



40861
1

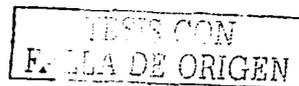
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MÉXICO.**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ARAGON**

**EL GASTO MILITAR, VARIABLE ESENCIAL EN LA
ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL.**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ECONOMIA PRESENTA
ALEJANDRO DE LA FUENTE ALONSO.**

TUTOR: MTRO. GERARDO GONZALEZ CHAVEZ .



MÉXICO, D.F. SEPTIEMBRE DE 2003.

1



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

PAGINACIÓN DISCONTINUA

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo que he titulado **"El Gasto Militar, variable esencial en la estrategia de Seguridad Nacional"**, representa un estudio que aglutina los conocimientos adquiridos en la experiencia profesional como Posgraduado en derecho, como miembro de las Fuerzas Armadas y los conocimientos adquiridos en aulas en una Maestría tan interesante como ha sido la de Economía; sin lugar a dudas el binomio Economía-Derecho es el baluarte principal del desarrollo de nuestro país.

La tesis que se defiende en este trabajo de investigación, es que las Fuerzas Armadas se han transformado por necesidades crecientes de la sociedad, tales como seguridad interior, desastres naturales y combate al narcotráfico entre otros, y el concepto de Seguridad Nacional también ha seguido esta suerte, en tal virtud la actividad del Instituto Armado es un factor que coadyuva en el desarrollo nacional, para lo cual es necesario que cuente con un gasto público que sea suficiente para cumplir eficientemente las misiones constitucionales que les han sido asignadas en artículos como el 13 o el 31, y que resulte fácilmente verificable, a fin de mantener un estrecho seguimiento de éste.

La pretensión del presente trabajo es demostrar, que para lograr que la labor de las Fuerzas Armadas promueva el desarrollo nacional, es necesario que se contemple un presupuesto claro y suficiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desde el proceso mismo de la planeación estratégica del rumbo de la nación.

La tesis que se presenta ha sido desarrollada en cuatro capítulos que he tenido a bien intitular respectivamente **"Marco conceptual del gasto militar"**, **"Conceptualización de Seguridad Nacional e implementación de políticas"**, **"La planeación del gasto militar como parte esencial de la Seguridad Nacional"** y **"Propuestas de modelos para analizar y determinar el nivel de gasto militar, así como de implementación de políticas para su eficiencia"**.

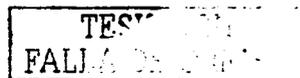
Así pues, en el primer apartado pretendo que el lector quede enterado a detalle de lo que el gasto militar implica, su relación con la planeación de una economía del desarrollo, cómo el sector militar y el no militar son en verdad partes integrantes del Estado y los elementos que le resultan esenciales, que se constituyen en bienes públicos y no exclusivos de un sector de la sociedad en particular; de tal forma, existen descripciones de los diversos conceptos que resultan esenciales en el desarrollo del tema y se hace hincapié en el por qué se hace mención en el desarrollo del trabajo del concepto de planeación y no de algún otro.

El segundo apartado de la tesis, constituye la base fundamental del cuerpo teórico del desarrollo presentado, toda vez que para la mayoría de los lectores el concepto Seguridad Nacional es algo conocido pero difuso que es difícil llegar a estimar a ciencia cierta sus límites, para lo cual se necesita el auxilio de la cita de los artículos

constitucionales que norman el Marco de Derecho que rige la actividad de las Fuerzas Armadas en nuestro país; en este mismo apartado, se hace un exhaustivo desarrollo de lo que la implementación de políticas significa, sus etapas, y las recomendaciones que los especialistas dan para que los programas que se apliquen tengan el menor margen de error.

En el tercer apartado, se expone a detalle las complicaciones que el análisis del Gasto Militar implica, desde aspectos netamente materiales como tener el acceso a la información como políticos, ya que la asignación de presupuesto no depende exclusivamente de decisiones obtenidas de ejercicios matemáticos o contables, sino de presiones derivadas del proceso democrático del país; así pues siendo el tema un aspecto sensible de las relaciones interinstitucionales de las fuerzas políticas nacionales, lo que en verdad necesita nuestro país es que se pase de una posición de Seguridad Nacional militarista a una desarrollista, en que el tema no sea tabú, sino parte de los esfuerzos nacionales en busca del desarrollo nacional.

Como parte final del trabajo de investigación se presenta un proyecto de modelo económico general en que se analizan las variables que dan a conocer la situación de la economía nacional, toda vez que conforme a los recursos disponibles es que podemos entrar al análisis del monto del presupuesto para el sector militar, así mismo, se propone un modelo econométrico que prueba que la relación entre las variables que explican la influencia de las Fuerzas Armadas en el Producto Interno Bruto, actualmente en nuestro país, no tienen una



relación directa de dependencia, ya que las líneas crecientes de ellas resultan independientes, lo que técnicamente se conoce como una relación espuria.

La importancia de la planeación del Gasto Militar, su significancia a nivel nacional y su estrecha relación con el concepto de Seguridad nacional queda clara en la exposición que se hace, por tanto el objetivo planteado en primera instancia queda comprobado y la hipótesis apriorísticamente emitida sustentada.

Finalmente se emiten una serie de conclusiones al trabajo que en forma sucinta exponen los aspectos relevantes de la investigación realizada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE.

Introducción.	i
Índice.	v
Capitulo uno.	
MARCO CONCEPTUAL DEL GASTO MILITAR.	
1.1. Importancia de las fuerzas armadas en la integración del Estado.	1
1.2. Exposición de la asignación de recursos al sector Defensa.	8
1.3. La planeación como parte de la economía Del desarrollo.	10
1.4. estimaciones del gasto militar.	14
1.5. Los bienes públicos.	16
1.5.1. El bien publico de la defensa.	20
1.5.2. Los niveles de defensa.	21
Capitulo segundo.	
CONCEPTUALIZACIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS.	
2.1. Concepto de seguridad nacional y su significación.	24
2.1.1. Conceptualización del término seguridad nacional.	25
2.1.2. Bases jurídicas de la seguridad nacional en México.	28
2.2. Importancia de la seguridad nacional en el ámbito Interno.	32
2.3. Planes y programas de seguridad aplicados en México.	35
2.4. Teorías relacionadas con la implementación de políticas.	38
Capitulo tres.	
LA PLANEACIÓN DEL GASTO MILITAR COMO PARTE ESENCIAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL.	
3.1. El gasto publico en México.	53
3.2. Las limitaciones del análisis del gasto militar.	60
3.2.1. Fuentes de información.	62
3.3. impacto económico del gasto militar	63
3.4. Diseño del gasto militar.	64
3.5. El papel de las fuerzas armadas.	66
3.6. La economía de la defensa.	68
3.7. Concepción de crecimiento y desarrollo económicos.	79

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

✓

Capítulo cuatro.

Propuestas de modelos para analizar y determinar el nivel de gasto militar, así como de implementación de políticas para su eficiencia.

4.1. Parangón entre una dependencia militar y una empresa.	84
4.2. Aspectos a considerar para la elaboración de Un plan económico.	91
4.2.1. Creación y evolución de modelos económicos.	93
4.2.2. El presupuesto.	97
4.3. Modelo macroeconómico de interpretación de la importancia de la seguridad nacional.	99
4.4. Propuesta de modelo econométrico para sustentar un plan económico respecto del gasto militar en México.	109
Conclusiones.	117
Bibliografía.	123
Anexo A.	--

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO UNO.
MARCO CONCEPTUAL DEL GASTO MILITAR.

1.1. Importancia de las Fuerzas Armadas en la integración del Estado.

En el concepto de ejército se debe de atender a ese ente denominado Estado, en cualquiera de sus formas o expresiones; Por lo tanto, conceptuar el término Estado es conveniente para poder dar una idea clara de cómo el ejército es indispensable para garantizar su existencia, su orden y su seguridad.

Así si consideramos al Estado como el conjunto de los fenómenos sociales identificándolo con la sociedad en el sentido de una totalidad orgánica y en contraposición con sus manifestaciones parciales, nos queda claro que, la sociedad, debe estar regulada, organizada, y que el Estado debe hacer lo necesario para mantener sus elementos de subsistencia intactos, como lo es el territorio.

Pero en qué lugar está el ejército en el Estado, es parte, o está separado de él, creado solo con el fin de garantizar su existencia. La visión que tengo, es que forma parte de él en forma ineludible, ya que los elementos esenciales que la doctrina nos señaló del Estado son: la población, el territorio y el poder soberano; y el ejército está conformado por la población del Estado, se ubica en el territorio como jurisdicción única y su principal misión es protegerlo, y sobre todo está sujeto al plan maestro nacional, depende de las autoridades civiles y responde a las leyes generales y especiales de su función, bajo el elemento de poder soberano.

En este concepto internacional del mundo de la globalización es necesario saber cuál es el poder del Estado y en qué consiste.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1

Doctrinarios del derecho como por ejemplo Serra Rojas han dicho que "el poder es a la vez una fuerza jurídica y una fuerza material" (Serra, 1946:185); el poder sin lugar a dudas puede manifestarse en formas diversas en la sociedad, pero tendríamos que hacer una gran diferenciación entre el que resulta irresistible y otros que desde luego son importantes pero que pueden ser evitados; el primero al que me refiero es al poder jurídico, lo que también podemos llamar poder del Estado, aquel que es aplicable a todos los individuos y que para ser cumplido ocupa a la fuerza pública, mientras que por el otro lado, estimo a todas las demás manifestaciones del poder, como poderes no dominantes, entre los que encontramos el poder económico, el poder religioso, el poder sindical, etc.

La razón de la división anterior es para dar una idea de la causa o razón que lleva a los representantes de los poderes no dominantes a introducirse en el mundo de la política para adquirir el supremo poder, el poder del estado, el poder irresistible que sólo es posible a través de un proceso de elección y ocupando un cargo público.

Resulta realmente reciente el hecho de que los representantes de los poderes no dominantes abandonen sus feudos para introducirse en un campo que en ocasiones resulta tortuoso, ya que actualmente una de las exigencias para poder ejercer el poder estatal es que se cuente con un nivel de legitimidad que justifique el sistema de regulación jurídica de la vida social.

Para lograr entonces la plataforma que los lleve al camino del ejercicio del poder irresistible los interesados acuden a los partidos políticos, que son grupos organizados con proyectos de adquisición del poder y en el que confluyen todos los individuos en función de sus aproximaciones políticas, de lo anterior, parecería indudable que son los aspectos ideológicos y éticos los que distinguen a los diversos partidos políticos y a sus integrantes, pero el proceso de globalización caracterizado por el desarrollo de la ciencia y la tecnología ha estrechado los abismos ideológicos.

De tal forma observamos que la tecnología ha modificado las bases tradicionales de la democracia, teniendo como icono de esta transformación el célebre debate televisivo entre los candidatos presidenciales norteamericanos John F. Kennedy y Richard Nixon, la democracia tradicional de obtener adhesiones ha cambiado por el marketing político, el conocer y aplicar las herramientas necesarias para vender una imagen a gusto de los votantes ha sido el mayor descubrimiento para el campo de la política.

Pero no sólo la forma de obtener adhesiones es la que se ha transformado, sino aun la forma de obtener la candidatura a un puesto de elección popular por parte de los partidos políticos, ante la falta de sólidas bases ideológicas, y ante la incapacidad de competir frente a los detentadores del poder no dominante, las organizaciones políticas no proponen candidatos, sino que adoptan representantes de los otros poderes con intención de obtener el poder político o estatal, o en su caso otorgan la posibilidad para que los rechazados en otros partidos políticos obtengan la posibilidad de contender a puestos de elección popular, previo análisis de la factibilidad de triunfo por parte de las personas y no de los proyectos ideológicos que en teoría dan origen a una organización política.

Esa resulta ser la base del fracaso de la gestión pública desmembrada, es decir, aun y cuando un partido político obtenga el triunfo electoral, los programas de gobierno que imponen resultan incompatibles y en ocasiones incongruentes con los principios ideológicos y éticos de su formación, es por ello que las tradicionales formas de hacer política y de predecir los resultados de los ejercicios democráticos han sido modificados en forma relevante.

En la actualidad, las voluntades individuales predominan ante la visión global de los requerimientos del Estado, la efervescencia política es cada vez más fuerte e inestable, el futuro del Estado de bienestar, la ecología, la migración, el desempleo y la seguridad dejan de ser los temas esenciales del debate político,

parece ser que en nuestros días todo el debate gira sobre cómo obtener la posición política y no en cómo se va a ejercer el poder irresistible desde ésta.

El aspecto de la legitimidad no es sino el reconocimiento de una escala de valores, admitida en un tiempo y en una sociedad determinada, es la justificación para poder ejercer el poder.

Al poder se llega a través de la conquista, de la herencia o de la elección, estas vías tienen sus diferentes matices pero siempre ha sido una la finalidad, la de obtener el poder total, se dice que la democracia es el derecho a gobernar de la mayoría, sin embargo, esto no es un sistema basado en aspectos numéricos, sino que tiene incorporadas exigencias éticas que le son fundamentales, es decir, la mayoría dispone del poder pero su ejercicio está condicionado por la garantía de ciertas prerrogativas fundamentales para todos aquellos miembros del Estado que no la hayan integrado. En la democracia la mayoría gobierna pero su acción debe encuadrarse dentro de los requisitos que el orden jurídico superior, determinado en la Constitución, le impone.

La suprallegalidad constitucional es un requisito de la exigencia de la democracia. Se equivocan quienes creen que el poder de los más es absoluto. La mayoría es necesaria para gestar un gobierno, pero ella sola no sintetiza la exigencia democrática. Debe haber, además un sistema de derecho que tutele efectivamente la situación de la persona frente al Estado.

El poder jurídico se exterioriza de diferentes maneras, en ocasiones en forma de preceptos generalizados, otras en forma personalizada singularizando las hipótesis normativas a ciertos sujetos y en ciertos casos reglamentando el funcionamiento y organización del propio Estado.

Una vez explicada la primera parte, esa fuerza material con que cuenta ese poder irresistible es el poder de la eficacia del derecho a través de la coercitividad

que tiene su máxima expresión en la eficiencia del ejército, ya no más hacia el exterior tanto como para mantener el orden interno.

Si acudimos a la teoría naturalista establecemos válidamente que el hombre tiene el sagrado derecho natural de poder organizarse y defenderse para su propia subsistencia y seguridad; que el hombre al momento de nacer se reúne para hacer frente a los enemigos naturales y aun de sus semejantes, por tanto el ejército es una organización natural del ente pensante denominado Estado.

Nuestra Constitución armonizó dos preceptos contenidos en los artículos 39 y 35, ya que es prerrogativa de los ciudadanos tomar las armas en el ejército para la defensa de la República y sus Instituciones.

Como parte de la teoría positivista el poder emana del pueblo, al presentarse como poder público y se instituye para su beneficio, creando las normas jurídicas y de aquí nace la estructura del ejército que se forma para asegurar su mantenimiento y defensa. Aquí entonces nos tenemos que remontar al artículo 13 Constitucional y al 123 apartado B, fracción XIII en los que el propio orden jurídico supremo hace la diferenciación sobre los integrantes de las fuerzas armadas por ser los responsables de la protección de bienes jurídicos superiores.

De tal forma el tratadista español, Cesar Ruiz Ocaña dice "las fuerzas armadas son el brazo armado de la nación y no son una excepción de la sociedad, son parte de la misma sociedad, integran la sociedad, y su misión es la defensa de la sociedad en la que están integradas."(Ruiz, 1980:109)

Algunos detractores de esta noble institución piensan que el ejército es una máquina de guerra de gran poder destructivo, atendiendo que la guerra es la función primordial de las fuerzas armadas, pero en la actualidad esa idea es errónea, ya que en este tiempo la finalidad de los ejércitos en su mayoría se encaminan hacia la defensa y no hacia la ofensa, es decir la agresión es un punto

limitado por el derecho internacional, y la labor se da, como en nuestro país, en forma primordial en auxilio de las autoridades y población civil en caso de desastres naturales.

Pero aun en el caso de actividades agresivas la institución no es la responsable, ya el celebre director de la Escuela de Guerra de Prusia Karl Von Clausewits, afirmaba "Vemos por lo tanto que la guerra no es simplemente un acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de la actividad política, una realización de la misma por otros medios" (Clausewits, 1977:24), porque entonces, sabemos que los que se encuentran haciendo la política son los civiles y no los militares.

Por ello podemos decir que las fuerzas armadas son organismos profesionales y permanentes, cuya misión es proteger a la nación y en su caso proteger y ayudar a la población civil, a fin de mantener la seguridad interior, lo que deriva en una estabilidad económica y social.

De tal forma la columna vertebral del ejército y en general de las fuerzas armadas es la estructura jurídica, ya que sin ésta no existe una institución de derecho, sino una turba desorganizada con operación de la violencia sin orden ni límite en perjuicio de la comunidad

La Constitución es la norma fundamental en la que se finca toda la pirámide jurídica y la existencia misma del ejército, el tratadista Calderón Serrano opina "la sistemática jurídico legal ha llevado al legislador constituyente muy a su pesar, a nuestro modesto entender, de la pasión de sentimientos políticos que le hicieran mirar con disimulada prevención todo lo relativo a la colectividad armada, a fijar las bases constitucionales que rigen fundamentalmente al ejército" (Calderón, 1946:75).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De tal forma tenemos como rubros Constitucionales de este tema los siguientes artículos: 10, 13, 16, 22, 29, 31, 35, 39, 123 y 129; en todos ellos tenemos citas de misiones, actividades, límites, diferenciaciones y consecuencias de la función de las Fuerzas Armadas, de ellos se derivan leyes reglamentarias y ordenamientos secundarios de acuerdo a la pirámide Kelseniana.

El ejército se funda en valores éticos que hacen posible su existencia y organización, éstos son los que distinguen e identifican a sus miembros, son las características morales que estructuran su origen, su historia y su realidad actual, motivo por el cual el sistema militar es muy rígido, buscando siempre la preservación de la disciplina militar, ya que la actitud de sus hombres es la trascendencia en el ejército por lo que en la axiología militar se conoce como virtudes militares.

La lealtad como virtud militar es la base de toda perfección natural, es la rectitud y la verdad en acción, en el ejército esa virtud está encaminada a un sistema jurídico establecido, a nuestras instituciones de derecho, jamás a un personaje que aun con alta investidura transgreda el Estado de Derecho, en perjuicio del pueblo como elemento del Estado.

Por último, cabe apreciar la problemática de nuestra nación, actualmente se ha convulsionado frente a problemas que no se esperaba, como las transgresiones al Estado de Derecho en Chiapas, Guerrero y que han puesto en entredicho al Estado hacia el exterior, la intervención de las fuerzas armadas ha sido de acuerdo a la estrategia nacional de reconciliación social y que constituye el menor riesgo para la seguridad nacional y la estabilidad frente a los bloques internacionales.

Para evitar estos eventos es que las fuerzas armadas previenen actos como terrorismo, delincuencia organizada (narcotráfico) y que ponen en peligro a la sociedad, trastocando flagrantemente las normas de derecho público, por esos

TFEIS CON
FALLA DE ORIGEN

grupos que con grandes intereses personales se sobreponen al interés superior de la nación.

De aquí la importancia de explicar cuál es el lugar que el ejército toma en la estructura del Estado y así entender en la praxis el verdadero papel que constitucionalmente guardan las fuerzas armadas en el marco del poder de la organización del Estado.

1.2. Exposición de la asignación de recursos al sector defensa.

Queda claro que la función de las Fuerzas Armadas, en los diversos regímenes, se ha transformado, ahora éstas intervendrán en la composición de los modelos socioeconómicos de sus países pero no desde el campo de la imposición de Políticas, sino desde el campo de la producción y la seguridad del mantenimiento de los procesos de producción, la pretensión del presente trabajo es demostrar, que para lograr que la labor de las Fuerzas Armadas promueva el desarrollo nacional, es necesario que se contemple un presupuesto claro y suficiente desde el proceso mismo de la planeación estratégica del rumbo de la nación.

Cuando se habla de la transformación de las instituciones castrenses se refiere a la integración que las actividades y doctrinas militares tienen que llevar a cabo para someterse al poder civil emergente, que en muchos países no fue nada fácil.

Los Estados Unidos de América han tenido durante este proceso la oportunidad de intervenir en las políticas internas de los diversos países latinoamericanos, especialmente a través de la ideología de modernización de las fuerzas armadas incluyendo con el apoyo técnico una ideología antisocialista e impulsora de una política neoliberal.

“No se debe dejar de observar que en la medida que la investigación y el desarrollo de la tecnología militar se ha difundido, las grandes potencias han perdido el monopolio de la capacidad para transmitir este tipo de conocimientos. Por estas razones, ahora tienen que competir con el resto de proveedores para mantener posiciones económicas, políticas y estratégicas.” (Varas,1988:14)

La mediación gubernamental para lograr que las políticas militaristas de la región latinoamericana se vayan conjuntando para establecer fines comunes que beneficien a los diversos países, no ha sido suficiente para la unión regional.

En muchas ocasiones cuando existen múltiples necesidades que cubrir, el destinar recursos fiscales a la defensa implica restricciones muy serias a los programas redistributivos a nivel nacional en el corto plazo, convirtiéndose entonces la decisión de la asignación de recursos en un asunto políticamente clave, uno de los grandes dilemas de la economía se actualiza, se atacan problemas coyunturales o se instrumentan programas a largo plazo.

La asignación de recursos al sector defensa entonces en la mayoría de los países, no es sino el resultado de las presiones políticas internas o externas que el poder civil recibe en el momento de la toma de decisiones, lo que provoca que el sector no se desarrolle y además se segregue en perjuicio del desarrollo nacional.

“Un ejemplo de una buena relación entre los sectores militar y civil es el de Brasil, puesto que la autonomía institucional se ha proyectado hacia el desarrollo no sólo de un modelo de crecimiento económico transnacionalizado, sino que las fuerzas armadas han influido en este desarrollo a través de la puesta en práctica a partir de 1969, de un amplio programa de fabricaciones militares, el que en la actualidad no sólo contienen elementos de tecnología nuclear, sino que provee a la economía brasileña desde 1987 con divisas provenientes de la exportación de cerca de tres mil millones de dólares anuales en armamento.” (Varas,1988:26)

En el caso de las fuerzas armadas mexicanas, por su gran cercanía con los Estados Unidos de América, han logrado un cierto nivel de modernización exclusivamente en los últimos tiempos, con un acertado programa de producción en la industria militar y de investigación, así como capacitación del personal, con un estricto sistema de obediencia al poder civil y una débil segregación, ya que la presencia del instituto armado nacional no se ve sino en eventos de carácter de apoyo directo a la sociedad que se ha denominado programas de asistencia a la población en casos de desastres.

1.3.- La planeación como parte de la economía del desarrollo.

Parece claro que la base de un verdadero crecimiento económico que nos lleve a un desarrollo que redistribuya el nivel de riqueza de la nación entre todas las capas sociales es una correcta planeación, una en la que las Políticas Públicas respondan a las necesidades de la sociedad y sobre todo prevean las que se generarán a mediano y largo plazo. "No obstante, a pesar que todavía estamos lejos de una teoría general del desarrollo, se han hecho adelantos significativos en el periodo de posguerra hacia una mejor comprensión de los factores y relaciones claves en el crecimiento económico" (Baldwin, 1970:134)

El planeamiento del desarrollo lo debemos entender como el planeamiento estatal de medidas que se proponen lograr un mejor desarrollo económico que en otras circunstancias. El planeamiento para el desarrollo opera en un marco social y económico. El gobierno y las costumbres sociales han establecido una red de instituciones que regulan las relaciones de los individuos entre sí y en un conjunto de equilibrios de un tipo a otro entre los derechos individuales y las responsabilidades sociales.

Por lo anterior, "El gobierno enfrenta los problemas derivados de circunstancias externas como monopolios y bienes públicos mediante prohibiciones, reglamentaciones, penalidades o estímulos financieros, o tal vez,

dirigiendo empresas donde el monopolio representa la forma más eficiente.”(E. Hagen,1984:382)

Hasta ahora, se ha considerado a la implementación de políticas públicas como una técnica y hasta cierto punto un arte, ya que los encargados de llevarla a cabo son, por regla general, personas que se dedican al análisis político y con base en estas expectativas proceden a la elaboración de conclusiones y programas; sin embargo, aun cuando se trata de un trabajo interdisciplinario generalmente los resultados técnicos tienen una interpretación final que en ocasiones no resulta la más afortunada, de tal forma, se debe considerar el uso de una planeación especializada, tanto en la materia como en el rubro, entendiendo personas versadas en economía para este tipo de análisis y conocedoras del concepto de seguridad nacional para la planeación estratégica en materia de Sector Defensa. “Por planeación económica en el sentido más amplio del término entendemos la técnica de provocar la aparición de un cierto resultado mediante la intervención deliberada en el proceso económico basado en un conocimiento racional de éste y orientada de acuerdo con un plan; en un sentido más estrecho, por planeación económica entendemos una política económica generalmente la del Estado, que trata de alcanzar ciertos resultados mediante la aplicación de planes apropiados” (Jaguaribe,1973:25)

En este punto debemos señalar que la planeación estratégica es diferente a planear a largo plazo, este último tipo es simplemente una extensión de lo que una organización está haciendo actualmente, se asume que las cosas continuarán, en muchos casos en que se conoce que ocurrirán cambios, por falta de preparación no pueden ser incluidos, por ello predominan las decisiones simples y una corriente de decisiones similares. En contraste la planeación estratégica busca un futuro mejor y determina cómo llegar a él, proporcionando una guía para la toma de decisiones y la concentración de los recursos.

La rama de la administración pública considera que la parte esencial del proceso de implementación de políticas es la etapa de planeación. Sin embargo,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

también hace hincapié que aún el mejor plan en ocasiones por situaciones exógenas, no resulta exitoso.

De tal forma, debemos considerar que la segunda etapa o de ejecución de un plan debe estar debidamente sustentada, "La eficiencia de un plan depende, por una parte de su validez como plan y por la otra de su eficacia como una norma, es decir, de su ejecución efectiva por los agentes encargados de dicha ejecución" (Jaguaribe,1973:27)

El aspecto jurídico de la implementación de los planes y políticas nacionales resulta esencial para que éstos sean efectivos, un programa que se apoye únicamente en incentivos positivos y negativos, sin el acompañamiento de órdenes que lo sancionen como una norma penal o administrativa será simplemente un pronunciamiento teórico carente de la calidad de una política y como tal será inaplicable por el poder público, ya que no se podrá incorporar a las leyes existentes.

Por lo expuesto, no queda duda sobre lo importante de contar con personal capacitado en las diversas ramas que integran la estrategia de desarrollo nacional, y la naturaleza de la actividad que ejecutan, ha sido considerada como una técnica dentro de las diversas disciplinas que se encargan de analizar como objeto de estudio el proceso de planeación; "La planeación del desarrollo es una técnica de racionalización cuya validez depende de un análisis consistente de la situación y de la selección de objetivos compatibles con esta situación y entre sí y de una adopción consistente de medios que se adapten debidamente a los objetivos que se persiguen. La ejecución del plan como norma depende intrínsecamente de su validez y extrínsecamente de la duración de las circunstancias externas al plan que éste supone como tales."(Jaguaribe,1973:35)

Cotidianamente se suceden una serie de acontecimientos que aparentan no tener un fin determinado, acontecimientos que parecieran escapar a nuestra voluntad, nos sentimos en mayor o menor grado arrastrados por los hechos. En

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ocasiones intentamos someter a nuestra voluntad el curso encadenado de estos acontecimientos, que finalmente determinan una dirección y una velocidad a un proceso de cambio; de manera que este esfuerzo puede ser considerado como un esfuerzo de planeación. Término que puede ser aplicado a cualquier actividad humana donde es necesario realizar un esfuerzo para alcanzar un objetivo. Pero no sólo un individuo o un grupo social planea, otros también planean e intentan conducir los cambios y a veces con mayor éxito.

Las fuerzas sociales, tienen vida, objetivos y capacidad propia. Cada individuo reconoce su producción individual de hechos políticos, económicos, sociales y culturales, pero todos juntos, como agregado de productores sociales, no nos reconocemos como responsables de los resultados del sistema, y no nos sentimos conduciendo o comandando el curso que sigue nuestro país, nuestra región, nuestra ciudad o nuestro municipio hacia el futuro.

Alguien conduce, pero no somos nosotros como individuos, somos nosotros mismos como fuerzas sociales activas o pasivas, orgánicas o inorgánicas. Allí diluimos el peso de nuestros actos en el peso de la multitud que producen muchos otros. El oponente somos nosotros. Es nuestra incapacidad para conducir colectivamente.

Cuando decimos que planear es intentar someter el curso de los acontecimientos a la voluntad humana, no dejar que nos lleven y tratar de ser conductores de nuestro propio futuro, nos referimos al proceso social. Es así que la planeación surge ahora como un problema entre los hombres, primero entre el individuo que persigue fines particulares y el colectivo que busca un orden y una dirección social; y segundo, entre las distintas fuerzas sociales que luchan por objetivos opuestos, que en nuestro casos son intereses de fuerzas partidistas hacia el interior del Congreso de la Unión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este problema es conflictivo, porque cada fuerza social representa visiones e inserciones sociales distintas, y en consecuencia ellas luchan por distintos diseños sobre el futuro. Y tales diseños guían sus acciones en el quehacer cotidiano que produce la realidad.

En consecuencia, la planeación debe asumir que el medio en el que se desarrolla es un medio resistente que se opone a nuestra voluntad y que tal oposición no proviene de la naturaleza, sino de otros hombres con distintas visiones, objetivos, recursos y poder, que también hacen un cálculo sobre el futuro y tienen iguales o mayores posibilidades que nosotros de conducir el proceso social por un camino diferente al nuestro.

Podemos decir que si planear es sinónimo de conducir conscientemente, entonces no existe alternativa a la planeación. O planeamos o somos esclavos de las circunstancias. Negar la planeación es negar la posibilidad de elegir el futuro, es aceptarlo tal como sea.

1.4.- Estimaciones del gasto militar.

El Gasto Público Militar (GPM) corresponde al gasto total asociado a la provisión de la defensa. Se deben incluir costos laborales, operacionales, de mantenimiento, adquisición de material bélico, investigación y desarrollo militar, construcción militar, fondo de pensiones, gastos reservados de defensa, defensa civil, inteligencia militar, instituciones de salud y educación, ayuda otorgada a otras naciones así como programas cívico-militares, además de los costos indirectos como las concesiones tributarias y arancelarias a industrias vinculadas a la defensa.

Lo anterior queda debidamente estipulado en el texto de los artículos 206 y 207 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, y su equivalente en la Ley Orgánica de la Armada de México, en que existe el compromiso del Gobierno

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Federal de proporcionar los medios al personal de las Fuerzas Armadas: vestuario, equipo, alimentación y alojamiento, cuando el servicio se preste en instalaciones militares y viáticos suficientes cuando éste no se desempeñe en ellas, pasajes, transporte de menaje de casa y pagas de marcha.

Por otro lado el Instituto Armado cuenta con una infraestructura fabril, a fin de cubrir las necesidades en materia de vestuario, equipo y material bélico, que actualmente únicamente se aplica para autoconsumo, pero que válidamente puede ampliarse para cubrir el mercado nacional, ya que es conocido el hecho de que los cuerpos de seguridad pública, acuden el mercado internacional para la compra de armas, municiones y equipo especializado, aun cuando a nivel nacional se obtiene material de calidad y a un costo similar o inferior, lo que además nos lleva a considerar que si se llevan a cabo dichas actividades se disminuyen las importaciones y se incrementa el nivel de empleos, mejorándose la balanza de pagos.

Bien se puede señalar que esto no sería significativo en la cuenta nacional, sin embargo, con medidas como estas es que se puede ir transformando poco a poco la balanza comercial de nuestro país y además estimula el crecimiento de una industria que debería tener un objetivo, como en otros países, de transformación y desarrollo nacional y no exclusivamente bélica.

1.5.- Los bienes públicos

Un bien o servicio público se define como aquel que está a disposición de la sociedad y que su uso no es exclusivo. A diferencia de los bienes y servicios que son producidos y puestos a la venta, los bienes públicos son de propiedad del Estado, y por lo tanto deben ser administrados por éste.

En el caso de los bienes privados los cuales son adquiridos por los consumidores, éstos tienen un precio que se convertirá en un costo para aquel que lo adquiera. Al ser consumido, dará un nivel de satisfacción de las

necesidades, o lo que es lo mismo un determinado nivel de bienestar. Luego, si consideramos el consumo general de la sociedad, es decir la sumatoria de todos los consumos individuales, tendremos como resultante un nivel total de 'bienestar' de la sociedad en su conjunto.

Para medir la eficiencia de un producto desde el punto de vista de su producción, calidad, y su nivel de ventas, es necesario poder observar el nivel de aceptación que tiene dicho producto, es decir el valor que le da la sociedad, y su participación en el mercado, las utilidades que se generan en la empresa que lo produce y su permanencia en el mercado. Sin embargo, estas variables no son compatibles con los bienes públicos. Veamos por qué.

Si tomamos como ejemplo la construcción de puentes de diferentes niveles para el paso rápido de vehículos en la ciudad y la semaforización del tránsito, veremos que se requiere inicialmente de una inversión, de la construcción de la obra, implementación del sistema de tránsito y luego de un mantenimiento permanente que evite el deterioro de dichos proyectos.

Ahora bien, la sociedad se beneficia de varias maneras por el desarrollo de ambos proyectos.

La fluidez en el tránsito evita que se incurra en una serie de gastos, que en el mediano y largo plazo irían aumentando, en vista que el tránsito cada día será mayor. Dentro de los gastos tenemos: excesivo consumo de combustibles por la lenta circulación de los vehículos, mayor desgaste de máquinas, costos de oportunidad del tiempo perdido, incremento en los accidentes de tránsito que afectan a los recursos materiales y humanos, lentitud en transacciones relacionadas a la distribución de bienes, etc.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otro ejemplo lo tenemos en la educación y la salud, a través de la enseñanza y atención médica gratuita. Parte de la población se beneficia como producto del uso de los servicios públicos dados por el Estado.

En realidad, los bienes y servicios públicos existen allí donde la empresa privada no ha llegado a través de la competencia. Pues ésta no puede abarcar todas las esferas de la vida humana; y justamente es el Estado la institución encargada de brindar a la sociedad los bienes y servicios que la empresa privada normalmente no ofrece.

Ahora, no es que la empresa privada no tenga una función social importante; lo que sucede es que los empresarios tienen una conducta racional en el sentido que producen para maximizar las ganancias económicas, y donde no existan éstas, no invertirán.

Entonces, es el Estado el que sustituye a la empresa privada en muchas actividades propias hacia la sociedad, ya que como parte fundamental para el buen funcionamiento del sistema debe garantizar al inversionista la salud y capacitación de sus trabajadores, a fin de que pueda contar con mano de obra sana y calificada al menor precio.

En otras palabras, el sistema de libre mercado no cubre todas las necesidades humanas, siendo importante tener en consideración que en países en vías de desarrollo, los mercados no están desarrollados e integrados, y por tanto los recursos estarían en vía de ser asignados de manera óptima.

Los bienes y servicios públicos darán impactos positivos a la sociedad, sobretodo si están orientados a crear las bases del desarrollo tecnológico industrial y de los recursos humanos en el mediano y largo plazo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los bienes públicos, al igual que los bienes privados, producen costos de inversión y de mantenimiento, sin embargo, a diferencia de éstos últimos, no producen ingresos ni ganancias económicas propias de la competencia.

En el mediano y largo plazo invertir en bienes y servicios públicos producirá beneficios a la sociedad que en términos económicos pueden ser definidos como ahorros futuros, los mismos que podrían ser medidos por los costos de oportunidad en que se incurriría de no existir determinado bien público.

Una interesante técnica de evaluación económica nos podría ayudar a entender más los beneficios que dieran lugar los bienes públicos. Me refiero al costo-beneficio.

Si los costos de inversión de la obra pública más los costos de mantenimiento durante un determinado tiempo, que podría ser la vida útil del proyecto, actualizados con cierta tasa de descuento que refleje los costos de oportunidad del mercado, son menores que los valores presentes de los ahorros generados en el tiempo (costos evitados en el futuro como producto de una inversión presente, tales como: falta de infraestructura para el acopio de productos agrícolas y falta de carreteras para la distribución de éstos a los mercados, falta de educación en las fronteras y de la concienciación mínima necesaria para mantener fronteras vivas, presupuestos reducidos a las fuerzas armadas y policiales que descuiden la seguridad nacional interna y externa), podríamos sostener que la inversión en el bien público es rentable en términos socioeconómicos, y por tanto, cumple con el objetivo para lo cual fue desarrollado.

Los ahorros se pueden dar en los diferentes sectores de la economía. Por decir, si la inversión se da en la educación y se tiene como objetivo reducir de manera drástica el índice de analfabetismo, en el mediano y largo plazo, este esfuerzo contribuirá a que la población, como recurso humano, tenga un mejor nivel de preparación y de oportunidades de desarrollo personal. Este nivel de

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

desarrollo si es sumado a nivel sociedad, tendríamos una sumatoria de mejores condiciones técnicas de formación del recurso humano, lo que obviamente contribuirá al desarrollo de la sociedad, a través de mejores cuadros en los diferentes niveles propios de los sectores productivos.

Caso contrario sería que no se invierta en educación. Pues al pasar los años y considerando la tasa de natalidad año a año, tendríamos nuevas generaciones que serían afectadas, más aún si consideramos el avance del desarrollo tecnológico por venir. Parte de la sociedad se encontraría con recursos humanos que no contribuirán al desarrollo, por más que éste se haya modernizado y cuente con recursos fiscales abundantes. Realmente, parecería un cuello de botella que impediría el desarrollo de la nación en su conjunto.

Los beneficios de un bien público se reparten entre toda la comunidad, independientemente de que algunos individuos la deseen o no, en contraste con los bienes privados.

La defensa nacional beneficia automáticamente a todos los residentes de un país que la reciben en la misma proporción. Ésta, además, descansa en la relación civil-militar. Ejemplos de este tipo de bien son la provisión de defensa nacional, el mantenimiento del orden público interno, el apoyo a la población civil en casos de desastre o el financiamiento de la educación y la salud.

Por tanto debemos entender que los bienes públicos son aquellas mercancías cuyos beneficios se pueden proporcionar a todas las personas a un costo que no es mayor del necesario para proporcionárselo a una, los beneficios del bien son indivisibles y no se puede excluir a ningún individuo; este es un concepto que tiene mucha relación con aquel de los bienes colectivos en contraposición con los bienes de mercado, es decir, la división depende de la forma de asignación, mientras que los primeros son asignados a la población

mediante decisiones políticas o de elección pública, los de mercado son los que responden directamente a la oferta y demanda global.

Por ello resulta esencial en nuestro tiempo tener presente y claro el concepto de elección pública que consiste en la rama de la economía y de la ciencia política que estudia la forma en que los gobiernos eligen sus programas económicos, es especialmente el estudio de la forma en que los gobiernos democráticos bajo las presiones de las fuerzas reales de poder, sin olvidar los sustentos técnicos escogen entre los diversos proyectos de programas.

1.5.1.-. El bien público de la defensa.

La justificación principal del GPM es su aporte a la obtención de un bien público: la defensa. Este bien, junto con otros como la calidad del sistema judicial y la legitimidad del sistema político influye sobre la economía, al proveer un ambiente de seguridad y estabilidad.

La teoría normativa de la política económica analiza en términos generales cómo deben actuar las autoridades. Se señala que primero se deben especificar las metas de la política económica, usualmente a través de una función de bienestar social que las autoridades tratan de maximizar, sin embargo, éstas estarán sujetas a las condiciones exógenas de aplicación, que resultan ser la seguridad y estabilidad social del territorio en que se implemente.

Para lo anterior, las autoridades identifican sus objetivos económicos, posteriormente deciden cuáles son los instrumentos de política disponibles para alcanzar estos objetivos, deben tener un modelo de la economía que enlace los instrumentos con los objetivos.

Ese es el gran reto, los artífices de nuestra política económica, no toman en cuenta a las Fuerzas Armadas como uno de esos instrumentos esenciales y mucho menos los integran al modelo nacional, ya que aun y cuando México es un

país pacifista, el mantenimiento del orden interno es esencial para la calificación del riesgo país, de tal forma si es verdaderamente importante el Gasto Público militar.

1.5.2-. Los niveles de defensa.

Si hacemos un paralelo con una empresa privada, cualquier proceso productivo requiere de recursos, los cuales deben ser administrados de manera eficiente. A su vez las empresas tienen como objetivo ganar mercados, colocar sus productos (en las mentes de los consumidores, normalmente conocido en el marketing como el posicionamiento) obtener máximas ganancias a través de su participación en el mercado vía las ventas. Para tal efecto el proceso productivo debe ser técnica y económicamente eficiente acorde con la competencia.

Se podría resumir luego el comportamiento racional de un empresario de la siguiente manera: "Dada una dotación de recursos, una tecnología, una preparación profesional del elenco de trabajadores y de los cuadros de dirección, y presupuestos disponibles, y existiendo una determinada demanda por el bien o servicio que ofrece al mercado, el empresario optará por maximizar la producción de tal manera de obtener máximas ganancias económicas".

En el sector Defensa Nacional, si bien es cierto, no se cumple exactamente lo anteriormente expuesto, sin embargo, la concepción general económica sí se daría.

Definamos al bien y/o servicio público como la 'Defensa Nacional' (DN), y a la 'Fuerza Armada' (FA) como unos de los recursos necesarios para lograr la existencia del bien antes mencionado; y a la 'Seguridad Nacional' (SN) como el beneficio social que se obtiene como consecuencia que la sociedad cuente con la Defensa Nacional. Entonces podríamos plantear lo siguiente: "el Estado a través de la DN brinda SN a la sociedad, contando con un recurso irremplazable, las FA".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al igual que las empresas producen en base a obtener máximas ganancias económicas, el Estado es el encargado de maximizar la SN en beneficio de la sociedad, a través de la DN.

Ahora bien, cuando la empresa privada coloca productos en el mercado y las personas los adquieren, éstas satisfacen sus necesidades en una intensidad determinada, es decir, obtienen un nivel de bienestar. En el caso del sector Defensa, cuando la sociedad dispone de la DN, logra un beneficio, la SN, pues todos los integrantes de la sociedad, es decir, las personas e instituciones en general, se verán beneficiadas al poderse desarrollar libremente en un entorno propio de un Estado soberano. A su vez, los mercados, también vistos como instituciones del sistema económico, podrán desarrollarse normalmente, si la sociedad le otorga las condiciones mínimas indispensable de seguridad, legalidad y justicia.

Del análisis efectuado, podemos sostener que la sociedad se beneficia al contar con un servicio público muy importante como es la DN.

Estoy convencido por mi experiencia personal que la disminución cuantitativa del GPM trae consigo una baja cualitativa en la seguridad y en el bienestar de la totalidad de la población, además que incrementa aspectos netamente económicos, como es el riesgo nación, que evita que exista inversión extranjera o que se tenga que pagar mayor premio para estimularla. En este sentido, la provisión del bien público de la defensa se podría medir por los niveles de seguridad logrados frente a eventuales agresiones o amenazas externas (como el narcotráfico) o internas (grupos armados), lo que conocemos como grado de estabilidad.

Los principales retos para las fuerzas de defensa nacionales son los grupos armados y el narcotráfico. Por eso, antes de aumentar el gasto militar debe existir la convicción de que con ello se logrará el objetivo buscado. O como alternativa,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

que se proceda a trasladar los recursos que las diversas dependencias comprueban contablemente como ejercicio propio y que son destinados a seguridad nacional, al presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional como cabeza del Sector Defensa y se autorice que los recursos que son asimilados por los Institutos Armados sean integrados al presupuesto otorgado, sin necesidad de reintegrarlo a la Tesorería de la Federación, lo que produciría una mayor transparencia en su ejercicio y una mayor facilidad para su supervisión.

Asimismo, el desarrollo tecnológico plantea nuevas tácticas para la defensa, las cuales son difícilmente alcanzables por los países en desarrollo, si no cuentan con un presupuesto suficiente para ello, por ello se debería fomentar el desarrollo tecnológico nacional, a fin de no depender de la adquisición de la extranjera.

El gasto militar de una nación provoca una externalidad negativa sobre otras naciones que se sienten amenazadas, lo que conduce a una mayor inseguridad y complica los procesos de integración. Por ello, un aumento supervisado y diáfano del GPM puede garantizar condiciones de estabilidad vecinal y paz, convirtiendo la defensa inclusive en un bien público regional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO SEGUNDO.

CONCEPTUALIZACIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL, E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS.

2.1.- Concepto de Seguridad Nacional y su significación.

La Seguridad Nacional, es todavía un concepto difuso y vago, no obstante los grandes esfuerzos de los estudiosos del tema y los importantes avances que se han alcanzado para su definición; éste es un tema que después de la guerra fría, obtuvo gran relevancia en el ámbito internacional, para México, la Seguridad Nacional se asociaba desde esa etapa de manera genérica a la economía petrolizada y la pacificación en Centroamérica, se refería esencialmente a la política exterior y por ende está lejos de la preocupación de la sociedad mexicana e incluso de algunos sectores del gobierno.

Posteriormente, el concepto de seguridad de la nación mexicana se transforma a la condición permanente de paz, libertad y justicia social que tanto el pueblo como el gobierno deberían de procurar y donde su conservación implicaba el equilibrio de los diferentes intereses de la sociedad, garantizando sobre todas las cosas la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia y, lo que se lleva a cabo a través de la ejecución del Plan DN-I.

La Seguridad Nacional es menos diáfana hoy en día, ya que nos enfrentamos a un sin número de objetivos, donde el concepto se bifurca hacia diferentes direcciones, la podemos encontrar inmersa en diversos asuntos; como conflictos nacionales, el desarrollo económico desigual, las relaciones internacionales, el desarrollo sustentable, y naturalmente las fronteras del país, aunque éstas ya no garantizan como antes la seguridad y la protección.

Así, encontramos que la Seguridad Nacional tiene diversas interpretaciones, siendo importante aclarar que éstas son abordadas desde diversas corrientes ideológicas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.1.1.- Conceptualización del término Seguridad Nacional.

Una definición acorde a nuestra realidad del término de Seguridad Nacional, resulta trascendental, toda vez que la importancia del concepto no solo es teórica sino práctica, pues con él se pretende dar o restar legitimidad a políticas nacionales fundamentales.

De tal forma, se destaca la injerencia del Estado para su conservación, las condiciones necesarias para el desarrollo del país y los principios de soberanía e independencia en el plano internacional, lo que nos lleva a adherirnos a los conceptos vertidos por el General de División Diplomado de Estado Mayor, Gerardo Clemente Ricardo Vega García, actual Secretario de la Defensa Nacional, en su libro "la Seguridad Nacional, concepto, organización, método" en particular cuando señala que "la Seguridad Nacional debe ser considerada como una condición que incluye multitud de acciones en los diferentes campos o frentes de acción de un Estado; para garantizar el Desarrollo equilibrado del mismo, de donde Seguridad Nacional, es un componente de igual valor y dimensión de sí mismos, no pueden existir en forma aislada, sin desarrollo no habrá seguridad, sin seguridad no se tiene desarrollo". (Vega,2000:5)

En mi opinión el propio autor proporciona una definición completa y equilibrada sobre este tema cuando conceptualiza la Seguridad Nacional de la manera siguiente:

"La condición permanente de libertad, paz y justicia que dentro de un marco institucional y de derecho procuran los poderes de la federación mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares, tendientes a equilibrar las aspiraciones e intereses de los diversos sectores de la población y del propio país. En el ámbito internacional busca salvaguardar la integridad territorial y ejercer la soberanía e independencia" (Vega,2000:8).

En este sentido a simple vista podemos decir que la Seguridad Nacional es la tranquilidad del Estado-Nación y por ende de sus elementos, de que no existe ningún peligro para su integridad y sobre todo existencia.

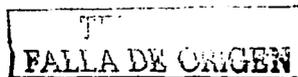
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De lo anterior surge la necesidad de conceptualizar a la nación y al respecto el Diccionario Jurídico Mexicano señala que en la idea de nación se encuentra el pensamiento de fidelidad no solo al Estado sino a otros valores como los de carácter cultural y el de unidad étnica.

Desde el punto de vista jurídico existen diversas disposiciones en la Constitución Política nacional que utilizan el término nación como se advierte en los artículos 27, 117 y 123, o la propia denominación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 94, de donde se ha considerado que nuestra Carta Magna atribuye dos acepciones diferentes al vocablo:

- a. Como sinónimo de unidad del Estado Federal, como ocurre cuando el artículo 25 señala que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la nación.
- b. como sinónimo de federación entendida esta como uno de los dos órdenes jurídicos (federal y estatal) que se distinguen en la misma, como ocurre con el artículo 27 que refiere que la nación llevará a cabo la explotación de petróleo, carburos de hidrogeno, etc.; así mismo la ley fundamental se refiere a lo nacional en múltiples ocasiones mediante expresiones como territorio nacional, propiedad nacional, desarrollo nacional, soberanía nacional, ejército, marina de guerra y fuerza aérea nacionales, interés nacional, etc.

Los artículos 3/o. y 4/o. constitucionales hacen una clara caracterización de lo que se entiende por nacional cuando señala el primero qué es nacional en el sentido de atender a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura. Mientras que el segundo precepto citado establece que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.



"Son tres los artículos constitucionales centrales donde se plasma en forma implícita un proyecto de Seguridad Nacional, aunque cabe señalar que no son los únicos artículos vinculados a tal proyecto. El primero, es el artículo 3 constitucional, o sea, el referido al tipo de educación que debe recibir la nación y los lineamientos que deben orientarla, esto es lo que conceptualizamos como la fuerza moral nacional, ya que la otra fuerza es la material. Ambas fuerzas conjuntan la suma necesaria para cualquier estrategia de seguridad nacional que contemple acciones o reacciones defensivas u ofensivas de la más variada índole frente a una situación real o potencial que ponga en entredicho la existencia misma del Estado nacional." (Sierra, 1999 :85)

De todo lo anterior podemos afirmar que aun cuando la Seguridad Nacional no es un término que tenga un significado preciso, generalmente se refiere a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para prevenir o enfrentar las situaciones internas o externas que impliquen un riesgo para la subsistencia de alguno o algunos de sus elementos (territorio, población, gobierno, etc.), o que debiliten o extingan en los individuos que lo componen, ese pensamiento de que la nación debe continuar existiendo.

En este orden de ideas, la Seguridad Nacional no se concreta a la capacidad militar para evitar un eventual derrocamiento de los órganos supremos del Estado por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa sino que en general implica la habilidad del gobierno para funcionar eficientemente y satisfacer los intereses públicos, pues de lo contrario se lesiona ese sentimiento de solidaridad necesaria para la formación de la nación.

Así, virtualmente cualquier programa gubernamental, desde la capacitación militar hasta la educación, la salud o la alimentación puede justificarse, en parte, por proteger la Seguridad Nacional; es precisamente esta la razón de que algunas medidas adoptadas por los diversos sistemas jurídicos para evitar su destrucción o el derrocamiento de sus órganos supremos, se han considerado como violatorias de los derechos humanos, concretamente los de las libertades políticas, propiciando una tensión entre éstas y la denominada Seguridad Nacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.1.2.-Bases jurídicas de la Seguridad Nacional en México.

La expresión de Seguridad Nacional equivale a la de seguridad del Estado, entendido éste en su sentido amplio, aunque se le utiliza con menor frecuencia, pero desde un punto de vista jurídico resulta más precisa, puesto que la nación tiene un carácter primordialmente sociológico, mientras que el Estado es por esencia y naturaleza de contenido jurídico.

La Seguridad Nacional o la seguridad del Estado, tiene entonces dos vertientes o perspectivas; la primera, referente a los riesgos internos o externos que por vía de la fuerza política, económica o militar impongan la desaparición del Estado o limiten su libre desenvolvimiento; la segunda relativa a la desaparición en el seno de la sociedad de los factores de cohesión (raza, religión, lengua, hábitat, etc.), o del sentimiento de solidaridad que la une en un deseo de continuar un proyecto común hacia el futuro.

En el primer caso nos encontraríamos frente a riesgos de agresión externa o de desorden interno que ponen en peligro la existencia del Estado por atentar precisamente contra su independencia, soberanía o integridad territorial, restringiendo o suprimiendo el inalienable derecho de auto determinarse y auto gobernarse a través de sus propias instituciones fundamentales.

En el segundo caso, nos enfrentamos no a una fuerza que nos imponga condiciones que impidan la subsistencia del Estado, sino a circunstancias y situaciones generadas por diversas causas y que provocan en los individuos que componen la nación la falta de interés de continuar unidos para buscar un futuro común como Estado independiente, un ejemplo de estas circunstancias lo podría constituir la marginación de algunos grupos sociales como los indígenas y el fomento de su identidad como grupo independiente, autónomo y ajeno al Estado mexicano del que forman parte y que de acuerdo con su magnitud podrían derivar en la desintegración de la unidad nacional.

En este orden de ideas las bases legales de la Seguridad Nacional las constituye precisamente todo el sistema jurídico mexicano, pues como es fácil advertir y ya hemos

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

señalado que todas las acciones, programas y políticas gubernamentales repercuten positiva o negativamente en alguna de esas dos vertientes de la Seguridad Nacional.

Así encontramos disposiciones constitucionales y legales, que establecen los mecanismos a través de los cuales el Estado debe hacer frente a una situación de agresión externa o de desorden interior, como lo es la suspensión de garantías individuales, el servicio militar obligatorio, las facultades del H. Congreso de la Unión para levantar y sostener a las Fuerzas Armadas, la prohibición de que extranjeros o mexicanos con doble nacionalidad presten servicio en dichas instituciones u otros cargos públicos especiales.

En el mismo sentido existen disposiciones que protegen la integridad territorial, a través de la creación y mantenimiento de las fuerzas armadas, la prohibición a las Entidades Federativas que conforman la República para celebrar tratados por si solos con potencias extranjeras e incluso el reconocimiento de la pluriculturalidad como origen de la nación y factor de integración, etc.

Las mismas garantías individuales consagradas en la Carta Magna, constituyen factor fundamental para mantener la identidad y la unidad nacionales, pues en la medida en que en nuestro país se reconoce, respetan y garantizan la plena vigencia de dichos derechos públicos subjetivos para todos sus habitantes, se mantiene también el deseo de continuar formando parte de esta nación, mientras que las violaciones a tales garantías propicia un sentimiento adverso y por ende la desintegración nacional.

Así mismo, la falta de respeto a las garantías individuales genera un foco de inconformidad entre la población que puede derivar en el rompimiento de la tranquilidad y la paz social indispensable para el desarrollo nacional.

Por otra parte, las disposiciones constitucionales en materia de planeación del desarrollo con la participación de todos los sectores y de los tres niveles de gobierno, el establecimiento de la propiedad de la nación sobre los recursos naturales y la definición

de recursos y sectores estratégicos cuya explotación se reserva al Estado, constituyen también parte de la Seguridad Nacional.

Igual ocurre con las disposiciones constitucionales sobre el ejercicio de la soberanía, la división de poderes y la forma de elegir a los representantes populares, la integración de la federación y los procesos de formación de las leyes, igualmente forman parte de la Seguridad Nacional, al establecer las reglas claras para el acceso al poder y su ejercicio en beneficio de toda la nación, el quebrantamiento de estas normas constitucionales es indudable que puede llevar al rompimiento del orden interno.

A pesar de lo anterior, en nuestro país, las bases políticas de la Seguridad Nacional resultan todavía polémicas, sin embargo, contamos con tres elementos que concurren para hacer un replanteamiento general:

- El final de la guerra fría.**
- La transición política hacia la democracia.**
- La relativización del concepto de soberanía en un mundo globalizado.**

La idea de Seguridad Nacional pudiese emparentarse con la garantía de conseguir los objetivos plasmados en los proyectos nacionales, que es el elemento constitutivo de toda comunidad nacional.

De lo expuesto se puede deducir que los nuevos actores que conforman las bases de la seguridad de los Estados, su Seguridad Nacional, están plenamente identificados, la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo, siendo sus principales preocupaciones el narcotráfico, el crimen organizado y el tráfico de armas y personas entre otros, tal y como lo señala el titular del Poder Ejecutivo en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

**TFCS CON
FALLA DE ORIGEN**

Diversos son los artículos constitucionales que de común se citan cuando se habla de Seguridad Nacional, sin embargo, existen algunos otros que no hablan en forma directa sobre la implementación de medidas de seguridad, sino sobre las directrices que el Estado tiene para cumplir sus objetivos nacionales.

“Otro artículo constitucional esencial o fundante del proyecto implícito de seguridad nacional es el número 27, es decir, es una base jurídica para una posible reorientación de la política económica y social neoliberal dominante.” (Sierra,1999: 86)

Así tenemos que la totalidad de los bienes que se encuentran dentro del territorio nacional son originariamente propiedad de la nación, pero dentro del marco legal existente se le faculta para poder transmitir su propiedad bajo diversas modalidades y restricciones a los particulares, por lo que la base económica del país se encuentra sustentada en la forma como las autoridades permiten el usufructo de las riquezas nacionales.

“Como último artículo vinculado a la Seguridad Nacional que conviene recuperar es el 123 ya que este artículo pretende regular las relaciones entre el capital y el trabajo, entre los empresarios y los trabajadores, entre los emprendedores y los prestadores de servicio como hoy se les llama.”(Sierra,1999: 87)

La relaciones entre los medios de producción y los dueños de la fuerza de trabajo se encuentran reglamentadas en el mencionado numeral constitucional, pero se hace necesario que se replantee esta relación, ya que a la fecha existen serias diferencias entre dichos sectores y un descontento popular puede acarrear una desestabilidad perjudicial para el Estado, es por ello que la actual administración pretende conceder a los micro y pequeños empresarios un apoyo extraordinario, a través de créditos preferenciales, para convertirlos en el motor de desarrollo económico del país y generadores de empleo en la nación.

“La Seguridad Nacional no necesariamente es sinónimo de seguridad del Estado sobre todo cuando la clase estatal asume proyectos económicos que se alejan por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mucho de 1) las necesidades de la nación, 2) la representación de sus intereses y 3) la protección de sus vidas y bienes.” (Sierra, 1999: 89)

2.2.- Importancia de la Seguridad Nacional en el ámbito interno.

En el ámbito interno, el concepto de Seguridad Nacional se convirtió en un concepto de citación obligada dentro de los pronunciamientos del gobierno federal y ahí que el Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal de fecha 1 de septiembre del 2000 cuenta dentro de su estructura con puntos tales como la Participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad Pública y en el combate al narcotráfico, educación, adiestramiento y desarrollo de proyectos científicos y tecnológicos de las Fuerzas Armadas y la labor social de las Fuerzas Armadas.

“El actual proceso de modernización militar se inició a partir de 1971, durante el gobierno de Luis Echeverría cubriendo los tres campos de la profesionalización: El educativo – organizativo, el material – logístico y el ideológico – político.” (Piñeyro, 1990: 267)

Una vez que se había sentado la base del desarrollo del Instituto Armado, se continúa con este esfuerzo en las administraciones posteriores con un trabajo constante de adquisición de material bélico y equipo que aunque no de tecnología de punta, resulta suficiente para actualizar el Ejército, Fuerza Aérea y Armada, conforme a las misiones que les estaban encomendadas, a fin de satisfacer las crecientes necesidades de la sociedad, así como un proceso de preparación que redundó en la creación de escuelas de formación superior como el Colegio de Defensa Nacional que imparte el postgrado en Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales.

La preparación de personal militar en cursos de elite en diversos países logra hacer que se cuente con una base suficiente para crear centros de preparación de fuerzas especiales o personal especialista que logra encaminar a las Fuerzas Armadas en su meta de autosuficiencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A fin de dar una debida cobertura al territorio nacional, la Secretaria de la Defensa Nacional, reestructuró su división territorial hasta llegar a crear 44 zonas militares y 12 regiones militares, así como un número considerable de unidades especializadas tanto en aspectos de logística como de operaciones.

La actividad de las fuerzas armadas, se encuentra marcada por el cumplimiento a las diversas misiones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Leyes Orgánicas del Ejercito y Fuerza aérea, así como de la Armada de México y el Plan Nacional de Desarrollo les otorga, mismas que devienen de la historia, tradiciones nacionales y el entorno internacional.

Las Fuerzas Armadas contribuyen a la Seguridad Nacional de nuestro país a través de la defensa de la integridad territorial de la independencia y soberanía de la Nación, así como efectúan tareas de labor social entre los sectores más marginados del país.

La activa presencia de efectivos militares en el territorio nacional en los momentos y situaciones de mayor apremio ha tenido por objeto garantizar la seguridad y bienestar de la población, auxiliar a los damnificados en casos de desastre y sumarse a las tareas de beneficio social en apoyo a las comunidades marginadas observando, siempre, lo dispuesto por nuestra Constitución Política y por las leyes que de ella emanan.

El personal de las fuerzas Armadas, Secretaría de la Defensa Nacional que incluye Ejército y Fuerza Aérea, así como Secretaría de Marina para el año 2002 contaba con 240,789 elementos con la distribución que se expresa en el cuadro que se presenta a continuación:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CUADRO UNO.

Recursos Humanos de las Fuerzas Armadas.			
AÑO	Total	SEDENA	SEMAR
1980	102,975	102,975	No reportó
1985	158,661	124,497	34,164
1990	192,994	151,178	41,816
1991	198,955	155,218	43,737
1992	203,829	157,142	46,687
1993	210,241	162,169	48,072
1994	216,943	168,773	48,170
1995	225,080	171,952	53,128
1996	232,166	179,038	53,128
1997	236,575	182,328	54,247
1998	235,894	182,328	53,566
1999	237,301	182,329	54,972
2000	237,552	182,329	55,223
2001	234,308	185,143	49,165
2002	240,789	185,143	55,646

Fuente: Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno 2002*
Anexo Estadístico p. 402, México, D.F.

En el marco de la estrategia nacional de seguridad pública, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México fortalecieron los mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional para el intercambio de información y desarrollo de actividades conjuntas vinculadas a la seguridad pública.

De lo anterior se desprende que las Instituciones armadas de nuestro país han transformado sus misiones hacia actividades muy específicas que resultan trascendentales para atacar los problemas nacionales en coordinación con las demás instituciones gubernamentales.

Las Fuerzas Armadas contribuyen a la política gubernamental en abatir la pobreza extrema, aplicando en forma permanente y en cada Mando Territorial diversas campañas de labor social como el plan Acuario, o las permanentes en el Valle de México, en beneficio de la población que habita en las áreas más desprotegidas del país.

La protección civil es una prioridad nacional y un compromiso de todas las Instituciones del Gobierno. Por tal motivo la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina-Armada de México desarrollan una serie de medidas encaminadas a proteger a las personas y sus bienes.

Por lo anterior, debemos considerar al instituto castrense como una base fundamental de la estrategia gubernamental para lograr la evolución educativa y lograr el desarrollo de nuestro país como pretende el Titular del Poder Ejecutivo llevar adelante a nuestro país y cuyas directrices quedan contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, ya que el Servicio Nacional Obligatorio se ha transformado a un esfuerzo constante de alfabetización y mejoramiento de espacios forestales.

2.3.- Planes y programas de seguridad aplicados en México.

La Seguridad Nacional apareció por primera vez en un documento oficial, que marcó políticas de gobierno, en el plan global de desarrollo 1980-1982, en el cual se indica que la Seguridad Nacional es una función esencial de las fuerzas armadas, las cuales "(...) Reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente. Dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México"

En el plan global de desarrollo 1983-1988, expedido por el presidente Miguel de la Madrid, la Seguridad Nacional es interpretada como "(...) Herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional (...) México,

por principio funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la practica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de las otras. (...) En consecuencia convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías (...)"

En el plan nacional de desarrollo 1989-1994 encontramos que la Seguridad Nacional es definida como "(...) Condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos el denominador común es el respeto absoluto al estado de derecho y a los principios que este representa.

La Seguridad Nacional es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia".

Por lo que respecta al plan nacional de desarrollo 1995-2000, se encuentra una línea de continuidad en la definición señalada en el plan nacional de desarrollo del sexenio anterior, toda vez que no existe en dicho plan alguna definición sobre el particular, se equipara este concepto al rango de prioridad nacional, pues se señala que: "es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable mas que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el dialogo permanente y la cohesión social"

Además, se materializa una política de Seguridad Nacional, la cual tiene como principio rector, el fortalecimiento de la soberanía, situación que se realiza a través de

acciones internas y externas, en este sentido, se entiende a la soberanía como "(...) El valor mas importante de nuestra nacionalidad; su defensa y su fortalecimiento son el primer objetivo del estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior".

"La contribución del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para combatir el narcotráfico en todos los ámbitos, se sustenta en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, del que se deriva el Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000 y en las peticiones de apoyo hechas por las dependencias federales responsables del combate al narcotráfico" (Revista del Ejto. y F.A.M., julio 2000:11)

Lo anterior, como consecuencia de la coordinación que la Ley Orgánica de la Administración Pública expresamente estipula para la totalidad de las Dependencias y entidades que forman parte de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, siguiendo los lineamientos estipulados por el Titular del Poder Ejecutivo.

**"Con el fin de realizar un eficiente combate al narcotráfico, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos tuvieron que realizar acciones de alto nivel entre otras las siguientes:
Ajuste al dispositivo estratégico.
Modificación de la división territorial militar.
Concentración de esfuerzos hacia áreas endémicas.
Desarrollo de la infraestructura y capacidad logística.
Adecuación de la doctrina Militar vigente y desarrollo de un sistema de adiestramiento acorde a las necesidades." (Revista del Ejto. y F.A.M., julio 2000:12).**

De esto podemos deducir en forma cierta que el Instituto Armado se transforma para hacer frente a las necesidades que la sociedad y en general el Estado mexicano exige para su estabilidad y sostenimiento.

"Los recursos financieros necesarios para cubrir de manera integral las operaciones contra el narcotráfico representan aproximadamente el 16% del

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

presupuesto total de la Secretaría de la Defensa Nacional." (Revista del Ejto. y F.A.M.: 2000: 16)

Como se aprecia de lo anterior, los gastos del instituto armado no se circunscriben exclusivamente a la adquisición de material para hacer frente a las necesidades crecientes, sino que implica el gasto correspondiente a la contratación de personal para cubrir las vacantes de las unidades nacies, el adiestramiento del referido personal, la movilización del ya existente a sus nuevas jurisdicciones, construcción y equipamiento de instalaciones dignas para el cumplimiento de las misiones y como bases de operaciones centralizadas.

"El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, aportan en la lucha permanente contra el narcotráfico, en la erradicación el 74.3 % de las destrucciones de marihuana y 80% en amapola del total realizado a nivel nacional, mientras que en la intercepción se logra obtener hasta el 44% de los aseguramientos de marihuana y 23% en cocaína, 85% en semillas de marihuana, 95% en semilla de amapola y el 66% de las armas aseguradas." (Revista del Ejto. y F.A.M.: 2000: 26)

De esta forma se deja en claro la eficacia de las diversas operaciones y labor del instituto armado en una de las funciones más trascendentales en protección de la seguridad y soberanía nacionales, el combate al narcotráfico.

2.4.-Teorías relacionadas con la implementación de políticas.

"La Concepción de las ciencias de políticas se ha perfeccionado y extendido hoy en día mucho más que en cualquier otra época de la historia. Como definición de trabajo, consideramos que las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento del y en el (Knowledge of and in) proceso de toma de decisiones en el orden público y civil." (Aguilar,1994a: 105)

En el desarrollo de la ciencia de la toma de decisiones, encontramos diversas posiciones entre las que podemos tomar una postura empírica o una racional sujeta a las necesidades crecientes de la sociedad, estas son dos formas de actividad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

intelectual que a pesar de lo diverso de su origen no por ello alguna es incorrecta, sino que es una forma diferente de atacar los problemas y su grado de eficiencia depende del grado de satisfacción de los integrantes de una sociedad determinada.

Entenderemos por Política Pública un instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil. (Lahera, 1999: 231)

Dicho de otra manera, cuando desde el Estado se plantean propuestas de mediano y largo plazo hacia la sociedad civil, existe la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social, y en ese nivel las políticas públicas desempeñan un rol fundamental.

Por lo anterior, es posible afirmar que el conocimiento del Estado, como ente superior de la política, sirve para ubicar la filosofía de las ciencias sociales, en el estudio de la convivencia humana en una colectividad regida por leyes y hombres.

Al interior del Estado todas las actividades que se relacionan con su funcionamiento se formulan a través de un lenguaje único, llamado política. La política inunda nuestras vidas, su evocación produce una serie de valores que van de la controversia a los anhelos, pasando por las aspiraciones y el idealismo. La política afecta la vida moderna en lo laboral, en la vecindad, en lo cotidiano, en lo regional, en lo nacional y en lo mundial; en este sentido, la política es la vida organizada de los individuos que habitan dentro de una comunidad.

La política es acción dirigida al logro de objetivos definidos, así como expresión simbólica de un patrón de vida, ritual de conocimientos y reconocimientos recíprocos de una identidad colectiva.

Toda política implica una lucha por el poder, por lo que es importante entender el poder como el control del hombre sobre las mentes de otros hombres, el poder político

es entendido como las mutuas relaciones de control entre los depositarios de la autoridad pública y entre estos últimos y la gente en general.

La sociedad es la fuente del conflicto y a veces de la violencia, que la unidad política debe resolver o regular. Por lo que es necesario identificar el poder político, para distinguirlo de la fuerza en el sentido del ejercicio de la violencia física. Por lo tanto, la política es necesaria para gobernar a un grupo humano dirigiendo su acción interna y externa.

La noción de poder surge cuando el hombre se integra en grupos para el logro de una tarea común, un objetivo y un esfuerzo conjunto que lo conduce a una meta propia. El poder está vinculado a conceptos diversos tales como: fuerza, capacidad, facultad, autoridad, energía, vigor y posibilidad. El poder para fines de análisis puede descomponerse, de acuerdo a su naturaleza, en cuatro formas, campos o expresiones: político, económico, social y militar.

El poder público fluye por todos los rincones del Estado y por donde se cruza la política, la cual lo considera una reacción psicológica entre quienes lo ejercen y aquellos sobre los que se ejerce. Otorga a los primeros control sobre ciertas acciones de los segundos mediante el impacto que ejercen sobre las mentes de estos últimos.

El poder se ejerce por consenso o coacción, no es un ejercicio de la violencia reiterada ni un acuerdo absoluto. El poder es la savia del ejercicio estatal de la voluntad general del pueblo. El poder inicia, induce, bloquea, facilita, amplía, limita, genera y degenera.

El poder, en esencia, se puede considerar como una mecánica dominadora de conductas ajenas, como una relación establecida en el binomio mando-obediencia. Así podemos entender al poder como la capacidad de un individuo o de un grupo de conferir efectos agradables o desagradables a la conducta de otro u otros individuos o grupos con el fin de imponerles su voluntad, aun contra las de ellos mismos, para lograr determinado comportamiento individual o colectivo.

A continuación vamos a indicar algunos conceptos básicos en materia de seguridad nacional, los cuales son tomados del glosario de términos del Colegio de Defensa Nacional:

- **Aspiraciones nacionales:** pretensiones o deseos de una comunidad o nación con el propósito de lograr su bienestar y seguridad.
- **Intereses nacionales:** deseos o pretensiones, pero no del pueblo en su conjunto, sino del gobierno o ciertos sectores políticos, económicos, religiosos o culturales, por lo regular se refieren a actividades o inversiones de las que se espera obtener provecho, utilidad o beneficio. Sirven de guía a los autores de decisiones de un estado para determinar la política nacional. Estos incluyen la auto conservación, independencia, integridad territorial, seguridad militar y bienestar económico
- **Objetivos nacionales:** la política de un país establece los objetivos nacionales, que ya revisten el aspecto de postulados o principios básicos permanentes, que definen modos de vida, las aspiraciones máximas de la nación, estables en el tiempo y cuyo logro redundan en beneficio de los intereses nacionales.
- **Objetivos nacionales permanentes:** son fines o metas perennes que una nación desea conservar para garantizar su sobre vivencia como: libertad, soberanía, independencia o integridad territorial; o desea alcanzar para disfrutar mayores estándares de bienestar como: desarrollo, justicia, paz o seguridad pública.
- **Objetivos nacionales coyunturales:** realizaciones concretas a obtener en sucesivas etapas, se refieren exclusivamente a la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la sociedad para eliminar o reducir las presiones dominantes.
- **Amenazas:** acciones o situaciones internas y/o externas que atentan en contra de la soberanía, independencia, libertad o integridad territorial de la nación.
- **Antagonismos:** son criterios opuestos al logro o preservación de los objetivos nacionales, pueden existir internos o externos y actuales o potenciales.

- **Factor adverso:** se define como dificultades u obstáculos internos que impiden la consecución o mantenimiento de los objetivos nacionales, requieren para su neutralización de políticas o líneas de acción.
- **Presión dominante:** constituyen presiones con capacidad para enfrentar el poder nacional y amenazar los objetivos nacionales permanentes, por lo que ponen en riesgo la Seguridad Nacional.

Para fundamentar estos conceptos podemos indicar que todos forman parte de la terminología propia de la Seguridad Nacional, es decir, son un eslabón de la doctrina y quizás uno de los más importantes, porque la Seguridad Nacional de todo Estado define una serie de valores y propósitos fundamentales que pretende alcanzar y mantener, que se consideran esenciales para su desarrollo y hacia donde se orientan los esfuerzos, energías y recursos disponibles.

Cuando estos propósitos, pretensiones o proyectos tienen su origen en el pueblo en su conjunto, en la nación como unidad de acción, se les denomina aspiraciones nacionales. En tanto que, cuando provienen del gobierno o de un sector específico de la sociedad, como empresarios, clero, clase política, etc., se denominan intereses nacionales.

Finalmente, los objetivos nacionales son la conjunción y asimilación de los intereses y aspiraciones nacionales, tarea que corresponde a la política nacional, en ese punto adquieren el carácter de permanentes y se plasman como principios fundamentales o en su caso tratan de solventar situaciones pasajeras y de actualidad por lo que son llamados coyunturales. En el caso de los primeros los encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los segundos en el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, los objetivos nacionales coyunturales actuales son objetivos nacionales que, en determinado momento y tomando en cuenta la capacidad del potencial nacional, expresan etapas intermedias con miras a conquistar y mantener los objetivos nacionales permanentes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es necesario señalar que el establecimiento de los objetivos nacionales resulta de un proceso de interacción entre el pueblo y el gobierno, donde este último en calidad de legítimo representante de la mayoría, interpreta y analiza los intereses y aspiraciones nacionales, generados a través de su comportamiento histórico, con la finalidad de traducirlos en actividades nacionales. Esto consiste en determinar la orientación del proyecto nacional, que se funda en dos grandes tareas: la conquista de nuevos objetivos y la conservación de los ya alcanzados. Esta situación se sintetiza en el binomio formado por dos fuerzas centrifugas: evolución y conservación frente a la sobrevivencia.

Algunas de estas aspiraciones, intereses u objetivos se alcanzan con plena normalidad mediante la aplicación del esfuerzo propio y sin oposición alguna. Sin embargo, la mayoría se enfrenta a una serie de obstáculos y oposiciones provenientes del interior del estado o de otras naciones lo que puede generar la aparición de riesgos y amenazas que pongan en peligro su consecución y que puedan afectar a la nación en su conjunto

Por otro lado, una política pública debe estar sustentada en un corpus teórico (filosofía) que oriente los cursos de acción, así como la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos financieros en el ámbito público; de la misma manera la política debe crear los canales para transmitir flujos de información entre el Estado y la sociedad civil; finalmente, este instrumento de trabajo debe señalar los objetivos, recursos, señales, límites y plazos para el cumplimiento de las alianzas o acuerdos y llevar a la práctica la propuesta de trabajo.

Conceptualmente, hay que agregar que la política pública está al servicio de los asuntos públicos y/o nacionales, sustentada en la administración pública, y por lo general opera con finanzas públicas. Todas sus fases, desde la idea hasta la ejecución, responden a un proceso integral, donde cada una de estas fases tiene sus propios objetivos, significados y metas, pero el conjunto de las fases deben constituir un proceso total.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por otra parte, el objetivo central de una política pública es alcanzar objetivos de bien común, y los objetivos específicos de una política tendrán que ver con cuatro alternativas que no son excluyentes: transformaciones estructurales, resolución de problemas sectoriales o temáticos, asignación de recursos y optimización de situaciones.

En ese mismo ámbito, la política pública en el campo teórico debe expresar una visión de sociedad (totalidad e integralidad), así como un planteamiento del rol del Estado respecto a la sociedad.

Desde un punto de vista metodológico la política pública debe originarse y formularse en forma sistemática y coherente, tratando de coordinar el tema espacial (Internacional, Nacional, Regional, Comunal y Micro - local), con el tema temporal (corto, mediano y largo plazo), considerando además su viabilidad política y financiera.

Actualmente las tomas de decisiones de la implementación de políticas son un resultado del consenso de los diversos agentes políticos, económicos y sociales que ejercer un poder en la sociedad y sus relaciones, de aquí que en algunos estudios en materia social se especifique el crecimiento sostenido de la sociedad civil en la toma de decisiones; entendiendo como tal la organización de las diversas asociaciones y organismos no gubernamentales que con un fin determinado diseñan diversas estrategias de solución a los crecientes problemas de la sociedad en su conjunto.

Cabe hacer mención que no existe en la explicación de las cosas nada que sea objetivo, ya que para hacer la descripción de los hechos o de los sucesos o fenómenos de la realidad es necesario hacer la abstracción de éstos a través de los sentidos y por medio de la experiencia del interlocutor, de tal forma, lo explicado es una valoración de lo observado en la realidad.

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

"El científico de políticas se enfrenta con problemas que no son ajenos a las operaciones científicas ordinarias. La selección del conocimiento adecuado para la toma de decisiones exige obviamente anticipaciones del futuro" (Aguilar, 1994a: 109)

La toma de decisiones en consecuencia se debe de hacer a través de personas especialistas en cada una de las ramas en que se desee aplicar una política pública y en su caso a través de equipos interdisciplinarios en que los patrones cognoscitivos sean complementarios.

De tal forma la finalidad de la aplicación de las políticas públicas deben "esforzarse por conseguir tres atributos: Primero, contextualidad: Las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. El segundo es la orientación hacia problemas: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de las metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Tercero. Diversidad: los métodos utilizados son múltiples y diversos."(Aguilar, 1994a: 110)

De tal forma, las ciencias políticas están dirigidas a la reconstrucción explícita de la elaboración de políticas mediante la elaboración consciente de metapolíticas, entendiendo como tales aquellas decisiones que rompen con la organización establecida y que pretenden establecer el marco necesario para establecer una nueva forma de realizar la política.

Por tanto, el hecho económico es la acción de una o varias personas que realizan según sus necesidades y preferencias hechos económicos, es decir, que dichas actividades son realizadas por personas racionales y libres.

En el análisis de las construcciones económicas, la escuela neo-austríaca critica el uso de agregados, ya que consideran que la conducta sólo es entendible en términos personales y que no existen agregados tales como comunidades o sociedades o gobierno que tengan una propiedad diferente a la de los individuos que los integran.

Hay ideologías por su parte que niegan la libertad de la persona y afirman que su actuar esta determinado por una serie de leyes metapersonales que hacen en su conjunto que la sociedad evolucione. Lo anterior resulta controvertible, ya que la economía parte de la ética y quienes niegan esta realidad niegan una parte fundamental de la ciencia económica, ya que las leyes que se pensaba que únicamente se encontrarían en la naturaleza podían encontrarse también en la sociedad.

La literatura inglesa tiene dos términos distintos el de economy y el de economics, mientras que en español tenemos sólo uno, economía lo que dificulta la distinción conceptual; economics es usado para el tratamiento formal de los fenómenos económicos aislados del resto del contexto político social de la comunidad y economy es el estudio de los fenómenos económicos considerando las relaciones entre las clases y grupos sociales.

El quehacer político para construir un país y/o región, es concentrar el máximo de esfuerzos en pos de los objetivos que se han definido a través del consenso como básicos y prioritarios para la sociedad en su conjunto, y que están plasmados en los planes nacionales de desarrollo.

En ese sentido, la tarea crucial es articular al Estado como representación del bien colectivo y depositario de los recursos financieros provistos por todos los habitantes, ente que monopoliza la fuerza física, y como aparato encargado de regular la actividad social, con las necesidades, demandas y expectativas del conjunto de la población; por tanto, el rol fundamental de la política pública es compatibilizar los intereses colectivos con el interés individual, sin perder de vista que la razón sustantiva es alcanzar el bien común.

Esta relación, se enmarca en el mundo de las necesidades sociales y económicas de la población, también de las urgencias políticas, del cambio cultural permanente, de la revalorización de la información y del manejo de símbolos y significados involucrados en la acción pública. De este modo, la compatibilización de lo colectivo y lo individual es una relación que permanentemente se está construyendo y reconstruyendo. Cualquier cambio de la realidad, demandas de un actor social, crisis

económica, alteración en la composición demográfica de la población, dificultades en la coordinación de la acción pública, emergencia de conflictos coyunturales, influencia de países vecinos, presiones de los partidos políticos, disputas por el uso del espacio territorial, puede hacer cambiar sustancialmente el acercamiento entre el Estado y su población, y el daño que se genera se puede expresar en que el Estado no alcanza sus objetivos de mediano y largo plazo, y la sociedad en su conjunto tampoco satisface sus necesidades.

Lo que estamos sosteniendo es, que cuando la relación entre el Estado y la sociedad sea civil o política no es fluida y los problemas entre éstos no se resuelven, se genera una desviación del accionar de la sociedad en su conjunto, es decir, un divorcio entre los intereses que afectan el bien común y los intereses individuales. Obviamente, en este escenario no sólo se dilapidan recursos financieros, sino que implica un tremendo desgaste de las energías que la sociedad dispone para resolver sus problemas.

Existe consenso, en que un elemento que puede garantizar el éxito de una política, es el compromiso que ésta genera en quienes serán participantes y/o beneficiarios de dicha política. Cuando hablamos de compromiso nos estamos refiriendo al nivel de acercamiento afectivo y emocional entre ciudadano y política pública. Si no hay ese entendimiento o complicidad, es indudable que la política tendrá un déficit importante.

En ese contexto, hay dos elementos que son relevantes. Por una parte, para que haya identificación del ciudadano con la política, ésta tiene que estar ubicada en una perspectiva de resolución o satisfacción de problemas que afectan a toda la población, es decir, los beneficiarios deben visualizar en esa política un esfuerzo serio por acercar los ámbitos del Estado y de la sociedad civil.

En seguida, en la formulación de políticas debe existir una fase asociada a la difusión, cuyo objetivo sea vincular al gobierno con los ciudadanos en una dimensión no sólo racional, sino también afectiva. En consecuencia, si se genera un programa de difusión orientado a las personas, que reconozca sus necesidades, hábitos, identidades, símbolos y significados propios, así como su entorno y que aluda a sus

capacidades y falencias, sólo de esa manera podremos hablar que una política se legitima en la población, y es asumida y encarnada por los ciudadanos.

En esa perspectiva observamos, por lo general, que cuando una política pública se difunde, se hace solamente en una lógica instrumental, aludiendo a una relación medios a fines y haciendo abstracción de cualquier otra consideración; en esa dimensión, el ciudadano se encuentra muchas veces con una propuesta carente de significados, de atractivos y que no lo convoca.

En el inicio se ha planteado que la política pública tiene como principal función relacionar al gobierno con la población. Por lo tanto, podríamos sostener que la mejor manera de evaluar una política pública es indagando varias cosas: primero, si se generó acercamiento entre los distintos actores y habría que preguntarse qué tanto es el acercamiento entre los niveles de lo colectivo y lo individual; segundo, en qué orden de cosas se expresa ese acercamiento; tercero, si el gobierno logró los objetivos que se había fijado respecto a los ciudadanos, es decir, si el proceso de toma de decisiones, las prioridades, la asignación de recursos financieros, las alianzas y acuerdos, así como la información traspasada se alcanzó; cuarto, también nos debe interesar si la sociedad reconoce que sus expectativas, demandas y problemas han sido resueltos o están en vías de resolverse.

El contexto en que se generan y ejecutan las políticas públicas suele caracterizarse, además, por otra fragilidad que surge en el nivel financiero -presupuestario.

La formulación de una política pública requiere estar respaldada en información cuantitativa y cualitativa adecuada, que debe provenir de las más diversas fuentes. Esta información debe respaldar adecuadamente la definición del problema o el motivo de la política; la identificación de los recursos financieros y su disponibilidad; los programas, proyectos o acciones que indirectamente forman parte de la política; los recursos humanos involucrados en el trabajo de terreno; los indicadores para definir metas y plazos; la necesidad de contar con información histórica respecto a intentos previos o similares que se hayan ejecutado; además, hay que disponer de información sobre los indicadores macroeconómicos y sociales que contextualizan la política y que pueden

alterar su desempeño o desviarla de sus objetivos; por último, se debe tener la suficiente información de la población objetivo que se pretende alcanzar (por sexo, edad, nivel educacional, ingreso económico, sector residencial, acceso a beneficios sociales, etc.).

De tal forma, podemos afirmar que la redefinición de los problemas sociales ha dado lugar a movimientos protectores de los derechos humanos, del medio ambiente y ha cambiado la forma en que se conciben diferentes conceptos esenciales como el de Seguridad Nacional.

La interrelación de los diferentes sistemas no queda en duda y por consecuencia el fracaso en la implementación de un programa social tendrá repercusión en los demás, lo que hace cada vez más difícil el poder determinar en forma inmediata dónde intervenir por parte del Estado, la creación de modelos ha tenido un gran auge, sin embargo, los propios creadores se han visto agobiados por las dificultades de un diagnóstico cierto al no contemplar dentro del sistema todas las variables de la realidad.

“A diferencia de los problemas de las ciencias que son de suyo naturales, definibles, separables y susceptibles de solución, los problemas de la planeación gubernamental -especialmente los que tienen que ver con la planeación social y de las políticas- son de suyo mal definidos y su re-solución descansa en juicios políticos elusivos” (Aguilar, 1993b:170)

Por lo anterior, podemos llegar a afirmar que la sociedad al momento de evaluar los resultados de una política no tienen conceptos de veracidad o falsedad de los conceptos empleados o de las medidas en relación con los problemas sino sobre lo bueno o malo de los resultados sobre su entorno, pero la realidad es que no existe una prueba última o inmediata para la solución de los problemas de las políticas.

En realidad la mayoría de los planes que se presentan por parte de las diversas administraciones no son más que adecuaciones de políticas ya implementadas ya sea en el país o en otras naciones, la forma de innovar o de presentar políticas de

naturaleza innovadora es como resultado de un rompimiento en la estructura social o en caso de una crisis irreversible, en la cual se aplica todo el ingenio posible para encontrar la solución al problema existente pero sin acudir a ninguno de los principios planteados en políticas fallidas.

La definición del problema de la política es parte muy importante del análisis y planeación de las políticas, así, lo que hacen las políticas eficaces es transformar las condiciones iniciales en otras que representan problemas de menor envergadura, por tanto si se define claramente cuál es el problema, la solución se acerca al buscar medidas que minimicen el conflicto existente las cuales son más que aquellas que acaban definitivamente con éste.

La incertidumbre sobre el flujo de las relaciones sociales, nos hace prever que puede existir una transformación estructural de la sociedad en que se pretenda aplicar un programa específico o simplemente exista animosidad hacia las autoridades que la proponen para que la mejor política quede tan sólo como un fracaso más de la administración vigente.

Así como en la producción científica la arbitrariedad del pensador es la que especifica las restricciones que se deben tomar en cuenta para efecto de la interpretación de resultados, el paso de implementación de políticas en los diversos ámbitos de la sociedad es una decisión arbitraria, ya que aun en las democracias más representativas, el ejercicio intelectual queda supeditado a la aplicación del poder.

Una vez que se ha puesto en marcha una estrategia o programa para elevar el nivel de la sociedad, inmediatamente todos los representantes de las diversas fuerzas políticas y sociales proceden a emitir sentencias sobre lo afortunado o no de sus resultados. "El análisis de la implementación es el estudio de por qué las decisiones provenientes de la autoridad (sean éstas políticas, planes, leyes u otras) no conducen necesariamente al logro de los resultados previstos." (Aguilar, 1993a: 286)

Sin lugar a dudas, la totalidad de la administración del poder está basada en el principio de cumplimiento de objetivos, sin embargo, dependiendo del nivel de estos objetivos será que se impongan medidas en uno u otro sentido, que involucren a la sociedad en su conjunto o sólo a un sector de ésta.

Lo anterior, nos lleva a afirmar que la totalidad de las políticas provienen de la administración pública y que la diferencia de sus objetivos estriba en el ámbito en que surtirán efectos, ya que la aplicación de un nuevo programa de atención a la ciudadanía en una dependencia pública, no tiene el mismo efecto de cambiar la política fiscal o monetaria de la nación.

Ya se explicaba que las diferentes fuerzas sociales analizan en forma vehemente si los programas gubernamentales cumplen o no con las expectativas en el momento de su aplicación, sin embargo, también es cierto que estas políticas, programas o planes deben ser adaptados a las reacciones que la sociedad va creando conforme transcurre el tiempo, por tanto, se deben tomar en consideración los tiempos de aplicación y de obtención de resultados especificados por la autoridad y no emitir descalificaciones a priori o cuando aun no se han cumplido los plazos señalados por la administración aplicadora.

"El foco último del fracaso de la implementación de una determinada política - más aún, su fracaso a pesar de una implementación exitosa- se encuentra en la teoría causal (la relación entre condiciones iniciales y consecuencias esperadas) que presupone y en la cual se asienta el diseño del programa." (Aguilar, 1993a: 55)

No es ajeno para nuestro país el que los funcionarios de la administración pública en turno, pretendan traspolar políticas económicas de otros países para que sean aplicadas en el nuestro, sin tomar en consideración las condiciones generales de las naciones o las variaciones en aspectos culturales o de ideosincracia entre las distintas sociedades, lo que en ocasiones origina rotundos fracasos o problemas estructurales para su implementación.

Por ello, el juego de las variables que intervienen en las diversas políticas resultan importantes mientras éstas resulten indispensables y a través del modelaje se puede llegar a determinar si se mejorarían las condiciones si se añade alguna otra variable o en su caso se elimina, ya que la experimentación sobre la sociedad trae un costo social y sobre todo de pérdida de credibilidad sobre la administración muy grande.

"Frecuentemente el éxito de la implementación requiere mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación (los subordinados) actúen de acuerdo con las normas y los objetivos de la política."(Aguilar,1993a: 121)

Un ejemplo claro de estas medidas alternativas que son necesarias para incrementar las posibilidades de éxito de las políticas que se implementen son los códigos de actuación de los servidores públicos, la rigidez de la legislación que les son aplicables y que en distintos ámbitos tienen un mismo fin, el brindar un mejor servicio público a los gobernados, en nuestro país podemos citar, Legislación en materia de Derechos Humanos, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y cruzada en contra de la corrupción.

De tal forma, debemos entender que no basta el consenso en la aplicación de las medidas que integrarán una política gubernamental, como en el caso concreto sería el involucrar expertos en materia de Seguridad Nacional, Economistas y Juristas para integrar un equipo interdisciplinario que estableciera las bases del Gasto Militar en nuestro país, sino que además se tendría que involucrar a este tipo de equipo en el proceso de implementación o concreción de los objetivos planteados, a fin de que éstos sean evaluados con base en indicadores que se puedan hacer públicos y la sociedad en su conjunto tome conciencia de la importancia que las actividades del Instituto Armado traen no sólo a las áreas más marginadas del país, sino a la nación en su conjunto; es decir, aplicar los principios generales de la elección pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO TRES.

LA PLANEACIÓN DEL GASTO MILITAR COMO PARTE ESENCIAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

3.1.- El Gasto Público en México.

Tomando como base el Segundo Informe de Gobierno del Titular del Poder Ejecutivo del 1 de septiembre de 2002, podemos acudir al anexo estadístico del apartado orden y respeto, para efectuar un análisis del gasto programado y ejercido por las Fuerzas Armadas, así como en general del Gasto destinado a la Administración Pública Centralizada y el incremento que éste ha tenido dentro de los rubros estimados como prioritarios.

Por ejemplo, en el rubro de labor social las Fuerzas Armadas cuentan con los conceptos de servicios médicos otorgados, dosis de biológicos aplicados, escuelas reparadas, escuelas reparadas, así como protección y mejoramiento del medio ambiente, en los que se aprecia un incremento constante de las actividades realizadas, con excepción de los años de conclusión de administración federal en la que las acciones se enfocan primordialmente en materia de seguridad de instalaciones vitales y mantenimiento de seguridad en eventos electorales.

CUADRO DOS.

Labor social de las Fuerzas Armadas.

Año	Servicios médicos otorgados			Dosis de biológicos aplicados			Escuelas reparadas			Protección y mejoramiento del medio ambiente							
	Total	SEDENA	SEMAR 1/	Total	SEDENA	SEMAR 1/ 2/	Total	SEDENA	SEMAR 1/	Secretaría de la Defensa Nacional			Secretaría de Marina 1/				
										Árboles producidos (Miles) 3/	Árboles plantados (Miles)	Operaciones realizadas	Liquidos (Millones de litros)	Séculos (Toneladas)	Árboles plantados (Miles) 4/		
1980	10 323	10 323		8 412	8 412		936	936			6 214						
1985	28 210	28 210		56 511	56 511		2 306	2 306			5 150	7 300					
1990	371 183	344 441	26 742	726 999	718 418	8 581	4 588	4 588			4 885	6 278	7.5	756	2 000		
1991	334 945	325 854	9 091	478 327	472 696	5 631	3 294	3 294			85	6 648	6.0	6 979	3 000		
1992	317 566	309 484	8 082	497 496	494 296	3 200	4 481	4 481			2 864	6 079	4.0	8 741	4 000		
1993	494 243	482 870	11 373	591 811	584 168	7 643	4 342	4 342			87 000	3 444	5 960	2.7	9 840	3 000	
1994	26 791	20 831	5 960	173 164	169 484	3 680	5 206	5 206			98 000	90	11 412	2.3	290 885	4 000	
1995	455 418	449 664	5 754	213 028	112 099	100 827	8 105	8 105			78 388	41 511	8 110	2.8	10 282	181	
1996	182 005	158 672	23 333	788 755	718 617	98 838	8 553	8 821	32	140 100	81 848	8 719	3.0	7 788	30		
1997	214 077	111 837	102 240	484 293	378 452	104 841	8 216	7 952	264	150 000	98 000	7 079	1.1	11 510	48		
1998	334 875	279 410	55 465	749 538	616 841	132 697	8 030	7 821	108	103 344	100 341	7 148	1.2	4 245	22		
1999	173 058	123 702	49 356	690 282	611 983	78 299	8 909	8 787	112	129 000	103 000	6 616	148.0	2 308	0.8		
2000	68 893	30 130	38 763	749 384	701 087	48 297	8 686	8 583	103	133 385	81 900	6 268	0.6	5 301	0.2		
2001	275 711	249 277	26 434	740 662	672 687	67 995	4 828	4 351	177	116 300	44 781	5 895	1.0	8 873	2.3		
2002 5/	271 298	249 875	21 423	389 273	347 582	41 691	1 363	1 177		45 227	28 508	4 008	0.4	8 655	1.7		

1/ La información se reporta a partir del año en que se inició su registro.

2/ A partir de 1995 se incluyen las dosis de biológicos aplicados en las Semanas Nacionales de Salud.

3/ La información se reporta a partir del año en que se inició la producción de árboles en los viveros militares.

4/ La disminución de árboles plantados a partir de 1995 se debe a la cantidad de árboles asignada a la Secretaría de Marina-Armada de México a través del Programa Nacional de Reforestación.

5/ Cifras estimadas al mes de agosto.

Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina.

Fuerzas Armadas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El caso de auxilio a la población en casos de desastres está sujeto a condiciones imprevisibles, sin embargo, al considerarse una actividad cíclica, se mantiene una constante en cuanto a personal disponible y material destinado para hacer frente a las contingencias, sin que haya sido esto motivo para que en años como 1998 o 1999 no se haya hecho frente a actividades tan graves y constantes como fueron los sismos o las inundaciones.

CUADRO TRES.
Auxilio a la población en casos de desastre ^{1/}

Concepto	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^{2/}
FENÓMENOS ATENDIDOS															
Ciclones y huracanes															
SEDENA															
SEMAR	2	1	3	0	5	3	2	4	5	3	4	2	1	2	4
Sismos															
SEDENA	1	2	2	6	0	0	0	3	0	1	115	58	0	0	0
SEMAR								0	0	0	0	0	0	0	0
Inundaciones															
SEDENA	21	14	19	36	189	282	80	0	0	0	1	241	38	110	19
SEMAR								0	0	3	10	11	9	3	0
Incendios forestales															
SEDENA	59	29	46	172	112	197	142	485	658	336	3 311	1 430	1 529	930	1 021
SEMAR			6	3	12	4	2	3	26	18	80	84	17	42	40
EFFECTIVOS PARTICIPANTES															
SEDENA	18 720	88 355	21 675	20 325	18 620	25 750	31 000	38 640	51 298	40 654	158 369	42 338	69 485	48 628	38 289
SEMAR									5 170	5 219	7 545	4 640	4 437	1 864	
PERSONAS AUXILIADAS															
SEDENA	4 320	190 550	25 301	21 228	15 385	27 600	25 378	35 983	41 017	50 223	200 644	89 121	85 395	51 318	4 105
SEMAR			527	101	107	86	281	10 654	982	5 923	20 289	15 649	1 904	3 258	0
APOYOS PROPORCIONADOS															
Consultas médicas															
SEDENA	2 300	54 780	4 100	3 801	2 522	6 420	5 483	2 231	5 381	23 569	19 118	54 646	15 348	18 704	40
SEMAR										12 972	11 808	13 616	59	15	0
Agua potable (Millones de litros)															
SEDENA	1 280	1 472	1 664	1 361	1 118	1 480	1 545	1 090	861	712	775	1 007	1 066	8 866	0
SEMAR										2	3	1	0	1	0
Raciones alimenticias															
SEDENA	11 199	27 300	14 040	10 713	4 500	17 424	16 265	123 914	28 106	181 048	644 224	2766 065	315 404	645 070	16 303
SEMAR															
Despensas															
SEDENA															
SEMAR										10 182	447	25 311	5 554	23 240	0
OPERACIONES REALIZADAS POR LA SEMAR ^{3/}															
	11 748	2 319	2 678	2 829	2 647	2 610	2 260	1 551	2 286	2 189	2 488	3 882	2 845	1 621	

^{1/} La variación de las cifras en algunos años depende del número y tipo de siniestros. La información de la SEMAR se reporta a partir del año en que se inició su registro.

^{2/} Cifras estimadas al mes de agosto.

^{3/} Se refiere a operaciones de auxilio, búsqueda, rescate y apoyo logístico. El incremento observado en 1985 se debe al sismo ocurrido en ese año.

Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina.

El combate al cáncer mundial denominado narcotráfico queda muy de manifiesto en las estadísticas en las que el empeño de las misiones de las fuerzas armadas coudyuvando en el esfuerzo nacional de la Procuraduría General de la República y de la Policía Federal Preventiva en una labor preventiva y de erradicación de la siembra, cosecha, tráfico y venta de drogas en territorio nacional que en un porcentaje respecto del esfuerzo nacional nos deja claro que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en los rubros de erradicación, aseguramientos y detenidos, más del cincuenta por ciento es gracias a los institutos armados.

CUADRO CUATRO.

Participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico (Porcentaje respecto al esfuerzo nacional)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^{1/}
ERRADICACIÓN (Hectáreas)													
Marihuana	61.4	69.3	72.7	71.6	63.0	73.3	72.2	72.3	74.4	78.9	78.8	75.5	67.5
Amapola	59.0	59.0	66.5	66.8	61.7	61.8	76.7	73.1	73.9	77.1	74.8	71.5	68.7
ASEGURAMIENTOS													
Cocaína (Kilogramos)	4.7	4.1	13.9	40.8	28.8	31.3	28.8	33.9	55.4	61.4	49.2	78.2	55.0
Marihuana (Toneladas)	26.9	41.5	34.3	27.9	29.0	35.0	42.2	42.4	49.7	51.0	65.8	67.4	66.2
Veículos	9.7	6.3	5.5	6.2	6.2	7.2	16.6	17.2	18.5	18.9	17.4	22.1	30.6
Aeronaves	13.6	15.0	30.8	6.3	15.4	22.2	50.0	41.2	68.2	41.7	45.5	75.7	25.0
Embarcaciones	47.1	75.0	40.0	50.0	50.0	52.3	71.9	74.8	85.4	76.1	76.6	87.1	94.6
Plata clandestinas							100.0	96.7	100.0	98.1	100.0	100.0	98.8
Armas	60.9	83.3	78.7	74.5	74.9	78.8	77.8	59.4	47.9	38.7	43.9	37.2	37.2
DETENIDOS	6.8	6.2	2.7	3.1	16.3	16.9	16.8	16.8	17.4	19.7	11.8	14.4	19.6

^{1/} Cifras preliminares al mes de junio.

Fuente: Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, Procuraduría General de la República.

Como parte de la Política Nacional de impedir que el territorio mexicano se convierta en ruta de actividades ilícitas como es el tráfico de drogas y de personas, el instituto armado ha tenido un incremento sustancial de sus operaciones en materia de protección y vigilancia del territorio nacional, mismas que se ven reflejadas en los datos anteriormente especificados.

CUADRO CINCO.

Protección y vigilancia del territorio nacional

Año	Operaciones realizadas			Distancias recorridas					
	Total	SEDENA	SEMAR	SEDENA (Miles de kilómetros)			SEMAR		Kilómetros (Miles) ^{2/}
				Via terrestre	Via aérea	Via marítima ^{1/}	Miles náuticas navegadas (Miles)	Miles náuticas voladas (Miles)	
1985	19 739	2 414	17 325	5 465	1 720		870	634	1 350
1990	8 105	2 439	5 666	5 740	1 933		755	730	438
1991	8 973	2 536	6 437	6 080	1 990		819	686	462
1992	9 917	2 586	7 331	6 240	2 105		824	682	625
1993	9 626	3 016	6 610	6 780	2 180		823	690	635
1994	12 109	8 049	6 060	6 900	2 300		877	756	711
1995	17 122	8 841	8 481	10 300	3 500		1 318	1 278	653
1996	22 410	12 344	10 066	10 400	3 600		1 487	1 080	944
1997	24 349	13 636	10 713	16 100	5 900		1 461	1 715	1 420
1998	23 521	12 434	11 087	15 400	5 500	480	1 372	1 880	1 230
1999	24 034	12 125	11 909	14 400	5 100	6 531	1 499	2 008	1 605
2000	34 701	19 781	14 920	15 665	4 528	1 352	1 566	2 295	2 180
2001	303 950	292 010	11 940	19 480	8 030	2 530	1 635	2 801	1 420
2002 ^{3/}	158 729	149 524	9 205	21 844	3 964	646	976	1 362	817

^{1/} De 1985 a 1996 no se efectuaron patrullajes marítimos, en virtud de que en esas fechas no se contaba con los medios para realizarlos.

^{2/} Kilómetros recorridos vía terrestre.

^{3/} Cifras estimadas al mes de agosto.

Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, el proceso de preparación y capacitación de personal es un esfuerzo constante y creciente en un porcentaje del 100% inclusive como se ve en el cuadro correspondiente en el que el número de recursos humanos resultado de la preparación en planteles militares se ha incrementado.

CUADRO SEIS.

Recursos humanos y profesionalización de los miembros de las Fuerzas Armadas

Año	Recursos humanos			Egresados de los planteles militares y navales							Becas otorgadas		
	Total	SEDENA 1/	SEMAR 2/ 3/	Total	SEDENA			SEMAR			Total	SEDENA	SEMAR 2/
					Formación 4/	Especialización	Capacitación	Formación 4/	Especialización	Capacitación			
1980	102 975	102 975		5 770	1 740	76	2 990	300	32	632	29	29	
1985	158 651	124 497	34 154	8 592	2 550	216	3 044	191	79	512	33	33	
1990	192 994	151 178	41 816	10 275	3 857	248	3 589	242	136	2 206	183	183	
1991	198 955	155 218	43 737	9 642	3 539	214	4 145	298	165	1 278	223	223	
1992	203 829	157 142	46 687	10 051	4 147	249	4 225	199	113	1 138	161	161	
1993	210 241	162 169	48 072	13 785	5 114	237	5 619	185	95	2 535	77	77	
1994	216 943	168 773	48 170	12 038	4 812	276	5 056	255	156	1 683	80	80	
1995	225 050	171 952	53 128	11 251	4 142	242	3 842	86	184	2 955	455	180	275
1996	232 166	179 038	53 128	12 158	4 823	665	4 271	100	148	2 151	1 150	689	481
1997	236 575	182 328	54 247	16 302	5 241	357	9 506	100	141	957	1 930	975	955
1998	235 894	182 328	53 566	18 355	6 130	486	9 891	161	159	2 416	1 558	801	757
1999	237 301	182 329	54 972	18 069	6 350	396	9 031	124	124	2 044	1 755	561	1 194
2000	237 552	182 329	55 223	25 896	3 529	406	18 546	112	144	3 159	1 158	244	914
2001	234 308	185 143	49 165	25 041	8 162	4 173	10 790	180	196	1 550	439	346	83
2002 5/	240 789	185 143	55 646	9 609	1 703	574	8 965	18	438	913	373	227	146

1/ De 1994 a 2000, cifras actualizadas por la dependencia responsable.

2/ La información se reportó a partir del año en que se inició su registro.

3/ Corresponde al número real de plazas ocupadas y pagadas durante el ejercicio correspondiente. Cifras actualizadas por la SEMAR, con objeto de guardar congruencia con las cifras registradas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

4/ Se refiere a las escuelas a nivel licenciatura y técnico profesional.

5/ Cifras estimadas al mes de agosto.

Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina.

Una vez que se ha determinado la importancia de lo que la función de las Fuerzas Armadas corresponde a la nación, es relevante analizar los aspectos presupuestarios que han determinado el rumbo de nuestro país.

El gasto programable del sector público de nuestro país, por ejemplo, en el rubro de Soberanía del territorio nacional, ha tenido un incremento anual poco significativo, en el año 2000, se programaron 25,843.8 millones de pesos y en el 2001 27,479.9 millones de pesos, lo que corresponde a un incremento del 10.82 por ciento del presupuesto asignado al rubro, aun y cuando las operaciones de protección y vigilancia del territorio nacional tuvieron un incremento del 800 por ciento y la preparación y capacitación del personal militar tuvo un incremento del

100% para poder hacer frente a las crecientes necesidades y ser congruentes con las políticas nacionales de la administración federal.

CUADRO SIETE.

Estructura del gasto programable en clasificación funcional 1/

Estructura del gasto programable en clasificación funcional 1/
(Porcentajes)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL	38.2	44.3	48.9	51.5	52.7	53.5	52.9	52.9	57.9	60.9	60.7	61.9
Educación	15.6	17.3	20.1	22.9	23.3	23.9	23.4	21.8	24.7	24.7	24.2	25.1
Salud	17.4	19.9	20.4	21.1	13.8	14.0	13.0	13.4	14.7	15.5	14.3	14.4
Seguridad social	0.6	0.9	0.9	0.2	0.6	7.8	8.1	10.0	10.5	13.4	14.4	13.7
Laboral	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Abasto y asistencia social	0.6	1.4	1.9	1.6	1.8	2.2	2.5	1.7	1.6	1.4	1.3	1.4
Desarrollo regional y urbano	3.7	4.9	5.5	5.9	6.8	5.2	5.4	5.0	6.0	5.7	6.2	7.0
FUNCIONES PRODUCTIVAS	52.3	44.9	41.8	38.9	36.1	35.8	37.9	35.9	31.4	27.1	25.8	25.9
Desarrollo agropecuario	11.1	7.3	8.2	8.9	8.9	7.1	6.7	5.3	5.0	3.7	3.5	3.7
Energía	33.6	29.3	28.4	22.4	19.9	22.4	23.7	21.0	21.5	19.4	19.0	19.2
Comunicaciones y transportes	5.5	6.2	5.7	5.8	6.2	5.0	5.8	6.5	4.0	3.4	2.8	2.1
Otros servicios y actividades económicas	2.1	2.1	1.3	1.1	1.0	1.1	1.0	1.0	0.8	0.6	0.5	0.9
FUNCIONES DE GESTIÓN GOBERNAMENTAL	9.4	10.8	9.6	10.4	11.2	10.9	10.4	12.1	10.7	12.0	13.5	12.2
Legislación	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
Impartición de justicia	0.4	0.5	0.5	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.9	1.1	1.2	1.6
Organización de los procesos electorales	-	0.9	0.8	1.0	1.0	0.5	0.5	1.0	0.5	0.5	1.0	0.6
Procuración de justicia	0.4	0.4	0.5	0.7	0.7	0.7	0.8	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6
Soberanía del territorio nacional	3.1	3.2	3.4	3.5	3.9	3.6	3.8	3.5	3.2	3.2	3.0	2.9
Gobierno	5.2	5.5	3.9	4.2	4.2	4.5	3.8	4.8	4.2	4.8	6.1	4.9
Medio ambiente y recursos naturales	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.6	0.7	1.4	1.0	1.3	1.2	1.1
Protección y promoción de los derechos humanos												n.s.

1/ La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.
n.s. No significativo.
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El gasto primario del Sector Público Presupuestario, tuvo un incremento similar al del gasto programable como consecuencia, ya que del estudio estadístico se desprende que de 122, 060.7 millones de pesos del año 2001, éste se incrementa a 141,242.0 millones de pesos en 2002 lo que equivale al 15.72 por ciento aproximadamente, sin que ello implique que los programas sociales como aquellos en los que se encuentran empeñadas las fuerzas armadas se hayan visto suspendidos o recortados.

CUADRO OCHO.

Gasto programable del sector público presupuestario en clasificación funcional ^{1/}
(Millones de pesos)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	117 922.1	148 879.1	179 266.2	209 967.2	249 486.8	299 423.6	463 469.3	528 123.9	606 863.0	711 228.2	658 286.0	937 213.0
Funciones de desarrollo social	44 771.4	68 994.1	87 166.8	108 896.6	139 891.7	188 248.1	218 111.7	274 796.5	347 511.0	433 375.1	518 239.9	586 502.0
Educación	18 229.8	25 821.2	35 888.7	47 221.5	58 112.1	69 554.8	94 393.5	114 090.9	148 507.0	178 666.6	207 006.4	235 137.2
Salud	20 374.4	28 579.7	36 336.5	43 708.6	54 487.6	60 557.3	82 631.4	71 003.7	68 017.6	110 120.9	122 041.6	135 463.2
Seguridad social	712.6	877.7	1 377.5	383.7	16 953.9	22 556.4	32 826.7	52 875.9	63 336.0	95 014.6	123 398.0	128 933.2
Laboral	206.7	283.9	318.5	371.2	752.0	1 150.7	727.3	1 720.7	1 902.8	2 277.3	2 652.2	2 850.0
Abasto y asistencia social	921.2	2 118.5	3 392.9	3 360.6	4 383.4	6 433.6	10 267.0	6 909.6	6 475.5	10 067.9	10 823.2	12 766.7
Desarrollo regional y urbano	4 323.7	7 313.1	9 846.4	11 652.9	16 902.7	14 996.3	21 688.8	28 355.7	38 272.1	40 195.8	53 276.5	65 561.0
Funciones productivas	61 306.5	66 810.2	74 807.8	78 722.2	90 868.8	103 403.4	149 342.8	186 332.4	186 873.7	192 646.8	226 466.8	242 615.9
Desarrollo agropecuario y pesca	13 042.4	10 818.4	14 540.2	18 156.5	22 243.4	20 862.3	27 132.1	30 247.6	30 247.6	28 644.4	29 827.8	34 891.5
Energía	39 362.9	43 981.7	47 135.7	46 253.1	49 673.5	63 197.5	98 867.4	110 835.3	129 079.6	138 261.0	162 443.4	180 211.7
Comunicaciones y transportes	6 415.7	9 212.1	10 078.2	11 923.9	15 577.1	14 491.3	22 778.9	44 942.1	24 209.2	24 035.5	23 569.1	19 472.2
Otros servicios y actividades económicas	2 479.5	3 198.0	2 253.5	2 346.7	2 571.8	3 052.3	3 866.2	5 352.8	5 037.3	3 906.9	4 628.5	7 821.4
Funciones de gestión gubernamental	11 836.2	18 874.8	17 896.1	21 546.6	27 823.0	31 771.1	41 995.2	64 496.3	64 496.3	85 004.3	118 577.3	114 096.0
Legislación	209.2	292.0	498.4	649.5	933.9	1 055.2	1 518.4	2 059.9	2 417.2	3 236.5	3 791.4	4 405.7
Impartición de justicia	443.5	682.6	986.6	1 220.1	1 650.7	1 953.0	2 782.5	3 870.1	5 413.8	7 875.3	10 538.9	15 238.9
Organización de los procesos electorales	-	1 194.6	1 395.8	1 973.9	2 479.0	1 313.9	2 167.3	3 160.4	3 160.4	3 512.8	8 238.7	5 218.0
Procuración de justicia	510.3	601.2	869.3	1 506.9	1 831.0	2 064.9	2 828.4	2 898.6	3 022.7	4 064.8	4 508.7	5 526.7
Soberanía del territorio nacional	3 580.6	4 807.7	6 010.8	7 211.4	9 833.5	10 367.8	14 836.5	18 253.0	19 469.0	22 908.2	25 843.8	27 479.9
Gobierno	6 115.5	8 191.9	7 034.9	6 683.0	10 473.7	13 169.2	15 427.3	24 148.3	34 351.8	25 142.3	52 328.3	45 479.8
Medio ambiente y recursos naturales	191.0	304.8	321.3	321.7	821.2	1 847.1	2 934.8	7 397.0	5 872.9	9 254.9	10 327.9	10 361.1
Protección y promoción de los derechos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	385.9

^{1/} En 1998 se incorporó por primera vez la clasificación funcional del gasto programable. La información de años anteriores se clasificó utilizando los criterios del planeamiento actual. Las cifras de 2000 se adecuaron a la metodología aplicada en 2001 para el neteo de las cuentas apenas, a fin de mostrar de manera más clara los gastos inherentes a las actividades de las entidades de control presupuestario directo.
Fuente: De 1990 a 1997, Unidad de Política Presupuestaria; de 1998 a 2001, Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En el Cuadro relativo al Fondo de desastres anexo del informe de gobierno citado, observamos en forma alarmante que no existe asignación alguna a los institutos armados, a pesar de que las actividades han quedado claras en el apoyo a la población civil en diversas contingencias, las cuales son cubiertas con el presupuesto asignado para actividades distintas de las fuerzas armadas, tomando la posibilidad que el Presupuesto de Egresos de la Federación les concede poder transferir fondos de las diversas partidas de su presupuesto sin necesidad de autorización previa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fondo de Desastres Naturales: gasto federal asignado por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y por gobiernos de entidades federativas 1/
CUADRO NUEVE.

(Millones de pesos)

Concepto	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002 2/
TOTAL 3/	891.9	2 829.9	2 266.8	8 966.8	1 991.3	992.9	794.9
Secretaría de Gobernación		7.2	19.7	13.2	56.0	20.0	1.6
Secretaría de la Defensa Nacional				8.6	26.0	29.2	
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	215.1	484.3	197.6	906.0	74.6	12.9	170.8
Secretaría de Desarrollo Social							
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	3.1		259.1	56.2	136.1	84.4	3.1
Secretaría de Agricultura, Ganseria, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	214.3	344.1	445.1	254.2	109.1	144.2	5.7
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	33.0	570.0	908.2	2 447.0	219.7	184.3	191.2
Secretaría de Educación Pública		118.7	128.8	876.6	2.7	5.7	12.0
Secretaría de Salud				181.8		6.5	
Comisión Nacional del Agua				1 210.3	958.4	213.2	294.4
Comisión Federal de Electricidad	395.5	921.3	1 080.3	850.9			
Instituto Mexicano del Seguro Social			32.7	71.0			
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado			7.2				
Sistema de Desastres COMASUPO, S.A. de C.V.			93.4	81.1			
Fondo Nacional de Fomento al Turismo		21.5					26.0
Gobiernos de las entidades federativas 4/		50.0	81.7				

1/ Se refiere a los recursos que la Comisión Interseccional de Gasto Financiamiento recomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizar a diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y directamente a gobiernos de entidades federativas.

2/ Cifras al mes de junio.

3/ Los saldos de los meses agregados pueden no coincidir con la suma de sus componentes como resultado del redondeo de las cifras.

4/ Se refiere a los recursos autorizados por los estados de Coahuila en 1997 y en Baja California en 1998.

Fuente: Secretaría Técnica de la Comisión Interseccional de Gasto Financiamiento.

Quando llegamos al análisis del Gasto neto devengado del Sector Público Presupuestario observamos que las sumas son por demás relevantes como puede ser de 1'327,188.1 millones de pesos en 2001 y de 1'463,334.3 millones de pesos en 2002, que equivale al 10.25 por ciento aproximadamente de incremento de un año a otro, pero tales cantidades incluyen los recursos otorgados a programas tales como de apoyo a ahorradores y deudores de la banca, lo que lleva a incrementos de presupuesto que no se ve reflejado en apoyo directo o infraestructura para la totalidad de los sectores de la sociedad.

CUADRO DIEZ.

Gasto neto total del sector público presupuestario 1/
 (Millones de pesos)

Año	Gasto neto total 2/	Costo financiero del sector público 3/	Total	Gasto programado			Participaciones a entidades federativas y municipios	Estimados Recaudos 6/	ADEFAS
				Total 5/	Corrientes	De capital			
1980	1 451.0	143.4	1 298.4	1 159.9	698.8	473.2	97.0	38.1	
1985	16 093.9	5 779.1	12 264.7	10 872.9	7 748.9	2 823.7	1 336.3	344.7	
1990	200 776.7	87 241.9	141 834.8	117 922.1	89 319.1	27 804.0	20 757.5	2 295.2	
1991	227 728.1	48 260.4	179 467.7	148 876.5	111 318.6	37 562.5	28 951.3	2 915.3	
1992	258 813.0	43 123.3	219 709.7	178 586.3	127 328.2	40 536.0	33 143.8	4 271.9	
1993	284 283.2	35 319.9	259 963.3	206 991.2	161 306.5	45 878.7	37 561.6	6 340.0	
1994	327 929.1	34 744.1	293 065.0	249 486.9	193 111.2	56 389.3	41 963.2	1 797.0	
1995	426 724.8	83 821.2	346 903.6	299 423.9	228 773.3	80 850.3	48 116.3	6 830.7	
1996	587 421.9	109 800.1	477 621.7	403 499.8	308 923.9	94 825.8	70 840.7	3 931.6	
1997	755 815.9	123 815.8	632 000.1	529 123.9	418 172.5	111 951.4	94 829.4	8 347.3	
1998	830 486.9	108 911.5	721 575.4	600 863.8	460 261.0	113 489.9	113 879.3	7 414.1	
1999	1 022 094.3	163 711.7	858 382.6	711 229.2	581 248.1	129 983.1	140 879.9	9 699.4	
2000	1 243 128.6	201 015.0	1 042 113.6	856 296.9	713 919.1	141 266.9	178 136.2	4 982.4	
2001	1 327 188.1	168 080.9	1 159 107.2	937 213.9	779 182.8	158 022.3	196 931.2	6 982.4	
2002 7/	1 463 334.3	206 411.3	1 256 923.0	1 026 569.8	879 001.0	147 548.8	218 182.8	11 179.3	

1/ Se incluye el pago de Arrendos de Ejercicios Federales Amortados a fin de facilitar la implementación de cifras con el Presupuesto de Egresos de la Federación. Las cifras de 2000 se adecuaron a la metodología utilizada en 2001 para el resto de las cuentas anuales, a fin de facilitar de manera más clara los gastos asignados a las actividades de las entidades de control presupuestario directo.

2/ La suma de los partidas puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

3/ Hasta 1994 correspondía el pago de intereses corrientes y gastos de la deuda. A partir de 1995 incluye los recursos de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. A partir de 1996 se incluye el pago de intereses corrientes.

4/ Resulta de restar al gasto neto devengado el costo financiero del sector público.

5/ Para 1996 contempla el 722.1 millones de pesos del Fondo para el Financiamiento de las Municipalidades y del Distrito Federal.

6/ Se refiere a los estimados fiscales que tienen efecto presupuestario. En 1995 y a partir de 1999 no se reportaron datos por parte de los estados.

7/ Cifras del presupuesto autorizado por el honorable Congreso de Diputados.

Fuente: De 1980 a 2001, Cuentas de la Hacienda Pública Federal. Para 2002, Presupuesto de Egresos de la Federación.

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

Gasto Público

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

Por lo anterior, afirmo que el análisis del gasto militar en nuestro país no ha sido motivo de un adecuado seguimiento, derivado tal vez de un proceso de politización de las necesidades nacionales y que impiden tratar con la seriedad debida aspectos como los aquí señalados, el hecho de permitir que se tenga que acudir a estrategias poco ortodoxas como son creación de fideicomisos, aportaciones y transferencias para poder cumplir con las misiones encomendadas a las fuerzas armadas o su disminución real del poder adquisitivo por la falta de incremento de percepciones provoca que la transparencia de su función y la efectividad de su labor se vea en peligro, con el gran riesgo que ello implica para la Seguridad Nacional.

3.2.- Las limitaciones del análisis del Gasto Militar

El gasto público militar (GPM) ha sido poco analizado en América Latina y el Caribe, principalmente por razones de orden político, ya que esta información se ha considerado de naturaleza reservada y su acceso ha sido limitado. Además, falta información sobre adquisiciones de armas, no por falta de éstas sino porque dicha información es considerada de carácter estratégico. Por tanto, existe poca transparencia en su análisis, en el aspecto contable y presupuestario, como en sus efectos sobre la asignación de los recursos y el proceso de la seguridad. Lo que despierta suspicacias por parte de las corrientes sociales representadas en los parlamentos nacionales.

Por otra parte, las bases de datos disponibles provenientes de las Naciones Unidas, del Fondo Monetario Internacional, del Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo, del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres o del Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas de París, usan criterios distintos para determinar el gasto militar, ya que las realidades y necesidades de los diversos países resultan en cierto punto incomparables, que provocan diferencias significativas entre los diversos cálculos, dificultando aún más su estudio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, a nivel internacional las condiciones en el tratamiento de este tema han empezado a cambiar, y han sido precedidas por esfuerzos como el de la Comisión Independiente en Asuntos del Desarrollo Internacional, o más recientemente la Comisión para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica, las cuales han hablado claramente del gasto militar.

Con el fin de la guerra fría, a nivel internacional y con el incremento de la pluralidad en la integración del poder legislativo a nivel interno, esta tendencia a discutir el GPM se ha visto incrementada. El Fondo Monetario Internacional ha planteado que el gasto militar excesivo e innecesario es un gasto improductivo, tomando en consideración el final de la Guerra Fría, sin embargo, así mismo existen documentos del propio organismo que prueban que la disminución del gasto militar ocasiona una baja en el nivel económico de los países, ya que las actividades encomendadas a las Fuerzas Armadas las tiene que ejecutar el propio gobierno con el costo que ello implica al proceso de presupuesto a cargo del erario obtenido del impuesto de sus ciudadanos.

La Organización de los Estados Americanos ha aprobado diversas resoluciones en las que se plantean medidas conducentes al desarme regional. El Grupo de Río ha declarado su oposición a las carreras armamentistas en la región.

El tema de la seguridad regional ha sido debatido en diversos foros a los que asisten un importante grupo de oficiales superiores y civiles responsables de centros de estudios, planteándose con claridad que un mejor entendimiento sobre las necesidades de la defensa podría ser alcanzado a través de una mayor transparencia en la planeación de ésta y la preparación de sus presupuestos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.2.1.- Fuentes de información

Por la naturaleza confidencial de las actividades relacionadas con los gastos militares, es muy difícil obtener información sobre éstos, pues suelen hallarse "integrados" en diversas partidas, o dentro del presupuesto de diversas dependencias o fideicomisos públicos. Comúnmente falta información sobre adquisición de armas, o las partidas aparecen como conceptos generales: los hospitales militares como salud, las escuelas militares en educación, o subsidios a la industria de defensa como desarrollo económico.

Es frecuente que el gasto militar suele financiar actividades de naturaleza civil que deberían excluirse del rubro GPM, como es combate al narcotráfico, labor social y combate a contingencias naturales. Sin embargo, es importante incluir el GPM en los análisis del gasto público general y analizar su impacto, eficacia y eficiencia, tanto en el logro de sus objetivos como en el conjunto del gasto público. Se puede analizar desde una doble perspectiva: la defensa como un factor del desarrollo y su impacto indirecto en la economía.

Nuestro país no es la excepción de lo anteriormente señalado, existe una apreciación poco acertada de lo que el GPM significa, el presupuesto otorgado a las instituciones armadas resulta insuficiente para el cumplimiento de las misiones, éstas se llevan a cabo a través de la aplicación de recursos de Fideicomisos Públicos o de transferencia de recursos de diversas dependencias hacia la Secretaría de la Defensa Nacional, pero que contablemente son justificados por las dependencias de origen, lo que provoca poca transparencia sobre las funciones del Instituto Armado.

El límite de la asignación de presupuesto se encuentra contemplado en el artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación, ya que ahí se estipula cuáles serán los ingresos que percibirá la federación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en sus numerales, 1º, 2º 13, 14, 15 y 16 establece que las Dependencias de la Administración Pública Federal, no podrán

ejercer en su Gasto Público recursos que no se encuentren previstos en el presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en sus artículos 1º, 14, 15 y 16 refiere que el objetivo de dicha legislación se orienta a la revisión de la Cuenta Pública Federal, a fin de constatar la congruencia de los ingresos y los egresos de las Dependencias Federales, lo que en el caso particular de los Institutos Armados no sucede siempre; el carácter especial del sector Defensa, ha quedado connotado por el propio legislativo ya que en el Presupuesto de Egresos de la Federación, prohíbe las trasferencias de partidas para fines distintos, salvo las excepciones de las Secretarías de Marina y Defensa Nacional, ya que sus funciones son excepcionales.

El límite Político a la asignación de recursos resulta por momentos incongruente, no se autorizan incrementos a los presupuestos, se impone la obligación de reintegrar a la Tesorería de la Federación la totalidad de los ingresos obtenidos por cualquier concepto, pero sí se tiene que cumplir con las labores sociales, el combate al narcotráfico y cubrir las contingencias naturales a través de los planes de auxilio a la población civil, dando debido cumplimiento a la necesidad de otorgar sin interrupción el bien público de la Defensa.

3.3.- Impacto económico del gasto militar.

Se puede observar que los efectos del impacto del GPM en el desarrollo se observan, por ejemplo, en el número de puestos de trabajo creados por el GPM. El servicio militar no es de esencia una ocupación temporal mal pagada. Además, hablamos de factorías que pueden incrementar su producción para cubrir parte del mercado interno y así disminuir el saldo en la balanza de pagos de cuenta corriente al disminuir las importaciones de material bélico para cuerpos de seguridad, como ya se ha planteado con anterioridad, cierto es que el porcentaje del total de la población no resulta enteramente significativo, pero se trata de una de las tantas medidas que si se pudieran en marcha, pudieran auxiliar a la nación en la solución de sus problemas globales, habida cuenta que el efecto de su

actividad es multiplicador por el gran contacto que tienen con la población y sobre todo con la más marginada en forma directa y con los factores reales de poder a través de la prestación del bien público de seguridad, ya que ello hace que la riqueza se mantenga, se incremente y sobre todo se fomente.

El adiestramiento militar en países en desarrollo puede contribuir a mejorar el nivel educacional y la disciplina laboral en materia de eficiencia en el trabajo. Cabe preguntarse entonces si ésta (GPM) es la modalidad de gasto público más eficiente para lograr los objetivos deseados, o si el bien público educación ha podido obtenerse exitosamente hasta ahora mediante un gasto no militar, en su caso el incremento que tendría de aumentarse la base educacional en el ámbito militar y la repercusión social de la creación de técnicos profesionales capacitados con un verdadero espíritu de servicio.

3.4.- Diseño del gasto militar.

En forma general se tiene la concepción de que el GPM es un gasto público privilegiado, cuya discusión no es transparente y no se evalúa su impacto social. El ciudadano está poco informado del nivel y composición del GPM, por lo que no se puede decir que, a partir de la demanda por parte de la sociedad, se pueda determinar el nivel óptimo del GPM, lo que hace necesario entonces que se cuente con elementos lo suficientemente técnicos para que los encargados de la discusión de la composición del presupuesto nacional, estén en capacidad de evaluar concientemente la integración del GPM.

Es conveniente señalar que quienes precisan la magnitud y contenido del GPM utilizan otras lógicas además de la económica. En esto influye el interés corporativo de los sectores de poder político. Las demandas presupuestarias militares pueden subir por razones internas: avances tecnológicos que generan demandas de modernización en el sector bélico, o bien que los civiles y militares genuinamente conciban la milicia como un pilar de la democracia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por ejemplo, la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuenta con un procedimiento analítico que adopta una visión de acercamiento a la teoría de opción pública para analizar la relación entre el gasto militar y el gasto total del gobierno. Gastos para defensa o de la seguridad nacional, desde una perspectiva de los países y su región. La determinación del gasto militar se modela, entonces como un problema de optimización del gobierno. En detalle, la dirección política decide sobre ambos en relación directa al gasto total del gobierno (el tamaño del presupuesto) así como la mediación entre gasto militar y no militar.

La función de bienestar determinada por el gobierno es de la siguiente forma:

$$W = f(C, M, O, Z),$$

donde

C = es el consumo privado;

M = gasto militar;

O = gasto gubernamental no militar; y

Z = variables locales o estatales.

Las variables estatales o locales son las que determinan a la larga el nivel del gasto militar en relación con el gasto total del gobierno, así como el peso que los demás programas de gobierno tendrán en el ánimo social.

Con estos elementos los diferentes gobiernos especifican la integración de su presupuesto general tomando en cuenta las repercusiones y necesidades reales del gasto militar, pero si nos vamos al ámbito mundial, entonces nos damos cuenta que las variables a considerar son otras, como por ejemplo, el nivel de tensión mundial medido a través del número de pruebas nucleares, o en relación directa con el gasto militar de los países de la región, ya que ello quiere decir que se están armando y ha quedado claro que los medios pacíficos de solución de controversias en ocasiones no son eficaces.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el caso particular de México, tenemos la especial característica de compartir frontera con el país más poderoso bélicamente del mundo, en consecuencia, esos parámetros de medida internacional no son variables esenciales para medir la necesidad de gasto militar, pero si otros factores que además de los considerados por la Organización de los Estados Americanos, estimo apropiado observar para no simplificar en forma impropia la importancia de esta labor de Estado, que es integrar el presupuesto nacional.

"En algunos casos, existen pisos preestablecidos para el GPM a partir de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales. Es el caso de Chile, donde las Fuerzas Armadas tiene garantizado, por una ley de rango constitucional, un 10% de las ventas de la Corporación del Cobre. O el de Ecuador donde se ratificó en 1995 la destinación del 15% de los ingresos del petróleo a los militares hasta el año 2010." (www.sedena.gob.mx)

3.5.- El papel de las Fuerzas Armadas.

Los cambios habidos en el papel que desempeña el Estado en la estrategia de seguridad y desarrollo han llevado a examinar el logro de los fines con la menor cantidad de recursos, así como la consecución de los resultados deseados del gasto público, incluyendo en dichas evaluaciones el GPM, razón por la que debe ser hoy objeto de mayor análisis. Esto quiere decir que debe evaluarse si con el presupuesto solicitado se logrará el objetivo buscado, tomando en consideración que las misiones asignadas al instituto armado han aumentado y el presupuesto otorgado no se ha incrementado en una relación directa.

Reevaluar el papel de los gastos militares ha sido consecuencia del fin de la guerra fría y de hecho ha habido una reducción de este tipo de gasto. Por otra parte, la cada vez mayor compresión de la naturaleza del conflicto social, ya sea

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que se produzca dentro o entre las naciones, indica que no debe ser enfrentado por la vía de la represión armada. De tal manera que no se trata de que los conflictos tengan ahora un carácter menos militar, como se acostumbra decir sino que, aunque éstos sean mucho más graves que en el pasado, como es el caso de la pobreza o la delincuencia, el imperativo es que deben ser resueltos por medio de acertadas políticas en el ámbito económico, social, cultural e incluso militar. Agregado a esto, los procesos de integración han contribuido a descartar las hipótesis de enfrentamiento, poniendo en su lugar hipótesis de cooperación en los diferentes niveles ya sea entre las autoridades civiles y las militares o entre las diversas naciones.

De tal forma, las Fuerzas Armadas, no tienen únicamente funciones de carácter bélico, sino que coadyuvan a mejorar el nivel de escolaridad, incrementando la calidad de vida de los mexicanos, protegen la red de instalaciones vitales para el país, tienen la defensa y promoción de los recursos marítimos de la nación, investigan y desarrollan el proceso de producción de la industria militar y naval a fin de disminuir la dependencia del exterior, así como incrementar la seguridad nacional y bienestar familiar de los derechohabientes del personal militar, a través de investigación en el área de salud.

"Una muestra general de la supeditación al poder civil es el austero presupuesto castrense anualmente asignado, el cual por lo mismo requiere de una distribución racional" (Piñeyro, 1990: 280) y que no por ello disminuyen la actividad estratégica desempeñada por los militares de nuestro país.

La lealtad de las Instituciones armadas no se encuentra en entredicho, en los diversos actos cívicos que se efectúan y existe la intervención de los Altos Mandos se reitera la lealtad hacia el jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y las políticas por él implementadas, la capacidad de desempeño y espíritu de sacrificio se mantiene vivo en forma perenne como parte de la ideología del desarrollo de la función castrense.

3.6.- La Economía de la Defensa.

Los doctrinarios de la Guerra y la economía han observado el mismo fenómeno desde distintas perspectivas durante el transcurso del tiempo.

Para los doctrinarios de la guerra, el tener inactivo a un personal perteneciente a la fuerza armada es un desperdicio imperdonable, ya que la aplicación de los recursos se debe dar únicamente en la medida de las necesidades, de donde se aprecia la idea tan cercana con la definición de economía que se ha dado en diversos foros, la administración de los bienes limitados para hacer frente a las necesidades que pueden llegar a ser ilimitadas.

"De ello deriva el que parezca económicamente racional todo comportamiento que tienda a alcanzar un fin mediante el empleo del volumen mas reducido posible de recursos. Y, como enseñan los textos de economía, ello encierra dos problemas alternativos, uno de maximización y otro de minimización" (Viñas, 1984: 75)

Lo anterior significa que para poder llevar a cabo el cumplimiento de una misión, se hace necesario, no encontrar todos los satisfactores necesarios, sino el cubrir el mayor número de necesidades con el menor número de recursos disponibles, ya que su obtención es difícil y en caso de que se tuvieran el traslado haría penosas las jornadas.

Como queda claro, entonces el asignar recursos al sector de la defensa implica un costo de oportunidad de carácter relevante, toda vez que los fondos aplicados podrían ser utilizados para atender requerimientos de carácter alternativo y no menos importantes como la educación, la urbanización o la salud pública.

"Como es notorio, la actividad económica aborda cuando menos tres cuestiones esenciales, la de la producción, la asignación y la distribución. La primera alude a la determinación del abanico de bienes que deban ser

producidos, la segunda a la utilización de los recursos escasos entre líneas de producción alternativas y la tercera hace referencia los receptores y beneficiarios de dicha producción." (Viñas,1984:76)

Para lograr lo anterior, se hace necesario, entonces el determinar la importancia del concepto de seguridad y la necesidad de éste, es decir, qué tan sacrificable puede ser para los otros medios de producción, o los mercados del país el que no cuenten con las garantías de una producción sin sobresalto y tranquilidad de distribución.

No podemos soslayar el hecho de que en la actualidad el proceso tecnológico y de globalización, ha dejado atrás el concepto tradicional de la guerra, pero esto no significa que el bien denominado seguridad no tenga demanda, sino que se ha transformado el tipo de seguridad requerida y las fuerzas armadas han evolucionado hacia una estrategia de preparación para cumplir con las misiones de la paz y del respeto a los derechos fundamentales, como queda establecido en el texto del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, presentado por el Jefe del Poder Ejecutivo.

De tal manera, el problema de la asignación resulta ser el más importante en la actualidad para la mayoría de los Estados del orbe, ya que el determinar quiénes serán los beneficiarios queda claro desde el momento en que tenemos bien definidas las misiones que las Fuerzas Armadas desempeñan.

"La determinación de las relaciones que se establecen entre el sector civil y el no civil de la economía es el segundo gran problema al que tratan de dar solución los teorizantes de la economía de la Defensa." (Viñas,1984: 77)

Cabe hacer mención que actualmente y derivado de las diversas incursiones militares que los países expansionistas han hecho, el nivel social del medio militar ante la población civil esta bastante deteriorado, en consecuencia,

cuando se propone aumentar la asignación de los recursos para dicho sector el recelo y la desconfianza nace casi en forma inmediata, sin siquiera colocar en una balanza si el incremento en el producto final seguridad tiene mejores consecuencias que la inversión de dichos fondos en planes que solo beneficiaran a sectores determinados y no a la totalidad de la población.

Muchos han sido los estudios elaborados en países desarrollados en que se analiza la relación que existe entre los elementos que integran las fuerzas armadas como son personal, material, organización y su rentabilidad económica dentro de la producción globalizada de la nación, siendo conveniente en este momento señalar algunos ejemplos que resultan importantes, en los Estados Unidos de América, el cuerpo de investigadores militares ejecutan una serie de trabajos que si bien en primera instancia tienen una finalidad estratégica militar en forma alterna cuenta con aplicación social, sin que sea necesario indicar en forma exacta cuántas aplicaciones en el campo de la medicina o el campo deportivo han tenido los fondos destinados a investigación castrense, por otro lado, en Brasil, encontramos un sistema de interrelación muy complejo entre el medio de producción privado y el gubernamental a través de empresas de participación estatal en que las fuerzas armadas forman parte importante, ya que los proyectos elaborados son de carácter interdisciplinario y con la experiencia y disciplina del personal militar el cual interviene en forma activa en la producción industrial de su país, siendo uno de los países latinoamericanos que mayor avance ha tenido en el mercado internacional de armamento, llegando incluso a ser una molestia para los grandes acaparadores de dicho mercado como lo son China, Israel, Estados Unidos y Rusia, sin que México haya podido aplicar un modelo similar, por razones políticas más que económicas.

Por ejemplo, se pueden encontrar también estudios en los que se relaciona directamente el progreso económico de las naciones en su interrelación con la economía del sector castrense, toda vez que la población participa activamente en su funcionamiento y el efecto multiplicador en cuanto a desempeño de

aprovechamiento de seguridad interior y exterior, se traduce en un menor costo riesgo-país y en un incremento sustancial de nivel de personas empleadas y prestación de labor social a favor del total de la población.

La distribución de los recursos hacia el interior de las fuerzas armadas debe ser en forma centralizada, a fin de que exista una unidad en el establecimiento de prioridades, de tal forma, será posible el poder determinar el tipo de material con que debe contar el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, de acuerdo con las diversas misiones que le han sido encomendadas y los posibles escenarios a los que se enfrentara durante un determinado plazo de tiempo, así como las posibilidades de sustitución de un material especializado por algún otro que tenga más de una aplicación.

En muchos casos, es necesario que no sólo se estime las necesidades de carácter interno, sino que en ocasiones dependiendo de las características de la política exterior en un país debe contemplar aun la aplicación de recursos para atender necesidades internacionales, por ejemplo en nuestro país, importancia relevante ha tenido la aplicación de recursos para hacer frente a desastres naturales en otras naciones con que México tiene relaciones diplomáticas.

No debemos llegar a la ilusión de simplicidad y dejarnos llevar por la formación profesional, ya que es posible el confundir dependiendo de la responsabilidad otorgada, la efectividad o eficiencia económico administrativa con la efectividad o eficiencia de combate, siendo lo recomendable el que se otorgue un equilibrio entre ambas y se dé como piedra angular de todo estudio el que se especifique en forma clara cuáles son las necesidades a cubrir y el límite de los recursos disponibles, para estar en condiciones de evaluar el desempeño del personal militar, lo que ahora es posible a través del Sistema Nacional de Indicadores.

La finalidad de un sistema de investigación y de producción en consecuencia, es el poder simplificar pasos y abaratar costos, no el incrementar la

complejidad de lo ya existente y elevar los costos, ya que en dicho caso, se ha desviado del principio básico de la economía y el trabajo realizado resulta inútil, al igual que toda su inversión.

Como ejemplo podemos citar a las dos primeras guerras mundiales, en la primera de ellas se hizo frente a las necesidades con lo que se tenía a disposición y se apreció la falta de preparación técnica en materia de financiamiento de la guerra por los medios de producción existente, situación diferente en la segunda conflagración, en la que se efectuó una rápida transición de los medios civiles de producción a medios militares de producción sin perjuicio de que se establecieron los mecanismos financieros necesarios para hacer frente a la falta de circulante y cubrir los gastos de guerra, como fue la emisión de bonos de guerra y la transformación de los medios de producción en fábricas de armamento.

Posteriormente a la conclusión de la Segunda Gran Guerra, se apreció una preocupación creciente en materia de producción bélica, bajo la errónea apreciación de una seguridad basada en la demostración de fuerza, lo que se ha denominado la carrera armamentista durante la guerra fría, que tuvo sus puntos álgidos en diversos países como Vietnam, Corea o incluso Cuba en nuestro Continente.

De tal forma, podría decir que la Economía de la Defensa se descompone en dos grandes capítulos:

1.- Análisis de las repercusiones económicas del mantenimiento de un dispositivo militar permanente, que tiene grandes innovaciones tecnológicas y que en diversos casos se convierte en base industrial y económica de un país.

2.- Análisis de las medidas y la planeación para hacer frente a condiciones de emergencia o de crisis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

“La defensa económica, en efecto, no puede equipararse mecánicamente sin más, a la defensa de la economía ni entenderse como productora de un bien colectivo preciso que pudiéramos denominar seguridad económica”. (Viñas,1984:85)

El concepto de seguridad en consecuencia ha evolucionado, ya que la interdependencia entre los diversos Estados se está incrementando, aumentando la velocidad de las transacciones y modificando las estructuras económicas nacionales de producción y de consumo.

Lo anterior se desprende de las crisis políticas y la politización del intercambio en el medio internacional ha llevado a una increíble acumulación de deudas comerciales y financieras que producen un sector de riesgo relevante, de tal forma, al incrementarse el factor de incertidumbre, provoca un descenso en el nivel de seguridad económica de los Estados, constituyéndose en consecuencia en un resultado de una aplicación dinámica de la teoría económica.

La política económica se mueve siempre dentro del ámbito de las incertidumbres y pretende casi siempre dar respuestas a éstas, con el objeto de conseguir sus objetivos de seguridad en las transacciones económicas, aunque mucho depende del éxito de su actividad del estado internacional o estabilidad de los mercados, lo que depende en gran medida de los controles internos de los gobiernos, a través de sus Fuerzas Armadas.

Es determinante señalar que la seguridad económica de la población. Y la determinación de las medidas esenciales para que no se cierren los medios de producción ante la existencia de una condición extraordinaria son objetivos esenciales de toda organización política, y su sana interrelación con los factores sociales o civiles, se ve afectado por las presiones existentes en materia de militarización de otras naciones o por las emergencias naturales que en ocasiones afectan diversas regiones

En ciertos casos, las autoridades económicas se encuentran en posibilidad de hacer frente a las eventualidades que se vayan presentando pero en otras, no será posible sino aplicar los medios que ya se encuentran al alcance de las Fuerzas Armadas para hacer frente a la contingencia, por lo que la plantación o previsión de los diversos escenarios que se pueden suceder es un trabajo esencial de la actividad estatal.

La estructura de la moderna sociedad y su vulnerabilidad ante las alteraciones que se pueden dar en el interior y en el exterior, así como las innovaciones en el campo tecnológico que han cambiado en forma sustancial la forma de la guerra, han modificado la estructura de defensa de los diversos países, ya que hasta hace poco tiempo, la política de defensa se refería exclusivamente a la preparación y disposición de medios militares y actualmente implica una serie de elementos en diversos ámbitos, tendientes todos a lograr la protección de la población y de sus actividades.

Como asunto esencial de la planificación del Estado, tenemos que debe conocer con exactitud cuáles son los sectores y subsectores que contribuyen para mantener un nivel de eficacia razonable de las Fuerzas Armadas, a fin de que no exista un exceso en la cobertura de las necesidades planteadas y se llegue al extremo de militarizar la política económica, bajo el principio de que un exceso en el equipamiento del personal militar ante las condiciones eventuales de un enfrentamiento internacional resulta un desperdicio o un gasto inútil.

De tal forma, se puede considerar que como aspectos relevantes y que se deben tomar en cuenta en el momento de implementar una política de defensa económica, tenemos:

1.- El abastecer al personal empeñado en una misión tanto en forma individual como colectiva.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.- Utilización económica de la capacidad productiva que no se encuentre directamente relacionada con las actividades netamente castrenses.

3.- Mantenimiento en la medida de lo posible de los diversos medios de producción en las condiciones en que se encontraban antes de la contingencia.

4.- Determinación de la utilización de la energía y las materias primas de bienes esenciales para las Fuerzas Armadas y el personal civil al mismo tiempo.

5.- Eliminación de adquisiciones suntuarias.

Las anteriores recomendaciones aunque parecen simples resultan muy difíciles de aplicar, en consecuencia, se hace necesaria la aplicación de ordenamientos legales que establezcan la obligatoriedad de su aplicación y así se acote en forma legal la libertad de los agentes económicos.

"Para la moral de la población civil y para las propias Fuerzas Armadas parece esencial que las medidas de Defensa económica y de Defensa Civil reciban una atención no muy disimilar a la que obtiene generalmente la Defensa Militar."(Viñas, 1984:89)

Por lo anterior, entonces podemos afirmar que los fines generales de la política de defensa serian:

- 1.- Contribuir al mantenimiento del orden social.**
- 2.- Fortalecer la libertad, independencia e integridad nacionales.**
- 3.- Proteger al Estado y a sus habitantes del efecto de las crisis.**

4.- Garantizar el margen de maniobra necesario para desarrollar el orden político y social que pudieran verse afectados por emergencias de cualquier clase.

"Defensa económica es aquella rama de la política de la Defensa que tiene por finalidad contrarrestar las vulnerabilidades de la economía nacional ante crisis o anomalías." (Viñas, 1984:91)

La interrelación entre los medios civiles y no civiles de la economía resulta armónica, ya que éstas deben estar coordinadas para que obtengan resultados favorables a favor de la nación en caso de su aplicación en forma indispensable, por lo que deberá mantener la previsión de las necesidades en relación con las necesidades de todos los demás sectores.

De lo anterior podemos concluir que la misión más importante de la Defensa económica es el determinar los riesgos de otorgar prioridades a las necesidades del sector Militar.

En el cuadro que se presenta a continuación encontramos el flujo del presupuesto otorgado por los regimenes al sector defensa de 1935 hasta 1973, de donde apreciamos cómo ha existido históricamente, una disminución al presupuesto concedido, aunque esto no se deriva de los principios de oferta y demanda, sino de las decisiones políticas de moda.

CUADRO ONCE.

Presupuesto por sexenios de las Fuerzas Armadas mexicanas 1935-1973 (pesos mexicanos)		
Periodo	Total del presupuesto de las F.A.	% del presupuesto nacional
1935-1940 Gral. Cárdenas.	483,188,753	22.03
1941-1946 Gral. Ávila Camacho	707,665,236	18.85
1947-1952 Miguel Alemán	1,587,666,000	10.08
1953-1958 Adolfo Ruiz Cortinez	2,885,599,000	7.87
1959-1964 Adolfo López Mateos	5,015,824,000	6.92
1965-1970 Gustavo Díaz Ordaz	8,920,518,000	2.63
1971-1973 Luis Echeverría.	6,717,642,000	1.86

Fuente: Guillermo Bolis, Los militares y la política en México IIS-UNAM, 1975, p.103.

Del cuadro anterior observamos cómo el presupuesto otorgado a las Fuerzas Armadas en el sexenio de Luis Echeverría se redujo sustancialmente, ya

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que como sabemos aun se criticaba la actividad de las Fuerzas Armadas en los disturbios nacionales de 1968, lo que condujo al instituto castrense a un atraso tecnológico y de capacitación que hasta las últimas dos décadas del siglo veinte fue reactivada.

La afirmación anterior se aprecia cuando a partir de la visión de una elección por demás complicada para el sistema en el poder obligó a incrementar el gasto del sector defensa, previniendo alteraciones del orden público y posteriormente como una necesidad para mantener la confianza de la sociedad en las acciones de gobierno.

A continuación se presenta un cuadro en el que se observa el porcentaje que el presupuesto militar implica en el Gasto Total del Gobierno en el periodo 1979 a 1989, de donde se desprende que en épocas en que el Instituto Armado ha incrementado sus misiones y ha tenido más presencia ante la sociedad, aun y con ello el presupuesto no ha sido ni siquiera el tres por ciento del Gasto Total del Gobierno Federal, aunque la actividad pudiera catalogarse como prioritaria.

CUADRO DOCE

Presupuesto militar 1979-1989 (Porcentaje del Gasto de Gobierno)			
Año	Sedena	Semar	Total
1979	1.40	0.50	1.89
1980	1.09	0.41	1.49
1981	1.30	0.39	1.68
1982	1.32	0.40	1.72
1983	1.58	0.48	2.05
1984	1.92	0.51	2.43
1985	2.10	0.71	2.81
1986	2.06	0.65	2.70
1987	1.99	0.67	2.66
1988	1.99	0.81	2.80
1989	2.14	0.71	2.85

Fuente: Arturo Sánchez, "El Estado y los Militares en los años ochenta," en Jorge Alonso et. Al El nuevo Estado Mexicano, Vol. II, Estado y Política, Nueva Imagen, México, 1992, p. 39.

Por último, a raíz de la aparición de un grupo subversivo que enfrentó directamente a las instituciones establecidas fue necesario abatir el rezago de 20

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

años en las Fuerzas Armadas para que fueran lo suficientemente capaces de hacer frente en forma oportuna y eficaz a cualquier otra contingencia similar dentro del territorio nacional, aunque sin llegar a los niveles de los sexenios en que el Poder Ejecutivo se encontraba en manos de miembros de las Fuerzas Armadas, como lo apreciamos en el siguiente cuadro.

CUADRO TRECE.

	Producto Interno Bruto, Gasto Total de Gobierno, Presupuesto para la Defensa. (1990-1995)					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
P.I.B.	738,897.5	949,147.6	1,125,334.3	1,256,196.0	1,420,150.5	1,792,694.7
P.I.B. (millones de U.S.)	250,898.9	309,067.9	361,263.0	404,571.9	267,954.6	234,645.9
Gasto Programable total del Gobierno.	180,744.0	186,565.3	195,253.2	206,987.2	230,360.6	199,329.9
Presupuesto de las F. A.	3,547.0	4,770.0	5,876.1	7,162.6	9,633.5	10,367.8
Presupuesto de las F.A. (Millones de dólares)	1,206.4	1,553.2	1,886.1	2,310.5	1,810.8	1,357.0
% del presupuesto de las F.A. respecto al P.I.B.	0.48%	0.50%	0.52%	0.57%	0.67%	0.57%
% del presupuesto de las F.A. respecto del gasto de gobierno.	1.96%	2.55%	3.00%	3.46%	4.18%	5.20%
Tipo de Cambio. Pesos por U.S. Dólar.	2.94	3.07	3.11	3.10	5.32	7.64

Fuente: Poder Ejecutivo Federal, *Segundo Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1996, anexo, México 1996. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995, México 1996.

Si observamos los anteriores datos, tenemos que aunque en el total del Gasto de Gobierno en la primera mitad de los años noventa, si se observa un incremento en el porcentaje de gasto asignado a los institutos Armados, tenemos que entender que en 1994 se da un suceso inédito en el territorio nacional que es el conflicto de Chiapas y que merece una atención especial, pero tomando como base el porcentaje respecto del Producto Interno Bruto nos damos cuenta que en verdad el incremento reflejado no es tan real, ya que lo que se hacía era repartir en el mismo porcentaje la riqueza que una condonación de deuda internacional y la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte traía en esos momentos a nuestro país.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.7 - Concepción de crecimiento y desarrollo económicos.

En el desarrollo del presente trabajo, utilizo dos conceptos esenciales que son crecimiento y desarrollo, los cuales responden directamente a la eficacia de la planeación e implementación de programas nacionales pero en niveles diferentes.

En ocasiones consideramos que son conceptos sinónimos, pero "En la teoría económica los conceptos de crecimiento y desarrollo aparecen poco claros. El objetivo de la economía del desarrollo es estudiar el modo como los países subdesarrollados pueden capacitarse para utilizar totalmente sus oportunidades potenciales para desarrollarse económicamente. Esto puede parecer contradictorio con otro campo de estudio denominado economía del crecimiento, la que desarrolla un análisis de los largos periodos del equilibrio continuo del crecimiento en los países económicamente desarrollados, los que han superado hace tiempo el problema del inicio del desarrollo económico. La teoría del crecimiento presupone la existencia de una economía capitalista desarrollada con un número suficiente de empresarios que responden a un sistema ordenado de incentivos económicos destinados a guiar el mecanismo de crecimiento. El indicador que muestra la distinción entre crecimiento y desarrollo es, según los expertos económicos de las Naciones Unidas, la renta real per capita, cuando es inferior a la norteamericana, canadiense, australiana o europea occidental, se utilizaran los instrumentos de la economía del desarrollo, en caso contrario las del crecimiento" (Cargnagnani, 1988: 11)

En otro punto de vista pero coincidente, se ha determinado que "Los términos crecimiento económico y desarrollo económico no son sinónimos. El crecimiento económico se refiere al aumento de la producción (Producto Interno Bruto) per capita o el ingreso (Producto Bruto Nacional) per capita de un país. Ambos no son necesariamente idénticos, pues una parte del ingreso originado por la producción puede corresponder a extranjeros. La expresión desarrollo económico tiene dos significados: Se utiliza para hacer referencia al crecimiento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS HA SIDO
DE LA BIBLIOTECA

económico más el mejoramiento de la distribución del bienestar material en los países de bajos ingresos, en este contexto significa un mejoramiento de la nutrición, la salud, la educación de las familias de ingresos más bajos, una reducción de la mortalidad infantil y un aumento de la dignidad de sus vidas. Estos cambios no acompañan necesariamente al crecimiento económico; en realidad, este último puede empobrecer aún más a las familias más pobres. También se utiliza la expresión desarrollo económico en forma más técnica para aludir a todos los complejos efectos del crecimiento planificado o no, beneficiosos, perjudiciales o neutros; a cambios en los tipos de bienes producidos, métodos para producirlos y pautas de empleos o cambios en el índice de crecimiento de la población, el comercio exterior, la urbanización etc., y a cambios en la distribución del bienestar material "(E. Hagen,1984:9)

Otro concepto especializado señala: "Para el economista, el desarrollo económico significa sobre todo crecimiento económico, es decir, incremento de la producción total de bienes y servicios a un ritmo más rápido que el de crecimiento de la población. Desde luego, el crecimiento económico es el factor más importante y esencial para el desarrollo económico, pero aunque el crecimiento sea esencial, no es del todo sinónimo de desarrollo económico y por si sólo no es bastante para asegurarlo."(Walinsky, 1964:22)

La noción de desarrollo ha pasado por una primera etapa, en la cual identificaba este concepto casi de manera exclusiva con el crecimiento económico de los países. La experiencia de los países mostró que si bien es cierto que el crecimiento económico es fundamental para el desarrollo, no es suficiente. Por lo que esta primera noción de desarrollo fue criticada y enriquecida posteriormente con la distribución del ingreso nacional. Con lo que las políticas de desarrollo desde los años setenta promovían tanto el crecimiento económico como la distribución de los ingresos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Más adelante sin embargo, también la propia evolución de los países mostró que la relación entre crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida no era automático como se suponía. Se plantea entonces que lo principal del desarrollo es satisfacer las necesidades básicas de las personas (nutrición, vivienda, salud, educación, etc.). Produciendo estos bienes en las cantidades "mínimas" necesarias para satisfacer estas necesidades. A pesar del avance importante de este enfoque, el énfasis para medir el desarrollo en la producción de objetos y en la cantidad de mercancías producidas por una sociedad,

Lleva a plantear otra perspectiva que criticando la anterior, caracterizaba el desarrollo en función de las condiciones de vida en general y de los múltiples requerimientos de las personas, no necesariamente cubiertos o comprendidos en el concepto de crecimiento económico o producción de mercancías.

Se habla entonces de la necesidad de una visión integral del desarrollo, que cubra el conjunto de necesidades básicas de las personas (culturales, políticas, sociales, etc.) y no sólo las económicas, lo que en el fondo planteaba el hecho de considerar a las personas como sujetos y beneficiarios del desarrollo y no como medios o solo instrumentos para lograr el progreso económico. Esto no quiere decir que el crecimiento económico y el incremento de la productividad no sean importantes, sino que no es suficiente para asegurar el desarrollo. En esta perspectiva los indicadores más relevantes del desarrollo humano son la esperanza de vida, el nivel educativo y el PBI por persona.

Desde otras vertientes teóricas y criticando fuertemente las concepciones del desarrollo que ven en la cantidad de condiciones y recursos naturales o económicos (en las cosas, objetos o mercancías) de un país o comunidad la garantía de conseguir el desarrollo y el bienestar, se plantea otra concepción que pone como condición indispensable del desarrollo la expansión de las capacidades o habilidades (productivas, políticas, sociales y técnicas) de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

personas y sociedades para aprovechar sus recursos (fortalezas) y las oportunidades externas para lograr su desarrollo y son los indicadores de calidad de vida los más importantes a analizar. En esta noción las personas y sociedades son sobre todo agentes activos y principales, a la vez que beneficiarios del desarrollo.

En esta perspectiva el desarrollo debe medirse más en función de la capacidad de las personas y grupos sociales de "hacer y ser" antes que en el "tener" (muchas veces no hace falta "tener" más para "ser" o "hacer" más). Esto no significa que el crecimiento económico no sea importante, todo lo contrario, sin embargo, el proceso de fortalecimiento y ampliación de los recursos productivos, debe hacerse en concordancia con el principio que son las personas los sujetos y beneficiarios del incremento económico, por lo tanto la producción y prosperidad material son instrumentos para solventar esta vida de las persona. En este enfoque lo importante para medir la calidad de vida no es sólo la cantidad de medios materiales que tienen las personas, sino qué logros o realizaciones alcanzan a partir de ellos: como las personas controlan sus circunstancias y son libres frente a ella. Por lo tanto las mercancías son los medios para alcanzar la libertad y las capacidades son expresiones de la libertad misma de las personas.

El desarrollo se mide entonces en función de los productos o resultados logrados en la vida de las personas (en su calidad de vida) y no sólo en la disponibilidad y uso de los medios (bienes y servicios). En síntesis en esta perspectiva el desarrollo depende más de lo que somos y hacemos y de nuestras capacidades para lograr lo que queremos ser y hacer, que de lo que poseemos ahora.

De tal forma, "La idea del desarrollo difiere de la del crecimiento económico, éste último se refiere únicamente al aumento cuantitativo de la riqueza o del producto per capita, mientras que la idea del desarrollo incluye la sensación de un mejoramiento cualitativo en la economía a través de una mejor

división social del trabajo, el empleo de una tecnología mejorada y la mejor utilización de los recursos naturales y el capital."(Jaguaribe, 1973:15)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO CUATRO

PROPUESTAS DE MODELOS PARA ANALIZAR Y DETERMINAR EL NIVEL DE GASTO MILITAR, ASÍ COMO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PARA SU EFICIENCIA.

4.1.- Parangón entre una dependencia militar y una empresa.

Las dependencias que integran el Sector Defensa en general pueden ser vistas como agentes económicos en razón de que cuentan con recursos económicos y una misión que cumplir a través de una serie de objetivos. Por lo que, efectuaré una somera comparación de las dependencias militares con las empresas privadas. Pues podemos afirmar de antemano que la gran diferencia es que las dependencias militares no obtienen un 'ingreso monetario' al ofrecer su producto. Sin embargo, esta característica no las exime de ser eficientes en su gestión y por tanto en el logro de sus objetivos y en el cumplimiento de su misión.

Las dependencias para cumplir con sus objetivos tienen una serie de actividades, las que llamaremos "procesos", los que requieren recursos para su normal ejecución, lo que obviamente representa un costo determinado. Ahora, los costos no serán tan sólo monetarios sino de oportunidad, en vista que al ser los recursos escasos, se deberá 'elegir' el uso de los mismos de tal manera de lograr los objetivos propuestos.

Sería conveniente hacernos algunas preguntas, ¿en qué consisten los objetivos?, ¿cómo medir la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de los mismos?

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para dar una explicación cualitativa, desarrollaremos un análisis descriptivo general para una dependencia a la cual se le asigna un presupuesto determinado con la finalidad de cumplir con la misión encomendada.

Toda dependencia tiene una misión la cual explica la razón de ser de su existencia. La Misión a su vez tiene dentro de su concepción una serie de objetivos. Sin embargo, para cumplir con los objetivos propuestos se requiere de recursos económicos, de habilidad y conocimiento tanto en el uso como en la asignación óptima de éstos.

Dicho en términos económicos: se tiene como objetivo lograr un producto, asignando los recursos escasos de manera óptima. Este producto debe tener como objetivo satisfacer necesidades propias de la Institución a la cual pertenece la Dependencia.

A continuación se presentan las variables:

- a. Procesos que contribuyen al logro de los objetivos.**
- b. Recursos humanos (conocimiento, habilidad y experiencia) y recursos materiales (bienes de capital, bienes duraderos y no duraderos).**
- c. Presupuesto Fiscal asignado, eficiencia en el gasto presupuestal y en el ciclo logístico.**
- d. Factores externos que influyen en el logro de los objetivos (externa-
lidades).**
- e. Costos de transacción.**
- f. Eficiencia en la comunicación entre los diferentes niveles jerárquicos**

En toda dependencia, existirán procesos que son relevantes para el logro de los objetivos y por ende del cumplimiento de la misión. Los procesos pueden ser clasificados por prioridad de importancia, de complejidad, y de utilización de recursos.

Dentro del nivel jerárquico propio de una dependencia del sector defensa, los procesos pueden relacionar diferentes niveles en cuanto a la organización de la dependencia, tanto de manera vertical y horizontal.

Una vez clasificados los procesos relevantes, éstos deberán desarrollarse de manera eficiente lo cual implica el uso de los recursos necesarios (recursos humanos, tiempo, conocimiento, etc) para el logro de los objetivos planteados dentro de la concepción técnica administrativa de la dependencia. Este esfuerzo dará lugar a la 'eficiencia técnica'.

Si los procesos son desarrollados bajo la concepción de eficiencia técnica se evitará incurrir en costos innecesarios tales como: mal uso del tiempo disponible, redundancia en la ejecución de procesos que no son debidamente identificados, desconocimiento de la intensidad del uso de recursos y de tiempo de los procesos relevantes y finalmente falta de preparación en la ejecución de los mismos.

Los procesos incurren en dos tipos de costos, el primero es el costo monetario, que vendría a ser el gasto presupuestal en el uso de los recursos materiales (bienes y servicios), y el segundo, son los costos de oportunidad.

Cualquier proceso efectuado da lugar a costos de oportunidad que vendrían a ser todas las acciones que se están dejando de hacer, es decir, la segunda mejor alternativa.

En tal sentido, todo proceso relevante incurre en costos, los cuales, dependiendo de un presupuesto asignado, deberán ser minimizados. El minimizar los costos dará lugar a 'la eficiencia económica'.

La dotación inicial de recursos normalmente viene dada en las dependencias del Sector Defensa tales como: recursos humanos, infraestructura, bienes de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

capital, bienes no duraderos, preparación profesional del personal, capacidad de organización, conocimiento de la dependencia, presupuesto fiscal, etc., como ya vimos en los cuadros del capítulo 3.

Sin embargo, los recursos no son estáticos, muy por el contrario, son dinámicos. En el caso de los recursos humanos, el aprendizaje es un factor que contribuye a la productividad de la dependencias,(bien público, Seguridad Nacional) es decir, mientras más se perfeccionen las diferentes tareas propias de los procesos, estos serán más eficientes. Ahora, el aprendizaje se obtiene a través de la experiencia y de la formación profesional.

Los bienes de capital requieren de un mantenimiento constante, de reparaciones, modernizaciones y reemplazo, según sea el caso.

En tal sentido para poder llevar a cabo una modificación de los procesos se tendrá que saber cuáles son los costos de mantenimiento y de reparación así como evaluar si sería más eficiente modernizar o adquirir nuevos bienes de capital.

Los bienes no duraderos deberán ser adquiridos dada las necesidades, teniendo en consideración un plan y un programa que permita tener la visión de las adquisiciones durante todo el año, teniendo en cuenta que el tener grandes inventarios y con bajos niveles de rotación vuelve más compleja la gestión logística y se incurren en costos innecesarios, los mismos que podrían ser catalogados como 'costos hundidos'.

La capacidad de organización ayudará de sobremanera en la eliminación de procesos intrascendentes que no influyen en el logro de los objetivos. Esta habilidad logra la eficiencia en la asignación de los recursos desde un punto de vista técnico y económico; técnico porque los recursos son usados en la cantidad necesaria ocasionándose ahorro de éstos; económico porque se incurren en costos mínimos en la ejecución de las tareas.

Por otro lado, dadas las características de la dependencia, existirá una 'intensidad' en el uso de los recursos. Por ejemplo existen diferencias resaltantes entre dependencias operativas, administrativas y académicas, entre otras clasificaciones, en bienes como armamento, vehículos y aún en material de oficina, así vemos que las ministraciones de vestuario son más constantes en las unidades operativas.

En cuanto al Presupuesto Fiscal, es la cantidad de fondos económicos disponibles para lograr los objetivos y la misión de la dependencia. Sin embargo, es necesario tener un esquema de administración del gasto presupuestal que nos dé un orden determinado de tal manera de lograr lo siguiente:

1. Conocimiento de los fondos disponibles, es decir, de la estructura presupuestal y de las alternativas de gasto, pudiendo ser éstas de diferentes intensidades en relación a bienes duraderos, no duraderos, funcionamiento operativo y administrativo.
2. Programa de gasto presupuestal y que sea de conocimiento de los encargados directos de los procesos relevantes de la dependencia.

Que exista un flujo constante de información entre: el departamento encargado de la custodia y gasto de los fondos, la oficina de Presupuesto, los encargados de los procesos y la jefatura de la dependencia. Esta información entre otras cosas debe incluir la evolución del gasto del presupuesto, los saldos, la disponibilidad de fondos en las cuentas bancarias de la dependencia así como de caja y del ciclo logístico.

Este flujo contribuye a que las decisiones que se tomen durante la ejecución presupuestal sean óptimas, en vista que se tendrá el conocimiento de las necesidades reales de la dependencia y del programa de gasto, el mismo que debe ser actualizado constantemente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En economía, cuando en un proceso productivo existen factores externos que influyen en la productividad, ya sea de manera positiva o negativa, se les conoce como 'externalidades'.

Las dependencias militares no están exentas de las externalidades, pues su productividad también se vería afectada por factores ajenos a su propia gestión administrativa.

Uno de los casos más importantes es el atraso en la recepción de los recursos económicos, ya sean en términos monetarios o en bienes y/o servicios, ya que por ejemplo, los recursos del ejercicio fiscal se liberan comúnmente el segundo trimestre del año. Otro caso es el recorte presupuestario a media gestión lo cual ocasionará dificultades en mantener el nivel de eficiencia en el cumplimiento de la misión de la dependencia, ya que la planeación esta efectuada con un techo financiero establecido, lo que ocasiona que se busquen alternativas para el cumplimiento de los objetivos trazados.

También tenemos el factor climatológico, tal como normalmente sucede cíclicamente con el Fenómeno del Niño, o los incendios forestales, que si bien es cierto, puede ser predicho en aparición, es difícil prever la intensidad de ellos.

Sin embargo, también pueden haber casos de externalidades positivas tales como: crecimiento económico y mejores presupuestos para las dependencias tanto administrativas como operativas, reducción de los costos en la adquisición de bienes y servicios dado el nivel competitivo en ciertos mercados, teniendo el caso de la caída de los precios internacionales de los combustibles; condiciones internacionales para el endeudamiento externo para la adquisición de armas, etc.

Estos factores deben ser conocidos en lo posible y de tal manera poder predecir en qué magnitud impactan en la productividad de la dependencia.

También es importante señalar los costos de transacción que se relacionan con las transacciones propias de las dependencias. Si éstas son intensivas en

tiempo o intensivas en el uso de personal, los costos de oportunidad pueden ser de consideración.

Es decir, en algunos casos no sería conveniente efectuar transacciones largas y tediosas que no contribuyan a aumentar la productividad de los recursos y de la dependencia, y muy por el contrario reorientar el esfuerzo en el desarrollo de procesos más productivos que contribuyan al cumplimiento de la misión.

En tal sentido, dada las características de la dependencia y la responsabilidad de los diferentes niveles jerárquicos habrá que definir la intensidad entre "centralizar" procesos y "delegar" éstos, con la finalidad de dar fluidez y minimizar los costos antes indicados.

Un buen ejemplo es el caso de la seguridad de una dependencia militar. Un buen diseño de los flujos verticales y horizontales de información puede evitar el incurrir en costos de reparación y/o reposición de bienes de capital.

Otro caso se da en las adquisiciones de bienes de capital. Si éstas son consultadas adecuadamente con los organismos técnicos, esta situación traería como consecuencia tres tipos de ahorros: el primero, evitar los costos de transacción propios de incurrir en trámites costosos y pocos productivos, como consecuencia de no tener en cuenta la experiencia y el conocimiento, segundo, evitar costos de oportunidad, que normalmente se darían en el caso de que la adquisición no sea explotada debidamente por el usuario del bien adquirido, de

acuerdo a lo planeado inicialmente, y tercero, el logístico, el que consiste en el almacenamiento que se podría dar en caso no se utilice el bien adquirido.

De aquí podemos decir con los argumentos dados que el sistema militar resulta adaptable a una visión macroeconómica de producción de un satisfactor y en el caso particular todos los habitantes de un territorio resultan usuarios de éste denominado Seguridad Nacional, por lo que su importancia es mayúscula.

4.2.- Aspectos a considerar para la elaboración de un plan económico.

Cuando nos enfrentamos ante la necesidad de integrar un equipo especializado que tomando en consideración las expectativas nacionales e internacionales sobre el crecimiento y desarrollo de la sociedad elabore un plan de desarrollo integral, se debe considerar que el aspecto económico es de los más cointegrados con los diversos factores nacionales, "La actividad de desarrollo no se lleva a cabo por sectores, sino por proyectos individuales. En principio, por consiguiente, el planeamiento se realiza proyecto por proyecto (incluyendo proyectos privados previstos), un plan sectorial es simplemente una sumatoria de planes de proyectos individuales, aunque el planeamiento de los proyectos pueda congrega proyectos privados individuales previstos en categorías en lugar de considerarlos separadamente." (E. Hagen,1984:386)

De tal forma, en el momento en que se elabora un plan económico con fines de desarrollo, no se debe tratar de asumir la totalidad de la responsabilidad en el nivel gobierno, sino que debe buscar la cooperación de los diversos sectores que repercuten en el ámbito nacional, ya que este tipo de programas serán en beneficio de la generalidad incluyendo los sectores más desprotegidos, así como aquellos que marcan el estado del nivel de inversión. "Los recursos disponibles para financiar el plan de desarrollo consistirán principalmente, en aquellos que pueden desviarse del consumo corriente (superavit del gobierno en cuenta corriente y ahorros privados) más los ahorros que la nación pueda tener acumulados del pasado de excedentes en el intercambio extranjero, más las donaciones, préstamos e inversiones que puedan obtenerse del exterior. Por

superavit del gobierno por cuenta corriente entendemos no solamente el superavit presupuestario, sino el superavit neto de todas las actividades financieras en las que intervenga el gobierno, en otras palabras el superavit del sector público en conjunto.”(Walinsky, 1964: 37)

Además de lo anterior, no podemos dejar de observar que en estos tiempos, la participación ciudadana resulta esencial para el éxito de un programa de gobierno, por ello es que observamos que previo a la implementación de una política, sobre todo económica, se da una campaña publicitaria ambiciosa para provocar la convicción de los gobernados sobre la bondad del cumplimiento de las medidas impuestas. “Cuanto mayor es el grado hasta el cual los individuos consideren un programa como propio, tanto menos amenazador y tanto más interesante lo encontrarán y tanto más probable será que lo ejecuten. Este hecho puede ser de especial importancia en las sociedades tradicionales, en las que tal vez sea más importante para cada ministro que no se infrinjan sus prerrogativas. Por tal motivo, un plan elaborado en cooperación con los organismos operativos que un economista del desarrollo considera muy imperfecta puede lograr mucho más que un mejor plan elaborado únicamente por los individuos más capaces en el organismo de planeamiento” (E. Hagen, 1984: 394)

Por lo anterior, podemos llegar a considerar que “la evidencia que se está acumulando, de que la mayoría de los individuos responden en forma favorable al incentivo económico no significa que la mera provisión de oportunidades económicas es suficiente para lograr el desarrollo (Baldwin, 1970: 135).

De tal forma, la elaboración de un plan económico general debe considerar la elaboración del rubro presupuestal de las Fuerzas Armadas, pero con la intervención de tal sector en un equipo interdisciplinario, que con elementos técnicos pueda convencer con la justificación de la inversión y gasto, así como su transparencia y forma de verificación, a los integrantes del poder legislativo y a la sociedad en general de la bondad de su propuesta.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.2.1.- Creación y evolución de modelos económicos.

Los modelos económicos hacen supuestos para simplificar la compleja realidad e identificar relaciones de causa-efecto que sustenten el diseño de políticas económicas para estimular fenómenos apetecibles, como el crecimiento económico, e impedir o atenuar los indeseables, como la inflación.

La creación y evolución de los modelos económicos, son el resultado de las necesidades sociales y de encontrar una solución teórica a los problemas que en general se presentan en las economías mundiales, algunos grandes pensadores en el campo económico han efectuado trabajos tendientes a explicar los problemas de las economías de sus tiempos y para ello han considerado los conceptos de crecimiento y desarrollo.

Una vez que se ha explicado y modelado la realidad, las cambiantes condiciones sociales hacen que éstos tengan que ser rediseñados o mejorados a través de nuevas concepciones o introduciendo las nuevas costumbres de los sectores especializados, por ejemplo, "el modelo Harrod-Domar pretendió dinamizar la postura de Keynes y para ello introdujo una serie de supuestos poco adecuados para explicar cuál es la situación real, como por ejemplo una relación capital-producto constante, lo cierto es que con hipótesis de este tipo se ha conseguido un modelo muy sencillo para el análisis macrodinámico que ha sido muy utilizado por los investigadores de la teoría del crecimiento, en este sentido se ha venido afirmando que la visión pesimista que presenta la aportación de Harrod respecto a la inestabilidad de las economías se debe precisamente al tipo de consideraciones que incorporó en él. Tendrían que existir unas expectativas muy negativas por parte de los empresarios respecto a la economía para que se produjese esa inestabilidad y ello resulta muy difícil en condiciones normales." (Galindo,1999: 26)

Esto se hace a través de la evaluación de los proyectos transformados en modelos y a su vez en programas, una vez que tienen un plazo de haber sido

implementados, a fin de conocer el nivel de aceptación, involucramiento de la sociedad y sobre todo su eficiencia terminal, el beneficio obtenido por la población, y así detectar cuales son los focos rojos que necesitan ser atendidos para aumentar el grado de eficacia.

De ahí la importancia de contar con un modelo teórico que explique cuáles son los escenarios existentes en el campo del gasto público y específicamente el militar para poder proponer propuestas de solución, vinculando ese gasto con el crecimiento y desarrollo nacional, ya que de otra manera se convierte en un gasto superfluo ajeno a las expectativas generales de la población.

A través de la historia han existido diversas tendencias para explicar los niveles de desarrollo y de crecimiento económico, pero no existen parámetros generales que se puedan aplicar para medirlos, ya que los países pobres coexisten en un mundo con los países ricos, que poseen economías industriales, en cuyos senos se inventan nuevos productos y procesos, así como nuevas instituciones. Una de las preguntas más importantes en este punto se refiere a si es necesario que exista una economía del desarrollo, destinada a estudiar y proponer alternativas de crecimiento económico y humano específicos a las realidades de los países no desarrollados, como disciplina separada, o si por el contrario, los temas relacionados a estos países pueden ser abordados por el análisis económico general. La respuesta depende parcialmente si se considera a los países menos desarrollados intrínsecamente diferentes en su estructura y funcionamiento de los desarrollados.

"Los términos estructuralista y neoclásico suelen emplearse para confrontar estas dos posiciones. Especialmente en América latina, el término sugiere que las economías de los países pobres son inflexibles; los cambios están inhibidos por obstáculos, instituciones, cuellos de botella o estrangulamientos, la oferta de la mayoría de los bienes o factores es inelástica y éstos suelen ser bastante imperfectos, estos problemas estructurales impiden el proceso de desarrollo, por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lo que el análisis estructuralista tiende a no confiar en las fuerzas del mercado y en proponer una mayor intervención del Estado para promover o dirigir el crecimiento. Por su parte los llamados neoclásicos parten de asumir que las economías de los países pobres son flexibles, se caracterizan por el comportamiento racional de sus agentes y los factores son móviles, las curvas de oferta son elásticas, las influencias institucionales resultan limitadas, lo cual redundaría en un mercado competitivo. A pesar de esta dicotomía, ambas posiciones se influyen mutuamente y existe un abanico de enfoques intermedios los cuales ascienden en popularidad, según las circunstancias y los problemas de la economía mundial en un periodo determinado de tiempo. La visión neoclásica se ve influida porque debe incluir en su agenda de preocupaciones a temas nuevos que salen de la órbita de los países ricos. La economía del desarrollo de orientación estructuralista, porque a pesar de que se preocupa por el progreso de los países retrasados, una parte importante se centra en cómo lo que sucede en los países pioneros influye inevitablemente sobre las opciones y posibilidades de los países retrasados" (Galindo,1999: 124)

Para poder llegar a determinar cuáles son los parámetros que pudieran llegar a distinguir el nivel de las economías, o clasificar a los países por el nivel productivo de éstas, se puede señalar: "A este respecto, es importante distinguir entre aquellos recursos reales, trabajo, herramientas, maquinaria y otras facilidades de capital y materias primas que actualmente crean bienes y servicios y las finanzas que rigen a estos factores de producción en el mercado. Los recursos financieros no crean, son importantes sólo en cuanto hacen posible la consecución de recursos reales y los ponen en acción. En la medida que los recursos reales pueden funcionar sin finanzas, o en la medida en que las finanzas pueden exceder a las disponibilidades de recursos reales, las finanzas como tales significan poco. Así los recursos financieros disponibles para un gobierno pueden ser aumentados considerablemente por trabajo productivo efectuado por ingenieros militares o por un cuerpo juvenil voluntario, o labor fuera de estación agrícola de campesinos en sus propias comunidades. Los recursos financieros

que un gobierno puede crear por un déficit excesivo y por la acuñación de moneda aumentan la demanda existente de los recursos productivos actuales, pero no los incrementan, sólo aumentan el precio."(Walinsky, 1964: 38)

Lo anterior nos lleva a determinar que para poder elaborar un modelo que explique la economía nacional es necesario tomar en consideración las expectativas de los sectores de la sociedad y sobre todo la política nacional implementada que rige el modelo de producción, ahora bien para poder formar un modelo que, con las limitaciones que este tipo de construcciones tienen, explique cómo se comportará el presupuesto militar sería necesario tomar en consideración que las condiciones políticas son difícilmente previsibles y que en este sector hay poca intervención de los factores sociales con la finalidad de obtener una ganancia, de tal forma el modelo tendría varios aspectos que lo harían falible, sin embargo, si pudiera servir para demostrar que hasta la fecha las variables económicas no han sido consideradas para establecer el nivel de gasto militar nacional, ya que, en general los modelos elaborados no reflejan relación alguna, y aunque ya se dijo que no serían instrumentos que determinarían su monto, si serían muy importantes para dirigir la discusión de su incremento o decremento.

Tal vez se puede argumentar que son de otro carácter las prioridades nacionales, pero como ya se dejó asentado en capítulo anterior, el bien público de la seguridad nacional es esencial para el mantenimiento del Estado.

Por otro lado, los modelos deben de tener los supuestos que lo hagan viable y medidas alternas que auxilien a la optimización de los recursos, es decir es tan valioso el determinar el incremento de los recursos y su aplicación racional, como localizar las áreas prioritarias, así como aquellos procedimientos que provocarán un ahorro que puede ser redireccionado en el proceso de inversión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.2.2.- El presupuesto.

El presupuesto público es un plan de acción de gran importancia porque refleja una parte fundamental de la política económica. El presupuesto se establece para un período determinado, generalmente de un año, y muestra las prioridades y los objetivos del gobierno a través de los montos destinados a sus ingresos y sus gastos. El presupuesto muestra la forma de cómo el gobierno extrae recursos a la sociedad, y cómo los redistribuye. En ambos ejercicios, la extracción y la distribución, el gobierno revela sus verdaderas preferencias y prioridades.

El presupuesto visto como una institución, puede ser analizado desde muy diversos puntos de vista, por ejemplo, para un economista tal vez lo más relevante es que representa el plan económico de la actividad financiera o la distribución de los recursos con las que se pretende cubrir las necesidades públicas tomando como base las decisiones adoptadas en el plan determinado por el ordenamiento establecido.

De esta forma, el presupuesto, no es más que una herramienta con la cual se pueden poner en práctica ciertas políticas y decisiones que de una u otra manera afectan el desenvolvimiento de la sociedad y el mantenimiento del Estado.

Tan importante es el presupuesto que con sólo analizar su estructura podemos observar las políticas que se están desarrollando en un Estado, las áreas primordiales que se están alentando y cuáles con las prioridades a nivel nacional, llegando al final del ejercicio a determinar si fue o no suficiente para cumplir con las finalidades y metas impuestas.

Por lo anterior, podemos llegar a afirmar que el presupuesto es el principal instrumento de política económica con el que se puede planificar no sólo para el presente sino también para mediano y largo plazo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Actualmente, en México se utilizan tres tipos de clasificaciones para el análisis presupuestal, que se diferencian por sus objetivos y criterios de distribución: la administrativa, la económica y la funcional que permiten entender quién, en qué, y para qué se gasta el dinero.

El presupuesto tiene un peso macroeconómico muy evidente en el crecimiento, el empleo, la inflación, y la estabilidad. Las políticas de ingreso y de asignación del gasto público son elementos clave de la política económica: tienen impactos definitivos en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social; son además impactos de largo alcance. Con particular fuerza en países en vías de desarrollo como México, el presupuesto público estimula la acumulación de capital físico y la inversión en capital humano. Por ejemplo, políticas tributarias y políticas de gasto son instrumentos fundamentales para paliar la insuficiencia en el ahorro interno, absorber el costo de la deuda (interna y externa), contener el alza de precios, mantener la estabilidad macroeconómica y redistribuir el ingreso, a través de la reasignación de recursos y esfuerzos hacia programas sociales —educación, mejora en los servicios de salud, disminución de los grados de pobreza, provisión de seguridad pública, creación de infraestructura, desarrollo regional, alientos a la producción, etc.— y la inversión en capital físico y humano, motor del desarrollo. En contrasentido, pero con mayor facilidad, políticas de ingreso y egresos erróneas pueden impactar negativamente a la sociedad.

El gasto público en consecuencia es un término jurídico, ya que constituye una función toda vez que para poder ponerlo en práctica y ejercerlo es necesario de un procedimiento administrativo que cause un efecto jurídico como es el pago de las obligaciones constantes en un presupuesto y que han sido previamente planificadas por el Ejecutivo y autorizadas por el Legislativo, quedando de tal manera vinculadas las obligaciones pecuniarias del Estado al procedimiento del Gasto Público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3.- Modelo Macroeconómico de interpretación de la importancia de la Seguridad Nacional.

Como se había mencionado, existe la posibilidad de analizar desde una perspectiva internacional y una interior cuáles son los factores que determinan el gasto militar, el objetivo de presentar este modelo es explicar, en términos generales, el funcionamiento de la economía nacional en su conjunto a través de la relación de las variables macroeconómicas que más resaltan en el debate económico nacional.

Como presupuesto del modelo y una especificación necesaria debemos recordar que los recursos del Estado en términos reales es una variable que depende de la actividad económica. Los recursos con que cuentan las Fuerzas Armadas son parte del presupuesto general de la República y por tanto deben depender de la actividad económica y del peso de la actividad que le corresponde. Luego estos recursos pueden ser considerados endógenos del sistema económico, es decir, deben variar en términos reales de acuerdo a la evolución de la economía en su conjunto, de tal forma las variables nominales se transforman en reales utilizando los deflatores de precios respectivos.

Se asumen los siguientes supuestos:

- a) Los valores de las variables están en términos reales, es decir deflactados por el nivel general de precios
- b) La economía es abierta al resto del mundo y hay libre movilidad de capitales.
- c. La oferta monetaria es la base monetaria que controla el Instituto emisor, el Banco Central, siendo ésta la única institución financiera que crea dinero
- d. Los agentes económicos distribuyen su riqueza financiera en moneda local y en activos financieros que generan intereses.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- e) La inflación se da por costos, incluyendo la depreciación de la moneda local (aumento del tipo de cambio). Se asume que la expansión del dinero es equilibrada con el aumento de la expansión del Producto Bruto Interno, luego no habrá inflación por exceso de demanda.
- f) La Cuenta Corriente se define como la diferencia entre las exportaciones y las importaciones.

El Modelo

a) La Demanda Interna

Empezaremos analizando la Demanda Interna (D_i), definiéndola como los gastos a nivel agregado (valor total del sistema económico), del consumo de las familias y de las empresas, la inversión que efectúan las empresas privadas para la adquisición de bienes de capital, para el ensanchamiento de sus capacidades instaladas y para el desarrollo de futuros proyectos llámense grandes plantas de producción o de empresas que brinden servicios especializados, y por último el gasto público que no es otra cosa que el gasto efectuado por el gobierno central.

Los economistas normalmente le llaman a la Demanda Interna 'la absorción interna de la economía y su importancia radica que conociendo su evolución se podría determinar si el crecimiento de la economía es equilibrado con la cuentas externas, tal como veremos en adelante.

La Demanda Interna la podríamos definir con la siguiente función:

$$D_i = C (Y_d) + I (i - \square^\circ) + G (T) \quad (1)$$

En este modelo, la Demanda Interna depende de tres variables, primero del consumo privado, 'C', que a su vez dependerá del Ingreso Disponible (Y_d) de las familias y de las empresas después de pagar los impuestos de ley; segundo, del Gasto Público, 'G', que vendría a ser el gasto corriente que efectúa el Gobierno, cuyos fondos provienen de la recaudación tributaria del sistema económico (T), y por último tenemos a la Inversión, (I), que contribuye en la acumulación de bienes de capital, a la creación de nuevos puestos de trabajo, a la importación de

nuevas tecnologías productivas, y por tanto al aumento de la producción bruta interna tanto en el corto como en el largo plazo.

La Inversión a su vez, depende de manera inversa de la tasa de interés real (tasa de interés nominal (i) menos la tasa de inflación esperada, (π^e)) del sistema de crédito, pues ante aumentos de ésta, los proyectos de inversión se reducirían, en vista que se harán más costosos vía el aumento del costo del dinero. Por otro lado, la tasa de interés nominal se relaciona con la abundancia y/o escasez relativa de la moneda local en el sistema monetario. Entonces podríamos sostener que una contracción de la oferta monetaria, presiona al alza a las tasas de interés, y de manera contraria, un aumento de la oferta monetaria ocasiona una disminución de las tasas de interés.

b) Las Exportaciones

Las Exportaciones (X) la definimos con la siguiente función:

$$X = X(Y^*, TCR) \quad (2)$$

Podemos apreciar que las Exportaciones dependen de dos variables; la primera es el Ingreso Real de los países a los cuales exportamos nuestros productos (Y^*). Para tal efecto asumimos sólo las exportaciones a los Estados Unidos de América, que es el socio comercial más grande.

Esta variable también la podemos señalar como la 'Demanda Externa' de nuestros productos, pues si se da una expansión de la actividad económica del resto del mundo, la demanda por nuestros productos aumentará. Caso contrario sería una recesión del resto de países lo cual ocasionaría una contracción de la 'Demanda Externa'. Por ejemplo si determinado país presenta brotes inflacionarios, podría tomar como política económica un aumento de la tasa de interés ocasionando un 'enfriamiento eventual de su economía', lo que se convertiría en una disminución de la actividad económica y por tanto de su Ingreso Nacional (Y^*). Esta medida económica luego significaría una contracción de la demanda por nuestros productos, reflejándose en la disminución de las ventas de las empresas del sector exportador.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La segunda variable es el Tipo de Cambio Real (TCR), la misma que será analizada más adelante, en vista que se hace necesario explicar antes el Tipo de Cambio Nominal.

c) El tipo de Cambio Nominal

El tipo de cambio nominal es explicado por la siguiente función:

$$e = e (M_s/D, (i - i^*)). \quad (3)$$

Donde 'e' es el tipo de cambio nominal, 'M_s' es la oferta de dinero (cantidad de moneda local en el sistema financiero, determinada por la Base Monetaria del BC), 'D' es la cantidad de dólares en el sistema mencionado, luego M/D son las cantidades relativas de moneda local en términos de dólares. Si M/D aumenta (ya sea por una aumento de M o una disminución de D), los dólares se harán menores en términos relativos frente a la moneda local, por lo que el valor del tipo de cambio aumentará.

La variable $(i - i^*)$, es el diferencial de la tasa de interés doméstica y la tasa de interés internacional. Si esta variable es positiva, habrán ingresos de capital de corto plazo al sistema financiero, por la diferencia entre la rentabilidad de los depósitos bancarios en nuestro medio, respecto a los depósitos en el sistema bancario extranjero, significando esta situación un ingreso de dólares y por tanto una abundancia relativa con respecto a la moneda nacional, presentándose presiones a la caída del valor del tipo de cambio nominal.

d) El Tipo de Cambio Real

El tipo de cambio real, (TCR), se puede definir con la siguiente ecuación:

$$TCR = e \cdot P^* / P \quad (4)$$

Donde 'e' es el valor nominal del tipo de cambio, fijado en el mercado de divisas y su valor dependerá de las cantidades relativas entre pesos y dólares tal como lo viéramos antes. Por ejemplo, si ante una escasez de dólares en la economía, el tipo de cambio tiende al alza, el Banco Central se verá en la necesidad de inyectar dólares en la economía, intercambiándolos por pesos, lo

que significa un freno al alza del tipo de cambio al aumentar la cantidad relativa de esta divisa con respecto al peso.

La variable 'P*', refleja el nivel de precios del país con el cual comercializamos y la variable 'P', el nivel de precios de nuestro país. Luego el tipo de cambio real nos da la información de los precios relativos de los productos internacionales con respecto a los productos nacionales, en una misma moneda.

Esta variable mide la capacidad adquisitiva de la economía internacional con respecto a nuestros productos. Dicho de otra manera, mide qué tan caro son nuestros productos en comparación con los productos internacionales.

Supongamos que nuestro nivel de precios aumenta y el resto de variables siguen igual, entonces el tipo de cambio real cae en su valor; luego surge la siguiente pregunta ¿qué importancia tienen las variaciones en el tipo de cambio real?. La respuesta sería la siguiente: "nuestros productos se hacen más caros en relación a los productos internacionales, es decir, nuestras exportaciones pierden 'competitividad' y por otro lado, las importaciones se hacen más baratas".

e) Las Importaciones

Las Importaciones (M), la podemos definir con la siguiente función:

$$M = M (Y_d, TCR) \quad (5)$$

Estas dependen de dos variables, la primera es el ingreso disponible (Y_d) que depende de la actividad económica, y la segunda, al igual que en las exportaciones, es el Tipo del Cambio Real (TCR).

Si el ingreso disponible aumenta, las importaciones sufren una expansión, las mismas que están incluidas en la Demanda Interna, es decir, en el Consumo Privado, en las Inversiones y en el Gasto Público. f) El Producto Interno Bruto

Una vez analizada la Demanda Interna y las Exportaciones Netas, podemos definir al Producto Interno Bruto (Y) con la siguiente función, en la que se

considera el Consumo privado real (Cpr) junto a su determinante el nivel de ingreso disponible:

$$Y = Cpr (Yd) + G (T) + I (i - \square^{\circ}) + X (Y^*, TCR) - M (Yd, TCR) \quad (6)$$

Luego la actividad económica, que es medida a través del valor del Producto Interno Bruto, depende de una serie de variables, las mismas que al sufrir modificaciones, darán diferentes impactos en ésta.

g) El Nivel General de Precios de la Economía

El nivel general de precios será una función del tipo de cambio nominal 'e', de los precios internacionales de los insumos en general 'Pi*', de los precios de los insumos nacionales 'Pi', y de los salarios nominales 'W'. El Nivel General de Precios vendría explicada por la siguiente función:

$$P = P (e, Pi^*, Pi, W) \quad (7)$$

h) Demanda y Oferta de Dinero

Por último, tenemos el mercado de dinero, donde se fija el costo de dinero, es decir las tasa de interés, por la interacción de la oferta y demanda de dinero en la economía:

$$Ms / P = L (Y, i) \quad (8)$$

Donde podemos apreciar de 'Ms / P' es la oferta monetaria real en moneda nacional, que no es nada más que la oferta de dinero nominal (Ms) deflactada por el nivel general de precios (P), donde (Ms) es controlada y administrada por el instituto emisor, el Banco Central (BC), de acuerdo a la política de emisión de dinero.

La Demanda Real de Dinero 'L', es una función que depende de la actividad económica, 'Y', y de la tasa de interés del mercado (i), la misma que mide el costo de oportunidad de poseer liquidez.

El sistema económico requiere de una masa monetaria para poder hacer efectivas sus transacciones. Si éstas aumentan, los agentes económicos requerirán de mayores cantidades de dinero, lo cual se traduce en una expansión de la demanda de dinero del sistema monetario.

En el caso de la tasa de interés, ésta tiene una relación inversa con la Demanda de Dinero. Si la tasa de interés de los activos financieros disponibles en el mercado aumenta, los agentes económicos no estarán motivados para permanecer con saldos monetarios en su poder, pues serán incentivados a intercambiar su dinero por activos financieros que generen ganancias económicas, vale decir, intereses; esto significa una contracción de la Demanda de Dinero.

En el caso contrario, si la tasa de interés disminuye considerablemente, los agentes económicos serán indiferentes de tener su riqueza en activos financieros, por lo que la preferencia por mantener dinero efectivo en su poder aumenta, lo cual significa un incremento de la Demanda de Dinero.

Luego este mercado estará en equilibrio cuando la Demanda se iguale con la Oferta de dinero a través de la tasa de interés de los activos financieros.

i) Síntesis del Modelo

En resumen, el modelo consiste en las siguientes ecuaciones:

$$Y = Cpr (Yd) + G (T) + I (i - i^*) + X (Y^*, TCR) - M (Yd, TCR) \quad (6)$$

$$TCR = e P^* / P \quad (4)$$

$$e = e (Ms/D, i - i^*) \quad (3)$$

$$P = P (e, P^*, P_i, W) \quad (7)$$

$$Ms / P = L (Y, i) \quad (8)$$

donde:

Y = Producto Bruto Interno Real

Cpr = Consumo Privado Real

Yd = Ingreso Disponible Real de los Consumidores

G = Gasto Fiscal Real

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T = Ingresos por Tributación en términos reales

I = Valor de las Inversiones Reales

I = Tasa de interés de los activos financieros que generan interés

i^* = Tasa de interés internacional

π^e = Tasa esperada de Inflación

X = Valor de las Exportaciones en términos reales

Y^* = Ingreso Real de los Países importadores de nuestros productos

TCR = Tipo de Cambio Real

M = Valor de las Importaciones en Términos Reales

e = Tipo de Cambio Nominal

M_s = Oferta de Dinero Nominal

D = Oferta de Dólares Nominal

P = Nivel General de Precios de la Economía Nacional

P^* = Nivel General de Precios de la Economía de USA.

W = Remuneraciones Nominales

M_s / P = Oferta de Dinero en términos reales

L = Demanda de Dinero en términos reales

De tal forma, el proponer un análisis de este tipo, no quiere decir desvincularse del mundo, sino por el contrario, efectuar el reconocimiento e identificar cuáles son los elementos o variables que determinan, la riqueza de una nación y con el conocimiento cierto de que existen recursos para llevara a los programas que sean convenientes la Seguridad Nacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Empecemos asumiendo que dada la política monetaria restrictiva, la tasa de interés nacional es mayor que la internacional, es decir, el diferencial de rentabilidades ($i - i^*$) es positivo.

Este diferencial de rentabilidad con respecto al Resto del Mundo ocasionaría un ingreso de capitales foráneos a nuestro sistema financiero, dándose un incremento en la oferta de moneda extranjera en el sistema económico (ingresos que se verían reflejados en la Cuenta Financiera de la Balanza de Pagos). Al existir una mayor oferta de moneda extranjera el tipo de cambio tendría presiones para disminuir en su valor.

Un tipo de cambio nominal por debajo de su nivel que normalmente daría el mercado, impacta en el tipo de cambio real haciendo caer su valor. Se asume que el resto de variables se mantienen constantes.

Esta disminución del tipo de cambio real afecta en el corto plazo al sistema económico de la siguiente manera:

Nuestros bienes exportables se harían más caros perdiendo competitividad a nivel internacional; las importaciones serán más baratas, incrementándose éstas vía el consumo privado, el Gasto Público y las Inversiones Privadas, ocasionándose un aumento en la actividad económica, la misma que se verá reflejada en el aumento en la Demanda Interna.

El aumento de las Importaciones (M) en un mayor valor que el crecimiento de las Exportaciones (X) traería como consecuencia que las Exportaciones Netas (XN) disminuyan, observándose así un aumento en el déficit en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos.

Esta diferencia entre las exportaciones y las importaciones es conocida como la 'Brecha Externa' ($M - X$), la cual es normalmente financiada con los ingresos de Capital de Largo y Corto Plazo, los mismos que se ven reflejados en la Cuenta Financiera de la Balanza de Pagos. En otras palabras, la Cuenta Financiera cubre el déficit de la Cuenta Corriente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dada las características de nuestra economía, un tipo de cambio controlado en una banda de valores contribuye de una manera muy importante en el control de la inflación.

Ahora bien, si asumimos que la actividad económica se mantiene en un ritmo de crecimiento moderado (reflejada en las tasas de crecimiento del PIB), las importaciones seguirán incrementándose, por ser ésta una variable dependiente de la Producción Nacional.

De tal forma, si existe una relación directa entre crecimiento del PIB y de las Importaciones y tomamos en consideración la evolución de las Exportaciones, la Brecha Externa también se incrementaría.

El crecimiento de la Demanda Interna y del PIB se puede comparar partiendo de la ecuación simplificada:

$$\text{PIB} = D_i (C(Y_d), I(i), G(T)) + XN (Y^*, Y, \text{TCR}) \quad (6a)$$

Despejando las exportaciones netas, tenemos:

$$XN(Y^*, Y, \text{TCR}) = \text{PIB} - D_i(C(Y_d), I(i), G(T)) \quad (6b)$$

Por evidencia empírica tenemos que las exportaciones netas son negativas, lo que a su vez se traduce en una Demanda Interna mayor que el Producto Interno Bruto. Esta diferencia también es conocida como el 'ahorro externo'.

Luego si la Demanda Interna crece a tasas mayores que el Producto Interno Bruto, significa que la 'brecha externa' estará en aumento. Por tanto este incremento deberá ser controlado a través de políticas económicas que permitan incentivar las exportaciones y a su vez desincentivar las importaciones.

El riesgo de mantener déficits de Cuenta Corriente y tipos cambio reales atrasados consistiría en que ante una expectativa creciente de devaluación de la moneda nacional por parte de BC (aumento del tipo de cambio) y disminución de ingresos de capitales de corto plazo, falta de privatizaciones, disminución de inversiones directas y disminución del valor de las exportaciones por caída de precios internacionales de productos primarios, la divisa empezaría a escasear,

presentándose presiones a su alza. El aumento del tipo de cambio dará impactos en los precios de la economía, pudiéndose originar presiones inflacionarias.

Si la señal a los agentes internacionales es que las Reservas Internacionales están disminuyendo en cantidades considerables, con la finalidad de evitar la caída de la moneda nacional (depreciación), las expectativas de devaluación aumentarán, por lo que se podría dar una fuga de capitales o corrida de capitales, trayendo como consecuencia que se concreten dichas expectativas, elevándose el tipo de cambio.

Por lo anterior, el análisis propuesto es conveniente que se lleve a cabo en forma anual para poder determinar cuál es el nivel de gasto militar necesario en nuestro país, para así acto seguido entrar a la discusión sobre cómo se van a utilizar los recursos y determinar su volumen. Por ejemplo, en tiempos electorales, el gasto militar se debería incrementar ya que si otros países proponen para efectos de su determinación considerar los riesgos internacionales, en nuestro caso se deberían tomar en cuenta los internos.

De tal forma existen los medios técnicos para poder determinar cuál es el nivel necesario de incremento o decremento del presupuesto en gasto militar, pero en nuestra realidad con lo que contamos es con una decisión pretomada basada exclusivamente en razones políticas y no técnicas-económicas.

4.4.- Propuesta de Modelo econométrico para sustentar un plan económico respecto del Gasto Militar en México.

Los pioneros en el análisis econométrico creyeron que sería posible construir una imagen econométrica de una economía para buscar el bienestar y siempre mejorando la teoría económica, la que produciría estimaciones estables y consistentes de los verdaderos parámetros, que permitirían que la política económica esté basada sobre el análisis cuantitativo.

Los años desde aquellos primeros días, han mostrado que este optimismo inicial estuvo fuera de lugar y que modelizar los eventos económicos es más difícil de lo que ellos creyeron que sería. La concentración inicial en la parte económica de un modelo y en el tratamiento de los errores como un fenómeno estadístico han dado paso a los métodos que consideran a los errores como el objeto central para la comprensión del ajuste económico y la exploración de la especificación del modelo.

De tal forma en nuestro tiempo la econometría aun se constituye en la mejor herramienta técnica económica y computacional que nos lleva a la modelización de las actividades económicas y reales para encontrar un índice de relación entre ellas, siendo el caso que para este ejercicio es necesario saber si el presupuesto que se otorga a las Fuerzas Armadas, tiene un índice de correlación elevado frente al Producto Interno Bruto y por otro lado, si se explica el incremento otorgado a este presupuesto a través del análisis de diversas variables que se estiman explicativas del destino del gasto de los Institutos Armados, y que hacen posible el cumplimiento de sus importantes misiones, eso no quiere decir que las dejen de efectuar por falta de presupuesto, sino que por ese miedo a las presiones políticas, la administración federal oculta el verdadero gasto a través de diferentes vías jurídicas que ya se han citado y que lo único que logra es otorgar banderas de inconformidad y de levantamiento de falsas imputaciones a los baluartes del Estado de Derecho en nuestro país. De ahí la importancia del ejercicio planteado.

Por ello, si tomamos en consideración que el gasto en materia militar en nuestro país no se encuentra sustentado en variables explicativas claras, el primer punto básico será: considerar en un modelo econométrico cuáles podrían ser las variables explicativas adecuadas para efectuar una regresión propia y que no tenga problemas de especificación, sin que dejemos de observar que por ejemplo mucho se ha explicado, por los estudiosas del tema, que no es posible predecir o hacer pronósticos con este tipo de modelos de aspectos tales como el rango del precio del petróleo a nivel internacional o del comportamiento de las bolsas de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

valores, pero es necesario modelar los fenómenos reales para tratar de explicarlos.

De tal forma, el modelo propuesto en esta ocasión estará dado con las variables Producto Interno Bruto, efectivos, desastres naturales y aparición de grupos transgresores de la ley, que en su caso también pueden ser consideradas como factores de riesgo interno, verbigracia tiempos electorales.

Estimo como indispensables las variables señaladas por las razones siguientes:

Producto interno Bruto como un reflejo del estado de la economía nacional en un momento dado que nos puede otorgar la posibilidad de decidir si se otorga una mayor nivel de presupuesto siempre y cuando exista la riqueza necesaria para ello, tomando en consideración el principio económico de marginalidad del consumo; el número de efectivos como parte básica el gasto necesario para defensa considerando haberes (sueldos), equipamiento, servicios de salud, viviendas y gastos administrativos (como aspectos accesorios del incremento del personal); desastres naturales como una variable que explica el aumento de los gastos del sector ya que en caso de que estos existan se implementan los programas de apoyo a la sociedad civil (Plan DN-III), que es una de las misiones fundamentales; por último, aparición de grupos transgresores de la ley ó factores de riesgo interno, que aunque esporádicos aumentan en forma exponencial las necesidades logísticas para el cumplimiento de las misiones encomendadas para brindar el bien público de seguridad, esta última como variable dicotómicas y con un valor real en caso de existir.

Todo lo anterior, debe ser considerado como esencial por su íntima relación con políticas sociales y macroeconómicas que la nación tiene que implementar, dependiendo del proyecto de nación planeado por el gobierno federal, para lograr los objetivos de crecimiento y desarrollo económicos.

El modelo lo presentaría de la siguiente forma:

$$Y = \beta_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5$$

Donde Y = Gasto Militar
 X2 = Producto interno Bruto
 X3 = Número de efectivos
 X4 = Desastres naturales
 X5 = Grupos transgresores

CUADRO CATORCE

Año	P.I.B. nominal M. de pesos	Grupo transgresor	Gasto Militar M. de pesos	Efectivos militares	Desastres naturales
1986	295,678.00	0	2137.74	166,000	57
1987	310,457.00	0	2437.88	175,960	73
1988	416,305.00	0	2698.56	179,305	59
1989	5 548,858.00	0	3123.45	184,095	79
1990	738,898.00	0	3546.81	192,994	76
1991	949,147.60	0	4768.32	198,995	217
1992	1,125,334.30	0	5865.77	203,829	318
1993	1,256,196.00	0	7,162.60	210,241	486
1994	1,420,159.50	1	8,868.51	216,943	226
1995	1,837,775.50	1	6,905.48	225,080	500
1996	2,544,217.80	1	7,439.49	232,166	692
1997	3,201,800.00	0	7,956.17	236,575	366
1998	3,787,600.00	0	8,017.69	235,894	3533
1999	3,901,228.00	0	7,412.91	237,301	1828
2000	5,485,372.80	1	7,395.88	237,552	1597
2001	5,771,857.00	0	7,892.50	234,308	1091
2002	5,952,301.00	0	8,223.65	240,789	1080

Resultado de la regresión en el Programa Econometric Views.

CUADRO QUINCE

Dependent Variable: Y

Method: Least Squares

Date: 05/03/03 Time: 00:47

Sample: 1986 2002

Included observations: 17

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-10413.125715	3620.3182	-2.87630119637	0.016489709
X2	0.0010952951	0.0002484	4.40773112997	0.001319076
X3	0.0788297874	0.0178167	4.42448170263	0.001285117
X4	-16.997868334	21.615610	-0.7863700249	0.449883655
X5	697.62613645	811.57489	-0.8595955071	0.410145547
R-squared	0.8617460807	Mean dependent var		5715.817333
Adjusted R-squared	0.8064445130	S.D. dependent var		2351.839376
S.E. of regression	1034.6903558	Akaike info criterion		16.98279360
Sum squared resid	10705841.325	Schwarz criterion		17.21881033
Log likelihood	-122.3709520	F-statistic		15.58267001
Durbin-Watson stat	1.7258369974	Prob(F-statistic)		0.000268150

Visto el resultado de la regresión efectuada con el modelo econométrico tenemos que, estamos frente a un resultado de prueba F que indica que el modelo se encuentra en general bien especificado, y que nos explica que el gasto público militar (GPM) en nuestro país no tiene un índice elevado de correlación con el Producto Interno Bruto, por tanto responde a la realidad de las necesidades, pero bajo el amparo de las tendencias políticas, por tanto su incremento o disminución no se ve reflejado en un ejercicio técnico de medición estadística de variables económicas, como apriorísticamente se había señalado, lo anterior derivado de la contrastación que con la realidad se hace.

Como se explicaba al inicio de este apartado es posible iniciar una serie de pruebas que nos llevan a determinar si es conveniente o no eliminar las variables no significativas en el primer resultado, sustituirlas o cambiar la especificación del modelo para tratar de obtener el mayor índice de correlación, pero en el caso particular el índice es alto.

Lo anterior se explica observando las variables que obtienen un resultado de prueba t no significativo X4 y X5 al ser motivo de una prueba de correlogramo en residuos, nos indican que se tratan de series aleatorias cuyos resultados son ruido blanco, es decir que están sujetas a funciones no previsibles, aunque se debe tomar en cuenta que, en la realidad, si observamos la estadística de incidencia podemos considerar un nivel mínimo de desastres naturales a realizarse; por lo que tales variables sí pueden y deben ser previstas aun y cuando existan un factor de incertidumbre en cuanto a la intensidad o duración, por tanto los valores se deben modificar y tomar como válidos los estadísticamente probables de ocurrir y no aquellos que ocurren exclusivamente.

El resultado de 1.7258 de la Prueba de Durbin-Watson y el valor 0.8617 de la R cuadrada no son datos confiables, en la regresión efectuada bajo el procedimiento de least squares, porque estamos frente a un ejemplo de relación espuria entre variables, es decir, que en nuestro modelo tomando como válida la serie de datos obtenidos de los informes oficiales de nuestro sistema de determinación presupuestal del sector militar, el que incremente el PIB, no es razón suficiente para que aumente el GPM, sino que ambas tienen una tendencia de aumento pero independientes, es decir, ni siquiera podemos determinar en forma clara el nivel de porcentaje de incremento por punto de PIB; aun cuando aumente el PIB, el porcentaje de Gasto a los Institutos Armados no está garantizado, las líneas ascendentes no responden entre ellas, ya que en la determinación no se contempla como factor el incremento o decremento de la riqueza nacional; sin que por ello los estrategias de la economía nacional renuncien al reconocimiento e importancia que la labor de las Fuerzas Armadas conlleva para el desarrollo nacional; no debemos olvidar que en un modelo econométrico mientras más cercano se encuentre el factor de R cuadrada a la unidad significa un mayor grado de correlación.

Pero como ya señalabamos el incremento de las actividades de las Fuerzas Armadas es ocultado, a raíz de las presiones políticas, entonces pareciera que con un presupuesto insuficiente las actividades se duplican o triplican así como el personal empeñado en éstas, lo que es a todas luces imposible.

Se observa entonces que la asignación de recursos al sector defensa no responden a los cambios en las variables explicativas, de tal forma, a fin de que las variables explicativas y la dependiente guarden un orden lógico y congruente es necesario que las transferencias de recursos que hacen diversas dependencias federales al sector, sean consideradas dentro del presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional como cabeza de sector, a fin de que resulte transparente su ejercicio y se puedan efectuar las proyecciones adecuadas para los ejercicios presupuestales subsecuentes, evitando las suspicacias sobre el origen y fin de los recursos a tal sector destinados.

Lo anterior quiere decir, que si bien es cierto algunas de las necesidades son aleatorias, como por ejemplo desastres naturales, o existencia de riesgos nacionales internos no se puede negar que se cuenta con estadísticas suficientes para poder tener una media de las necesidades reales que deberán ser cubiertas y con base en la sumatoria de las diversas medias obtenidas, a través de herramientas estadísticas, llegamos a una cantidad mínima indispensable que debe constituir el GPM, independientemente de que con un plan de políticas públicas incluyentes de dicho sector la intervención en materia de desarrollo y crecimiento económico, se le puede asignar un rol totalmente planificado a las Fuerzas Armadas.

A fin de no afectar los programas de desarrollo en otros ámbitos también prioritarios, resulta conveniente que se autorice a la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina que además del presupuesto otorgado por el Poder Legislativo, los ingresos que obtengan por diversos medios, sean considerados

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

para la ejecución y desarrollo de las misiones constitucionalmente otorgadas, en una ampliación de presupuesto por las condiciones tan particulares de su desempeño; toda vez que ellos se pueden considerar una especie de ampliación o incremento al presupuesto, y como no estaba destinado a programa alguno no afecta la ejecución del presupuesto del sector no militar.

Para lograr lo anterior, se tendrán que efectuar reformas al Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley de Ingresos, así como Ley Federal de Bienes Asegurados, Abandonados y Decomisados, a fin de que se considere que las Secretarías de Estado relacionadas con Seguridad Nacional, pueden tener fuentes de ingreso, mismos que se deben utilizar directamente en el desempeño de sus actividades como una modalidad de ampliación de presupuesto y para que legalmente se pueda disponer de los diversos bienes que son asegurados o decomisados por los efectivos militares y cuyos montos resultan necesarios para el buen desempeño de las actividades de seguridad, ya que en la actualidad se destinan recursos provenientes de las ventas de estos bienes para actividades de prevención que es responsabilidad de otras dependencias y no para el Instituto Armado. Así mismo establecer como obligatorio el procedimiento técnico económico del grupo interdisciplinario para poder determinar el monto del presupuesto militar y el no militar en el destino de la riqueza nacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES.

1.- Las misiones de las Fuerzas Armadas se han transformado a partir de la conclusión de la guerra fría hacia una actividad esencial de producción de seguridad en el ámbito interno, entendiéndose como tal la de los medios de producción, así como proporcionar estabilidad al país, acciones que repercuten directamente en el ámbito económico (aspectos macro y micro).

2.- La asignación de recursos al Sector Defensa en nuestro país es resultado de presiones políticas más que de estudios con sustento empírico, de estadística, matemáticas y economía sobre el costo beneficio de su aplicación.

3.- La función del Estado de otorgar garantías de seguridad y desarrollo, cada vez es más difícil de cumplir, porque las naciones están inmersas en un proceso de globalización, el que a la vez que ofrece oportunidades genera riesgos e incertidumbre en la política, la cultura, la economía y en la sociedad.

4.- El aspecto de planeación es esencial para otorgar un rumbo cierto a los esfuerzos gubernamentales para lograr el desarrollo nacional, aunque las variables exógenas pueden llevar al fracaso del mejor plan, por ello es necesario utilizar el mayor número de herramientas técnicas para obtener proyecciones sobre las necesidades existente en un tiempo futuro del Sector Defensa, así como una mayor interrelación con el sector no militar.

5.- Para que un plan pueda ser efectivo es necesario que se acompañe con normas coercitivas, es decir que tenga sustento a través de normas jurídicas llámense leyes o decretos, por lo que es necesario una revisión del marco normativo vigente.

6.- La seguridad (factor riesgo-país y estabilidad) es una de las precondiciones del desarrollo nacional, por las implicaciones que en los campos

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

económico, político y social conlleva, por ello es necesario invertir en ella, así como se invierte en fomentar la democracia.

7.- Debemos entender por Gasto Público Militar todo aquello que corresponde al gasto total asociado a la provisión de la defensa nacional, bajo el nuevo concepto de Seguridad Nacional, ya que no se trata sólo del pago de haberes, sino del sostenimiento de la totalidad de las actividades que corresponden a las Fuerzas Armadas en un proceso de transformación e integración a la sociedad.

8.- Los valores tuteados por la Seguridad Nacional son: integridad, estabilidad, y permanencia del Estado Mexicano, gobernabilidad y estado de derecho, variables esenciales en el ámbito económico internacional.

9.- Los bienes que se obtienen con el Gasto Público Militar son bienes públicos, ya que no resultan exclusivos de un sector de la población o de la sociedad, sino que son disfrutados por toda la colectividad, por ello la bondad de la inversión en el Sector Defensa.

10.- La Seguridad Nacional debe ser considerada como una condición necesaria que incluye multitud de acciones para garantizar el desarrollo equilibrado de una nación y por tanto debe ser considerada en la integración del presupuesto respectivo.

11.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deja claro el ámbito de acción de las Fuerzas Armadas y lo amplio que los conceptos de Nación y seguridad implican.

12.- La implementación de políticas ha evolucionado hasta el punto de conjuntar la actividad técnica con la empírica, a fin de obtener al mayor grado de satisfacción de la sociedad, por ello no debemos dejar al empirismo determinar el

nivel del presupuesto destinado a la Seguridad Nacional, sino fortalecerlo con los aspectos teóricos que elevan el nivel de certeza en el momento de la toma de decisiones.

13.- Actualmente la toma de decisiones de la implementación de políticas es el resultado del consenso de los diversos agentes políticos, económicos y sociales que ejercen el poder a nivel nacional, las correspondientes al Sector Defensa no son la excepción.

14.- Las políticas eficaces no siempre son las que resuelven los problemas sociales existentes, sino las que tienen menos consecuencias en cuanto a costo social para la población en general o previenen las crisis o estatizaciones de las economías nacionales.

15.- El incremento de personal y lo que ello implica ha sido soslayado por los responsables de la asignación de recursos, lo anterior es consecuencia de las crecientes exigencias de la población y la politización de algunas de las actividades de las Fuerzas Armadas en acciones de mantenimiento de la paz.

16.- El análisis del Gasto Público Militar es difícil ya sea por aspectos materiales de dificultad de acceder a la información y por aspectos políticos que estiman peligroso revelar el verdadero monto de recursos asignados al Sector, para lo cual se utilizan recursos asignados a dependencias civiles en actividades como es el auxilio a la población en casos de desastres, provocando ineficiencia de los instrumentos de medición en cuanto a efectividad de aplicación de los recursos.

17.- El Gasto Militar es un Gasto Público que no es evaluado por su impacto social, sino que obedece a los designios de las fuerzas políticas nacionales como quedó probado en la implementación y análisis de un modelo econométrico, el

índice de correlación entre la principal variable explicativa el PIB, resulta espurio en el actual sistema de presupuestación.

18.- En la planeación del Gasto Militar no intervienen especialistas en materia de Seguridad Nacional, sino que la propuesta de los integrantes del sector es modificada sin mayor responsabilidad por los encargados de la política económica del país, y posteriormente por los encargados de su asignación, es decir el poder legislativo.

19.- Los doctrinarios de la Guerra y de la economía han observado el mismo fenómeno desde distintas perspectivas, pero las conclusiones son las mismas, o se eficientan los recursos o se disminuye el costo de éstos.

20.- El crecimiento económico es posible con medidas de carácter netamente económicas, pero el desarrollo es necesario que se efectúe con medios más reales o palpables, como son las Fuerzas Armadas que tienen acceso a las áreas más marginadas del país y que gozan del reconocimiento y aceptación de la población.

21.- La interrelación entre los medios civiles y no civiles de la economía es indispensable para obtener resultados favorables a nivel nacional en la redistribución de la riqueza, la coadyuvancia es la forma de solucionar los problemas extremos de nuestro país.

22.- La mejor estrategia en el modelo existente es que el gobierno otorgue responsabilidades a los diferentes sectores del país, para que éstos asuman corresponsabilidad en el rumbo que lleve la nación y en busca de un beneficio propio establezcan las medidas para la consecución de los objetivos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

23.- Deben crearse las bases para una verdadera cultura de Seguridad Nacional, en que el fin último sea fortalecer la unidad nacional y eliminar las vulnerabilidades.

24.- El presupuesto en general no es más que una herramienta con la cual se pueden poner en práctica ciertas políticas y decisiones que de una u otra manera afectan el desenvolvimiento de la sociedad y el mantenimiento del Estado, la necesidad de otorgar su verdadera importancia al sector del gasto público militar deriva de la exposición de un modelo macroeconómico que podríamos definir como de economía de la defensa.

25.- Los problemas del modelaje económico no deben ser un obstáculo para que se lleven a cabo ejercicios econométricos anualizados que permitan tener el sustento necesario para poder predecir las necesidades de incremento en el ejercicio del presupuesto militar y sobre todo el poder vigilar su exacta aplicación, evitando en ello suspicacias en cuanto a las funciones que desempeñan las Fuerzas Armadas, ya que únicamente son instrumentos de auxilio en la toma de decisiones.

26.- Es indispensable crear el marco legal y técnico que regule el ámbito y objeto de las políticas, estrategias y acciones relacionadas con la Seguridad Nacional, que al definir su campo de acción incremente su efectividad en beneficio de la nación y evite los actos en el límite de la legalidad.

27.- Como medidas para tratar de incrementar el Gasto Público Militar además de lo asignado por el Congreso de la Unión estaría el conceder la utilidades obtenidas de las ventas de objetos y productos asegurados por operativos militares a manera de incremento de presupuesto y la transferencia de los recursos que ejercen otras dependencias en aspectos que atienden las Fuerzas Armadas, para que se pueda otorgar transparencia al ejercicio del Gasto Público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

28.- De tal forma, el Gasto Público Militar es una de las variables esenciales que integran la estrategia de Seguridad Nacional, si tomamos en consideración su nueva concepción, así es necesario poner mayor énfasis en su integración, a fin de lograr que coudyuve en forma relevante en el desarrollo nacional, y no se mantenga al sector segregado a pesar de su potencialidad.

TECIC CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA :

- Aguilar Villanueva Luis, F., (Coordinador). *La implementación de las Políticas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1993a. 472pp.
- ----- *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1993b. 286 pp.
- ----- (Coordinador). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1994a. 281 pp.
- ----- (Coordinador). *La Hechura de las Políticas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1994b. 432 pp.
- Alonso, Jorge et. Al. *El nuevo Estado Mexicano*, Vol. II, Estado y Política, (Arturo Sánchez, El Estado y los Militares en los años ochenta), Editorial Nueva Imagen, México. 1992, 243 pp.
- Babeuf, Graco; *El Socialismo Anterior a Marx*. Editorial Grijalbo S.A., México. 1969. 158 pp.
- Baldwin, Robert; *Desarrollo Económico* (Un análisis introductorio). Amorrortu Editores, Argentina. 1970, 146 pp.
- Barros de Castro, Antonio. *Introducción a la Economía*. (Un enfoque estructuralista), Siglo XXI Editores., México. 1982. 164 pp.
- Barnes Elmer, Harry; *Historia de la Economía del Mundo Occidental*. Editorial Hispanoamericana, México. 1970. 285 pp.
- Blazquez I., Gustavo; Salgueiro A. Roberto. *La Realidad Social como Totalidad*. Editorial Siglo XXI, México. 1983. 145 pp.
- Bolls, Guillermo; *Los militares y la política en México*. Editorial IIS-UNAM, México, 1975, 257 pp.
- Calderón Serrano, Ricardo; *El Ejército y Sus tribunales*. Ediciones Lex, , México, D.F. 1946, 375 pp.
- Cargnagnani, Marcello; *Crecimiento y Desarrollo*, Editorial Oikos Tau, S.A., España, 1988, 43 pp.
- Castro Soto, Gustavo E., *Siempre Cerca, siempre lejos: Las fuerzas Armadas en México*. Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria A.C., México. 2000. 279 pp.
- Clausewits Von, Kart; *De la Guerra*, Editorial Diógenes, T-I México, D.F. 1977, 210 pp.
- E. Hagen, Everett.; *Desarrollo Económico*. Editorial el Ateneo, Tercera Edición, Argentina, 1984, 399 pp.
- Galindo, Miguel Angel; Malgesini Graciela. *Crecimiento Económico (Principales Teorías desde Keynes)*, McGraw Hill, España, 1999, 145 pp.
- Gujarati, Damodar N.; *Econometría Básica*, Tercera edición. Editorial McGraw Hill, Colombia, 2000, 824 pp.
- Jaguaribe, Helio; *Desarrollo Económico y Político*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973. 231 pp.
- Lahera, Eugenio; *Introducción a las Políticas Públicas*, CEPAL, Chile, 1999, 358 pp.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, Editorial SDN, México, 2000.
- Ley Orgánica de la Armada de México, Compilación Jurídica Naval. Editorial Semar, México, 1999. 271 pp.

TRFCS CON
FALLA DE ORIGEN

- Obregón Díaz, Carlos Federico; *Controversias Macroeconómicas Contemporáneas*, Editorial Trillas, México, 1989. 326 pp.
 - PAGINA WEB SDN. www.sedena.gob.mx.
 - PAGINA WEB PGR. www.pgr.gob.mx.
 - Piñeyro, José Luis; *Las Fuerzas Armadas Mexicanas y Modernización Militar*, Editorial siglo XXI, México, 1990, 289 pp.
 - Poder Ejecutivo Federal, Informe de Gobierno, México, 1996.
 - Poder Ejecutivo Federal, Informe de Gobierno México, 2000
 - Poder Ejecutivo Federal, Informe de Gobierno México, 2001.
 - Poder Ejecutivo Federal, Informe de Gobierno México, 2002
 - Serra Rojas, Andrés; *Teoría General del Estado*, Editorial Manuel Porrúa, México, D.F. 1946, 369 pp.
 - Sheffrin, Steven M.; *Expectativas Racionales*, Alianza Universidad, España, 1985, 217 pp.
 - Sierra Guzmán, Jorge Luis (Coordinador); *El Ejército y la Constitución Mexicana*, Plaza y Valdez Editores, México. 1999, 133 pp.
 - Solís, Leopoldo; *Tendencias Recientes y Perspectivas Probables del Análisis Económico*, El Colegio Nacional, México, 1991, 131 pp.
 - Varas, Augusto; *La Autonomía Militar en América Latina (Autonomización Castrense y Democracia en América Latina)*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1988, 246 pp.
 - Vega G., Gerardo C.R.; *Seguridad Nacional, Concepto, Organización, Método*, Editorial S.D.N., México, 2000, 259 pp.
 - Viñas, Ángel; *Armas y Economía (Ensayos sobre dimensiones económicas del gasto militar)*, Editorial Fontamara, España., 359 pp.
 - Walinsky, Louis, J.; *Planificación y Realización del Desarrollo Económico*. (Guía no técnica para políticos y administradores) McGraw Hill, España, 1964 250 pp.
 - Plan Global de Desarrollo 1980-1982.
 - Plan Nacional de Desarrollo 1983- 1988.
 - Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994
 - Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000.
 - Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006.
 - Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, México, agosto 1998, número 98, 149 pp.
 - Revista del Ejto. Y F.A.M. época III, año 93, México. enero 1999, 42 pp.
 - Revista del Ejto. Y F.A.M. época III año 94, México. julio 2000, 45 pp.
-

ANEXO A.

Distribución del Ejército Mexicano.

Región Militar	Zona Militar	Lugar	Estado
I		Cd. de México	D.F.
	1	Tacubaya	D.F.
	22	Toluca	Mex.
	24	Cuernavaca	Mor.
	37	Santa Lucia.	Mex.
II		Mexicali	BCN.
	2	El Ciprés	BCN.
	3	La Paz	BCS.
	4	Hermosillo	Son.
	40	Guerrero Negro.	BCS.
III		Mazatlán	Sin.
	9	Culiacán	Sin.
	10	Durango	Dgo.
IV		Monterrey.	NL.
	7	Escobedo	NL.
	8	Tampico	Tamps.
	12	San Luis Potosí.	SLP.
V		Guadalajara	Jal.
	11	Zacatecas	Zac.
	13	Tepic	Nay.
	14	Aguascalientes	Ags.
	15	Mojonera	Jal.
	41	Puerto Vallarta	Jal.
VI		La Botica	Ver.
	18	Pachuca	Hgo.
	19	Tuxpan	Ver.
	23	Panotla	Tlax.
	25	Puebla	Pue.
	26	El Lencero	Ver.
VII		Tuxtla Gtz.	Chis.
	30	Villahermosa	Tab.
	31	Rancho Nuevo	Chis.
	36	Tapachula	Chis.
	38	Tenosique	Tab.
VIII	39	Ocosingo	Chis.
		Ixtepec	Oax.
	28	Ixcotel	Oax.
	29	Minatitlán	Ver.
	44	Miahuatlán	Oax.

IX		Cumbres de Llano Largo	Gro.
	27	El Ticui	Gro.
	35	Chilpancingo	Gro.
X		Mérida	Yuc.
	32	Valladolid	Yuc.
	33	Campeche	Camp.
	34	Chetumal	Q.R.
XI		Torreón	Coah.
	5	Chihuahua	Chih.
	6	Saltillo	Coah.
	42	Santa Gertrudis	Chih.
XII		Irapuato	Gto.
	16	Sarabia	Gto.
	17	Querétaro	Qro.
	20	Colima	Col.
	21	Morelia	Mich.
	43	Apatzingán	Mich.

Bases aéreas militares.

B.A.M.	Lugar	Estado
B.A.M. 1	Santa Lucia	Mex.
B.A.M. 2	Cd. Ixtepec	Oax.
B.A.M. 3	El Ciprés	B.C.N.
B.A.M. 4	Cozumel	Q.R.
B.A.M. 5	Zapopan	Jal.
B.A.M. 6	Tuxtla, Gtz.	Chis.
B.A.M. 7	Pie de la Cuesta	Gro.
B.A.M. 8	Mérida	Yuc.
B.A.M. 9	La Paz.	B.C.S.
B.A.M. 10	Culiacán	Sin.
B.A.M. 11	Colonia Federal	D.F.
B.A.M. 12	Tijuana	B.C.N.
B.A.M. 13	Chihuahua	Chih.
B.A.M. 14	Monterrey	N.L.
B.A.M. 15	Oaxaca	Oax.
B.A.M. 16	Tenosique	Tab.
B.A.M. 17	Copalar	Chis.
Plataforma Militar	Aeropuerto Cd. de México	D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN