

Guardia Nacional

Origen, composición y presupuesto



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.

Alberto Perez Pacheco | albertoperez@ciep.mx

2 de agosto de 2021

Resumen

En 2019, la **Guardia Nacional** reemplazó a la Policía Federal como el principal cuerpo policial de seguridad pública a nivel nacional. Al seguir pendiente la meta del número de cuarteles y elementos establecidos por la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana (SSPC) para 2021, no existe un diagnóstico sobre la efectividad de la Guardia Nacional en la seguridad pública. Sin embargo, **se anunció un aumento en su presupuesto para 2021** con el fin de construir el doble de cuarteles y aumentar el número de elementos. Al considerar el papel de la Policía Militar y de la Policía Naval en el pago a sus elementos adscritos en la Guardia Nacional, en 2021 **su presupuesto sería 2.5 veces el monto más alto otorgado a la Policía Federal en 2015 y equivalente a 0.41 % del Producto Interno Bruto (PIB)**.

1

Introducción

El 27 de mayo de 2019 se publicó la Ley de la Guardia Nacional (DOF, 2019) como parte de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP), que es el plan de acción del gobierno federal para proveer de seguridad a la población. Durante 2020, se reasignaron los recursos financieros y materiales de la Policía Federal hacia la Guardia Nacional, consolidando a esta última como el principal cuerpo policiaco en labores de seguridad (MUCD, 2020). El Ejecutivo Federal anunció el 26 de julio de 2021 un **aumento de 50 mil millones de pesos en el presupuesto de la Guardia Nacional**, con el fin de ampliar el número de elementos y la construcción de cuarteles en todo el país para el 2021 (Presidencia, 2021a).

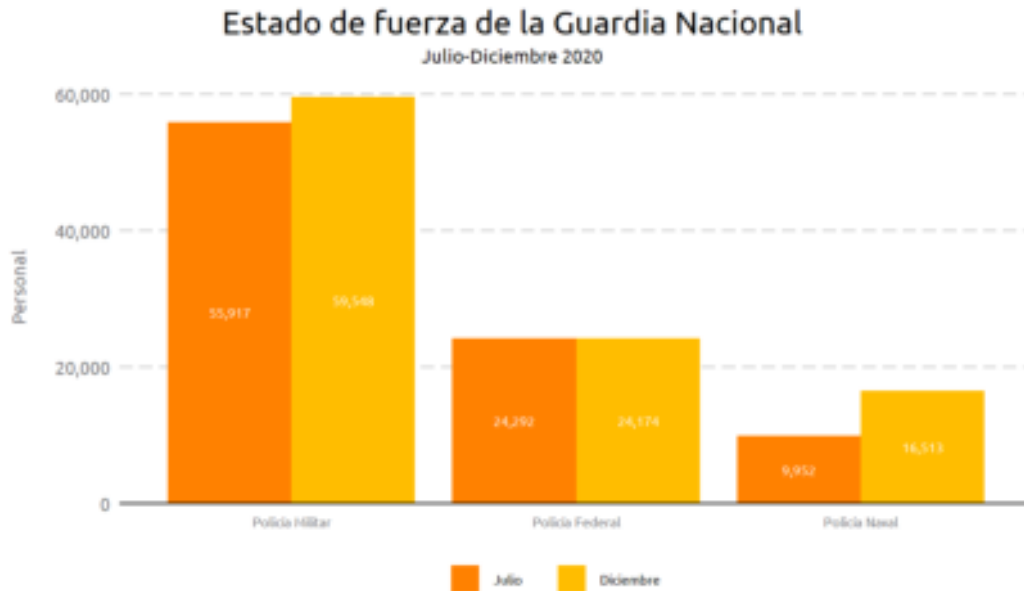
El objetivo de esta investigación es analizar tres elementos de la Guardia Nacional: su creación, la composición de la fuerza y el ejercicio del gasto.

2

Origen y composición de la Guardia Nacional

Un cuerpo civil con bases militares. Desde la creación de la Guardia Nacional se consideró que su **estado de fuerza** estaría compuesto por miembros de la Policía Federal, así como por elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR). A diciembre de 2020, la Guardia Nacional estaba compuesta por 24 mil 174 elementos de la Policía Federal; 59 mil 548 de SEDENA y 16 mil 513 de SEMAR (SSPC, 2021) (ver figura 1). Sin embargo, en el

Figura 1: Composición Guardia Nacional



Fuente: Elaboración propia, con información de: (SSPC, 2021).

Analítico de Plazas y Remuneraciones de la SSPC solo pueden identificarse 41 mil 813 elementos relacionados con prestación de servicio en la Guardia Nacional, por lo que hay más de **58 mil efectivos de la Guardia Nacional que reciben sus pagos fuera de las plazas de la SSPC.**

Lo anterior es posible ya que, legalmente, los miembros de las fuerzas armadas deben estar *funcionalmente separados de su institución armada de origen y adscritos a la Guardia Nacional* (DOF, 2019) lo que permite que SEDENA y SEMAR mantengan en su nómina a sus activos mientras que estos forman parte de la Guardia Nacional. Lo anterior **restringe la transparencia y rendición de cuentas**, pues al pertenecer a las fuerzas armadas, los Servicios Personales no pueden auditarse por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (Congreso de la Unión, 2016) por lo que se desconoce la eficiencia en el uso de los recursos, además de que el

presupuesto ejercido por la Guardia Nacional parece menor al que realmente se ejerce.

Adicionalmente, la Guardia Nacional presenta un rezago con respecto a los objetivos planteados en el programa sectorial de SSPC. Para 2021 se espera que la Guardia Nacional cuente con 150 mil integrantes y 266 cuarteles en todo el país, pero a inicios de 2021 contaba con 100 mil 235 efectivos de los cuales 60 % pertenece a las fuerzas armadas y se informó de la existencia de aproximadamente 180 cuarteles en la primera mitad del 2021¹. (Presidencia, 2021a). **A pesar de que sigue en espera para ver si la Guardia Nacional podrá cumplir sus metas para este año**, se busca aumentar su presupuesto en 50 mil millones de pesos, **un aumento de 1.4 veces su presupuesto aprobado**, que estaría destinado a incrementar el número de efectivos y

¹ Se contaba con 172 cuarteles a finales de 2020 (SSPC, 2021).

cuarteles que llegarán a 500 en todo el país, aproximadamente (Presidencia, 2021a).

3

Presupuesto de la Guardia Nacional

El presupuesto ejercido de la Guardia Nacional ha diferido con respecto a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en sus tres años de existencia (ver figura 2). En 2019, no se consideró a la Guardia Nacional en el PEF; sin embargo, sí ejerció recursos en ese año. Al año siguiente, la diferencia entre lo aprobado y ejercido se dio por la transferencia de recursos de la Policía Federal (DOF, 2020). Finalmente, en 2021 se terminó la consolidación de recursos a la Guardia Nacional. En el PEF 2021, más de la mitad del presupuesto de la Guardia Nacional se destinará a Servicios Personales, presupuesto 6.1 % menor al ejercido por la Policía Federal en 2018 (ver figura 3). La principal diferencia se da en los Servicios Generales, ya que la Guardia Nacional destina 48.7 % menos recursos de lo que ejercía la Policía Federal en este concepto; dicho gasto estaba relacionado principalmente con viáticos y pasajes nacionales.

Con la creación de la Guardia Nacional se creó el **Cuerpo de Policía Militar** en SEDENA y la **Unidad de Policía Naval** en SEMAR. El propósito de la creación de ambas Unidades Responsables (UR) es brindar policías a la Guardia Nacional, según los programas sectoriales de SEDENA y de SEMAR, lo que puede confirmarse con la composición del estado de fuerza. Si bien, la Policía Militar y Naval tienen su propio presupuesto, estos recursos van dirigidos al funcionamiento de la Guardia Nacional, por lo que pueden considerarse parte de su presupuesto (ver figura 4)

Si las UR de SEDENA y SEMAR pagan las nóminas de sus elementos en la Guardia Nacional, su gasto se concentraría en servicios personales; es decir, en remuneraciones para el personal. A través de la inspección del gasto de ambas UR de 2019 a 2021 (ver cuadro 1), se observa que, efectivamente, la mayor cantidad de re-

ursos que se ejecutan están directamente relacionados con servicios personales.

4

Implicaciones de política pública

Hay una falta de coordinación entre la estrategia y el gasto en seguridad. La ENSP indica que la **prevención del delito** será la herramienta principal para reducir la violencia, pero su gasto ha disminuido en los últimos años y se ha concentrado en **combate al crimen** donde SEDENA y SEMAR ejercen la mayor cantidad de recursos (CIEP y ONC, 2021). Adicionalmente, el programa sectorial de SSPC estableció el número de cuarteles y elementos de la Guardia Nacional para 2021 y creó indicadores para medir su impacto en la seguridad pública. El aumento en el presupuesto de la Guardia Nacional se da cuando se sigue en espera para cumplir las metas para este año, las cuales son clave para el diagnóstico de su efectividad.

La Guardia Nacional ejerce más recursos de los que tiene presupuestados. Los aspectos legales de la integración de los miembros de SEDENA y SEMAR en la Guardia Nacional, y el objeto del gasto de la Policía Militar y de la Policía Naval indican que esos recursos son utilizados para la operación de la Guardia Nacional. Considerando el aumento de 50 mil millones de pesos anunciados por el jefe del Ejecutivo, **el presupuesto de la Guardia Nacional en 2021 sería de 103 mil 935 millones de pesos, equivalentes al 0.41 % del PIB y 2.5 veces el presupuesto más alto destinado a la Policía Federal en 2015.**

Si la Guardia Nacional se integra a la SEDENA (Presidencia, 2021b) se perdería la única institución civil con presencia a nivel nacional encargada de la seguridad pública. Las fuerzas armadas se encargarían *de facto* de la seguridad pública, mismas que han estado presentes desde el origen de la Guardia Nacional. En este contexto, la opacidad del gasto de las fuerzas armadas impediría determinar la eficiencia y eficacia del gasto públi-

Figura 2: Presupuesto de la Guardia Nacional



Fuente: Elaboración propia, con información de: SHCP (2021).

Cuadro 1: Gasto en Servicios Personales

Año	Policía Militar			Policía Naval		
	Monto pagado	Servicios personales	%	Monto pagado	Servicios personales	%
2019	986.81	845.67	85.70	2,245.54	1,162.47	51.77
2020	12,276.11	11,409.58	92.94	3,653.85	3,364.42	92.08
2021	16,549.40	13,057.06	78.90	6,934.42	5,206.79	75.09

Nota 1 Los valores son reales.

Fuente: Elaboración propia, con información de: SHCP (2021).

co, sin poder determinar si la Guardia Nacional cumple o no con sus objetivos.

ENSP Estrategia Nacional de Seguridad Pública

PEF Presupuesto de Egresos de la Federación

PIB Producto Interno Bruto

SEDENA Secretaría de la Defensa Nacional

SEMAR Secretaría de Marina

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público

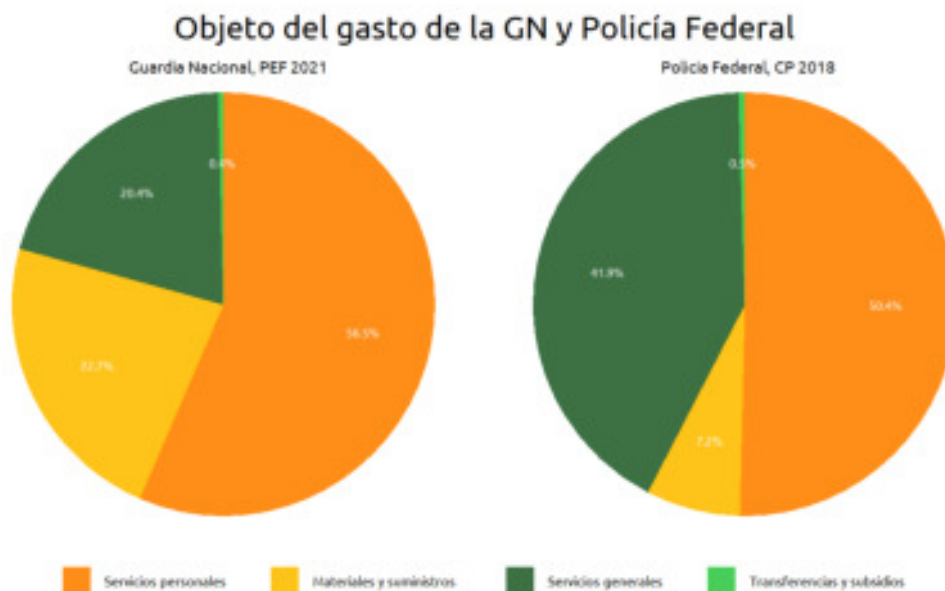
SSPC Secretaria de Seguridad y Participación Ciudadana

Acrónimos

ASF Auditoría Superior de la Federación

DOF Diario Oficial de la Federación

Figura 3: Objeto del gasto, Guardia Nacional y Policía Federal



Fuente: Elaboración propia, con información de: SHCP (2021).

Referencias

- CIEP y ONC (2021). Gasto público en seguridad 2020-2021. Disponible en <https://onc.org.mx/uploads/Gasto-Publico-Reporte.pdf>.
- Congreso de la Unión (2016). LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_200521.pdf.
- DOF (2019). Ley de la guardia nacional. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf.
- DOF (2020). ACUERDO por el que se transfieren a la Guardia Nacional los recursos humanos, materiales y financieros correspondientes a todas las Divisiones y Unidades Administrativas de la

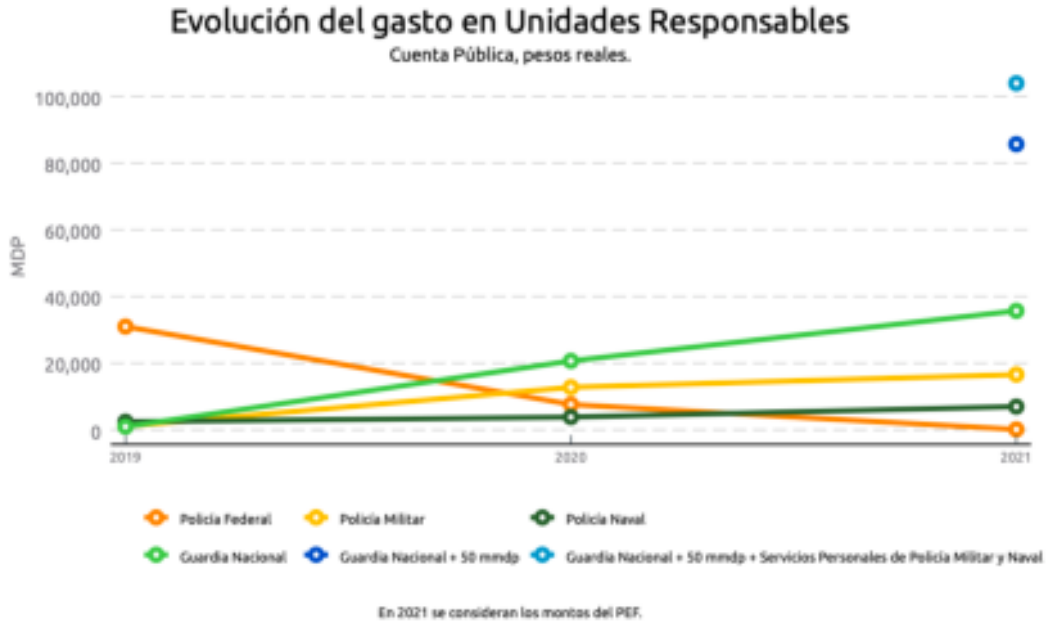
Policía Federal de conformidad con el artículo sexto transitorio del Decreto po. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592731&fecha=04/05/2020.

MUCD (2020). LA MILITARIZACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y SUS FUNDAMENTOS LEGALES. Disponible en <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-MILITARIZAC-SDAD-MÉX.pdf>.

ONC (2021). Reporte Semestral de Incidencia Delictiva 2021. Disponible en <https://onc.org.mx/uploads/ppt-rs21.pdf>.

Presidencia (2021a). PRESIDENTE ANUNCIA FORTALECIMIENTO DE LA GUARDIA NACIONAL; HABRÁ MÁS ELEMENTOS Y CASI 500 CUARTELES EN TODO EL PAÍS, AFIRMA. Disponible en <https://presidente.gob.mx/presidente-anuncia-fortalecimiento-de-la-guardia>

Figura 4: Evolución del gasto por UR



Fuente: Elaboración propia, con información de: SHCP (2021).

-nacional-habra-mas-elementos-y-casi-500-cuarteles-en-todo-el-pais-afirma/.
 Presidencia (2021b). PRESIDENTE REAFIRMA OBJETIVO DE ADHERIR GUARDIA NACIONAL A LA SEDENA AL INAUGURAR CUARTEL EN TECATE. Disponible en <https://presidente.gob.mx/presidente-reafirma-objetivo-de-adherir-guardia-nacional-a-la-sedena-al-inaugurar-cuartel-en-tecate/>.

SHCP (2021). Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. Disponible en <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2021/home>.
 SSPC (2021). AVANCE Y RESULTADOS 2020. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/638202/Informe_Avance_y_Resultados_2020_17052021_VF.pdf.



Somos un **centro de investigación de la sociedad civil**, *sin fines de lucro y apartidista*, que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas en México, mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos, **para lograr una sociedad más informada y participativa**, mejorar las políticas públicas y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras**.