

# El presupuesto que no fue: retos en materia de rendición de cuentas El caso del ramo defensa nacional

IRMA DEL CARMEN GUERRA OSORNO\*

Recibido: 29 de abril de 2023. Aceptado: 10 de julio de 2023.

*Resumen.* El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) constituye uno de los principales instrumentos de política pública en México para lograr los objetivos de desarrollo previamente establecidos por el gobierno en turno. Sin embargo, el Informe País 2020, sobre el Combate a la Corrupción en México (Merino *et. al.*, 2022), identificó en el PEF distintas áreas en las que existe riesgo de captura debido a la opacidad y amplia discrecionalidad con la que pueden llegar a ejercerse los recursos. Una de estas áreas la constituyen las adecuaciones presupuestarias. Así, el objetivo de esta investigación es ampliar el alcance de aquel informe, estudiando no solo las ampliaciones o disminuciones a los montos aprobados, sino considerando también las mudanzas o traspasos que se realizan, en este caso, al interior del ramo de Defensa Nacional. Para ello, se propone un indicador sobre el tamaño de las mudanzas y se calculan, de manera complementaria, las ampliaciones y disminuciones. Lo que se observa es que, en ocasiones, este último grupo de adecuaciones no necesariamente son tan grandes y, aun así, el presupuesto pudo haberse modificado de manera significativa, alejándose de lo que la Cámara de Diputados aprobó.

*Palabras claves:* presupuesto, adecuaciones presupuestarias, transparencia, rendición de cuentas, defensa nacional.

.....  
Profesora-investigadora de la Universidad Veracruzana, Veracruz, México (correo electrónico: iguerra@uv.mx | <https://orcid.org/0000-0002-9250-6855>).

*Abstract.* The Federal Expenditure Budget (FEB) is one of the main public policy instruments in Mexico to achieve the development objectives previously established by the government in office. However, the Country 2020 Report on Combating Corruption in Mexico (Merino *et. al*, 2022), identified different areas in the FEB where there is a risk of capture due to the opacity and wide discretionality with which resources can be used. One of these areas is budgetary adjustments. Thus, the objective of this research is to broaden the scope of that report, studying not only the increases or decreases to the approved amounts, but also considering the changes or transfers that are made, in this case, within the National Defense branch. For this purpose, an indicator on the size of the removals is proposed and the increases and decreases are calculated in a complementary manner. What is observed is that, sometimes, this last group of adjustments are not necessarily so large and, even so, the budget could have been significantly modified, moving away from what the Chamber of Deputies approved.

*Key words:* budget, budget appropriations, accountability, national defense.

### *Introducción*

El Informe País 2020, sobre el Combate a la Corrupción en México (Merino *et. al*, 2022), pone en evidencia las distintas áreas de opacidad que permean el ejercicio de los recursos públicos a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Entre ellas se encuentran los ahorros, los gastos indirectos, los fideicomisos y las adecuaciones presupuestarias. Respecto a éstas últimas, el informe documenta las principales ampliaciones y disminuciones a nivel de ramo, unidad responsable (UR) y programa presupuestario (PP). Sin embargo, este tipo de adecuaciones muestran solo una parte de la amplia discrecionalidad con la que el dinero se utiliza, otra parte importante son todas las mudanzas o trasposos que se realizan al interior de una misma unidad de análisis, sea ramo, unidad responsable, función, actividad institucional o programa presupuestario. Esto último ha sido menos abordado en las investigaciones sobre el uso y aplicación de los presupuestos, tanto del federal como de los estatales.

Conocer el tamaño de las mudanzas resulta fundamental por tres razones. La primera tiene que ver con el asunto de la transparencia y rendición de cuentas, los ciudadanos tenemos derecho a conocer no solo el destino final de los recursos públicos; sino también, si éstos se utilizaron de una manera distinta a lo que se planeó y aprobó inicialmente por la Cámara de Diputados, así como el porqué de ello. De lo contrario, el presupuesto siempre

será sujeto de captura, sobre todo cuando la normatividad al respecto es bastante laxa. Cabe señalar que, el término captura es entendido aquí como «una forma de actuación política caracterizada por la apropiación y la distribución excluyente y restringida de [...] los recursos públicos, que desvíen los fines del Estado» (Merino *et. al.*, 2022). La segunda razón, muy en línea con lo que se acaba de mencionar, está en el hecho de que calcular las mudanzas también puede ayudar a identificar precisamente las zonas de riesgo y que, por tanto, son más susceptibles a la captura del presupuesto. La tercera razón es simple y sencillamente por una cuestión de planeación: tomar decisiones con respecto a la organización del gasto en función de lo que efectivamente se ejerció en cada rubro, y no de lo que se aprobó, puede acercar a quienes diseñan los presupuestos a propuestas más realistas y con menos distorsiones en el camino.

En función de lo anterior, el objetivo principal de este artículo es proponer una entrada empírica que permita dimensionar el tamaño de las mudanzas aplicadas al ramo de la Defensa Nacional en su función de Seguridad Nacional. El motivo de usar como caso de estudio a este ramo radica en la importancia que ha ido ganando en el desempeño de distintas funciones durante el actual sexenio 2018-2024, incluyendo la construcción de obras emblemáticas tanto de la Administración Pública Federal como de la Estatal. Tan solo entre 2019 y 2020, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) formalizó 38 convenios o contratos específicos para la ejecución de obras públicas con el Gobierno de la Ciudad de México (CDMX), el Gobierno del Estado de Puebla, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjercito), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Banco del Bienestar, por un total de 4 431 639 000.00 pesos (Auditoría Superior de la Federación, 2021). Además, el informe consolidado de la Cuenta Pública 2020 reportó que, entre los ramos que tuvieron las mayores ampliaciones estuvo precisamente el de la Defensa Nacional.

Adicionalmente, este trabajo busca mostrar las distorsiones que, en general, sufrió el presupuesto destinado a Defensa Nacional, en la función ya mencionada, durante 2020, rescatando también algunas de las observaciones que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) le hiciera. La intención es evidenciar el riesgo que implica el uso discrecional de los recursos públicos en contextos en donde cada vez más se reserva la información relacionada con las labores que se desempeñan, al tiempo que se le suman atribuciones, tal como ha sido el caso de las unidades que conforman el ramo aquí estudiado.

El artículo se divide en cuatro secciones. La primera indica el marco jurídico aplicable a las adecuaciones, señalando algunos de sus alcances y limitaciones, así como también recupera el estado actual de las investigaciones realizadas para el caso de México. La segunda presenta la metodología del trabajo que incluye la fórmula que se construyó para aproximarse al tamaño de las mudanzas. La tercera sección muestra los principales resultados en materia de modificaciones y mudanzas, así como datos generales sobre el uso del presupuesto. Por último, en la cuarta sección se plantea la discusión en torno a los hallazgos, así como los alcances y limitaciones de la investigación.

#### El presupuesto y sus adecuaciones: discrecionalidad y opacidad

En México, quien aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación es la Cámara de Diputados; sin embargo, durante el transcurso del ejercicio fiscal, las distintas áreas que conforman los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como los organismos autónomos, pueden realizar adecuaciones a lo que se les asignó. Éstas, de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pueden ser de dos tipos: internas y externas. En el primer caso, se autorizan por las propias dependencias y entidades, debiendo solo informar de ello a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En cambio, cuando se trata de adecuaciones externas, éstas deben ser autorizadas por la Secretaría, previa fundamentación y motivación de que con ello se permitirá un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a su cargo. Adicionalmente, la Ley señala en su artículo 58 que:

Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (de la Cámara de Diputados) podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.

Al respecto, en el anexo de Finanzas Públicas sobre Modificaciones al Gasto Público, Aplicación de Ingresos Excedentes, Donativos Otorgados, Subsidios Otorgados y Otros Conceptos de Gasto, al cuarto trimestre 2020, se reportaron adecuaciones superiores al 5% en 176 unidades responsables distribuidas en 32 ramos. No obstante, de acuerdo con

la respuesta que emitió la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el 15 de noviembre de 2022, como resultado de un recurso de revisión de una solicitud de transparencia, la comisión no había emitido opinión alguna, en términos del artículo previamente citado, al menos desde 2018 y hasta 2021. En este sentido, la falta de obligatoriedad dentro de la Ley es la que promueve la ausencia de opiniones y facilita, sin duda, la captura del presupuesto al no haber necesidad por parte de los ejecutores del gasto de una mínima rendición de cuentas. Adicionalmente, en los informes trimestrales que emite la SHCP no es posible conocer las razones por las cuales las unidades responsables realizaron adecuaciones, la información se emite a nivel de ramo y de manera muy general; por ejemplo, en 2020 para el ramo de Defensa Nacional, que es el que aquí se estudia, la razón principal de las ampliaciones que se señaló fue la atención de la emergencia por covid-19, pero no se detallan qué otras causas provocaron que el presupuesto se modificara y tampoco se presentan las justificaciones.

Lo que se observa, por lo tanto, es la falta de mecanismos de control externos a los ejecutores del gasto, al menos durante el ejercicio correspondiente, ya que la ASF fiscaliza los recursos, pero una vez que ya fueron transferidos, modificados y empleados.

Ahora bien, esto no significa que el presupuesto no deba sufrir modificaciones durante su ejercicio, por el contrario, en ocasiones es necesario para poder atender situaciones de emergencias, tal como lo fue la pandemia, o bien «para cumplir con metas de balance presupuestario; para incrementar la solidez del presupuesto, asignando recursos a políticas y programas que persiguen objetivos prioritarios; para invertir en programas y políticas que den mejores resultados» (Campos *et. al.*, s.f.), etcétera. El problema surge cuando esta situación se vuelve más la norma que la excepción y las adecuaciones se realizan sin mayor explicación y justificación, puesto que se convierte en «un indicador de una débil disciplina fiscal, que termina por desincentivar la buena programación del presupuesto y el diseño adecuado de los programas y proyectos» (Campos *et. al.*, s.f.).

Por otra parte, para el caso de México, destacan básicamente dos estudios sobre las adecuaciones presupuestarias: «Descifrando la caja negra del gasto» publicado por México Evalúa en 2014 y «Presupuesto de egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la cuenta pública» de Leonardo Núñez. Ambos trabajos se centran en las diferencias entre montos aprobados vs montos modificados y/o el ejercido. Vale la pena señalar que, si bien estos dos montos tendrían que coincidir (modificado y ejercido), en la práctica no

necesariamente sucede así, aunque esto escapa del alcance de la presente investigación y no será abordado.

En el primer documento de trabajo se construyeron dos índices de adecuaciones a nivel de ramo, uno de ampliación y otro de reducción. Esto para el periodo 2005-2013. El monto de la adecuación se ponderó en función del porcentaje que representó el ramo explorado dentro del PEF; sin embargo, el estudio no considera el tema de las mudanzas, es decir, los traspasos entre cuentas o conceptos de gasto que pueden realizar los ramos sin necesidad de modificar su presupuesto.

El segundo documento, a diferencia del anterior, sí explora lo que sucede con los traspasos y propone un índice para calcular su tamaño, el cual aplica al presupuesto 2015 de tres ramos: energía, turismo y gobernación. Dicho índice se construye a partir de sumar las ampliaciones y las disminuciones, restarles los recursos adicionales y presentarlas como un índice en proporción con el presupuesto asignado.

Ahora bien, más allá de estos estudios, el interés desde las políticas públicas ha estado más en tratar de explicar los cambios en el presupuesto de un año a otro, léase la literatura sobre teoría del equilibrio puntuado (por ejemplo, Baumgartner *et. al*, 2009; Ecton y Dziesinski, 2022; Howlett, 1997; Jones *et. al*, 2003; Sebők y Berki, 2018), que en las modificaciones que se realizan durante el mismo ejercicio y que representan un riesgo importante de captura, comprometiendo el uso de los recursos y con ello el cumplimiento de los objetivos de desarrollo para el país.

En suma, las distintas iniciativas de transparencia, como el portal de transparencia presupuestaria o el de las finanzas públicas de la SHCP, permiten conocer el destino final de los recursos públicos y una parte de las adecuaciones, pero no se conoce el tamaño de las mudanzas ni tampoco las razones por las cuales se llevaron a cabo éstas, como tampoco las justificaciones de las ampliaciones o disminuciones que presentaron los ramos, las unidades responsables, etc.

### *Metodología*

Este estudio analiza las adecuaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio fiscal 2020 dentro del ramo Defensa Nacional, específicamente en la función de seguridad nacional, por ser la que mayor importancia tiene en el gasto público de este ramo y por su impacto en la ciudadanía. Los datos se obtuvieron de la Plataforma Transparencia Presu-

puentaria, que constituye el observatorio del gasto público de la SHCP; concretamente, se utilizó la base correspondiente a la Cuenta Pública 2020.

Por un lado, están las adecuaciones que se reflejan en un mayor o menor presupuesto en comparación con lo que originalmente se aprobó, aquí nos referiremos a ellas como modificaciones. La fórmula empleada para obtener estas medidas fue la siguiente:

$$M = MA - E$$

Donde:

$M$  = modificaciones

$MA$  = monto aprobado

$E$  = monto ejercido

El segundo tipo de adecuación viene dado por las transferencias o mudanzas que se realizan entre partidas presupuestarias u objetos de gasto y que no se reflejan en los aumentos o disminuciones. Por ejemplo, una entidad A pudo haber recibido un presupuesto de 1 000 pesos que estaba programado para ejercerse de la siguiente manera:

*Partida 1*    \$500

*Partida 2*    \$300

*Partida 3*    \$200

Al final del año, se observa que esta unidad se apegó a los \$1 000, sin gastar de menos ni de más; sin embargo, durante el transcurso de la aplicación de los recursos, a la partida uno le destinó \$600, a la partida dos \$250 y a la partida tres, únicamente \$150. Así pues, si la fórmula de las modificaciones se aplicará aquí,  $M$  sería igual a cero:

$$M = MA - E = 1\,000 - 1\,000 = 0$$

Lo anterior, en el caso del PEF, no permitiría conocer cuánto dinero se terminó ejerciendo de una manera totalmente diferente a lo que la Cámara de Diputados aprobó, que en nuestro ejemplo serían \$100: \$50 que debieron utilizarse en la partida dos, pero se ocupó en la uno y \$50 que, de igual forma, en lugar de emplearse en la partida tres, se fueron

a la uno. Por esto, para aproximarnos a tener una medida sobre los trasposos o mudanzas realizados, se construyó la siguiente fórmula:

$$TM_{\text{nivel de análisis } i} = \frac{\sum |(E - MA)_{ij}| - |\sum (E - MA)_{ij}|}{2}$$

Donde:

$TM$  = tamaño de las mudanzas

$M$  = modificaciones

$MA$  = monto aprobado

$E$  = monto ejercido

El nivel de análisis puede ser el ramo, la unidad responsable, el programa presupuestario, etcétera. Tratándose de la fórmula anterior, esto viene denotado por  $i$ , en tanto que  $j$  se refiere a cada uno de los registros u observaciones que conforman  $i$ . En este caso, primero se calculan las mudanzas al interior de 26 unidades responsables y, posteriormente, al interior de los programas presupuestarios integrados en el ramo, dentro de la función seguridad nacional. Cabe señalar que, los trasposos se miden entre cada una de las observaciones o registros que conforman a la UR o al PP, según sea el caso.

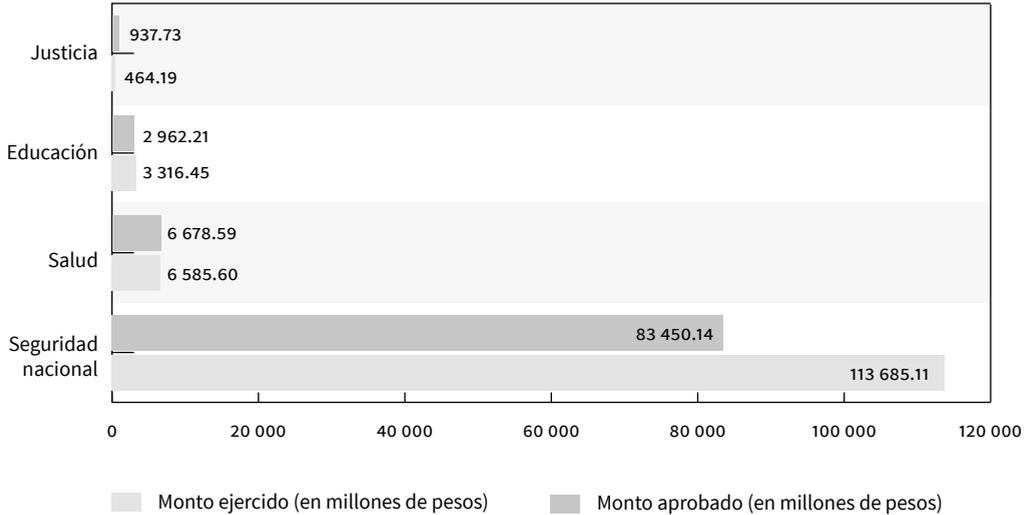
Adicionalmente, el análisis se complementa con información de la Auditoría Superior de la Federación, referente a los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2020.

### Resultados

El ramo Defensa Nacional, de acuerdo con la clasificación del gasto, desempeña cuatro funciones: educación, salud, justicia y seguridad nacional. De tal forma que, el presupuesto 2020 se distribuyó y ejerció, por funciones, de la siguiente manera:

Tal como se observa en las gráficas 1 y 2, la función de seguridad nacional fue la que mayores adecuaciones tuvo en términos presupuestales durante el ejercicio correspondiente, recibiendo una ampliación por 30 234 971 885.25 pesos; pero también fue la que mayor proporción del gasto significó, prácticamente el 92% de lo que ejerció el ramo. En el caso de las funciones salud y justicia, ambas sufrieron disminuciones sobre el monto que originalmente tenían aprobado: en el primer caso fue por 92 982 530.06, en tanto que, en el

Gráfica 1 | Presupuesto de egresos del ramo Defensa Nacional, de acuerdo con la función desempeñada, 2020

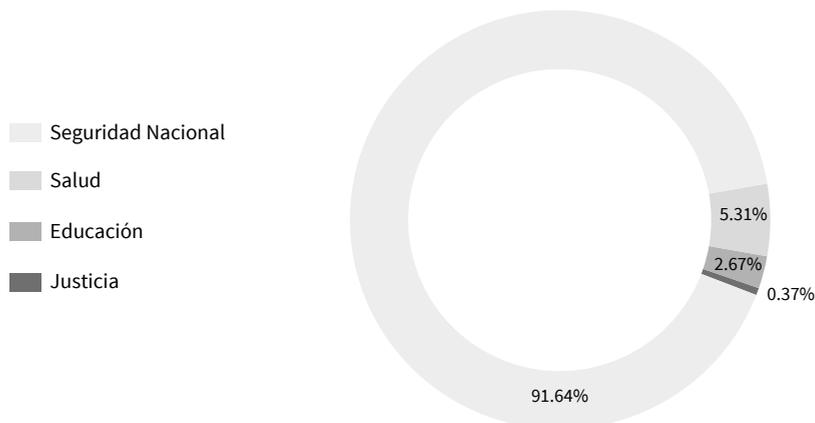


Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

segundo, fue por 473 544 199.19. En total, el ramo presentó un monto ejercido de 124 051 372 007.87, lo que significó una ampliación a su monto aprobado por 30 022 677 761.87, siendo uno de los ramos, junto con Hacienda y Crédito Público, Economía y Salud, que mayores ampliaciones tuvieron. Estas adecuaciones se justificaron en la Cuenta Pública por la atención a la pandemia por Covid-19, si bien el Informe sobre el Combate a la Corrupción en México 2020 no encontró evidencia que permitiera avalar esta situación (Merino *et. al*, 2022). Cabe señalar que, el aumento en la función de seguridad nacional es mayor al total del ramo debido a que en este último se compensa por las disminuciones en las otras dos funciones ya señaladas.

Debido a la importancia de la función de seguridad nacional dentro del presupuesto del ramo y también por el impacto que ésta tiene sobre la calidad de vida de las personas, en parte por el aumento de atribuciones y tareas que la Secretaría de la Defensa Nacional ha venido mostrando desde hace algunos años, siendo más evidente a partir de 2018, es por lo que este artículo explora de manera concreta tanto las modificaciones (ampliaciones)

Gráfica 2 | Composición porcentual del monto ejercido por el ramo Defensa Nacional, de acuerdo con las funciones desempeñadas, 2020



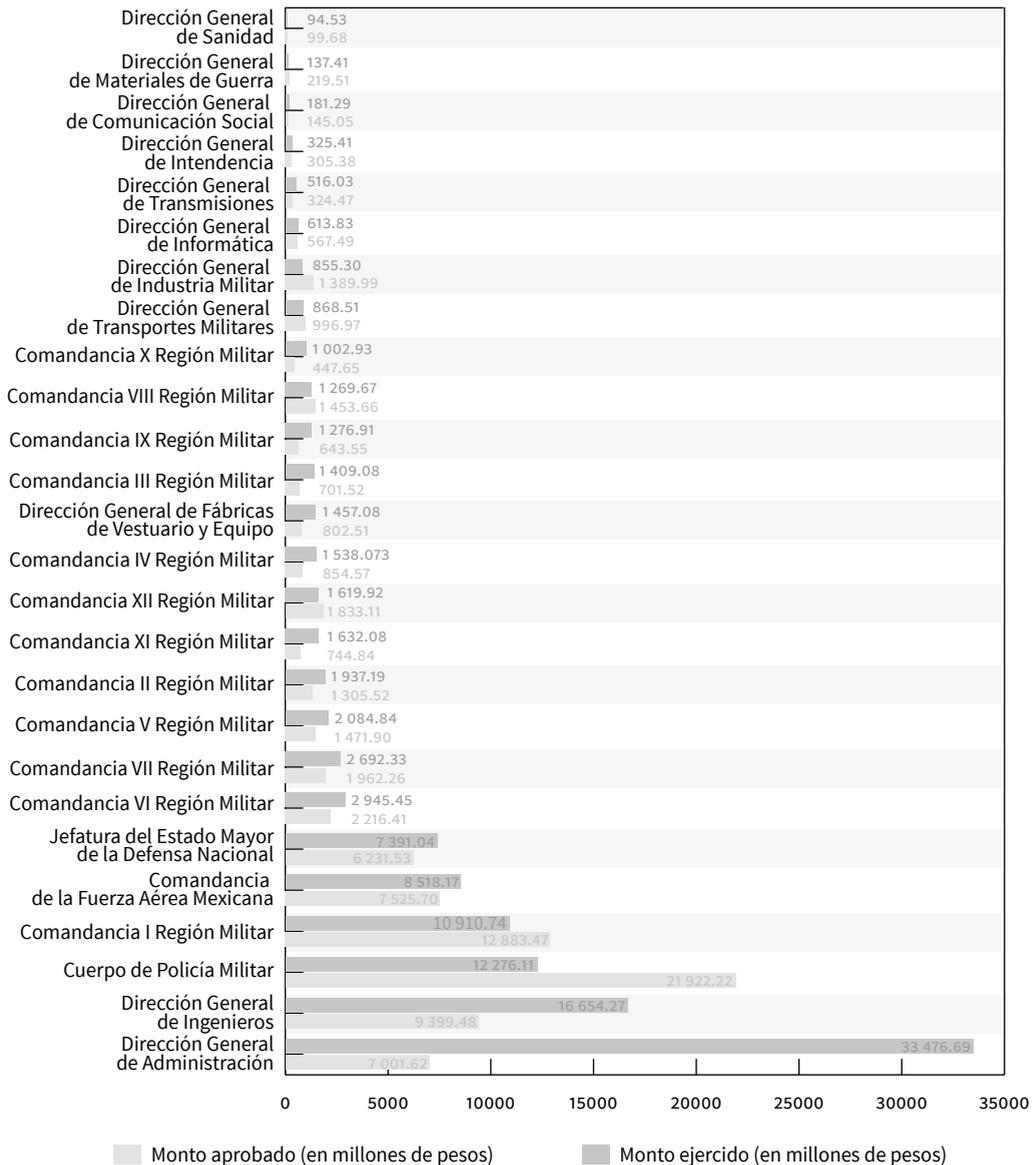
Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

nes y disminuciones) al presupuesto, como los traspasos que se realizan entre cuentas de una misma unidad de análisis en esta función en específico.

Entrando entonces al área de seguridad nacional, el ramo tuvo un monto aprobado en 2020 por 83 450 147 598.00, en tanto que su monto ejercido ascendió a 113 685 119 483.25. Esto significó que, durante el transcurso de ese año fiscal, se le asignaron 30 234 971 885.25 adicionales que no fueron incluidos dentro del presupuesto original; sin embargo, las ampliaciones y reducciones solo muestran una parte de la laxitud con la que se manejan los recursos públicos. La otra parte la constituyen los traspasos que se realizan o pueden llegar a realizarse entre cuentas de una misma unidad de análisis, sea ésta un ramo, una unidad responsable, un programa presupuestario, etcétera.

El ramo estudiado abarca 26 unidades responsables que desempeñan la función aquí analizada, aquéllas son las unidades mínimas a las que se les asigna presupuesto y, generalmente, corresponden a las unidades administrativas de las dependencias, a las entidades paraestatales, o bien a las unidades administrativas responsables de los ramos generales. El siguiente gráfico muestra qué tanto se modificó el presupuesto para estas unidades a partir de su monto aprobado y el monto ejercido que tuvieron. Destaca la Dirección

Gráfica 3 | Modificaciones al presupuesto de las unidades responsables del ramo Defensa Nacional, en la función seguridad nacional, 2020.



Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

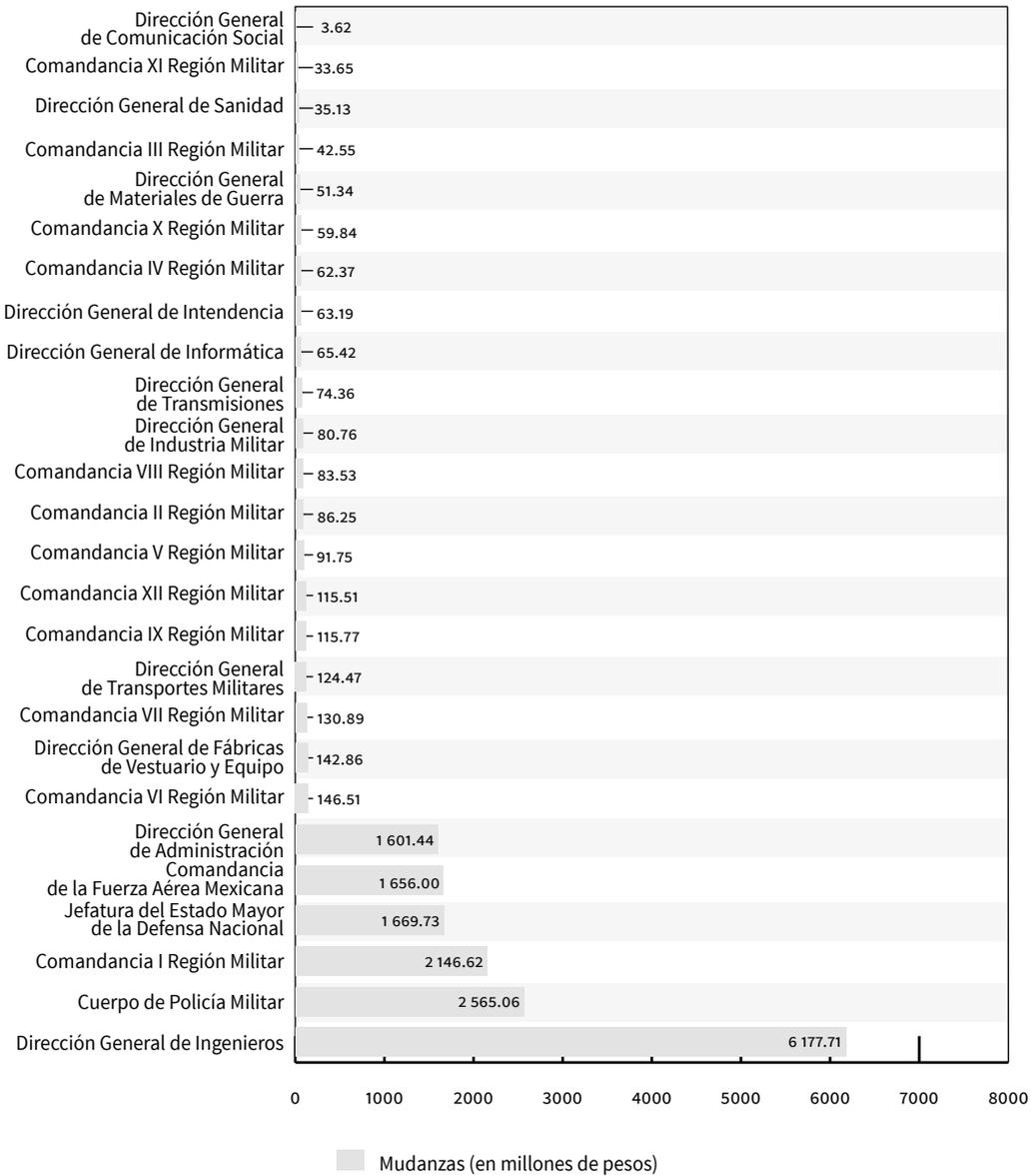
General de Administración no solo por haber tenido el mayor gasto, 33 476 688 103.32; sino también por haber tenido la ampliación más importante a su presupuesto original, considerando que era de apenas 7 001 624 524.00, incluso por debajo de otras cuatro unidades. En segundo lugar, tanto por monto ejercido como por ampliaciones, se observa a la Dirección General de Ingenieros que, además, fue la que realizó los mayores traspasos y ha jugado un papel fundamental en los grandes proyectos de infraestructura del actual gobierno federal que inició en 2018.

Por otra parte, el siguiente gráfico muestra las mudanzas al interior de cada una de estas UR, destacando seis que, además, se encuentran por encima del promedio que fue de 670 247 660.22. Estas seis UR en orden de importancia fueron: Dirección General de Ingenieros, Cuerpo de Policía Militar, Comandancia I Región Militar, Jefatura del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Comandancia de la Fuerza Aérea Mexicana y la Dirección General de Administración.

En cuanto a la Dirección General de Ingenieros, que pasó de tener un monto aprobado por 9 399 480 741.00 a un monto ejercido de 16 654 276 886.55, lo que implicó un aumento en su presupuesto de 7 254 796 145.55, ésta además realizó traspasos al interior por 6 177 713 534.95. Esto significa que, poco más de seis mil millones fueron gastados de una manera distinta a la que se había planeado y presupuestado; es decir, dos terceras partes de su presupuesto original. Cabe señalar que, entre sus principales funciones se encuentran las siguientes:

- Proponer, planear y ejecutar la construcción, adaptación y mantenimiento de fortificaciones, fortalezas y toda clase de edificios e instalaciones para el uso del Ejército y Fuerza Aérea.
- Desarrollar métodos y técnicas para la producción, explotación y distribución de energía eléctrica en el área de su competencia.
- Proponer directivas orientadas a la localización, explotación, tratamiento y aprovechamiento del agua, así como de otros recursos naturales.
- Proponer innovaciones de adiestramiento para el personal y unidades del arma y servicio.
- Proponer innovaciones en la organización y funcionamiento de las unidades e instalaciones del arma y servicio.
- Proponer métodos y técnicas en el manejo de sistemas de ingeniería de su especialidad.

Gráfica 4 | Mudanzas al interior de las unidades responsables del ramo Defensa Nacional, en la función seguridad nacional, 2020



Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

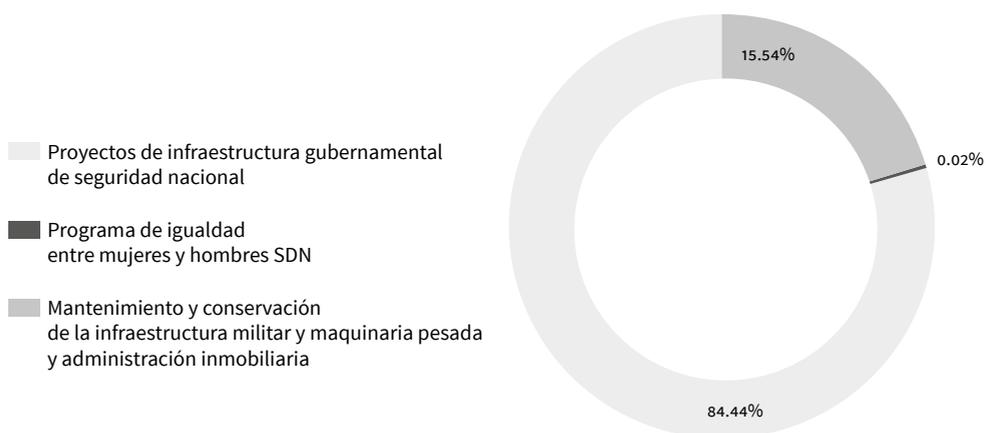
- Asesorar en la construcción de vías de comunicación terrestre e instalaciones áreas, desde el punto de vista militar; y proponer programas tendientes a evitar y combatir la contaminación ambiental. (Gobierno de México, 2019)

Sin mencionar que, la Dirección también participó en la construcción del Aeropuerto Internacional «Felipe Ángeles» y fue responsable de otros proyectos de infraestructura con distintas dependencias del mismo gobierno.

En cuanto al monto ejercido de la Dirección, éste se distribuyó en tres programas presupuestarios, el 84% de los recursos se emplearon mediante el programa «Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional». Mientras que, a nivel de objeto de gasto, alrededor de 10 mil 540 millones de pesos de los poco más de 16 mil millones que se ejercieron, se fueron a «Obras de construcción para edificios no habitacionales».

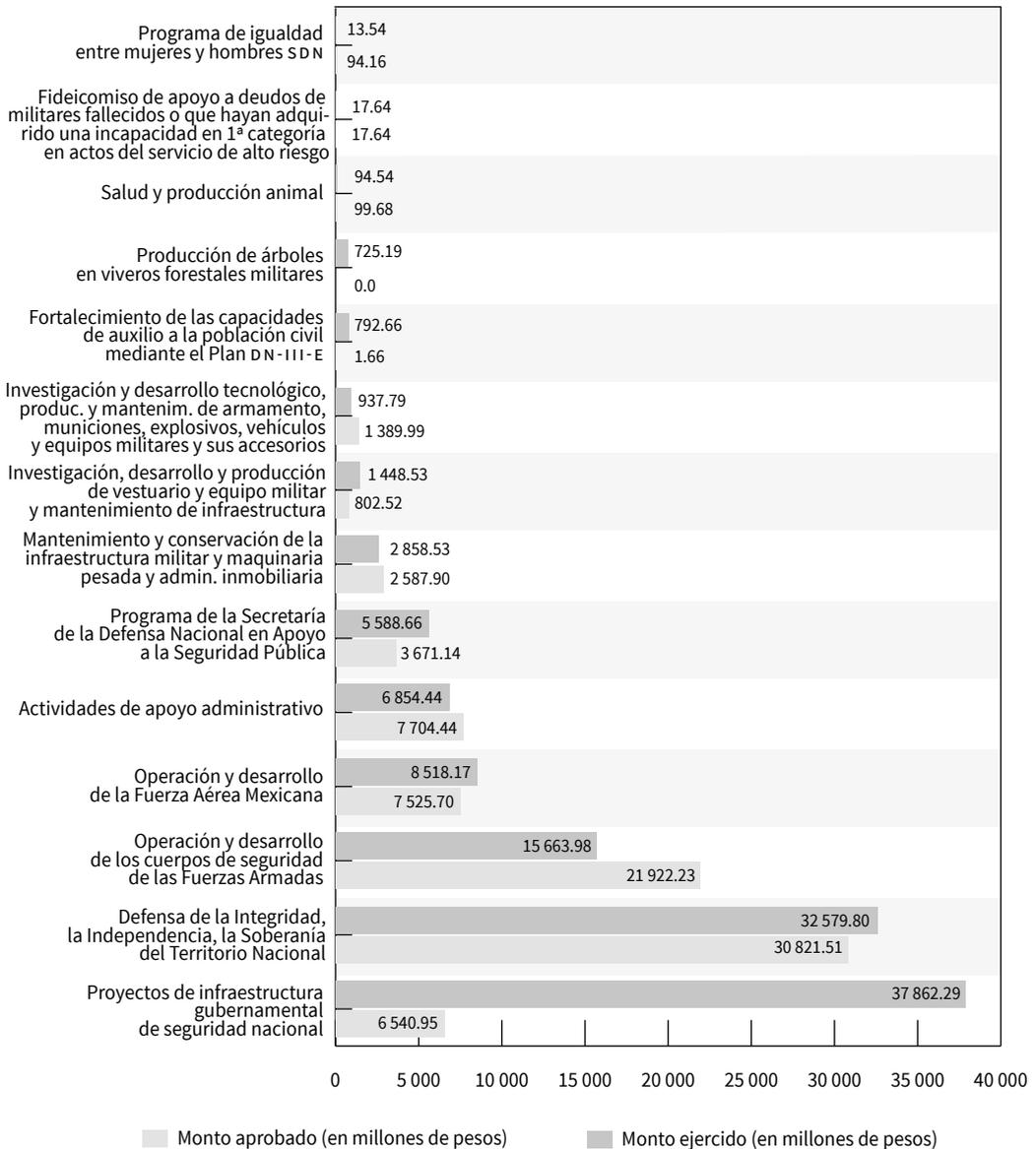
Llevando el análisis a nivel de programa presupuestario, en la función de seguridad nacional del ramo Defensa Nacional, el siguiente gráfico muestra las modificaciones que tuvo el presupuesto 2020. Destaca de manera importante «Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional» puesto que, originalmente, había otros programas

Gráfica 5 | Distribución porcentual del ejercicio del gasto entre programas presupuestarios de la Dirección General de Ingenieros, 2020.



Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

Gráfica 6 | Modificaciones al presupuesto de los programas presupuestarios del ramo Defensa Nacional, en la función seguridad nacional, 2020



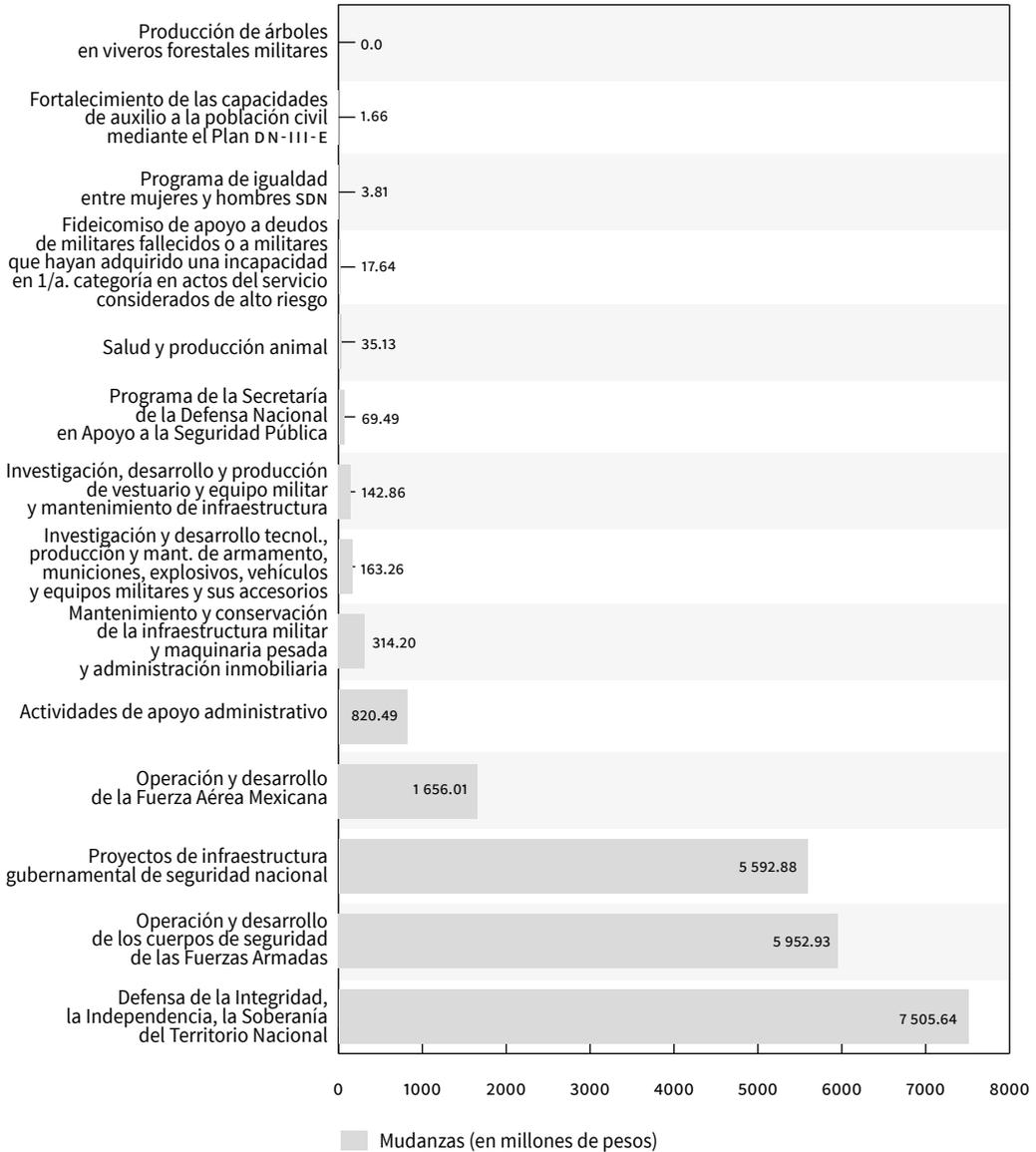
Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

con mayores recursos asignados; sin embargo, las ampliaciones que tuvo lo llevaron a ser el que mayor monto ejercido presentó.

Tal como se mencionó previamente en el análisis a nivel de unidad responsable, las modificaciones no muestran todos los cambios que se le hicieron al presupuesto, únicamente nos dice cuántos recursos se recibieron de manera adicional o, como sucedió en algunos casos, cuánto se les retiró. La otra parte son los trasposos o mudanzas. Al respecto, cuatro programas realizaron mudanzas por encima de los mil millones de pesos, tres de los cuales se encontraron por arriba del promedio observado para el conjunto de programas que integraron el presupuesto y el cual fue de 1 591 142 420.18. Los cuatro programas fueron: «Defensa de la Integridad, la Independencia, la Soberanía del Territorio Nacional», «Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas», «Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional» y «Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana», los cuales, además, fueron también los de mayor monto ejercido, tal como se mostró en la gráfica anterior.

Para conocer en qué consisten estos programas se consultaron las fichas disponibles para cada uno de ellos en la plataforma Transparencia Presupuestaria, portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, cabe señalar que algunos programas cuentan con información más detallada que otros. En el caso de «Defensa de la Integridad, la Independencia, la Soberanía del Territorio Nacional», éste fue creado en 2006 con el propósito de garantizar «la integridad, independencia y soberanía del territorio nacional mediante la organización, equipamiento, adiestramiento y despliegue de organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos» (SHCP, s.f.). «Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas» es el programa, de los cuatro aquí referidos, de más reciente creación: surge en 2019 con la intención de «apoyar a las instituciones civiles responsables de la seguridad pública mediante el desarrollo, formación, capacitación, adiestramiento y equipamiento del personal militar» (SHCP, s.f.). Entre los indicadores que utilizan para evaluar el desempeño se encuentran la tasa de incidencia delictiva y la eficiencia terminal en las capacitaciones, como si la eficiencia asegurara, en primer lugar, que las capacitaciones impartidas están en línea con el propósito y, en segundo lugar, que el hecho de terminar una de ellas efectivamente garantiza que se adquirieron los conocimientos, habilidades, competencias, etcétera. que se requieren para el resguardo de la seguridad pública. Por su parte, el programa «Proyectos de infraestructura gubernamen-

Gráfica 7 | Mudanzas al interior de los programas presupuestarios del ramo Defensa Nacional, en la función seguridad nacional, 2020



Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

tal de seguridad nacional», creado en 2006, «busca hacer más eficiente la operatividad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos mediante la construcción y mantenimiento de infraestructura de seguridad nacional» (SHCP, s.f.). Mientras que, «Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana» viene operando desde 2006 con el objetivo de «garantizar la seguridad e integridad nacional mediante operaciones áreas y el empleo de medios de detección y control en el territorio nacional» (SHCP, s.f.).

Ahora bien, sobresale que, de acuerdo con la auditoría de cumplimiento 2020-07100-19-1532-2021 practicada por la ASF a la Secretaría de la Defensa Nacional, específicamente a los recursos destinados para la construcción del Aeropuerto Internacional de Santa Lucía en 2020, estos se autorizaron o se asignaron precisamente mediante el programa «Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional» y se destinaron a las partidas de gasto 33901 «Subcontratación de servicios con terceros», 34101 «Servicios bancarios y financieros», 39202 «Otros impuestos y derechos», 51501 «Bienes informáticos», 51901 «Equipo de administración», 56501 «Equipos y aparatos de comunicaciones y telecomunicaciones», 56601 «Maquinaria y equipo eléctrico y electrónico», 58101 «Terrenos», 62101 «Obras de construcción para edificios habitacionales», 62201 «Obras de construcción para edificios no habitacionales», 62301 «Construcción de obras para el abastecimiento de agua, petróleo, gas, electricidad y telecomunicaciones», 62501 «Construcción de vías de comunicación» y 62905 «Otros servicios relacionados con obras públicas».

En esta auditoría destacaron dos promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria. La primera de ellas, por la dictaminación de procedencia de la excepción a la licitación pública para las 54 obras que conformaron la muestra, sin haber fundamentado ni motivado, según las circunstancias de cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia para obtener las mejores condiciones para el Estado según lo estipula la ley. La segunda por haber exceptuado la entrega de garantía de cumplimiento de 150 contratos, sin acreditar que se tratara de obras con fines exclusivamente militares, ni evidenciar los antecedentes de cumplimiento de contratos de los proveedores que sustentaran la excepción. Las garantías, aquí, son fundamentales para poder garantizar el cumplimiento de una obligación por parte de las empresas o proveedores contratados por alguna dependencia de gobierno.

Así pues, el riesgo de que el gasto público no contribuya al logro de los objetivos de

desarrollo establecidos se incrementa, en tanto las modificaciones y mudanzas se utilizan a discreción y cuando el dinero se ejerce sin apego a los criterios, normas o reglamentos establecidos para ello. En el caso del ramo Defensa Nacional, en su función de seguridad nacional, no solo tuvo una ampliación del 36% sobre su monto aprobado, sino que, además, de lo que se le aprobó (83 450 147 598.00), 17 426 439 165.81 se gastaron de manera distinta a lo planeado. Una parte no menor puede explicarse a partir de los proyectos de infraestructura, que como se mostró en el párrafo anterior, han recibido observaciones delicadas por parte de la ASF; pero lo relacionado con defensa de la integridad, así como operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad requieren de un mayor estudio, puesto que la información sobre qué pudo haber motivado los traspasos y la forma en cómo se ejercieron los recursos es todavía más escasa.

### *Conclusión*

En México se han dado avances importantes en términos de planeación y presupuestación; sin embargo, persiste la amplia discrecionalidad con la que el presupuesto, una vez aprobado, puede distorsionarse de manera importante. Esta situación, no ha sido motivo de preocupación por parte de los diputados, cuyas decisiones en materia de gasto sólo consideran lo que se aprueba un año atrás. Tampoco ha sido lo suficientemente estudiado: tal como se señaló, básicamente son dos las investigaciones que han explorado este tema para México.

No obstante, los hallazgos de este trabajo ponen en evidencia que hay una gran cantidad de recursos públicos, por lo menos en el ramo de la Defensa Nacional en su función de seguridad nacional, que no se emplean como el PEF lo estableció y que sobre la marcha básicamente se puede hacer lo que sea con ellos, sin mayor control: aunque las ampliaciones y disminuciones se reportan en los avances trimestrales, las justificaciones son meramente generales y solo a nivel de ramo, por lo demás, no podemos conocer la razón específica de cada modificación a nivel de unidad responsable o incluso de programa presupuestario. Para el caso de las mudanzas, la situación es aún más complicada puesto que no existe documento que las reporte, solo podemos aproximarnos a ellas mediante algunos cálculos, tal como aquí se propone, pero no podemos conocer, nuevamente, los motivos por los cuales se realizaron y si realmente se justificaban.

Finalmente, este documento permite dimensionar el tamaño del problema que re-

presentan no solo las modificaciones sino también las mudanzas, así como identificar posibles áreas de riesgo que, en este caso, son la Dirección General de Ingenieros a nivel de unidad responsable y, a nivel de programa presupuestario, «Defensa de la Integridad, la Independencia, la Soberanía del Territorio Nacional», «Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas» y «Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional», estos últimos por haber realizado mudanzas por encima de los mil millones de pesos y por arriba del promedio observado para el conjunto de programas que integraron el presupuesto, el cual fue de 1 591 142 420.18. Así, una mejor dimensión del problema debería servir para apoyar iniciativas tendientes a mejorar la rendición de cuentas sobre el uso y destino de los recursos públicos.

### Referencias

- Auditoría Superior de la Federación. (2021). *Auditoría de Cumplimiento 2020-0-07100-19-00711-2021*. Informe de Auditoría. <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/index.html#0> (10 de abril de 2023).
- Baumgartner, F. R., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B. D., Mortensen, P. B., Nuytemans, M. y Walgrave, S. (2009). «Punctuated equilibrium in comparative perspective». *American Journal of Political Science*, 53(3), 603-620.
- Campos, M., Ongay, E. y Landaverde, O. (s.f.). *mexicoevalua.org*. <https://www.mexicoevalua.org/descifrando-la-caja-negra-del-gasto/> (5 de abril de 2023).
- Ecton, W. G. y Dziesinski, A. B. (2022). «Using Punctuated Equilibrium to Understand Patterns of Institutional Budget Change in Higher Education». *The Journal of Higher Education*, 93(3), 424-451.
- Gobierno de México. (22 de octubre de 2019). *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/aifa/articulos/direccion-general-de-ingenieros> (13 de abril de 2023).
- Howlett, M. (1997). Issue-Attention and Punctuated Equilibria Models Reconsidered: An Empirical Examination of the Dynamics of Agenda-Setting in Canada. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 30(1), 3-29.
- Jones, B. D., Sulkin, T., y Larsen, H. A. (2003). «Policy punctuations in American political institutions». *American Political Science Review*, 97(1), 151-169.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, (LFPRH), Reformada, *Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 30 de marzo de 2006, (México).

- Merino Huerta, M., Aguilar Arévalo, M., Aguirre Arias, N., Arámburo Osako, M. y Guerra Osorno, I. (2022). *Sobre el combate a la corrupción en México, Informe País 2020*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Núñez González, Leonardo (2016). *Presupuesto de egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la cuenta pública* [Tesis de Doctorado, Centro de Investigación y Docencia Económicas]. <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1435>
- Sebők, M., y Berki, T. (2018). Punctuated Equilibrium in Democracy and Autocracy: An Analysis of Hungarian Budgeting Between 1868 and 2013. *European Political Science Review*, 10(4), 589-611.
- SHCP (2020). Modificaciones al Gasto Público, Aplicación de Ingresos Excedentes, Donativos Otorgados, Subsidios Otorgados y Otros Conceptos de Gasto al cuarto trimestre 2020. [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Informes\\_al\\_Congreso\\_de\\_la\\_Union](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union) (16 marzo de 2023).
- (s.f.). *Transparencia Presupuestaria*. [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/documentos/msd/2022/2022\\_07A002.pdf](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/documentos/msd/2022/2022_07A002.pdf) (14 de abril de 2023).