



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“PRESUPUESTO Y GASTO: ANÁLISIS
ECONÓMICO DEL GASTO MILITAR EN
MÉXICO (2000-2009)”.**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA

DAVID GONZÁLEZ DÍAZ

Asesor: MTRO. GERARDO ROLDAN CEBALLOS

ENERO 2012.



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.

**“PRESUPUESTO Y GASTO:
ANÁLISIS ECONÓMICO DEL
GASTO MILITAR EN MÉXICO
(2000-2009)”.**

Agradecimientos

Agradezco a Díos por darme fortaleza para concluir mis estudios universitarios, a mis padres, el Cap.Zpdrs.Ret. David González Castañeda y Fulgencia Díaz Almazán, por el ejemplo, preocupación y sobre todo por la enseñanza que me dieron así como mi vida propia.

A la Licenciada Saskia Chávez Rodríguez el amor de mi vida (novia, cómplice, amiga – esposa, la otra mitad de mi corazón), por no desistir y dejar que desistiera en ningún momento, cuidándome a día a día, cobijándome con tu dulzura.

Al Licenciado Roberto González Díaz, mi hermano y amigo incondicional de toda mi vida, ya que sin su ayuda jamás hubiese llegado a la Universidad, gracias por toda la ayuda que me proporcionas cada día por difícil que sea mi necesidad.

A mi hermana Graciela que en infinidad de ocasiones me ha apoyado moral y económicamente, así como mi hermana María Concepción y su esposo Francisco por cuidar de mi hija durante el término de la carrera.

Al C.P. Juan Noguera Hernández (mi tío), tu cariño e infinidad de consejos y apoyo incondicional que me has dado, junto con mi tía Bernardina que al igual ha tenido la preocupación a diario de toda mi familia, a los Universitarios Liz y Juan, mis primos, por su caluroso abrazo y apoyo.

A mi gran amigo Miguel Ángel Suárez Herrera y su esposa Karina e hijos, su amistad, cariño, preocupación y apoyo en todo momento.

Gracias al Maestro Gerardo Roldan Ceballos, mi asesor, la única persona en la Universidad que sin conocerme me brindo su tiempo e interés para que culminara esta etapa de la Universidad.

Dedicado

A mis hijas Ofelia y Saskia, sustancia esencial de mi vida.

A mis sobrinos Sheila Estephani, Francisco David, Fernanda Citlalli, Francisco Javier, Andrea Lizet, Abraham y Said por llenar de alegría nuestra vida.

A la Memoria de:
Filiberto Montiel Trejo
Ofelia Borja Díaz
Jorge Alberto Martínez Arreola

ÍNDICE

Introducción	6
--------------	---

CAPÍTULO I

DESARROLLO DE LOS MODELOS ECONÓMICOS EN MÉXICO (1970-2009).

Contenido:

1.	La economía mexicana a partir de 1970.	10
1.1	Comportamiento económico durante el modelo de sustitución de importaciones a partir de 1970.	10
1.2	Crisis y debilitamiento económico.	13
1.3	Desarrollo económico neoliberal.	16
1.4	Inicio del gobierno del cambio.	20

CAPÍTULO II

PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO EN MÉXICO.

Contenido:

2	Teoría del Presupuesto.	29
2.1	El presupuesto del sector público.	31
2.2	Categorías del presupuesto de defensa.	33
2.2.1	Presupuestos pro activos.	33
2.2.2	Presupuestos reactivos.	34
2.3	Teoría del gasto público.	34
2.4	Participación del estado en la economía.	36
2.5	Evolución del gasto público de 1980 al 2009.	39

CAPÍTULO III

GASTO MILITAR.

Contenido

3	Los Ejércitos.	44
3.1	Gasto en Defensa Nacional.	44
3.2	El Ejército en México.	45
3.3	Estimaciones del gasto militar en México.	47
3.3.1	Gasto corriente.	48
3.3.2	Gasto de capital.	48
3.4	Análisis económico del gasto militar mexicano.	48
3.4.1	Comportamiento del gasto militar.	53
3.4.2	Composición interna del gasto militar.	55
	Conclusión	59
	Bibliografía	61

INTRODUCCIÓN

Una de las tareas principales del Estado, es la conservación y la regulación del orden económico, para un adecuado orden social, esto se logra a través de una serie de decisiones sobre el eficiente uso de los recursos públicos.

El uso correcto de recursos públicos se realiza con eficacia mediante el adecuado planeamiento en la elaboración del presupuesto de egresos de cada año, realizado por el Poder Ejecutivo de nuestro país, y aprobado por el Poder Legislativo del mismo.

El poder ejecutivo ésta obligado a realizar un programa o plan financiero de gastos e ingresos y enviarlo para su aprobación a la asamblea representativa de la nación, de donde nace el presupuesto. Este mecanismo asegura que ninguna carga financiera será impuesta sobre la población sin su consentimiento, manifestado en forma expresa por la asamblea de representantes.

El objetivo del Gobierno, a través de su presupuesto o de otras medidas, es asegurar que prevalezca una condición de escasez. La actividad económica deberá ser incrementada siempre hasta el punto en que esté limitada por algún factor escaso.

Estos factores pueden ser mano de obra, bienes de capital o dependencia del extranjero; ya que la escasez determina una conducta racional del agente económico y el uso adecuado y la aplicación del principio del presupuesto.

La importancia del presupuesto y gasto desde el punto de vista económico consiste: en que, para cualquier organización pública o privada que tenga por objeto una actividad económica, el documento de referencia sea el resultado de fuerzas que en determinado momento se equilibran, tomando

decisiones que implican un gasto, o mejor dicho, un costo, porque fundamentalmente toda actividad, sobre todo si es gubernamental significa necesariamente una erogación, un costo.

Otra razón de la preponderancia del presupuesto como plan financiero del gobierno, es que señala objetivos – grandes y pequeños, para los cuales se necesitan recursos, es decir, considerar los costos en que se incurrirá para llegar a tales metas.

Uno de los principales objetivos contenidos en los Planes de Desarrollo 2001-2006 y 2007-2012, es salvaguardar la Seguridad; resulta necesario indagar sobre los recursos que se asignan a este objetivo, ya que la participación de las fuerzas armadas ha sido de gran relevancia en el ámbito económico y social del país, a partir del año 2007; primeramente para disminuir el crimen organizado, al sacar “de sus cuarteles a las fuerzas armadas militares”, con el fin de realizar patrullajes en las ciudades y combatir al crimen organizado, implicando una mayor asignación de recursos económicos, para hacer funcional la logística y operación de las mismas.

“Las causas subyacentes a los desplazamientos masivos son los conflictos en torno al poder, la riqueza y la apropiación de recursos.”¹

Siendo en México que dichas Fuerzas Armadas, están integradas por tres instituciones militares permanentes agrupadas en dos dependencias gubernamentales, las cuales son:

Secretaría de la Defensa Nacional
Ejército Mexicano
Fuerza Aérea Mexicana

¹ Armaments, Disarmament and International Security. SIPRI, Year Book 2009, Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, C.U.2009, Seguridad y Controles P.3.

Secretaría de Marina
Armada de México

Las misiones de la Secretaría de la Defensa Nacional, el Ejército y la Fuerza Aérea Nacionales es defender la integridad, independencia y soberanía de la nación mexicana, garantizar la seguridad interior, auxiliar a la población en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país y en casos de desastre, presentar ayuda para el mantenimiento del orden, auxiliar a las personas y sus bienes y la reconstrucción de zonas afectadas.

De la Secretaría de Marina, la Armada de México tiene como misión emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país.

Ahora bien, en esta investigación primeramente, se retoman algunos periodos históricos de los diferentes modelos económicos que han propiciado la economía actual del país. Posteriormente se hará mención de algunas de las condiciones que han llevado al desarrollo y comportamiento del presupuesto y gasto público, Por último se realizará un análisis de la evolución del gasto militar, para aclarar debates sobre el gasto militar, por un lado quienes favorecen este gasto (partidarios del ejecutivo federal), estiman que es fundamental actualmente fortalecer a la fuerza pública, que su mejoramiento de estas llamadas “fuerzas del estado”, eleva la posibilidad de consolidar un entorno de paz y tranquilidad en donde predominen las garantías individuales, y que influye positivamente en la demanda y el empleo.

CAPÍTULO I

DESARROLLO DE LOS MODELOS ECONÓMICOS EN MÉXICO (1970-2009).

1. La economía mexicana a partir de 1970.

Con el objeto de ofrecer un panorama general de la participación del estado en la economía mexicana, presentaremos momentos históricos económicos que han determinado y condicionado el estado actual de la economía, tomando como punto de referencia el crecimiento del Producto Interno Bruto del periodo de 1970 al 2009.

A raíz de ciertos cambios en la política económica durante la década de los setenta, la economía se tornó más vulnerable a las condiciones externas; esto llevo a la balanza de pagos a entrar en crisis, una en 1976 y otra más severa y prolongada, en 1982.

Los gobiernos ulteriores serían partidarios de optar por la globalización del país, intentando insertarlo en el mundo regido por los patrones de la competitividad. A partir de 1988 el criterio teórico que prevaleció hasta el final del mandato del Presidente Zedillo fue la aplicación de la política neoliberal.

Ya para el inicio del año 2000, se culmina una etapa en la economía mexicana, al perder el poder en elecciones presidenciales el Partido Revolucionario Institucional (PRI) del cual por 70 años fue partidario el presidente de la República, e inicia el desarrollo de una economía globalizada, pero con semejanzas a los modelos anteriores.

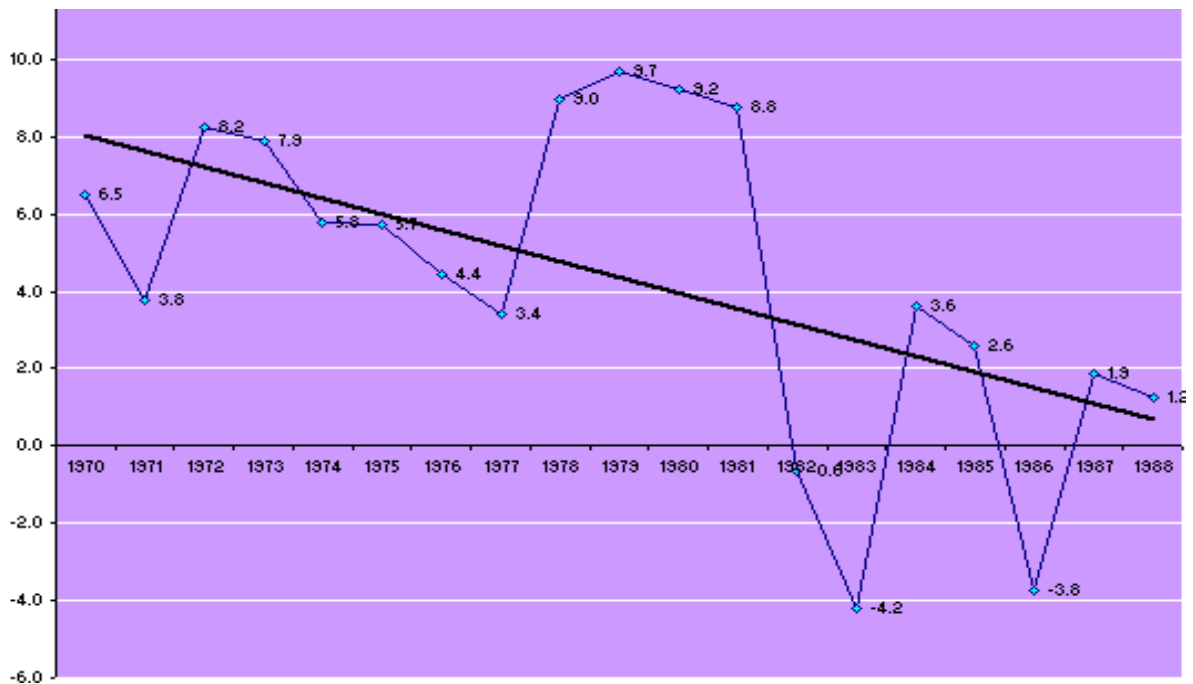
1.1. Comportamiento económico durante el modelo de sustitución de importaciones a partir de 1970².

Para diciembre de 1970, Luis Echeverría Álvarez tomo posesión como nuevo presidente, sintió que era necesario replantear la responsabilidad del

² El modelo económico de sustitución de importaciones, tiene punto de partida en 1940, debido a los efectos de la segunda guerra mundial, la demanda de los bienes mexicanos se elevó y trajo consigo una elevada tasa de empleo. Otro factor que propició este modelo, fue la política del presidente Ávila Camacho (1941-1946) porque prometió indemnizar a los ex dueños de la industria petrolera mexicana, estimuló la inversión extranjera en los ramos de la manufactura y el comercio. El presidente Miguel Alemán (1947-1951) impulsó más este modelo, controlando fuertemente la importación de bienes de consumo, pero fue flexible con los bienes de capital, a esta época se le conoce del "milagro mexicano".

gobierno, asumiendo un papel mucho más activo en la economía. La primera decisión fue aumentar la participación gubernamental en la actividad económica, a través de mayor gasto público, mediante la compra de empresas, la utilización de subsidios y una mayor regulación.

Gráfica 1.
Tasa de crecimiento anual del PIB de México de 1970 – 1988.
Base 1980



Fuente: Elaboración propia en base a la información del Producto Interno Bruto de México (INEGI), de 1970 a 1988 (base 1980=100).

En 1972 el déficit público había brincado hasta 4.5 por ciento del PIB, casi el doble del 2.3³ por ciento del año anterior, aunado a ello y los errores cometidos en el cambio de quienes comprendían mejor el papel de la política fiscal y monetaria, en 1973 el déficit público llegó a 6.3 por ciento del PIB.

Este año es considerado como el comienzo de la inestabilidad económica que ha hostigado al país hasta la fecha.

³ Heath, Jonathan, La Maldición de las Crisis Sexenales, Capítulo 2 “Las crisis recurrentes en México”. Grupo Editorial IberoAmérica, S.A. de C.V., México D.F. 2000. p.20.

En cuanto al tipo de cambio mexicano se mantuvo fijo en 12.20⁴ pesos por dólar durante más de 22 años, entre abril de 1954 y agosto de 1976, el régimen cambiario fijo funcionó perfectamente bien los primeros 18 años.

A partir de 1973 se elevó sustancialmente el diferencial de inflación entre México y Estados Unidos, lo que rápidamente condujo a una moneda sobrevaluada, el gasto público aumentó al igual que la necesidad de monetizar el déficit presupuestal, no se hizo intento alguno por elevar las tasas de interés, que se mantuvieron fijas en 1.19⁵ por ciento entre junio de 1973 y diciembre de 1975, en enero de 1976 se redujeron a 9.94⁶ por ciento hasta mayo de 1977.

El resultado fue que las tasas de interés fueron negativas durante los tres años que llevaron a la devaluación y no fueron lo suficientemente atractivas para evitar fugas de capital. Por fin el 31 de agosto de 1976 el Banco Central se vio obligado a devaluar la moneda.

El descubrimiento de grandes reservas petroleras en la segunda mitad de la década de los setenta no solamente produjo un aumento importante en divisas mediante las exportaciones petroleras, sino además creó una garantía natural para los préstamos del exterior.

El resultado fue que el gobierno financió su déficit en cuenta corriente mediante deuda externa, llevando las proporciones de deuda a PIB mucho más allá de niveles recomendables, el aumento en los ingresos fiscales por las exportaciones petroleras se usó para financiar gastos adicionales, de manera que, al principio el déficit presupuestal no se elevó más allá del promedio que hubo durante el gobierno de Echeverría.

Como resultado, la economía se volvió totalmente dependiente del petróleo, crecieron rápidamente los déficit (fiscal y externo) y la moneda se sobrevaluó en gran medida.

⁴ Ibid.p.21.

⁵ Ibid.p.22

⁶ Ibid.p.22

Como consecuencia, no se tomaron acciones de política económica para tratar de enfrentar los desequilibrios macroeconómicos; más bien, entre más crecía el déficit externo y se acrecentaban las fugas de capital, más se recurría al endeudamiento externo.

1.2. Crisis y debilitamiento económico.

A mediados de 1981, finalmente comenzó a bajar el precio del petróleo, reduciendo así la más importante fuente de divisas del país, esto impulsó una carga adicional sobre las finanzas públicas, de la cual el pago de intereses sobre la deuda pública era una parte sustancial. Por tanto, para febrero de 1982 el gobierno mexicano se vio obligado a devaluar, ya que las reservas internacionales se redujeron prácticamente a cero.

Los resultados no se dejaron esperar y los fundamentos macroeconómicos se deterioraron rápidamente en el transcurso de los siguientes meses, no obstante el gobierno sostuvo su política de endeudamiento, que ahora era más necesaria que nunca ya que se necesitaba contratar deuda simplemente para cubrir el servicio de la previa.

Al mismo tiempo, las fugas de capital aumentaban a tal grado que era imposible acumular reservas. Entre 1973 y 1981 el monto de la deuda externa había crecido a una tasa promedio anual de 30⁷ por ciento y creado una carga insostenible en su servicio, para 1982 los pagos de interés sobre la deuda externa representaban 35.4⁸ por ciento de las exportaciones.

Posterior a la devaluación en agosto de 1982, un mes después de las elecciones, el gobierno mexicano se vio obligado a anunciar que ya no podía cubrir los pagos de interés sobre la deuda externa debido a que carecía de divisas.

⁷ Ibid. Crisis financiera internacional de 1982.p.23-28.

⁸ Ibid.26

Al asumir la presidencia Miguel de la Madrid en diciembre de 1982, se instrumentó un programa emergente de estabilización denominado “Programa Inmediato para la Recuperación Económica (PIRE)”⁹, buscaba restablecer la credibilidad de la comunidad financiera internacional para renegociar la deuda externa a través de un programa de ajuste económico.

En mayo de 1983 el gobierno dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), que contenía dos ejes principales:

- Primero; era un esfuerzo global para lograr la estabilidad económica con base en el PIRE, lo cual requería un ajuste drástico en el déficit fiscal a través de medidas severas de austeridad.
- Segundo; consistía en la realización de cambios estructurales dirigidos a eliminar los desequilibrios que habían llevado a provocar la crisis financiera de entrada, tales como la intervención excesiva del gobierno en la actividad económica.

Entre 1983 y 1987 México instrumentó diversas políticas dirigidas a estabilizar la economía. Posteriormente en 1984 se llevó a cabo la reestructuración de toda la deuda que se vencía entre 1985 y 1990, sin embargo, la ausencia de préstamos voluntarios del exterior y los elevados niveles de deuda externa obligaron a que México se convirtiera en un exportador neto de capital.

A principios de 1985 de nuevo quedó de manifiesto que México necesitaba incrementar sus esfuerzos por estabilizar su economía, sin embargo, estaban por llevarse a cabo las elecciones de mitad de sexenio, por otro lado la moneda se había estado apreciando y se reducía la tasa de crecimiento de las exportaciones no petroleras, mientras los precios del crudo de mantenían deprimidos. El excedente en la cuenta corriente comenzó a menguar junto con la única fuente de divisas necesaria para cubrir las

⁹ Informes Presidenciales, Miguel de la Madrid Hurtado, Centro de documentación, información y análisis. Cámara de Diputados LX Legislatura, RE-ISS-09-06-16 México, D.F. 2006. Pp.73-74

obligaciones al exterior, la gente empezaba a percibir el desequilibrio y aumentaron las fugas de capital.

Por tanto, a poco más de dos semanas de haberse realizado las elecciones, el gobierno anunció un nuevo paquete de austeridad que consistía en una devaluación de la moneda y recortes al presupuesto. Es importante mencionar que estas medidas las realizó México para poder acceder al crédito solicitado al Fondo Monetario Internacional (FMI). No obstante, el FMI consideró que estas medidas eran insuficientes y tardías, ya que el incumplimiento de las metas ya había ocurrido. Por lo mismo, el gobierno no recibió del FMI el desembolso programado por 900 millones de dólares, lo que obligo a nuestro país a suspender una vez más los pagos que vencían en octubre y noviembre de ese año y a renegociar de nuevo sus obligaciones con el exterior.

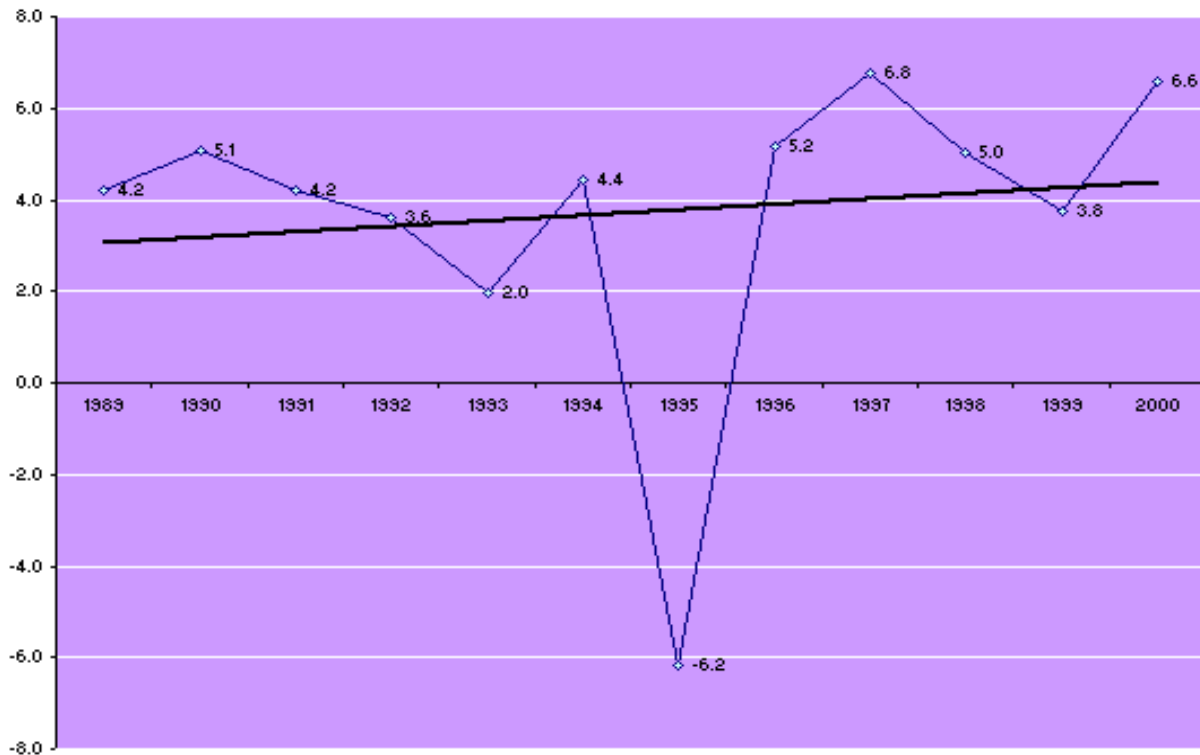
En ese mismo año durante la reunión anual del FMI y el Banco Mundial, James Baker, secretario del tesoro de Estados Unidos, anunció un nuevo plan con el objeto de ayudar a los países a crecer y pagar al mismo tiempo, esta idea se centraba en canalizar recursos frescos por 20 mil millones de dólares hacia los países endeudados para revitalizar sus economías y así establecer una plataforma sobre la cual pudieran cumplir sus pagos con el exterior.

El resultado fue que México pudo reestructurar su deuda y eslabonar los pagos con el precio del petróleo y la actividad económica, bajo el esquema que después se conoció como el "Plan Baker"¹⁰. Sin embargo, México se veía obligado a exportar capital.

¹⁰ González Gómez Marco Antonio, "La política económica neoliberal en México (1982-2000), Cap.3 Deuda externa y crecimiento económico. Ed. Quinto Sol, S.A. de C.V., México, D.F. 2003. p.98.

1.3. Desarrollo económico neoliberal¹¹.

Gráfica 2.
Tasa de crecimiento anual del PIB de México de 1988 – 2000.
Base 1993.



Fuente: Elaboración propia en base a la información del Producto Interno Bruto de México (INEGI), de 1988 al 2000 (base 1993=100).

Cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia en 1988, después de la renegociación favorable de la deuda externa bajo el Plan Brady y la instrumentación del pacto, México convirtió en círculos virtuosos los círculos viciosos de inflación, deuda y déficit público. Esto a través de las denominadas políticas del “consenso de Washington” de privatización, liberación comercial, desregulación y ajuste fiscal, México comenzó a atraer capital del exterior.

Las reformas económicas tomaron un papel preponderante, convirtiéndose México en el mercado emergente de principios de los noventa.

¹¹ Ibid. Capítulo 4. Los efectos sociales del neoliberalismo. Pp.117-134.

Una vez que México comenzó a aplicar las reformas correctas para acercarse más a una economía de mercado y abandonar las políticas altamente proteccionistas del pasado, la dinámica del proceso mismo empezó a crear problemas jamás previstos. El saneamiento de las finanzas públicas creó un problema de absorción de crédito real en el sector privado al reducir de golpe sus necesidades de financiamiento.

De la misma manera la política cambiaria empleada para abatir la inflación eliminó casi por completo el riesgo del inversionista extranjero, distorsionó los incentivos y fomentó las entradas de capital de portafolio.

Uno de los logros gubernamentales más comentados del sexenio de Carlos Salinas fue la conversión del enorme déficit público, que representaba 16.1 por ciento del PIB en 1987, a un superávit de 2.0 por ciento del PIB en 1991¹², esto significó que en pocos años se inyectaron al sector privado inmensas cantidades de crédito que antes había absorbido el gobierno para financiar su déficit.

Para 1993 el ahorro interno como proporción del PIB era el más bajo de los últimos 30 años, la liberación comercial puso a disposición de los consumidores productos que jamás habían visto, lo que condujo a un crecimiento histórico en los bienes de consumo importados; el ahorro externo comenzó a desplazar al interno, con el previsible resultado de un aumento importante en el déficit en la cuenta corriente.

Al examinar la actividad económica en 1994, (gráfica 2), se puede apreciar un dinamismo sorpresivo que deja de obedecer a la política económica restrictiva del año anterior, el dato preliminar del crecimiento del PIB de 1993, de 0.7 por ciento, señalaba un estancamiento económico, aunque la cifra definitiva mostraba una ligera expansión de 2.0 por ciento.

¹² Heath, Jonathan, La fabricación de una economía vulnerable: 1983-1993. P.41-48

Los primeros tres años del gobierno de Ernesto Zedillo estuvieron caracterizados por el manejo de la crisis, la reestructuración de la deuda y la superación de los efectos negativos del desplome del peso, en julio de 1997 se presentó el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (Pronafide), que demostraba la intención del gobierno de enfocarse al mediano plazo: diseñar la política económica necesaria para fortalecer los fundamentos macroeconómicos, de tal forma que se pudiera evitar una crisis en el año 2000.

El Pronafide comienza con un diagnóstico del desplome del peso de 1994, reconociendo 6 causas subyacentes:

- 1- La sobrevaluación del tipo de cambio real;
- 2- Aumento de las tasas de interés internacionales;
- 3- Financiamiento del déficit de la cuenta corriente mediante entradas de capital volátil;
- 4- Excesivo crecimiento de la deuda de corto plazo en moneda extranjera;
- 5- Mantenimiento de una rígida política cambiaria; y
- 6- Disminución del ahorro interno e incremento del consumo privado.

El Pronafide hace una distinción entre la sobrevaluación del tipo de cambio real y el mantenimiento de una política cambiaria rígida. Al incluir los dos puntos separados implícitamente se reconoce que pudiera existir una sobrevaluación de la moneda independientemente del régimen cambiario.

Se buscó resolver los problemas de liquidez externa y reestructurar la deuda pública para disminuir la deuda de corto plazo, se modifica el régimen cambiario al de una flotación relativamente libre para evitar la rigidez ante cambios externos y shocks internos, además se redujo el déficit en la cuenta corriente para compensar la disminución en los flujos de capital y se promovió el financiamiento por medio de inversión extranjera directa.

Resuelta la emergencia económica, el Pronafide se enfoca a delinear las estrategias para la segunda mitad de la administración del presidente

Zedillo, cuya prioridad es sostener una estructura macroeconómica sólida y estable, para este fin, se elaboraron cuatro estrategias básicas, cuyo propósito principal gira alrededor del papel del ahorro en la economía, siendo las siguientes:

- 1- Promover el ahorro del sector privado;
- 2- Consolidar el ahorro público;
- 3- Fortalecer y modernizar el sistema financiero; y,
- 4- Aprovechar el ahorro externo como complemento del ahorro interno.

En 1997, el gobierno logró abatir la inflación a un nivel cercano a la meta del Pronafide del 15¹³ por ciento, al terminar el año con 15.7¹⁴ por ciento, esto condujo a que estableciera en el paquete del presupuesto de 1998 una meta ligeramente más ambiciosa que la contenida en el Pronafide, bajando la cifra en medio punto porcentual. Sin embargo, en 1998 la inflación fue la variable que más sufrió por los shocks externos.

El resultado fue un desvío considerable y terminó el año en 18.6¹⁵ por ciento, y con el paso del tiempo el comportamiento de la inflación fue similar al de una burbuja, dado que a principios de 1999 volvió a mostrar una tendencia a la baja. Aunque no se cumplió la meta original del Pronafide de 10 por ciento, sí se pudo cumplir la meta modificada del 13¹⁶ por ciento que se estableció en 1998, dando paso a una desviación marcada del Pronafide para el déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB para 1998, donde se estableció un techo de 3.2¹⁷ por ciento, el déficit terminó en 3.8¹⁸ por ciento como resultado de la mayor demanda de importaciones que resultó del mayor crecimiento económico; por fortuna la desaceleración de la economía que se produjo a fines de 1998 y continuó a principios de 1999, junto con la recuperación del precio del petróleo, ayudó a disminuir el déficit a 2.9¹⁹ por ciento en 1999.

¹³ Heath, Jonathan, La política económica enfocada a evitar otra crisis de sexenio. P.72-85

¹⁴ Ibid.p.76.

¹⁵ Ibid.p.76.

¹⁶ Ibid.p76

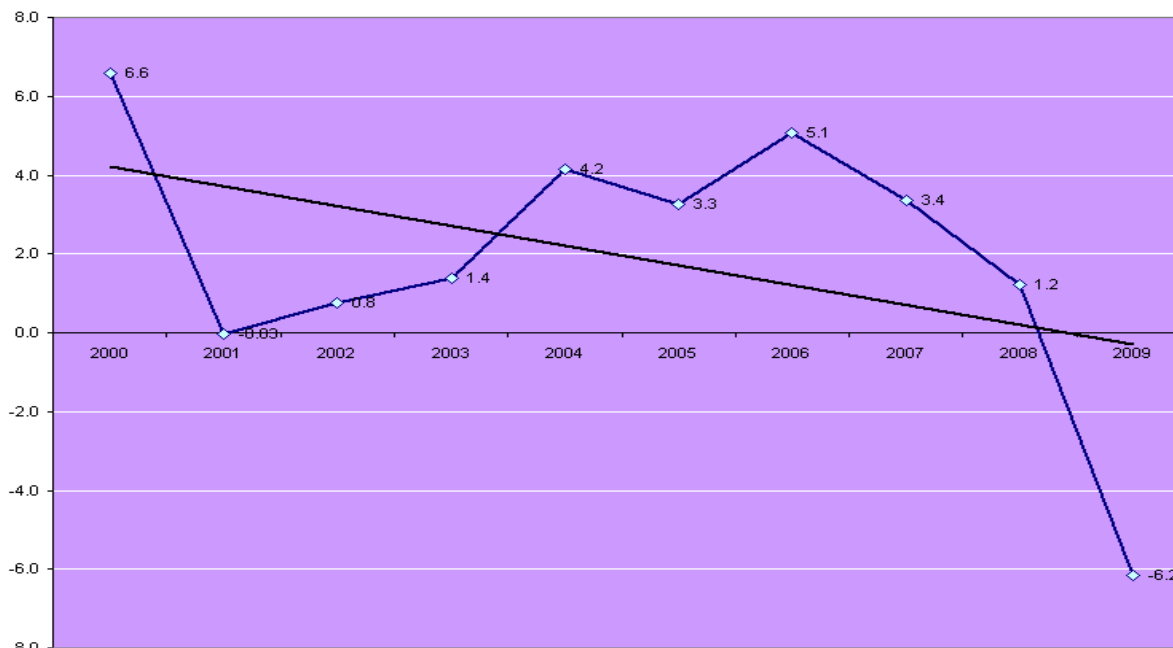
¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

1.4. Inicio del “Gobierno del Cambio”²⁰.

Gráfica 3.
Tasa de crecimiento anual del PIB de México del 2000 – 2009.
Base 1993.



Fuente: Elaboración propia en base a la información del Producto Interno Bruto de México (INEGI), del 2000 al 2009 (base 1993=100).

Sin embargo, para finales del año 2000 llega a su término en el poder político de México el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que por más de 70 años estuvo al frente de la administración del país, al ser derrotados en las elecciones por el Partido Acción Nacional (PAN), con ello el llamado “gobierno del cambio” reestructura la política económica²¹ del país, que más bien de ser un gobierno que se distinga por un modelo económico, ha tenido la tendencia de tener alguna semejanza con los modelos económicos antecesores.

En 2001 México resintió los efectos de la desaceleración económica global, particularmente de los Estados Unidos. Las exportaciones, la producción y el empleo se contrajeron.

²⁰ Eslogan publicitario, utilizado durante la administración de Vicente Fox (2000-2006).

²¹ Ver también: Globalización: cambio en el comercio y las finanzas internacionales. Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) Diario Oficial de la Federación 30 Mayo 2001.

Como se aprecia en la gráfica 3, el Producto Interno Bruto sufrió en 2001 una reducción de 0.3 por ciento, el debilitamiento de la actividad económica se reflejó en una pérdida significativa de empleos formales, especialmente en aquellos sectores estrechamente ligados a la actividad exportadora.

Varios elementos de fortaleza permitieron que la economía nacional se acomodara a la fase descendente del ciclo económico de manera ordenada: I) una política monetaria congruente con el objetivo de inflación; II) la disciplina fiscal; y III) las reformas estructurales emprendidas en años anteriores (principalmente la liberalización del comercio exterior).

En 2002 la economía mexicana tuvo una evolución menos favorable, el incremento anual del PIB de México en 2002 fue de tan sólo 0.8 por ciento, esto se debió principalmente a que la producción de México fue en lo principal reflejo de la debilidad que mostró la producción industrial en los Estados Unidos. Lo anterior se explica por el estrecho vínculo que a través del intercambio comercial existe entre la producción industrial de ambos países. En consecuencia, las exportaciones de México experimentaron sólo una leve recuperación.

La debilidad que resintió la actividad productiva en el año impactó en una escasa creación de empleos, resultado atribuible al aumento del empleo formal en el sector servicios, ya que en los sectores agropecuario e industrial la ocupación se contrajo. Por otra parte, la generación de empleos se concentró en los trabajadores eventuales urbanos más que en los permanentes.

La debilidad del mercado laboral también dio lugar a que la tasa de desempleo abierto (TDA) en las áreas urbanas se elevara en promedio de 2.5 por ciento en 2001 a 2.7 por ciento en 2002.²² Resultado de ello nos muestra el ascenso de la desocupación abierta, indicando que el subempleo, el empleo informal y la salida de trabajadores de la fuerza laboral, fueron insuficientes

²² Informe Anual 2002, Actividad económica. Banco de México. México D.F. Abril 2003. p.10

para compensar la reducida creación de plazas que se logró en el sector formal.

Durante el primer semestre de 2003 la economía mexicana se vio afectada por un entorno internacional particularmente complejo, en ese periodo el ambiente económico global estuvo marcado por la incertidumbre política derivada de la guerra en Irak.

La falta de claridad en cuanto a la duración del conflicto, sus costos y consecuencias, provocó una pérdida de confianza de los consumidores e inversionistas en todo el mundo. Esto se reflejó en los mercados financieros y propició caídas en los principales índices bursátiles. Así, en los países industriales prevaleció un ambiente poco propicio para la reactivación de la demanda.

Consecuentemente, en México durante los primeros seis meses de 2003 se mantuvo la debilidad de la demanda agregada producto, en parte, de la lasitud de su componente externo. En la segunda mitad del año el país se desarrolló en un entorno externo más favorable, particularmente en el cuarto trimestre.

El Producto Interno Bruto registró un crecimiento de 1.4 por ciento. Por otro lado, los bajos niveles alcanzados por las tasas de interés en los Estados Unidos propiciaron condiciones de financiamiento más favorables para los países en desarrollo.

Adicionalmente, la conducción de la política económica en varios de estos países permitió una reactivación de los flujos de capital y una considerable reducción de sus indicadores de riesgo país. Por último, los precios del petróleo, si bien retrocedieron después de la guerra de Irak, continuaron siendo relativamente favorables para los países productores.

Así mismo, el bajo crecimiento que experimentó la economía nacional propició una reducción en el empleo formal, y a su vez, la tasa de

desocupación mostró una tendencia ascendente a lo largo del año, lo que es indicativo de que el subempleo y el sector informal no pudieron compensar la salida de trabajadores del sector formal.

Durante 2004 la economía mexicana se vio favorecida por la consolidación del proceso de recuperación global, al registrar la economía mundial la mayor tasa de crecimiento anual desde mediados de los años setenta. El crecimiento registrado por el PIB en términos reales en 2004 fue de 4.2 por ciento.

En particular, durante 2004 continuó elevándose la contribución al crecimiento mundial de diversas economías asiáticas, en especial la de China, que se caracterizan por un uso intensivo de energéticos, metales y otras materias primas, y que además ha venido incrementando considerablemente sus importaciones de una amplia gama de alimentos. En consecuencia, se registraron fuertes presiones sobre las cotizaciones de estos bienes en los mercados internacionales.

En México durante 2005 el PIB creció 3.3 por ciento, una tasa menor que la registrada en 2004 (4.2 por ciento). Cabe señalar que en 2005, al igual que ocurrió en el año precedente, el desempeño del gasto interno y de la actividad económica fue favorecido por importantes incrementos del superávit de la balanza comercial de productos petroleros y de los ingresos por remesas familiares.

En lo que respecta a la actividad económica en México, durante 2006 el PIB registró un crecimiento real anual de 5.1 por ciento siendo este el más alto desde el 2000.

Este resultado obedeció a la fortaleza del consumo, el dinamismo de la inversión y el comportamiento favorable de la demanda externa. Entre los factores que han contribuido a la expansión del gasto interno, al igual que en años anteriores, destacan los cuantiosos ingresos por remesas familiares y por

las exportaciones de crudo, así como el incremento considerable en el acceso al crédito por parte del sector privado.

Al asumir la presidencia Felipe Calderón Hinojosa, el rumbo económico nuevamente toma otra vertiente, ya que a diferencia de su antecesor partidista, durante 2007, la actividad económica en México presentó un menor dinamismo que en el año anterior, el PIB registró un crecimiento real anual de 3.4 por ciento, que se compara con 5.1 por ciento en 2006.

Esta desaceleración se originó, principalmente, por un menor crecimiento de la demanda externa, aunque también el gasto interno atenuó su ritmo de expansión. Por su parte, la disminución en el crecimiento de la masa salarial y en los ingresos por remesas del exterior contribuyó al desaceleramiento del gasto de consumo privado.

La inversión, en particular la realizada por el sector privado, también redujo su tasa de crecimiento. Ahora bien, ésta se incrementó a una tasa anual que superó a la del PIB por cuarto año consecutivo.

Para el año 2008 la turbulencia en los mercados financieros internacionales afectó significativamente el desempeño de la economía global, a pesar de la implementación de medidas de estímulos monetario y fiscal en un elevado número de países, la tasa de crecimiento del PIB mundial disminuyó de 5.2 por ciento en 2007 a 3.2²³ por ciento en 2008. Además, la desaceleración de la actividad económica afectó tanto a economías emergentes como avanzadas, si bien el debilitamiento fue más pronunciado en los países de este último grupo.

En Estados Unidos, la economía entró en una fase recesiva en diciembre de 2007, que se fue agudizando a lo largo de 2008, así, en el cuarto trimestre del año el PIB registró una contracción de 6.3 por ciento a tasa trimestral anualizada.

²³ Informe Anual 2008, Actividad económica. Banco de México. México, D.F. Abril 2009. p.1.

Las condiciones en los mercados financieros internacionales se deterioraron considerablemente durante el 2008. El incremento de la cartera vencida en el sector hipotecario de Estados Unidos, afectó considerablemente el mercado de instrumentos respaldados por hipotecas, en un contexto de poca transparencia respecto de la exposición de los bancos a este tipo de instrumentos, provocó un incremento en el riesgo, que a su vez dio lugar a un serio problema de liquidez en el mercado interbancario.

Lo anterior, combinado con elevados niveles de endeudamiento, forzó a los intermediarios financieros a iniciar un proceso de desapalancamiento²⁴, que presionó a la baja a los precios de diversos activos. Ante la mayor incertidumbre, la restricción de liquidez y el deterioro de los precios de los activos, las dificultades se extendieron rápidamente a otros segmentos de los mercados financieros y a otros países.

Los problemas en los mercados financieros se vieron agravados por la quiebra de la empresa Lehman Brothers en septiembre de 2008. Este evento dio lugar a un fuerte incremento de la percepción de riesgo global, y aumentó la incertidumbre respecto de la calidad de algunos activos en poder de las instituciones financieras. Así, el costo del crédito interbancario aumentó abruptamente y la liquidez en los mercados financieros cayó aún más.

La situación se complicó como resultado de los vínculos de retroalimentación entre el sector financiero y el sector real, de esta forma, además de la crisis de liquidez, los mercados financieros enfrentaron un problema de solvencia que dio lugar al riesgo de un colapso del sistema financiero internacional. En este contexto, los flujos de capital a las economías emergentes se contrajeron de manera pronunciada.

Como resultado de un entorno internacional especialmente adverso, la actividad económica en México fue perdiendo dinamismo durante 2008. En particular, durante los primeros tres trimestres del año, la economía se fue

²⁴ Proceso mediante el cual los intermediarios financieros (bancos) tratan de restablecer sus relaciones de solvencia a través de la venta de activos.

desacelerando como respuesta al gradual deterioro de la demanda externa, lo cual incidió fundamentalmente en los niveles de actividad de los sectores productores de bienes comerciables.

No obstante, en los últimos meses del año, el choque de demanda externa se extendió al componente privado del gasto doméstico, lo cual influyó en el dinamismo del PIB y en particular, condujo a que éste mostrara una tasa de crecimiento negativa en el último trimestre, quedando con en 1.2 por ciento.

Ya en el año 2009, la actividad económica mundial se empezó a recuperar a partir del segundo trimestre, luego de la profunda contracción observada en los seis meses anteriores.

La reactivación económica fue influida por los estímulos fiscales y monetarios instrumentados en la mayoría de las economías avanzadas y en algunas emergentes, así como por las diversas medidas adoptadas para normalizar la operación del sistema financiero internacional.

La recuperación económica procedió a ritmos diferentes entre países y regiones, en Estados Unidos se observó un crecimiento importante durante la segunda mitad de 2009. En la zona del euro y en Japón también se registró una reactivación del crecimiento, aunque a un ritmo menos robusto, la expansión más vigorosa se presentó en las economías emergentes, particularmente de Asia, debido en buena medida al crecimiento de su demanda interna y de sus exportaciones.

Al principio del año 2009, los mercados financieros continuaron mostrando signos de fragilidad como consecuencia de la crisis que se desencadenó a finales de 2008. En este entorno internacional, la actividad económica de México se vio afectada a lo largo del 2009 por una fuerte reducción de la demanda externa, un deterioro en los términos de intercambio y una marcada astringencia en los mercados financieros internacionales.

En consecuencia, el PIB registró una contracción de 6.2 por ciento anual, magnitud similar a la observada durante la crisis de 1995. Sin embargo, es posible distinguir dos fases en la evolución de la actividad económica del país a lo largo del año:

1. Durante el primer semestre se registró una fuerte caída de la actividad productiva, la cual reflejó la contracción de la demanda externa y la transmisión de este choque al mercado doméstico, así como los efectos de otros factores que afectaron temporalmente a la producción. Dentro de estos últimos destacaron el brote de influenza A(H1N1) y el cierre temporal de las plantas automotrices de dos empresas armadoras cuyas matrices en Estados Unidos iniciaron un proceso de concurso mercantil.
2. En contraste, a partir del segundo semestre hubo un repunte en las exportaciones manufactureras, en gran parte debido a la gradual mejoría en las condiciones externas. Este resultado, en combinación con el desvanecimiento de los choques que habían afectado temporalmente a la economía en el segundo trimestre del año, condujo a que la actividad productiva mostrara una tendencia positiva. Sin embargo, la recuperación de la demanda interna proveniente del sector privado fue menos vigorosa. Esto condujo a que el déficit de la cuenta corriente se mantuviera en niveles moderados y a que persistieran condiciones de holgura en la economía.

Con el objeto de atenuar las consecuencias del entorno internacional sobre los niveles de actividad económica, en México se implementaron una serie de medidas contracíclicas. Por un lado, contar con finanzas públicas sanas permitió que la política fiscal, a través de un mayor gasto público, adoptase un papel activo para contrarrestar la caída en la demanda agregada.

CAPÍTULO II

PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO EN MÉXICO.

2. Teoría del presupuesto.

Para internarnos en el análisis estructural del gasto militar, es conveniente presentar una síntesis referida al marco teórico en materia de presupuestación pública, lo que nos permitirá comprender el como se asignan los recursos presupuestales para el gasto militar.

El sistema presupuestal moderno resulta de dos grandes corrientes que han determinado la conformación de las naciones modernas, por un lado el hecho político implícito en el gobierno representativo, y el otro, el tremendo incremento de las actividades económicas gubernamentales.

Considerando, pues, los dos pilares del presupuesto, es fácil deducir que dicho proceso fue desigual, que en algunos países se presentó antes y que las influencias que lo promovieron fueron tan diversas como diferentes y son el desarrollo político y económico de las naciones. Lo que sí presenta similitud es que el presupuesto fue primero un plan nacional y después fue usado por los niveles menores de gobierno.

Es precisamente de este sistema que obligaba al poder ejecutivo a realizar un programa o plan financiero de gastos e ingresos y enviarlo para su aprobación a la asamblea representativa de la nación, de donde nació el presupuesto, lo cual significa que ninguna carga financiera será impuesta sobre la población sin su consentimiento, manifestado en forma expresa por la asamblea de representantes.

Burkhead²⁵ señaló, cuatro condiciones principales que estaban vinculadas a este procedimiento: la anualidad del presupuesto; su aprobación anterior al principio del año fiscal al que se aplica; englobar todas las necesidades financieras para dicho año, y que se ajustara a la práctica financiera de que ninguna parte de las entradas estaría destinada a propósitos

²⁵ Retchkiman K. Benjamín. Introducción al estudio de la economía pública. Teoría del presupuesto. UNAM. México 1977 p-285.

definidos, sino que todo el ingreso debía formar parte de un fondo consolidado, y los egresos tomados del mismo.

Otra delimitación del presupuesto es prevista por A. Smithies²⁶, se ubica cuando señala que este documento puede determinarse como el arte de vivir en una economía de restricción, y que cuando no existe esta situación, es decir, cuando deja de haber escasez o se encuentran recursos sin ocupación, el racionamiento de medios escasos a través del presupuesto cesa de funcionar.

Smithies²⁷ hace mención de cinco proposiciones:

- 1.- La formulación de un presupuesto ejecutivo general, con gastos e ingresos, basado no solamente en los reglamentos existentes, sino que debe incluir las consecuencias presupuestales de nuevas leyes de gastos e impuestos recomendadas por el presidente, y que las políticas que éste propusiera al congreso fueran la parte central del proceso gubernamental.
- 2.- La formulación del presupuesto, por cuanto a los gastos, debe hacerse en términos de programas o funciones, para dar al congreso la oportunidad de estudiar y revisar con mayor detenimiento la clasificación funcional de dichos gastos, se incluía una distinción entre egresos de capital y gastos corrientes.
- 3.- Se considera indispensable una división entre los aspectos programáticos del presupuesto y los problemas de economía y eficiencia. El informe sobre el presupuesto del jefe del poder ejecutivo debía tratar por separado el programa financiero del gobierno, la economía y eficiencia en las transacciones hacendarías, el programa general de gobierno y los proyectos de ley considerados necesarios para mejorar la economía y eficiencia en el funcionamiento del estado.

²⁶ Ibid.p.294.

²⁷ Ibid.

- 4.- La efectiva ejecución del presupuesto depende de arreglos que permitan el ejercicio de la discreción a varios niveles de responsabilidad. Lo anterior implica cambios en el sistema de asignaciones del congreso para otorgar al ejecutivo los beneficios de las decisiones discrecionales, que darían oportunidad además de fijar responsabilidades en las fallas que se registran.
- 5.- La revisión sistemática del presupuesto, que se facilitaría bajo la dirección de la tesorería, pero con miras a satisfacer directamente los requerimientos del congreso.

2.1. El presupuesto del sector público.

Se puede describir al presupuesto público como un conjunto de ingresos y gastos que reflejan aquello que el gobierno espera realizar en un determinado periodo (año fiscal), así como lo que se le autoriza a realizar. El presupuesto se ha definido como un instrumento de la política económica que abre el camino para alcanzar las metas y objetivos económicos y sociales del país.²⁸

El presupuesto público generalmente presenta un resumen de los gastos programados y del nivel previsto de ingresos para un determinado ejercicio fiscal, este comprende la totalidad de las actividades gubernamentales en sus diferentes clasificaciones: administrativa, económica, funcional, y los montos asignados para financiarlas, además de establecer también un medio para informar el grado en que se han realizado dichas actividades y para controlar las erogaciones.

A continuación mencionaremos algunas consideraciones relevantes sobre el presupuesto de egresos federal.

²⁸ Eliahu, Kreis, El Presupuesto en condiciones de inflación, aspectos del presupuesto público, A. Premchand y A.L. Antonaya, Fondo Monetario Internacional, Washington, 1988. en: Guerrero Amparán Juan Pablo, López Ortega Mariana, Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal.

En primer lugar, es necesario identificar el poder del gobierno de cobrar impuestos a través de la implantación de una correcta política fiscal y de asignar estos recursos obtenidos de la forma que considera más conveniente. De igual importancia es el hecho de que el presupuesto público revela las prioridades de gasto del gobierno mediante la asignación de recursos hacia distintos programas y proyectos gubernamentales.

Por otra parte, esta asignación se encuentra atada a mecanismos efectivos de rendición de cuentas que permitirá evaluar si el gobierno cumplió con aquellas metas y objetivos establecidos en el presupuesto y con los montos de gasto autorizados.

Otro aspecto relevante es el peso y la influencia del presupuesto en las condiciones macro y microeconómicas del país, en este sentido, las políticas de ingreso y gasto público son elementos clave de la política económica al impactar directamente el crecimiento de la economía, el desarrollo social y el crecimiento del país, influyendo directamente por ejemplo en el empleo, la inflación, la prestación de servicios, así como la distribución de bienes y una óptima distribución del ingreso entre otros.

Igualmente importante, es el hecho de que los recursos siempre son escasos, es decir, nunca son suficientes para cubrir todas las demandas de la sociedad y todos los programas y proyectos que el gobierno quisiera impulsar.

Finalmente, podemos decir que el presupuesto tiene una fuerte relación con la política, es decir, tiene un amplio impacto político, ya que cada una de las acciones del gobierno afecta, de manera positiva o negativa a distintos grupos, sectores y regiones a través de la asignación de los recursos. En este sentido, todos estos grupos estarán luchando por sus intereses y por los recursos asignables a través del presupuesto.

2.2. Categorías del presupuesto de defensa²⁹.

Los sistemas presupuestarios son herramientas y/o técnicas por medio de las cuales se programa, se ejecuta y se controla el gasto público. Existen diferentes técnicas presupuestales que los países han ido utilizando a lo largo de los años, entre las más usuales se encuentran las siguientes:

- b) Presupuesto Base-Cero.
- c) Presupuesto Incremental.
- d) Presupuesto por Desempeño.
- e) Análisis Costo-Beneficio.
- f) Presupuesto por programas.
- g) Presupuesto Tradicional o por objeto específico de gasto.
- h) Presupuesto basado en Resultados (PBR).
- i) Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación.

Ahora bien, los presupuestos destinados a la defensa nacional, dentro de una lógica económica, estarán en relación directa al grado de percepción de las amenazas que experimentan permanentemente los estados, cuyos costos, a efectos de disponer de mecanismos de disuasión, deberán ser debidamente cuantificados. En este caso estaríamos ante presupuestos asignados para la defensa nacional que se definirían cualitativamente en función del carácter pro activo o reactivo en cuanto a las asignaciones de recursos presupuestales se refiere.

2.2.1. Presupuestos pro activos

Se denominan de naturaleza pro-activa cuando la asignación presupuestal de recursos para la defensa, cubre demandas que esta misma requiere, se sustenta en el tiempo, es decir como bien público, se encuentra comprendida dentro de las principales prioridades del gasto público del gobierno.

²⁹ Palomino Milla Fernando Cesar, Gastos en defensa: Una propuesta de homologación en la región. Tesis de Master, Colegio Interamericano de defensa. Pp.84-88, Washington D.C. EE.UU. 16 de mayo del 2005.

2.2.2. Presupuestos reactivos

Se denominan de naturaleza reactiva a aquellos definidos y asignados básicamente en relación directa a la ocurrencia de contingencias y amenazas tangibles o por lo menos evidentes contra el estado-nación, en especial debido a la presencia de conflictos con otros estados o por amenazas como consecuencia directa de la presencia a la seguridad interna como es el caso, principalmente, de las organizaciones terroristas y del narcotráfico.

2.3. Teoría del gasto público.

Las actividades económicas de un país obedecen a dos sistemas organizativos, que constituyen lo que se ha dado en llamar una economía mixta, compuesta de dos sectores; el público y el privado.

Estos métodos de producción se basan en el principio del mercado, que tiene como unidad representativa a la empresa, y el segundo, o sea el sector gubernamental, produce los bienes y servicios por medio de departamentos administrativos o instituciones públicas que obedecen a actos unilaterales autoritarios y compulsivos, ordenados por los órganos representativos de la nación y encuadrados dentro del método o mecanismo presupuestal.

En el sector privado la producción está controlada por la voluntad de las partes que se refleja en el contrato, motivada por las ganancias y dirigida por las condiciones del mercado.

En la actividad económica privada prevalece la utilidad como norma de la producción pues sólo existiendo ésta se aceptan los bienes que envía al mercado una empresa como formando parte del producto social; es decir, que el principio del mercado dentro de los límites del derecho, sólo acepta los bienes y servicios que pueden ser realizados con ganancia.

Por otra parte, la acción pública, que compara la existencia de recursos con las ganancias por satisfacer en términos sociales, obedece a consideraciones que están enmarcadas dentro de los costos y precios sociales.

G. Colm³⁰ menciona tres fórmulas sobre los gastos públicos:

- a) Los gastos de inversión para la prestación de “servicios comerciales” del estado,
- b) gastos con productividad fiscal, y
- c) gastos con productividad económica.

La hacienda clásica definió el gasto público desde una perspectiva estrictamente jurídica, atendiendo principalmente a que las erogaciones del estado o de cualquiera de sus instituciones u organismos, provenían de entes con personalidad jurídica que corresponden a personas morales de derecho público. El ejercicio del gasto comprende un conjunto de actividades operativas básicas, donde se destacan dos aspectos:

- Primero; lo concerniente a todas las actividades generales que implica el gasto público, las políticas, negociaciones, la preparación del presupuesto de gastos; y
- Segundo; los procedimientos administrativos utilizados para dar un seguimiento adecuado a las diversas tareas y acciones que implica la función del gasto público.

Los procedimientos administrativos que se sugieren para un mejor desarrollo de las actividades preoperativas pretenden facilitar la identificación y registro del gasto en atención a su objeto, al área administrativa que lo realiza y al programa afectado.

³⁰ Retchkiman K. Benjamín. Introducción al estudio de la economía pública. Teoría del gasto público. UNAM. México 1977.

Aplicar de manera conjunta las clasificaciones presupuestales correspondientes, permite hacer diferentes tipos de análisis del ejercicio del presupuesto coadyuvando de este modo a un mejor control y evaluación del mismo. De esta forma pueden separarse los gastos en cuatro grandes categorías: pagos de transferencias, compras de bienes y servicios, gastos generales e interés sobre la deuda pública.

2.4. Participación del estado en la economía.

En las sociedades liberales del siglo XIX la asignación de recursos era una tarea exclusiva del mercado, y al estado le correspondía la protección de los derechos de propiedad, esto es, el establecimiento de las condiciones propicias para el intercambio económico.

Esta situación se revirtió a partir de la crisis de 1929, que demostró que la economía de libre mercado no es capaz de satisfacer por sí sola algunas necesidades sociales básicas. Lo cual generó una participación directa y amplia del estado en la asignación de recursos, incluyendo en el catálogo de tareas estatales, además de la protección de los derechos de propiedad, a la educación, la salud, la seguridad social, la estabilización del nivel de la actividad económica a través del gasto público, la regulación financiera, la inversión pública en infraestructura, el apoyo para agentes y sectores desprotegidos ante el mercado (agricultura, grupos vulnerables).

De esta forma el estado complementa al mercado en la asignación de recursos a través de mecanismos que consideran criterios políticos, sociales y regionales, todos ellos de una índole diferente al mecanismo de precios, de ello se deriva una de las tareas relevantes del estado, que es la provisión de bienes y servicios diversos a la sociedad.

Esta intervención del estado en la economía se manifiesta básicamente a través del ejercicio del gasto público, que corresponde al cumplimiento de los compromisos sociales y económicos, entre ellos la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, la defensa nacional, el apoyo a las actividades

económicas y el empleo, entre otros. La participación del estado en la economía cambió cualitativamente debido a la globalización, las políticas de estabilización y liberalización económica y el desarrollo tecnológico en especial de las telecomunicaciones y la informática, lo que permitió la separación de los monopolios naturales y su privatización.

Esto generó un giro en el perfil de la intervención pública en la economía, de la participación directa en las actividades económicas hacia esquemas de regulación económica y financiera.

En México, los compromisos económicos y sociales se encuentran consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bien como requisitos fundamentales para la adecuada operación del sistema económico o porque corresponden a compromisos que el estado debe asumir ante una falla en la previsión en las consecuencias de las actividades gubernamentales sobre la población, o debido a los efectos de las actividades privadas ante la deficiente regulación pública sobre éstas.

Estos factores generaron una intensa intervención del estado en las actividades económicas. En nuestro país, el proceso de industrialización se llevó a cabo mediante una amplia participación del estado en la economía.

En la etapa de la industrialización a través de la sustitución de importaciones, el estado se desempeñó como impulsor del desarrollo económico, asumió una posición proteccionista para fomentar el fortalecimiento de las actividades industriales, asignando para ello la infraestructura, insumos de uso generalizado e inclusive bienes de consumo básico.

En los años setenta, con el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, y ante las consecuencias de la inestabilidad macroeconómica, el estado se hizo cargo de la protección del empleo, lo que lo llevó a tomar a su cargo a las empresas con problemas económicos, esto significó un crecimiento considerable del aparato estatal.

Aunado a ello, el monopolio del sector energético y petrolero y las demandas crecientes en la sociedad junto con la escasez de recursos públicos, hicieron que el déficit fiscal y la deuda del gobierno aumentaran como proporción del PIB.

Para los años ochenta, la emergencia de la crisis económica generó una modificación de la actividad estatal, frente a los problemas de inflación e inestabilidad macroeconómica se impulsó una política de reducción del gasto primario que se tradujo en la disminución del déficit público, a través de la venta de las empresas paraestatales y la reducción del gasto público.

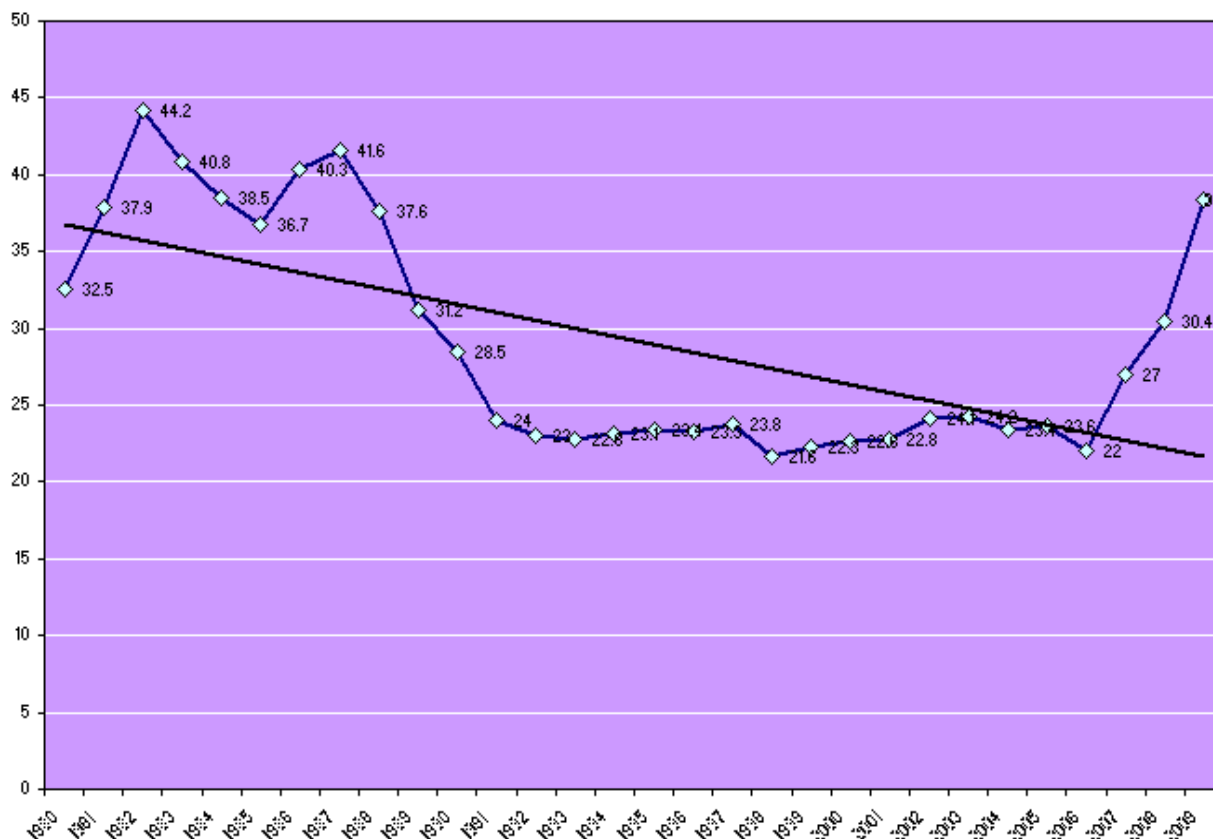
En la década de los noventa se realizó una profunda reforma del estado, convirtiéndose en otro estado eminentemente regulatorio, con una menor participación directa en la economía a través de empresas estatales, pero con mayor influencia sobre la conducta de los agentes económicos mediante agencias regulatorias, marcos normativos, y actualización de la legislación vigente.

Ahora bien, en la última década, el gasto público en México alcanzó niveles históricos y cambió de manera sustantiva su orientación en la economía, en algunos años con políticas restrictivas del gasto, como medio de eficacia presupuestaria, el cual se analizara a continuación:

2.5. Evolución del gasto público de 1980 al 2009.

Gráfica 4.

Gasto Público Neto como porcentaje del PIB de México de 1980 al 2009.



Fuente: Elaboración propia en la base a la “Evolución y estadísticas del gasto público federal en México (1980 – 2006)” e información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2006 al 2009. SHCP.

El indicador básico de la actividad estatal es la relación entre el gasto público y el producto interno bruto. En 1980, el gasto público equivalía al 32.5³¹ por ciento del PIB, para 1982, el año en que estalló la crisis económica, esta relación se incrementó hasta 44.2 por ciento.

³¹ Ver también: Docto. CEFP/049/2006, Cámara de diputados. Centro de estudios de las finanzas públicas “Evolución y estadísticas del gasto público federal en México. (1980 – 2006). Resultados de la cuenta pública. www.cefg.gob.mx

La relación entre gasto público y PIB muestra un comportamiento similar: en 1982, el déficit público alcanzó su nivel máximo con un 13.0³² por ciento como proporción del PIB.

En 1982 estalló la crisis económica que cambió la configuración del sector público mexicano. Esta crisis puso al descubierto una economía petrolizada, dependiente del endeudamiento externo y con un sector público con muchas empresas, no todas ellas correspondientes a la naturaleza del quehacer estatal.

La crisis hizo patente la necesidad de ubicar al estado en un nuevo perfil económico, ya que el gobierno no podía hacerse cargo de todas las actividades económicas.

El diagnóstico en 1982, afirmaba que el desequilibrio externo y la inestabilidad interna eran problemas derivados de un exceso de demanda, en donde el responsable más evidente fue el gobierno, que según los expertos había ejercido el gasto público de manera negligente, recurriendo al financiamiento inflacionario del déficit.

A partir de 1983, el diseño de la política económica procuró reducir la inflación a través de la contención de los elementos de la demanda, en particular el gasto público.

A pesar de los esfuerzos en la reducción del gasto público, para 1988, representó el 37.9 por ciento como porcentaje del PIB, los esfuerzos de austeridad se cristalizaron en la disminución del déficit público.

Ante la crisis de la deuda, se detuvo el flujo de financiamientos externos, lo que aunado a la moderada contención del gasto público, generó una reducción en el déficit público, mismo que cayó de 13.0 a 5.0³³ por ciento,

³² Ibid.

³³ Ibid.

como proporción del PIB, entre 1982 y 1984, repuntó entre 1986 y 1988, y se redujo a 4.5 por ciento para 1989.

El cambio de estrategia económica en los años noventa rindió mejores resultados en cuanto a la reducción del déficit público, el cual pasó de 9.2³⁴ por ciento del PIB en 1988, a un superávit de 4.1 por ciento en 1992; a partir de ese año, el déficit público ha fluctuado alrededor del uno por ciento con relación al PIB.

Por el lado de la evolución del gasto neto, éste pasó de 37.6 por ciento en 1988, como proporción del PIB al 23.0 por ciento en 1992; desde entonces ha oscilado entre 22 y 23 por ciento hasta el 2006 como proporción del PIB.

En 2007, el gasto público presupuestario representó 27.0 por ciento del PIB, que respecto al 2006 creció 5.0 por ciento en términos reales debido al incremento de las erogaciones programables, en particular del gasto de capital en infraestructura.

Los mayores ingresos fiscales en 2008 permitieron que el gasto público se incrementara en términos reales con respecto a 2007. El gasto público presupuestario en 2008 ascendió a 30.4 por ciento del PIB, lo que significó un crecimiento real de 3.4 por ciento respecto al de 2007.

El ejercicio del gasto de 2009 se ajustó a la disponibilidad de ingresos públicos y a la meta de balance económico aprobado. A este respecto, a pesar de la disminución de los ingresos petroleros y tributarios, por tanto, el gasto público presupuestario ascendió a 38.4 por ciento del PIB, lo que significó un crecimiento real de 8 por ciento respecto al nivel de 2008.

Ahora bien, hemos visto el desarrollo de los diferentes modelos económicos aplicados en las últimas cuatro décadas, como antecedentes de las diferentes políticas fiscales y económicas, la evolución del gasto público,

³⁴ Ibid.

con periodos flexibles y otros restrictivos, siendo necesario llevar este análisis a un caso particular del presupuesto y gasto público.

Nos referimos al gasto en defensa, que surge como consecuencia de una demanda a partir de un nivel de amenazas coherentes, y no podría ir más allá de cierto límite que por lo general se relaciona con el Producto Interno Bruto. De sobrepasarse estos límites se afectarían las capacidades de desarrollo del país.

Para nuestro estudio este gasto lo integran la Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina Armada de México.

CAPÍTULO III

GASTO MILITAR.

3. Los ejércitos.

El concepto filosófico sobre la existencia de los ejércitos es consecuencia de la lucha por la supervivencia del hombre y su familia como unidad social y primaria; siendo también cierto que al llegar a constituirse en cuerpos permanentes, éstos obedecen a las necesidades primarias del estado: defensa del territorio en que se asienta; defensa de la integridad de sus instituciones; defensa de su industria y de su comercio, tanto interior como exterior; sostenimiento de la paz interior y ayuda al pueblo del estado en caso de desastres.

El fin último de los ejércitos permanentes es ahora la defensa total del estado moderno; ya no es la defensa del hombre por sí, de la familia, ni de la ciudad, sino que la causa primaria de los ejércitos permanentes es la seguridad del estado y del pueblo que lo integra y su fin último es el combate por y para obtener o conservar dicha seguridad.

Ahora es al estado al que le toca realizar los hechos y acciones que sus antecesores realizaron primitivamente, puesto que al igual que aquéllos, también tiene que prever contingencias, proteger el territorio que lo conforma, defender su soberanía, hacer acopio de armas para no ser arrasado por el enemigo, viéndose obligado a crear los ejércitos permanentes (pues la amenaza es permanente) con características, doctrina, enseñanza y disciplinas propias, según la idiosincrasia del pueblo y poder de cada estado, lo que lo diferencia de los ejércitos de los otros estados.

3.1. Gasto en defensa nacional.

La cuestión de si un país está gastando bastante (o demasiado) en defensa ha sido de los temas políticos que más se han debatido en los países occidentales.

La defensa nacional es uno de los pocos ejemplos de bien público puro, habida cuenta de la moderna tecnología existente, el ciudadano individual no

puede proveer su propia seguridad, y la protección que se proporciona públicamente no puede excluir a ningún usuario.

Pero la defensa nacional también plantea cuestiones más complejas y vitales en la planificación del gasto. No existe una forma simple en la que los votantes como consumidores finales puedan valorar los costos y beneficios correspondientes, ya que se debe decidir la cantidad que debe gastarse en un bien público, preguntándose simplemente cual es la disposición marginal a pagar, cuantos beneficios adicionales reportaría un gasto adicional en un determinado programa público, esto se puede establecer mediante teoría de los bienes públicos³⁵.

Desgraciadamente, esto no es posible en el caso de la defensa, casi ninguno de nosotros sabe cuánta protección adicional se compra gastando en defensa, tendríamos que recurrir a expertos que pudieran hacer una estimación fiable del número de vidas que salvaría un determinado programa en una determinada contingencia y una estimación fiable de la probabilidad de que ocurrieran distintas contingencias, no bastaría con estimar cuantitativamente el valor de un programa: tendríamos que saber cómo asignar un valor monetario a la vida.

Aun así, la teoría económica puede hacer una importante aportación al análisis de los gastos destinados a defensa.

3.2. El ejército en México.

Los ejércitos permanentes, como entidades constituidas con hombres y mujeres educados para alcanzar el éxito en el combate, son sujetos de derecho y consecuentemente están bajo las leyes militares, creadas específicamente para reglamentar su creación, organización y servicios.

³⁵ E.Stiglitz, Joseph. "La economía del sector público". Teoría de los bienes públicos, Antoni Bosch Editor. Barcelona 1997.

En la actualidad la creación de las Fuerzas Armadas está contemplada en una ley primaria denominada Constitución.

México no se aparta de ese principio por la creación, constitución y sostenimiento de los ejércitos: armada, ejército de tierra, fuerza aérea y guardias nacionales, se encuentran plasmadas en su Constitución Política, es decir, que su existencia funcionamiento y utilización tiene su principio legal primario en la referida Constitución³⁶;ninguna otra ley o cuerpo de leyes puede contener dichos principios, salvo las Constituciones de los Estados integrantes de la República, en relación únicamente con la guardia nacional, tal como la admitan la Constitución de la República Mexicana, la Ley Nacional de Movilización.

En México, la existencia de yacimientos petrolíferos, obliga a la existencia de la Armada, de la Aviación Naval, del Ejército y de la Fuerza Aérea, además de cumplir las siguientes funciones principalmente:

1. Defender la integridad, independencia y soberanía de la nación.
2. Garantizar la seguridad interna.
3. Asistir a la población.
4. Realizar acción civil y trabajos sociales para contribuir al progreso del país.
5. En casos de desastres naturales, acudir para mantener el orden, asistir a los individuos afectados y reconstruir las áreas dañadas.

En estos términos, las funciones de las fuerzas armadas se amplían considerablemente y tienen mayor relación con la seguridad interna del país y la preservación del orden interno.

Incluso, abre un abanico de posibilidades para que las fuerzas armadas colaboren con el gobierno civil en el cumplimiento de sus funciones, con ello cuentan los encargados de elaborar los planes gubernamentales y el mismo

³⁶ Sastré Villacorta, Carlos. Las fuerzas armadas Mexicanas. Fuero de guerra disciplinario y derecho administrativo militar Mexicanos. Cáp. III Los ejércitos permanentes en México. Edt. Sista. México 2002.Pp.25-27

Poder Ejecutivo, al encomendarle a las fuerza armadas una amplia lista de tareas no estrictamente vinculadas con actividades militares.

Este tipo de funciones vinculadas a la preservación del orden interno, aunadas al proceso de modernización y profesionalismo de las fuerzas armadas, conducirían a un incremento de su participación en la conducción política del país.

3.3. Estimaciones del gasto militar en México.

El Gasto Público Militar (GPM)³⁷, 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.

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. Es conocido el hecho de que los cuerpos de seguridad pública acudan al 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 empleo.

Para el análisis del gasto militar, las estimaciones se realizan con datos del gasto corriente y gasto de capital.

³⁷ De la Fuente Alonso, Alejandro, "Marco conceptual del gasto militar", El Colegio de Veracruz en notas de la CEPAL No.7 Noviembre 1999. Santiago, Chile. p.10-11

3.3.1. Gasto corriente.

El gasto militar de gasto corriente se integra por aquellos de orden administrativo y operativo. Los gastos corrientes administrativos, consideran los gastos que demandan las fuerzas armadas en materia de remuneraciones, pensiones, obligaciones sociales y bienes y servicios para el correcto funcionamiento de la infraestructura terrestre, incluyendo el pago de los servicios públicos esenciales y demás conceptos contenidos en el clasificador por objeto del gasto³⁸. Los gastos corrientes operativos son aquellos que se destinan al mantenimiento de la capacidad bélica industrial instalada, entrenamiento y operación de las fuerzas operativas del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

3.3.2. Gasto de capital.

El gasto militar de capital incluye las inversiones destinadas a la reparación, modernización y renovación de activos militares, agrupa los capítulos de bienes muebles e inmuebles, inversión pública e inversión financiera.

3.4. Análisis económico del gasto militar mexicano.

Como uno de los principales objetivos contenidos en los Planes de Desarrollo 2001-2006³⁹ y 2007-2012⁴⁰, en el eje de Derecho y Seguridad, resulta necesario indagar sobre los recursos que se asignan a este objetivo, ya que la participación de las fuerzas armadas a partir del año 2007, ha sido de gran relevancia en ámbito económico y social del país, primero; para disminuir el crimen organizado, al sacar “de sus cuarteles a las fuerzas armadas militares”, segundo; realizar patrullajes en las ciudades, implicando mayor

³⁸ Ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, que se requieren para cumplir con los objetivos y programas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

³⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el Miércoles 30 de mayo de 2001.

⁴⁰ Ibid. Jueves 31 mayo de 2007.

asignación de recursos económicos y tercero; para hacer funcional la logística y operación de las fuerzas armadas.

Por consiguiente realizaremos el análisis del gasto militar, partiendo del comportamiento que ha tenido ante un agregado como el PIB, posteriormente mostraremos el crecimiento que ha tenido el gasto público militar frente al gasto total, observando su comportamiento y causas que lo originan, finalmente realizaremos un estudio de la composición interna del gasto militar, basándonos principalmente en su gasto corriente y de capital.

Gráfica 5.

Gasto militar de México como porcentaje del PIB del 2000 al 2009.



Fuente Elaboración propia con información del SIPRI⁴¹ Military Expenditure Database from 2000-2009. (SIPRI 2010).

⁴¹ Stockholm International Peace Research Institute, Base de datos del gasto militar por país disponible en www.sipri.org.

La gráfica 5 nos muestra el comportamiento del gasto militar como proporción del PIB, primeramente debemos hacer la aclaración que debido a que el gasto militar es un agregado muy pequeño en comparación con el PIB, el porcentaje es reducido, a diferencia de un agregado como el gasto público total.

Como se aprecia en la gráfica durante los primeros años del 2000 y 2001 el gasto militar como proporción del PIB se mantiene en 0.6 por ciento, debido a que la participación de las fuerzas armadas sólo se limitaba a patrullajes y funciones militares, así como ayuda a la población civil. Posteriormente empieza a mostrar una contracción durante los años 2002 y 2003 al ubicarse en 0.5 por ciento y sigue esta tendencia a la baja los tres años siguientes al ubicarse en 0.4 por ciento, esto debido a que el gasto público en consumo e inversión empezaron a recaer como resultado de la política fiscal contracíclica adoptada por el gobierno federal para mitigar los efectos de la crisis global sobre los niveles de actividad.

Los primeros años de la administración foxista se caracterizan por presentar fases recesivas de la actividad económica, producto de la presencia de los tigres asiáticos (Japón, China) en el mercado. Para hacer frente a este hecho el gobierno decide mitigar los efectos de esta crisis con gasto público, el aumento que esta variable presenta entre 2000 y 2003 es de 2 puntos porcentuales en promedio como muestra la gráfica 4 del capítulo anterior.

Lo cual contrastamos con la tendencia del gasto militar de la gráfica 5 donde se observa evidencia de que a pesar que el gasto público aumento, el gasto militar tuvo reducciones, pues se orienta en ese momento el gasto público hacia otras áreas prioritarias en ese momento como lo fueron los micro créditos a las pequeñas y medianas empresas para impulsar el mercado interno, ya que el gasto militar no funge como un eje fundamental dentro de la política económica.

Del 2004 al 2006 la participación del gasto militar dentro del ingreso nacional sigue a la baja, ya no sólo producto de la política contracíclica, debido

a que en este período ya existe una pequeña recuperación del crecimiento nacional en donde el gobierno federal cambia su política de gasto estableciendo recortes presupuestales a sus dependencias.

El origen fundamental de esta tendencia a la baja del gasto militar, esta dada por el comportamiento del ingreso nacional, por ser una variable que depende completamente del desempeño económico nacional de un periodo previo. La racionalidad de esto se encuentra en la medida en que, lo que se ingresa, se pueda gastar, por ende si existe un contexto inestable con pérdida de empleo formal, reducción del mercado externo e interno, reducción de la planta productiva, genera una contracción del gasto público, por tanto en el gasto militar.

En este punto es importante hacer una aclaración pertinente, en períodos de crisis no necesariamente el gasto público se tiene que reducir, puesto que este funciona como amortiguador de las fallas del mercado, ya que ocurre que solo se de una reasignación de los recursos al interior de las partidas sin que ocurra una reducción en el global del gasto, lo cual va depender del plan de desarrollo nacional, del tipo de política que se siga, del comportamiento de la economía, del sector de afectación de la crisis y medidas de política económica que se adopten.

A partir de la administración de Felipe Calderón, el gasto militar como proporción del PIB se posiciona estable de 2007 a 2009 en 0.5 por ciento.

La participación del gasto militar en el PIB de 2007 al 2009 nos da evidencia clara por un lado de cómo los planes de desarrollo de cada administración se materializan y por otro el tipo de política que impulsan. En la presente administración se ha dado un gran peso a la procuración de seguridad, bajo el supuesto que ha mayor seguridad mayor inversión, y por ende mas empleo formal y en esta línea de ideas mayor ingreso, consumo, y crecimiento nacional.

Al ver la tasa de crecimiento del PIB entre 2007 y 2009 de la gráfica 3, vemos como nos impacta la presencia de la crisis hipotecaria en Estados Unidos, para lo cual el gobierno nuevamente hace frente con gasto público, ya que como apreciamos en la gráfica 4 se da un aumento del gasto público de 16 por ciento en promedio. El aumento del gasto público se ve reflejado en la asignación de recursos al gasto militar en estos años.

Es importante vislumbrar las posibles razones de esta asignación de recursos por parte del gobierno federal, en vez de otorgar más recursos a los cuerpos de seguridad de los estados de la República; dejando fuera por el momento juicios de valor como lo son honestidad, confianza y eficiencia, tenemos que el incremento en gasto militar puede fundamentarse en que su impacto en la economía sería mayor que si se hace una asignación a seguridad pública, ya que tiene un mayor valor agregado por la capacitación de su personal y por la relación capital/personal ocupado, dado que tiene un componente importado alto (adquisición de vehículos terrestres, aviones, buques, utilización de armamento de alto calibre, así como sistemas informáticos de punta).

Además del efecto sobre el consumo interno que generan sus efectivos, el cual por la estratificación salarial de sus diferentes jerarquías⁴² que maneja puede llegar a ser suntuario. El arrastre económico que puede generar el gasto militar se permea en lo económico (empleo formal, consumo interno), además en lo social, pues este cuenta con instituciones de seguridad social y educativas, llevando beneficios sobre más estratos de población, sin dejar de lado que puede llegarse a una mayor concentración de los beneficios que esta institución provee.

⁴² Principalmente dividido en 4 estratos: Generales, Jefes, Oficiales y Tropa, tanto para el ejército como para la armada.

3.4.1. Comportamiento del gasto militar.

Gráfica 6.

Tasa de crecimiento anual del gasto militar y gasto neto total de México de 2000 al 2009. (Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Presupuesto de Egresos de la Federación del 2000 a 2009.

Las asignaciones del gasto público van de la mano del ciclo político, pues en este se encuentra en juego el poder económico, por ello partimos mencionando que el gasto tiene un alto componente político, refiriendo en lo sucesivo nuestro análisis principalmente a la administración de que se trata.

Como se muestra en la gráfica 6, dentro de la administración de Vicente Fox hay cuatro tendencias fundamentales; en los años 2001 y 2002 observamos como la tasa de crecimiento del gasto público total y la tasa del gasto militar parecieran seguir una misma tendencia a la baja, ya que el gasto neto total se contrae en 6.4 por ciento y el gasto militar al sufre una baja de 5.1

por ciento respecto al año anterior, lo que nos refleja como la recesión económica mundial golpea directamente a estas variables pues dependen del PIB, siendo esta correlación directa.

En el año 2003 se aprecia, como el gasto público sigue su tendencia a la baja reduciendo su ritmo en 3.3 por ciento respecto al año anterior, a diferencia del crecimiento del gasto militar que se recupera en 1.8 por ciento respecto al crecimiento de 2001, lo cual nos refiere un cambio en la asignación de recursos. Una tercera tendencia se muestra en 2004, que a la inversa del año anterior el gasto neto total recupera 4 puntos porcentuales, mientras que el gasto militar presenta un quiebre importante de 9.6 por ciento respecto al 2003, puesto que el gobierno vive una restricción presupuestal, las llamadas “medidas de racionalidad”, materializándose lineamientos de política en la economía.

Para el término de la administración de Vicente Fox, se presenta una estabilidad, en virtud que las tasas de crecimiento para nuestras variables cambian en 0.2 por ciento en cada una, producto de la leve recuperación económica y que al finalizar cada administración se trata en lo posible de que las variables mantengan un nivel constante.

En los primeros años de administración de Felipe Calderón se aprecia en la gráfica 6 el repunte del gasto militar, ya que crece en un 18.9 por ciento respecto al 2006 y 12.2 por ciento por encima del gasto neto total; esto debido a que como fue una inversión inicial lleva consigo el costo de innovación tecnología y el costo social (incremento de beneficios sociales), lo cual da muestra clara del cambio en la composición del gasto público como resultado de una nueva política económica.

Para el 2008 y 2009 el gasto militar sigue la tendencia del gasto neto total, pero por debajo de este en 0.8 por ciento y 1.3 por ciento respectivamente, esto no significa que se haya reducido la asignación a gasto militar, sino que solo se va complementando el gasto corriente y el gasto de

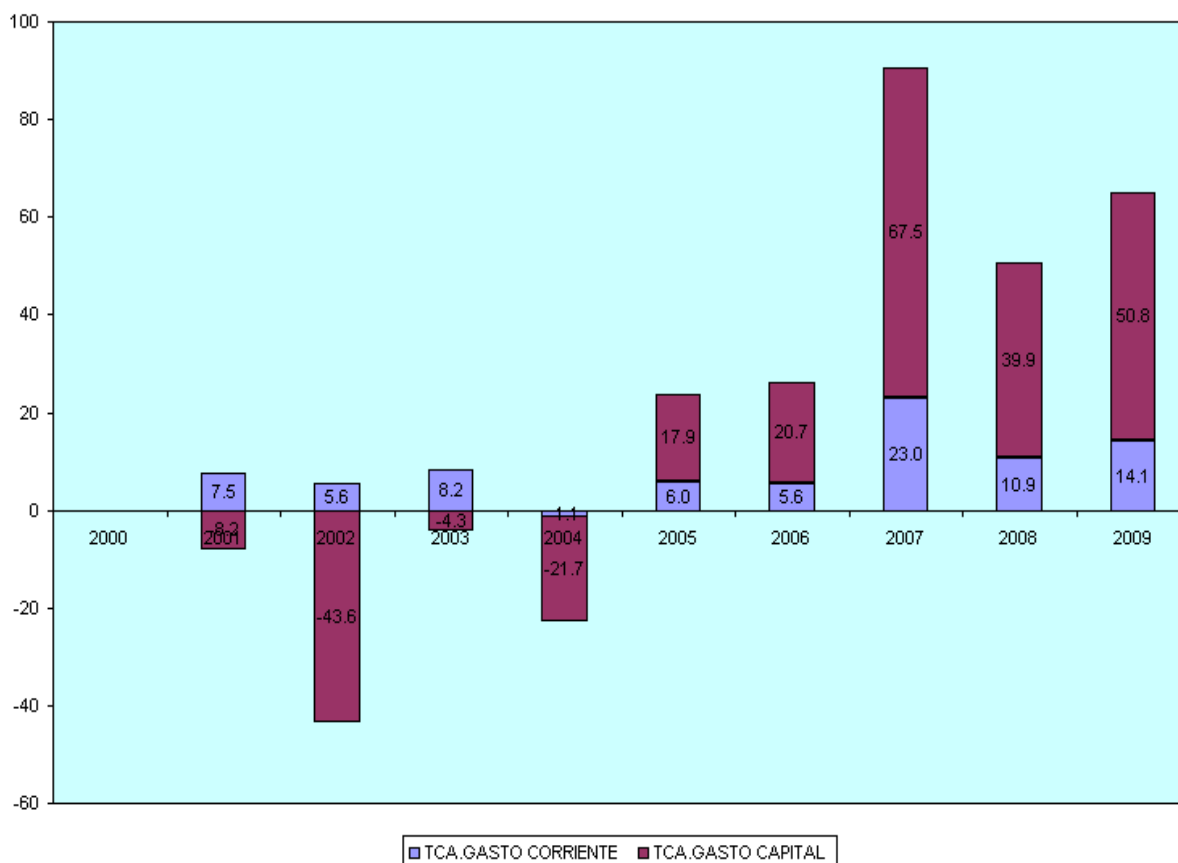
capital en relación con el 2007 donde se realizó la mayor inyección de recursos a este rubro.

Finalmente observaremos el comportamiento del gasto militar en su composición interna, ya que si bien es fundamental analizar el impacto del gasto militar en el crecimiento económico de un país y en las finanzas públicas, tal análisis puede ser insuficiente si no considera la composición interna del gasto.

3.4.2. Composición interna del gasto militar

Gráfica 7

Tasa de crecimiento por año de la composición interna del gasto militar en México de 2000-2009.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SHCP), del 2000 al 2009.

Esta estructura permite inferir el efecto que el gasto tendrá sobre la economía, la posibilidad de reducirlo y las probabilidades de hacerlo más eficiente, así como también evaluar el efecto que esta teniendo sobre la provisión de defensa y seguridad.

Por tanto iniciaremos el análisis de la composición interna mencionando en primer lugar que ha sido constante, dado que: primeramente el gasto corriente inicia con 7.5 por ciento, teniendo un término en el periodo examinado de 14.1 lo que significa un incremento porcentual de 6.6 por ciento, con una tasa media de crecimiento de 9 por ciento; segundo el gasto de capital inicia de forma negativa en 8.2 por ciento y termina en el mismo periodo con 50.8 por ciento, lo que significa un incremento de 42.6 por ciento con una tasa media de crecimiento de 9 por ciento.

La dinámica de evolución del gasto corriente y de capital en los primeros cuatro años (2000-2005) se debe a factores como; un bajo gasto público en este ramo, por tanto se tenían que generar ahorros en el gasto o tener un menor gasto con la finalidad de realizar transferencias y compensar el costo para la adquisición de vehículos, aeronaves y buques, además de realizar transferencias a otras secretarías. Muestra de ello se observa en la gráfica 7, las continuas contracciones que sufrió el gasto de capital principalmente en 2001 con el 51.8 por ciento, 2002 con el 47.9 por ciento y 2004 en 26 por ciento, todos respecto al año anterior. Ejemplo de ello, para el año 2000 la Secretaría de la Defensa Nacional adquirió “654 vehículos terrestres, para el año 2001 solo 201 vehículos, lo que arroja, una variación porcentual por abajo del 69.3 por ciento⁴³”.

El gasto corriente hasta el 2003 solo se mantiene con aumentos significativos, pero en el año 2004 sufre una caída de 1.1 por ciento generado por reducciones al quitar plazas vacantes, recortes en gratificaciones al personal, generando ahorro canalizado al gasto de capital.

⁴³ Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año 2001, de la Secretaría de la Defensa Nacional “Adquisiciones de equipo de transporte terrestre, aéreo y de comunicación.” SHCP.p.8.

En el los años 2005 y 2006 como es característico de los cierres de administración de mantener una constante, el gasto de corriente para ambos años tiene un incremento de 4.9 y 0.4 por ciento, en comparación al año anterior, esto por aumentos relativos del entre 2 y 3 por ciento de aumento en los servicios personales. El gasto de capital al igual muestra una tendencia a la alza en los años 2005 y 2006 de 3.8 y 2.8 por ciento respecto al año anterior, debido a las diversas adquisiciones de vehículos terrestres, aeronaves, equipo medico, así como la construcción, remodelación y mantenimiento de las diversas dependencias e instalaciones militares y navales (torres de control aéreo, pistas de aterrizaje, hospitales y enfermerías militares y navales, así como centros de mando).

En los años del 2000 al 2006 el desempeño de las fuerzas armadas prácticamente se basa en funciones de vigilancia, por tanto su gasto solo se limitaba a su mantenimiento y conservación con una baja inversión tanto en el gasto corriente como en el gasto de capital.

Las condiciones que han llevado a un mayor gasto militar, es la evidente participación de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado en el país, a partir del año 2007 el gasto corriente da un incremento de 17.4 por ciento respecto al 2006, producto del incremento en las percepciones del personal militar en activo, en retiro, así como los beneficios otorgados por el instituto de seguridad social para las fuerzas armadas, todo ello con la finalidad de ser un aliciente atractivo para permanecer en el instituto armado, ante la situación actual del país.

En el gasto de capital se observa un incremento del 46.8 por ciento, resultado de dicha participación, ya que necesitaba mejorar su equipamiento e infraestructura y satisfacer las condiciones que se necesitaban, especialmente en equipo militar de alta tecnología (vehículos, equipo individual, armas, blindajes y sistemas informáticos de seguridad e inteligencia).

Ya en el año 2008 la disminución que sufre el gasto corriente y de capital (12.2 y 27.6 por ciento respecto al año anterior), es consecuencia

principalmente de la crisis económica mundial que a finales del año 2007 empieza hacer estragos.

Aquí es importante mencionar que México es gran consumidor de equipo y material de guerra de estados unidos, por tanto en este periodo la economía de estados unidos se encontraba en recesión, lo cual al adquirir este equipo y material impacta directamente en la balanza de pagos por su alto costo, y ello en el PIB; tomándose medidas de “racionalidad” en el gasto público.

Siguiendo con la misma política de seguridad nacional en el año 2009, y con el incremento del combate al crimen organizado, se siguen adquiriendo más equipos y material de guerra para hacer frente a las organizaciones criminales, así pues, el gasto corriente presenta un alza de 3.2 por ciento respecto al año anterior, surgido de aumentos en las percepciones y beneficios sociales; el gasto capital se incremento en 10.9 por ciento respecto al 2008 por las características mencionadas.

Por tanto, el estudio de la evolución del gasto militar revela que los ciclos de expansión y erosión de éste son producto de programas coyunturales de adquisición de equipos, mientras que los aumentos y reclasificaciones salariales elevan los niveles de gasto y los hacen inflexibles a la baja. Así, los programas de ajuste fiscal que afecten al sector militar corren el riesgo de debilitar su capacidad operacional: la discrecionalidad del gasto puede favorecer principalmente a los rubros de inversión y operación, y generar así un desbalance entre el personal y los recursos materiales a su disposición.

Conclusión

Desde 1970 en México se han instrumentado diferentes cambios en los modelos económicos, de los cuales algunos acontecimientos que provocaron factores relacionados en forma directa con el desempeño de cada uno de los mismos son: un régimen cambiario inflexible, ausencia de política monetaria autónoma, proporción elevada de deuda a corto plazo, aumento repentino en las salidas de capital, agotamiento de las reservas internacionales, una moneda sobrevaluada, un mal manejo subsiguiente a las devaluaciones, falta de reforma fiscal, un sistema bancario débil y falta de acceso a capital internacional, por mencionar algunas.

Con ello podemos mencionar que en cada modelo económico adoptado en México no se ha observado que hubiese una crisis que se pudiese explicarse mediante un solo factor, por ejemplo el déficit público, explica la elevada inflación, la inestabilidad macroeconómica y el déficit en la cuenta corriente, la inflación combinada con un régimen cambiario inflexible, conduce a una moneda sobrevaluada, la cual a su vez provoca la fuga de capitales, con lo que terminan por agotarse las reservas internacionales. En este sentido, muchos de los síntomas son sencillamente expresiones distintas de un mismo factor, por tanto es poco posible que pudiesen aparecer aislados unos de otros.

Estos factores se acentuaron aun más con los rasgos de la estrategia política conocida como neoliberalismo, la cual condujo a un desmantelamiento de las empresas públicas ineficientes y también de aquellas cuya privatización constituyó un gran negocio financiero, estos acontecimientos son acompañados de una desregulación económica, liberación económica y comercial, control de los déficit y de las finanzas públicas e inserción del país en el proceso de globalización. Sin embargo los resultados obtenidos en el país después de más de veinte años de inserción de esta estrategia política dan cuenta de las ineficiencias en las reformas económicas aplicadas a este modelo del cual las últimas dos administraciones presidenciales continuaron retomando las características básicas.

La preocupación de la estabilidad social y económica del país, da origen a una mayor asignación de recursos públicos por la creciente demanda de una población en permanente crecimiento, lo cual es encaminado a proporcionar mayor gasto público para sufragar condiciones de bienestar y gasto que en algunos rubros como el militar ha resultado un costo muy elevado, y sus resultados de acuerdo a la información que circula en los medios masivos de comunicación ha tenido un impacto menor a lo esperado, dejándose de invertir en otras áreas donde su impacto económico mejore las condiciones sociales del país, (educación, calidad de vida).

Ahora bien podemos concluir que no solamente se ha estado incrementando el gasto público militar con grandes asignaciones de recursos financieros, sino más bien se está dando un fenómeno que anteriormente se había dejado de incrementar, es decir, hablamos de la migración interna, ya que hay estados de la República Mexicana donde se incrementó considerablemente el nivel de inseguridad aún con la presencia de las fuerzas armadas; lo cual trae como consecuencia desde el punto de vista macroeconómico, una fuga de capital regional, baja inversión con lo cual se incrementa el desempleo disminuyendo así el consumo.

Por otro lado, a los estados donde llegan o se asientan nuevamente incrementan el nivel de gasto público, ya que ahora es mayor el nivel demográfico, por tanto es mayor la necesidad de servicios económicos y públicos.

Es por ello que el estado mexicano enfrenta la necesidad de mejorar la eficiencia de las fuerzas armadas para proveer seguridad a los ciudadanos, y a la vez, reducir su estructura de costos. Estos objetivos parecen ser contrapuestos pero es económicamente indispensable que lo haga con una estructura de costos más racional. De no ser así, el gasto en defensa resultaría verdaderamente improductivo, pues continuaría el deterioro de las instituciones democráticas del país y se generaría un serio desequilibrio en las finanzas del estado.

Bibliografía

“Armaments, Disarmament and International Security”. SIPRI, Year Book 2009, Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, C.U. México, D.F. 2009, Seguridad y Controles P.3.

Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. “Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980 – 2006. Resultados de la Cuenta Pública”. No.Docto. CEFP/021/2003. México, D.F., pp.VII- XVIII.

Casar Pérez, María Amparo, Hernández Trillo Fausto
¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO FEDERAL? Programa de Presupuesto y Gasto
Centro de Investigación y Docencia Económicas Pp. 1-5

Chávez Presa, Jorge A. “Para recobrar la confianza en el Gobierno” Capítulo II
Gasto Público.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal (2000-2009), Secretaría de Hacienda y
Crédito Público.

De la Fuente Alonso, Alejandro, “Marco Conceptual del Gasto Militar”, El
Colegio de Veracruz pp. 10-11.

González Gómez Marco Antonio, “La política económica neoliberal en México
(1982-2000), Cáp.3 Deuda externa y crecimiento económico. Ed. Quinto Sol,
S.A. de C.V., México, D.F. 2003.

Guerrero Amparán Juan Pablo, Patrón Sánchez Fernando, “Manual Sobre la
Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México”. CIDE
Programa de Presupuesto y Gasto Público, México, D.F.

Guerrero Amparán Juan Pablo, López Ortega Mariana, “Manual Sobre la
Clasificación Funcional del Gasto Público. CIDE Programa de Presupuesto y
Gasto Público, México, D.F.

Guerrero Amparán Juan Pablo, Valdés Palacio Yailen, "Manual Sobre la Clasificación Económica del Gasto Público. CIDE Programa de Presupuesto y Gasto Público, México, D.F.

Heath, Jonathan, La Maldición de las Crisis Sexenales, Capítulo 2 "Las crisis recurrentes en México". Grupo Editorial IberoAmérica, S.A. de C.V., México D.F. 2000. Pp.10-50

H.Haber, Stephen "Industria y Subdesarrollo" La industrialización de México, 1890-1940. Primera ola de industrialización en México, de 1890 hasta la década de los treinta del siglo XX. Pp. 15-26.

Informes Anuales (2000-2009). Banco de México.

Lineamientos Aplicables a los Momentos Contables de los Egresos. Oficio Circular núm. 30g-A-07521200S. Subsecretaria de Egresos. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. SHCP. México, D.F. a 8 Diciembre 2009. Pp. 3 -5

Musgrave Richard A. "Hacienda Pública" Teórica y Aplicada. Edt.McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A. Impreso en México 1993.

Palomino Milla Fernando Cesar, Gastos en defensa: Una propuesta de homologación en la región. Tesis de Master, Colegio Interamericano de defensa. Pp.84-88, Washington D.C. EE.UU. 16 de mayo del 2005.

Presupuesto de Egresos de la Federación (2000-2009), Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Retchkiman K. Benjamín. "Introducción al Estudio de la Economía Pública". Textos Universitarios, UNAM. Ciudad Universitaria, México 1987.

Ros, Jaime. "Inflación: la experiencia de la década de los setenta" en Desarrollo y crisis de la economía Mexicana. Compilador: Rolando Cordera, México, D.F. 1981, Ed. FCE, p.435.

Shah Anwar, Serie sobre Sector Público, buen gobierno, y responsabilidad y rendición de cuentas. "Análisis del Gasto Público". Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones, S.A. Bogotá, Colombia 2008.

Stiglitz, E. Joseph, "La Economía del Sector Público", Capítulo 12. La Defensa. Antoni Bosch Editor, S.A. Barcelona 1997.

Sour Laura, Ortega Irma y San Sebastián Sergio. "Política Presupuestaria durante la Transición a la Democracia en México: 1997-2003". Centro de Investigación y Docencia Económica, México, D.F. Noviembre 2003.

Páginas Electrónicas

www.apartados.hacienda.gob.mx

www.banxico.gob.mx

www.cefp.gob.mx/

www.cepal.naciones

www.sedena.gob.mx

www.semarn.gob.mx

www.sipri.org.

www.shcp.gob.mx