisición de equipo táctico para el Cuerpo de Policía Militar.	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/DN10SA-G0209F2020.pdf
DN-10 SAG-0165/F/2020	24/07/20	44,518,717.80	Adquisición de equipamiento no permanente del servicio de intendencia para las instalaciones del Cuerpo de Policía Militar.	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/DN10SA-G0165F2020.pdf
DN-28 JA-0495/F/2020	18/09/20	37,305,600.00	DISPERSORES Y MOLINOS DE PERLAS	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/0495-2020.pdf

DN-10 SRVT-20/F/2020	24/02/20	36,475,562.00	Adquisición de 185 Motocicletas 650 CC (para la Policía Militar)	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/DN10SRV-T20F2020.pdf
DN-10 SAG -0299/F/2020	18/11/20	36,465,458.40	LITERA METALICA (para la Policía Militar)	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/299.pdf
DN-28 JA-0717/2/F/2020	04/12/20	33,350,000.00	TORNO C.N.C. DE BARRENADO PROFUNDO	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/0717-2020.pdf
DN-28 JA-0331/F/2020	27/07/20	33,080,880.00	UN EQUIPO DE INSPECCION DE RAYOS X EN TIEMPO REAL DE 450 kV	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/0331-2020.pdf
DN-10 SRVT-25/F/2020	20/03/20	32,930,080.00	Adquisición de un servicio de blindaje para 94 Camionetas Pick Up.	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/DN10SRV-T25F2020.pdf
DN-10 SRVT-21/F/2020	19/02/20	31,528,800.00	Adquisición de un servicio de blindaje para 90 Camionetas Pick Up.	http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn10/fideicomiso/DN10SRV-T21F2020.pdf

Como puede observarse en el objeto de los contratos, prácticamente todos son para equipo, armamento y vehículos de la Policía Militar. Una vez más, como en el presupuesto de la propia Guardia Nacional el monto asignado para la compra de equipo de esta naturaleza es mínimo, estos gastos se han realizado desde la SEDENA.

Un documento interno de la SEDENA, reportado por diversos medios de comunicación y fechado en mayo de 2021, muestra un plan en dos etapas en el que, en primer lugar, se planteó la reestructuración administrativa de la dependencia para crear una Comandancia del Ejército Mexicano (que se materializó el 13 de agosto de 2021), seguida de una segunda etapa para incorporar a la Guardia Nacional de manera formal a la Secretaría de la Defensa Nacional. En junio de 2021, y siguiendo casi a la perfección el cronograma de los militares, el presidente anunció que presentaría una reforma constitucional precisamente para estos fines:

Queremos que la Guardia Nacional se siga consolidando, pero no queremos que pase después a Gobernación o a cualquier otra institución y en seis años esté echada a perder. No. Por eso voy a proponer en su momento que forme parte de la Secretaría de la Defensa Nacional, como existe la Fuerza Aérea, de la Defensa, una rama, porque también no quiero quedarme con la responsabilidad de no haber propuesto las cosas que considero convienen al país.²⁰

PLAN Y CRONOGRAMA DE LA SEDENA PARA ABSORBER LEGALMENTE A LA GUARDIA NACIONAL



20 Andrés Manuel López Obrador (2021), "Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador", 15 de junio.

De materializarse esta propuesta, los cuantiosos recursos que la Guardia Nacional ha acumulado, y que paradójicamente no han sido utilizados para la conformación ni la consolidación de la propia institución, se integrarían por completo a los de la SEDENA. El escenario de simulación presupuestal en el que se pretende hacer pasar a la GN como una institución policial y bajo el control civil terminaría, pues los militares, que ya controlan de facto a la institución, también la tendrían bajo su jurisdicción legal. Así, de un plumazo se duplicaría el presupuesto en manos de los militares que —en conjunto con las múltiples fuentes de ingresos adicionales, como el Tren Maya o el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles—, tendrían más recursos en sus manos de los que se haya tenido registro en la historia reciente de México.

Del análisis del presupuesto y los contratos se desprenden, entonces, cuatro conclusiones:

- La mayor parte de la nómina de los elementos de la Guardia Nacional no es pagada por la Guardia Nacional sino por la SEDENA
- La Guardia Nacional no ha pagado un solo peso para la construcción de los cuarteles, todo lo ha pagado la SEDENA, que además es la propietaria de ellos.
- La Guardia Nacional no ha usado su presupuesto para la adquisición de materiales, equipo o vehículos. En cambio, estos conceptos se han pagado por la SEDENA con recursos del Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar
- El presupuesto de la Guardia Nacional, en lugar de utilizarse para consolidar una fuerza de seguridad independiente, se ha utilizado principalmente para el pago de gastos corrientes, como servicios y materiales.

El corolario de estos hallazgos es evidente en la planificación del presupuesto 2022: como los gastos más importantes de la GN no se realizan con el presupuesto de dicha institución, no es relevante en dónde se coloquen los recursos adicionales que seguirá recibiendo. De los 24,906 millones de pesos adicionales que el presidente López Obrador propone entregarle a la Guardia Nacional en 2022, 21,803 millones de pesos serán destinados al concepto de «Provisiones para contingencias y otras erogaciones especiales», un rubro poco claro y sin una relación directa con la operación o consolidación de la institución. Al tratar de ahondar en los detalles de esta categoría de gasto, lo máximo que puede conocerse es que esos recursos se planean utilizar en la partida genérica de «Otras erogaciones especiales». En esta clasificación presupuestal tan ambigua se colocará el 36% del presupuesto que la Guardia Nacional tendrá en 2022. ¿Qué se pagará con estos recursos? Es incierto.

Lo que sí es claro es que, desde su origen, la Guardia Nacional, la Secretaría de la Defensa Nacional y el propio presidente Andrés Manuel López Obrador han escenificado una simulación, han pretendido hacer pasar a la GN como una institución policial y bajo el control civil, supuestamente acatando la Constitución. La idea de que los militares deberían tener en sus manos el control total de la Guardia Nacional no es una iniciativa reciente, sino que ha sido la intencionalidad desde el inicio, pues la SEDENA se ha hecho cargo de la integración, operación, financiamiento y administración de la GN en todo momento. Si la pretensión del presidente y los militares prospera y se aprueba una reforma constitucional que

permita legalizar esta simulación, estaremos dando un paso hacia la militarización del que quizá ya no haya marcha atrás. Las ideas de ese férreo opositor que hace una década aseguraba que no debía usarse al Ejército para resolver los problemas de inseguridad ni de violencia, y mucho menos para tratar de suplir las incapacidades del Gobierno, vivirán solo en el recuerdo de una transformación que pudo ser, pero no fue.