



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CAMPO DE CONOCIMIENTO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

**EL GASTO PÚBLICO MILITAR COMO RESULTADO DE LA POLÍTICA PÚBLICA
DE DEFENSA: ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA – PRESUPUESTAL DE LA
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL EN MÉXICO 2007 - 2018**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:
LIC. CAROLINA ELIAS CARRILLO

TUTOR:
DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

COMITÉ TUTOR:
DRA. ELENA JEANNETTI DÁVILA
DRA. RINA MARISSA AGUILERA HINTELHOLHER
DR. EDUARDO VILLARREAL CANTÚ
DRA. ISELA ESMERALDA ORIHUELA JURADO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., SEPTIEMBRE DE 2022.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A mis Padres.

Emma Leticia Silva Zarco.
In memoriam

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo brindado a través de la Beca de Posgrado para cursar la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la Universidad Nacional Autónoma de México. CVU: 696472.

Agradecimientos

En primer lugar quiero agradecer a la Dra. Marcela Astudillo Moya por su apoyo constante, su infinita paciencia y por el soporte que me otorgó a lo largo del programa de maestría, y en particular, durante la elaboración de este trabajo.

Así también, quiero agradecer ampliamente a la Dra. Isela Orihuela Jurado, por su gran compromiso, por su generosidad y sobre todo, por su gran profesionalismo mostrado en cada una de las asesorías que tuve con ella, con las cuales pude mejorar sustancialmente este trabajo. Sus consejos fueron una guía fundamental para que este trabajo llegara a buen puerto.

Asimismo, me complace mencionar el apoyo que recibí del Dr. Eduardo Villarreal Cantú, quien realizó grandes aportes para la mejora de este trabajo. Agradezco su gran generosidad y disposición para compartir sus enseñanzas y conocimiento experto sobre el campo de las políticas públicas y sobre todo, por la oportunidad y la fortuna de recibir valiosos conocimientos durante las clases del Posgrado en Ciencias Políticas.

De la misma forma, quiero agradecer a mi estimada Dra. Elena Jeanetti, a la Dra. Rina Aguilera Hintelholher y al Dr. Javier Oliva por sus valiosas observaciones a mi trabajo de tesis, así como a mi desempeño durante mi paso por el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales.

En un lugar importante se encuentra mi agradecimiento al Doctor Javier Jordán Enamorado de la Universidad de Granada en Andalucía, España; quien amablemente me recibió en la Facultad de Ciencias Políticas para realizar una estancia de investigación durante el otoño de 2018 y el invierno de 2019, parte de ese trabajo de investigación me ayudó a clarificar varios puntos de esta tesis.

También quiero agradecer a mis grandes profesores de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, al Dr. Omar Guerrero Orozco y al Dr. Ricardo Uvalle Berrones, por el placer de tomar clases con unas grandes figuras de la Administración Pública en México, me siento muy agradecida por ello.

Quisiera agradecer también a mis compañeras y amigas de generación Lídice Rocha, Nancy Canjura, Liliana Deyanira, Elena, así como a Sebastián Mora por sus consejos, por su compañerismo y por su ayuda en varios momentos que transcurrieron durante la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.

Agradezco también a la Ing. Norma Sánchez del Área de Becas del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, por todo el apoyo, la ayuda y los consejos que siempre me brindó, los cuales fueron de gran utilidad para mí en muchos momentos del transcurso de la Maestría. En particular, agradezco todo el apoyo que recibí de ella para el éxito de mi estancia de investigación en la Universidad de Granada en España. Enormes gracias.

Adicionalmente quiero mencionar mi agradecimiento a los militares y oficiales del Ejército Mexicano, de la Fuerza Aérea Mexicana y de la Marina Armada de México, que he tenido el gusto de conocer durante los años de colaboración profesional en la Escuela Superior de Guerra en la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea de la Secretaría de la Defensa Nacional. En particular agradezco al Teniente Coronel Julio César García Alvizuri, al Teniente Coronel Marco Antonio Muñoz, al Teniente Coronel Cuauhtémoc Martínez Arriaga, al Teniente Coronel Félix Pallares Miranda y al Teniente Coronel Marco Antonio Palomares Sánchez por la confianza depositada en mí para contribuir a la formación de oficiales para el mando de Estado Mayor.

En particular, quiero agradecer a mis alumnos oficiales de la Fuerza Aérea Mexicana de la promoción 40/a., con quienes compartí muchos conocimientos y experiencias a nivel profesional. De ellos pude comprender y conocer aspectos relevantes de los asuntos militares en México, así como de la vida y cultura militar y de sus tradiciones. Gracias a sus muchas inquietudes y dudas es que pude concebir las primeras versiones de este trabajo de investigación.

Quisiera también tomar unas líneas para agradecer de forma especial al Embajador Óscar Ricardo Valero Recio Becerra, quien siempre me alentó a continuar con este proyecto, y de quien recibí grandes y valiosos consejos, así como palabras de apoyo y aliento en momentos fundamentales durante las etapas iniciales y finales de este proyecto personal y profesional.

Así también, quisiera agradecer a mis profesores del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, al Dr. José Luis Méndez Martínez, a la Dra. Élodie Brun, al Dr. Lorenzo Meyer, al Dr. Sergio Aguayo Quezada, a la Mtra. Blanca Torres, a la Dra. Graciela Márquez

Colín, al Dr. Jean Francois Prud'homme, al Dr. Rogelio Hernández, al Dr. Francisco Gil Villegas, a la Dra. Isabel Rousseau, a la Dra. Ana Covarrubias, a la Dra. Fernanda Somuano, a la Dra. Laura Flamand y al Dr. Reynaldo Ortega. A todos ellos les agradezco por estimular en mí el interés de estudiar y comprender asuntos interdisciplinarios y complejos de la ciencia política, de la economía, de la administración pública y de las relaciones internacionales.

Finalmente, quiero tomar unas líneas para agradecer, de una manera muy significativa y especial, a la Dra. Clara Eugenia Salazar Cruz de El Colegio de México por todo su apoyo, confianza, generosidad, soporte y bondad para mí y para este proyecto que finaliza con la presentación de este trabajo (por sus regaños y la motivación constante). Por confiar en mí y por motivarme en todo momento a tomar las oportunidades del camino. Estaré siempre agradecida por tener la fortuna de conocerla y por haber tenido la oportunidad de trabajar con usted, y sobre todo, de recibir su gran apoyo y consejos. Gracias infinitas Doctora Clara.

De igual forma quiero agradecer a la Dra. Lucy Nelly Maya, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, por su amistad y, sobre todo, por el enorme apoyo, confianza y soporte que ha tenido hacia mí en momentos clave de mi vida, como el que finaliza hoy con este trabajo. Un agradecimiento de corazón va para usted Doña Lucy.

Quisiera agradecer también a mi tía Soco Carrillo, porque sin su apoyo constante y sin su amorosa generosidad es probable que este trabajo no hubiera podido realizarse. Un fuerte y sincero agradecimiento para ti Tía Coco.

Agradezco a María Isabel todas aquellas largas conversaciones que durante muchos años me han dado los elementos y la fuerza para seguir avanzando. Por tu enorme generosidad, por tu bondad infinita y tu ayuda desinteresada hacia mí. Eternas gracias.

Por último, y no menos importante, me faltan palabras para agradecer a mi Madre por sus muchas maneras de amar, por acompañarme y apoyarme en este largo proceso que inició muchos años atrás. Para ti mi más grande agradecimiento desde lo más profundo de mi corazón.

Agosto de 2019.

Índice

Agradecimientos

Índice.....p. VII

Índice de cuadros y gráficas.....p. XI

Siglas y Abreviaturas.....p. XIV

Introducción.....p. 1

Capítulo 1

Herramientas para el estudio del Gasto Público Militar.....p. 8

Introducción.....p. 8

1.1. La seguridad nacional y la política de defensa.....p. 9

1.2. La política de defensa como política pública.....p.12

1.3. La defensa como bien público resultado de una política pública..... p. 15

1.4. El gasto público militar como materialización de la política de defensa.....p. 17

1.5. La cantidad óptima de gasto militar.....p. 21

Conclusiones.....p. 24

Capítulo 2

Contexto general de la Secretaría de la Defensa Nacional: misiones generales, cuerpo normativo y principales instrumentos para la implementación de la política de defensa..... p. 27

Introducción..... p. 27

2.1. Elementos iniciales para el estudio de la Secretaría de la Defensa Nacional..... p. 28

2.1.1. Antecedentes.....p. 28

2.1.2. Misiones generales de la Secretaría de la Defensa Nacional.....p. 29

2.1.3. Los Planes de Defensa Nacional..... p. 32

2.2. Etapas generales de la Secretaría de la Defensa Nacional.....p. 34

2.2.1 Panorama general de la Secretaría de la Defensa Nacional en el siglo XX..... p. 34

2.2.2. Los aspectos pendientes a mejorar en la Secretaría de la Defensa Nacional en el siglo XX..... p. 36

2.3. Lineamientos normativos de la Secretaría de la Defensa Nacional..... p. 38

2.3.1. Consideraciones iniciales sobre el cuerpo normativo de la Secretaría de la Defensa Nacional..... p. 38

2.3.2. Ordenamientos de la Constitución Política de los EUM.....p. 39

2.3.3. Ordenamientos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..... p. 40

2.3.4. Ordenamientos de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos..... p. 43

2.3.5. Ordenamientos de la Ley de Seguridad Nacional..... p. 45

2.3.6. Ordenamientos para las acciones de seguridad pública: tesis jurisprudenciales..... p. 48

2.3.7. La Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 y la relación con el bien público de la defensa.....	p. 53
2.3.8. Plan Sectorial de Defensa Nacional 2007 – 2012 y la relación con las misiones generales.....	p. 58
2.3.9. La Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 y la relación con el bien público de la defensa.....	p. 61
2.3.10 Plan Sectorial de Defensa Nacional 2013 – 2018 y la relación con las misiones generales.....	p. 64
Conclusiones del Capítulo 2.....	p. 68

Capítulo 3

La estructura programática – presupuestal y el presupuesto ejercido de la Secretaría de la Defensa Nacional 2007 – 2018.....	p. 71
---	--------------

Introducción.....	p. 71
-------------------	-------

3.1. Presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional 1995 – 2018.....	p. 73
--	--------------

3.1.1. Cambios generales del Presupuesto Asignado y Ejercido del Ramo 07 Defensa Nacional 1995 - 2018.....	p. 73
---	-------

3.1.2 Presupuesto Ejercido del Ramo 07 Defensa Nacional y su desagregación por Tipo de Gasto 1995 – 2018.....	p. 78
--	-------

3.2 Presupuesto Ejercido por Programas Presupuestales de la Secretaría de la Defensa Nacional 2007 - 2018.....	p. 87
---	--------------

3.2.1 Estructura Programática del Presupuesto Ejercido de la Secretaría de la Defensa Nacional 2007 – 2018.....	p. 87
--	-------

3.2.2. Evolución del Gasto Ejercido por Programas Presupuestales de la Secretaría de la Defensa Nacional entre los períodos	
--	--

2007 – 2012 y 2013 – 2018.....	p. 99
3.2.2.1. Distribución presupuestal del Gasto Ejercido en el período 2007 – 2012.....	p. 99
3.2.2.2. Distribución presupuestal del Gasto Ejercido en el período 2013 – 2018.....	p. 106
3.3. Análisis del presupuesto ejercido de la Secretaría de la Defensa Nacional 2007 – 2018 y algunas medidas de desempeño.....	p. 116
3.3.1. Modelo Sintético de Información del Desempeño y la evolución del presupuesto ejercido del Ramo 07.....	p. 116
Conclusiones del Capítulo 3.....	p.123
Conclusiones.....	p.126
Bibliografía y referencias.....	.p. 131

Índice de cuadros y gráficas

Cuadros

- Cuadro 1.** Tasas de crecimiento reales del Presupuesto Asignado y Ejercido 1995 – 2018. Ramo 07 Defensa Nacional..... p.74
- Cuadro 2.** Tasa de crecimiento acumulada real del Presupuesto Asignado y Ejercido por períodos 1995 – 2018. Ramo 07 Defensa Nacional..... p. 77
- Cuadro 3.** Estructura porcentual del Presupuesto Ejercido por Tipo de Gasto 1995 – 2018. Ramo 07 Defensa Nacional..... p. 78
- Cuadro 4.** Tasas de crecimiento reales del Presupuesto Ejercido por Tipo de Gasto 1995 – 2018. Ramo 07 Defensa Nacional..... p. 81
- Cuadro 5.** Tasa de crecimiento acumulada real del Presupuesto Ejercido por Tipo de Gasto 1995 – 2018. Ramo 07 Defensa Nacional.....p. 85
- Cuadro 6.** Estructura Programática Integrada 2007 – 2012. Ramo 07 Defensa Nacional..... p. 89
- Cuadro 7.** Estructura Programática Integrada 2013 – 2018. Ramo 07 Defensa Nacional..... p. 92
- Cuadro 8.** Distribución del Presupuesto Ejercido por Programas Presupuestales 2007 – 2012. Ramo 07 Defensa Nacional..... p. 100

Cuadro 9. Tasa de crecimiento real anual y acumulada del Gasto Ejercido por Programas Presupuestales 2007 – 2012. Ramo 07 Defensa Nacional	p. 102
Cuadro 10. Distribución del Presupuesto Ejercido por Programas Presupuestales 2013 – 2018. Ramo 07 Defensa Nacional.....	p. 107
Cuadro 11. Tasa de crecimiento real anual y acumulada del Gasto Ejercido por Programas Presupuestales 2013 – 2018. Ramo 07 Defensa Nacional.....	p. 109
Cuadro 12. Tasa de crecimiento acumulada 2013 – 2018. Programas Presupuestales con incrementos reales.....	p. 111
Cuadro 13. Tasa de crecimiento acumulada 2007 – 2012. Programas Presupuestales con mayores incrementos reales.....	p. 112
Cuadro 14. Modelo Sintético de Evaluación de Desempeño de los Ejercicios Fiscales 2017 y 2018. Ramo 07 Defensa Nacional.....	p. 118
Cuadro 15. Programas Presupuestales con las mayores tasas de crecimiento Reales acumuladas 2013 – 2018. Indicadores MSD 2017 y 2018. Ramo 07 Defensa Nacional.....	p. 121

Gráficas

Gráfica 1. Presupuesto Asignado y Ejercido 1996 – 2018. Ramo 07 Defensa Nacional.....	p. 76
---	-------

Gráfica 2. Tasa de crecimiento real del Gasto Ejercido 1996 – 2018.
Ramo 07 Defensa Nacional.....p. 82

Gráfica 3. Tasa de crecimiento real del Gasto Ejercido y de Inversión
1996 – 2018. Ramo 07 Defensa Nacional.....p. 83

Gráfica 4. Tasa de crecimiento real del Gasto Ejercido y Corriente
1996 – 2018. Ramo 07 Defensa Nacional.....p. 84

Siglas y Abreviaturas

APF Administración Pública Federal

CHPF Cuenta de la Hacienda Pública Federal

EyFA Ejército y Fuerza Aérea

EPN Enrique Peña Nieto

EPP Estructura Programática - Presupuestal

FFAA Fuerzas Armadas

FCH Felipe Calderón Hinojosa

FID Fichas de Indicadores de Desempeño

GPM Gasto Público Militar

MIR Matriz de Indicadores para Resultados

MSD Modelo Sintético de Información del Desempeño

PASH Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda

PbR Presupuesto basado en Resultados

PDN Plan de Defensa Nacional

PND Plan Nacional de Desarrollo

PSDN Plan Sectorial de Defensa Nacional

SEDENA Secretaría de la Defensa Nacional

SEMAR Secretaría de Marina Armada de México

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público

PPEF Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

Pp Programa Presupuestal

Pps Programas Presupuestales

SED Sistema de Evaluación del Desempeño

Introducción

Planteamiento del problema

El estudio de los asuntos militares en México se ha centrado, en años recientes, en el debate sobre su conveniencia o inconveniencia para combatir al crimen organizado y reducir el tráfico de drogas ilegales. Este debate cuestiona la actuación del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada de México en labores que, de acuerdo a los especialistas en seguridad nacional, deberían atender los cuerpos policiales que han sido creados expresamente para preservar la seguridad pública.

Sin embargo, a pesar del debate académico generado por la actuación de las fuerzas armadas en los años recientes, y de los aportes que se han hecho para mejorar las relaciones cívico – militares en México, sigue siendo desconocido cómo es la organización administrativa y operativa de los dos dependencias de gobierno que se encargan de la gestión de los asuntos militares: Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina Armada de México.

Uno de los caminos con el que esa brecha de información puede comenzar a cerrarse es a través del estudio del dinero público que año con año se le asigna a las dos organizaciones militares de México, para que puedan llevar a cabo sus funciones, a esto se le conoce como gasto público militar.

El gasto público militar es el corazón de cualquier organización militar, ya que de éste dependen todas sus funciones, acciones y operaciones, desde los sueldos y salarios, prestaciones sociales y servicios de salud; así como lo formación educativa

de oficiales y tropa; además de la construcción de infraestructura y la compra o producción de armamento, municiones y equipamiento, etc.

El dinero público que se destina a los asuntos militares es, además, resultado de la implementación de la política de seguridad nacional, por medio de la instrumentación de la política de defensa; ambas por lo tanto, son políticas públicas que dependen del entramado institucional, administrativo, presupuestal, legal y normativo que le da vida a cualquier política pública. Por ello, en este trabajo el gasto público militar se ha entendido como el resultado de ambas políticas, la política de seguridad nacional y la política de defensa nacional.

Por lo anterior, este trabajo quiere contribuir a mejorar el conocimiento de las fuerzas armadas de México, centrando el estudio en uno de los aspectos más olvidados dentro del debate actual sobre las relaciones cívico – militares en México: el gasto público militar de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Debido a que existen muy pocas referencias sobre la forma de abordar este aspecto de los asuntos militares en México, en este trabajo se buscó hacer un análisis general del gasto público militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, utilizando la información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, para recuperar las cifras del gasto ejercido. Con esto se propuso conocer la estructura programática – presupuestal de la Secretaría de la Defensa Nacional; posteriormente, se buscó conocer el comportamiento del gasto ejercido desagregado por programas entre los últimos dos períodos presidenciales, 2007 – 2012 y 2013 – 2018.

Objetivo general

De esta forma, el objetivo general que se estableció en esta investigación es realizar un análisis del gasto ejercido de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) en el periodo 2007 – 2018 en México, para conocer las particularidades de los rubros de gasto, el objeto, la finalidad y la función del gasto e identificar los cambios en el período mencionado, a través del análisis de la estructura programática – presupuestal y su relación con las funciones encomendadas al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en la política de desarrollo nacional, para contribuir al conocimiento del gasto público en México.

Objetivos particulares

Para alcanzar el objetivo general de este trabajo, se quiere, de forma particular, conocer tres aspectos importantes para comprender el presupuesto ejercido de la Secretaría de la Defensa Nacional en el período 2007 - 2018

1.- Conocer los desarrollos y enfoques teóricos y conceptuales que existen dentro de la literatura académica sobre el estudio del gasto público militar, e identificar las herramientas y metodologías que se utilizan o se han utilizado para estudiar y analizar el gasto público que se destina a las fuerzas armadas en México.

2.- Conocer la estructura administrativa, las funciones y las misiones de la Secretaría de la Defensa Nacional, así como el cuerpo normativo e institucional al que está sujeta la Secretaría como parte integrante de la Administración Pública Federal de México.

3. Analizar el presupuesto ejercido de la Secretaría de la Defensa Nacional de México en el período 2007 – 2018 e identificar sus características generales a nivel agregado y desagregado.

Preguntas de investigación

Estos aspectos u objetivos particulares se derivan de una pregunta general de investigación que se planteó como: ¿cuáles son los rubros de gasto, el objeto, la finalidad y la función del presupuesto ejercido de la Secretaría de la Defensa Nacional en el período 2007 – 2018?, de esta pregunta, se desprenden tres preguntas particulares que buscan guiar y conducir el desarrollo de cada etapa de la investigación sobre el gasto militar del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, la primer pregunta particular sería: ¿cuáles son las herramientas y desarrollos teóricos, así como las metodologías que se han utilizado en la literatura académica para estudiar al gasto público militar?. La segunda es: ¿cuál es la estructura organizacional, institucional y normativa en la que realiza sus funciones la Secretaría de la Defensa Nacional?, y la tercera y última se estructuró así: ¿cuáles son las características generales del presupuesto ejercido de la Secretaría de la Defensa Nacional a nivel agregado y desagregado?

Hipótesis

Una vez habiendo planteado las preguntas que guían ésta investigación y de acuerdo a los primeros acercamientos a la literatura sobre el gasto militar en México, la hipótesis de la investigación plantea que los cambios en la estructura programática – presupuestal del gasto ejercido de la Secretaría de la Defensa Nacional en el periodo 2007 – 2018, reflejan que el Plan de Defensa Nacional I, integrado por la misión defensa nacional, tuvo una prioridad menor con respecto al Plan de Defensa Nacional II, integrado por la misión de seguridad interior; debido a que los incrementos presupuestales del gasto ejercido de los programas asociados

al Plan de Defensa Nacional II fueron mayores a los incrementos presupuestales de los programas del Plan de Defensa Nacional I.

Metodología

Para dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas y conocer en qué medida la hipótesis establecida tiene validez, la investigación se dividió en tres etapas, cada una constituyó un capítulo. En la primera etapa se necesitó conocer los conceptos que son centrales para comprender y analizar al gasto militar, no sólo en sus categorías cuantitativas o cualitativas, sino dentro de un cuerpo teórico más amplio del campo de la administración pública, de donde se pudieran retomar varios elementos que sirvieran para comprender el gasto militar en las fuerza armadas en México.

Para llevar a cabo lo anterior, se revisó la literatura existente sobre este concepto, y se encontró que se encuentra entre la intersección de varios campos de estudio, entre la economía pública, la ciencia política y la sociología; debido a que el interés de esta investigación es estudiar el gasto militar desde la administración pública, se trató de rescatar los elementos que apoyaran el estudio desde el enfoque de las políticas públicas, con lo cual se pudieron obtener elementos que dieron luz sobre la formación del gasto público en asuntos militares; al retomar las herramientas del ciclo de políticas públicas y del ciclo presupuestal, se pudo entender que el gasto militar forma parte y es resultado de las políticas públicas de seguridad nacional y de defensa nacional.

Asimismo, una vez que se pudo ubicar el tema dentro de un enfoque más cercano a la administración pública, era necesario conocer el entramado institucional y normativo que delimita las políticas públicas de seguridad nacional, y además conduce las funciones del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos por medio de la

política pública de defensa; por lo que en la segunda fase de la investigación, se buscó conocer la estructura organizacional de la Secretaría de la Defensa Nacional; así como el cuerpo normativo que guía su actuar como organismo político administrativo y como cuartel general del ejército.

De esta forma, se conocieron las misiones generales del Ejército y la Fuerza Aérea, así como la forma en que se estructuran estas misiones en los Planes de Defensa Nacional. Una vez conociendo la estructura organizacional y sus funciones generales, se buscó conocer y entender el cuerpo normativo que delimita sus acciones tanto administrativas como militares; para lograr esto se revisó el principal documento normativo en México que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, después se revisaron varias leyes, entre ellas las que rigen la Administración Pública Federal y, posteriormente se retomaron elementos de la Ley de Planeación, para comprender la relación de esta ley con los instrumentos de planeación de la política pública, es decir el Plan Nacional de Desarrollo, y el Plan Sectorial de Defensa Nacional.

Una vez que se tuvo claridad sobre el contexto general en el que delimita su actuar la Secretaría de la Defensa Nacional, la tercera etapa de la investigación se concentró en llevar a cabo el análisis del presupuesto ejercido del Ejército y la Fuerza Aérea. En esta etapa, lo primero que se realizó fue la recopilación de los datos sobre el gasto ejercido del Ramo 07, que corresponde a la Defensa Nacional dentro de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Después de obtener esta información se elaboró el análisis partiendo de la información agregada, es decir, el gasto ejercido total y por tipo de gasto (corriente y de inversión); lo cual permitió tener una mirada más clara sobre el comportamiento de las cifras en el tiempo. Posteriormente, se llevó a cabo el seguimiento de los programas presupuestales que estuvieron vigentes en los dos períodos sexenales que integran el período de estudio 2007 – 2018; con lo cual se pudieron observar

algunos cambios y continuidades en las políticas públicas de seguridad nacional y defensa nacional; además de que se pudo conocer cómo las cifras agregadas del gasto ejercido anual del Ramo 07 Defensa Nacional, se distribuyen entre los programas presupuestales.

Adicionalmente a lo anterior, la siguiente parte del análisis consistió en conocer no sólo la evolución de los montos presupuestales ejercidos en los programas, sino en conocer la magnitud de sus cambios, para esto fue muy útil hacer el cálculo de la tasa de crecimiento de cada uno de los programas, con lo cual, se pudo también conocer los programas que obtuvieron mayores recursos en el período; e identificar si dichos programas reflejaron las prioridades y objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Nacional y en el Plan Sectorial de Defensa Nacional para cada período.

Para fortalecer el análisis de esta etapa, se buscó contrastar los datos procesados y analizados del Ramo 07, y contrastarlos con la evaluación de su desempeño; para esto se utilizó un indicador que concentra información sobre varias mediciones de desempeño de los programas presupuestales, el indicador del Modelo Sintético de Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al retomar este indicador, se encontraron algunas coincidencias de análisis sobre la evolución del comportamiento de los montos presupuestales a los programas.

De esta forma, el desarrollo de cada una de las tres etapas de la investigación permitieron tener un conocimiento más preciso y detallado sobre el gasto público que se ha destinado al Ramo 07 Defensa Nacional, no sólo a nivel agregado, como usualmente se estudia, gasto corriente y gasto de inversión; sino que al conocer la estructura programática, y además conocer la distribución presupuestal y su evolución en el tiempo, permitió identificar cómo dicha estructura programática es capaz de reflejar los objetivos de política pública de seguridad nacional y defensa nacional que se establecen tanto en los Planes Nacionales de Desarrollo, como en los Planes Sectoriales de Defensa Nacional.

CAPÍTULO 1

HERRAMIENTAS PARA EL ESTUDIO DEL GASTO PÚBLICO MILITAR

Introducción

El objetivo de este capítulo es conocer cuáles son los desarrollos teóricos y conceptuales que se utilizan o se han utilizado para estudiar el gasto público que se destina a los asuntos militares, en específico a las Fuerzas Armadas. Se quiere tener un marco de referencia que permita recuperar algunas herramientas de análisis y metodológicas para estudiar, en los siguientes capítulos, al gasto militar de la Secretaría de la Defensa Nacional. Entendiendo que el estudio del gasto militar se encuentra entre la intersección de varias disciplinas científicas; en este trabajo se recurrirá a las herramientas de la administración pública que sean de mayor utilidad para estudiar el gasto militar que se destina al Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos.

De esta forma el capítulo inicia con el concepto de seguridad nacional, el cual abarca al resto de las categorías que serán de utilidad para llegar a encontrar las herramientas de análisis del gasto militar. Posteriormente se hablará de la defensa nacional y cuál es su conexión con la política militar, y de aquí, se verá la relación de la política de defensa nacional con el gasto militar; cuando la defensa nacional se entiende como un bien público resultado de la implementación de la política pública de defensa.

1.1. La seguridad nacional y la política de defensa

En los orígenes del surgimiento de las fuerzas armadas, se encuentra que las acciones y operaciones militares están ligadas a los asuntos de seguridad y defensa nacional, así como a la protección y mantenimiento de los territorios y la soberanía de los Estados. Es por ello que los asuntos militares se relacionan directamente con la política exterior que cada país mantenga vigente de acuerdo al entorno internacional que perciba como positivo o negativo a sus propios intereses.

En ese sentido, las organizaciones armadas, entrenadas bajo la conducción de una doctrina militar buscan, en principio, proteger a los Estados y sus instituciones, a los límites territoriales y a la población que habita en esos territorios; esto es lo que se conoce como defensa nacional. Este concepto está íntimamente relacionado con la seguridad, y por consecuencia con los hechos, sucesos o circunstancias que afecten el mantenimiento de los intereses de una nación o un Estado, y por consecuencia, alteren su seguridad.

De acuerdo con Pérez (2010), en el diccionario de María Moliner, independientemente del adjetivo que acompañe a la palabra seguridad, (individual, nacional o internacional), el concepto de seguridad tiene un aspecto subjetivo que alude al sentimiento o a la sensación de estar seguro; y por otro parte, tiene un aspecto objetivo, el cual se relaciona con los aspectos materiales para estar protegido, es decir, contar con los medios para estar seguros¹. De esto se deriva que la seguridad en su propia concepción encarna una complejidad que se expresa en el aspecto subjetivo a través de la percepción de estar libre de amenazas o

¹ Gabriela Centezihuatl Pérez García, *Los cambios en la Teoría y Doctrina de Seguridad Nacional: el caso mexicano*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Internacionales - El Colegio de México, México, 2000, p. 6.

riesgos; y en el aspecto objetivo, en tener los medios materiales para que efectivamente se pueda garantizar la seguridad.

Debido a esta complejidad que subyace al concepto de seguridad, cuando se habla de la seguridad de un país, dentro de la ciencia política, específicamente en el campo de las relaciones internacionales han convivido dos posiciones teóricas que caracterizan a la seguridad nacional de diferente manera, la teoría realista, que concibe a la seguridad nacional como resultado de la fuerza y el poder que sea capaz de mantener un Estado – nación; y por su parte la teoría idealista que considera que la seguridad nacional es una consecuencia de la paz y la estabilidad resultado de las interrelaciones de los Estados – nación; y no necesariamente es resultado del uso de la fuerza y el poder nacional².

Como consecuencia de las dos posiciones teóricas arriba señaladas, realista e idealista, se tiene que el concepto de seguridad nacional está ligado indisolublemente al concepto de Estado, a su preservación y a la consecución de sus propios intereses. De esto se deriva que los intereses de un Estado, puedan verse amenazados o ponerse en riesgo, debido a la percepción de vulnerabilidad por parte de los grupos políticos que mantengan el poder y gobiernen un país en determinado momento o época³, y por consecuencia directa son producto de algunas circunstancias internas o externas, o ambas.

Ahora bien, la definición de los intereses nacionales, así como la definición de las amenazas a estos, se elaboran en las esferas de poder donde los tomadores de decisiones determinan cuáles son los valores que buscarán preservar en el tiempo, estos pueden ser, entre muchos otros, por ejemplo, poder político, poder económico, justicia, respeto a derechos humanos, aumento de la riqueza nacional,

² *Ibid.*, p. 7.

³ *Ibid.*, p. 9.

etc; pero cualquiera que estos sean o independientemente de su elección; los intereses nacionales buscan preservar al Estado y a sus partes constitutivas; además de asegurar la reproducción del sistema económico, político y social en el que se fundamenta el propio Estado⁴.

Por ello, para cada Estado, los intereses nacionales pueden ser distintos a los del resto de Estados – nación; y es así que en algún momento puedan surgir antagonismos entre los países; debido a que algunos intereses nacionales pueden llegar a contraponerse a los de cualquier otro país.

De aquí es que se puede conectar el concepto de seguridad nacional con el concepto de defensa nacional, si un Estado – nación en determinado momento decide que la reproducción del ciclo económico es su máximo interés nacional, todo aquello que ponga en riesgo o perjudique su sistema económico, será considerado como amenaza a sus intereses nacionales. Otros Estados – nación pueden decidir que más que su propio sistema económico, sus tradiciones y cultura son los intereses nacionales que deben proteger, por lo que las influencias externas culturales, serán en este caso las amenazas a combatir.

De lo anteriormente dicho, se puede extraer dos ideas fundamentales sobre la seguridad nacional y su relación con la defensa nacional; en primer lugar, que la seguridad nacional, entendida como la preservación de los intereses nacionales que determina un Estado, no siempre es la misma en todo momento y en todo lugar; y que ésta es susceptible a cambios por efecto de las propias percepciones del grupo de los tomadores de decisiones que detentan el poder (aspecto subjetivo de la

⁴ La idea de la preservación del Estado dentro del concepto de seguridad nacional encuentra un fuerte sustento en el concepto de razón de Estado que tiene sus orígenes en el pensamiento político europeo del siglo XVI con Giovanni Botero; la razón de Estado alude a un conjunto de objetivos superiores y edificantes que legitiman el ejercicio de poder y de gobierno. Leonardo Curzio, “La forja de un concepto: la razón de Estado”, *Estudios Políticos*, Núm. 2, Octava Época, mayo – agosto de 2004, p. 30.

seguridad nacional), de las condiciones internas de un país, como, en gran medida, de los factores externos que forman parte del contexto internacional. Y la segunda idea es que de acuerdo a la concepción que un Estado tenga de seguridad nacional y por consecuencia de los intereses nacionales a proteger, es que se definirá la política de defensa nacional, es decir, se definirá el aspecto objetivo de la seguridad nacional: los medios materiales para hacer efectiva esa seguridad.

Se puede entonces decir, que un Estado pondrá en marcha diferentes estrategias para preservar sus intereses, y dependiendo de la naturaleza de los mismos, se definirá la estrategia a desarrollar por medio de una política de seguridad nacional, dentro de la cual se definirán los intereses nacionales, las amenazas, las vulnerabilidades a estos, y en cierta medida, los medios a emplear. De esta política de seguridad nacional, se deriva la política de defensa nacional, y de ésta la política militar⁵.

1.2. La política de defensa como política pública

Una vez que se ha expuesto la relación de la seguridad nacional con el de defensa nacional, en este apartado se ampliará el concepto de defensa nacional y se plantearán los elementos necesarios para que este concepto sea entendido como una política pública en donde interviene en gran medida el uso de los medios materiales militares para la consecución de la seguridad nacional y la preservación del Estado y de sus partes constitutivas.

⁵ Samuel P. Huntington, "The Evolution of U.S. National Strategy", en Daniel J. Kaufman, David S. Clark y Kevin P. Sheedan (eds.), *U.S. National Security Strategy for the 1990's*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1991, p. 11 – 12.

Como se mencionó en el apartado anterior, la definición de la defensa nacional dependerá de la naturaleza de los intereses nacionales a proteger, esto debe tenerse siempre presente al hablar de política de defensa nacional, ya que debido a las tradiciones teóricas realistas y al contexto de la época de la guerra fría, se ha asociado la defensa nacional únicamente con la dimensión militar, es decir con el uso de la fuerza legítima del Estado.

Y esto, aunque tiene una dosis de cierto, no debe perderse de vista que la defensa nacional no sólo se concentra en el uso de los medios militares para proteger al Estado; la defensa nacional tiene otras dimensiones que están asociadas nuevamente al Estado, pero sin lugar a dudas, la defensa nacional está avocada fundamentalmente a mantener la seguridad necesaria para que el sistema político, económico y social de un país pueda reproducirse en el tiempo; por ello es que la defensa nacional al buscar preservar la seguridad nacional, permite a los sistemas político, económico y social, gozar de estabilidad y certeza para alcanzar un mayor desarrollo.

En consecuencia, la defensa nacional no es un fin en sí mismo, sino únicamente un medio para generar el entorno necesario para la reproducción de los distintos sistemas que le dan vida a un país, y a un Estado. Como se ha mencionado, tradicionalmente se ha asociado a la defensa nacional con el uso de las fuerzas armadas, y esto es así, en el sentido de las amenazas provenientes del exterior conformadas en otro Estado – nación. Pero al término de la Guerra Fría, los enfrentamientos y disputas entre el mundo occidental capitalista y el mundo socialista comunista, dejaron de tener relevancia, y las amenazas se transformaron en complejas realidades sociales, por eso es que, el concepto de seguridad nacional tuvo que adoptar otros calificativos, para incluir problemas públicos complejos de carácter más bien civil que militar, los cuales también amenazaban a los Estados – nación; con esto se hace referencia a la seguridad alimentaria, a la seguridad ambiental, a la seguridad económica, etc

De esta forma, se entenderá que la política de defensa nacional forma parte de una política más amplia, que es la política de seguridad nacional, y es en esta donde conviven los diferentes elementos que responderán a la protección de los intereses nacionales; por medio de distintos fines, entre ellos, los militares⁶.

En ese sentido, la defensa nacional, al ser un medio para mantener niveles de seguridad necesarios a un Estado – nación, puede entenderse como una estrategia que desarrollan los gobiernos para lograr bienestar y estabilidad al interior de los países, sin descuidar los factores externos. De aquí se deriva que la defensa nacional se materializa y se lleva a la práctica cuando se puede implementar por medio de una política diseñada para conservar y proteger la seguridad nacional por medio de la política militar⁷.

La política militar responde, de esta forma, a una estrategia mayor, que es buscar el bienestar de la población y la preservación del Estado y a sus intereses (*grand strategy*)⁸. Y por lo tanto, la política militar depende de las decisiones políticas que derivan en la elección de los intereses nacionales, que como hemos mencionado, son consecuencia de los valores que los tomadores de decisión adoptan en determinado momento de la vida pública de un país.

Una vez expuestas estas interrelaciones entre la política de seguridad, la política de defensa y la política militar, se puede añadir que la política militar entendida como la implementación de acciones “para eliminar o neutralizar, a través de la disuasión o la acción coercitiva, si el caso lo requiere, cualquier amenaza que ponga en peligro

⁶ Manolo Vela y Aracely Lazo, *Seguridad, defensa y política de defensa: alcances, límites y relaciones. Cuadernos de Seguridad y Defensa 4*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Guatemala, Guatemala, 2003, p. 19.

⁷ *Ibid.*, p. 20.

⁸ Joseph S. Jr. Nye, “The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges”, *The Changing Strategic Landscape*, part I, Adelphi Papers vol. 29, núm. 235, International Institute for Strategic Studies, Londres, 1989, p. 24.

el logro de los objetivos nacionales”⁹; busca brindar a la sociedad y al entorno general de un país, por consecuencia, el bien público de la defensa. Con estos elementos, en el siguiente apartado se explicará cómo la defensa puede ser vista como un bien público.

1.3. La defensa como bien público resultado de una política pública

En sentido estricto, el concepto de bien público proviene de la rama de la economía pública dentro de la ciencia económica, donde se define como un bien o servicio que el mercado, a través de los mecanismos de la oferta y la demanda, no es capaz de proveer, debido a que las empresas privadas incurrirían en altos costos o en ineficiencias tanto en su producción como en su distribución; por lo que su consumo puede resultar excluyente o privativo para algunos sectores de la población. De esta forma, el Estado, dentro de la visión de la ciencia económica, se ve obligado a producirlo porque es el único agente económico que tiene los incentivos suficientes para generar los bienes de consumo que generen bienestar a la población, aun cuando el mercado no recompense el esfuerzo de producción¹⁰.

Debido a que el Estado es quien producirá ciertas cantidades o niveles de defensa nacional, el bien resultante gozará de dos cualidades fundamentales que comparten los bienes públicos puros. Estas cualidades consisten en no ser viable y tampoco deseable racionar su uso o goce¹¹. Dicho de otra forma, la materialización de la

⁹ Manuel Concha Martínez, “Equilibrios económicos y asignaciones en defensa” en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Gasto Militar en América Latina. Procesos de Decisiones y Actores Claves*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico CINDE - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO - Chile, Santiago de Chile, 1994, pp. 80 - 81.

¹⁰ José Ayala Espino, *Economía Pública: una guía para entender al estado*, Facultad de Economía, México, 1997, pp. 183 – 208.

¹¹ Joseph Eugene Stiglitz, *La Economía del Sector Público*, 2ª edición, Antoni Bosch, Barcelona, 1995, p. 133 - 136.

estrategia de seguridad de un país, se expresa en la producción, por parte del Estado, de un bien público que es la defensa, del cual a nadie se le puede excluir de su uso, y el goce o consumo por parte de una persona, no excluye el consumo de otra¹².

Por lo anterior, una vez que el Estado provee ese bien a la sociedad, es difícil excluir a alguien de su uso, y de alguna forma tampoco se desea racionar su uso o goce, debido a que el bienestar de la población o de la sociedad se reduciría, generando con ello, bajos incentivos para la reproducción del sistema interno de un país.

Al caracterizar a la defensa como bien público, dentro de la ciencia económica se acepta como postulado verdadero que los bienes a producir son resultado de elecciones, ya que los recursos con los que cuenta un país son escasos, y deben tomarse decisiones sobre los bienes a producirse y por consecuencia la cantidad que de estos se va a ofrecer. En el caso de los bienes públicos, el Estado, el agente productor, debe también elegir entre diferentes alternativas de bienes públicos¹³.

Como se ha visto en los apartados anteriores, la defensa dentro de la doctrina de seguridad nacional, es resultado de las interacciones políticas y sociales tanto nacionales como internacionales; y por supuesto es resultado de la materialización de la política de seguridad; de estos dos premisas, se tiene que el Estado debe elegir los recursos a emplear para producir el bien público de la defensa. Por lo tanto, esto está ligado a los recursos públicos con que pueda contar un país en determinado espacio temporal y por supuesto a la distribución que de ellos se haga; es decir, que el bien público de la defensa debe competir con otros bienes públicos como la seguridad pública, la educación, los servicios de salud, la expansión de la infraestructura pública, etc

¹² *Ibid.*, p. 137 - 138.

¹³ José Ayala Espino, *op. cit.*, p. 31.

Dentro del lenguaje de la administración pública esto podría traducirse a que, el bien público de la defensa se materializa a través de la política pública de la defensa, en donde se ha definido un problema público, después se ha formulado una decisión de intervención a ese problema, posteriormente se ha formulado la propia política, es decir, se han definido los medios e instrumentos a emplear, y a partir de esto, se ha llevado a la práctica o a la implementación pública, para obtener un resultado de política pública, que en este caso sería la defensa nacional, como una parte integrante de la política de seguridad nacional.

Se tiene entonces que la defensa, es un bien público que es producto de la implementación de una política pública específica, que en este caso es la defensa por medio de los recursos militares. Una vez introducidos los elementos del campo de las políticas públicas se puede relacionar a la política de defensa, con la política militar y esta, con su expresión monetaria que es el concepto que se quiere desarrollar en este trabajo, el gasto militar.

1.4. El gasto público militar como materialización de la política de defensa

Como se mencionó en el apartado anterior, la defensa nacional de cualquier país puede ser entendida como un bien público producido por el Estado, y por esto mismo, y tomando las herramientas de la administración pública, el bien público de la defensa es al mismo tiempo resultado de la política pública de defensa.

Y como toda política pública, la política de defensa atraviesa por dos ciclos dentro de la gestión de gobierno, uno de ellos es el ciclo de la propia política pública, y el otro es el ciclo de programación y presupuestación de recursos públicos; de estos dos ciclos se obtiene el gasto militar.

El gasto militar tiene diferentes definiciones, dependiendo de cada país, y también dependiendo de la intención y los objetivos para los cuales se quiera emplear; sin embargo, se tomará una definición ampliamente aceptada y de la cual se puede partir para desarrollar los siguientes puntos de este apartado. Dicha definición es utilizada por uno de los organismos más reconocidos a nivel internacional por la generación de estudios y estadísticas sobre asuntos militares y de defensa que elabora, el International Institute for Strategic Studies (IISS) de Londres.

Este organismo retoma el concepto de gastos militares de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), quien lo define como: desembolsos monetarios del gobierno central o federal para sufragar el costo de las fuerzas armadas nacionales. Entendiendo a las fuerzas armadas como el conjunto de fuerzas estratégicas, terrestres, navales, aéreas, de mando, administrativas y de apoyo. También se incluye a las fuerzas paramilitares como la gendarmería, los servicios de aduanas y la guardia fronteriza si reciben entrenamiento en tácticas militares, están dotados de equipamiento militar y en caso de guerra dependen de las autoridades militares¹⁴.

De acuerdo con este mismo Instituto (IISS), los gastos de defensa se dividen en cuatro categorías¹⁵:

- 1) Gastos operativos,
- 2) Adquisiciones y construcción,
- 3) Investigación y desarrollo, y
- 4) Otros gastos.

¹⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, *Metodología para la comparación de los gastos militares*, Documento de Proyecto, CEPAL, Santiago de Chile, 2005, p. 21.

¹⁵ *Loc. cit.*

Los gastos operativos incluyen los sueldos y pensiones del personal militar y civil, los gastos por concepto de mantenimiento y adiestramiento de las unidades, instituciones de servicios, cuarteles y elementos de apoyo; y el costo de mantenimiento y reparación del equipo y la infraestructura militares. En relación a la categoría de adquisiciones y construcción, esta comprende los gastos en equipos e infraestructura, así como los programas relacionados con infraestructura¹⁶.

Los gastos que pueden ser considerados parte de la categoría de investigación y desarrollo son aquellos gastos de defensa en donde se utiliza equipo nuevo, no importando si este equipo se adquiere o no. En relación a la ayuda extranjera militar, esta se considera como gastos del gobierno donante, y no del gobierno receptor. Esto corresponde también a las contribuciones financieras que se otorgan a las organizaciones militares multinacionales, el apoyo a países anfitriones en efectivo y en especie, y a los pagos realizados a otros países con arreglo en acuerdos bilaterales¹⁷.

Una vez que se ha establecido lo que incluye el concepto de gasto militar, cuando se le agrega a dicho concepto la cualidad de “público”, para referirse a los gastos en defensa, como gasto público militar, entonces el concepto alude al uso de recursos públicos de un país y, como consecuencia, a la defensa como un bien público, producto de la política pública de seguridad nacional.

Como se mencionó en el apartado anterior, los bienes públicos deben competir por recursos escasos para lograr ser producidos, esos recursos escasos son los recursos financieros y monetarios con los que cuenta un país anualmente dentro del ciclo presupuestal que se desarrolla dentro del marco institucional que se encarga de las finanzas públicas de cualquier país. De esto se deriva que el gasto

¹⁶ *Ibid.*, p.

¹⁷ *Ibid.*, p.

público militar, atraviesa el ciclo presupuestal, entendido como la fase sucesiva de las siguientes etapas¹⁸:

- a) planeación,
- b) programación,
- c) presupuestación,
- d) ejercicio y control,
- e) seguimiento,
- f) evaluación, y
- g) rendición de cuentas.

Cuando el gasto militar se entiende como el resultado de la política de defensa, las fases del ciclo presupuestal por las que atraviesa, también pueden verse desde su contraparte de la planeación y diseño de la política de defensa, estas etapas forman el ciclo de las políticas públicas, y se integra por sus correspondientes etapas:

- a) identificación de un problema público,
- b) inclusión del problema público en la agenda de gobierno,
- c) diseño de la solución del problema público,
- d) implementación de la solución, y
- e) evaluación de la solución.

De esta forma, el gasto militar responde por una parte a los procesos de gestión de los recursos públicos y a la conducción de las finanzas públicas de un país; y por otra parte, es resultado de la forma en que se desarrolle el propio ciclo de la política pública de la defensa¹⁹. La cantidad necesaria o suficiente de gasto militar, por lo

¹⁸ Auditoría Superior de la Federación, *Técnicas Presupuestarias. Serie Apuntes Didácticos*, Auditoría Superior de la Federación - Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A. C., México, 2016, p. 15.

¹⁹ Alejo Vargas Velásquez, "Los Ministerios de Defensa en Iberoamérica en la formulación y conducción de la política pública de Seguridad y Defensa", en Isidro Sepúlveda y Sonia Alda Mejías (eds.), *La Administración de la Defensa en América Latina. Tomo III Estudios Comparados*, Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa – UNED, Madrid, 2008, pp. 79 - 80.

tanto, dependerá de la interrelación de estos dos ciclos; la política pública indica cómo se percibe el problema público de la defensa, y de ahí cómo intervenir para reducirlo o atenuarlo; esto, está ligado al ciclo presupuestal, el cual determinará de acuerdo a la disponibilidad de recursos, cuál es la cantidad de recursos que un país está dispuesto a destinar a la solución del problema público; el cual tiene asociado un costo de oportunidad, debido a la escasez de recursos.

1.5. La cantidad óptima de gasto militar

El nivel óptimo de gasto militar ha sido uno de los puntos que más controversias y debates ha propiciado a lo largo de varias décadas, en general en el mundo, y sobre todo en los países con niveles de desarrollo inferiores a los países que como Estados Unidos o los países de Europa han logrado desarrollar economías más sólidas, y a la par han consolidado la profesionalización y modernización de sus fuerzas armadas²⁰.

Sin embargo, es necesario conocer el mecanismo que plantea la economía pública para tratar de trasladar el postulado teórico a la concreción del gasto militar por medio del entramado institucional de gobierno. Para esto, es útil pensar al gasto público militar como la materialización del aspecto objetivo de la política de seguridad nacional, y por tanto, como resultado de la política de defensa, es posible identificar las etapas que forman parte de la política militar, que finalmente es producto de la instrumentación de la política de defensa.

²⁰ Eugenio Lahera y Marcelo Ortúzar, *Aspectos Económicos del Gasto Militar en América Latina y el Caribe*, Documento de trabajo, núm. 45, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 2000, pp. 6 – 9. Eugenio Lahera y Marcelo Ortúzar, “Gasto Militar y el Desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 65, agosto 1998, pp. 18 – 20, 24 – 26.

En ese sentido, la economía pública postula que el gasto militar como bien público debe ser producido en una cantidad óptima que sea capaz de generar el bienestar suficiente para la población, de tal manera que pueda compensar el costo de oportunidad que intervino en la elección. Dicho de otra forma, la cantidad de bienes públicos, entre ellos la defensa, materializada por medio del gasto militar, debe producirse sólo si el bienestar que otorga este bien, supera o iguala a la pérdida de bienestar de los bienes que no se produjeron, debido a que los recursos públicos se destinaron a la producción del bien público de la defensa²¹.

El ejemplo más sencillo y comúnmente utilizado en la teoría económica es, la elección que debe hacer un país entre producir más mantequilla o más cañones, ya que se asume que los recursos son escasos, y en la producción de los bienes públicos hay una etapa previa, en dónde se elige una opción entre muchas; para simplificar la exposición de esa fase de la elección, la ciencia económica utiliza el ejemplo simplificado de la elección de un país entre estos dos bienes: mantequilla y cañones²².

Traduciendo estos postulados al campo de la administración pública, la elección de la cantidad óptima del bien público de la defensa, es decir, el momento de la elección entre mantequilla y cañones correspondería a los procesos que se generan dentro del andamiaje institucional, normativo y burocrático que ejecuta y lleva a cabo algunas etapas del ciclo presupuestario, como la planeación, la programación y finalmente, la presupuestación.

²¹ Manuel Concha Martínez, "Equilibrios económicos y asignaciones en defensa" en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Gasto Militar en América Latina. Proceso de Decisiones y Actores Claves*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico CINDE y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO – Chile, Santiago de Chile, 1994, pp. 82 – 83.

²² Michael Parkin y Eduardo Loría, *Macroeconomía. Versión para Latinoamérica*, 9ª. edición, Pearson, México, 2015, p. 8.

En relación al ciclo de la política de defensa, la elección de la cantidad óptima del bien público de la defensa, también atraviesa por las etapas de Identificación de un problema público, inclusión del problema público en la agenda de gobierno, diseño de la solución del problema público, e implementación de la solución.

Aquí, habría que precisar que aunque la teoría de la economía pública sea clara en los planteamientos sobre el mecanismo para determinar la cantidad óptima del bien público de defensa a producir, cuando esto se traduce a la materialización y a la implementación por medio del gasto militar; estos postulados entran en un campo de acción mucho más complejo; ya que los criterios de elección están influidos por múltiples factores, entre ellos, por supuesto se encuentran los valores y los intereses nacionales que se han querido preservar en la política de seguridad nacional²³.

De aquí es que el debate sobre el gasto público militar siempre ha estado plagado de polémicas, y ha estado inmerso en fuertes debates; por un lado, bajo criterios economicistas, y de la gestión pública, se ha querido racionalizar la determinación de los óptimos a generar por los Estados. Por otro lado, se cree imposible que esto pueda calcularse, ya que tanto la seguridad, la defensa y el bienestar son bienes intangibles, y en su consumo predomina el aspecto subjetivo más que el objetivo²⁴.

Por lo anterior, para conocer la determinación del gasto militar es necesario considerar que por medio de la interrelación de las etapas tanto del ciclo presupuestario, como del ciclo de políticas públicas, se obtiene un nivel de gasto militar; de acuerdo con Rojas Aravena, la secuencia de las etapas para la

²³ Alejo Vargas Velásquez, "Los Ministerios de Defensa en Iberoamérica en la formulación y conducción de la política pública de Seguridad y Defensa", en Isidro Sepúlveda y Sonia Alda Mejías (eds.), *La Administración de la Defensa en América Latina. Tomo III Estudios Comparados*, Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa – UNED, Madrid, 2008, pp. 81 - 82.

²⁴ Thomas C. Bruneau y Cristiana Florina, "Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil – Military Relations", *Democratization Review*, 15 (5), 2008, pp. 909 – 929.

asignación de recursos para lograr la implementación de la política de defensa son las siguientes²⁵:

1° Definición de amenazas.

2° Definición de objetivos nacionales.

3° Definición de políticas (*política de seguridad nacional, política de defensa, política militar, etc*).

4° Definición de metas de políticas.

5° Estimación de recursos.

6° Asignación de recursos.

Conclusiones

En este capítulo se han retomado los elementos teóricos que permiten entender cómo el presupuesto que se destina a las fuerzas armadas se origina en la política de seguridad nacional de los países, y que para que esta política pueda ser implementada se diseña un instrumento llamado política de defensa nacional, y es en esta última política en donde se define de forma más específica los montos presupuestales que se destinarán a los fines militares.

De esta manera, a lo largo del capítulo se buscó explicar cómo el gasto militar es la expresión monetaria o financiera del bien público de la defensa nacional, y cómo esa expresión monetaria, el presupuesto de las fuerzas armadas, es resultado de

²⁵ Francisco Rojas Aravena (ed.), *Gasto Militar en América Latina. Proceso de Decisiones y Actores Claves*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico CINDE - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO – Chile, Chile, 1994, pp. 8 – 9.

dos procesos que se interrelacionan y se desarrollan simultáneamente, es decir, el ciclo presupuestal y el ciclo de la política pública de la seguridad nacional y el de la política de defensa nacional.

Adicionalmente, se planteó el debate sobre el nivel de gasto militar óptimo, y se trató de identificar los elementos necesarios para comprender que aunque esa discusión tiene gran relevancia a nivel teórico y académico; para efectos prácticos, los gobiernos necesitan tomar decisiones que reduzcan las vulnerabilidades y neutralicen las amenazas a su seguridad nacional; las cuales son, en muchos casos, circunstancias internas o externas que son percibidas, por los tomadores de decisión, como aspectos negativos ponen en riesgo los valores e intereses nacionales. Como consecuencia de esto, no puede existir un nivel de gasto óptimo que pueda implementarse como una receta, o como un plan a seguir que garantice que se va a preservar la seguridad nacional.

Por lo tanto, la preservación de la seguridad nacional, dependerá en gran medida de la implementación de la política de defensa por medio del presupuesto destinado a las fuerzas armadas; pero siempre existirán elementos que los gobiernos no puedan controlar, como todos los factores externos que se encuentran en el contexto internacional.

Por todo lo anterior, se entiende que el gasto militar óptimo solamente es un concepto que permite ser usado como una referencia, pero que no puede pretenderse que sea aplicado en la práctica. En dado caso, el nivel óptimo de gasto militar es único para cada país y sólo para es así en un período de tiempo acotado; por estas razones es que las políticas públicas de seguridad nacional y de defensa nacional son cambiantes en el tiempo, y por lo tanto, los presupuestos para las fuerzas armadas tendrían que responder a los cambios en la percepción de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades a la seguridad nacional.

Con las categorías y los conceptos teóricos expuestos en este capítulo, se tienen las herramientas para acercarse a los instrumentos de política pública y planeación de la administración pública federal de México e identificar cuáles son los elementos de la política de seguridad nacional y de la política de defensa que se encuentran en el marco normativo, organizacional y administrativo de las fuerzas armadas, en particular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

CAPÍTULO 2

CONTEXTO GENERAL DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: CUERPO NORMATIVO Y PRINCIPALES INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DEFENSA

Introducción

En este capítulo se busca conocer a la Secretaría de la Defensa Nacional a través de la identificación de los elementos que le dan forma y estructura orgánica para posteriormente analizar su funcionamiento en su calidad de instituto armado y en su calidad de dependencia administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

Para ello se identificarán los principales lineamientos que le dan forma como organización militar y como organización de la Administración Pública Federal, después se expondrán, de forma muy general, algunas etapas que han delineado la evolución del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana; y finalmente se hará mención de las leyes y normas secundarias que rigen el comportamiento y accionar de la Secretaria; y finalmente se hará referencia a la implementación de la política de defensa por medio de los instrumentos de planeación y programación de la política pública en México.

El capítulo se divide en tres apartados, el primero se avoca a hablar sobre los elementos iniciales para conocer a la Secretaria de la Defensa Nacional, el segundo apartado, identifica las etapas de evolución del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, y el tercer apartado, se enfoca a exponer el cuerpo normativo y los instrumentos del instituto armado.

2.1. Elementos iniciales para el estudio de la Secretaría de la Defensa Nacional

2.1.1. Antecedentes²⁶

Las fuerzas armadas en México están constituidas en dos secretarías de estado distintas llamadas la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina Armada de México, de esta forma las fuerzas de tierra y aire, es decir Ejército Mexicano y Fuerza Aérea Mexicana están agrupadas en la Secretaría de la Defensa Nacional; mientras que la fuerza de mar, Secretaría de Marina, está organizada en la Secretaría de Marina.

A principios del siglo XX, previo al movimiento revolucionario de 1910, estas dos secretarías de estado estaban constituidas como una única dependencia de gobierno llamada Secretaría de Guerra y Marina. Una vez finalizado el periodo revolucionario y con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se ratifica la existencia de una única secretaría que organizaba a las fuerzas de tierra y mar, mientras que en ese entonces el poder aéreo estaba constituida como un arma más, el arma de aviación militar.

Posteriormente, durante el periodo de gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas, por medio del decreto presidencial del 25 de octubre de 1937, la Secretaría de Guerra y Marina cambia de nombre por el de Secretaría de la Defensa Nacional; y en el año de 1939, esta nueva secretaría deslinda sus funciones de la Marina de México,

²⁶ Los siguientes párrafos sobre los antecedentes recientes de las fuerzas armadas mexicanas, así como su creación e institucionalización en Ejército Mexicano, Fuerza Aérea Mexicana y Armada de México; están basados en: Secretaría de la Defensa Nacional, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, Fondo de Cultura Económica – Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2005, pp. 16 – 17.

al crearse el Departamento de Marina Nacional. Años después, el arma de aviación militar creada por decreto presidencial del 5 de febrero de 1915, es reconocida como fuerza armada, designada con el nombre de Fuerza Aérea Mexicana, el 10 de febrero de 1944.

Con los hechos anteriores, finalmente la Secretaría de la Defensa Nacional controla al Ejército Mexicano y a la Fuerza Aérea Mexicana, fungiendo como Cuartel General Superior de las fuerzas armadas de tierra y aire; por lo cual, esta situación orgánico – funcional es la que subsiste actualmente en el siglo XXI en México. Cabe mencionar que bajo el decreto presidencial del 29 de diciembre de 1976, se ratificó la competencia y denominación de la Secretaría de la Defensa Nacional como dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión, por lo cual, dicha institución se supedita a los ordenamientos que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2.1.2. Misiones generales de la Secretaría de la Defensa Nacional

De acuerdo a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos²⁷, la Secretaría de la Defensa Nacional tiene como misiones generales:

- I. Defender la integridad, independencia y soberanía de la nación.
- II. Garantizar la seguridad interior.
- III. Auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas.
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país.

²⁷ Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, DOF 26 de diciembre de 1986 (Texto vigente), última reforma publicada DOF 30 – 11 – 2017, Título Primero Misiones Generales; Capítulo Único, Artículo 1ro.

- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio a las personas y sus bienes y reconstrucción de las zonas afectadas.

Para cumplir con estas cinco misiones generales esta institución se desdobra a nivel de estructura orgánica ya que debe cumplir con dos funciones primordiales, una como Cuartel General Superior del Ejército y la otra como Secretaría de Estado de la Administración Pública Federal.

Por mandato constitucional, el mando supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del titular de la Defensa Nacional, y se le denominará para tal efecto durante su mandato, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas²⁸. Por lo que corresponde al secretario de la Defensa Nacional ejercer el Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos²⁹, quien de acuerdo a las instrucciones que reciba del Presidente de la República, será el responsable de organizar, equipar, instruir, capacitar, administrar y desarrollar a las fuerzas armadas de tierra y aire.

De esta manera, y teniendo presente la distinción de las funciones entre el Alto Mando y el Mando Supremo, se establece que las misiones generales de la Secretaría de la Defensa Nacional se llevarán a cabo atendiendo a las disposiciones y ordenamientos del Presidente de la República, que se materializarán por medio del ejercicio del Alto Mando; por lo que la Secretaría cumple la función de Cuartel General Superior del Ejército y Fuerza Aérea, y como tal, cuenta con los órganos necesarios para la administración del personal, las actividades operativas y logísticas de doctrina militar y de justicia³⁰, siendo las siguientes:

²⁸ Secretaría de la Defensa Nacional, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, Fondo de Cultura Económica – Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2005, p. 31.

²⁹ Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Título Tercero, Niveles de Mando en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; Capítulo I, Capítulo II y Capítulo III.

³⁰ Secretaría de la Defensa Nacional, *op. cit.*, p. 31.

- a) Estado Mayor conjunto del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos,
- b) Órganos del Fuero de Guerra, y
- c) Mandos Superiores Operativos del Ejército³¹.

Por otra parte, la Secretaría de la Defensa Nacional para cumplir con las misiones generales arriba citadas y dentro del marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe cumplir con actividades propias de secretaría de estado, y para tales fines, se organiza con los siguientes elementos:

- a) Secretario de la Defensa Nacional como titular del ramo,
- b) Subsecretaría,
- c) Oficialía Mayor,
- d) Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea,
- e) Estado Mayor de la Defensa Nacional,
- f) Comandancia de la Fuerza Aérea Mexicana,
- g) Órganos del Fuero de Guerra,
- h) Direcciones Generales,
- i) Mandos Territoriales del Ejército y Fuerza Aérea, y
- j) Grandes Unidades y Cuerpos Especiales.

De esta forma corresponde ahora mencionar que debido a este desdoblamiento de funciones, la Secretaría de la Defensa Nacional, como secretaría de estado, es una

³¹ Los Mandos Superiores Operativos del Ejército, recaen en el comandante de la Fuerza Aérea Mexicana, comandantes de regiones militares y comandantes de zonas militares, así como los mandos de grandes unidades terrestres o aéreas; los cuales se constituyen a su vez por los comandantes de Cuerpos de Ejército, de Regiones y Bases Aéreas, de Cuerpos de Policía Militar (CPM), de Fuerzas Especiales (FE), de Brigadas de Fusileros Paracaidistas (BFP), del Cuerpo de Guardias Presidenciales (CGP) y de los Cuerpos de Defensas Rurales (CDR) en Secretaría de la Defensa Nacional, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, Fondo de Cultura Económica – Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2005, p. 31 – 32.

institución de la administración pública federal que provee a la sociedad y al país de un bien público intangible como la seguridad, y que además está sujeta a los ordenamientos, disposiciones y leyes del poder público y civil; y tiene como máxima autoridad al poder del pueblo representado en la figura del Presidente de la República, electo cada seis años.

2.1.3. Los Planes de Defensa Nacional

Las misiones generales de la Secretaría de la Defensa Nacional atienden a una visión de doctrina militar y estratégica defensiva que tiene tres ejes, el primero es el Plan de Defensa Nacional 1 o Plan DN1, en el cual se inserta la primera misión general y que se centra en defender al territorio mexicano de algún enemigo externo que amenace la integridad, la soberanía y la independencia nacional; en suma, la Plan DN1 se enfoca en la defensa exterior.

El segundo eje de la doctrina militar y estratégica nacional sería el Plan de Defensa Nacional 2 o Plan DN2, el cual se integra por la segunda misión general que es garantizar la seguridad interior; es decir, se encarga de velar por la paz social, por lo que ante amenazas internas, el Plan DN2 busca mantener la estabilidad y tranquilidad para el desarrollo social³².

El tercer eje de la doctrina militar es el Plan de Defensa Nacional 3, el cual está formado por la integración de la tercera, cuarta y quinta misión general de la secretaría, y se concentra en auxiliar a la población mexicana en caso de desastres naturales; por lo que este eje fomenta la relación solidaria del Ejército Mexicano y

³² Secretaría de la Defensa Nacional, *op. cit.*, p. 20.

la Fuerza Aérea con la sociedad en situaciones de emergencias o catástrofes naturales.

Por lo anterior, se puede decir que la Secretaría de la Defensa Nacional es una institución que provee de un bien público, la seguridad, que como se advierte, es un bien que una vez producido o una vez que está presente en la población no es posible excluir a alguien de su uso³³, y en forma particular tampoco se desea racionar su uso o goce. Dicho de otra forma, esta institución pública produce un bien indispensable para el desenvolvimiento de todas las actividades de la esfera humana.

Debido a esta cualidad de no exclusión del uso o goce de la seguridad, se puede también decir que las misiones generales de la Secretaría de la Defensa Nacional proveen en conjunto un bien público único y específico, el cual no tiene sustituto cercano, ya que las fuerzas armadas, en este caso la Secretaría de la Defensa Nacional, poseen el monopolio de la violencia legítima, en representación del poder del Estado mexicano.

Por esta razón, las fuerzas armadas juegan un papel trascendental en la vida de cualquier país, porque el bien que proveen es un bien único y altamente especializado, que no puede ser proveído por ninguna otra institución pública y ni siquiera por alguna organización privada; pues la seguridad es un bien intangible que es de competencia exclusiva del Estado. Por lo tanto, la Secretaría de la Defensa Nacional en su dimensión de secretaría de estado es una institución por la cual, el gobierno provee del bien público llamado seguridad, y por ello el Estado despliega en este bien público particular su capacidad de gobernar, expresada a su

³³ Como se explicó en el Capítulo 1, se puede caracterizar a la defensa como un bien público puro como lo define la ciencia económica en Joseph Eugene Stiglitz, *La Economía del Sector Público*, 2ª edición, Antoni Bosch, Barcelona, 1995, pp. 133 – 136.

vez en la gestión de lo público; es decir, en la eficacia de las políticas públicas dirigidas a proveer, brindar, suministrar seguridad en sus distintas vertientes, exterior e interior.

Debido a lo anterior, es necesario establecer que una vez que se ha reconocido la cualidad de lo público en la seguridad, y que por ello se entiende que la Secretaría de la Defensa Nacional es un organismo público altamente especializado, es factible continuar con el siguiente argumento que es observar a la seguridad como un producto de las políticas públicas que inciden en la Secretaría, y cómo esas políticas públicas son una variable que depende de otros factores como son el marco normativo, los programas presupuestarios y también, el financiamiento o gasto público asignado a este organismo.

De esta forma, el análisis de esta institución pública como secretaría de estado toma una creciente relevancia como organismo público sujeto a la Administración Pública Federal, y su función de Cuartel General Superior del Ejército y Fuerza Aérea se alinea a las disposiciones de la gestión pública.

2.2. Etapas generales de la Secretaría de la Defensa Nacional

2.2.1. Panorama general de las etapas de la Secretaría de la Defensa Nacional en el siglo XX

Explicado lo anterior, podemos decir que la Secretaría de la Defensa Nacional tiene un comportamiento caracterizado por el equilibrio puntuado, ya que se observa que el asunto público a tratar, la seguridad, ha ido cambiando en el tiempo, pero por momentos clave que orillan a modificar la política pública. En algunas ocasiones estos cambios han surgido desde dentro del monopolio de la política pública,

ejemplo de ello fue la política seguida por el presidente Echeverría derivado del Movimiento Estudiantil de 1968 y su discurso de unidad nacional, mientras que en otros momentos, el cambio se ve impulsado desde fuera, como cuando el presidente Manuel Ávila Camacho declara el estado de guerra de México y mantuvo una abierta oposición a las potencias del eje durante la Segunda Guerra Mundial

De forma muy breve y general, podemos establecer algunas etapas de la vida reciente de la Secretaría de la Defensa Nacional³⁴:

- 1) Años posrevolucionarios: Reconocimiento del Ejército Mexicano en la Constitución de 1917.
- 2) Años veinte: Institucionalización del Ejército Mexicano.
- 3) Años treinta: Modernización del Ejército y profesionalización.
- 4) Años cuarenta: Alejar al Ejército de la vida política nacional / la estrategia de defensa nacional y la intervención en la Segunda Guerra Mundial.
- 5) Años cincuenta y sesenta: la guerra fría y los países no alineados.
- 6) Años setenta: lucha de contrainsurgencia: guerrillas / influencia del comunismo.
- 7) Años ochenta: estrategia de defensa en la frontera sur y contención del conflicto centroamericano.
- 8) Años noventa: la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) / la lucha contra el narcotráfico como una nueva agenda de seguridad nacional.

³⁴ Martha Beatriz Loyo, "La reorganización militar durante los años veinte"; Enrique Plasencia de la Parra, "La modernización del Ejército Mexicano"; Elmy Lemus, "El estado de guerra y el Escuadrón 201"; Antonio Campuzano, "El Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana"; Raúl Benítez Manaut, "Las fuerzas armadas mexicanas durante la Guerra Fría: 1945 – 1990"; Javier Oliva, "Historia del Ejército Mexicano. Los años recientes (2000 – 2013)", en Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, INEHRM, México, 2013, pp. 437 – 556. Enrique Plasencia de la Parra, *Historia y organización de las fuerzas armadas en México 1917-1937*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Históricas, México, 2010, pp. 416.

- 9) Las dos décadas del siglo XXI: el combate al narcotráfico y apoyo a la seguridad pública.

2.2.2. Los aspectos pendientes por mejorar en la Secretaría de la Defensa Nacional en el siglo XXI

En el año 2010, el especialista en fuerzas armadas en México José Luis Piñeyro³⁵ realizó una evaluación a la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina y evaluó su desempeño como poco eficiente y con graves carencias a nivel organizacional, desde su punto de vista, el cual coincidía con el de otros especialistas en la materia, las fuerzas armadas en México debían tomar en cuenta el siguiente listado de aspectos a mejorar:

1] discutir la pertinencia de nombrar un secretario de defensa civil que, con más margen de libertad que la milicia, pudiese impulsar dicha reforma, o bien, que un militar retirado se encargue de esta función;

2] unificar las secretarías de Defensa y Marina, lo que permitiría un ahorro presupuestal considerable y una mayor coordinación de las misiones mediante un Estado Mayor conjunto integrado por los comandantes del ejército de tierra, aire y mar que se roten la jefatura;

3] reducir las facultades del secretario de las fuerzas armadas, civil o militar, referidas a la administración de justicia militar para dar autonomía al procurador de justicia o crear la figura jurídica de un *ombudsman* castrense;

³⁵ José Luis Piñeyro, "Las fuerzas armadas en la seguridad pública y la seguridad nacional", en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los Grandes Problemas de México: Seguridad Nacional y seguridad interior*, volumen XV, El Colegio de México, México, 2010, pp. 155 – 189.

4] reestructurar la educación y el adiestramiento militares para reducir el abuso de poder, la incapacidad de cuestionar órdenes contrarias al Estado de derecho democrático y la percepción de superioridad militar frente a las autoridades civiles;

5] fortalecer el servicio profesional militar mediante mejoras en la educación, los salarios y las prestaciones;

6] anular o limitar el fuero de guerra para así poder sancionar las violaciones a los derechos humanos de la población civil, este fuero ha sido criticado por organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, pues cada vez son más las violaciones durante los operativos antinarcóticos;

7] hacer más transparente el uso del presupuesto castrense e impulsar la sistemática rendición pública de cuentas;

8] fundar un centro autónomo de investigaciones estratégicas conformado por investigadores militares y civiles que elaboren una política de Estado para la seguridad nacional y la defensa, y actualizarlas en consonancia con el cambiante entorno interno e internacional;

9] modificar las leyes y reglamentos militares para evitar la discrecionalidad al otorgar los ascensos, recompensas, remuneraciones, comisiones y medidas disciplinarias;

10] crear mecanismos de supervisión legislativa para fortalecer la diversificación de la asistencia militar externa, no exclusivamente basada en criterios económicos de precio y disponibilidad, sino de autonomía técnico-política en relación con el adiestramiento, mantenimiento y refacciones del equipo adquirido, y

11] resaltar la necesidad de que haya injerencia real del legislativo para supervisar el funcionamiento interno y externo de las fuerzas armadas.

De acuerdo con su visión, esto permitiría que se pudiera modificar las relaciones actuales entre las fuerzas armadas y la sociedad; así como mejorar y modernizar la profesionalización de las acciones militares, que pudieran además mejorar la

eficiencia en el presupuesto y la eficacia en sus misiones de defensa nacional y seguridad interior.

Piñeyro concluye que las fuerzas armadas mexicanas han estado caracterizadas por relaciones civiles y militares cerradas y excluidas, en donde ni siquiera el poder legislativo tiene injerencia real en la definición del presupuesto público asignado anualmente; de acuerdo con otros especialistas en fuerzas armadas en México³⁶, este es uno de los puntos más importantes a tratar, ya que el manejo del presupuesto y su posterior rendición de cuentas es uno de los aspectos más opacos dentro de la gestión de las fuerzas armadas en México.

2.3. Lineamientos normativos de la Secretaría de la Defensa Nacional

2.3.1. Consideraciones iniciales sobre el cuerpo normativo de la Secretaría de la Defensa Nacional

En los apartados anteriores de este capítulo se hizo una distinción importante y fundamental para estudiar a la Secretaría de la Defensa Nacional, se habló de un desdoblamiento de esta institución pública, y se mencionó que dicha Secretaría puede ser analizada como una secretaría de estado y al mismo tiempo como Cuartel General del Ejército y Fuerza Aérea.

³⁶ Jordi Diez, "Legislative Oversight of the Armed Forces in Mexico", *Mexican Studies*, vol. 24, no. 1, 2008, pp. 113 – 145. Jordi Diez, "Civil – Military Relations in Mexico: The Unfinished Transition", en Rodric Ai Camp (ed.), *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Oxford University Press, Nueva York, 2012, pp. 265 – 285. Oscar Rocha, "Civil – Military Relations and Security Policy in Mexico" en Armand B. Peschard – Sverdrup y Sara Rioff (eds.), *Mexican Governance: From Single – Party Rule to Divided Government*, Center for Strategic and International Studies Press, Washington, D.C., 2005, pp. 185 – 229.

También se mencionó que esta caracterización se derivaba de la naturaleza de las funciones que realiza la Secretaría de la Defensa Nacional, las cuales están avocadas a cumplir con las cinco misiones generales que deben llevar a cabo, conjuntamente, el Ejército y la Fuerza Aérea; y que estas misiones pueden verse como un bien público que es el de proveer de seguridad al país.

Teniendo presente lo anteriormente dicho, y debido a que la Secretaría de la Defensa Nacional es además una dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión, la Secretaría está supeditada a diferentes ordenamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por consiguiente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En los siguientes párrafos se delinearé un panorama general de las principales leyes y reglamentos que norman las acciones y el comportamiento de la Secretaría de la Defensa Nacional en su quehacer principal, el de proveer el bien público de la defensa por medio de la implementación del gasto militar.

2.3.2. Ordenamientos de la Constitución Política de los EUM

En cuanto a los ordenamientos de la Constitución que sustentan el quehacer institucional de la Secretaría de la Defensa Nacional, se encuentran los artículos 73, fracción XIV, 89 fracción VI, 90, 108, 109, 113, 123, apartado B, fracción XIII, 128, 129 y 134³⁷.

El artículo 73, fracción XIV, señala que dentro de las facultades del Congreso de la Unión se encuentra la de levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber, el Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacional. Mientras que

³⁷ Secretaría de la Defensa Nacional, *Informe de Rendición de Cuentas de la Conclusión de la Administración 2012 – 2018*, Ciudad de México, 2018, p. 1.

el artículo 89, fracción VI, establece que dentro de las facultades y obligaciones del Presidente se encuentran entre otras, “preservar la seguridad nacional, así como disponer de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y la defensa del exterior de la Federación”.

En cuanto a los artículos 90, 108, 109, 113, 128 y 134 tienen relación con la Secretaría de la Defensa Nacional en su carácter de institución pública y dependencia de la Administración Pública Federal; ya que estos artículos establecen, en términos muy generales, las responsabilidades administrativas tanto de las instituciones de la administración pública, como de los servidores públicos, así como las responsabilidades de cuidado y preservación patrimonial del estado; a su vez que de la administración eficiente, eficaz, transparente y honrada de los recursos económicos de que dispongan los órganos político administrativos para los objetivos destinados. Finalmente, también se establece las sanciones a los que se someterá a los servidores públicos que no cumplan con sus funciones.

En cuanto al artículo 129°, este hace referencia a las funciones de las autoridades militares en tiempos de paz, y será abordado en relación a las tesis jurisprudenciales que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.

2.3.3. Ordenamientos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Para el cumplimiento de las misiones asignadas al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la Secretaría de la Defensa Nacional tiene a su cargo diferentes

funciones que le dan carácter de secretaría de estado, y con los cuales lleva a cabo la administración de los recursos financieros, materiales y humanos que le son asignados.

La importancia de listar los asuntos de competencia de la Secretaría de la Defensa Nacional radica en que posteriormente, se analizarán algunos de los programas presupuestarios de la Secretaría; al tener claramente definido cuáles son las funciones que le son conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es posible visualizar varias funciones del Ejército como asuntos públicos que atiende en su carácter de secretaría de estado, y posteriormente, estudiar esos asuntos como las políticas públicas de la Secretaría de la Defensa Nacional.

El artículo 29° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que a la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea.
- II.- Organizar y preparar el servicio militar nacional.
- III.- Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente.
- IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados.
- V.- Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea.
- VI.- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil.

VII.- Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares.

VIII.- Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas.

IX.- Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea.

X.- Administrar la Justicia Militar.

XI.- Intervenir en los indultos de delitos del orden militar.

XII.- Organizar y prestar los servicios de sanidad militar.

XIII.- Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil.

XIV.- Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea.

XV.- Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea.

XVI.- Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia

Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XVIII del artículo 30 bis, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

XVII.- Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

XVIII.- Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional.

XIX.- Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, y

XX.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

2.3.4. Ordenamientos de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

En el apartado 2.2. de este capítulo se habló de las cinco misiones generales que tiene encomendadas la Secretaría de la Defensa Nacional, las cuales están establecidas en el artículo 1ro., de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Estas misiones están relacionadas con un marco conceptual y teórico ligado a una doctrina militar que le da sustento filosófico, ético, moral y axiológico a la Secretaría, y sobre todo a la actuación del personal de tropa, jefes y oficiales.

Es importante señalar que la doctrina militar es el cuerpo ideológico que rige a los institutos armados para funcionar bajo una estructura organizativa con un enfoque de fuerza armada, es decir, con una verticalidad rígida en la toma de decisiones, y además, con valores institucionales predefinidos³⁸. La doctrina militar para el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional que agrupa a dos fuerzas armadas (ejército y fuerza aérea), utiliza una doctrina militar unificada que se define como:

³⁸ Guillermo Robles Pérez, *Unidad de Análisis de Políticas Públicas. Propuesta para fortalecer la toma de decisiones en la Secretaría de la Defensa Nacional*, Tesina de Maestría en Gerencia Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., México, 2015, p.13.

“... el conjunto de preceptos que definen el propósito de una organización, los orígenes y razones de su existencia y la manera como debe buscarse el logro de sus propósitos; es en sí la guía de sus pensamientos y acciones”.³⁹

De esta forma y como se mencionó en el apartado 2.1.3., la doctrina militar se materializa a través de los tres ejes de defensa nacional en los que se dividen las cinco misiones generales (Plan de Defensa Nacional 1, Plan de Defensa Nacional 2 y Plan de Defensa Nacional 3); y estos planes, a su vez, están vinculados a las nociones de defensa nacional y seguridad nacional establecidos en la Ley de Seguridad Nacional de México.

Adicionalmente, las misiones y los planes de defensa nacional se concretizan en políticas públicas por medio de los programas presupuestarios que integran los Planes Sectoriales de Defensa Nacional, los cuales están alineados al Planes Nacionales de Desarrollo que están vigentes en cada período de gobierno federal sexenal.

De esta forma, el tener claro las funciones y las misiones asignadas a la Secretaría de la Defensa Nacional, permitirá entender cómo la seguridad analizada como un bien público es proveída a través de las políticas públicas materializadas en programas presupuestarios.

³⁹ Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña*, SEDENA, 2006, p. 17, *apud* Guillermo Robles Pérez, *Unidad de Análisis de Políticas Públicas. Propuesta para fortalecer la toma decisiones en la Secretaría de la Defensa Nacional*, Tesina de Maestría en Gerencia Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., México, 2015, p. 20.

2.3.5. Ordenamientos de la Ley de Seguridad Nacional

Por la propia naturaleza de las funciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, la misión por excelencia de las fuerzas armadas es defender la integridad, independencia y soberanía de la nación; por lo que esta dependencia pública participa activamente en las acciones públicas para conservar la seguridad nacional. Por lo tanto, para el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, el concepto de defensa nacional está definido por el Estado Mayor de Defensa Nacional como:

“... un conjunto de acciones, recursos y medios que adopta y dispone el Estado Mexicano, para garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación; así como, prevenir o eliminar las amenazas tradicionales y emergentes, riesgos y desafíos, que procedan del ámbito externo e interno; y de esta forma contribuir a la estabilidad y desarrollo nacional”.⁴⁰

Esta definición está en armonía con el concepto de seguridad nacional del artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional, el cual establece que la seguridad nacional son las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano que conlleven a⁴¹:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país,
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio,
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno,

⁴⁰ Secretaría de la Defensa Nacional, Estado Mayor de Defensa Nacional, S – 5 (PE), *Conceptos Doctrinarios acordados como definiciones autorizadas*, México, 2001, *apud* Colegio de Defensa Nacional, “Conceptos de Seguridad y Defensa Nacionales en México”, en Gustavo Papuchi y Pablo Camp (eds.), *Conceptos de Seguridad y Defensa de los Países Iberoamericanos. Desde la óptica de sus Colegios de Defensa*, Colegio de Defensa de Uruguay, Montevideo, 2013, p. 341.

⁴¹ Ley de Seguridad Nacional, DOF 31 de enero de 2005 (Texto vigente), última reforma publicada DOF 26 – 12 – 2005, Título Primero Disposiciones Generales; Capítulo Único, Artículo 3ro.

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

De esta forma, la Secretaría de la Defensa Nacional participa como una de las dependencias de la Administración Pública Federal que forma parte del Consejo de Seguridad Nacional contemplado en el Capítulo I del Título Segundo de la Ley de Seguridad Nacional, en particular en el artículo 12°, el cual establece que la coordinación de las acciones para la preservación de la seguridad nacional se llevará a cabo por el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado, entre otras dependencias, por los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina⁴².

Por su parte, el artículo 13° establece los asuntos que deberá atender el Consejo de Seguridad Nacional, con el fin de establecer y articular la política de seguridad nacional⁴³; en relación a la actuación y los asuntos de competencia de la Secretaría

⁴² De acuerdo con la artículo 12° de la Ley de Seguridad Nacional, el Consejo de Seguridad Nacional se integrará por los once miembros siguientes: I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá; II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo; III. El Secretario de la Defensa Nacional; IV. El Secretario de Marina; V. El Secretario de Seguridad Pública; VI. El Secretario de Hacienda y Crédito Público; VII. El Secretario de la Función Pública; VIII. El Secretario de Relaciones Exteriores; IX. El Secretario de Comunicaciones y Transportes; X. El Procurador General de la República, y XI. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

⁴³ Los asuntos a atender por el Consejo de Seguridad Nacional son: I. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional, II. Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional, III. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos, IV. La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos, V. Los programas de cooperación internacional, VI. Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables, VII. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas, VIII. Los lineamientos para que el Centro preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo, IX. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y X. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.

de la Defensa Nacional, destaca, el numeral II, que establece que el Consejo de Seguridad Nacional establecerá los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional.

Por lo anterior, se observa que la Secretaría de la Defensa Nacional tiene un papel primordial en la instancia del Consejo de Seguridad Nacional, por lo que algunas de sus acciones y funciones en relación a la misión de defensa nacional están relacionadas y coordinadas a través de esta ley.

Este punto está relacionado con la fase de planeación y programación del gasto militar, y es por ello que se ha querido destacar aquí, porque no sólo es importante conocer el cuerpo normativo que rige el actuar del Ejército Mexicano; sino que debido a que en México no existe una planeación expresa de la política de defensa, y no se conoce como tal una política militar; estos apartados recogen los elementos que conforman la estrategia de seguridad nacional.

De esta forma, debe señalarse que las acciones en materia de seguridad nacional corresponden no solo a la Secretaría de la Defensa Nacional, sino también a la Secretaría de Marina Armada de México; por lo que estas dos secretarías junto con el Poder Ejecutivo Federal desarrollan el Plan Estratégico de Seguridad Nacional para lo cual ambas secretarías también toman en cuenta dicha política para llevar a cabo el Planeo Militar de Defensa Nacional Conjunto⁴⁴. Cabe indicar que esta planeación estratégica no se publica en algún documento oficial, sino que se encuentran algunos de sus elementos en esta ley que hemos señalado aquí, y en el Programa Nacional de Seguridad Nacional para cada período sexenal del

⁴⁴ Colegio de Defensa Nacional, "Conceptos de Seguridad y Defensa Nacionales en México", en Gustavo Papuchi y Pablo Camp (eds.), *Conceptos de Seguridad y Defensa de los Países Iberoamericanos. Desde la óptica de sus Colegios de Defensa*, Colegio de Defensa de Uruguay, Montevideo, 2013, p. 341.

gobierno federal, si es que existiera, como en el caso de los dos últimos sexenios 2007 – 2012 y 2013 – 2018.

Es pertinente señalar que debido a la ausencia en México de la publicación de los Libros Blancos de Defensa, para conocer cuál es la política de seguridad nacional, y entender cómo se integra la política de defensa nacional, se debe recurrir a la lectura y consulta de las diferentes leyes que intervienen en el ejercicio de las funciones y operaciones del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana. La carencia de este documento fundamental para la divulgación de la política de seguridad nacional, provoca muchas confusiones tanto en especialistas, como en no especialistas en asuntos militares; como menciona Philip Fluri, las fuerzas armadas de un país, así como la población, necesitan definir claramente su política de seguridad nacional, y además debe existir un documento oficial donde sea explícita esa política⁴⁵.

2.3.6. Ordenamientos para las acciones de seguridad pública: tesis jurisprudenciales

En este apartado se introducirán las tesis jurisprudenciales que le han dado respaldo y solidez a la actuación de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado, así como a las operaciones de apoyo a la seguridad pública en México. Aunque este lineamiento legal se encuentra fuera del ámbito de la seguridad nacional, es necesario hablar de ello en este trabajo, ya que, como se verá más adelante en el Capítulo 3 de esta investigación, una proporción del gasto militar de

⁴⁵ Fabián Bosoer, “Entrevista al especialista en Políticas de Defensa y Reformas en las Fuerzas Armadas. Phillip Fluri: Los militares aprendieron que el control civil es lo mejor que les puede pasar”, *El Clarín*, 2008.

la Secretaría de la Defensa Nacional está enfocada a realizar labores en apoyo a la seguridad pública.

El Ejército Mexicano fundamenta su actuación en las tesis jurisprudenciales que se derivaron de la controversia e impugnación que fue antepuesta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1996, por la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Dicha impugnación surgió debido a que, en ese entonces, los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina Armada participaban en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, por lo que bajo sustento de la lectura del artículo 129 constitucional, la Cámara de Diputados exponía que en tiempos de paz como los correspondientes al año de 1996, los titulares de estas Secretarías de Estado no debían ejercer otras funciones más que las relacionadas a la disciplina militar.

El artículo 129 constitucional establece que:

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

Ante esta acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una resolución derivada de la sesión del Tribunal Superior del 5 de marzo de 1996, en la que de acuerdo a la “la interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen”⁴⁶.

⁴⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000.

Además de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia establece en la misma resolución que el instituto armado (Ejército Mexicano) está constitucionalmente facultado para actuar en materia de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes; así también los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina Armada están facultados para participar en el Consejo Nacional de Seguridad Pública; y dichas funciones no atentan contra el artículo 129 del Código Supremo.⁴⁷

Los principales puntos de esta resolución son los siguientes:

- En tiempo de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin interferir en su esfera de competencia.
- En nuestro sistema jurídico el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México son competentes para intervenir en labores de seguridad interior, auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, realizar acciones cívicas y obras sociales, entre otras actividades.
- Las Fuerzas Armadas se encuentran al servicio de la sociedad mexicana no sólo porque sus misiones generales están íntimamente vinculadas hacia su seguridad, sino porque ello implica el respeto a las garantías individuales de los gobernados.
- La actuación del Ejército, la Fuerza Aérea o la Armada no está condicionada al estallido de una guerra o una suspensión de garantías individuales, puesto que como fuerzas públicas están facultadas por la Ley Fundamental de la República para salvaguardar la seguridad interior.

⁴⁷ *Loc.cit.*

- Están constitucionalmente facultadas para apoyar al Poder Ejecutivo Federal en sus atribuciones, de acuerdo con la Carta Magna, ya que dentro de sus funciones relacionadas con la disciplina militar, a las que se refiere el artículo 129 constitucional, se encuentra la de auxiliar a las autoridades civiles cuando por las circunstancias del caso requieran de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la nación.
- Las Fuerza Armadas no pueden actuar automáticamente, sino en estricto auxilio a las autoridades civiles, siempre y cuando se solicite expresamente su apoyo.
- La experiencia que se ha tenido en la comunidad mexicana sobre la presencia del Ejército en tiempos de paz constituye un hecho notorio, demostrando que las funciones de la disciplina militar han ido desde el apoyo a la sociedad civil en caso de desastres naturales, hasta la reforestación de áreas verdes, funciones sanitarias y de salud pública en general y de vigilancia y custodia de bienes nacionales.
- Las Fuerzas Armadas realizan labores que por su naturaleza sólo ellas pueden efectuar en apoyo a las autoridades civiles; su capacidad de organización, la disciplina, sus valores y otra serie de factores les permiten enfrentar determinadas circunstancias.
- Se deduce que no sólo es constitucional su participación en auxilio o apoyo de las autoridades civiles, sino necesaria para salvaguardar el orden jurídico emanado de la Ley Fundamental.

Posteriormente, el 27 de marzo de 2000, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, formuló seis tesis jurisprudenciales que se derivaron de la anterior resolución del 5

de marzo de 1996⁴⁸; las cuales adquirieron el carácter de jurisprudencia de observancia obligatoria, entre ellas destacan las tres siguientes⁴⁹:

- 36/2000.- Es constitucionalmente posible que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, en tiempo en que no se haya decretado la suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas de seguridad pública.
- 38/2000.- Las Fuerza Armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, en materia de seguridad pública, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen.
- 39/2000.- La participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública no viola el artículo 21 constitucional.

Como se podrá ver en estas tres tesis jurisprudenciales, la Secretaría de la Defensa Nacional puede participar en labores de seguridad pública, debido a los lineamientos que le permiten actuar en apoyo a las autoridades civiles, aunque no sean tiempos de guerra. Adicionalmente, de acuerdo con la propia visión de la Secretaría de la Defensa Nacional, la seguridad interior es una de las cinco misiones asignadas a la Secretaría, y esta misión está relacionada con el artículo 119 constitucional⁵⁰, el cual establece que:

Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual

⁴⁸ *Loc. cit.*

⁴⁹ Secretaría de la Defensa Nacional, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, Fondo de Cultura Económica – Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2005, pp. 23 - 24.

⁵⁰ Roble Arturo Granados Gallardo, “La función del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos a cien años de vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, Dirección General de Comunicación Social, Secretaría de la Defensa Nacional, p. 11.

protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Por lo que, ante trastornos internos, el Código Penal Federal prevé como delitos contra la seguridad de la nación los siguientes: traición a la Patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración.

Una vez que se ha mostrado el cuerpo normativo que delimita el accionar de la Secretaría de la Defensa Nacional en relación a sus misiones y operaciones para contribuir al logro de la política de seguridad nacional; los siguientes apartados tienen como intención analizar la política militar de este organismo con la instrumentación de la política militar, a través de las herramientas propias de la administración federal, es decir el Plan Nacional de Desarrollo y, el Plan Sectorial de Defensa Nacional del período de estudio seleccionado.

2.3.7. La Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 y la relación con el bien público de la defensa

Como toda dependencia de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional está sujeta a las disposiciones que establece el Poder Ejecutivo Federal, en relación a la planeación de las acciones y políticas públicas encaminadas a dirigir el desarrollo nacional. De acuerdo al artículo 26 constitucional es responsabilidad del Estado mexicano la rectoría del desarrollo nacional, para lo cual se creará un Plan Nacional de Desarrollo, al que estarán sujetos, obligatoriamente, todos los programas de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con el artículo 5° de la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal elaborará un Plan Nacional de Desarrollo que será remitido y aprobado por la Cámara de

Diputados del Congreso de la Unión; en relación al artículo 2º, este documento tiene como fin ulterior servir como un instrumento de aplicación para que el Ejecutivo Federal logre la eficacia en la administración de la vida pública del país; además de acuerdo al artículo 3º, por medio de la planeación de metas, estrategias y prioridades; el Ejecutivo Federal asignará recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, además de coordinar acciones y evaluar los resultados obtenidos de la gestión pública de cada unidad administrativa.

En ese sentido es importante mencionar que en el proceso de planeación del desarrollo nacional, interviene activamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde el momento del diseño del documento de planeación (art. 14º), para lograr la concordancia entre los planes y programas sectoriales que integran el Plan Nacional de Desarrollo con las asignaciones presupuestales; que a su vez están determinadas por la iniciativa de la ley de ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Adicionalmente, dicha Secretaría, de acuerdo al artículo 9º de la Ley de Planeación, tiene asignada la responsabilidad de "... dar seguimiento a los avances de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el logro de los objetivos y metas del Plan y sus programas, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria."

Con estos lineamientos generales marcados por la Ley de Planeación, durante el periodo presidencial 2006 – 2012, el Plan Nacional de Desarrollo estableció cinco ejes de política pública⁵¹:

⁵¹ Poder Ejecutivo, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*, México, 2007, pp. 5 – 6.

- Eje 1. Estado de Derecho y seguridad
- Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos
- Eje 3. Igualdad de oportunidades
- Eje 4. Sustentabilidad ambiental
- Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

Con estos cinco ejes de política pública se buscó coordinar y dar sentido a los distintos programas presupuestales de la administración pública federal, para sentar las bases de una transformación que de acuerdo con el propio Plan, tenía como eje rector el Desarrollo Humano Sustentable⁵²; el cual dirigiría las acciones del gobierno federal dentro del proyecto Visión México 2030⁵³.

En términos generales, la Visión México 2030 tenía como propósito inaugurar un conjunto de cambios dentro de la administración pública federal, para que las acciones de política pública de los programas presupuestales de las diferentes dependencias y organismos públicos se alinearan al concepto de desarrollo humano sustentable del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y con ello alcanzar los diez objetivos nacionales que se establecieron dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2013⁵⁴.

En lo que respecta a esta investigación, dentro de los diez objetivos nacionales, dos de ellos son los que están asociados directamente con el primer eje de política

⁵² *Ibid.*, p. 23.

⁵³ Visión México 2030: Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina en Poder Ejecutivo, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*, México, 2007, p. 25

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 25 – 26.

pública, Estado de derecho y seguridad; el cual se relaciona con las funciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, y son los siguientes⁵⁵:

Objetivo nacional 1: Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.

Objetivo nacional 2: Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.

De esta forma, en el Plan Nacional de Desarrollo de este período, se asume que las funciones de las fuerzas armadas se encuentran alineadas a este eje de política pública, y que sus acciones buscarán preservar el estado de derecho, la seguridad nacional y la seguridad pública; ya que se reconoce que: "...el Estado de Derecho y la seguridad son indispensables para que los ciudadanos puedan disfrutar del fruto de su esfuerzo y se genere además un ambiente propicio para la inversión"⁵⁶.

Por lo anterior, se tiene que el Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad se integra por tres rubros, que se interconectan para alcanzar los dos objetivos nacionales arriba mencionados:

- Estado de Derecho
- Seguridad nacional
- Seguridad pública

De estos rubros, el de seguridad nacional es el que está directamente relacionado con las fuerzas armadas de México, así como el de seguridad pública, y en menor medida el rubro de estado de derecho. De forma sintetizada, se puede decir, que durante el período 2007 – 2012, se buscó que las funciones de las fuerzas armadas fortalecieran aspectos de la seguridad nacional de carácter, meramente, interno, como corrupción, crimen organizado, delincuencia.

⁵⁵ *Loc. cit.*

⁵⁶ *Op. cit.*, pp. 23 – 24.

Adicionalmente, se puede decir que dentro del Plan Nacional de Desarrollo del período, se establece que las fuerzas armadas mexicanas son las instituciones garantes de la seguridad interior, por lo que deben fortalecerse sus capacidades para enfrentar de mejor forma al crimen organizado, a las organizaciones delictivas y al narcotráfico⁵⁷.

Por lo anterior, dentro del rubro Seguridad Nacional del Eje 1 de política pública, se establece la línea de acción 1.8. Defensa de la soberanía y la integridad del territorio, dentro de la cual se desprende el objetivo 13, y la estrategia 13.1, que establece claramente la forma en que se apoyará a las fuerzas armadas:

“Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento a fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas.

Como ya se ha hecho desde el principio de este gobierno, se brindará apoyo a las Fuerzas Armadas para disminuir cualquier rezago salarial, de equipamiento, tecnológico y de capacitación que pudiera minar su capacidad de respuesta en el cumplimiento de sus misiones.

La solvencia económica del crimen organizado le permite acceder al mercado negro de armas y a la compra de información, entre otras cosas. Hoy la tarea es impedir que las Fuerzas del Estado sean rebasadas en este aspecto.”⁵⁸

Con estos elementos que se han expuesto del Plan Nacional de Desarrollo, en el siguiente apartado se retomarán los puntos más importantes del Plan Sectorial de Defensa Nacional 2007 – 2012, con la intención de comprender cómo la Secretaría de la Defensa Nacional se alineó a la política de gobierno, por medio de su propio plan sectorial.

⁵⁷ *Op. cit.*, p. 59.

⁵⁸ *Op. cit.*, p. 69.

2.3.8. Plan Sectorial de Defensa Nacional 2007 – 2012 y la relación con las misiones generales

Dentro las primeras páginas del Plan Sectorial de Defensa Nacional la Secretaría de la Defensa Nacional se establece que, durante el período sexenal 2007 – 2012, se busca consolidar sus distintos sistemas internos, entre ellos el operativo, el administrativo, de adiestramiento, educativo, logístico y de inteligencia; lo cual ayudará a tener una Fuerzas Armadas modestas, pero con mayor capacidad operativa⁵⁹. Para llevar a cabo lo anterior, la Secretaría estableció los siguientes seis objetivos:

Objetivo 1. Proporcionar una atención prioritaria a los recursos humanos, como pilar fundamental de nuestra institución.

Objetivo 2. Hacer más eficiente la operatividad del Ejército y Fuerza aérea Mexicanos.

Objetivo 3. Garantizar la defensa nacional y respaldar la política exterior del Estado mexicano.

Objetivo 4. Apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al estado de derecho.

Objetivo 5. Realizar acciones sociales que coadyuven al desarrollo integral del país y apoyen las condiciones de vida de la población.

Objetivo 6. Fomentar las relaciones cívico – militares en un contexto democrático, transparente y con apego a un sistema de rendición de cuentas.

A su vez, cada objetivo, se integra por varias estrategias y estas se integran por varias líneas de acción. De los seis objetivos establecidos en el Plan Sectorial, destacan los objetivos 1, 2, 3 y 4; ya que en ellos se sustenta en gran parte el quehacer institucional del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos.

⁵⁹ Secretaría de la Defensa Nacional, *Plan Sectorial de Defensa Nacional 2007 – 2012*, México, 2007, p. 9.

El objetivo 1, “Proporcionar una atención prioritaria a los recursos humanos, como pilar fundamental de nuestra institución”, contiene dos estrategias distintas, destacando la primera de ellas, por centrarse en la mejora del nivel de vida del personal militar y sus derechohabientes, así como en la moral y el espíritu de cuerpo del personal en activo; por ello es que para implementar dicho objetivo, se tienen dieciseis líneas de acción (ver Anexo 1).

Por su parte, el objetivo 2, “Hacer más eficiente la operatividad del Ejército y Fuerza aérea Mexicanos”, se integra por seis estrategias, de las cuales destacan las siguientes:

Estrategia 2.2. Modificar el Adiestramiento Militar, bajo el precepto filosófico de “adiestrarse para la prueba”, aplicando dos instrumentos: tarea o tareas, que son objetivo y objetivos de adiestramiento orientados a la ejecución, y esquemas de instrucción / evaluación, a través de los cuales se ejecutan misiones de adiestramiento (ejercicios tácticos), bajo la premisa de que toda actividad de adiestramiento debe ser evaluada y certificada, atendiendo a criterios de aptitud.

Estrategia 2.3. Consolidar la Educación Militar, que permita nutrir los cuadros del Instituto Armado con militares profesionales y con sólidos valores y virtudes militares.

Estrategia 2.4. Fortalecer el Apoyo Logístico que proporcionan los servicios y las funciones que se realizan en beneficio de las Unidades, Dependencia e Instalaciones.

Las líneas de acción que se integran a estas estrategias del objetivo 2, especifican las acciones concretas que la Secretaría de la Defensa Nacional buscaba implementar durante el sexenio; con el propósito de mejorar la operatividad del Ejército y de la Fuerza Aérea, lo cual está conectado a los rubros de seguridad nacional y seguridad pública del Eje 1 de política pública del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno federal.

En cuanto al objetivo 3, “Garantizar la defensa nacional y respaldar la política exterior del Estado mexicano”, se integra por varias estrategias en las cuales se busca fortalecer una política de defensa, así como el fortalecimiento a la propia seguridad exterior, a la par que la estabilidad y seguridad interior. Podría decirse que este objetivo (3), se relaciona directamente con la primera misión general del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, que se mencionó al inicio de este capítulo, que es la defensa de la integridad, independencia y soberanía de la nación.

El otro objetivo que también tuvo una importancia fundamental durante el sexenio 2007 – 2012, fue el objetivo 4, “Apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al estado de derecho”; ya que este objetivo está claramente relacionado con la misión general II de la Secretaría de la Defensa Nacional, que es garantizar la seguridad interior. Para alcanzar esta misión, se implementaron las siguientes estrategias:

Estrategia 4.1. Mejorar los esquemas de operación en el combate integral al narcotráfico, para hacer más eficientes las actividades que se realizan en las vertientes de erradicación, interceptación y lucha contra la delincuencia organizada.

Estrategia 4.2. Contribuir con las actividades que realizan las instituciones de seguridad pública, a fin de garantizar a la sociedad un entorno seguro y restituir la paz pública.

Estrategia 4.3. Coadyuvar al mantenimiento del Estado de Derecho, a través del acotamiento de los grupos armados en todo el territorio nacional.

Como se puede observar en las estrategias que materializan el objetivo 4 del Plan Sectorial de Defensa Nacional, la seguridad interior estaba íntimamente ligada a la seguridad pública, la cual, se pensaba que estaba amenazada por grupos armados y por organizaciones de narcotraficantes.

Por lo que se ha mencionado hasta ahora, estos cuatro objetivos sectoriales se asocian a las dos misiones generales de la SEDENA, las cuales, tienen una fuerte

interrelación, ya que algunas amenazas a la defensa nacional, no son fenómenos o problemas sociales lineales o unidimensionales, sino que pueden ser problemas públicos que tienen al mismo tiempo una dimensión interna o doméstica, y una dimensión transnacional o internacional como el tráfico de armas, drogas y personas; y que pueden afectar tanto a la defensa exterior de México, como a la seguridad interior del país.

Por lo anterior, se puede decir también que tanto el objetivo sectorial 1, como el objetivo sectorial 2; fueron los objetivos determinantes en el fortalecimiento del accionar y operatividad del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos; es decir, que sin la realización de esos objetivos, los objetivos sectoriales 3 y 4, difícilmente podían haberse llevado a la práctica ampliamente; ya que, la propia SEDENA menciona en este documento (PSDN) que aun sabiendo que sus fuerzas armadas son modestas, pueden ser muy poderosas si logran mejorar y fortalecer su operatividad y capacidad de respuesta.

2.3.9. La Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 y la relación con el bien público de defensa

Con los lineamientos generales marcados por la Ley de Planeación, durante el periodo presidencial de 2012 – 2018, el Plan Nacional de Desarrollo estableció cinco metas nacionales⁶⁰:

1. México en Paz,
2. México Incluyente,
3. México con Educación de Calidad,

⁶⁰ Poder Ejecutivo, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2108*, México, 2013, p. 21.

4. México Próspero, y
5. México con Responsabilidad Global.

Estas metas generales buscaron dirigir todas las acciones de gobierno a través de los planes y de todos los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales de la administración pública federal del país para alcanzar un objetivo general establecido como: “llevar a México a su máximo potencial”; por medio de tres estrategias transversales:

- i) Democratizar la productividad,
- ii) Gobierno cercano y moderno, y
- iii) Perspectiva de género.

En lo concerniente a las funciones y misiones de la Secretaría de la Defensa Nacional, la meta “México en Paz” toma importancia, ya que está relacionada con el bien público de la seguridad; la cual es reconocida, en el documento señalado, como una carencia nacional que está inhibiendo la inversión de largo plazo y reduciendo la eficiencia operativa de las empresas; además de generar un alto costo social, debido a la vulneración de la integridad física de la población⁶¹.

De esta forma, la meta nacional de un “México en paz” concretamente se define como:

“...lograr un pacto social fortalecido entre el Estado y la ciudadanía que responda a los retos democráticos y de seguridad que enfrenta el país. Esto implica fortalecer la gobernabilidad democrática; garantizar la Seguridad Nacional; mejorar las condiciones de seguridad pública; garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente; garantizar el respeto a los derechos humanos; y salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano.”⁶²

⁶¹ *Ibid.*, p. 13.

⁶² *Ibid.*, p. 39.

Debido a lo anterior, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, un “México en Paz” busca garantizar el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de la población; así como⁶³:

“fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena.”

De acuerdo al diagnóstico que realiza el Plan Nacional de Desarrollo, las fuerzas armadas de México, están relacionadas con la seguridad, en sus misiones naturales de seguridad nacional y en su papel de coadyuvar a la seguridad interior (seguridad pública); por lo que los institutos armados del país enfrentan retos importantes que serán atendidos bajo el plan de acción 1.2, que busca fortalecer al Estado y garantizar la paz.

Para lograr esto, dentro de la meta “México en Paz” se fijaron diferentes objetivos y líneas de acción en donde las fuerzas armadas adoptan un papel primordial; en particular el objetivo 1.2 Garantizar la Seguridad Nacional, con las siguientes estrategias⁶⁴:

- Estrategia 1.2.1. Preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.
- Estrategia 1.2.2. Preservar la paz, la independencia y soberanía de la nación.
- Estrategia 1.2.3. Fortalecer la inteligencia del Estado mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.
- Estrategia 1.2.4. Fortalecer las capacidades de respuesta operativa de las Fuerzas Armadas.

⁶³ *Ibid.*, p. 21.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 106 – 108.

- Estrategia 1.2.5. Modernizar los procesos, sistema y la infraestructura institucional de las Fuerzas Armadas.

Cada una de estas estrategias a su vez están conformadas por varias líneas de acción (ver Anexo 1), que tienen correspondencia con el Programa Sectorial de Defensa Nacional, y con los programas presupuestales que se derivan de éste.

2.3.10. Plan Sectorial de Defensa Nacional 2013 – 2018 y la relación con las misiones generales

Como se dijo en el apartado anterior, la meta nacional “México en Paz” es la meta a la cual se alinearon los objetivos sectoriales, las estrategias y las líneas de acción de la Secretaría de la Defensa Nacional durante el periodo de gobierno presidencial 2013 – 2018; por lo que el Plan Sectorial de Defensa Nacional de esta secretaría consideró cuatro aspectos fundamentales para mejorar la operatividad y modernización de la institución:

- 1°.- Mejorar los recursos materiales.
- 2°.- Fortalecer la educación y adiestramiento militar.
- 3°.- Elevar la calidad de vida del personal militar.
- 4°.- Impulsar reformas legales, actualizar la doctrina militar y desarrollar la innovación, la investigación científica y tecnológica.

Estos aspectos señalados tenían como propósito impulsar y fortalecer el presupuesto de la Secretaría, debido a que se reconocía que los recursos

presupuestales asignados han sido los mínimos indispensables para mantener la operatividad del Ejército.⁶⁵

De acuerdo con la Secretaría de la Defensa Nacional, el Presidente de la República, como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas emitió las directivas a las que se sujetaría la Secretaría de la Defensa Nacional por medio del Plan Sectorial. Dichas directivas son⁶⁶:

- En materia de Defensa Exterior, fortalecer la identidad y la unidad nacionales, preservar la soberanía e independencia y salvaguardar el territorio nacional; mediante un planeo conjunto de las tres Fuerzas Armadas, elaborar la Política Nacional de Defensa y actualizar el Plan Militar de Defensa Nacional.
- En relación con la Seguridad Interior, trabajar con honor, lealtad, patriotismo y valor, para lograr el México en paz y con tranquilidad que todos queremos coadyuvar con la transformación de México y ser factor de estabilidad y de confianza social.
- Fomentar, mejorar y actualizar la profesionalización y capacitación de sus efectivos, contar con mayores oportunidades de desarrollo y continuar con la modernización de las escuelas militares.
- Fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico al interior de las Fuerzas Armadas para fomentar la innovación.
- Mejorar las condiciones laborales y calidad de vida de sus efectivos. Fortalecer las prestaciones de seguridad social, mejorar la atención del

⁶⁵ Secretaría de la Defensa Nacional, *Plan Sectorial de Defensa Nacional 2013 – 2018*, México, 2013, pp. 12 – 13.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 25.

servicio de sanidad militar, con la modernización del equipamiento y la ampliación de los recursos humanos.

- Edificar instalaciones de hospedaje para el personal militar y sus derechohabientes.
- Contar con la infraestructura, tecnología de punta y equipamiento, para la defensa de la soberanía nacional y las acciones de Seguridad Interior.
- En el desempeño de las funciones y servicios, actuar con integridad, orden y estricto respeto a los derechos humanos.
- Continuar en labores de apoyo a la seguridad ciudadana, en tanto concluye el proceso de consolidación y reestructuración total de las policías estatales.

Por su parte, la Secretaría de la Defensa Nacional a nivel interno, estableció cinco líneas generales que se encuentran en concordancia con las directrices de la Presidencia de la República, y que buscaban contribuir con las cinco metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno federal⁶⁷:

1. Moral.
2. Educación y adiestramiento.
3. Transparencia y rendición de cuentas.
4. Derechos humanos.
5. Imagen institucional.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 26 – 27.

De estas cinco líneas generales a atender por la Secretaría de la Defensa Nacional, se derivaron diez ámbitos de desarrollo militar, con objeto de puntualizar las principales acciones a desarrollar⁶⁸:

1. Margo legal
2. Presupuesto de la SEDENA
3. Infraestructura
4. Imagen institucional
5. Protección y vigilancia del territorio nacional
6. Inteligencia y ciberespacio
7. Recursos humanos
8. Adiestramiento militar
9. Educación militar
10. Doctrina militar

Con estos componentes la Secretaría elaboró la “Visión 2018” para el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, la cual se establecía como⁶⁹:

“... Ser la Dependencia del Poder Ejecutivo Federal que mediante la cooperación institucional, compromiso con la democracia y apoyando el Desarrollo Nacional, se convierta en el pilar de las instituciones; con un renovado Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, fortalecidos axiológicamente, organizados, equipados y adiestrados para confrontar con éxito en los ámbitos táctico, operacional y estratégico; las amenazas tradicionales o multidimensionales de origen interno o externo proveniente de agentes estatales o no estatales, que constituyan un obstáculo al logro de los objetivos nacionales...”

Para lograr esta visión, el Plan Sectorial estableció cinco objetivos sectoriales:

- Objetivo 1. Contribuir a preservar la integridad, estabilidad, independencia y soberanía del Estado Mexicano.
- Objetivo 2. Fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 27

⁶⁹ *Loc. cit.*

- Objetivo 3. Renovar las capacidades de respuesta operativa del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- Objetivo 4. Fortalecer el Sistema Educativo Militar, la investigación y desarrollo tecnológico, la doctrina militar y calidad de vida del personal militar.
- Objetivo 5. Proporcionar apoyo a la población civil en caso de desastre de forma eficaz.

Finalmente, para concretar estos cinco objetivos sectoriales, se implementaron 21 estrategias y 121 líneas de acción (ver Anexo 2); todo lo cual estuvo alineado a la meta nacional “México en Paz” del Plan Nacional de Desarrollo Nacional 2013 – 2018.

Conclusiones

En este capítulo se expusieron los elementos necesarios para entender de forma general la estructura, organización y funciones de la Secretaría de la Defensa Nacional. Como se mencionó al inicio del capítulo, debido a que la SEDENA es un organismo político administrativo, era importante conocer y enunciar la estructura normativa a la que está sujeta como parte de la Administración Pública Federal, es por ello que se habló de los instrumentos normativos que rigen su actuación dentro del marco contextual de gobierno en México.

Algunos de los aspectos a destacar para el análisis del tema de esta investigación, el gasto público militar de la SEDENA, son principalmente, las misiones generales de la Secretaría y la forma en que se agrupan estas en los Planes de Defensa Nacional; ya que de estas misiones y planes se desprenden todas las acciones y funciones que realizan el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos como parte

fundamental de la política de seguridad nacional, y su instrumentación en la política pública de defensa.

De lo anterior, se deriva un punto a destacar que es la interrelación entre la misión general I y II, la primera que es la defensa nacional del territorio y la soberanía de México, y la segunda que es la preservación de la seguridad interior del país; estas dos misiones, que conforman cada una por separado el Plan de Defensa Nacional I (defensa nacional) y el Plan de Defensa Nacional II (seguridad interior); son las que estructuran y dirigen el actuar general del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos.

Para tener claridad en estos aspectos y, además, comprender que, en gran medida, todas las acciones de la SEDENA giran en torno a la defensa nacional y la seguridad interior, era necesario primero, conocer los instrumentos normativos de la propia Secretaría, y posteriormente identificar y enunciar los documentos que tienen como propósito organizar, planear y dirigir las acciones del instituto armado dentro de cada período de gobierno de la administración federal, y para ello es que se retomaron los Planes de Desarrollo Nacional y los Planes Sectoriales de Defensa Nacional de los períodos 2007 – 2012 y 2013 – 2018.

Al identificar las misiones del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, y conocer los instrumentos normativos que delimitan su actuar en relación a la política de seguridad nacional, se tiene así, el marco general legal que permite actuar a la Secretaría de la Defensa Nacional en su calidad de organismo público administrativo, como en su calidad de Cuartel General de Ejército.

Derivado de lo anterior, con la información de este capítulo, se puede entender que dentro de cada Plan de Desarrollo Nacional se encuentran los lineamientos generales de la política de seguridad nacional; para el período 2007 – 2012, se estableció el Eje 1. “Estado de Derecho y Seguridad”, y para el período 2013 – 2018, se utilizó la meta nacional “México en Paz”; y con estos objetivos de política pública

se alinean las acciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, por medio de los Planes Sectoriales de Defensa de cada período; por lo que se puede decir, que los Planes Sectoriales son los instrumentos que permiten la implementación de la política pública de defensa, ya que en ellos se materializa el presupuesto se asigna y ejerce en cada uno de los programas presupuestales de la SEDENA.

CAPÍTULO 3

LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA – PRESUPUESTAL Y EL PRESUPUESTO EJERCIDO DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL 2007 - 2018

Introducción

En este capítulo se realizará el análisis general del presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional en el periodo 2007 – 2018, a través del análisis del presupuesto ejercido anualmente y su desagregación por tipo de gasto; posteriormente se hará un análisis comparado entre la estructura programática – presupuestal de la SEDENA del sexenio de Enrique Peña Nieto y la estructura que mantuvo la SEDENA durante el período de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa.

De esta forma, con el estudio del presupuesto ejercido anual, se identificarán las características y los cambios generales del gasto ejercido de la SEDENA con el objetivo de tener un panorama general del comportamiento del gasto público militar de la SEDENA en el tiempo; para después realizar un seguimiento de los programas presupuestales que estuvieron vigentes a lo largo del período 2013 – 2018 en comparación con el periodo 2007 – 2012. Con esto, se podrá tener claridad en la evolución y el comportamiento del presupuesto de la SEDENA a nivel agregado con el presupuesto ejercido anual, y a nivel desagregado con la estructura programática – presupuestal; con lo que se podrán marcar cambios y continuidades en el gasto público militar del Ejército y la Fuerza Aérea.

Adicionalmente, se revisará si existe congruencia con las misiones establecidas por la ley y los objetivos sectoriales del Plan Sectorial de Defensa Nacional del sexenio EPN. Así como la continuidad y cambio entre estos dos periodos de gobierno.

Para conocer los montos del presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional, se utilizarán los datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de la serie 1995 a 2018, en la mayoría de los años, principalmente en el período 2013 – 2018, y los últimos años del período 2007 – 2012, se utilizará la información correspondiente al Tomo III del Informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que corresponde a la información del año fiscal generada por el Poder Ejecutivo Federal; y es donde se encuentra la información del Ramo 07 Defensa Nacional, que corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Así también, para conocer la Estructura Programática – Presupuestal de la Secretaría de la Defensa Nacional y hacer un seguimiento, se recurrirá a la consulta del documento *Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos*, para cada uno de los años del período de estudio, tomando elementos del Informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para completar la estructura.

Para el manejo de las cifras presupuestales y de los montos de los distintos tipos de gasto, se utilizará el deflactor del PIB del año 2013 que genera el INEGI, y se transformarán las cifras monetarias de pesos a millones de pesos con la intención de facilitar la lectura de los montos y su posterior análisis.

De esta forma este capítulo está integrado por tres apartados, el primero de ellos muestra el presupuesto de la SEDENA a nivel agregado en una serie de 1995 a 2018, para tener un panorama general de la evolución del presupuesto en el tiempo.

Posteriormente en el apartado 2 se analizará el presupuesto ejercido en el periodo de estudio seleccionado 2007 – 2018, para ello se mostrará cuál es la estructura programática de todo este período. Para enriquecer el análisis se comparará la estructura 2007 -2012 con la del período 2013 – 2018. Adicionalmente se identificarán los cambios más sustanciales e importantes, así como las continuidades entre estos dos períodos, y se tratará de profundizar en el análisis de los cambios y más significativos.

Finalmente, en el apartado 3, se hablará sobre los objetivos de los programas presupuestales de la SEDENA y su relación con los objetivos sectoriales del Plan Sectorial de Defensa Nacional 2013 – 2018 y su alineación al Plan de Desarrollo Nacional del periodo de la administración de Enrique Peña Nieto, así como de algunas medidas del desempeño presupuestal.

3.1. Presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional 1995 – 2018

3.1.1. Cambios generales del Presupuesto Asignado y Ejercido del Ramo 07 Defensa Nacional 1995 - 2018

Como se ha mencionado en los capítulos anteriores, en específico en el Capítulo 2, los especialistas en fuerzas armadas de México mencionan reiteradamente que el presupuesto de las fuerzas armadas ha tenido una tendencia creciente en el tiempo, por ello en este apartado se muestra una serie del gasto de la Secretaría de la Defensa Nacional, que va del año 1995 al año 2018; con esto se busca tener un panorama general del comportamiento del gasto asignado y ejercido, además de conocer la evolución del presupuesto, e identificar la tendencia de crecimiento de la serie, así como los años en donde se dieron los cambios más contundentes.

En el Cuadro 1, se tiene una serie del año 1995 al año 2018 en donde se muestra el presupuesto asignado y ejercido de la Secretaría de la Defensa Nacional a precios constantes del 2013, así como las tasas de crecimiento anuales y reales de estas dos series para cuatro períodos presidenciales de México, 1995 – 2000, 2001 – 2006, 2007 – 2012 y 2013 – 2018.

Cuadro 1.**TASAS DE CRECIMIENTO REALES DEL PRESUPUESTO ASIGNADO Y EJERCIDO 1995 - 2018****RAMO 07 DEFENSA NACIONAL***(Millones de pesos a precios de 2013)*

AÑO	PRESUPUESTO ASIGNADO		PRESUPUESTO EJERCIDO	
	Pesos	T.c. (%) <i>real</i>	Pesos	T.c. (%) <i>real</i>
1995	n.d.	-	33,829.15	-
1996	29,545.45	n.d.	37,530.76	10.94
1997	31,493.03	6.59	38,223.53	1.85
1998	35,458.17	12.59	36,838.52	-3.62
1999	35,635.67	0.50	40,345.86	9.52
2000	39,367.24	10.47	40,246.76	-0.25
2001	40,858.36	3.79	40,141.26	-0.26
2002	39,211.99	-4.03	39,024.04	-2.78
2003	37,898.82	-3.35	40,176.15	2.95
2004	35,874.69	-5.34	36,664.29	-8.74
2005	34,856.44	-2.84	36,699.04	0.09
2006	35,533.73	1.94	36,838.42	0.38
2007	41,549.15	16.93	44,073.69	19.64
2008	42,366.44	1.97	45,114.74	2.36
2009	51,001.86	20.38	52,560.07	16.50
2010	48,794.70	-4.33	58,819.79	11.91
2011	52,870.62	8.35	67,598.79	14.93
2012	56,461.69	6.79	62,302.54	-7.83
2013	60,810.57	7.70	63,046.70	1.19
2014	62,473.53	2.73	63,950.22	1.43
2015	66,403.59	6.29	68,511.07	7.13
2016	63,890.00	-3.79	65,755.73	-4.02
2017	57,489.47	-10.02	61,640.27	-6.26
2018	63,733.11	10.86	63,665.66	3.29

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años (1995 - 2018). https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica

Notas: T. c. (%) *real* = Tasa de crecimiento porcentual real; n.d. = No disponible.

Se observa, en primer lugar, que el presupuesto ejercido ha sido mayor al presupuesto asignado en casi todos los años en donde se tuvo disponibilidad de las cifras, a excepción de los años 2001, 2002 y 2018; en donde el gasto ejercido resultó ser menor que el gasto asignado o aprobado.

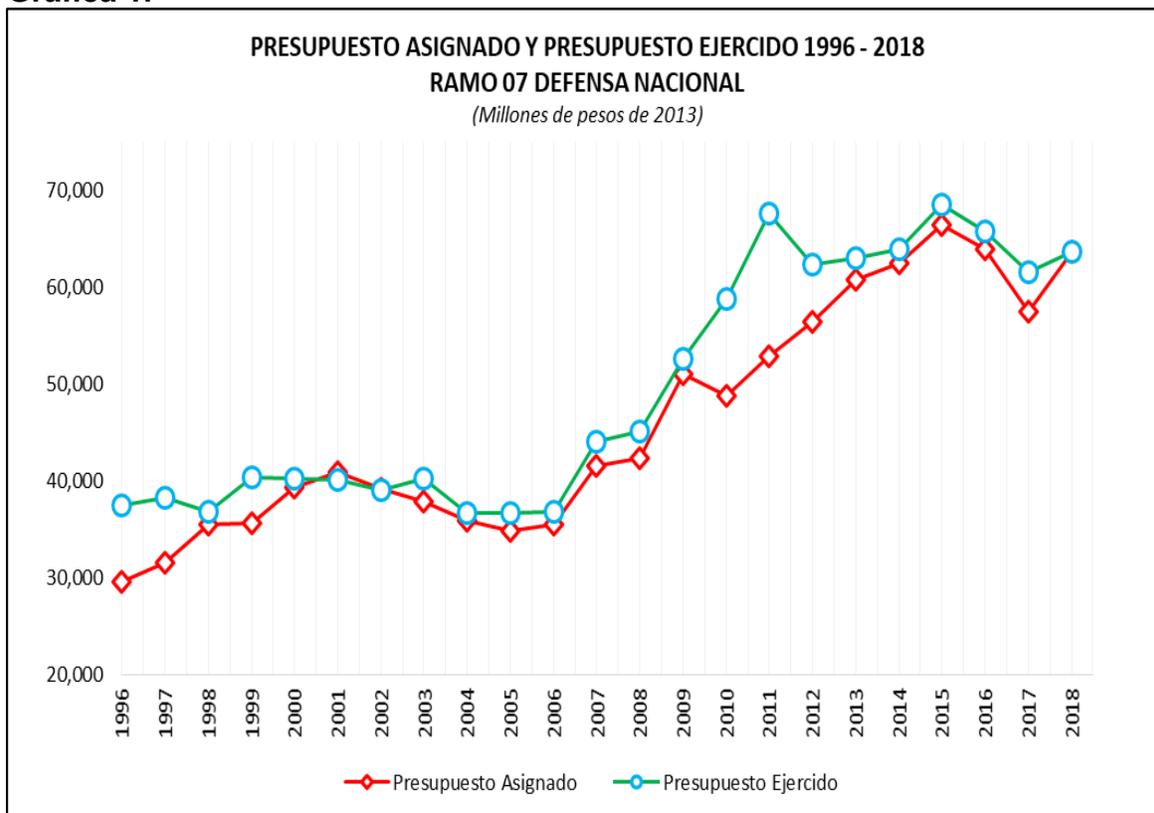
Adicionalmente, se observa que tanto el presupuesto asignado como el ejercido no siempre ha sido creciente, y que muestra tasas de crecimiento negativas para varios años de distintos períodos sexenales de gobierno; en particular, durante el período 2001 – 2006, correspondiente a la administración presidencial de Vicente Fox Quezada, hubo una reducción del presupuesto asignado a la SEDENA durante los años 2002 (-4.03%), 2003 (-3.35%), 2004 (-5.34%) y 2005 (-2.84%); aunque, posteriormente, el gasto ejercido de ese período mostró tasas de crecimiento negativas menores para los años 2001 (-0.26%) y 2002 (-2.78%); siendo el año 2004 donde se registró una disminución en el presupuesto ejercido en 3,500 millones de pesos, con una tasa negativa de crecimiento de (-8.74%).

Los otros años donde se registraron tasas de crecimiento negativas tanto del presupuesto asignado como del presupuesto ejercido se encuentran en los períodos de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa y en el período de Enrique Peña Nieto. Para el período sexenal de 2001 – 2012, el año 2010 registra una tasa negativa de (-4.33%) para el presupuesto asignado, aunque el presupuesto ejercido de ese mismo año termina siendo positiva, y es el año 2012 que efectivamente muestra una tasa negativa de (-7.83%).

En cuanto al período de Enrique Peña Nieto, dos años del período, 2016 y 2017, muestran tasas de crecimiento negativas para el presupuesto asignado, (-3.79%) y (-10.02%) respectivamente; aunque estas tasas de crecimiento terminan siendo menores en el gasto ejercido de esos años, aunque negativas, (-4.02%) para el año 2016 y (-6.26%) para el año 2017. En la Gráfica 1, se puede visualizar con mayor

claridad los incrementos y disminuciones en los dos tipos de presupuesto durante todo el período señalado.

Gráfica 1.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Cuadro 1, Capítulo 3, p. 74.

La importancia de hacer estas comparaciones sobre las tasas de crecimiento entre el presupuesto asignado y ejercido consiste en tener una primera idea general sobre la evolución del gasto público militar del Ejército y la Fuerza Aérea, se recordará del primer capítulo, que el presupuesto asignado no siempre es igual al presupuesto ejercido es lo que realmente se ejerció, por lo tanto, resulta interesante tener en mente estas distinciones debido a que el origen del gasto ejercido se encuentra en el presupuesto asignado, y este refleja - en menor o mayor medida -, (como se vió en el Capítulo 1), las fases de planeación, programación y aprobación de la política militar que forma parte de la política pública de defensa.

Ahora bien, en relación a los incrementos del presupuesto, es claramente visible que en tres de los cuatro períodos sexenales de la serie del Cuadro 1, (1995 – 2000, 2007 – 2012 y 2013 – 2018), tanto el presupuesto asignado como el ejercido muestran, en mayor medida, tasas de crecimiento positivas, siendo muy notorio que el mayor número de tasas de crecimiento positivas de dos dígitos, se encuentran en el período 2007 – 2012, en los años 2007 (16.93%) y 2009 (20.38%) del presupuesto asignado. Mientras que los años con tasas de crecimiento más grandes del presupuesto ejercido, son el 2007 (19.64%), 2009 (16.50%), 2010 (11.91%) y 2011 (14.93%).

De esta forma en el Cuadro 2, se puede ver el crecimiento acumulado para cada uno de los períodos mencionados, siendo nuevamente el período sexenal 2007 – 2012, correspondiente a la administración de Felipe Calderón Hinojosa, el que muestra los mayores incrementos en términos reales, tanto del presupuesto asignado como del presupuesto ejercido; en segundo y tercer lugar se encuentra el período 1995 - 2018 y 2013 - 2018, respectivamente.

Cuadro 2.

TASA DE CRECIMIENTO ACUMULADA REAL DEL PRESUPUESTO ASIGNADO Y EJERCIDO 1995 - 2018		
RAMO 07 DEFENSA NACIONAL		
	PRESUPUESTO ASIGNADO	PRESUPUESTO EJERCIDO
PERÍODO	<i>T.c. (%) real</i>	<i>T.c. (%) real</i>
1995 - 2000	30.15	18.44
2001 - 2006	-9.83	-8.36
2007 - 2012	50.10	57.51
2013 - 2018	13.78	2.76
1995 - 2018	84.21	70.35

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años (1995 - 2018). https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica

Notas: *T. c. (%) real* = Tasa de crecimiento porcentual real.

En el sexenio presidencial de Vicente Fox Quezada, período 2001 – 2006, tanto el gasto asignado como el ejercido muestran tasas de crecimiento acumuladas negativas, para ambos casos. Es importante mencionar que la tasa acumulada de

todo el período para el presupuesto asignado es de 84.21% y para el gasto ejercido es de 70.35% en términos reales.

3.1.2 Presupuesto Ejercido del Ramo 07 Defensa Nacional y su desagregación por Tipo de Gasto 1995 - 2018

Una vez teniendo esta visión general, se centrará el análisis en el presupuesto ejercido con la intención de profundizar en el estudio del presupuesto de la SEDENA, por lo que se muestra en el Cuadro 3 las cifras anuales del gasto ejercido en cifras reales y su estructura porcentual por gasto corriente y gasto de inversión.

Cuadro 3.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO EJERCIDO POR TIPO DE GASTO 1995 - 2018

RAMO 07 DEFENSA NACIONAL

(Millones de pesos a precios de 2013)

AÑO	EJERCIDO	GASTO CORRIENTE (%)	GASTO INVERSIÓN (%)
1995	33,829.15	85.38	14.62
1996	37,530.76	86.65	13.35
1997	38,223.53	88.53	11.47
1998	36,838.52	n.d.	n.d.
1999	40,345.86	86.48	13.52
2000	40,246.76	93.47	6.53
2001	40,141.26	93.26	6.74
2002	39,024.04	96.35	3.65
2003	40,176.15	97.14	2.86
2004	36,664.29	98.27	1.73
2005	36,699.04	97.58	2.42
2006	36,838.42	96.46	3.54
2007	44,073.69	94.80	5.20
2008	45,114.74	96.70	3.30
2009	52,560.07	90.80	9.20
2010	58,819.79	90.60	9.40
2011	67,598.79	83.90	16.10
2012	62,302.54	91.40	8.60
2013	63,046.70	87.67	12.33
2014	63,950.22	87.74	12.26
2015	68,511.07	79.99	20.01
2016	65,755.73	83.99	16.01
2017	61,640.27	85.69	14.31
2018	63,665.66	89.44	10.56

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años (1995 -2018). https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica

Notas: n.d.: No disponible.

En este cuadro, se puede ver que la estructura porcentual por tipo de gasto del presupuesto ejercido de la SEDENA refleja que para los veintidós años de la serie 1995 – 2018, dicha Secretaría ha empleado el gasto ejercido en mayor proporción en gasto corriente, dentro de un rango que va de un nivel mínimo de 79.99% en el año 2015, a un nivel máximo de 98.27% en el año 2004. Por su parte el gasto de inversión para todos los años es sustancialmente menor al gasto corriente, con años donde se registra una proporción mínima como es el año 2004 con 1.73%; y una proporción máxima del 20.01% para el año 2015.

De acuerdo con algunos especialistas Red de Seguridad y Defensa de América Latina⁷⁰, la mayor participación del gasto corriente en el presupuesto ejercido de las instituciones armadas en general en el mundo, y particularmente en los ejércitos de América Latina, está asociada a que las fuerzas armadas de tierra, como lo es el Ejército Mexicano, está conformada en su gran mayoría por mano de obra o fuerza de trabajo del arma de infantería⁷¹; esta arma utiliza como factor productivo principalmente a la fuerza de trabajo física, más que al capital, que serían las armas o el armamento que emplean los soldados en operaciones de campaña.

Por otro lado, es probable también que esta distribución del tipo de gasto, refleje la falta de acondicionamiento o avituallamiento adecuado para un ejército que no tiene

⁷⁰ Juan Rial, “Los Estados y la defensa nacional: una perspectiva del sector”, en Marcela Donadio (coord.), *El presupuesto de defensa en América Latina: la importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina RESDAL, Buenos Aires, 2004, p. 22. Gustavo Sibilla, “Sugerencias iniciales en torno al análisis del presupuesto de defensa”, en Marcela Donadio (coord.), *El presupuesto de defensa en América Latina: la importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina RESDAL, Buenos Aires, 2004, p. 82.

⁷¹ En el ámbito militar, en estricto sentido, las armas son las diferentes disciplinas militares que forman parte de un ejército y los servicios son los elementos que asisten en la logística y administración de las armas en campaña y en servicio. El Ejército Mexicano está integrado por militares que se especializan en el arma blindada, el arma de artillería, el arma de caballería y en el arma de infantería. La Fuerza Aérea Mexicana no tiene la categoría de arma, sino de fuerza armada, al igual que el Ejército Mexicano y la Marina Armada de México, en Secretaría de la Defensa Nacional, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, Fondo de Cultura Económica – Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2005, p. 17.

como doctrina militar una posición combativa u ofensiva, sino que defiende el principio de respeto a la soberanía y la no intervención de los pueblos, así como la visión de la defensa nacional ligada a la procuración del desarrollo nacional; esto es como reflejo de la doctrina militar defensiva no ofensiva del Ejército Mexicano y de la Fuerza Aérea Mexicana⁷².

Dicho en otros términos, la estructura porcentual del gasto ejercido se concentra en el gasto corriente porque la mayoría de las operaciones del Ejército Mexicano responden al cumplimiento de las misiones del Plan de Defensa Nacional II, es decir, a desarrollar acciones para el cumplimiento de la misión de seguridad interior; esto último es lo que han señalado reiteradamente los especialistas en fuerzas armadas de México.

Para profundizar un poco más en el estudio del presupuesto ejercido por tipo de gasto, es conveniente mostrar también las tasas de crecimiento reales para toda la serie 1995 – 2018. Con estos nuevos datos se verá que la simple división del presupuesto ejercido en gasto corriente y gasto de inversión, si bien es importante identificarlos y conocer sus respectivas proporciones; son los cambios en el tiempo los que permiten observar otros aspectos del gasto de inversión en relación al gasto corriente como se puede ver en el Cuadro 4. De esta forma, cuando se observan las tasas de crecimiento del tipo de gasto del presupuesto ejercido del Cuadro 4, éstas revelan que aún cuando el gasto de inversión en términos porcentuales siempre es menor al gasto corriente en todos los años de 1995 a 2018, usualmente

⁷² Enrique Plasencia de la Parra, “La modernización del Ejército Mexicano”, en Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, INEHRM, México, 2013, p. 466. Raúl Benítez Manaut, “México: avances y límites de las relaciones civiles – militares ante la democratización. Los retos de 2013”, en Javier Garcíadiego (coord.), *El Ejército Mexicano 100 años de historia*, El Colegio de México, México, 2014, p. 417. Raúl Benítez Manaut, “México 2012 – 2018: Las Fuerzas Armadas y el combate al crimen organizado”, en Carolina Sampó y Alda Sonia (comps.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, Ejército del Perú, Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, Real Instituto Elcano, Perú, 2019, pp. 189 – 190, 191 – 193. Marcos Pablo Moloeznik, *Tratado sobre pensamiento estratégico – militar. (Enseñanzas para el Sistema de Defensa de México)*, CASEDE Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2018, pp. 483 – 484.

los incrementos del gasto de inversión tienen cambios abruptos, mostrando tasas de crecimiento en varios años mucho mayores a las tasas de crecimiento del gasto corriente. Por ejemplo en los años 1999, 2007, 2009, 2011, 2013 y 2015.

Cuadro 4.**TASAS DE CRECIMIENTO REALES DEL PRESUPUESTO EJERCIDO POR TIPO DE GASTO****1995 - 2018****RAMO 07 DEFENSA NACIONAL***(Millones de pesos a precios de 2013)*

AÑO	PRESUPUESTO	TIPO DE GASTO	
	EJERCIDO <i>T.c. (%) real</i>	CORRIENTE <i>T.c. (%) real</i>	INVERSIÓN <i>T.c. (%) real</i>
1995	n.d.	n.d.	n.d.
1996	10.94	12.60	1.28
1997	1.85	4.06	-12.51
1998	-3.62	n.d.	n.d.
1999	9.52	3.11	24.40
2000	-0.25	7.81	-51.77
2001	-0.26	-0.48	2.85
2002	-2.78	0.44	-47.41
2003	2.95	3.80	-19.36
2004	-8.74	-7.68	-44.83
2005	0.09	-0.61	40.26
2006	0.38	-0.78	47.08
2007	19.64	17.59	75.54
2008	2.36	4.41	-35.04
2009	16.50	9.39	224.80
2010	11.91	11.66	14.34
2011	14.93	6.43	96.84
2012	-7.83	0.40	-50.77
2013	1.19	-2.93	45.04
2014	1.43	1.51	0.89
2015	7.13	-2.33	74.82
2016	-4.02	0.77	-23.19
2017	-6.26	-4.36	-16.20
2018	3.29	7.81	-23.82

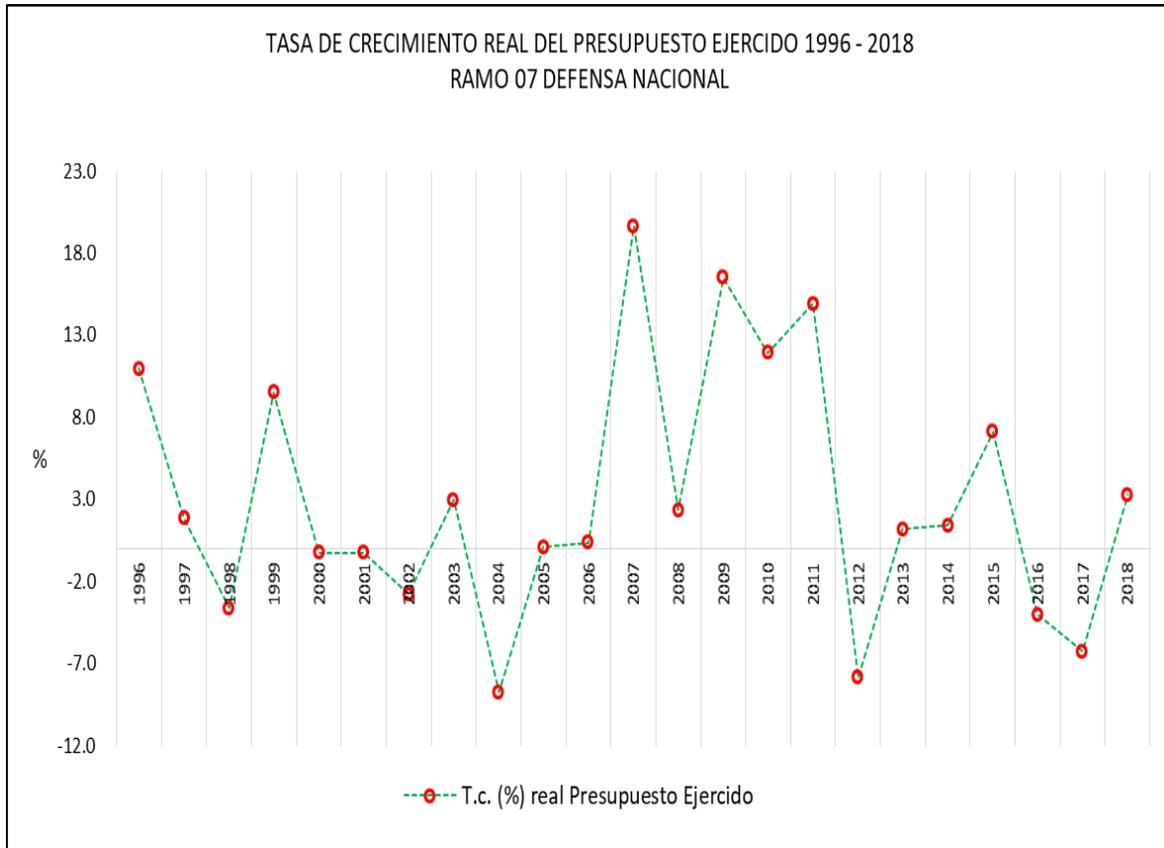
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años (1995 - 2018). <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/>

Notas: *T. c. (%) real* = Tasa de crecimiento porcentual real; n.d. = No disponible.

Por otra parte, aunque no es un patrón que se observe para todos los años de la serie 1995 – 2018, es posible identificar que cuando se presentan tasas de crecimiento positivas más grandes dentro de cada período sexenal, esos

incrementos están compuestos en mayor parte por incrementos dramáticos de la tasa de crecimiento del gasto de inversión; esto es así para los años 1999, 2007, 2009 – 2011 y 2015.

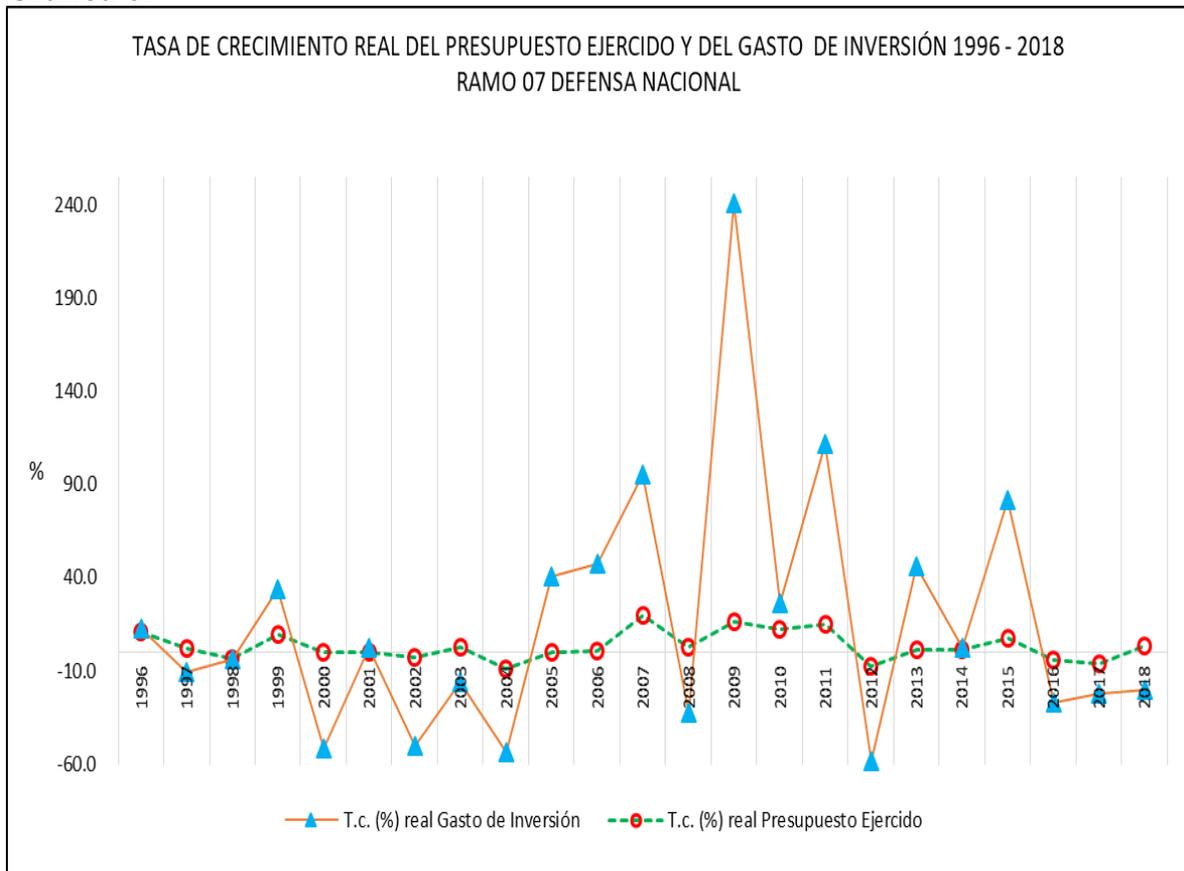
Gráfica 2.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Cuadro 4, Capítulo 3, p. 81.

Sin embargo esta relación es totalmente inversa para algunos años de la serie, por ejemplo, para 1996, donde la tasa de crecimiento del presupuesto ejercido fue de 10.94%, y la tasa de crecimiento del gasto de inversión fue solamente de 1.28%.

Gráfica 3.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Cuadro 4, Capítulo 3, p.81.

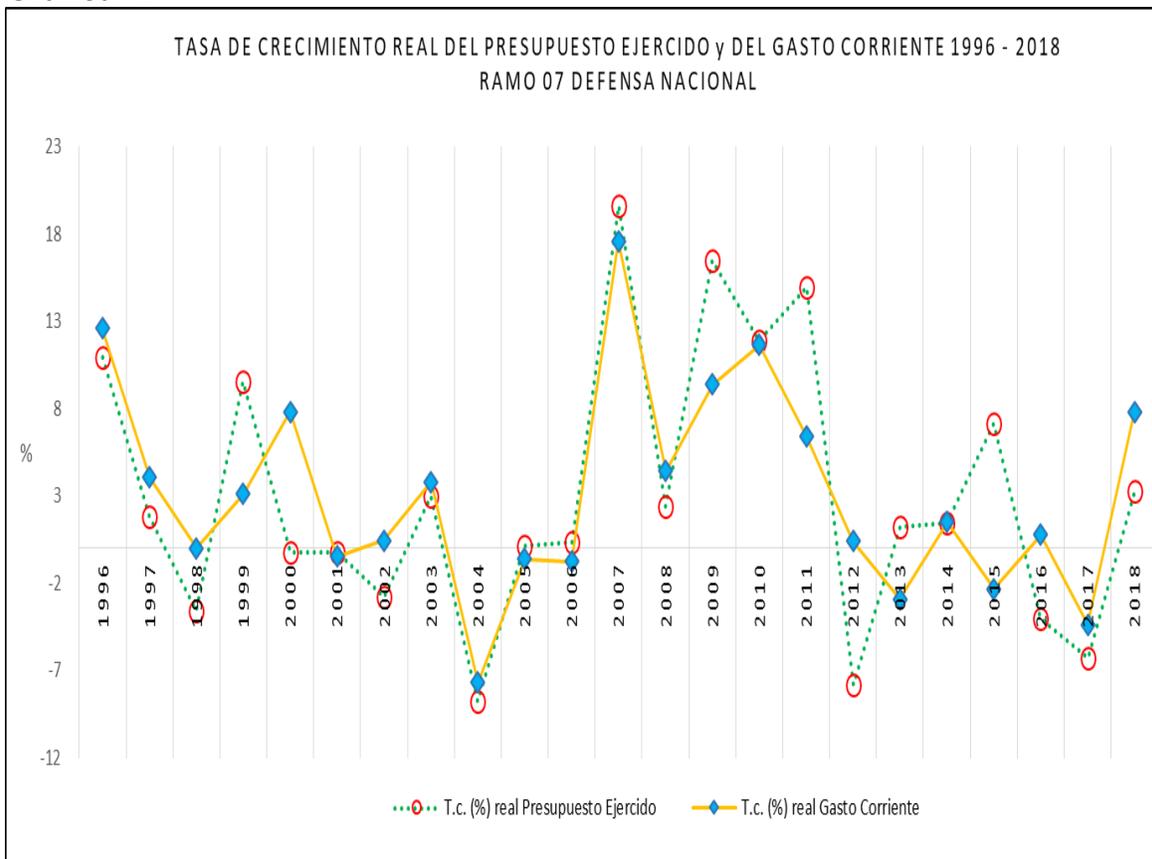
Adicionalmente, en algunos años, la tasa de crecimiento del presupuesto ejercido es muy pequeña, por debajo del 1.0% y al mismo tiempo la tasa de crecimiento del gasto de inversión muestra incrementos abruptos, como en los años 2005 y 2006, con tasas de 40.26% y 47.08% respectivamente. Algo similar se presentó en el año 2013, en donde la tasa de crecimiento del gasto de inversión fue de 45.04%, mientras que el presupuesto ejercido se incrementó en 1.19%.

En resumen, no se puede identificar un patrón de comportamiento en la tasa de cambio del gasto de inversión en relación con los incrementos del presupuesto ejercido total; algo que llama la atención es que una vez que se incrementa abruptamente el gasto de inversión, al siguiente año se da un decremento en

términos absolutos, incluso, mostrando en varios años tasas de crecimiento negativas, como en los años 2000, 2008, 2012 y 2016.

En relación al gasto corriente, se puede decir que, de acuerdo a la tasa de crecimiento calculada, presenta un comportamiento más estable en el tiempo, pero tampoco se puede identificar un patrón común entre el gasto ejercido total y el gasto corriente, en la Gráfica 4 se pueden ver las trayectorias de las series señaladas.

Gráfica 4.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Cuadro 4, Capítulo 3, p. 81.

Hay años en los que el gasto ejercido tiene tasas de crecimiento positivas y el gasto corriente tasas negativas, como los años 2013 y 2015; o de forma contraria, el gasto ejercido tiene tasas negativas y el gasto corriente tasas positivas, como en el año 2000; en la Gráfica 4 se puede ver que en algunos años estas dos series tienen una

relación directa, y en otros años una relación inversa. En resumen, se puede decir que tampoco se observa un patrón de comportamiento en la relación entre el gasto ejercido y el gasto corriente.

Algo importante a destacar es que nuevamente se observa que en el período 2007 – 2013, las tasas de crecimiento positivas del gasto ejercido estuvieron compuestas por incrementos en ambos tipos de gasto, esto fue así en cuatro de los seis años del período señalado (2007 y 2009 – 2011) como se observa en el Cuadro 5; de tal forma que el período de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa es el sexenio con tasas de crecimiento reales acumuladas positivas para los dos tipos de gasto; esto también es así para el siguiente período sexenal 2013 – 2018, pero en una magnitud menor.

Cuadro 5.

TASA DE CRECIMIENTO ACUMULADA REAL DEL PRESUPUESTO EJERCIDO POR TIPO DE GASTO 1995 - 2018			
RAMO 07 DEFENSA NACIONAL			
	PRESUPUESTO EJERCIDO	GASTO CORRIENTE	GASTO DE INVERSIÓN
PERÍODO	<i>T.c. (%) real</i>	<i>T.c. (%) real</i>	<i>T.c. (%) real</i>
1995 - 2000	18.44	27.57	-38.59
2001 - 2006	-8.36	-5.31	-21.41
2007 - 2012	57.51	49.89	325.71
2013 - 2018	2.76	0.47	57.53
1995 - 2018	70.35	72.62	323.24

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años (1995 - 2018).
https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica
 Notas: *T. c. (%) real* = Tasa de crecimiento porcentual real.

Adicionalmente, en el Cuadro 5 se observa que en los otros períodos sexenales que integran la serie 1995 – 2018, la tasa de crecimiento acumulada real del gasto de inversión es negativa (1995 – 2000 y 2001 – 2006). Además de esto, es notorio que en el período 2001 – 2006, el gasto ejercido, corriente y de inversión; presentan tasas negativas.

Finalmente, la tasa de crecimiento real acumulada de la serie 1995 – 2018 del gasto ejercido y por tipo de gasto es positiva, destacando que el gasto de inversión se incrementó en más de cuatro veces al gasto corriente.

Como se mencionó al inicio de este apartado, varios especialistas sobre fuerzas armadas en México mencionan que el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos operan con equipo obsoleto y rezagado, debido a que no se destinan los recursos suficientes al gasto de inversión, y por lo tanto al equipamiento de las tropas. En este apartado se ha mostrado que si bien es cierto que el gasto corriente del presupuesto ejercido es mayor en todos los años del período 1995 – 2018, el cálculo de las tasas de crecimiento del gasto ejercido por tipo de gasto, muestra que los incrementos más sustanciales se han dado, sin lugar a dudas, en el gasto de inversión, destacando el sexenio 2007 – 2012, en el cual la tasa de crecimiento acumulada del período del gasto de inversión fue de alrededor de 300%, más o menos 6.5 veces más que el incremento del gasto corriente.

Algo similar sucedió en el siguiente período sexenal 2013 – 2018, en el que el incremento del gasto de inversión fue de 57.53%, mientras que el incremento del gasto corriente fue de 0.47% en términos reales. Con los datos anteriores se puede tener mayor precisión en el análisis sobre el uso que la Secretaría de la Defensa Nacional hace de su presupuesto, ya que se observa que hay esfuerzos importantes por mejorar los niveles de inversión, los cuales no sólo se centran en el equipamiento y compra de armas, sino en los gastos que mejoran la capacidad operativa y de respuesta del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, lo cual implica, también, que se haga la adquisición de sistemas de inteligencia y se capacite de mejor forma a sus soldados, como a los oficiales que ejercen el mando.

3.2 Presupuesto Ejercido por Programas Presupuestales de la Secretaría de la Defensa Nacional 2007 - 2018

En esta sección se mostrará cómo estuvo integrada la estructura programática de la Secretaría de la Defensa Nacional en el período 2013 – 2018, nuevamente en comparación al período anterior 2007 – 2012; posteriormente se verá cómo se distribuyó el presupuesto ejercido en cada uno de estos programas y se tratará de identificar los programas que, de acuerdo a la proporción de gasto, parecen ser los más relevantes; finalmente el análisis se concentrará en los cambios que tuvieron estos programas en el tiempo, para ello se hará referencia a los años en donde se identificaron los cambios más fuertes (representativos) dentro de los periodos de estudio.

Para simplificar la presentación de la información, se utilizarán de forma agrupada los programas presupuestales vigentes durante los períodos señalados, haciendo referencia a las fuentes de donde se tomó la información para la integración de la estructura programática mostrada en este apartado.

3.2.1 Estructura Programática del Presupuesto Ejercido de la Secretaría de la Defensa Nacional 2007 - 2018

El periodo que es de importancia para esta investigación es el que corresponde al de la Administración Pública Federal de 2013 a 2018; sin embargo, es necesario tomar como referencia un periodo anterior para poder observar si existen algunas continuidades y rupturas con periodos presidenciales previos.

En este caso, se tomará como referencia comparativa, el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, es decir, el periodo 2007 – 2012; nuevamente esto tiene como intención, mostrar en un primer momento, si existen continuidades en la estructura programática en el tiempo; y con esto tener una visión general sobre los objetivos de política pública que se han perseguido con dichos programas.

Para hacer un seguimiento de los programas presupuestales que formaron parte de la estructura presupuestal de los dos períodos a comparar, se utilizó para cada uno, la última estructura programática que fue utilizada en el Presupuesto de Egresos de la Federación del último año de cada una de las administraciones de gobierno tanto de Felipe Calderón Hinojosa, año 2012, como de Enrique Peña Nieto, año 2018.

Posteriormente, se trataron de identificar los programas presupuestales que en años previos estaban vigentes, y cuáles de ellos no existieron en los años intermedios e iniciales de los dos respectivos períodos sexenales. De esta forma, se construyó una única estructura programática del período 2007 – 2012 que está integrada por veinticinco programas presupuestales, de este total de programas se realizó el seguimiento dentro del período sexenal para conocer cuáles programas estuvieron vigentes en cada uno de los años del período. El cuadro 6 muestra el seguimiento de los programas presupuestales.

Cuadro 6.

**ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA INTEGRADA 2007 - 2012
RAMO 07 DEFENSA NACIONAL**

MODALIDAD	PROGRAMA PRESUPUESTARIO (PP)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(A) R001	Producción de equipo e infraestructura militares	•	•	•	•	•	•
(A) R002	Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional	•	•	•	•	•	•
(A) R003	Acciones de vigilancia en el territorio nacional	•	•	•	•	•	•
(A) R004	Programa Nacional de Seguridad Pública	○	○	•	•	•	•
(A) R005	Procuración de justicia	•	•	•	•	•	○
(A) R006	Impartición de Justicia Militar	•	•	•	•	•	○
(A) R007	Profesionalización de los recursos humanos del Ejército y F. A. (Educación Media Superior)	•	•	•	•	•	○
(A) R008	Profesionalización de los recursos humanos del Ejército y F. A. (Educación Superior)	•	•	•	•	•	○
(A) R009	Servicios de salud al personal militar y sus derechohabientes	•	•	•	•	•	•
(A) R010	Programa de Emergencias Radiológicas Externo (P.E.R.E.)	○	○	•	•	•	•
(A) R015	Producción de árboles en viveros forestales y reforestación	•	•	•	•	•	•
A017	Derechos Humanos	○	○	○	•	•	•
A018	Diseño, producción y mantenimiento de vestuario y equipo militar	○	○	○	○	•	•
A019	Conservación y mantenimiento de la infraestructura y maquinaria militar	○	○	○	○	•	•
A020	Programa de justicia militar	○	○	○	○	○	•
A021	Sistema educativo militar	○	○	○	○	○	•
A022	Investigación y desarrollo militar en coordinación con universidades públicas	○	○	○	○	○	•
R900	Capacitación y sensibilización para efectivos en perspectiva de género	○	•	•	•	•	•
R016	Programa de becas para los hijos del personal de las FF AA en activo	○	○	•	•	•	•
R017	Programa de becas de nivel secundaria para los hijos del personal de las FF AA en activo	○	○	○	○	•	•
R018*	Fideicomiso de apoyo a deudos de militares fallecidos en actos del servicio de alto riesgo	○	○	○	○	○	•
K014	Otros proyectos de infraestructura social	•	•	•	•	•	•
K019	Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional	•	•	•	•	•	•
K026	Otros Proyectos	•	•	•	○	○	○
M001	Actividades de apoyo administrativo	•	•	•	•	•	•

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP, Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012, Junio 2011 y Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Ramo 07 Defensa Nacional de los años 2009, 2010 y 2011. Durante los años 2007, 2008 y 2009 se utilizaba la letra "R" para designar a los programas "Relevantes" de la APF, a partir del año 2010 la letra "R" se cambió por la letra "A", para designar a los programas con la "Función de las Fuerzas Armadas", y la letra "R" se utilizó para designar a los programas llamados "Específicos". (A), aparece para indicar que el programa presupuestal cambió la clave presupuestaria a partir del 2010. El nombre completo del programa presupuestario R018 es "Fideicomiso de apoyo a militares fallecidos o a militares que hayan adquirido una incapacidad en 1/a. categoría en actos del servicio considerados de alto riesgo".

El Cuadro 6 permite ver que del año 2007 al año 2012, la estructura programática tuvo varios cambios, en primer lugar en el año 2007, de los veinticinco programas listados, sólo estaban vigentes trece, de los cuales, sólo siete estuvieron vigentes todo el período, y son los programas R001 “Producción de equipo e infraestructura militares”, R002 “Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional”, R003 “Acciones de vigilancia del territorio nacional”, R009 “Servicios de Salud al personal militar y sus derechohabientes”, A015 “Producción de árboles en viveros forestales y reforestación”, K014 “Otros proyectos de infraestructura social”, K019 “Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional y M001 “Actividades de apoyo administrativo”.

De los trece programas vigentes del año 2007, cuatro programas permanecieron hasta el año 2011, ya que en el año 2012, desaparecen al fusionarse en otros dos programas y cambiar de denominación y clave presupuestaria; los programas son R005 “Procuración de justicia” y R006 “Impartición de Justicia Militar” que se fusionan para convertirse en el programa A020 “Justicia Militar”; y los otros dos programas son R007 y R008, relacionados a la profesionalización de los recursos humanos del Ejército y la Fuerza Aérea con educación a nivel medio superior y superior; y se convierten en el programa A021 “Sistema educativo militar”.

Por otra parte, es importante señalar que en el año 2010 se crea el programa A017 “Derechos Humanos”, en el año 2011 se crea el programa R017 “Programa de Becas a nivel secundaria para los hijos del Personal de las Fuerzas Armadas en activo”, así como los programas A018 “Diseño, producción y mantenimiento de vestuario y equipo militar” y A019 “Conservación y mantenimiento de la infraestructura y maquinaria militar”. Finalmente para el año 2012 se crea el programa R018 “Fideicomiso de apoyo a deudos de militares fallecidos en operaciones de alto riesgo”.

Con estas modificaciones a la estructura programática inicial del año 2007, la Secretaría de la Defensa Nacional termina el período sexenal en el año 2012 con 20 programas presupuestales vigentes. Con estos programas presupuestales del 2012 se integra la estructura programática del año 2013, que se incrementa a veintiseis programas; creándose los programas A012 “Atención médica”, A013 “Otorgamiento de prestaciones socioeconómicas”, K012 “Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social, K027 “Mantenimiento de infraestructura”, K028 “Estudios de Preinversión” y O001 “Actividades de apoyo a la función pública y el buen gobierno”.

El Cuadro 7 muestra la estructura programática integrada del período 2013 – 2018, se listan los veintinueve programas que fueron identificados como vigentes durante el período señalado. De manera general se puede decir que la estructura programática de este período presentó muy pocos cambios, por lo que a partir del año 2015 todos los veintinueve programas se mantuvieron vigentes hasta el final del período, con excepción del programa R017 “Programa de becas de nivel secundaria para los hijos del personal de las Fuerzas Armadas” que estuvo vigente solamente en el año 2013.

Algunos otros cambios de la estructura programática de este período consistieron en la creación en el año 2014 del programa K014 “Otros proyectos de infraestructura social”, y en el año 2015 de la aparición de los programas A024 “Fortalecimiento de las capacidades del Plan DN-III-E” y del programa A025 “Fortalecimiento del sistema de inteligencia militar”. Con estos cambios la estructura programática de la Secretaría de la Defensa Nacional llevó a cabo sus acciones y operaciones durante todo el resto del sexenio de la administración de Enrique Peña Nieto.

Cuadro 7.

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA INTEGRADA 2013 - 2018

RAMO 07 DEFENSA NACIONAL

MODALIDAD	PROGRAMA PRESUPUESTARIO (PP)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
A001	Investigación y desarrollo tecnológico, producción y mantenimiento de armamento	•	•	•	•	•	•
A002	Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional	•	•	•	•	•	•
A003	Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana	•	•	•	•	•	•
A004	Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en apoyo a la Seguridad Pública	•	•	•	•	•	•
A009	Programa de sanidad militar	•	•	•	•	•	•
A010	Programa de Emergencias Radiológicas Externo (P.E.R.E.)	•	•	•	•	•	•
A012	Atención médica	•	•	•	•	•	•
A013	Otorgamiento de prestaciones socioeconómicas	•	•	•	•	•	•
A015	Producción de árboles en viveros forestales militares	•	•	•	•	•	•
A017	Derechos humanos	•	•	•	•	•	•
A018	Investigación, desarrollo y producción de vestuario y equipo militar	•	•	•	•	•	•
A019	Mantenimiento y conservación de la infraestructura militar y maquinaria pesada	•	•	•	•	•	•
A020	Programa de justicia militar	•	•	•	•	•	•
A021	Sistema educativo militar	•	•	•	•	•	•
A022	Investigación y desarrollo militar en coordinación con universidades públicas	○	•	•	•	•	•
A023	Salud y producción animal	○	•	•	•	•	•
A024	Fortalecimiento de las Capacidades del Plan DN-III-E	○	○	•	•	•	•
A025	Fortalecimiento del sistema de inteligencia militar	○	○	•	•	•	•
A900	Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN	•	•	•	•	•	•
R016	Programa de becas para los hijos del personal de las Fuerzas Armadas en activo	•	•	•	•	•	•
R017	Programa de becas de nivel secundaria para los hijos del personal de las FF AA	•	○	○	○	○	○
R018*	Fideicomiso de apoyo a deudos de militares fallecidos en actos del servicio de alto riesgo	•	•	•	•	•	•
K012	Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social	•	•	•	•	•	•
K014	Otros proyectos de infraestructura social	○	•	•	•	•	•
K019	Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional	•	•	•	•	•	•
K027	Mantenimiento de infraestructura	•	•	•	•	•	•
K028	Estudios de Preinversión	•	•	•	•	•	•
M001	Actividades de apoyo administrativo	•	•	•	•	•	•
O001	Actividades de apoyo a la función pública y el buen gobierno	•	•	•	•	•	•

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP, Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2018, Junio 2017, pp. 9- 12; y Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Ramo 07 Defensa Nacional de los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. de

Notas: ○ = No existe este programa para este año fiscal. • = Existe este programa para este año fiscal. R018* el nombre completo del programa presupuestario R018 es: "Fideicomiso de apoyo a deudos de militares o a militares que hayan adquirido una incapacidad en 1/a. categoría en actos del servicio considerados de alto riesgo.

Es importante mencionar que las prioridades que se establecieron tanto en el Plan de Desarrollo Nacional, como en el Plan Sectorial de Defensa Nacional del período 2007 - 2012 se reflejaron en las modificaciones a la estructura programática del presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional durante ese período.

Estos cambios muestran, principalmente, que hubo una mayor atención en los aspectos relacionados con el trato de los recursos humanos, tal como se estableció en el Objetivo sectorial 1, “proporcionar una atención prioritaria a los recursos humanos, como pilar fundamental de nuestra institución”; para lograr esto se mantuvieron vigentes los programas A(R009) “Servicios de salud al personal militar y sus derechohabientes”, además de los programas A(R007), A(R008) que se encargan de la profesionalización del personal del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos. Adicionalmente, se crearon algunos programas que pueden entenderse como prestaciones laborales para el personal en activo, como los programas R016 y R017, que tienen como objetivo otorgar becas de estudio a los hijos del personal militar.

Otro de los programas que se relacionan al Objetivo sectorial 1, son los que atienden asuntos relacionados a la igualdad de género dentro del Ejército y la Fuerza Aérea, por lo que en el año 2008, se creó el programa R900 “Capacitación y sensibilización para efectivos en perspectiva de género”, este programa se mantuvo durante los siguientes cuatro años del período sexenal. Otro programa que se creó para fortalecer el trato de los recursos humanos del Ejército Mexicano, fue el programa R018 “Fideicomiso de apoyo a deudos de militares fallecidos o a militares que hayan adquirido una incapacidad en 1/a. categoría en actos del servicio considerados de alto riesgo”; este programa se creó al final de período sexenal, en el año 2012, y después se mantuvo durante todo el sexenio siguiente; es importante mencionar que este programa se crea como una forma de reconocer el esfuerzo de aquellos miembros del Ejército y la Fuerza Aérea que cumplieron con su deber en el

fortalecimiento de la seguridad interior, por medio del combate a los grupos delictivos y el narcotráfico.

En relación a los objetivos sectoriales 2, 3 y 4 (Plan Sectorial del 2007 – 2012), que buscan mejorar la eficiencia operativa del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, así como garantizar la defensa nacional y seguridad interior del país; se puede decir que uno de los programas más importantes durante el período fue el (A)R003, que inicialmente se denominaba “Acciones de vigilancia en el territorio nacional”, y posteriormente cambia de nombre a “Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana”; ya que dentro del objetivo sectorial 3, se establece la estrategia siguiente:

Estrategia 3.3. Fortalecer la cobertura de vigilancia del espacio aéreo nacional y la capacidad de reacción ante eventos que afectan la seguridad de la población e integridad del territorio nacional.

Con este programa se buscaba obtener tanto el objetivo sectorial 2, como el 3, y adicionalmente, también el objetivo 4, que se enfocaba a “*apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al estado de derecho*”; para alcanzar este último objetivo, se crea en el año 2009 el programa A004 “Programa Nacional de Seguridad Pública”, que posteriormente cambia de nombre a “Programa de Seguridad Pública de la Secretaría de la Defensa Nacional” y que se mantiene vigente hasta el final del sexenio, en el año 2012.

Llama la atención que los programas presupuestales A(R003) y A004 se interrelacionan, debido a que algunas acciones del programa de vigilancia del territorio nacional A(R003), finalmente también contribuyen a la seguridad pública, o seguridad interior; este tipo de aspectos ya se habían planteado en los capítulos anteriores, pero en sus dimensiones teóricas, conceptuales y normativas: se había mencionado que la defensa nacional es un bien público que una vez producido es difícil excluir su uso o goce, mientras que veíamos que a nivel normativo, dentro de

los propios Planes de Desarrollo, así como en los Planes Sectoriales, algunas líneas de acción y estrategias atendían de forma paralela a los objetivos de defensa exterior como seguridad interior; esto también puede explicarse por la naturaleza de las amenazas y riesgos que enfrenta el Estado mexicano y que son de índole transnacional, como el tráfico de drogas, personas, armas, etc.

Ahora bien, como se mencionó antes, en este mismo apartado, la estructura programática presupuestal de la SEDENA para el período 2012 – 2018 retomó la estructura modificada del período anterior, y con ella comenzaron sus acciones, las cuales se llevaron a cabo con algunas modificaciones menores, pero sí con una mayor permanencia de los programas presupuestales, de tal forma que a partir del año 2015 terminan los cambios a la estructura, y se mantiene ésta hasta el final del período.

Como se mencionó en el Capítulo 2, en el apartado sobre el Plan de Desarrollo Nacional 2013 – 2018, la primera meta a lograr en el sexenio de Enrique Peña Nieto era lograr un “México en Paz”, por lo tanto, al igual que en el período anterior, 2007 – 2012, uno de los primeros asuntos públicos a atender era la contención de la violencia y la inseguridad del país; para ello, se establecieron cinco estrategias, y como se recordará, dos de esas estrategias se concentraban en fortalecer las capacidades de respuesta operativa de las fuerzas armadas (Estrategia 1.2.4.), y en modernizar los procesos, el sistema y la infraestructura institucional de las fuerzas armadas (Estrategia 1.2.5.).

Estas estrategias son similares a las que integraban el Eje 1 de política pública del período sexenal anterior 2007 – 2012, en específico en el rubro de seguridad nacional, bajo la estrategia de defensa de la soberanía y la integridad del territorio;

y sobre todo, con la definición del objetivo 13, que concretamente se establecía como⁷³:

Objetivo 13. Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés

Por lo anterior, se puede decir que la estructura programática del sexenio de Enrique Peña Nieto reflejó las mismas prioridades de la política pública de defensa, es decir, concentrar las acciones de las fuerzas armadas no sólo en la seguridad nacional, sino también en la seguridad interior, pero con una visión más clara de las diferencias entre la defensa nacional y la seguridad interior.

De tal forma que en el Plan Sectorial de Defensa Nacional 2013 – 2018 se especificaron cuatro aspectos fundamentales a atender en el sexenio; de los cuales tres de ellos son similares a las del período anterior: mejorar los recursos materiales, fortalecer la educación y adiestramiento militar y elevar la calidad de vida del personal militar; el cuarto aspecto planteado como prioridad, no se había especificado en el Plan Sectorial previo, este aspecto a desarrollar se concentraba en impulsar reformas legales para actualizar la doctrina militar y desarrollar la innovación, la investigación científica y tecnológica en la Secretaría de la Defensa Nacional.

Como reflejo de las prioridades del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, y para fortalecer los recursos materiales del instituto armado, el programa A001 “Producción de equipo e infraestructura militares” cambió de nombre en el año 2013, para que no solamente se concentrara en la producción de equipo e infraestructura militares, sino que además atendiera aspectos de innovación, investigación y desarrollo tecnológico de armamento; de esta forma, el programa A001 adoptó el nombre de “Investigación y desarrollo tecnológico, producción y mantenimiento de armamento”.

⁷³ Poder Ejecutivo, Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, México, 2007, p. 69.

Otro de los programas que cambió de nombre por las mismas razones que el programa A001, fue el programa A018 “Diseño, producción y mantenimiento de vestuario y equipo militar”, el cual se estableció como: “Investigación, desarrollo y producción de vestuario y equipo militar”. Adicionalmente, en el año 2014 se retomó el programa A022 “Investigación y desarrollo militar en coordinación con universidades públicas”, el cual se había creado en el año 2012, pero en el año 2013 no estuvo vigente. Al respecto, algo que es importante mencionar es que el programa A025 “Fortalecimiento del sistema de inteligencia militar” se crea en el año 2015 y permaneció vigente durante el resto del sexenio; este aspecto, sobre las acciones del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos en asuntos de inteligencia, ya se mencionaba en el Plan Sectorial del sexenio 2007 – 2012⁷⁴, pero es hasta el siguiente sexenio que se crea este programa, para desarrollar las capacidades del personal militar en la formación y capacitación para labores de inteligencia e investigación estratégica; ya que las nuevas amenazas a la seguridad nacional están relacionadas al ciberespacio y la ciberseguridad⁷⁵.

En relación a los recursos humanos del Ejército y la Fuerza Aérea, en el período sexenal 2013 – 2018, la Secretaría de la Defensa Nacional estableció como otro aspecto fundamental a desarrollar en el período: elevar la calidad de vida del personal militar. Como ya se había comentado en párrafos anteriores de este mismo apartado, este es uno de los aspectos que más coincidencias tiene con el período anterior 2007 – 2012, ya que la SEDENA busca mejorar no solamente las remuneraciones salariales, sino también las prestaciones económicas y sociales de todo el personal militar. Aunado a esto, se ha buscado incrementar la igualdad de género no sólo en los aspectos formales del instituto armado, sino también en las prácticas operativas, de trato y de oportunidades; por lo que en el año 2013, el programa R900 deja de llamarse “Capacitación y sensibilización para efectivos en

⁷⁴ Secretaría de la Defensa Nacional, *Plan Sectorial de Defensa Nacional 2007 – 2012*, México, 2007, p. 9.

⁷⁵ Secretaría de la Defensa Nacional, *Plan Sectorial de Defensa Nacional 2013 – 2018*, México, 2013, p. 27.

perspectiva de género”, para adoptar el nombre de “Programa de igualdad entre mujeres y hombres de la Secretaría de la Defensa Nacional”.

Finalmente, es importante mencionar que los aspectos relacionados con las reformas legales y la actualización de la doctrina militar del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos son temas que si bien tienen incidencia en la estructura, filosofía y organización del instituto armado; estas acciones no se enmarcan en algún programa presupuestal, pero sí están poniendo atención en una creciente necesidad de las propias fuerzas armadas de generar cambios internos para modernizar parte del sentido de existencia del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, así como dotarlos de un marco normativo que respalde las crecientes acciones en apoyo a la seguridad pública; además de crear los instrumentos legales, políticos y normativos que definan con claridad la política pública de defensa nacional.

Esto podría parecer que no tiene mucho sentido mencionarlo, cuando se está analizando la estructura programática presupuestal de la SEDENA, pero, al contrario de lo que se pueda pensar, la doctrina militar del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos es el cuerpo filosófico y de valores que le da sustento y sentido de existencia al instituto armado, y por el cual todas sus acciones y misiones operativas se organizan bajo estos preceptos, que a su vez están ligados a los principios de política exterior de México.

Por lo anteriormente dicho, se puede entender que al cambiar el entorno internacional, y afectar al entorno nacional con amenazas mucho más complejas que las que existieron en la época de la posrevolución mexicana, - cuando se creó el Ejército y la Fuerza Aérea que se conoce hoy -, sea más que necesario adecuar y modernizar la organización administrativa y militar, así como la estructura institucional de la SEDENA; la cual finalmente, se refleja en la estructura programática presupuestal.

3.2.2. Evolución del Gasto Ejercido por Programas Presupuestales de la Secretaría de la Defensa Nacional entre los períodos 2007 – 2012 y 2013 - 2018

Una vez conociendo la estructura programática de la Secretaría de la Defensa Nacional se puede hacer un seguimiento de los cambios presupuestales de la estructura programática, con esto, el análisis del gasto ejercido, que se efectuó en el apartado 3.1.2., puede enriquecerse con los cambios que los programas presentaron a nivel presupuestal. En este apartado la información también proviene de distintos documentos del Informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los años de estudio y todas las cifras forman parte del gasto ejercido del Ramo 07 Defensa Nacional, como se mencionó al inicio de este capítulo, los montos presupuestales se transformaron a precios del año 2013; por lo que las tasas de crecimiento que se emplearán en el análisis son reales.

Para iniciar el análisis se mencionarán algunas características generales sobre la distribución presupuestal del gasto ejercido anual entre los programas presupuestales de ambos períodos, y posteriormente se identificarán y señalarán los incrementos o decrementos de los programas presupuestales; adicionalmente, con esta información se tratará de enriquecer el análisis que se desarrolló en el apartado 3.1.2., sobre el presupuesto ejercido por tipo de gasto.

3.2.2.1. Distribución presupuestal del Gasto Ejercido en el período 2007 – 2012

En el Cuadro 8 se muestra la distribución del presupuesto ejercido del Ramo 07 Defensa Nacional entre los programas presupuestales que estuvieron vigentes en cada año del período 2007 – 2013, se utiliza la estructura programática integrada

del apartado anterior (3.2.1.), para simplificar la presentación de la información se han omitido los nombres de los programas presupuestales, pero la clave presupuestaria se mantuvo para poder identificarlos.

Cuadro 8.

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGRAMAS PRESUPUESTALES 2007 - 2012						
RAMO 07 DEFENSA NACIONAL						
<i>(Millones de pesos a precios de 2013)</i>						
AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PPTO EJERCIDO	44,073.69	45,114.74	52,560.07	58,819.79	67,598.79	62,302.54
CLAVE PP	DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL (%)					
(A) R001	7.91	7.75	6.64	6.59	1.45	1.88
(A) R002	56.65	59.00	52.43	53.76	55.83	47.91
(A) R003	14.97	9.27	13.87	10.77	12.51	11.79
(A) R004	o	o	4.83	5.09	4.01	4.51
(A) R005	o	0.54	0.47	0.43	0.42	o
(A) R006	o	0.11	0.11	0.09	0.15	o
(A) R007	1.71	1.52	1.32	1.03	0.83	o
(A) R008	1.27	1.77	1.14	1.47	1.52	o
(A) R009	8.82	8.97	8.89	9.70	8.74	11.60
(A) R010	o	o	0.00	0.00	0.00	0.00
(A) R015	o	0.27	0.23	0.23	0.18	0.23
A017	o	o	o	0.06	0.08	0.10
A018	o	o	o	o	1.64	1.69
A019	o	o	o	o	3.19	3.77
A020	o	o	o	o	o	0.54
A021	o	o	o	o	o	2.31
A022	o	o	o	o	o	0.11
R900	o	0.43	0.38	0.15	0.09	0.09
R016	o	o	0.17	0.40	0.47	0.70
R017	o	o	o	o	0.01	0.04
R018	o	o	o	o	o	0.03
K014	o	0.11	0.07	0.04	0.07	0.08
K019	o	0.81	0.91	0.25	0.75	3.22
K026	o	0.03	0.01	o	o	o
M001	8.66	9.41	8.53	9.94	8.06	9.40

Fuente: Elaboración propia con datos de la Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos (varios años) e Informes de la CHPF del Ramo 07 Defensa Nacional (varios años). <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/>

Notas: o = No existe este programa para este año fiscal, PPTO EJERCIDO = Presupuesto Ejercido, CLAVE PP = Clave del Programa Presupuestal.

En el Cuadro 8 se puede ver que el programa presupuestal con el mayor peso del gasto ejercido es el (A)R002, que corresponde al programa “Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional”, este programa

emplea más del 50% del presupuesto ejercido en todos los años del período 2007 – 2012, a excepción del año 2012, cuando se ubicó en 47.91%.

Los otros programas con mayor peso en la distribución el presupuesto ejercido son el (A)R003 que es el programa “Acciones de vigilancia del territorio nacional”, el programa (A)R001 “Producción de equipo e infraestructura militares”, el (A)R009 “Servicios de salud al personal militar y sus derechohabientes” y el programa M001 “Actividades de apoyo administrativo”; entre estos cinco programas se distribuye la mayoría del presupuesto en un rango del 85 - 90% para todos los años del período 2007 – 2012.

El resto del presupuesto ejercido (10 – 15%) se distribuye en otros programas como (A)R005 “Procuración de justicia”, (A)R006 “Impartición de Justicia Militar”, (A)R015 “Producción de árboles en viveros forestales”, R900 “Capacitación y sensibilización para efectivos en perspectiva de género”, R016 “Programa de becas para los hijos del Personal de las Fuerzas Armadas en activo”, K014 “Otros proyectos de infraestructura social”, K019 “Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional”; el presupuesto para cada uno de estos siete programas es menor al 1% del total ejercido en cada año del período.

Por lo anterior, se puede decir que los programas que absorben la mayor proporción del gasto ejercido, es decir los programas (A)R001, (A)R002, (A)R003, (A)R009 y M001; son los programas que forman la base operativa del Ejército y Fuerza Aérea. De esto se deriva, que el programa (A)R002 “Defensa de la integridad, la independencia , la soberanía del territorio nacional” es el núcleo fundamental del desarrollo de la Secretaría de la Defensa Nacional en relación a sus funciones como garante de la seguridad nacional.

Para tener mayor claridad en lo que se ha expuesto en los párrafos anteriores, es importante estudiar las variaciones de los montos presupuestales de los programas durante el período 2007 – 2012; para ello, el Cuadro 9 muestra las tasas de crecimiento anuales reales de los programas presupuestales vigentes y las tasas de crecimiento acumuladas de cada programa del período.

Cuadro 9

TASA DE CRECIMIENTO REAL ANUAL Y ACUMULADA DEL PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGRAMAS PRESUPUESTALES 2007 - 2012						
RAMO 07 DEFENSA NACIONAL						
PERIODO	2007 - 2008	2008 - 2009	2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2007 - 2012
TASAS DE CRECIMIENTO (%)						
PPTO EJERCIDO	2.36	16.50	11.91	14.93	-7.83	37.87
(A) R001	0.26	-0.14	11.05	-74.71	19.62	-43.93
(A) R002	6.60	3.54	14.73	19.36	-20.91	23.32
(A) R003	-36.61	74.24	-13.06	33.52	-13.15	44.94
(A) R004	o	n.d.	17.92	-9.45	3.81	12.27
(A) R005	n.d.	1.54	2.34	9.92	o	13.80
(A) R006	n.d.	10.38	-6.78	88.45	o	92.05
(A) R007	-9.55	1.67	-12.90	-7.35	o	-28.13
(A) R008	42.72	-24.93	43.59	19.17	o	80.55
(A) R009	4.16	15.43	22.09	3.61	22.29	67.57
(A) R010	o	n.d.	-31.80	16.59	11.48	-3.73
(A) R015	n.d.	-3.40	14.85	-10.16	18.66	19.95
A017	o	o	n.d.	49.06	9.59	58.66
A018	o	o	o	n.d.	-5.05	-5.05
A019	o	o	o	n.d.	9.03	9.03
A020	o	o	o	o	100.00	100.00
A021	o	o	o	o	100.00	100.00
A022	o	o	o	o	100.00	100.00
R900	n.d.	2.49	-57.19	-26.68	-7.95	-89.33
R016	o	n.d.	166.82	36.02	36.13	238.97
R017	o	o	o	n.d.	447.68	447.68
R018	o	o	o	o	100.00	100.00
K014	n.d.	-29.14	-22.96	79.03	1.46	28.39
K019	n.d.	30.56	-69.56	247.05	296.63	504.68
K026	n.d.	-56.01	o	o	n.d.	-56.01
M001	11.21	5.63	30.43	-6.85	7.44	47.85

Fuente: Elaboración propia con datos de la Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos (varios años) e Informes de la CHPF del Ramo 07 Defensa Nacional (varios años). <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/>. Los cálculos fueron realizados con cifras a millones de pesos a precios de 1993.

Notas: o = No existe este programa para este año fiscal, CLAVE PP = Clave del Programa Presupuestal, PPTO = Presupuesto.

Con las tasas de crecimiento que se han calculado para cada uno de los programas presupuestales del gasto ejercido del Ramo 07 Defensa Nacional, se puede tener mayor precisión en el análisis, ya que esto permite cuantificar la magnitud de las variaciones en el tiempo y realizar comparaciones más específicas, ya que el gasto ejercido aquí se observa a nivel desagregado.

Como se había mencionado en el apartado 3.1.1., dentro del período sexenal de Felipe Calderón Hinojosa, los años donde se presentaron las tasas de crecimiento reales más altas fueron los años 2009 (16.50%) y 2011 (14.93%); en el Cuadro 9, se puede ver con claridad la conformación de esas tasas de crecimiento agregadas del gasto ejercido para cada año. De esta forma, en el año 2009, el mayor incremento en términos reales se registró en el programa (A)R003 “Acciones de vigilancia en el territorio nacional” con una tasa del 74.24%, seguido del programa K019 “Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional” con un incremento del 30.56% y en menor medida, los programas (A)R009 “Servicios de salud al personal militar y sus derechohabientes” y el (A)R006 “Impartición de Justicia Militar” con incrementos de 15.43% y 10.38%, respectivamente.

Para el año 2011, donde se registró un incremento del gasto ejercido del 14.93% con respecto al año 2010, el programa que presentó la tasa de crecimiento más alta fue el K019 “Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional”, con un incremento del 247.05%. Los otros programas que se incrementaron sustancialmente fueron el (A)R006 “Impartición de Justicia Militar” con una tasa de 88.45%, A017 “Derechos humanos” con una variación positiva del 49.06% y el programa R016 “Programa de Becas para los hijos del personal de las Fuerzas Armadas en activo” con una tasa positiva del 49.06%.

Para el año 2012, aunque se registró una tasa de crecimiento negativa del gasto ejercido en (-7.83%), es importante mencionar que los programas R017 “Programa de Becas de nivel secundaria para los hijos del personal de las Fuerzas Armadas en activo” presentó un incremento del 447.68%, y el programa K019 “Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional”, registró un incremento casi del 300%; estas variaciones positivas contrastan fuertemente con la reducciones que en términos reales presentaron dos de los programas que forman parte del conjunto de misiones fundamentales del Ejército y la Fuerza Aérea, que son el (A)R002 “Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional” y el (A)R003 “Acciones de vigilancia del territorio nacional”, con tasas negativas de (-20.01%) y (-13.15%), respectivamente.

Ahora bien, estas variaciones tanto negativas y positivas dentro del período 2007 – 2012, son más contundentes, en algunos casos, cuando se observan las tasas de crecimiento acumuladas de los propios programas para todo el período; por ejemplo para el programa K019 “Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional”, el cual registró una tasa acumulada real del 504.68%. Esto refuerza el análisis del apartado 3.1.2., en donde se mostró que el gasto de inversión fue sustancialmente mayor en el período sexenal de Felipe Calderón Hinojosa.

Contrastantemente, los programas que forman parte del núcleo central operativo de la Secretaría de la Defensa Nacional, los programas (A)R002 “Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional” y el (A)R003 “Acciones de vigilancia del territorio nacional”, presentaron, comparativamente, tasas acumuladas mucho menores, de 23.32% y de 44.94%, respectivamente.

Esto podría estar indicando que, la primera misión general del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, “defender la integridad, independencia y soberanía de la nación”,

no tuvo la relevancia que se pretendía que tuviera dentro del Plan de Desarrollo Nacional 2007 – 2012, sino que más bien, en el programa (A)R003 “Acciones de vigilancia del territorio nacional”, se concentraron las acciones para apoyar las labores de seguridad interior, enfocadas en el combate al narcotráfico y a los grupos delictivos; es por eso que la tasa de crecimiento del programa (A)R004, tuvo una tasa acumulada de crecimiento en el período de 12.27%, y tuvo una proporción muy baja del presupuesto ejercido en un rango de 4.0 – 5.0%; mientras que el programa (A)R003 tuvo la segunda proporción mayor en el presupuesto del período, en un rango del 9% al 15%.

Adicionalmente, se puede decir que para este período (2007 – 2012), hubieron otros programas que obtuvieron tasas de crecimiento comparativamente mayores, y que no forman parte del núcleo central de programas para la operación del Ejército y la Fuerza Aérea, uno de ellos fue el programa R016, que tuvo una tasa acumulada casi del 240%, dicho programa se concentra en otorgar becas de estudio a los hijos del personal militar en activo.

Otros de los programas que mostraron cambios positivos altos fueron el programa (A)R006, relativo a la impartición de la justicia militar, con una tasa del 92.05%; el programa (A)R009, con una tasa del 67.57%, y que atiende asuntos relacionados a los servicios de salud del personal militar y a sus derechohabientes; además del programa (A)R008 “Profesionalización de los recursos humanos del Ejército y la Fuerza Aérea en el nivel de educación superior”, que presentó una tasa acumulada real del 80.55%.

Es importante mencionar que el programa (A)R004, que se llamó durante este período como “Programa Nacional de Seguridad Pública”, registró una tasa acumulada real sólo del 12.27%. Esta cifra contrasta notoriamente con lo que muchos analistas de las fuerzas armadas de México han mencionado

reiteradamente sobre la mayor participación del Ejército y la Fuerza Aérea en labores de seguridad pública.

Los datos y los cálculos que se han obtenido para esta investigación, no muestran, al menos para este período, que el programa (A)R004 “Programa Nacional de Seguridad Pública”, haya sufrido incrementos dramáticos; más bien se observaron mayores incrementos en el programa (A)R003 (44.94%) que al inicio del período tenía por nombre “Acciones de vigilancia del territorio nacional” y posteriormente, en el año 2012, cambia al nombre de “Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana”.

Para completar el análisis que se ha esbozado en este apartado, los siguientes párrafos se concentrarán en mostrar la distribución del gasto ejercido por programas en el período 2013 – 2018.

3.2.2.2. Distribución presupuestal del Gasto Ejercido en el período 2013 – 2018

En el Cuadro 10 se muestra el listado de los programas presupuestales que estuvieron vigentes en el período sexenal de Enrique Peña Nieto (2013 – 2018), y se indica la distribución del gasto ejercido entre cada uno de los programas.

Como se había mencionado en el apartado 3.2.1, el número de programas presupuestales del Ramo 07 Defensa Nacional se incrementó del período 2007 – 2012 al período 2013 – 2018, permaneciendo vigentes veintinueve programas, aunque a varios de ellos no se les asignó presupuesto para ninguno de los años del período sexenal; dichos programas son los siguientes: A012 “Atención médica”,

Cuadro 10.

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGRAMAS PRESUPUESTALES 2013 - 2018						
RAMO 07 DEFENSA NACIONAL						
<i>(Millones de pesos a precios de 2013)</i>						
AÑO	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PPTO EJERCIDO	63,046.70	63,950.22	68,511.07	65,755.73	61,640.27	63,665.66
CLAVE PP	DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL (%)					
A001	3.03	1.70	1.50	1.84	1.58	1.45
A002	50.30	45.48	44.25	45.44	46.41	43.79
A003	10.71	16.26	15.47	14.58	13.59	13.20
A004	4.70	5.67	6.75	8.18	8.40	10.08
A009	9.30	8.55	8.00	8.60	9.54	9.45
A010	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
A012	o	o	o	o	o	o
A013	o	o	o	o	o	o
A015	0.42	0.43	0.26	0.29	0.18	0.16
A017	0.08	0.06	0.05	0.05	0.07	0.05
A018	2.57	2.62	2.45	2.00	2.01	2.36
A019	3.51	3.23	2.98	3.02	3.05	3.06
A020	0.49	0.48	0.77	0.48	0.46	0.45
A021	2.77	2.30	2.49	2.83	2.37	2.10
A022	0.17	0.15	0.13	0.11	0.11	0.09
A023	o	o	0.00	0.02	0.02	0.09
A024	o	o	o	0.00	o	o
A025	o	o	0.68	o	0.25	0.23
A900	0.09	0.07	0.06	0.04	0.04	0.04
R016	0.88	1.01	1.10	1.24	1.41	1.44
R017	0.05	o	o	o	o	o
R018	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02
R019	o	o	o	o	o	0.00
K012	o	o	o	o	o	o
K014	0.07	0.08	0.09	0.10	0.11	0.09
K019	2.42	3.34	4.88	3.05	2.32	3.12
K027	o	o	o	o	o	o
K028	o	o	o	o	o	o
M001	8.41	8.53	8.05	8.10	8.07	8.72
O001	o	o	o	o	o	o

Fuente: Elaboración propia con datos de la Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos (varios años) e Informes de la CHPF del Ramo 07 Defensa Nacional (varios años). <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/>.

Notas: o = No existe este programa para este año fiscal, PPTO EJERCIDO = Presupuesto Ejercido, CLAVE PP = Clave del Programa Presupuestal.

A013 “Otorgamiento de prestaciones socioeconómicas”, A023 “Salud y producción animal”, K012 “Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social”, K027 “Mantenimiento de infraestructura”, K028 “Estudios de preinversión” y O001 “Actividades de apoyo a la función pública y el buen gobierno”.

De lo anteriormente dicho, se tiene que la Secretaría de la Defensa Nacional mantuvo sólo veintitrés programas presupuestales con los que llevó a cabo sus funciones. De esta forma, se observa que, al igual que en el período 2007 – 2012, son cinco los programas que utilizan la mayor proporción del gasto ejercido total en un rango del 83 - 86%. Estos programas son los mismos que se habían identificado para el período previo, y son los siguientes: A002 “Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional”, A003 “Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana”, A004 “Programa de la Secretaria de la Defensa Nacional en apoyo a la Seguridad Pública”, A009 “Programa de Sanidad Militar” y el M001 “Actividades de apoyo administrativo”.

Nuevamente, se observa que hay otro conjunto de programas que tienen una menor proporción del gasto ejercido para cada uno de los años en un rango del 2% – 5%, y son los programas A018 “Investigación, desarrollo y producción de vestuario y equipo militar”, A019 “Mantenimiento y conservación de la infraestructura militar y maquinaria pesada”, A021 “Sistema educativo militar”, K019 “Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional”.

El resto de los programas, es decir, catorce, tuvieron cada uno de ellos una proporción igual o menor al 1% del presupuesto ejercido. Con la información contenida en el Cuadro 11, se pueden conocer los cambios presupuestales de cada programa y conocer la evolución de los programas durante el período 2013 – 2018.

De esta forma, se muestran las tasas de crecimiento reales anuales del gasto ejercido por programas presupuestales, y nuevamente se presenta en la última columna derecha, la tasa de crecimiento acumulada del período.

Cuadro 11.

TASA DE CRECIMIENTO REAL ANUAL Y ACUMULADA DEL PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGRAMAS PRESUPUESTALES						
2013 - 2018						
RAMO 07 DEFENSA NACIONAL						
PERIODO	2013 - 2014	2014 - 2015	2015 - 2016	2016 - 2017	2017 - 2018	2013 - 2018
TASAS DE CRECIMIENTO (%)						
PPTO EJERCIDO	1.43	7.13	-4.02	-6.26	3.29	1.57
A001	-43.06	-5.60	17.65	-19.67	-4.75	-55.44
A002	-8.29	4.26	-1.44	-4.26	-2.56	-12.29
A003	54.00	1.96	-9.54	-12.62	0.28	34.08
A004	22.51	27.53	16.20	-3.73	23.94	86.45
A009	-6.76	0.21	3.11	4.10	2.25	2.91
A010	-12.28	-2.61	-11.77	-6.33	-4.85	-37.84
A012	o	o	o	o	o	o
A013	o	o	o	o	o	o
A015	2.80	-33.46	5.92	-43.41	-4.38	-72.53
A017	-29.36	-5.99	-5.24	39.12	-32.89	-34.35
A018	3.45	0.19	-21.85	-5.67	21.40	-2.48
A019	-6.44	-1.37	-2.53	-5.42	3.47	-12.29
A020	-1.68	72.17	-39.48	-11.54	1.97	21.45
A021	-15.76	16.07	9.28	-21.76	-8.24	-20.41
A022	-10.39	-3.92	-18.53	-10.00	-9.36	-52.20
A023	o	o	421.78	36.11	299.24	757.13
A024	o	o	o	o	o	o
A025	o	o	o	o	-5.27	-5.27
A900	-19.89	-13.00	-26.49	-17.28	5.77	-70.89
R016	17.28	16.26	7.69	6.89	5.71	53.83
R017	o	o	o	o	o	o
R018	-4.24	-2.71	-5.09	-6.33	-5.03	-23.40
R019	o	o	o	o	o	o
K012	o	o	o	o	o	o
K014	15.03	13.06	9.03	-1.46	-9.06	26.59
K019	40.02	56.24	-39.92	-28.89	39.18	66.63
K027	o	o	o	o	o	o
K028	o	o	o	o	o	o
M001	2.96	1.07	-3.49	-6.54	11.65	5.65
O001	o	o	o	o	o	o

Fuente: Elaboración propia con datos de la Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos (varios años) e Informes de la CHPF del Ramo 07 Defensa Nacional (varios años). <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/>. Los cálculos fueron realizados con cifras a millones de pesos a precios de 1993.

Notas: o = No existe este programa para este año fiscal, CLAVE PP = Clave del Programa Presupuestal, PPTO = Presupuesto.

Como se había señalado en el apartado 3.1.1., dentro del período sexenal 2013 – 2018, sólo se presentaron dos años con tasas de crecimiento relativamente mayores al resto del sexenio, y fueron los años 2015 y 2018, con tasas de crecimiento del presupuesto ejercido del 7.13% y del 3.29%, respectivamente.

Con la información del Cuadro 11, se puede observar que la tasa de crecimiento del 7.13% del presupuesto ejercido en el 2015 estuvo conformada principalmente por incrementos al gasto ejercido en los programas siguientes A020 “Justicia Militar”, el cual alcanzó una tasa de crecimiento del 72.17%, el programa K019 “Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional” con una tasa del 56.24% y el programa A004 “Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en apoyo a la Seguridad Pública”, con una tasa del 27.53%.

En relación a la tasa de crecimiento del presupuesto ejercido del año 2018 (3.29%), nuevamente esta tasa estuvo conformada por incrementos en dos de los mismos programas de la tasa positiva del 2015, es decir, los programas A004 con 23.94%, y el programa K019 con una tasa del 39.18%; además de otros programas, en específico el A018, relacionado a la investigación, desarrollo y producción de vestuario y equipo militar; con un crecimiento del 21.40%, y el programa A023 “Salud y producción animal” con una tasa de 299.24%.

Los demás años del período, el presupuesto ejercido total presentó en dos ocasiones tasas de crecimiento negativas, año 2016 (-4.02%) y año 2017 (-6.26%), así como una tasa de crecimiento menor en el año 2014 (1.43%). De esta manera, de los veintitrés programas vigentes del Ramo 07 en este período, con los datos de la tasa acumulada de la columna de la derecha del Cuadro 11, es claro ver que sólo siete programas alcanzaron tasas de crecimiento positivas, el resto de los programas presentaron tasas acumuladas reales negativas.

Los siete programas con incrementos reales en relación a la tasa de crecimiento acumulada del período fueron, en orden descendente, los siguientes: A023 (757.13%), A004 (86.45%), K019 (66.63%), R016 (53.83%), A003 (34.08%), M001 (5.65%). La tasa de crecimiento más alta corresponde a los asuntos relacionados a

la salud y producción animal, programa A023; y en segundo lugar a los acciones de seguridad pública, programa A004; en el Cuadro 12 se pueden ver estas cifras, en orden descendente, con mayor claridad.

Cuadro 12.

TASA DE CRECIMIENTO ACUMULADA DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTALES CON INCREMENTOS REALES 2013 - 2018		
RAMO 07 DEFENSA NACIONAL		
CLAVE PP	PROGRAMA PRESUPUESTAL	T. c. (%)
A023	Salud y producción animal	757.13
A004	Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en apoyo a la Seguridad Pública	86.45
K019	Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional	66.63
R016	Programa de becas para los hijos del Personal de las Fuerzas Armadas en activo	53.83
A003	Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana.	34.08
M001	Actividades de apoyo administrativo	5.65
A009	Programa de sanidad militar.	2.91

Fuente: Elaboración propia con información extraída del Cuadro 11, Capítulo 3 de esta Tesis.
Notas: CLAVE PP = Clave del Programa Presupuestal, T. c. (%) = Tasa de crecimiento porcentual.

En los programas presupuestales del Cuadro 12, no aparece el programa A002, ya que tuvo una tasa de crecimiento acumulada negativa para el período de (-12.29%); este programa, como se ha mencionado en párrafos anteriores de este capítulo, es el programa que está relacionado directamente a la misión fundamental de la Secretaría de la Defensa Nacional de acuerdo a su Ley Orgánica (Misión número 1, Capítulo 2) y que además utiliza alrededor del 50% al 60% del presupuesto ejercido de la Secretaría de la Defensa Nacional en todos los años de los dos períodos analizados, tanto en el sexenio 2007 – 2012, como en el sexenio 2013 – 2018.

Haciendo un comparativo con los programas con mayores incrementos acumulados reales en el presupuesto ejercido, se tiene que tampoco en el sexenio 2007 – 2012, el programa A002 registró incrementos sustanciales, aunque en este período, sí tuvo una tasa acumulada positiva (23.32%) en el Cuadro 9. En el Cuadro 13, se listan los programas con mayores incrementos reales de dicho período.

Cuadro 13.

**TASA DE CRECIMIENTO ACUMULADA DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTALES CON MAYORES INCREMENTOS REALES
2007 - 2012**

RAMO 07 DEFENSA NACIONAL

CLAVE PP	PROGRAMA PRESUPUESTAL	T. c. (%)
K019	Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional	504.68
R017	Programa de Becas de nivel secundaria para los hijos del Personal FFAA act.	447.68
R016	Programa de Becas para los hijos del Personal de las FFF AA en activo	238.97
(A) R006	Impartición de Justicia Militar	92.05
(A) R008	Profesionalización de los recursos humanos del EyFA (Educación Superior).	80.55
(A) R009	Servicios de salud al personal militar y sus derechohabientes	67.57
A017	Derechos Humanos	58.66
M001	Actividades de apoyo administrativo	47.85
(A) R003	Acciones de vigilancia en el territorio nacional	44.94

Fuente: Elaboración propia con información extraída del Cuadro 9, Capítulo 3 de esta Tesis.

Notas: CLAVE PP = Clave del Programa Presupuestal, T. c. (%) = Tasa de crecimiento porcentual.

De la información de los últimos dos cuadros, 11 y 12, se obtiene que los programas presupuestales coincidentes con los mayores incrementos reales en ambos períodos son cinco, y son los siguientes:

1. A003 “Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana”,
2. A009 “Programa de sanidad militar”,
3. R016 “Programa de becas para los hijos del personal de las Fuerzas Armadas en activo”,
4. K019 “Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional”, y
5. M001 “Actividades de apoyo administrativo”.

Como se puede ver, solamente el programa A003 está relacionado directamente con las operaciones militares en campaña; ya que el programa K019 se asocia al gasto de inversión, más que al gasto corriente; y como se analizó en el apartado 3.1.2., las tasa de crecimiento del gasto de inversión para ambos períodos fue mucho mayor que la tasa de crecimiento del gasto corriente.

Tomando en cuenta la estructura programática, la distribución presupuestal y la estructura porcentual, las tasas de crecimiento de cada programa, las tasas de crecimiento del gasto ejercido total, del gasto corriente, del gasto de inversión se puede decir que hay dos aspectos a señalar, el primero es sobre la estructura programática, la cual refleja para ambos períodos los cambios que querían implementarse en la SEDENA y que se establecieron en los instrumentos de planeación de la política pública de seguridad nacional y en la política pública de defensa nacional, por medio de los programas presupuestales, estos cambios se reflejan en la estructura programática.

Sin embargo, cuando se analizan los montos presupuestales, así como los cambios y la evolución en el tiempo, se encuentran ciertos aspectos que contrastan fuertemente con lo que se establecen en los instrumentos de planeación de la política pública federal y sectorial. Uno de ellos, como ya se mencionó en varios apartados, es que de acuerdo a la distribución presupuestal programática, los programas que forman el núcleo central operativo del Ejército y la Fuerza Aérea, es decir los programas A002, A003 y A004, mantuvieron el mismo peso o proporción durante los dos períodos sexenales, es decir, el 80% del presupuesto ejercido anual.

Es decir, que el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos lograron llevar cabo sus funciones casi siempre con la misma proporción de recursos aunque el presupuesto tanto asignado como ejercido se haya incrementado, y más aún, mantuvo su proporción presupuestal en aquellos años donde el presupuesto total disminuyó en términos reales.

Adicionalmente se observó que aunque la estructura programática se haya adaptado en términos formales a los lineamientos de planeación de la política pública de seguridad nacional, los cambios en los montos presupuestales mostraron que durante el período sexenal 2007 – 2012, las operaciones del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos se llevaron a cabo con recursos provenientes en gran medida del

programa A002 y el programa A003, ya que el programa A002 mantuvo su proporción porcentual dentro del presupuesto ejercido total; mientras que el programa A003 fue uno de los nueve programas presupuestales con mayores tasas de crecimiento reales acumuladas del período, de 44.94%, aunque cabe decir que fue de la más baja de esos nueve programas (Cuadro 13.).

En relación al periodo 2013 – 2018, se puede decir que las operaciones de la SEDENA se realizaron en gran medida con los recursos del programa A004, que de forma contraria al período 2007 – 2012, fue el segundo programa presupuestal con una tasa de crecimiento acumulada mayor, de 86.45%; y otra parte de los recursos para las operaciones provino del programa A003, que en este período sexenal sí mostró incrementos reales, con una tasa de crecimiento real acumulada de 34.08%. Por su parte, el programa A002, mostró una tasa de crecimiento acumulada negativa de (-12.29%) en el período; aunque como ya se mencionó, mantuvo su peso porcentual dentro de la distribución presupuestal.

El segundo aspecto a señalar sobre el período 2007 - 2012, es el relacionado a las prestaciones al personal militar por medio del incremento sustancial en los montos presupuestales de los programas R016 y R017, estos dos programas que se encargan de otorgar becas educativas a los hijos del personal militar en activo, tuvieron incrementos mayúsculos, de 504.68% y 447.68%, respectivamente; muy por encima del incremento presupuestal a los programas más cercanos al desempeño tanto operativo como administrativo de la SEDENA, como los programas (A)R008 “Profesionalización de los recursos humanos del EyFA en la Educación Superior” y el programa (A)R003 “Acciones de vigilancia en el territorio nacional”, con incrementos acumulados de 80.55% y 44.94%, respectivamente (ver Cuadro 13.)

Para el período 2012 – 2018, aunque las tasas de crecimiento fueron menores, debido a que el presupuesto anual total presentó incrementos menores, algunos

programas como el R016 (becas a los hijos del personal militar) vuelve a estar dentro de los programas presupuestales con tasas de crecimiento reales altas, como el de este programa (53.83%), por encima, nuevamente, de uno de los programas asociados directamente a la operatividad del Ejército y la Fuerza Aérea, el programa A003 "Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana", con una tasa de crecimiento del 34.08%.

De esta manera, siguiendo la evolución del presupuesto para los dos períodos, así como los cambios en los montos presupuestales, se obtiene que hay sólo un programa que pertenece a la estructura operativa del Ejército y la Fuerza Aérea, y que presentó una tasa de crecimiento alta en los dos períodos sexenales, y es el programa A003 "Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana", el otro programa que mantuvo incrementos considerables en los dos períodos sexenales, y que está asociado a aspectos de seguridad nacional fue el programa K019 "Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional". Hay dos programas que mantienen tasas de crecimiento altas, y que están asociados a nuevamente al fortalecimiento de los recursos humanos, por medio de prestaciones sociales, como el programa A009 "Programa de sanidad militar", y el programa de R016, del cual ya se señalaron algunos aspectos en los párrafos anteriores.

En conclusión, se observa que la estructura programática refleja de alguna forma los objetivos sectoriales, así como las prioridades marcadas en el PDN; pero cuando se evalúan los montos y la evolución del gasto ejercido en cada programa, parece como si estas prioridades perdieran sentido, y que el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos se alejaran del Plan de Defensa Nacional I, que se enfoca en preservar la defensa y la integridad del territorio nacional y la soberanía del país; para concentrarse en labores para fortalecer la seguridad interior, es decir, en el Plan de Defensa Nacional II.

Al mismo tiempo, se observa que hay fuertes incrementos en algunos programas que no están directamente relacionados a la operatividad del Ejército y la Fuerza Aérea, sino que sólo forman parte del mejoramiento a la calidad de vida del personal militar, y de sus familiares o derechohabientes: becas educativas, servicios de salud, proyectos de infraestructura social (unidades habitacionales, hospitales, etc.)

3.3. Análisis del presupuesto ejercido de la Secretaría de la Defensa Nacional 2013 – 2018 y algunas medidas de desempeño

3.3.1. Modelo Sintético de Información del Desempeño y la evolución del presupuesto ejercido del Ramo 07

Para fortalecer el análisis que se ha hecho en este capítulo, se incluirán algunos elementos que se retoman de algunas evaluaciones que se le han realizado a la Secretaría de la Defensa Nacional. En específico se retomarán las mediciones sobre evaluación del desempeño y el presupuesto basado en resultados, y en particular se utilizará la herramienta del Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD) para conocer cómo y cuál ha sido la evaluación que han tenido los programas presupuestales de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Esta herramienta fue diseñada por la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y sintetiza en su cálculo ponderado cinco variables que de forma independiente evalúan a todos los programas presupuestales de la Administración Pública Federal⁷⁶. Las variables que son tomadas en cuenta para su cálculo son:

⁷⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Evaluación del Desempeño, *Modelo Sintético de información del Desempeño MSD. Nota Metodológica*. México, 2019, pp. 5 – 8.

- 1) Ejercicio del Gasto (PEF)
- 2) Matriz de Indicadores para Resultados
- 3) Evaluaciones Externas del Programa Anual de Evaluación
- 4) Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)
- 5) Sistema de Información de Padrones de Programas (SIPPG)

Con estas variables explicativas se genera y realiza el cálculo para el indicador que señala el desempeño de los programas presupuestales, que abarca los valores en una escala del uno al cinco, donde cinco representa el máximo nivel de desempeño, mientras que el uno representa el nivel más bajo. De esta forma a la escala numérica se le asoció una característica cualitativa, teniendo como resultado que al número cinco le corresponde el nivel de desempeño alto, al número cuatro el nivel de desempeño medio alto, al número tres el nivel de desempeño medio, al número dos el nivel de desempeño medio bajo y finalmente, al nivel bajo se asocia al número uno; de tal manera que el indicador adquiere la cualidad de logro satisfactorio cuando la valoración cuantitativa se ubica entre el rango del cuatro al cinco, es decir, obtiene un nivel de desempeño alto (5) o medio alto (4).

Para el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional, debido a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le otorgó la exención para registrar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), se tiene que de los veintitrés programas que estuvieron vigentes y se les asignó recursos públicos durante el sexenio 2013 – 2018, sólo veintiún programas presupuestales pudieron ser evaluados bajo la metodología del Modelo Sintético de Información del Desempeño; ya que estos veintiún programas cuentan con la Ficha de Indicadores de Desempeño (FID), instrumento que de alguna forma sustituye a la MIR, aunque en la FID sólo se incluye una meta que es: Cumplimiento de Metas; y en la MIR se incluye la meta del FID, más una medida de la calidad del diseño de la matriz de indicadores, más una medida de la relación de metas frente al presupuesto.

De esta forma, la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizó para el año 2017 y 2018 la elaboración del indicador del Modelo Sintético de Información del Desempeño para veintiún programas presupuestales del sexenio 2013 – 2018. En el Cuadro 14., se listan los programas con la evaluación que obtuvieron en cada año:

Cuadro 14.

MODELO SINTÉTICO DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE LOS EJERCICIOS FISCALES 2017 Y 2018			
RAMO 07 DEFENSA NACIONAL			
CLAVE PP	PROGRAMA PRESUPUESTARIO (PP)	2017	2018
A001	Investigación y desarrollo tecnológico, producción y mantenimiento de armamento	Medio Alto	Alto
A002	Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional	Alto	Alto
A003	Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana	Alto	Alto
A004	Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en apoyo a la Seguridad Pública	Medio	Medio
A009	Programa de sanidad militar	Alto	Alto
A010	Programa de Emergencias Radiológicas Externo (P.E.R.E.)	Alto	Alto
A015	Producción de árboles en viveros forestales militares	Medio	Alto
A017	Derechos humanos	Alto	Alto
A018	Investigación, desarrollo y producción de vestuario y equipo militar	Medio	Medio
A019	Mantenimiento y conservación de la infraestructura militar y maquinaria pesada	Alto	Alto
A020	Programa de justicia militar	Medio Alto	Medio Alto
A021	Sistema educativo militar	Alto	Medio
A022	Investigación y desarrollo militar en coordinación con universidades públicas	Alto	Alto
A023	Salud y producción animal	Medio Bajo	Medio Alto
A025	Fortalecimiento del sistema de inteligencia militar	Medio	Medio
A900	Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN	Medio Alto	Medio
R016	Programa de becas para los hijos del Personal de las Fuerzas Armadas en activo	Medio Alto	Medio
R018*	Fideicomiso de apoyo a deudos de militares fallecidos o a militares en incapacidad 1/a.	Medio Alto	Medio Alto
K014	Otros proyectos de infraestructura social	Alto	Alto
K019	Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional	Medio Bajo	Medio Alto
M001	Actividades de apoyo administrativo	Alto	Alto

Fuente: SHCP, Unidad de Evaluación del Desempeño, *Modelo Sintético de Evaluación del Desempeño, Ejercicios Fiscales 2017 y 2018*.

Para el caso del Ramo 07, de las cinco variables con las que se calcula el indicador del Modelo Sintético del Desempeño, solamente se consideran dos: 1. Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y 2. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Nota: * El nombre completo del programa R018 es "Fideicomiso de apoyo a deudos de militares fallecidos o militares que hayan adquirido una incapacidad en 1/a. categoría en actos del servicio considerados de alto riesgo.

Cabe aclarar que la metodología del indicador del MSD toma en cuenta para su cálculo la información del año en el que se realiza la evaluación más un año de rezago, por lo que las evaluaciones a los programas del año 2017 tomaron en cuenta la información para los años 2017 y 2016; mientras que la evaluación del año 2018, incluyó la información de los años 2018 y 2017.

Además de esto, es importante mencionar que para el cálculo del indicador MSD del Ramo 07, Defensa Nacional, de los veintiún programas con indicador MSD, para veinte de ellos sólo se considera la información relativa a dos variables explicativas, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), esta última con una sola variable, como ya se mencionó antes; adicionalmente también es importante que solamente para el programa R016 “Programa de becas para los hijos del personal de las Fuerzas Armadas en activo”, se incluye además de estas dos variables, PEF y MIR, la variable asociada al Sistema de Información de Padrones de Programas (SIPPG)

Con estas particularidades sobre el cálculo del indicador MSD para el Ramo 07, se pueden ver, en el Cuadro 14., las valoraciones cualitativas que se obtuvieron de los indicadores de los veintiún programas presupuestales de la Secretaría de la Defensa Nacional para los ejercicios fiscales 2017 y 2018. Se observa a simple vista que para el año fiscal 2017, sólo cinco programas obtuvieron una valoración no aceptable para el logro satisfactorio (alto y medio alto); y son los programas A004, A015, A018, A023 y K019; siendo estos dos últimos programas los que obtuvieron valoraciones de desempeño “Medio Bajo” y los otros tres obtuvieron la valoración “Medio”. Mientras que para el año 2018, son seis los programas presupuestales con valoraciones no satisfactorias, es decir, nivel de desempeño “Medio” siendo los siguientes: A004, A018, A021, A025, A900 y R016.

Con los datos que se muestran en el Cuadro 14., y con la información sobre las particularidades del cálculo del indicador MSD para el Ramo 07, en términos generales, y debido a la reducción de las variables que se utilizan para su cálculo, se puede decir que las valoraciones menos positivas a los cinco programas de cada años fiscal, 2017 y 2018, pueden indicar que no hubo una correcta planificación sobre el gasto ejercido del programa, es decir, que hay una fuerte diferencia entre el presupuesto asignado o modificado, y el presupuesto ejercido en los dos años

fiscales que se consideran para el cálculo del indicador MSD; ya sea porque el presupuesto asignado fue muy alto y no fue ejercido en su totalidad, o porque el presupuesto asignado fue muy bajo y el presupuesto ejercido rebasó en gran medida al asignado. En esta situación se encuentran los programas A004, A018, A900 y el R016, del año 2018; mientras que el programa A025 obtuvo una valoración no satisfactoria, porque para este programa se toman en cuenta tres subvariables de la Matriz de Indicadores para Resultados, y en la variable “Metas vs Presupuesto” registró un nivel medio, cercano a bajo. Los otros cinco programas, mostraron una calificación alta sobre la única subvariable que se considera de la MIR, “Cumplimiento de Metas”.

En relación al año 2017, de los cinco programas con valoraciones bajas, los programas A004 y A018 son los que obtienen un resultado desfavorable en cuanto a la planificación del presupuesto asignado y el presupuesto ejercido, por su parte el programa A015 obtuvo una calificación media por alcanzar un nivel bajo en el cumplimiento de metas dentro de la MIR; y dos programas el A023 y el K019 muestran niveles bajos en cuanto a la planificación de su presupuesto y además, un cumplimiento de metas también bajo.

El resto de los programas, que para el año 2017 son dieciséis con logro satisfactorio del desempeño, es decir valoración del indicador MSD Medio alto y Alto, muestran una planificación presupuestal más adecuada, y un cumplimiento de metas alto. Para el año fiscal 2018, la valoración Medio alto y Alto, sólo la alcanzan quince programas presupuestales.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que algunos de los programas con valoraciones bajas del indicador MSD, coinciden con los programas presupuestales que mostraron las mayores tasas reales acumuladas de crecimiento durante el período sexenal 2013 – 2018 que fueron calculadas en el apartado 3.2.2.2; dichos programas son A004, A023, K019 y R016; como se muestra en el Cuadro 15:

Cuadro 15.

PROGRAMAS PRESUPUESTALES CON LAS MAYORES TASAS DE CRECIMIENTO REALES ACUMULADAS 2013 - 2018				
INDICADORES MSD 2017 Y 2018				
RAMO 07 DEFENSA NACIONAL				
CLAVE PP	PROGRAMA PRESUPUESTAL	T.c. (%)	MSD 2017	MSD 2018
A023	Salud y producción animal	757.13	Medio Bajo	Medio Alto
A004	Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en apoyo a la Seg. Pública	86.45	Medio	Medio
K019	Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional	66.63	Medio Bajo	Medio Alto
R016	Programa de becas para los hijos del Personal de las Fzs. Armadas en activo	53.83	Medio Alto	Medio

Fuente: Elaboración propia con información extraída del Cuadro 11, Capítulo 3 de esta Tesis y SHCP, MSD, 2017 y 2018.
Notas: CLAVE PP = Clave del Programa Presupuestal, T. c. (%) = Tasa de crecimiento porcentual.

Como se mencionó en ese apartado, los programas A023 y R016 no forman parte de la estructura programática central que permite la operatividad del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos; el programa K019 está más cercano al gasto de inversión de la SEDENA, y sólo el programa A004 es el que se dirige a fortalecer la operatividad y la capacidad de respuesta del Ejército y la Fuerza Aérea dentro del Plan de Defensa Nacional II, que es mantener la seguridad interior del país, y no la defensa nacional.

Cabe mencionar que este mismo programa, el A004 mantiene una valoración baja en el indicador MSD para los dos años fiscales 2017 y 2018, ya que el presupuesto aprobado fue para ambos años, mucho menor al presupuesto ejercido; mientras que la subvariable “cumplimiento de metas” de la MIR de este programa fue alcanzada positivamente. Por su parte el programa A023 “Salud y producción animal”, que tuvo la tasa de crecimiento más alta durante el período 2013 – 2018, muestra para el año 2017, una valoración del indicador MSD Medio bajo, debido a que el presupuesto aprobado fue mucho mayor al que realmente se ejerció, y al mismo tiempo alcanzó un nivel bajo en el cumplimiento de metas. Para el año 2018, el indicador MSD mejora, porque el cumplimiento de metas fue más alto, pero siguió ocurriendo lo mismo con el presupuesto aprobado, que fue mucho mayor que el presupuesto ejercido.

Algo parecido sucedió con el programa K019 “Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional” en el año 2017, la valoración que obtuvo del indicador MSD, se debió a una mala planificación del gasto ejercido, ya que este resultó ser mayor en gran medida al presupuesto asignado; y al mismo tiempo obtuvo un cumplimiento de metas muy bajo. Para el año 2018, volvió a ocurrir la falta de planeación adecuada de recursos, pero el cumplimiento de metas se incrementó, por eso es que el indicador MSD de este programa (K019) del año 2018 mejoró con respecto al 2017.

Finalmente el programa R016 “Programa de becas para los hijos del personal de las Fuerzas Armadas en activo”, obtuvo un indicador favorable en el año 2017, ya que el cumplimiento de metas fue muy alto, aunque la planeación del presupuesto tuvo un nivel medio, lo cual para este caso, quiere decir que el presupuesto ejercido fue mayor al presupuesto aprobado. Para el año 2018, el indicador MSD disminuyó debido a que, nuevamente, el presupuesto ejercido fue mayor al presupuesto aprobado, pero en una mayor magnitud que en el año previo; mientras que el cumplimiento de metas fue alto. Adicionalmente, para el indicador de este programa, R016, se incluye una tercera variable para su cálculo, que es la información relacionada al padrón de beneficiarios que reciben las becas, variable SIIPPG.

Como se pudo observar, esta herramienta de análisis del desempeño de los programas presupuestales es muy útil porque concentra en el indicador MSD cinco variables que a su vez evalúan por su parte, la el manejo presupuestal, la calidad de la matriz MIR, las evaluaciones externas que se han realizado a los programas, así como los aspectos susceptibles de mejora, y los padrones de beneficiarios de los propios programas; sin embargo, para el caso del Ramo 07, el cálculo de este indicador, las variables que se utilizan se reducen en la mayoría de los programas a sólo dos de ellas, que son las relacionadas al manejo y planificación presupuestal

(PEF) y a la calidad de la matriz de indicadores para resultados, en donde de las tres subvariables, sólo se toma la relacionada al cumplimiento de las metas, dejando de lado la subvariable que mide los resultados alcanzados de los programas presupuestales por medio del presupuesto ejercido.

Si bien es cierto, que este indicador puede ser de gran utilidad para abonar en el análisis sobre el desempeño de los programas presupuestales de la SEDENA; lamentablemente, no expresa mucho sobre los resultados obtenidos por medio del presupuesto ejercido de la Secretaría. Algo similar sucede, cuando se revisa la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre Transparencia Presupuestaria, se señala que la mayoría de los programas presupuestales de la Secretaría de la Defensa Nacional alcanzan las metas establecidas para los programas, pero no se puede saber qué relación existe entre esos resultados y los montos presupuestales de los programas; esto en gran medida se explica por el hecho de que la Secretaría de la Defensa Nacional goza de exención en la mayoría de sus programas presupuestales para registrar la Matriz de Indicadores para Resultados en la plataforma del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH); por lo cual sólo se conocen las metas que la propia SEDENA establece como parte del cumplimiento de sus programas por medio de la Ficha de Indicadores del Desempeño (FID).

Conclusiones

Los instrumentos de planeación de la política pública parecen estar alineados con las necesidades apremiantes del país, como es preservar la seguridad nacional ante las nuevas amenazas del entorno internacional y los grupos delictivos transnacionales; pero en los hechos, cuando se conocen los montos presupuestales y los cambios en el tiempo, parece como si esas prioridades y objetivos de política

pública perdieran importancia, o dejaran de ser tan claros como lo son en los documentos de planeación de la política de seguridad nacional, Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de la política pública de defensa nacional Plan Sectorial de Defensa Nacional (PSDN).

Si la estructura programática refleja el PND y el PSDN, y si la distribución porcentual es la misma en ambos períodos, pero las tasas de crecimiento para los programas avocados a la seguridad interior tienen tasas de crecimiento muy bajas (no tienen mayores recursos), eso quiere decir, que los recursos del Plan de Defensa Nacional I (PDN I), defensa de la soberanía y el territorio nacional, se emplean para las labores de apoyo a la seguridad pública, por lo tanto, esto lleva a pensar que realmente existe una desviación no sólo en las labores del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, sino que las nuevas acciones de seguridad interior desvían la labor de las fuerzas armadas y esto también se refleja en la estructura y evolución del presupuesto ejercido a nivel programático – presupuestal.

Para fortalecer estos razonamientos tendría que realizarse una investigación más profunda y más amplia sobre la evaluación a los programas presupuestales de la SEDENA. Es decir, saber en qué grado realmente se están cumpliendo los objetivos de los programas presupuestales, una vez teniendo evidencia empírica sobre sus resultados, se podría posteriormente hablar de otros aspectos que quedan fuera de esta investigación, cómo la eficiencia y la eficacia en la implementación de los programas de la SEDENA para el cumplimiento de los objetivos de la política de seguridad nacional.

Adicionalmente a lo anterior, se puede concluir también que la evaluación que hace la SHCP por medio del sistema de Transparencia Presupuestaria y las técnicas de SED y PbR indican que se han cumplido los resultados marcados o establecidos para la mayoría de los programas presupuestales; aunado a lo anterior, también se encontró dentro del análisis que la estructura programática refleja en la forma o en

términos formales los ejes de política pública de la administración federal, y los objetivos sectoriales, sin embargo el peso y la evolución presupuestal de los programas indican que las prioridades y los objetivos de las políticas públicas de seguridad nacional y defensa nacional se desdibujan durante el ejercicio del gasto.

Del anterior punto se derivan varias reflexiones al respecto, la primera está relacionada a lo que algunos especialistas han mencionado constantemente, sobre la necesidad de que el poder legislativo ejerza una función de vigilancia sobre el manejo y ejercicio del gasto público de la Secretaría de la Defensa Nacional. Con esto se buscaría evitar el manejo discrecional del presupuesto, además de que los programas presupuestales que son prioridad para la política de seguridad nacional efectivamente se empleen en la instrumentación de la política de defensa nacional.

De aquí se deriva otro punto a considerar, que no basta con que la estructura programática cumpla en su forma, sino que el verdadero cumplimiento consiste en el manejo presupuestal, en la proporción en la distribución del gasto, y en la evolución en el tiempo de los programas presupuestales que forman el núcleo central de la operatividad de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Conclusiones

El estudio de los asuntos militares está ligado de forma natural a otros asuntos de gobierno como son el mantenimiento de la seguridad de un país, ya sea a nivel externo, o a nivel interno; por esta razón, los campos de estudio en donde se ubica tradicionalmente su análisis son la ciencia política, la sociología y la economía pública. No es muy usual encontrar trabajos de investigación que traten el tema desde la administración pública, aún cuando los asuntos militares son en sentido estricto un tema de gobierno y esto implica la administración de recursos públicos para labores de ámbito militar.

Debido a que los asuntos militares han sido menos estudiados desde la administración pública, la intención de esta investigación más allá del análisis que se proponía realizar, era retomar las herramientas ya existentes dentro de la administración pública en México que sirvieran para estudiar el gasto público de las fuerzas armadas mexicanas, en particular el que se destina al Ramo 07 Defensa Nacional.

De esta forma, dentro de la metodología que se conformó para abordar y estudiar el gasto público de la Secretaría de la Defensa Nacional, se incluyó no sólo conceptos y categorías teóricas provenientes de otras disciplinas (ciencia política y economía pública), sino que en gran medida se incluyeron las herramientas de la administración pública, como son los datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, así como los indicadores de desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; además de varios documentos normativos, al igual que los documentos de planeación de la políticas públicas de seguridad nacional y defensa nacional.

Algunos de los problemas a los que se enfrentó esta investigación fueron en primer lugar, a la falta de categorías y conceptos adecuados que no formaran parte del cuerpo de otras disciplinas, (como ya se comentó algunas líneas arriba), de la ciencia política, la economía pública y la sociología. Al ser este trabajo una investigación que se enmarca en el campo de gobierno y asuntos públicos, constantemente se tenía que evitar hacer un uso desmedido del cuerpo analítico que ya existe en esas tres disciplinas que se han mencionado.

La forma de resolver esas carencias analíticas fue tomar los elementos teóricos estrictamente necesarios para el estudio del gasto militar, sin ir más allá en el debate sobre el control civil de las fuerzas armadas por medio del presupuesto público. Para lograr esto el enfoque de políticas públicas que se retomó sirvió para observar y analizar teóricamente al gasto público como resultado de la política pública de seguridad nacional, entendida ésta como el marco general de los asuntos de seguridad. De esta manera, se logró generar el hilo conductor de la política de seguridad nacional en su implementación concreta por medio de la política pública de defensa nacional, entendida ésta última como el instrumento de implementación de la seguridad nacional; y de ahí, su concreción material por medio del gasto público ejercido.

De esta forma, este trabajo trató de reunir los elementos teóricos que eran útiles para estudiar de forma no fragmentada al gasto público de las fuerzas armadas, y al mismo tiempo, buscó utilizar las herramientas cuantitativas y cualitativas disponibles sobre el gasto público, como los documentos que integran a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los documentos de planeación de la política pública federal y sectorial del Ramo 07.

Con el uso de este conjunto de estas herramientas, se hizo un análisis del gasto público del Ramo 07 distinto al que se encuentra en la literatura especializada, el cual se concentra en tres tipos de análisis, el primero, el que se avoca al análisis comparativo de indicadores sobre los montos agregados del gasto público militar y su relación con mediciones macroeconómicas, como Producto Interno Bruto, Población Total, Gasto Total de la Administración Pública Federal, Gasto Total del Sector Seguridad, etc.; el segundo, el que busca el nivel óptimo de gasto militar, tratando de encontrar cómo afecta el gasto militar al desarrollo económico; o el tercer análisis que sólo desagrega el gasto público en gasto corriente y de inversión.

Esta investigación quiso utilizar la información que está disponible al público, por medio de la consulta de los archivos y registros de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, y ver hasta dónde era posible entender y analizar al gasto ejercido de la Secretaría de la Defensa Nacional con la información contenida en los estados analíticos presupuestarios. Con esta información, se conoció no sólo el gasto ejercido desagregado en corriente y de inversión, sino que se identificó la estructura programática – presupuestal de la Secretaría de la Defensa Nacional en el período 2007 – 2018, y además de ello, por medio del análisis de su evolución entre los períodos sexenales que integran dicho período, se pudo identificar que hay discordancias entre la estructura programática – presupuestal y algunos de los objetivos sectoriales y de la política de seguridad nacional; sino en términos formales, sí en el manejo presupuestal derivado de los cambios y continuidades en las magnitudes de los montos presupuestales ejercidos.

Como resultado de lo anterior, se identificó que algunos programas presupuestales ejercen una mayor cantidad de recursos públicos, aunque dichos programas no formen parte del cuerpo central operativo del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos. Adicionalmente, al incluir en el análisis algunas herramientas de evaluación del desempeño, se pudo saber que estas herramientas si bien pueden ser útiles para

tener una referencia de los programas del Ramo 07 dentro del conjunto de programas de la Administración Pública Federal, no aportan mayor información sobre la relación entre resultados programáticos y recursos públicos empleados para su consecución.

En suma, todo este conjunto de herramientas tuvo que reunirse para poder analizar el gasto público que ha sido ejercido por la Secretaría de la Defensa Nacional durante el período 2007 – 2018. Con ello, se pudo comprender que, -como se había planteado en la hipótesis de esta investigación-, muchos de los cambios que se han realizado en la estructura programática de la SEDENA entre los periodos sexenales 2007 – 2012 y 2013 – 2018, reflejan que hay un cambio en las prioridades y objetivos de política de seguridad nacional, con lo cual las actividades del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, de acuerdo al análisis de la estructura programática – presupuestal que se realizó, se concentran en acciones de seguridad interior, dejando de lado a la defensa nacional.

Derivado de lo anteriormente dicho, varios temas cruciales e importantes se desprenden de este análisis y quedan es espera de ser retomados en posteriores investigaciones, algunos de ellos están relacionados a los mecanismos que existen dentro de la Administración Pública Federal para vigilar el ejercicio de los recursos públicos dentro del Ramo 07, como la supervisión que el poder legislativo puede realizar, y que algunos especialistas en fuerzas armadas en México han señalado reiteradamente como más que necesario.

Por otra parte, y en ese mismo sentido, por razones de tiempo quedó fuera de esta investigación profundizar en el análisis del gasto de inversión y la relación que tiene éste con la modernización del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, así como con la doctrina militar, que finalmente a nivel interno, dirige el pensamiento y la organización de las acciones militares. Si pudiera analizarse la relación entre la materialización del gasto de inversión y la doctrina militar, podrían plantearse o

diseñarse algunas propuestas para la modernización en la administración de los asuntos militares del Ramo 07.

Aunado a lo anterior, algo que no pudo llevarse a cabo por razones de tiempo, pero que sin lugar a dudas es muy importante desarrollar en futuras investigaciones, es el análisis del gasto público del Ramo 07 en un período más amplio, para conocer cómo se han administrado los recursos públicos en este sector a lo largo del tiempo. Adicionalmente, podría conocerse en qué grado se hace una correcta planificación de los recursos, encontrando las diferencias entre el presupuesto asignado y el ejercido, así como las factores que llevaron a realizar las modificaciones y adecuaciones presupuestales al presupuesto asignado.

Otro tema a desarrollar, y el cual requiere de otras herramientas y técnicas de análisis sería estudiar la relación entre los resultados alcanzados de la política de defensa nacional y el presupuesto ejercido, dicho en otros términos, conocer en qué medida el presupuesto ejercido logra cumplir con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Sectorial de Defensa Nacional en cada período de gobierno sexenal.

Finalmente, con el desarrollo de esta investigación se logró en primer lugar proponer una forma diferente de analizar los asuntos militares en México a través del análisis del gasto ejercido desagregado del Ramo 07. En segundo lugar, se buscó facilitar la comprensión de la relación entre el presupuesto ejercido por la Secretaría de la Defensa Nacional y las políticas públicas de seguridad nacional y de defensa nacional. Y en tercer lugar, con los resultados y hallazgos obtenidos se mostró la necesidad y la pertinencia de avanzar en la construcción y diseño de herramientas, técnicas y metodologías que contribuyan a la comprensión y estudio de uno de los asuntos públicos y de gobierno más desconocidos en México: la administración de los recursos públicos destinados a la política pública de defensa.

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación, *Técnicas Presupuestarias. Serie Apuntes Didácticos*, Auditoría Superior de la Federación - Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A. C., México, 2016, pp. 71.

Ayala Espino, José, *Economía Pública: una guía para entender al estado*, Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Economía, México, 1997, pp. 376.

Benítez Manaut, Raúl, “Las fuerzas armadas mexicanas durante la Guerra Fría: 1945 – 1990”, en Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, INEHRM, México, 2013, pp. 513 – 540.

Benítez Manaut, Raúl, “México: avances y límites de las relaciones civiles – militares ante la democratización. Los retos de 2013”, en Javier Garciadiego (coord.), *El Ejército Mexicano 100 años de historia*, El Colegio de México, México, 2014, pp. 411 – 454.

Benítez Manaut, Raúl, “México 2012 – 2018: Las Fuerzas Armadas y el combate al crimen organizado”, en Carolina Sampó y Alda Sonia (comps.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, Ejército del Perú, Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, Real Instituto Elcano, Perú, 2019, pp. 189 - 206.

Bosoer, Fabián, “Entrevista al especialista en Políticas de Defensa y Reformas en las Fuerzas Armadas. Phillip Fluri: Los militares aprendieron que el control civil es lo mejor que les puede pasar”, *El Clarín*, 2008.

Bruneau, Thomas C. y Cristiana Florina, “Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil – Military Relations”, *Democratization Review*, 15 (5), 2008, pp. 909 – 929.

Campuzano, Antonio, “El Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana”, en Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, INEHRM, México, 2013, pp. 493 – 512.

Colegio de Defensa Nacional, “Conceptos de Seguridad y Defensa Nacionales en México”, en Gustavo Papuchi y Pablo Camp (eds.), *Conceptos de Seguridad y Defensa de los Países Iberoamericanos. Desde la óptica de sus Colegios de Defensa*, Colegio de Defensa de Uruguay, Montevideo, 2013, pp. 319 - 341

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, *Metodología para la comparación de los gastos militares*, Documento de Proyecto, CEPAL, Santiago de Chile, 2005, pp. 72.

Concha Martínez, Manuel, “Equilibrios económicos y asignaciones en defensa” en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Gasto Militar en América Latina. Proceso de Decisiones y Actores Claves*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico CINDE - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO – Chile, Santiago de Chile, 1994, pp. 79 - 91.

Curzio, Leonardo, “La forja de un concepto: la razón de Estado”, *Estudios Políticos*, Núm. 2, Octava Época, mayo – agosto de 2004, pp. 27 – 71.

Diez, Jordi, “Legislative Oversight of the Armed Forces in Mexico”, *Mexican Studies*, vol. 24, no. 1, 2008, pp. 113 – 145.

Diez, Jordi, “Civil – Military Relations in Mexico: The Unfinished Transition”, en Rodric Ai Camp (ed.), *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Oxford University Press, Nueva York, 2012. pp. 265 – 285.

Granados Gallardo, Roble Arturo, “La función del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos a cien años de vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, Dirección General de Comunicación Social, Secretaría de la Defensa Nacional, pp. 25.

Huntington, Samuel P., “The Evolution of U.S. National Strategy”, en Daniel J. Kaufman, David S. Clark y Kevin P. Sheedan (eds.), *U.S. National Security Strategy for the 1990’s*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1991.

Lahera, Eugenio y Marcelo Ortúzar, “Gasto Militar y el Desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 65, agosto 1998, pp. 15 – 29.

Lahera, Eugenio y Marcelo Ortúzar, *Aspectos Económicos del Gasto Militar en América Latina y el Caribe*, Documento de trabajo, núm. 45, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 2000, pp. 46.

Lemus, Elmy, “El estado de guerra y el Escuadrón 201”, en Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, INEHRM, México, 2013, pp. 475 – 492.

Loyo, Martha Beatriz, “La reorganización militar durante los años veinte”, en Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, INEHRM, México, 2013, 437 – 456.

Moloeznik, Marcos Pablo, *Tratado sobre pensamiento estratégico – militar. (Enseñanzas para el Sistema de Defensa de México)*, CASEDE Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2018, pp. 547.

Nye, Joseph S. Jr., “The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges”, *The Changing Strategic Landscape*, part I, Adelphi Papers vol. 29, núm. 235, International Institute for Strategic Studies, 1989, Londres, pp. 20 – 34.

Oliva, Javier, “Historia del Ejército Mexicano. Los años recientes (2000 – 2013)”, en Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, INEHRM, México, 2013, pp. 541 – 556.

Parkin, Michael y Eduardo Loría, *Macroeconomía. Versión para Latinoamérica*. 9ª. edición, Pearson, México, 2015, pp. 456.

Pérez García, Gabriela Centeozihuatl, *Los cambios en la Teoría y Doctrina de Seguridad Nacional: el caso mexicano*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Internacionales - El Colegio de México, México, 2000, pp. 148.

Piñeyro, José Luis, “La seguridad nacional con Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, vol. XXXIV, octubre – diciembre, 1994, pp. 754 – 772.

Piñeyro, José Luis, “La seguridad nacional con Zedillo”, *Foro Internacional*, vol. XLI, octubre – diciembre, 2001, pp. 939 – 962.

Piñeyro, José Luis y Gabriela Barajas. “La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales”, *Foro Internacional*, vol. XLVIII, enero – junio, 2008, pp. 209 – 237.

Piñeyro, José Luis, “Las fuerzas armadas en la seguridad pública y la seguridad nacional”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los Grandes Problemas de México: Seguridad Nacional y seguridad interior*, volumen XV, El Colegio de México, México, 2010, pp. 155 – 189.

Plasencia de la Parra, Enrique, *Historia y organización de las fuerzas armadas en México 1917-1937*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Históricas, México, 2010, pp. 416.

Plasencia de la Parra, Enrique, “La modernización del Ejército Mexicano”, en Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, INEHRM, México, 2013, pp. 457 – 474.

Rial, Juan, “Los Estados y la defensa nacional: una perspectiva del sector”, en Marcela Donadio (coord.), *El presupuesto de defensa en América Latina: la importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina RESDAL, Buenos Aires, 2004, pp. 11 – 24.

Robles Pérez, Guillermo, *Unidad de Análisis de Políticas Públicas. Propuesta para fortalecer la toma decisiones en la Secretaría de la Defensa Nacional*, Tesina de Maestría en Gerencia Pública, Centro de Investigación y Docencias Económicas A. C., México, 2015, pp.39.

Rocha, Oscar, “Civil – Military Relations and Security Policy in Mexico”, en Armand B. Peschard – Sverdrup y Sara Rioff (eds.), *Mexican Governance: From Single – Party Rule to Divided Government*, Center for Strategic and International Studies Press, Washington, D.C., 2005, pp. 185 – 229.

Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Gasto Militar en América Latina. Procesos de Decisiones y Actores Claves*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico CINDE – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Chile, Chile, 1994, pp. 437.

Secretaría de la Defensa Nacional, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, Fondo de Cultura Económica – Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2005, pp. 201.

Sibilla, Gustavo, “Sugerencias iniciales en torno al análisis del presupuesto de defensa”, en Marcela Donadio (coord.), *El presupuesto de defensa en América Latina: la importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina RESDAL, Buenos Aires, 2004, pp. 75 - 86.

Stiglitz, Joseph Eugene, *La Economía del Sector Público*, 2ª edición, Antoni Bosch, Barcelona, 1995, pp. 133 – 160.

Vargas Velásquez, Alejo, “Los Ministerios de Defensa en Iberoamérica en la formulación y conducción de la política pública de Seguridad y Defensa”, en Isidro Sepúlveda y Sonia Alda (eds.), *La Administración de la Defensa en América Latina. Tomo III Estudios Comparados*, Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa – UNED, Madrid, 2008, pp. 77 - 97.

Vela, Manolo y Aracely Lazo, *Seguridad, defensa y política de defensa: alcances, límites y relaciones. Cuadernos de Seguridad y Defensa 4*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Guatemala, Guatemala, pp. 32.

Documentos oficiales y textos normativos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 5 de febrero de 1917 (Texto vigente), última reforma publicada DOF 30 – 11 – 2012.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF 29 de diciembre 1976 (Texto vigente), última reforma publicada DOF 19 – 05 – 2017.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, DOF 26 de diciembre de 1986 (Texto vigente), última reforma publicada DOF 30 – 11 – 2017.

Ley de Seguridad Nacional, México, DOF, 26 – 12 – 2005.

Poder Ejecutivo, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*, México, 2007.

Poder Ejecutivo, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*, México, 2013.

Secretaría de la Defensa Nacional, *Programa Sectorial de la Secretaría de la Defensa Nacional 2007 – 2012*, México, 2007.

Secretaría de la Defensa Nacional, *Programa Sectorial de la Secretaría de la Defensa Nacional 2013 – 2018*, México, 2013.

Secretaría de la Defensa Nacional, *Informe de Rendición de Cuentas de la Conclusión de la Administración 2012 – 20*, Ciudad de México, 2018.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Evaluación del Desempeño, *Modelo Sintético de información del Desempeño MSD. Nota Metodológica*, México, 2019, pp. 30.

Secretaría de la Defensa Nacional, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013 – 2018*, México, 2012, pp. 71.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000.

Referencias

- Cuenta de la Hacienda Pública Federal

Cuenta de la Hacienda Pública Federal

https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica

Año 1996:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1996/index.htm

Año 1997:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1997/index.htm

Año 1998:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1998/index.htm

Año 1999:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1999/index_plano.htm

Año 2000:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2000/index.htm

Año 2001:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2001/index_plano.htm

Año 2002:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2002/index.html

Año 2003:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2003/index.html

Año 2004:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2004/index.html

Año 2005:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2005/index.html

Año 2006:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2006/index.html

Año 2007:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2007/index.html

Año 2008:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2008/index.html

Año 2009:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2009/index.html

Año 2010:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2010/index.html

Año 2011:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/index.html

Año 2012:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/index.html

Año 2013:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/index.html

Año 2014:

<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2014>

Año 2015:

<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2015>

Año 2016:

<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2016>

Año 2017:

<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2017>

Año 2018:

<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2018>

- Estructuras Programáticas del Ramo 07 Defensa Nacional

Año 2009:

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_09/estructuras_programaticas_2009.pdf

Año 2010:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/programacion/2010/estructuras_programaticas_2010.pdf

Año 2011:

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/estructuras_programaticas2011_30_junio_Integrado.pdf

Año 2012:

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion2012/1estructura_PPEF_2012.pdf

Año 2013:

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion2013/estructura_programatica_ppef_2013.pdf

Año 2014:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/pp2014/estructura_programatica_ppef2014.pdf

Año 2015:

http://hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_15/1Estructura_programatica_emplea_proyecto_Presupuesto_Egresos2015.pdf

Año 2016:

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_a_v_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf

Año 2017:

https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2017/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2017.pdf

Año 2018:

https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2018/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2018.pdf

Año 2019:

https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2019/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2019.pdf

- Evaluación del Desempeño SHCP

<https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/modelo-sintetico-de-informacion-de-desempeno>

- Nota Metodológica Modelo Sintético de Evaluación del Desempeño

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/468518/NOTA_MSD_2019.pdf

- Transparencia Presupuestaria

Ramo 07 Defensa Nacional PbR 2017

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/327401/07_100.pdf

Nota Metodológica Modelo Sintético de Evaluación del Desempeño 2017

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/329862/Resultados_Ramo_07.pdf

PbR 2018

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/481651/R07_100.pdf

Nota Metodológica Modelo Sintético de Evaluación del Desempeño 2018 (1era parte)

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469222/R_07.pdf

Nota Metodológica Modelo Sintético de Evaluación del Desempeño 2018 (2da parte)

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/481649/R_07_2.pdf