

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE ECONOMIA



EL GASTO PUBLICO FEDERAL EN MEXICO 1965 - 1970
ALGUNOS ASPECTOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS

"Una Continuación del Estudio que sobre el Presupuesto de Gastos del Gobierno Federal y el Cambio Social en México desde 1910, Realizó James W. Wilkie."

TESIS

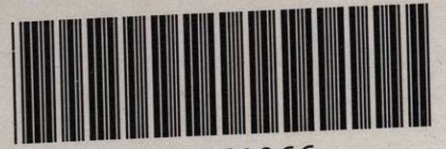
QUE EN OPCION AL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
PRESENTA

Fernando César Contreras Benavides

MONTERREY, N. L.

MAYO DE 1975

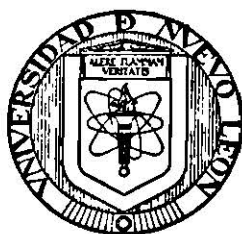
F
HJ800
C6
c.1



1080064066

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE ECONOMIA



EL GASTO PUBLICO FEDERAL EN MEXICO 1965 - 1970
ALGUNOS ASPECTOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS

"Una Continuación del Estudio que sobre el Presupuesto de Gastos del Gobierno Federal y el Cambio Social en México desde 1910, Realizó James W. Wilkie."

TESIS

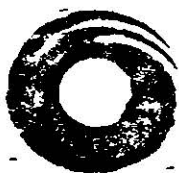
QUE EN OPCION AL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
PRESENTA

Fernando César Contreras Benavides

* MONTERREY, N. L.

MAYO DE 1975

T
H 800 .
CG



Biblioteca Central
Magna Solidaridad

T-tesis



FONDO
TESIS LICENCIATURA

A LA MEMORIA DE MIS PADRES

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a todas aquellas personas que directa o indirectamente hicieron posible la realización del presente estudio; al Lic. Everardo Elizondo Almaguer, a quien estoy profundamente agradecido por sus valiosas contribuciones, cumpliendo con esto, atinadamente su labor de Asesoría; asimismo al Lic. Francisco Maydón Garza, Director de la Facultad de Economía, por sus múltiples y acertadas sugerencias, y a los Lics. Flavio Avilés González y Roberto Tomasechi, por las atinadas observaciones que hicieron a algunos aspectos relevantes del estudio.

También deseo agradecer al Lic. Ernesto T. Arai-za, por las correcciones realizadas en el aspecto de redacción que permitieron mejorar la presentación de este estudio.

Quiero agradecer también a la Srta. Imelda García Villarreal su excelente labor mecanográfica desarrollada en el presente trabajo.

Debo advertir que cualquier error de todo tipo o naturaleza es única y solamente responsabilidad del sustentante del presente trabajo.

I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION	I
CAPITULO I. ANTECEDENTES DEL PROCESO DEL DESARROLLO ECONOMICO MEXICANO (1935-1964)	
A) La Revolución Social: Su Impacto en el -- Proceso del Desarrollo Económico Mexicano	1
B) La Revolución Económica: El Nuevo Horizon <u>te</u> de la Economía Mexicana	11
C) La Revolución Equilibrada o Balanceada: - Una Nueva Perspectiva en el Desarrollo -- Económico de México. Más Justo, Equitati <u>vo</u> y con Mayor Estabilidad en la Activi <u>dad</u> Económica de la Nación	20
CAPITULO II. LA POLITICA ECONOMICA: LA ECONOMICA Y EL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL GOBIERNO FEDE <u>RAL</u> EN EL SEXENIO 1965-1970	
A) La Política Económica	31
B) La Economía	33
C) La Productividad Sectorial del PIB	39
D) Distribución Sectorial del Producto Inter <u>no</u> Bruto	47
E) La Fuerza de Trabajo y la Productividad - de la Mano de Obra, por Sectores de la - Economía	48
F) El Desequilibrio Sectorial en la Economía Mexicana	51
G) El Presupuesto de Egresos del Gobierno Fe <u>deral</u> en el Sexenio 1965-1970	53

	PAGINA
H) El Presupuesto de Gastos de Gobierno Federal su Distribución Funcional en el Sexenio 1965-1970	59
CAPITULO III. ALGUNAS IMPLICACIONES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO MEXICANO EN EL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS	
A) El Presupuesto Mexicano y la Inflación	69
B) Una Gran Dependencia de Préstamos y Financiamientos del Exterior, para la Marcha de la Economía Mexicana	76
C) Una Inequitativa Distribución de los Gastos y Beneficios del Desarrollo Económico entre los diferentes Sectores Sociales	79
D) Una Economía de Presupuesto Inflexible a la Baja	84
CONCLUSIONES	90
BIBLIOGRAFIA	95

INTRODUCCION

La bibliografía más conocida sobre el sector público es aquella que, bajo la denominación de Hacienda Pública o Política Fiscal, trata del gasto público y su financiamiento. Aborda con amplitud temas tales como los efectos de los gastos sobre la formación de rentas, el nivel del empleo y la estabilidad, los principios a que debe atenderse la tributación, la incidencia de éstas sobre la redistribución del ingreso y las actividades productivas; el empleo de la deuda pública como variable instrumental de la política económica; el equilibrio presupuestario y sus consecuencias para el conjunto de la economía; el límite de los desembolsos destinados a atender las necesidades sociales, etc.^{1/}

En la mayoría de los países subdesarrollados con un sistema económico mixto y con una forma de gobierno democrático, el estado ha llegado a tener un grado de intervención en la economía, mayor que el habitualmente admitido por la teoría liberal. Se advierte la expansión del sector público la importancia cuantitativa y cualitativa -

^{1/} Ricardo Cibotti y Enrique Sierra. El sector Público en la Planificación del Desarrollo. pág. 1. Siglo XXI Editores, S.A. México, D.F. 1973.

que va adquiriendo y la carga de responsabilidades que la política del desarrollo deposita en él. El estado en general ha llegado a ser un importante productor de bienes y servicios y administra elevadas cuotas de la inversión nacional, circunstancia que le confiere trascendencia en la formación y uso de la renta nacional. Se nota, pues, una creciente responsabilidad del estado en la conducción del proceso de desarrollo económico, a través de la ejecución de actividades, para el logro de metas, especialmente en materia de prestaciones de servicios sociales, abastecimiento de insumos de uso difundido e instalación de infraestructura.

La importante masa de recursos físicos y financieros que moviliza el sector público lleva al primer plano el problema de su asignación, la eficiencia de su empleo, las motivaciones que dinamizan la acción del sector público, el papel que le corresponde en la estrategia del desarrollo y su relación con el sector privado. Además, los recursos de los cuales dispone el gobierno son limitados, y la necesidad de que los gastos fiscales promuevan y estimulen el desarrollo económico en los países en vías de desarrollo es apremiante, por consecuencia es esencial que se examine cuidadosamente la composición y destino del gasto público.

En el proceso de desarrollo económico de México,

el sector público ha jugado un papel de primerísima importancia. A través de las medidas de política económica que han adoptado y llevado a cabo los gobiernos del país, manifestándose esto más claramente en la segunda década de este siglo, que es cuando se nota un cambio radical en las funciones que debe desempeñar el gobierno para acelerar el crecimiento y desarrollo económico de la nación. Dichas funciones pasaron de las actividades tradicionales, tales como la administración del erario público, de la justicia y de la seguridad interna y externa del país, a desempeñar un papel más activo como agente promotor del desarrollo económico. Imperativo inaplazable para todos aquellos países que se encuentran como México en el sendero de lograr un desarrollo económico más acelerado, sostenido y equitativo. Condición esta última que debe lograrse, para asegurar un desarrollo próspero e igualitario, para que el proceso, favorezca o haga partícipe de los frutos del mismo a todos los sectores de la economía nacional, y no se concentre en un determinado sector privilegiado.

El presente trabajo tendrá como marco de referencia el estudio del gasto público del gobierno federal, que realizó James W. Wilkie^{2/} para México, y que comprende un

^{2/} James W. Wilkie. The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change 1910. pág. 13. University of California Press. Berkeley y Los Angeles, 1967.

período que va desde la primera década del presente siglo hasta el principio de los años 60's. En dicho estudio, -- Wilkie trata de encontrar una explicación a los cambios so ciales, tomando en consideración las medidas de política - económica del gobierno federal. Reflejada ésta claramente en la forma en que el gobierno distribuye el gasto, entre sus diferentes funciones y en el grado en que con dichas - medidas, estimule y promueva a determinados sectores la -- economía o a determinado grupo social.

Wilkie procede de la siguiente manera en su análisis del gasto del gobierno federal: Primero, agrupa las distintas fracciones de ley que aparecen en el presupuesto administrativo, por el destino del gasto, o sea, elabora - un presupuesto similar o lo que hoy conocemos como presu-- puesto funcional de gasto, con sus tres capítulos principales, a saber: a) gasto económico, b) gasto social y c) gasto administrativo; segundo, de acuerdo con la estructura - que presente dicho gasto y con las políticas económicas -- adoptadas por los gobiernos. Define tres etapas, en el -- proceso del desarrollo económico mexicano, para el período que analiza: a) revolución social, b) revolución económica y c) revolución equilibradora o balanceada.

Además, considera que antes de la década de los 30's las funciones eran meramente administrativas y por lo tanto, los gastos del gobierno federal, eran absorbidos en

su mayoría por dicha función; y que al inicio del presente siglo, aunque hay un deseo fuerte por parte del gobierno - por participar más activamente en el desarrollo económico del país, las condiciones sociales y políticas que imperaban en dicha época obstaculizaban dicha tarea; tales entre otros grandes grupos sociales descontentos, porque sus demandas y necesidades no eran satisfechas. Además, una - - gran inestabilidad política, reflejada ésta última en un - desacuerdo muy marcado sobre la forma en que debería implementarse el desarrollo económico del país, entre los líderes de los diferentes grupos que participaron en la Revolución Social de México en 1910.

La participación del Estado mexicano en la economía de la nación representa uno de los capítulos más importantes de la constitución del país; puesto que en México, el presupuesto gubernamental de gastos es el instrumento - más directo para influir sobre los diversos sectores de la economía a fin de que mediante una asignación de recursos se encaucen a la orientación prevista. Y es así como el - presupuesto funcional refleja en última instancia el orden de prioridades que el gobierno otorga a las diversas funciones que tiene que realizar para acelerar el desarrollo económico del país, y que están en competencia mutua, funciones tales como: a) formación del capital público, b) -- gastos en educación, c) gastos en salubridad pública, etc.

Será pues, intención de este trabajo analizar algunos aspectos cuantitativos y cualitativos del gasto del gobierno federal en México a través del sexenio 1965-1970, destacando algunas de las implicaciones que su distribu---ción y financiamiento ha provocado en la economía mexicana, desde 1935 a 1970.

Las hipótesis con las que se trabajará en el presente estudio serán: a) establecer si en la administración presidencial de 1965-1970 en México, se localiza o sigue -vigente la revolución equilibradora o balanceada; o sea, -que el presupuesto de gastos del gobierno federal fue tal, que siguió atendiendo con la misma importancia que en el -sexenio inmediato anterior los distintos capítulos de gas- to, (económico, social y administrativo); y b) que el pro- ceso presupuestario mexicano, no ha encajado perfectamente, con las estrategias de desarrollo manifestada por los go--biernos de la revolución.

Las limitaciones del presente trabajo provienen tanto del campo del estudio, como de la naturaleza y pre--sentación de sus variables. En lo que respecta a lo primero nos referimos solamente a una parte del gasto público o sea a las erogaciones del gobierno federal. La naturaleza de nuestra variable de análisis se ve sujeta a las limita- ciones de cualquier índice monetario, pues nos referimos -al análisis del gasto nominal y no real. En lo que respec

ta a la presentación, las limitaciones estuvieron dadas -- por la existencia de algunas fracciones de la ley en el -- presupuesto administrativo, cuyo destino o función ofre--- cían muy poca claridad; por lo que se tuvo que ejecutar un ajuste, sobre todo en la fracción de gasto de inversión, - pues de no hacerlo, el capítulo de gastos económicos hubiera aparecido con una participación muy elevada en el men-- cionado gasto. El ajuste de referencia, consistió en agrupar primero todas las fracciones de ley que aparecen en el presupuesto administrativo de gastos del gobierno federal, sin incluir la fracción de inversiones, pues esta última - se repartió en dichos capítulos de gasto, de acuerdo con - la proporción en que participaban en el presupuesto.

En México el gobierno federal juega un importan- te papel en el proceso del desenvolvimiento económico del país, a través de la estrategia de desarrollo adoptado en un momento dado y de los resultados obtenidos al aplicar - ciertas medidas para cumplir con dicha estrategia. Y si - ésta se manifiesta y ejecuta a través de su presupuesto de egresos, es entonces importante analizar dicho presupuesto para detectar la consistencia que existe entre la estrate- gia propuesta y los resultados obtenidos.

Creo pertinente, entonces, ofrecer una panorámi- ca de los temas que se abordan en el presente trabajo: En el primer capítulo se describirán algunos antecedentes de

la economía mexicana desde 1935 a 1964. Las políticas - - adoptadas por las administraciones presidenciales que actuaron en México durante dicho período, para acelerar el proceso de crecimiento y desarrollo económico del país, -- así como la forma en que los respectivos gobiernos distribuyeron sus presupuestos de egresos para cumplir con dichas políticas. En el segundo capítulo, se analiza la política económica adoptada por el gobierno federal en la administración presidencial 1965-1970, el crecimiento de la economía de sus sectores productivos y también, la forma - en que tal administración distribuyó su presupuesto de - - egresos con la estrategia de desarrollo propuesta: En el tercer apartado, se trata de analizar algunas de las implicaciones que el proceso presupuestario mexicano ha provocado en la economía, tomando en cuenta por supuesto, la forma en que el presupuesto de egresos del gobierno federal - se ha distribuido entre sus diversas funciones económicas, administrativas y sociales, así como la mecánica de financiación de dicho presupuesto: Por último postulado tendremos las conclusiones, que a modo de apretada síntesis recogerán lo más importante que se consigue en los capítulos reseñados. -

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL PROCESO DEL DESARROLLO ECONOMICO MEXICANO (1935-1964)

A.- LA REVOLUCION SOCIAL: SU IMPACTO EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO MEXICANO.

Durante la administración del Gral. Cárdenas, el sector público adoptó un papel más agresivo en la promoción del desarrollo económico de la nación y el bienestar social de las grandes masas empobrecidas del pueblo mexicano, que hasta entonces no habían participado de los frutos del crecimiento económico del país.

Las políticas revolucionarias que caracterizaron la estrategia de desarrollo durante el régimen cardenista, y que constituyeron la base sobre la cual se orientara el futuro desarrollo económico mexicano fueron: a) la reforma agraria, que constituyó una de las políticas más revolucionarias de Cárdenas, pues durante su administración el reparto de tierras adquirió la forma más intensiva. En este sexenio se repartió casi el 10% del territorio nacional, - además representó el 30% del total de tierras repartidas, desde la aparición de la primera Ley Agraria en 1915 hasta

el año de 1964^{1/}. Igual cosa sucedió con el número de campesinos beneficiados, con el reparto de la tierra en dicho sexenio;^{2/} b) una política fiscal de gastos y no de economías. Durante casi todos los años de este sexenio el gobierno operó con presupuesto desequilibrado (déficit); c) una vigorosa política de gastos en obras públicas. Las ramas más beneficiadas con dicha política, fueron los gastos de irrigación y caminos, ésto con el fin de apoyar la reforma agraria, aumentando la productividad de la tierra y conectando las regiones agrícolas con nuevos mercados para sus productos; d) una política laboral dirigida a beneficiar al trabajador mexicano; durante este sexenio se organizó la fuerza de trabajo mexicano en numerosos sindicatos y se creó la Confederación de Trabajadores Mexicanos, lo que vino a aumentar el poder de contratación del trabajador, y su capacidad para presionar por mejores y mayores prestaciones ante los empresarios; e) un cambio en la tendencia del presupuesto de gastos de gobierno, en el gobierno de Cárdenas. Siguiendo la manera con que J.W. Wilkie divide dicho presupuesto de gasto,^{3/} los gastos sociales muestran una relativa mejoría, en la participación de di-

^{1/} Roger D. Hansen. La Política del Desarrollo Mexicano. - pág. 46. Siglo XXI Editores, S.A. México, D.F. 1971.

^{2/} Idem. pág. 47.

^{3/} James W. Wilkie. The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910. pág. 13. University of California Press, Berkely y Los Angeles, 1967.

cho presupuesto.^{4/}

Cárdenas, no solo logró establecer las bases para acelerar el crecimiento económico de la nación sino que también ajustó las piezas de la maquinaria del poder, para lograr el desarrollo político del país. Esto último a través de la reorganización y participación de los diferentes sectores sociales en lo que hoy se conoce como el Partido Revolucionario Institucional, que desde la fecha de su creación en 1929 hasta nuestros días, ha dado a México la suficiente estabilidad política para alcanzar un desarrollo acelerado con pocas presiones sociales. Se organizó dentro del PRI, a las clases obreras, campesinas y populares, que hoy constituyen los tres grandes sectores de dicho partido, además se les asignó un poder de decisión proporcional a cada uno, con el fin de evitar, que en el futuro uno de dichos sectores llegara a controlar la política del país. Así, las divergencias que existían entre los sectores mencionados, en lo que respecta a los elementos que matizarían la estrategia del desarrollo económico que debía seguir la nación, se resolvieron y se siguen aún hoy resolviendo dentro del seno de dicha institución política. Así, el sistema político, de esta forma estructurado vino a dar un carácter de legalidad y reconocimiento nacional a las políticas de desarrollo, adoptadas por los gobiernos -

^{4/} Idem. pág. 47.

revolucionarios, para lograr el progreso de la nación. Para poder esclarecer la importancia que el PRI ha desempeñado en el proceso de desarrollo económico del país, podemos recurrir a la acertada opinión de Roger D. Hansen^{5/} quien dice que, desde la creación del PRI en 1929, se le ha utilizado para controlar la evolución política de la sociedad mexicana, en una forma tan favorable para los lineamientos del desarrollo económico del país, ya que en los últimos 30 años no ha surgido ninguna presión o crisis importante, de naturaleza socio-política, que obstruya el curso del crecimiento económico a excepción del movimiento estudiantil en la Ciudad de México en 1968.

Con el equilibrio de fuerzas sociales que se creó durante dicho régimen, el mecanismo político regulador de los diferentes intereses de dichas fuerzas; con el campesino en el bolsillo y el obrero en la mano la imagen que durante dicho sexenio se dio fue la de un gobierno del pueblo, defensor de la clase obrera y campesina de México. Cárdenas logró dar el gran viraje en la tendencia e importancia, que los anteriores gobiernos revolucionarios habían dado a la consolidación política del país y al crecimiento económico de la nación. Pues mientras éstos dedicaron gran parte de su presupuesto en erogaciones militares,

^{5/} Roger D. Hansen. Op. Cit. pág. 48.

para lograr la consolidación del país, y muy pocos gastos para promover el crecimiento económico de la nación; Cárdenas reinvierte en algo el proceso, disminuye tales renglones en administración y sobre todo en los militares, aumentando con algún vigor los índices económicos y sociales -- dentro del presupuesto.

La actividad económica durante los años de administración de Cárdenas, mostró el siguiente comportamiento: el producto interno bruto creció a una tasa promedio anual de 4.8% durante dicho período. La población aumentó a una tasa promedio anual de 1.7%, y por consecuencia la tasa de desarrollo fue de 2.8% en promedio para todo el período. - Los sectores más dinámicos de la economía fueron: el sector manufacturas creció a una tasa promedio de 5.8%, la agricultura creció a 2.9% y el comercio a una tasa de 5.1% en promedio anual, durante todo el período; la minería, - apenas sí mostró señales de crecimiento, después del gran descenso que sufrió a causa de la depresión de Estados Unidos de Norteamérica en 1929, y el petróleo continuó su tendencia a la baja, que se agudizó en 1938, cuando se expropiaron las compañías petroleras hasta entonces en poder de los extranjeros.

La política fiscal que utilizó Lázaro Cárdenas para promover el desarrollo económico del país, se caracte

rizó por lo que Ifigenia M. de Navarrete^{6/} llama, una política fiscal premeditada, deliberada o proyectada. Así, durante esta época, se abandona la política fiscal de economías y de presupuesto equilibrado, y se adopta una política de gastos más agresivos, de presupuesto desequilibrado, donde los déficits presupuestales del gobierno, comenzaron a financiarse con recursos monetarios del Banco Central -- (Banco de México) a través de nuevas emisiones de dinero, creándose así una expansión monetaria inflacionaria, que -- caracterizaría al desarrollo económico de México en las -- dos décadas siguientes; ésto es lo que Leopoldo Solís, -- llama "la etapa de crecimiento económico con inflación en México" (1935-1956).^{7/}

Cárdenas también amplió el aparato de gobierno -- durante su mandato presidencial creando varias instituciones gubernamentales para promover el desarrollo económico del país. De este modo, durante dicho régimen, se fundó -- el Banco Nacional de Crédito Ejidal, para poner a disposición del ejidatario mexicano, el crédito con bajas tasas -- de interés, y pocas presiones sobre la devolución de dicho crédito. Se estableció también el Banco de Comercio Exte-

^{6/} Ifigenia Martínez de Navarrete. Política Fiscal de México, pág. 11. Universidad Autónoma de México. México, -- D.F. 1964.

^{7/} Leopoldo Solís. Inflación, Estabilidad y Desarrollo: El Caso de México. pág. 483. (Mimeografiado).

rior, con objeto de promover las exportaciones de productos mexicanos; nació la Nacional Financiera, impulsora del desarrollo y financiamiento de la industria mexicana y especialmente la industria básica. Se creó también la Comisión Federal de Electricidad, para coordinar los programas y proyectos de inversión, así como la producción y distribución de la energía eléctrica, de las diferentes compañías de electricidad existentes en el país; se expropiaron los Ferrocarriles Nacionales de México y la Industria Petrolera Mexicana, se ampliaron los poderes del Banco de México, para controlar el sistema bancario nacional, a través de una política flexible de reservas, y por lo tanto - del control de créditos proporcionados por dichos bancos - a la economía.

Podemos decir entonces, que la administración de Cárdenas sirvió para el surgimiento del México moderno y - para el establecimiento de las bases de una independencia económica nacional, que permitiría a la nación lograr un - desarrollo económico acelerado y sostenido, que aún se mantiene en el México de nuestros días.

El presupuesto de gastos del gobierno federal durante la administración de Cárdenas, mostró ciertas variaciones de acuerdo con la clasificación que de dicho presupuesto hace J.W. Wilkie.^{8/} Hay una tendencia a aumentar -

^{8/} James W. Wilkie. Op. Cit. pág. 13.

la participación de los gastos sociales y económicos, y -- una disminución de los gastos administrativos, dentro del presupuesto de gastos efectivos del gobierno federal.^{9/}

Se puede observar pues, que los gastos económicos representaron el 31.6% en 1935 y para 1940 alcanzaron la tasa de 34.1% del presupuesto programado que siempre -- fue menor que en el presupuesto efectivo. Los rubros más importantes de estos gastos económicos, registraron los si guientes cambios: los gastos en agricultura e irrigación -- que en 1933 representaron el 4.7% del presupuesto efectivo de gastos para 1940 alcanzaron la proporción de 6.6%. Las salidas en crédito agrícola, que mostraron un crecimiento sorprendente en los dos primeros años de la administración de Cárdenas, pues en 1935 y 1936 representaban el 7.2% y -- 9.5% del presupuesto efectivo de gastos, disminuyeron considerablemente a finales de dicha administración, pues para 1940 apenas representaban el 3.4% de dicho presupuesto, tasa inferior a la alcanzada en 1932, en que fue de 4.1%. Los gastos en comunicaciones y obras públicas, mostraron -- una tendencia parecida a la que siguieron los aplicados al crédito agrícola, al aumentar su importancia en el presu-- puesto de gasto en los principios del período y disminuyen do considerablemente al final del mismo. Así tenemos que dichos gastos representaron en 1935, 1936 y 1937 el 12.0%,

9/ Idem. pág. 78.

el 15.2% y el 18.2% respectivamente del presupuesto efectivo de gastos, y en los restantes tres años de dicha administración, se diluyeron considerablemente, llegando a representar en 1940 el 10.1.^{10/} Debe hacerse notar aquí que la participación de los gastos en comunicaciones y obras públicas en el presupuesto efectivo de gastos del gobierno federal nunca fueron ni han sido vueltos a alcanzar, en el proceso presupuestario mexicano. Los gastos en inversiones del gobierno -inversiones en ferrocarriles, energía eléctrica y otras empresas de participación estatal-, fueron bastante insignificantes durante este período, ya que no llegaron a sobrepasar el 5%^{11/} del presupuesto efectivo en tales menesteres.

Los gastos económicos no clasificados, mostraron una variación de .5% en 1935 a 5.6% en 1940 de dicho presupuesto, alcanzando una proporción mayor en 1939 cuando ascendieron a 7.9%.^{12/} Los gastos económicos en industria, departamento agrario y turismo variaron su participación dentro de dicho presupuesto de la siguiente manera: los gastos en industria representaron el 5.3% en 1935, para 1940 participaban con el 6.8%, habiendo alcanzado su mayor proporción dentro del presupuesto en 1937 con una tasa de

^{10/} Idem. pág. 144.

^{11/} Idem. pág. 148.

^{12/} Idem. pág. 149.

10.1%. Los gastos del departamento agrario variaron de -- 1.6% en 1935 a 1.4% en 1940, y obtuvieron una proporción - mayor del presupuesto en 1936, con una tasa de 2.4%. Los - gastos en turismo fueron insignificantes o inexistentes -- dentro del presupuesto de gastos, durante todo este perío- do.^{13/}

Los gastos sociales, muestran la tendencia a au- mentar su participación dentro del presupuesto durante to- do este período. Así es de verse que dentro del presupues- to programado, los gastos sociales aumentaban su participa- ción de 1/5 a 1/4 de dicho presupuesto, aunque en el ins-- trumento efectivo llegaron a representar en el mejor de -- los años 1/5 del mismo; así tenemos que los gastos socia-- les efectivos representaban para 1935 el 17.3% de aquél, y para 1940 alcanzaron la tasa de 19.7%, registrando una pro- porción mayor del presupuesto en 1938, ya que dicha tasa - asciende a 19.9%.

Los rubros del renglón social que más variaron - dentro del presupuesto de gastos fueron los relativos a -- educación que modificaron su participación en el presupues- to, de 12.6% en 1935 a 12.4% en 1940, mediante una tasa ma- yor en 1937 que fue de 13.6% del aspecto primeramente cita

^{13/} Idem. pág. 151.

^{14/} Idem. pág. 160.

^{15/} Idem. pág. 166.

do; esta última proporción no volvió a registrarse en el proceso presupuestario mexicano, hasta 1963, cuando dichos gastos representaron el 14.2% del presupuesto. Las erogaciones en salud pública, bienestar social y fondos para la asistencia social, mostraron un aumento creciente dentro del multicitado presupuesto efectivo de gastos ya que mientras que en 1935 representaba el 3.5%, para 1940 señalaron la tasa de 6.4%.

B.- LA REVOLUCION ECONOMICA: UN NUEVO HORIZONTE PARA LA --
ECONOMIA MEXICANA (1941-1958).

En el contexto histórico del proceso de desarrollo mexicano, la revolución económica es el período que va de 1941 a 1958, y que correspondió a tres administraciones presidenciales empeñadas en lograr un acelerado crecimiento del país; dichas administraciones fueron sucesivamente las de Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán Valdez y Adolfo Ruiz Cortines. Durante estas administraciones se nota una clara tendencia en el presupuesto de gastos del gobierno, al aumento en la participación de los gastos económicos en relación con los gastos sociales y administrativos dentro del mismo^{16/}; así también la adopción de políticas económicas más agresivas, para lograr el desenvolvimiento del sector industrial mexicano, y desde luego una discontinuidad

^{16/} Idem. pág. 83.

en la política de desarrollo cardenista y un retraso en el reparto de tierras. De tal manera que, como dice Raymond Vernon^{17/} "la imagen cardenista de México, basada en un campesino semi-industrial, semi-comercial satisfecho con su suerte, habría sido reemplazado por otra: una imagen del México industrial moderno".

En las dos décadas de crecimiento que siguieron a 1940, el producto nacional bruto creció a una tasa promedio anual de 6%. Esto trajo como consecuencia que el PNB se triplicara en dicho período pues pasó de 20.7 miles de millones de pesos en 1940 a 67.0^{18/} en 1960 (pesos de 1950). Además, el sector agrícola alcanzó tasas de crecimiento superiores a las de PNB, pues en la década de 1940-1950, creció a un promedio anual de 8.2%, aunque en la siguiente de dichas décadas, descendió a 4.3% en promedio anual. La sorprendente tasa a la que creció el sector agrícola en la primera de las mencionadas décadas, y que no ha vuelto a registrarse en el desarrollo agrícola mexicano se debió a los efectos diferidos de la política agraria de Cárdenas, y al creciente aumento de exportaciones agrícolas debido al impacto de la segunda guerra mundial de 1940 a 1945. El volumen de exportaciones mexicanas se

^{17/} Raymond Vernon. El Dilema del Desarrollo Económico de México. pág. 112. Editorial Diana, S.A. México, D.F. - 1970.

^{18/} Idem. pág. 122.

uplicó en esta etapa.

El sector manufacturero también muestra durante este período de revolución económica un crecimiento alarmante, pues durante dicho período supera a las tasas del PNB, si bien en la primera década dio una tasa promedio anual de 8.1%, en la siguiente pasó a 7.3%.^{19/} Además, la producción de minerales y petróleo varió de una tasa conjunta de 2.5% en la primera de dichas décadas, a 5.3% en la siguiente.

En resumen, podemos afirmar que la tasa de crecimiento registrada por la actividad económica de México, fue de 6.7% en la década de 1940 a 1950, mientras que en la siguiente década 1950-1960 mostró una tasa de crecimiento menor que fue de 6.1%.^{20/} La población arrojó tasas de 2.8% en la primera de dichas décadas, al par que registró en la segunda una tasa de crecimiento superior que fue de 3.1%. Por consecuencia el producto per cápita de 3.9% en la primera década se redujo a 3.0%, en la segunda de dichas décadas, debido a las altas tasas con que crece la población en México.

^{19/} Clark W. Reynolds. The Mexican Economy: Twentieth-Century Structure and Growth. pág. 12. New Haven and London, Yale University Press, 1970.

^{20/} Clark W. Reynolds. Op. Cit. pág. 22.

De una manera general, podemos decir que los elementos que caracterizaron la estrategia de desarrollo, - - adoptada por las tres administraciones presidenciales que actuaron en esta fase, de la revolución económica fueron:

a) un crecimiento con inflación; durante todo este período los precios crecieron a una tasa mayor que los salarios -- provocando, en consecuencia, un ahorro forzoso de los grupos de bajos ingresos en favor de los grupos de altos ingresos^{21/}; b) una economía dependiente, caracterizada, por receptora de choques exógenos que afectaban tanto las exportaciones mexicanas, como las fuentes de financiamiento para el desarrollo del país, iniciándose este factor de la economía muy moderadamente, dado el impacto que la segunda guerra mundial tuvo en la economía mexicana; c) un retraso en el reparto de la tierra, ya que durante este período se enfatiza más la política de aumentar y mejorar la tierra de riego, para acrecentar la productividad del sector agrícola, d) un aumento considerable de las inversiones del -- sector público, sobre todo en las industrias básicas e infraestructurales, orientación que adoptada en dichas inversiones hubo de caracterizarse, durante todo este período - como rompedora de "cuellos de botella"; e) una política de

^{21/} Este efecto de ahorros forzados que manifestó la economía durante todo este período, se debió tanto a las -- alarmantes tasas con que crecieron los precios como a los salarios tan bajos, debido a una creciente disponibilidad de mano de obra.

substitución de importaciones y protección del mercado nacional de la competencia extranjera, sobre todo en productos de bienes intermedios y de capital, f) una cautelosa política de financiamiento de los déficits del gobierno hecho éste que se presentó, casi al final del período de la revolución económica, cuando el gobierno tuvo que considerar de nuevo su política de crecimiento con inflación; g) una política más estricta, en la reglamentación de la inversión extranjera directa en México, y por último, k) una política presupuestaria, notable por su clara tendencia de una mayor participación de los gastos económicos en relación con los de orden social y administrativo, dentro del presupuesto efectivo de gastos del gobierno.

Durante la revolución económica, el reparto de tierras fue menor que en la gestión cardenista, pues durante los tres sexenios que siguieron a aquél, se repartieron solamente 15.7 millones de hectáreas, mientras que Cárdenas repartió 17.9 millones de hectáreas;^{22/} también el número de campesinos beneficiados con el reparto agrario fue poco más de la mitad de los beneficiados durante la etapa del Gral. Cárdenas, ya que mientras en el período presidencial de este último, se benefició a 811.1 miles de campesinos, los beneficiados en los siguientes tres sexenios apenas sí alcanzó la cifra de 486.8 mil campesinos.^{23/}

^{22/} Idem. pág. 46.

^{23/} Idem. pág. 47.

El aumento de productividad del sector agrícola durante estas dos décadas (1940-1960), se debió a los fuertes gastos en irrigación y caminos, que vinieron a beneficiar a los cultivos para la exportación de altos costos y altos rendimientos, en su totalidad destinados a tierras de riego. Tenemos pues, así, que en esta época el total de tierras de riego, tanto nuevas como mejoradas, aumentó de 267 mil hectáreas de riego que eran en 1940, a la cifra de 2.2 millones de hectáreas.^{24/} Para 1960 la tierra cosechable pasó de 14.9 millones de hectáreas a 23.8 en los mismos años. Tenemos pues, que mientras en 1940, la relación tierra de riego-tierra cosechable, era aproximadamente del 2% y ya en 1960 la citada relación se estimaba en 10% más. Esto hizo que el volumen de producción agrícola aumentara en un 155% de 1939 a 1954, siendo los cultivos agro-industriales los que más se beneficiaron, ya que crecieron en un 306% en tal período.^{25/}

La política de substitución de importaciones que adoptó el sector público durante todo este período, fue bastante acertado, para cumplir sus objetivos de promover el desarrollo del sector industrial, en cuanto dicha política estuvo orientada a substituir bienes de capital y productos intermedios y no bienes de consumo final,^{26/} no obs

^{24/} Idem. pág. 47.

^{25/} Oscar Lewis. 'México desde Cárdenas'. pág. 403.

^{26/} Leopoldo Solís. "La realidad Económica Mexicana: Retrovisión y -- Perspectiva". pág. 236. Siglo XXI Editores, S.A. México, 1972.

tante el haberse aumentado los aranceles tanto de bienes de capital, como de productos intermedios. Además el gobierno adoptó algunas otras medidas para promover el desarrollo industrial del país, tales como: exención de impuestos para las industrias nuevas y necesarias por un lapso de tiempo de 5 a 10 años; la creación de las famosas licencias de importación, que permitieron un control mayor de las importaciones de bienes intermedios y de capital, supuesto que por el simple hecho de estar México en la posibilidad de producir se negaba la licencia para realizar semejante operación.

Otro factor que contribuyó al desarrollo industrial, en esta época fue la creciente disponibilidad de mano de obra de que gozaron las empresas, debido al aumento de migración del campo a la ciudad, lo que trajo como consecuencia una disminución de los salarios reales pagados al factor trabajo, o que éstos no aumentaran muy rápidamente. Por otra parte, ya era un hecho que la totalidad o la mayor parte de organizaciones sindicales estaban controladas por el Partido Revolucionario Institucional de tal manera que los líderes obreros, actuaron con sometimiento incondicional a los dictados de política económica propuestas por el gobierno, para buscar el crecimiento económico de la nación. Prueba de ello es que durante toda esta etapa los salarios se modificaron conforme a tasas menores, -

relativamente al servible índice de los precios,^{27/} Por -
añadidura, tanto el número de huelgas como de huelguistas
aminoró notablemente.^{28/}

El presupuesto de gastos del gobierno federal, -
procediendo analíticamente a la manera de James W. Wilkie,
^{29/} mostró una tendencia a beneficiar los gastos económi-
cos, ya que durante esta época la revolución económica al-
canzó proporciones mayores que el 50% de dicho presupuesto,
mientras que los gastos sociales y administrativos sufrie-
ron una notable baja, en la participación del mismo. Los -
gastos económicos aumentaron su proporción en el presupe-
sto efectivo de gasto durante este período de 37% en 1940 a
51% en 1958, y alcanzó su mayor participación en el año de
1954, arrojando una proporción del 57.8% del presupuesto -
de gastos. Además, las ramas más beneficiadas dentro del
capítulo de gastos económicos fueron: los gastos en agri-
cultura e irrigación, que absorbieron aproximadamente el -
10% del presupuesto durante toda esa época; los gastos en
comunicación y obras públicas absorbieron durante dicho pe-
ríodo el 12% en promedio durante todo el período, las in-
versiones del gobierno, que en 1940 representaban el 2% --
del presupuesto de gastos, sufrió un cambio notable, pues

^{27/} Oscar Lewis. Op. Cit. pág. 414.

^{28/} Pablo González Casanova. 'La Democracia en México'. --
pág. 310.

^{29/} James W. Wilkie. Op. Cit. pág. 13.

en 1958, llegó a representar el 20.3% de dicho presupuesto; los gastos económicos no calificados, representaron en - - 1940 el 5.6% y para 1958 representaban el 11.1% del mencionado capítulo.

Los gastos sociales mostraron una disminución en su participación en el presupuesto federal, ya que durante este período descendieron de casi un 20% en 1940 a 11.2% - en el año de 1952. Las ramas afectadas dentro de los gastos sociales fueron los gastos en educación que significaban en 1940 el 12.4% del presupuesto, para 1958 representaron el 9.1%, llegando a alcanzar su nivel más bajo en el - año de 1952, con una proporción de 7.1%; aparte los gastos administrativos muestran una tendencia descendente en la - participación del presupuesto de gastos del gobierno federal a lo largo del período, pues si bien en 1940, representaban el 46.2% de dicho presupuesto, para 1958 dicha pro--porción bajó a 32.6%.

Las ramas más afectadas por la disminución de -- los gastos administrativos en el presupuesto fueron: los - gastos militares que si en 1940 representaban el 19.7% del presupuesto, para 1958 la participación fue de 7.3%; aparte los gastos en la deuda pública mostraron un aumento en la participación del presupuesto de gastos, pues en 1940 - representaba apenas el 12.5%, para 1958 tal proporción llegó a participar con el 15.6% del presupuesto de gastos al-

canzando su mayor tasa en el año de 1955, cuando llegó a - representar el 20.1%. El ascenso de esta proporción pudo deberse a la política de expropiación y nacionalización de algunas industrias básicas, así como a la frecuencia con - que el gobierno recurrió a los préstamos extranjeros durante esos años. Los gastos del departamento de tesorería manifestaron también una disminución, pues mientras que en - 1940 representaban el 7.9% del presupuesto, para 1958 llegaban a representar el 2.6%. Los gastos en pensiones manifestaron una participación constante en el presupuesto de alrededor de 1% en todo el período.

C.- LA REVOLUCION EQUILIBRADORA O BALANCEADA; UNA NUEVA -- PERSPECTIVA EN EL DESARROLLO ECONOMICO MEXICANO (1959-1964).

Las dos décadas de crecimiento con inflación, -- que experimentó la economía mexicana a partir de 1940, se caracterizaron por los factores dinámicos que enumeramos - a continuación: 1o. la inflación crónica que padeció el -- país, 2o. el impacto de la segunda guerra mundial, 3o. la sustitución de importación y protección del mercado nacional y 4o. un aumento creciente de la participación de los gastos del gobierno federal. A mediados de la década de - los 50's y con la famosa crisis de confianza, surgida en - el 1954 y 1955,^{30/} cuando todos los sectores sociales manif

30/ Roger D. Hansen. Op. Cit. pág. 70.

festaron enérgicas protestas en contra del gobierno y el sector privado industrial, dudó de la eficacia de las medidas de política económica, propuesta por el sector público para lograr el crecimiento económico del país. Esto trajo como consecuencia que a finales de la década de los 50's, se adoptara una nueva estrategia de desarrollo, para continuar el ritmo de crecimiento de la actividad económica de la nación, cuyos elementos relevantes fueron: 1o. lograr la estabilidad de precios y de tipo de cambio, 2o. una tendencia en el presupuesto de gastos del gobierno federal, donde se trató de dar una participación igual a los gastos económicos, sociales y administrativos, 3o. una disminución de la inversión extranjera. Estas medidas de política económica, hicieron pensar a muchos tratadistas de la economía mexicana, que la estabilidad se iba logrando a costa del crecimiento económico.

Al iniciarse la administración del Licenciado Adolfo López Mateos la economía muestra muy bajas tasas de crecimiento; así tenemos que de 1959 a 1961, el producto interno bruto aumentó a una tasa promedio anual de 3% pero para 1963^{31/} se vuelven a alcanzar las tasas de crecimiento de 6%^{32/} anual del PNB, que había experimentado la actividad económica de México en la década anterior de crecimiento con inflación. La población creció a una tasa pro-

^{31/} Enrique Padilla Aragón. México: "Desarrollo con Pobreza". pág. 77.

^{32/} Idem.

medio de 3.4% anual de 1961 a 1965, y el PNB creció a 6.0% en promedio anual durante los mismos años lo que trajo como resultante que la tasa de desarrollo fuera de 1.8%^{33/} - durante dicho lapso.

Las causas que provocaron el aparente estanca--- miento de la economía mexicana durante el sexenio (1958- 1964) fueron de carácter tanto externo como interno. Las - primeras se manifestaron a través de los ciclos que sufrió la actividad económica americana en los años de 1958 y - - 1961, que provocaron una disminución de las exportaciones de productos mexicanos y como consecuencia un saldo desfa- vorable en la cuenta de mercancías de la balanza de pagos; las segundas fueron causas inherentes a las medidas de po- lítica económica adoptadas en dicho período, que se singu- larizaron por un nacionalismo económico.

Al inicio de la administración de López Mateos - se notó un sorprendente aumento en los gastos del gobier- no, debido principalmente a la pérdida de control de las oficinas de gobierno y al relajamiento de las restriccio- nes impuestas a las mismas durante Ruiz Cortines, pero de inmediato el gobierno hizo valerosos esfuerzos para reim- plantar parte de la disciplina perdida en dichas oficinas; así durante esta administración se creó el comité de impor

^{33/} Idem. pág. 34.

taciones del sector público con el propósito de controlar las importaciones de dicho sector. Se estableció, de igual modo, la Comisión Asesora Permanente, con objeto de estudiar los planes y programas básicos del gobierno, y fundamentalmente se estrechó de manera visible el control que ejercía la Secretaría de Hacienda sobre los créditos solicitados al exterior por las agencias descentralizadas.^{34/}

La política de nacionalismo económico que caracterizó a la administración de López Mateos, se centró en dos aspectos: 1o. la expropiación y nacionalización de las industrias básicas en poder de extranjeros, y 2o. una reglamentación de la inversión directa extranjera. Durante la administración se expropió la industria de la energía eléctrica, así también una compañía siderúrgica importante que estaba en poder de intereses extranjeros; por estos años se nota la tendencia de parte del gobierno, de restringir la importancia de la inversión extranjera directa en la economía a través de unas reglamentaciones de la misma. Dichas reglamentaciones consistieron en que los inversionistas extranjeros debían asociarse con un inversionista nacional, para poder negociar en México, y que además este último tuviera el control mayoritario de la compañía que fuera a crearse o sea que el capital mexicano fuera dueño del 51% de las acciones de la empresa. Estas dos me

^{34/} Raymond Vernon. Op. Cit. pág. 135.

didias, así como una inoportuna declaración del Presidente López Mateos, en relación con el caso de Cuba -de que su -administración iba a seguir una política de extrema iz----quierda dentro de la Constitución- trajeron como consecuencia una huída de capitales extranjeros y nacionales del --país.

Durante la administración de López Mateos se modificó el impuesto sobre la renta, adoptándose un sistema diverso al impuesto cedular, por el de un impuesto global sobre el mismo, lo que se traduciría en un aumento del impuesto sobre la renta y una disminución de las utilidades. 35/ Esto por sí solo provocó una huída de capitales ex---tranjeros en México. La vigencia con que se aplicaron las medidas para la substitución de importaciones fue un ele--mento más que provocó una intranquilidad de la inversión -extranjera en el país, y en consecuencia, obligó a los inversionistas extranjeros a buscar fuera de México mejores oportunidades para sus inversiones. La forma en que actuó el gobierno para disminuir la inversión extranjera directa en México, a través de un aceleramiento en el reemplazo de importaciones trajo por consiguiente una disminución de --las importaciones, tanto de bienes de consumo como de bienes de capital;36/ agravada por la restricción en el núme-

35/ Al aumentar la base gravable del impuesto a tasas progresivas sobre el nivel del ingreso, en redimiento del impuesto aumenta.

36/ Leopoldo Solís. Op. Cit. pág. 239.

ro de productos industriales sujeto a licencia de importación.

Las medidas arriba señaladas provocaron la alarmante salida del capital extranjero de México y de no haber sido por los préstamos extranjeros concedidos a México durante los años de 1958 a 1961, es posible que el peso mexicano hubiera sufrido otra devaluación. Podemos decir entonces que para esos años México estaba sustituyendo la inversión extranjera directa por préstamos extranjeros.^{37/}

La reforma agraria vuelve a cobrar impulso en la administración de López Mateos. Durante su sexenio se repartieron 11.3 millones de hectáreas que representan el 5.8% de la superficie de México; el número de campesinos beneficiados fue de 304.5 miles de ejidatarios; las tierras de riego nuevas y mejoradas de 2.212 millones de hectáreas asignadas en 1958 crecieron a 2.383 en 1961.

La ideología de la revolución equilibradora o balanceada, responde a una nueva serie de medidas de política económica impuestas por el gobierno, para inyectar una nueva dinámica a la economía mexicana y salir del aparente estancamiento económico y malestar social, que se dejó sentir en México al final de la administración de Ruiz Cortines y al inicio de la de López Mateos. Durante la adminis

^{37/} Raymond Vernon. Op. Cit. pág. 130.

tración de este último, el gobierno reconoce la necesidad de un crecimiento acelerado y sostenido de la economía, pero con una distribución más equitativa de los frutos de dicho crecimiento, entre los diferentes factores productivos que intervienen en el proceso de producción. Así, aparte de las medidas tomadas durante esta administración para regular la inversión extranjera y para promover el desarrollo industrial se acelera también el reparto de tierras y se busca favorecer al trabajador mexicano y a la mayoría del pueblo de México a través de un aumento en los niveles de vida y de fortalecer su tan ya desquiciado poder de compra. De tal manera que la revolución equilibradora o balanceada, se puede interpretar como el resultado de una combinación híbrida de la revolución social y la revolución económica.

La revolución equilibradora o balanceada se caracteriza por una distribución del presupuesto de gasto del gobierno federal, donde la tendencia era, dar una importancia igual a los diferentes capítulos de gasto: a) económico, b) social, c) administrativo dentro de dicho presupuesto. Aunque hubo alguna diferencia en lo que respecta al presupuesto de gastos programados y el real o efectivo, se nota la tendencia a dar una participación mayor en el presupuesto a los gastos sociales y una menor proporción a los gastos económicos y administrativos.

Los gastos económicos, representaron en 1959 el 44.8% del presupuesto de gastos efectivos del gobierno y para 1963 alcanzaron la proporción de 41.3%; la participación más baja de tales gastos se localizó en 1961 donde representaron el 31.8%^{38/} del presupuesto. El rubro más afectado dentro de los gastos económicos fue el correspondiente a la agricultura e irrigación, ya que su tendencia a la baja, en la participación del presupuesto de gastos llegó a representar tasas tan bajas como de 4.8% en 1960; aunque para 1963 vuelve la rehabilitación con una participación mayor ya que en ese año la proporción fue de 8.0%. El crédito agrícola muestra alguna mejoría ya que pasó a representar el 0.6% de 1959, a 2.2% del presupuesto para 1963. La rama de Comunicaciones y obras públicas también mostró una tendencia a bajar su proporción dentro del presupuesto, pues si el año de 1959 representaba el 10.5%, en 1963 representó el 8.9% del presupuesto. Las inversiones del gobierno mantuvieron su participación en el presupuesto al inicio del sexenio, pero disminuyen bruscamente al final del mismo, así tenemos que en 1959 y 1960 representaron el 15.8% y 20.1%; en 1963 representaban el 9.7%. Los gastos económicos no clasificados muestran una tendencia a mantener su participación constante en el presupuesto, entre 10 y 11%. Aunque en 1960 y 1961 dicha proporción des-

^{38/} James W. Wilkie. Op. Cit. pág. 92.

cendió a 6.6% y 8.6% respectivamente.

Los gastos sociales efectuados, muestran una relativa mejoría aunque no tanto como el gobierno hubiera -- querido, ya que la proporción de dichos gastos en el presu puesto programado para dicho sexenio fueron siempre supe-- riores a los efectivos. Así podemos observar que estos -- gastos representaron en 1959 el 17.4% del presupuesto y pa ra 1963 alcanzaron la proporción de 22.6%. Los rubros más favorecidos de este aumento del gasto social dentro del -- presupuesto fueron: los gastos en educación, que en 1959 - absorbieron el 10.6% del presupuesto en 1963 alcanzaron la proporción de 14.2%. En este año, dicha proporción fue la superior alcanzada por los gastos de educación dentro del proceso presupuestario mexicano.

Los gastos en salud, asistencia y bienestar mues-- tran una tendencia a mantener su participación dentro del presupuesto de gastos, que fue durante todo el sexenio de alrededor de 3.5% en promedio anual. Los gastos en intro-- ducción de agua potable y sistema de drenaje también man-- tienen su participación dentro del presupuesto, con un por centaje de 0.4. Las erogaciones adicionales, muestran un aumento que va de 2.7% del presupuesto en 1959 a 4.4% en - 1963.

Los gastos administrativos efectivos muestran un

aumento que se prolonga hasta el antepenúltimo año del sexenio; aquí sucede lo contrario a los gastos sociales en lo que respecta a las diferencias entre el presupuesto programado y el efectivo, ya que mientras en estos siempre se observó que lo programado fue mayor que lo efectivo, en aquellos lo programado siempre fue menor que lo efectivo. Así tenemos que los gastos administrativos aumentaron tanto dentro del presupuesto, que en 1961, casi llegaron a alcanzar la mitad de éste, pero para 1963 dichos gastos se redujeron a 36.1% del presupuesto efectivo. Los rubros más favorecidos dentro de los gastos administrativos fueron los gastos militares, los cuales muestran una tendencia a mantener su ya reducida tasa de participación dentro del presupuesto, en 1959 representaron el 6.5% del presupuesto para 1963 alcanzaba el mismo 6.5%. La deuda pública durante este período mostró un crecimiento alarmante dentro de su participación en el presupuesto, pues mientras que en el último año de Ruiz Cortines representaba el 15%, en 1959 fue de 22% y todavía más, para 1961 alcanzaba más de 1/3 del presupuesto del gobierno, ya que en ese año representó el 36.2%. Este crecimiento tan sorprendente de los gastos del presupuesto en deuda pública, disminuyen para 1963 a 17.1% aunque todavía dicha proporción fue superior a la alcanzada en el último año del sexenio anterior. Tan aparatoso aumento de la deuda pública dentro del presupuesto de gastos, se debió principalmente al pago de inte-

reses y reembolsos, como a los préstamos extranjeros e internos, a los que tuvo que recurrir el gobierno durante este período, a fin de evitar la inflación y lograr el crecimiento del país, o sea que el gobierno no disminuyó sus gastos, antes bien encontró la manera de financiar sus déficits por medios no inflacionarios, aumentando la tasa de interés para estimular tanto el ahorro interno como el externo.^{39/}

Los gastos del departamento de la tesorería, mostraron una tendencia a participar dentro del presupuesto a una tasa reducida 4 constante, que fue alrededor de 2.5%. Los gastos en pensiones participaron con una tasa de aproximadamente de 1.5% en el presupuesto, y por último los gastos de los poderes del gobierno y algunas oficinas ministeriales, nunca llegaron a participar con más del 7% del presupuesto de gastos del gobierno, durante este sexenio.

^{39/} Leopoldo Solís. Op. Cit. pág. 510.

CAPITULO II

LA POLITICA ECONOMICA, LA ECONOMIA Y EL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL GOBIERNO FEDERAL, EN EL SEXENIO 1965-1970

A.- LA POLITICA ECONOMICA.

La política económica adoptada en el sexenio - - 1965-1970, siguió una línea de enfoque hacia los problemas fundamentales a los que la economía mexicana se había enfrentado en el sexenio inmediato anterior. Esto es, tratar de disminuir la gran diferencia que existe, en lo que a productividad se refiere entre los sectores de la economía mexicana, o sea lograr un desarrollo equilibrado de la economía, para garantizar un crecimiento más acelerado del PNB, evitar el rezago de cualesquiera de dichos sectores, de tal manera que en un futuro inmediato, esto no se tradujera en "cuellos de botella" que vinieran a entorpecer el crecimiento sostenido que a últimas fechas había manifestado la economía mexicana. Aumentar la participación del gobierno en las actividades privativas del mismo, para provocar un crecimiento inducido de los demás sectores de la -- economía, aumentar la inversión y por consecuencia las - - oportunidades de empleo para 400,000 mexicanos que cada -- año se incorporan a la fuerza de trabajo, mantener la estata

bilidad de precios y el tipo cambiario, ya que a partir de 1956 se había desechado la idea de lograr el crecimiento económico a costa de las clases de más bajos ingresos, a través de la inflación (ahorro forzoso). Aumentar por el contrario el poder de compra de las mayorías de los mexicanos, para canalizar y fortalecer el mercado interno para los productos de la industria mexicana, ya que no se puede lograr el desarrollo industrial del país, mientras todas las empresas, o la mayoría se encuentran rodeadas de miseria. Aumentar y promover el bienestar de los grandes núcleos de población, que han permanecido al margen de los frutos del desarrollo económico, ésto último un imperativo inaplazable, ya que de no preocuparse de dichos sectores o grupos sociales, ésto traería como consecuencia, que se pusieran en peligro la estabilidad social y política, de que ha gozado el país en los últimos cinco sexenios.

En una forma más concreta, pues, podemos decir que la política económica en el sexenio 1965-1970, tuvo los siguientes objetivos fundamentales: a) aumentar el poder de compra de las grandes mayorías del pueblo de México, b) lograr el crecimiento con estabilidad de precios y tipo de cambio, c) lograr un desarrollo equilibrado entre todos los sectores productivos de la economía y d) aumentar el bienestar de los sectores sociales, que aún permanecían al margen de los frutos del desarrollo. Para poder realizar

esta política económica la administración del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, elaboró una estrategia de desarrollo que consistió en 17 puntos básicos.^{1/}

B.- LA ECONOMIA MEXICANA 1965-1970.

CUADRO 1

CRECIMIENTO DEL PNB, POBLACION Y PRODUCTO PERCAPITA
%

Años conceptos	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Tasa de crecimiento del PNB*	5.4	7.5	6.4	7.1	7.2	7.7
Tasa de crecimiento de la población	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4
Tasa de crecimiento del producto per cápita	2.0	4.1	3.0	3.7	3.8	4.3

NOTA: *Las tasas de crecimiento fueron tomadas con cifras a precios constantes.

FUENTE: Banco de México, S.A.

La economía mexicana en este sexenio mostró altas tasas de crecimiento, de tal manera que dicha tasa de crecimiento se compara a la alcanzada por los países más industrializados y desarrollados. Esto, debido a una mayor coordinación de todos los sectores productivos de la -

^{1/} XXXI Convención Nacional Bancaria. Discurso del Lic. Antonio Ortiz Mena. Comercio Exterior. Marzo de 1965.

economía mexicana, y a un empeño creciente por parte del - gobierno federal para promover y acelerar el desarrollo de la economía mexicana. Esto último a través de una aplicación de políticas financieras, fiscales y monetarias más - sanas, y a una preocupación constante por diversificar en un grado mayor, la producción nacional y las exportaciones.

Así tenemos pues que la economía mexicana, durante este sexenio creció a una tasa promedio anual de 6.8% y la población 3.4% lo que trajo como consecuencia que el -- producto percapita creciera a una tasa promedio anual de - 3.6% (ver Cuadro 1); ésto supera en gran manera, a la meta propuesta en Punta del Este por los países en vías de desarrollo, y por lo tanto para México, de aumentar el producto percapita, en cuando menos 2.5% anual. Este último porcentaje, lo superó la economía mexicana muy notoriamente - durante este sexenio.

Los factores fundamentales que actuaron en la -- economía mexicana durante este sexenio, y que vinieron a - reafirmar el crecimiento sostenido y acelerado que la actividad económica de la nación, había manifestado en los - - tres sexenios anteriores, los podemos enmarcar en el comportamiento de algunas variables macroeconómicas tales como: a) la demanda agregada, b) el consumo, c) la inversión pública y privada, d) las exportaciones y e) las importaciones.

El producto interno bruto a precios corrientes - manifiesta una tendencia a la alza durante todo el sexenio, pues mientras en 1965 reflejó una tasa de crecimiento de 8.8%, para 1970, dicha tasa fue de 12% (a precios corrientes). Esto pone de manifiesto, una mayor flexibilidad de la estructura productiva de los sectores de la economía, unos con una mayor flexibilidad que otros, pero que al final de cuentas permite crecer de una manera equilibrada entre la oferta y la demanda de bienes y servicios, y por consecuencia evitar una inflación por el lado de un exceso de demanda sobre la oferta.

Por otra parte la demanda de bienes y servicios creció en forma acelerada pues mientras que en 1965, creció a una tasa de 7%, para 1970 dicha tasa fue de 13%, esto trabajo como consecuencia una mayor ampliación del mercado interno para los productos nacionales, tanto agrícolas como industriales. Dentro de la demanda, las variables que actuaron fueron: el consumo, la inversión y las exportaciones. El consumo creció a una tasa bastante alta, pues mientras que en 1965 alcanzaba una tasa de 7.7% para 1970 dicha tasa fue de 14%, esto se puede deber a una alta elasticidad ingreso-consumo, ya que existe al menos una tendencia hacia una distribución más equitativa del ingreso, si partimos del hecho de que las clases de bajos ingresos, son las que han aumentado su consumo, pero también --

existe la posibilidad que sean las clases de altos ingresos las que hayan aumentado su consumo, debido a los problemas recientes que la economía mexicana ha enfrentado para financiar la inversión. Por otra parte la inversión manifiesta también una tendencia a la alza pues en 1965 su tasa de crecimiento fue de 8% para 1970 creció en 11%. La inversión privada se comportó de una manera errática, pues mientras que en 1965 creció a una tasa de 19%, en 1966 bajó a 6.5% para aumentar en el año siguiente a 26% y luego, en 1968 vuelve a bajar a 7%, y en 1970 alcanza la tasa de 13%. Cosa parecida sucede con la inversión pública, ya que después de haber manifestado una tasa de crecimiento de 21% en 1964, para 1965 disminuye a 2.8%, aumenta en un 25% en 1966, y baja nuevamente en 1967 a 6.5%, para 1970 creció solamente a 10% (ver Cuadro 2). Esto se puede deber a una escasez de fondos del sector público para financiar, una mayor proporción de su inversión con recursos propios o una mala planeación y jerarquización de dichas inversiones, y además a un ciclo normal que manifiesta el gasto público federal y por lo tanto la inversión de disminuir al inicio de una nueva administración y aumentar al final de la misma. Pero si la inversión pública y la privada muestran un comportamiento algo errático en lo que se refiere a sus tasas de crecimiento, podemos encontrar alguna relación entre dichas inversiones, que atenúan tal comportamiento. Así, y tomando en cuenta el factor de induc-

ción; que la inversión pública representa para la inversión privada, encontramos que dichas inversiones se pueden relacionar de tal manera que: la inversión privada responde con un año de atraso al crecimiento de la inversión pública. Así se puede ver que, mientras en 1964 la inversión pública creció a una tasa de 21% la inversión privada creció en 1965 a 19% y que para este mismo año la inversión pública mostró una disminución de 2.8%. Para 1966 la inversión pública aumentó en 25% mientras que la inversión privada creció solamente a 6.6%. Pero para 1967 esta inversión alcanzó la tasa de 26% mientras que en ese mismo año la inversión pública apenas sí creció a 6.5%.

Las importaciones y las exportaciones fueron otro factor relevante en el desarrollo de la economía. Pero al igual que la inversión pública y privada mostraron un comportamiento algo errático, producto primero; de que las exportaciones de nuestro país es una variable exógena, que no podemos determinar, ya que ésta, es determinada por el nivel de ingresos del resto del mundo, así como por algunas políticas que para proteger a su mercado nacional -- utilizan el resto del mundo. Políticas tales como: disminución de las cuotas de importación, tarifas y aranceles, etc. Y además a una escasa diversificación tanto de los productos de exportación como de los mercados internacionales; y segundo las importaciones que es una variable endó-

gena. que se puede determinar, pero a la que no se puede - sujetar la economía, ya que ésto significaría un retraso o estancamiento en el crecimiento económico del país; puesto que México necesita de grandes cantidades de importaciones y sobre todo importaciones de bienes de capital, y materias primas para el desarrollo de la industria nacional. Así tenemos que se ha logrado en algo, disminuir las importaciones de consumo y aumentar la participación de los bienes de producción dentro de las importaciones totales, - - pues para 1965 los bienes de consumo participaron con el 19% del total de importaciones, para 1969 dicha proporción era solamente el 18%. En cambio los bienes de producción variaron su proporción dentro de las importaciones totales, de 81% en 1965 a 82% en 1969.^{2/} Este hecho, sin embargo - no soluciona la difícil situación a la que se ha enfrentado últimamente el sector externo de la economía, ya que, - sean o no bienes de consumo o de producción importados, ésto tiene que pagarse, y las divisas que obtiene el país -- por medio de las exportaciones, resultan cada vez más insuficientes para pagar dichas importaciones. Por lo que el país, se ha visto en la necesidad de echar mano cada vez - más y en forma creciente de crédito externo, para financiar el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos,^{3/}

^{2/} Nacional Financiera. La economía mexicana en cifras, -- 1970. pág. 295.

^{3/} Idem. pág. 283.

y así evitar, al menos a corto plazo, una devaluación más del peso mexicano.

CUADRO 2

TASAS DE CRECIMIENTO DE ALGUNAS VARIABLES
MACROECONOMICAS DE LA ECONOMICA MEXICANA
1965-1970*
%

VARIABLES Años	1	2	3	4	5	6	7	8
1965	7.0	7.7	8.0	19.0	-2.8	-8.3	--	8.8
1966	10.6	9.1	17.0	6.0	25.0	5.8	10.0	11.0
1967	9.2	10.5	9.0	26.0	6.5	8.8	--	9.3
1968	11.0	11.1	10.0	9.6	15.0	14.0	12.0	10.0
1969	10.0	10.5	9.0	7.0	12.0	6.4	15.0	10.0
1970	13.0	14.0	11.0	13.0	10.0	17.0	5.4	12.0

NOTAS: *Las tasas de crecimiento fueron tomadas, con cifras a precios corrientes para todos los años.

- (1) Demanda agregada
- (2) Consumo
- (3) Inversión Total
- (4) Inversión Privada
- (5) Inversión Pública
- (6) Importaciones
- (7) Exportaciones
- (8) Producto Interno Bruto

FUENTE: Banco de México, S.A. Informe anual. 1965-1970.

C.- LA PRODUCTIVIDAD SECTORIAL Y LA ESTRUCTURA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA.

La economía mexicana continúa manifestando características de un país subdesarrollado, a pesar de los gran

des esfuerzos que tanto el sector público como la iniciativa privada han desarrollado para acelerar la marcha de la economía, por el sendero de un desarrollo equilibrado y firme que lleve a México a madurar la etapa del subdesarrollo en la que todavía se encuentra.

Uno de los problemas fundamentales a los que se enfrenta en la actualidad, la mayoría de los países subdesarrollados y que representa un serio obstáculo para apresurar la marcha al desarrollo, es la creciente explosión demográfica y una estructura de la población donde predomina la gente joven. Esto trae como consecuencia, que por cada trabajador, el número de dependientes aumenta. Además, tanto la explosión demográfica como una población demasiado joven, traen por consiguiente grandes presiones sobre los recursos financieros del gobierno, el que obviamente al final de cuentas tiene que disminuir los recursos canalizados hacia otras actividades, más directamente conectadas con el desarrollo económico, para poder dedicar una mayor proporción de dichos recursos a atender las necesidades de esa población joven. Necesidades tales, como mayor educación, mayor salud, etc.

La población de México creció durante el sexenio (1965-1970), a una tasa promedio anual de 3.4%. Esto producto de un aumento en la natalidad y una disminución en la mortalidad. Esto último debido a una mayor atención mé

dica a la mayoría de la población de México. Así tenemos que para 1960, por cada mil habitantes nacieron 46.73 y en cambio murieron 9.69.^{4/} Además la pirámide de población - en México es de tal forma, que la población entre 0 a 19 - años de edad comprende el 54% de la población total de México.^{5/}

CUADRO 3

CRECIMIENTO DE LA POBLACION: URBANA Y RURAL
%

Años Conceptos	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Crecimiento de la población total	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4
Crecimiento de la población urbana	4.9	4.9	4.9	4.9	4.8	3.1
Crecimiento de la población rural	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5	0.03

NOTA: Las tasas de crecimiento fueron tomadas de los datos de las cifras del Censo de 1970.

FUENTE: Nacional Financiera. La Economía Mexicana en Cifras, 1970.

Por otro lado se debe tener en cuenta que, ade--

^{4/} Raul Benítez Zenteno. Análisis Demográfico de México. - págs. 28 y 33.

^{5/} Idem.

más de que la población total creció a 3.4% anual, la población urbana creció en 4.9% y la rural lo hizo a tasas de 1.5% anual (ver Cuadro 3). Esto trae como consecuencia que la población urbana aumente cada vez más su participación dentro de la población total, y que por el contrario la rural la disminuya. Así, mientras en 1964 la población urbana representaba el 53.9% de la población total de México, para 1970 alcanzó la proporción de 58.6%; mientras que la población rural pasó de representar el 46.1% a 41.4% para los mismos años.^{6/} Esto producto de una migración neta del campo a la ciudad, hacia donde la gente del campo se mueve en busca de mejores y mayores oportunidades de trabajo y de vida.^{7/} Esto trae como consecuencia graves problemas sociales y políticos en las ciudades, que hacen que éstas crezcan de una manera desorganizada, donde el desempleo y subempleo se dan de una manera apreciable y donde el contraste entre los que tienen y no tienen, se aprecia en una forma clara a través de los grandes cinturones de miseria que se crean alrededor de los grandes centros urbanos de México.

^{6/} Nacional Financiera, Op. Cit. pág. 19.

^{7/} "La Evolución Demográfica y Económica de México". 1940-1970.

CUADRO 4

TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS SECTORES DE LA ECONOMIA
%

Años Sectores	1965 ^{1/}	1966 ^{1/}	1967 ^{1/}	1968 ^{1/}	1969 ^{1/}	1970 ^{1/}
Primario ^{2/}	4.9	2.1	6.5	3.0	5.8	11.0
Agricultura	5.8	1.1	3.0	2.7	1.2	20.8
Secundario ^{3/}	12.3	12.8	12.6	12.5	12.0	13.0
Ind. Trasn.	13.7	11.8	11.7	16.8	15.0	14.6
Terciario ^{4/}	8.1	12.5	8.1	11.4	10.1	13.4

NOTAS: 1/ Las tasas de crecimiento fueron obtenidas a cifras a precios corrientes para todos los años.

2/ El sector primario comprende: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

3/ El sector secundario comprende: la industria de la transformación, minería, electricidad, petróleo y construcción.

4/ Sector terciario comprende: comercio, transporte, comunicaciones, servicios bancarios, gobierno y otros.

FUENTE: Banco de México, S.A. Informes Anuales.

Los sectores de la economía mostraron tasas de crecimiento muy variadas. Sobre todo el sector primario y terciario, ya que el sector secundario creció a una tasa casi constante de 12.5% anual durante todo el sexenio (ver Cuadro 4). El sector primario creció a tasas tan variadas que van desde una tasa de crecimiento tan reducida de 2.1% en 1966, y que fue menor que el crecimiento de la población, ya que dicho año la población creció a 3.4%, hasta una tasa de 11% anual en 1970. Además, dentro del sector

primario, la agricultura también manifestó un comportamiento parecido al de dicho sector, pues en 1966 la tasa de -- crecimiento de la agricultura fue apenas de 1.1%, muy infe-- rior a crecimiento de la población en dicho año.

Son muy variados los factores que intervienen en el comportamiento del sector agrícola mexicano y que hace algo difícil su análisis. Aunque la mayoría de la gente -- relacionada con asuntos del campo, señala que el problema de la agricultura mexicana, es un exceso de factor mano de obra, que se encuentra subempleada, ya que la mayor parte del año la pasan sin trabajo.^{8/} Esto trae como consecuen-- cia que el nivel de ingreso de la gente del campo sea muy reducido. Además, en la agricultura mexicana también se -- da un efecto concentrador del ingreso, pues mientras en un extremo se sitúa el 50% de los productores que generan tan sólo el 4% del producto agrícola nacional, en el otro, el 0.5% predios producen el 32% del producto agrícola nacio-- nal.^{9/} También se escucha con bastante frecuencia, que el problema fundamental en el campo, es la falta de créditos suficientes para financiar la producción y la adquisición de equipo moderno más adecuado y la falta de mejores técni-- cas de producción, que vengán a elevar la productividad --

^{8/} Sergio Reyes Osorio y Salomón Eckstein. El Desarrollo -- Polarizado de la Agricultura Mexicana. pág. 30. Creci-- miento o Desarrollo Económico: Miguel S. Wioncsex y -- otros autores. SepSetentas. México, D.F. 1971.

^{9/} Idem. pág. 31.

del factor mano de obra ocupado en la agricultura.

El sector secundario, manifestó una tasa de crecimiento de 12.5% anual. Siendo este sector el que guardó un comportamiento más consistente, pues su tasa de crecimiento varió de 12% a 13% (ver Cuadro 4). Dentro de este sector, la industria de la transformación muestra una tasa de crecimiento algo violenta pues en 1966 creció a 11.7% - para crecer en 1967 a una tasa de 16.8% que fue la más alta tasa de crecimiento lograda por la industria de la transformación durante este sexenio. Dicha tasa de crecimiento, nos puede dar una idea de la magnitud a la que crece el mercado interno.

La elevada tasa de crecimiento que registró durante este sexenio el sector secundario, y dentro de éste la industria de la transformación, son producto, como antes dijimos, de una ampliación del mercado interno y externo, para los productos de la industria mexicana y de una disponibilidad de crédito suficiente por parte de ésta para financiar su producción. Así se tiene que, del financiamiento total otorgado por el sistema bancario en 1970, la industria absorbió el 46% de dichos financiamientos, mientras que el financiamiento canalizado hacia la agricultura apenas sí representó el 8%.^{10/} Otro de los facto-

^{10/} Banco de México, S.A. Informe Anual 1970.

res que se puede considerar, como promotores del crecimiento industrial de México ha sido la política restrictiva, a la que se ha sometido a las inversiones extranjeras directas, a través de medidas legislativas que reglamenten su funcionamiento dentro de la nación.

El sector servicios mostró un comportamiento algo variable, pero nunca manifestó una tasa de crecimiento menor a la que tuvo al inicio del sexenio que fue de 8.1%, para 1970 dicha tasa fue de 13.4%.

CUADRO 5

PARTICIPACION DE LOS SECTORES DE LA ECONOMIA DENTRO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO %

Años Sectores	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Primario ^{1/}	14.4	13.2	12.8	12.0	11.5	11.3
Secundario ^{2/}	31.0	31.5	32.5	33.0	33.6	33.6
Terciario ^{3/}	54.4	55.1	54.5	54.8	54.8	54.9

NOTAS: 1/ El sector primario, comprende agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

2/ El sector secundario, comprende industria, minería, petróleo, electricidad y construcción.

3/ El sector terciario, comprende comercio, transporte, comunicaciones, servicios bancarios, gobierno y otros.

FUENTE: Banco de México, S.A.

D.- DISTRIBUCION SECTORIAL DEL PIB.

La participación del sector primario en el PIB, mostró una tendencia a disminuir durante todo este sexenio. Producto de ésto quizás, de la forma tan variada que manifiesta sus tasas de crecimiento anual, y del crecimiento - un poco más consistente de los sectores secundario y terciario. Así tenemos que en 1965 el sector primario contribuyó con el 14.4% del PIB, para 1970 dicha producción disminuyó al 11.3% (ver Cuadro 5). Si el sector primario y - principalmente la agricultura, deben cumplir con funciones tan importantes para el desarrollo económico del país, tales como: a) proveer productos agrícolas para los mercados locales y el exterior, b) proveer un ingreso adecuado a la población campesina, c) proporcionar una base propicia y - adecuada para el desarrollo de los demás sectores de la -- economía, debe pues, tenerse especial cuidado, de que este sector crezca en una forma paralela a los demás sectores - de la economía, ya que, de no ser así, se crearían fuertes "cuellos de botella", debido a un exceso de demanda de productos agrícolas sobre la oferta de los mismos; así como - una falta de demanda por productos industriales del sector agrícola. Este último ya lo ha experimentado y lo sigue - experimentando la economía mexicana, al no poder aumentar la capacidad de compra del campesino mexicano, que repre--senta una gran proporción de la población total, y que vi-

ve aún en niveles de subsistencia; y el primero México ya empieza a experimentarlo, a pesar de los grandes esfuerzos que ha realizado el gobierno federal para aumentar la flexibilidad productiva del sector agrícola.

El sector secundario o sector industrias, mostró un aumento en la participación del PIB, pues mientras en 1965 representaba el 31.0% del mismo para 1970 llegó a participar con el 33.6% (ver Cuadro 5). Este aumento del sector industrial dentro del PIB nos da una ligera idea del grado de industrialización que ha manifestado el país durante este sexenio. Como anteriormente habíamos mencionado, los factores que han provocado el desarrollo industrial de la economía nacional son: los esfuerzos con que el gobierno ha promovido el desarrollo de la industria mexicana, la esfera de paz y tranquilidad tanto social y política, que priva en el país, y que induce a final de cuentas, a la iniciativa privada a dedicar cada vez más, mayores recursos con menores riesgos en la industria. El sector servicios también registra un aumento aunque poco ligero o casi constante dentro de su participación en el PIB, pues en 1965 representaba el 54.4% de dicho producto, para 1970 llegó a representar el 54.9% (ver Cuadro 4).

E.- LA FUERZA DE TRABAJO Y LA PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA, POR SECTORES DE LA ECONOMIA.

La economía mexicana ha logrado una notable mejora

ría en lo que respecta a la distribución de la población económicamente activa entre sus diferentes sectores económicos. Así tenemos que la proporción de la población económicamente activa, dedicada a actividades primarias disminuyó de 46.6% en 1965 a 39.0% en 1970 (ver Cuadro 6). Esto trajo como consecuencia que la productividad por hombre ocupado en dicho sector, manifestara un aumento durante los seis años, de 28.3%, al pasar la productividad media por hombre ocupado en el campo de \$5,274.00 en 1965 a \$6,767.00 en 1970.^{11/} Aquí debemos tener bastante cuidado al interpretar estas cifras pues, si es cierto, y de acuerdo con los datos arriba mencionados, que la economía mexicana ha mejorado notablemente, en lo que respecta a transferir parte del exceso de población que se encuentra subempleada en el sector primario, el simple hecho de transferir, no significa necesariamente que la cuantía del desempleo o subempleo disminuya en la economía como un todo.

La proporción de la población económicamente activa dedicada a actividades secundarias (industria), aumenta durante todo el sexenio pues mientras que en 1965 representaba el 20.9% de la población económicamente activa total, para 1970 dicha proporción fue de 22.9% (ver Cuadro 6). Además, dentro del sector secundario, la industria de

^{11/} Nacional Financiera. Op. Cit. pág. 33.

CUADRO 6

DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
POR SECTORES ECONOMICOS

%

Años Sectores	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Primario	46.6	45.0	43.0	42.0	40.0	39.0
Secundario	20.9	21.3	21.7	22.1	22.5	22.9
Servicios	32.1	33.2	34.3	35.4	36.4	37.5

FUENTE: Nacional Financiera, S.A. La Economía Mexicana en Cifras 1970.

la transformación ocupa alrededor del 73% de la población económicamente activa dedicada a dichas actividades. Por otro lado, la productividad de la mano de obra ocupada en este sector registró un aumento notable, pues aumentó su producto medio por hombre ocupado en 32.4% durante todo el sexenio, al pasar el producto medio de \$25,959.00 en 1965 a \$34,371.00 en 1970.^{12/}

El sector terciario también registró un aumento en la participación de la población económicamente activa, pues en 1965 representaba el 32.1%, para 1970 dicha participación llegó a ser de 37.5%. Por otro lado la productividad media por hombre ocupado en dicho sector, registró una tasa de crecimiento muy baja, pues sólo creció en - -

^{12/} Idem. pág. 33.

12.6% durante los seis años. Así, en 1965 la productivi--
dad media de la mano de obra ocupada en este sector fue de
\$29,367.00 para 1970, alcanzó la cifra de \$33,084.00.^{13/}

F.- EL DESEQUILIBRIO SECTORIAL EN LA ECONOMIA MEXICANA.

CUADRO 7

RELACION DE PRODUCTIVIDAD MEDIA DE
LA MANO DE OBRA ENTRE LOS SECTORES PRIMARIO,
SECUNDARIO Y TERCIARIO
%

Años Sectores	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Primario secundario	20.3	19.8	19.7	19.4	19.1	19.6
Primario terciario	17.9	18.2	18.9	19.2	19.5	20.4
Secundario terciario	88.3	92.0	95.9	98.7	1.018	1.038

NOTAS: Las razones de productividad media fueron tomadas -
con cifras en pesos corrientes.

FUENTE: Banco de México, S.A. y la Secretaría de Industria
y Comercio y Dirección General de Estadística.

La economía mexicana manifiesta todavía, un des-
equilibrio estructural muy marcado en relación a la distri-
bución de la población económicamente activa entre cada --
uno de los sectores económicos. Asimismo como, en rela---
ción a la contribución del PIB, y por consecuencia una di-

^{13/} Idem. pág. 33.

ferencia muy marcada en la productividad media de la mano de obra en cada uno de los sectores. Esta diferencia de productividad es más marcada entre los sectores primario-secundario y primario-terciario, no así entre secundario-terciario. Así pues, tenemos que mientras en 1965 el 46.6% de la población económicamente activa se dedicaba a actividades primarias, y contribuía con el 14.4% del PIB para 1970, dichas relaciones eran de 39% y 11.3%.

El sector secundario por el contrario, muestra un aumento en su participación en la población económicamente activa y en su contribución al PIB, pues en 1965 absorbía el 20.9% de la PEA y contribuía con el 31% del PIB, para 1970 dichas relaciones aumentaron a 22.9% y 33.6% respectivamente.

El sector terciario muestra un notable aumento en la participación de la PEA, y por el contrario un insignificante aumento en la contribución en el PIB, pues en 1965 absorbía el 32.1% del PEA y contribuía con el 54.4% al PIB, para 1970 dichas proporciones aumentaron a 37.5% y 59.4% respectivamente. Aquí podríamos decir, que el factor por el cual el crecimiento de la productividad media por hombre ocupado en dicho sector fue tan baja, se debe a que absorbió una mayor cantidad de la PEA y su contribución al PIB permaneció casi constante a lo largo de los seis años.

Para poner un poco más en claro el desequilibrio estructural que aqueja a la economía mexicana, basta mencionar que la productividad media por hombre ocupado en el sector secundario y terciario es, aproximadamente, cinco veces mayor que la productividad media por hombre ocupado en el sector primario. Y que, por el contrario, la diferencia entre la productividad media por hombre ocupado en el sector secundario y terciario, anda alrededor de uno a uno (ver Cuadro 6). Así pues, se necesita canalizar cada vez más recursos financieros hacia el sector primario, para aumentar su productividad y disminuir en algo la gran diferencia estructural que presenta la economía mexicana.

G.- EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL EN EL SEXENIO 1965-1970.

El presupuesto de egresos del gobierno federal es un instrumento de gran importancia, dentro de la política fiscal, con que cuentan los países subdesarrollados, -- con un sistema capitalista de economía mixta. Pues de la comprensión clara, de los objetivos que tengan dichos países para lograr su desarrollo económico, dependerá la flexibilidad, matiz o característica con que se aplique la política fiscal, y sobre todo la política de gastos de los gobiernos centrales.

En los países subdesarrollados con las características mencionadas con anterioridad no existe un patrón

común, en lo que respecta a la adopción de una determinada política fiscal y su estadio de desarrollo. Ya que aquella, sí muestra cierta divergencia entre países subdesarrollados y países desarrollados, dicha divergencia, se da -- aún, entre los países subdesarrollados, dependiendo del -- grado de subdesarrollo en que se encuentren. Así se puede ver que países con características comunes en lo que respecta a su estadio de subdesarrollo, utilizan una política fiscal inflacionaria y en cambio otros en el mismo tiempo utilizan una política fiscal de estabilidad de precios.

El proceso presupuestario en México de 1935 a -- 1970, se caracteriza por una política fiscal inflacionaria en los años que van de 1935 a 1956, lo que demuestra los -- esfuerzos del gobierno federal por acelerar de una forma -- más vigorosa el desarrollo del país, a través de una mayor capitalización de la economía; creando grandes obras de infraestructura que vinieron a dar una mayor flexibilidad a la estructura productiva de la economía tanto al sector -- agrícola como al sector industrial. Y otro período que se caracteriza por el uso de una política fiscal con presu--- puesto equilibrado, una estabilidad de precios y de tipo -- cambiario y al mismo tiempo una distribución más justa del ingreso.

Dentro del período de 1956-1970 podemos analizar el presupuesto federal de egresos en el sexenio 1965-1970.

CUADRO 8

LOS INGRESOS TOTALES Y LOS GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO
FEDERAL (SECTOR PUBLICO)
Miles de millones de pesos corrientes

Conceptos Años	Ingresos Ejercidos	Gastos Ejercidos	Def. o Sup.
1965	63,282.6	64,019.5	-736.9
1966	66,619.4	66,054.2	565.2
1967	79,459.0	79,452.0	7.0
1968	85,278.0	83,422.0	1,856.0
1969	97,509.0	98,001.0	-492.0
1970	109,064.0	109,238.0	-174.0
1971	120,550.0	121,360.0	-810.0

NOTA: Los ingresos y los gastos totales, incluyen los del sector para-estatal.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Cuenta Pública.

Durante este sexenio se puede encontrar una tendencia por parte del gobierno federal a lograr un presupuesto lo menos desequilibrado posible, entre los ingresos totales y los gastos totales.¹⁴ Esta tendencia, producto de la aplicación de una política fiscal más sana que garantice la estabilidad y el desarrollo de la economía y provoque el menor malestar tanto social, económico, como político. Aunque hay que considerar que el hecho de un presupuesto equilibrado, no es un buen indicador de la situa---

^{14/} A partir de 1965 el presupuesto de gastos e ingresos abarcan al sector para-estatal.

ción financiera real del sector público, ya que habría que considerar dentro de los ingresos totales de dicho sector, los que son producto de financiamiento, así como la parte de los gastos totales que se dedican a gastos corrientes.

En este sexenio encontramos que en los años de 1966 a 1968, el sector público registró un superávit en su presupuesto consolidado; mientras que en los años de 1965, 1969 y 1970 se registró un déficit en dicho presupuesto -- (ver Cuadro 8).

Los ingresos y gastos del sector público muestran un comportamiento muy variable en lo que se refiere a sus tasas de crecimiento anual. Así podemos observar que en 1966 los ingresos y gastos del sector público crecen a una tasa de 5% y 3.1% anual respectivamente, para aumentar después en 1967, a 19.2% y 20.2% y para 1968, vuelven a registrar tasas muy inferiores de crecimiento con respecto a las alcanzadas en 1967. En el 1969 y 1970 dichas tasas de crecimiento no varían mucho, de un año a otro. (ver Cuadro 9).

El aumento sin precedente que durante este sexenio registraron los ingresos y gastos del sector público - en el año de 1967, se debió quizás, a los grandes gastos - que tuvo que hacer el gobierno para cumplir el compromiso internacional, al ser México la sede donde se celebraron -

CUADRO 9

TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS GASTOS E INGRESOS
DEL SECTOR PUBLICO

Conceptos Años	Ingresos* %	Gastos* %
1966	5.0	3.1
1967	19.2	20.2
1968	7.3	4.9
1969	14.3	17.4
1970	11.8	11.4
1971	10.5	11.0
1972	2.3	1.6

NOTA: *Las tasas de crecimiento de los ingresos y los gastos se refieren a los gastos e ingresos efectivos - del sector público.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Cuenta Pública.

los Juegos Olímpicos de 1968.

El sector público en México juega un papel muy importante en la economía. Pues sus gastos representan al rededor de una cuarta parte del PIB (ver Cuadro 10). De aquí que el gasto que realiza dicho sector debe ser bien planeado, y debe dirigirse cada vez en mayores proporciones hacia actividades productivas; y la creación de una mejor y mayor infraestructura económica, que promueva la inversión de los demás sectores de la economía.

Por otro lado, la carga tributaria en México si-

CUADRO 10

LA CARGA FISCAL, Y LOS GASTOS DEL SECTOR PUBLICO
 COMO PROPORCION DEL PIB
 %

Relación Años	<u>Ingresos*</u> PIB	<u>Gastos</u> PIB
1965	8.7	25.4
1966	8.7	23.5
1967	8.7	25.9
1968	9.4	24.5
1969	9.6	26.2
1970	9.7	25.8

NOTA: *Comprende solamente los ingresos del gobierno federal, por impuestos, productos, derechos y aprovechamientos.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Cuenta Pública.

que siendo una de las más bajas de todos los países del mundo,^{15/} pues apenas si representó durante este sexenio entre el 9 y 10% del PIB (ver Cuadro 10). Esto provoca que el gobierno federal y el del sector público en general, -- tenga que recurrir cada vez con mayor frecuencia al endeudamiento, tanto interno como externo, para poder así cumplir con sus programas de inversión y de desarrollo de la economía. Aunque se puede ver en el Cuadro 10 que la carga

^{15/} Ifigenia M. de Navarrete. La Evolución del Sistema Tributario de México y las Reformas 1972-1973. Comercio Exterior, Enero de 1973, pág. 48.

tiende a aumentar muy ligeramente, dicho aumento no ha sido suficiente para cubrir, los grandes gastos que tiene -- que realizar el gobierno para agilizar el desarrollo económico de la nación.

H.- EL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL GOBIERNO FEDERAL, Y SU -- DISTRIBUCION EN EL SEXENIO 1965-1970.

En el primer capítulo de este trabajo hicimos --
mención a la forma cómo realizó el gobierno federal sus --
gastos a través de lo que se puede definir como el presu--
puesto político de gastos, puesto que se analiza el presu--
puesto en base a los tres grandes problemas a los que se -
enfrentan los gobiernos centrales que son: a) promover el
desarrollo económico de la nación, b) aumentar el bienes--
tar social de las mayorías del pueblo de México y c) manten
er, una paz y tranquilidad de la nación, tanto interna com
mo éxterna. Así pues, se convino en dividir el presupues-
to de gastos del gobierno federal entre gastos económicos,
gastos sociales y gastos administrativos.

Presentada así la estructura del presupuesto po-
lítico de gastos del gobierno federal, dicha estructura vi
sualiza ciertas divergencias en lo que respecta al sexenio
inmediato anterior, en lo que respecta tanto a los egresos
presupuestados como a los efectivos (ver Cuadros 11 y 12).
Así pues, podemos encontrar en el sexenio 1959-1964, una -

CUADRO 11

DISTRIBUCION DEL GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL PRESUPUESTADO
Y REAL EN LOS DIFERENTES CAPITULOS DE GASTO
1959-1964
%

Conceptos Años	Económicos		Sociales		Administrativos	
	Presup.	Real	Presup.	Real	Presup.	Real
1959	40.9	44.8	26.1	17.4	33.0	37.8
1960	40.1	42.1	29.9	16.4	30.0	41.5
1961	39.2	31.8	30.8	18.7	30.1	49.5
1962	36.8	35.1	33.6	20.9	29.6	44.0
1963	37.2	41.3	33.7	22.6	29.1	36.1
1964	37.7	35.3	35.9	20.9	26.3	43.7

FUENTE: James W. Wilkie. The Mexican Revolution.

CUADRO 12

DISTRIBUCION DEL GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL PRESUPUESTADO
Y REAL EN LOS DIFERENTES CAPITULOS DE GASTO
1965-1970
%

Conceptos Años	Económicos		Sociales		Administrativos	
	Presup.	Real	Presup.	Real	Presup.	Real
1965	36.2	35.3	36.7	18.5	27.1	46.1
1966	35.3	35.4	38.3	23.8	26.3	40.7
1967	39.4	36.5	37.0	25.0	23.4	38.4
1968	38.8	34.0	37.2	22.8	23.8	43.0
1969	38.4	34.0	37.7	23.0	23.8	42.7
1970	37.5	34.0	37.7	23.5	24.6	42.4

FUENTE: Datos elaborados con cifras de la Cuenta Pública - de la Federación 1965-1970.

distribución proporcional dentro del presupuesto programado entre los diferentes capítulos del mismo, económicos, sociales y administrativos, con una ligera tendencia a aumentar los gastos sociales y a disminuir los gastos económicos y administrativos. En el sexenio 1965-1970 los gastos presupuestados del gobierno federal son de tal forma, que los gastos económicos mantienen su participación, mientras los gastos sociales aumentan y los administrativos -- disminuyen; de tal suerte que podríamos decir, que conforme al proceso presupuestario mexicano este sexenio podría denominarse LA REVOLUCION ECONOMICA-SOCIAL. Pero hay que tomar en cuenta que para fines de análisis, lo que nos interesa es la estructura del presupuesto de los gastos efectivos, y no los programados o presupuestados.

Analizando, pues, los gastos reales para el sexenio 1965-1970 nos encontramos con los siguientes resultados:

a) Los gastos económicos efectivos mantienen una participación casi constante dentro de los egresos del gobierno federal, y por lo tanto mostraron muy poca variación en su participación de dichos gastos. Dicha variación fluctúa de 35.3% en el nivel más bajo a 39.4% en el nivel más alto (ver Cuadro 12). Además, la variación entre gastos económicos presupuestados y reales mostraron -- una pequeña variación que va de 4.8 puntos la diferencia -

mayor, en el año de 1968 y de 0.1 puntos en el año de 1966 (ver Cuadro 12).

Dentro de los gastos económicos, los rubros más importantes fueron: a) comunicaciones y transportes, que participaron con el 3% de los gastos efectivos totales realizados por el gobierno federal; pues en 1965, representaron el 2.4% de dichos gastos, para 1970 alcanzaron la proporción de 3.1%, b) recursos hidráulicos, mostraron una variación algo marcada, pues representaron en 1965 el 3.2%, para 1967 aumentaron a 7.2%, y disminuyeron en 1970 a 3.1% de los gastos totales del gobierno; c) obras públicas, la proporción de dicho rubro dentro de los gastos totales varió de 3.1% en 1965 a 3.9% en 1970; d) inversiones, este es el rubro más importante de los gastos económicos, ya -- que es el que participa con una mayor tasa de los gastos efectivos totales realizados por el gobierno federal, y -- además muestra una tendencia a disminuir dicha tasa a lo largo de los seis años, pues en 1965 participaba con el -- 15.1% de los gastos efectivos totales, para 1970 disminuyó a 12.6%; e) erogaciones adicionales, es otro de los rubros más importantes del capítulo de gastos económicos, pues -- participaron con alrededor del 8% de los gastos efectivos totales del gobierno federal; así en 1965 representaron el 8.7% de dichos gastos, para 1970 alcanzaron el 7.8%. (ver Cuadro 13).

CUADRO 13

PARTICIPACION DE ALGUNOS GASTOS ECONOMICOS, DENTRO DE
LOS GASTOS EFECTIVOS DEL GOBIERNO FEDERAL

%

Años Conceptos	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Comunicaciones y transportes	3.4	2.4	2.9	3.1	3.5	2.7	3.1
Recursos hidráulicos	6.8	3.2	4.4	7.2	4.2	3.8	3.8
Obras públicas	4.7	3.1	4.6	3.9	4.4	4.5	3.9
Inversiones	10.1	15.1	12.3	13.6	11.3	12.0	12.6
Erogaciones adicionales	7.3	8.7	7.9	7.2	7.8	8.7	7.8

FUENTE: Datos elaborados con cifras de la Cuenta Pública.

b) Los gastos sociales mostraron algunas variaciones algo marcadas, en lo que respecta a su proporción dentro del presupuesto real de gastos. Así tenemos que en 1967, alcanzó una participación de 25% de los gastos efectivos totales, mientras que su participación más baja la alcanza en el año de 1965 con 18.5%. Pero lo más importante de este capítulo de gastos es la diferencia tan marcada, que refleja su participación en los gastos presupuestados y en los gastos reales; pues dicha diferencia va desde 18.3 puntos en el año de 1965 y que representa la diferencia máxima, hasta 12.0 puntos en 1967 que representa la diferencia mínima (ver Cuadro 12).

Los rubros más importantes de los gastos sociales, y que participaron con una mayor proporción en los gastos efectivos totales del gobierno federal, fueron: a) educación pública, que es el rubro de mayor importancia dentro de este capítulo de gastos, pues absorbió alrededor del 14% de los gastos totales. Así en 1965 representó el 11.1% de dichos gastos, para 1970 absorbía el 14.8%; b) salubridad y asistencia, la proporción de dicho rubro dentro de los gastos efectivos totales varió de 2.7 a 3.0% de 1965 a 1970. Y en 1967 alcanzaron su mayor proporción, pues representaron el 4.4% de los gastos totales; c) las erogaciones adicionales, variaron su proporción dentro del gasto total de 4.5 a 5.4% de 1965 a 1970 (ver Cuadro 14).

c) Los gastos administrativos muestran una variación contraria a la de los gastos sociales, del presupuesto efectivo de los gastos del gobierno federal, pues mientras unos aumentan su participación, los otros la disminuyen dentro de dichos gastos. Así se puede ver que en el año de 1967 los gastos administrativos absorbían el 38.4% de los gastos totales, y que representaron el nivel más bajo de participación de dicho capítulo de gastos; para el mismo año el capítulo de gastos sociales alcanzaba su máxima participación dentro de los gastos totales. Los gastos administrativos absorbieron en 1965 el 46.1% para 1970 dicha tasa fue de 42.5%. Además, podemos notar una gran di-

ferencia en lo que respecta a la participación de este capítulo de gastos en el presupuesto de egresos y los egresos efectivos del gobierno federal; así como una relación inversa entre la participación dentro del gasto total efectivo de los gastos sociales y gastos administrativos.

Entre los gastos administrativos los rubros más importantes que participaron con una mayor tasa de los gastos totales efectivos del gobierno federal, fueron: a) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que modificó su participación dentro de los gastos totales, de 2.0 a 4.5% de 1965 a 1970 respectivamente; b) Defensa Nacional, la participación de este rubro de gastos permanece casi constante durante todo el sexenio, pues en 1965 participaba con el 3% de los gastos totales para 1970 se mantiene dicha participación; c) La Deuda Pública, este es uno de los rubros más importantes de los gastos administrativos y nos puede dar una idea del uso que del financiamiento, tanto interior como exterior, realiza el gobierno federal. Así, los gastos por concepto de la deuda pública (principal más intereses) representaron el 27.3% de los gastos totales en 1965, para 1970 dicha proporción disminuyó a 21.3%. Aunque se nota una tendencia a disminuir la participación de los gastos de deuda pública dentro de los gastos totales durante todo el sexenio, dicha participación sigue siendo aún, de suma importancia dentro del presupuesto efectivo de gas

tos del gobierno federal; d) Erogaciones adicionales, este rubro varió su participación dentro de los gastos, de - - 11.4% a 9.8% de 1965 a 1970 respectivamente (ver Cuadro 14).

CUADRO 14

PARTICIPACION DE ALGUNOS GASTOS SOCIALES DENTRO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS EFECTIVOS DEL GOBIERNO FEDERAL

%

Años Conceptos	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Educación Pública	13.2	11.1	14.4	14.9	14.1	14.2	14.8
Salubridad y Asistencia	3.2	3.7	3.8	4.4	4.4	3.3	3.0
Erogaciones adicionales	4.2	4.5	5.3	4.5	5.2	5.9	5.4

FUENTE: Datos elaborados con cifras de la Cuenta Pública - de la Federación 1964-1970.

Del resultado de los tres incisos anteriores y - de acuerdo con la estructura y distribución que presentaron los diferentes capítulos de gastos: a) económicos, b) sociales y c) administrativos, dentro del presupuesto de - gastos del gobierno federal, tanto presupuestados como reales podemos concluir que:

a) Tomando en cuenta los egresos presupuestados del gobierno federal podemos considerar al sexenio 1965-1970, como una revolución económica-social dentro del pro-

CUADRO 15

PARTICIPACION DE ALGUNOS GASTOS ADMINISTRATIVOS,
DENTRO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS
EFECTIVOS DEL GOBIERNO FEDERAL

%

Años Conceptos	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Hacienda y Crédito Público	2.6	2.0	2.6	2.3	4.4	4.4	4.5
Defensa Nacional	3.7	3.0	3.6	3.6	3.4	3.3	3.0
Deuda Pública	24.4	27.3	21.4	20.5	21.6	20.3	21.3
Erogaciones adicionales	8.9	11.4	9.1	7.1	9.9	10.8	9.8

FUENTE: Datos elaborados con cifras de la Cuenta Pública - de la Federación 1964-1970.

ceso presupuestario mexicano, supuesto que los gastos sociales, manifiestan una tendencia a participar, con más -- del 33% de los gastos presupuestados durante todo el sexenio, mientras que los gastos económicos mantuvieron su participación que habían registrado en el sexenio inmediato anterior, y en cambio los gastos administrativos disminuyeron su proporción en este sexenio, con relación al sexenio 1959-1964.

b) Al considerar los egresos efectivos totales - encontramos que el sexenio 1965-1970, se puede considerar dentro del proceso presupuestario mexicano, como una revolución económica-administrativa. Ya que los gastos econó-

micos y administrativos, participaron con alrededor de los 4/5 de los gastos efectivos totales realizados por el gobierno federal; mientras que los gastos sociales participaron con alrededor de 1/5 restante de dichos gastos.

c) Se nota una gran diferencia en lo que respecta a la participación en los egresos, tanto presupuestados como reales, de los capítulos de gastos: a) económicos, b) sociales y c) administrativos. Aunque los primeros muestran muy poca variación en lo que respecta a su participación en los egresos presupuestados y egresos reales. Esto no sucede con los gastos sociales y con los administrativos, ya que los primeros aparecen con una mayor participación dentro de los gastos presupuestados, mientras que en los gastos reales disminuyen su proporción. Por el contrario los segundos, aparecen con una proporción menor, dentro del presupuesto de gastos, y en los egresos reales aumentan considerablemente su participación. Esto trae como consecuencia que podamos definir al sexenio 1965-1970, dentro del proceso presupuestario mexicano como una "REVOLUCION ECONOMICO-SOCIAL", si se consideran los gastos presupuestados del gobierno federal y de igual modo una "REVOLUCION ECONOMICO-ADMINISTRATIVA", si consideramos los gastos efectivos del gobierno federal (ver Cuadro 12).

CAPITULO III

ALGUNAS IMPLICACIONES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO MEXICANO EN EL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS

Son muchas y muy variadas las implicaciones del proceso presupuestario en la economía mexicana, a tal grado que junto con otras políticas complementarias adoptadas por el gobierno federal, han determinado en la mayoría de los casos, las directrices y el rumbo que ha manifestado el desarrollo económico mexicano.

De una gran variedad de implicaciones que el proceso presupuestario mexicano ha provocado en la economía, podemos distinguir cuatro que se localizan marcadamente en la marcha de la economía: a) inflación; crónica, latente y manifiesta, b) una gran dependencia de préstamos y financiamiento del exterior, para acelerar el proceso de desarrollo de la economía, c) una inequitativa distribución de los costos y beneficios del desarrollo económico, entre los diferentes sectores sociales, y d) una economía de presupuesto inflexible a la baja.

A.- EL PRESUPUESTO MEXICANO Y LA INFLACION.

La inflación es un fenómeno económico que no está reservado a ninguna economía. Su naturaleza puede ser

de tipo estructural o de tipo monetario. En la economía mexicana se ha presentado de las formas siguientes: 1) por un exceso de circulante (monedas y billetes), 2) por un aumento de costos, en el proceso de producción de bienes y servicios, y 3) por un exceso de demanda, sobre la oferta de productos, bienes y servicios.

La economía mexicana manifestó una inflación crónica en los años que van de 1935 a 1955. En parte, producto del aumento del gasto del gobierno federal y el sector público en general, y la forma a que recurrió el gobierno para financiar dichos gastos. Y en parte también, a fluctuaciones en el mercado internacional de los precios de exportación de algunos productos mexicanos, así como de los precios de importación de los productos requeridos por la economía mexicana. Esto último siempre ha actuado en el empeoramiento de los términos del intercambio de la economía mexicana.^{1/}

La insuficiencia de ingresos ordinarios del sector público para cubrir sus gastos, provocó una situación de constante déficit presupuestal en dicho sector,^{2/} que ante la imposibilidad de aumentar sus ingresos provenientes de fuentes ordinarias (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) para financiar sus gastos, hubo que re

1/ Clark W. Reynolds. Op. Cit. pág. 233.

2/ Apéndice Estadístico.

currir a la emisión de billetes y monedas, por parte del Banco de México, S.A. Así, de 1930 a 1940 los activos monetarios del Banco de México con cargo al gobierno federal aumentaron en un 50%, pues mientras que en el primero de dichos años ascendía a la cantidad de 223 millones de pesos, para 1940 llegaban ya a 380 millones de pesos. Pero el proceso de financiamiento inflacionario de tipo expansivo, se acentuó más a partir de 1940 hasta 1954, pues en este último año el financiamiento total otorgado por el Banco Central al gobierno federal, a través de emisión de dinero llegó a la cifra de 2,378 millones de pesos, que representó aproximadamente siete veces más del concedido en el año de 1940.^{3/} A principio de la década de los 50's comenzaron a aparecer ciertas presiones por parte de los sectores sociales de ingresos bajos, que resultaron más perjudicados con la inflación. Esto obligó al gobierno de Ruiz Cortines a buscar un nuevo tipo de financiamiento de déficit presupuestal del gobierno federal que no fuera tan expansionario. Así, el gobierno recurrió a la política monetaria, en la que el Banco Central aumentaba el encaje de reserva legal que afectaba los depósitos de las instituciones monetarias que formaban el sistema bancario nacional. De esta forma, se obligó a dicho sistema a contribuir con recursos financieros para cubrir los déficits de gastos --

^{3/} Francisco Javier Alejo. La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de México. pág. 127.

del gobierno federal. Así se logró financiar dichos déficits con recursos no expansionarios y, por otro lado, disminuir las presiones inflacionarias provocadas por un exceso de crédito generado por el sistema bancario nacional. - Como resultado de esta política monetaria, tenemos que de 1952 a 1960, las obligaciones del gobierno federal en el sistema bancario nacional exceptuando el Banco Central, aumentaron en seis veces pues pasaron de 615,0 millones de pesos a 3,609 millones de pesos, respectivamente.^{4/}

A partir de 1958 hasta 1970, los déficits presupuestales del gobierno federal continúan aumentando en magnitudes crecientes,^{5/} pero a diferencia del período anterior (1935-1957) se recurrió a los préstamos y financiamientos del exterior, para cubrir en mayor proporción dicho déficit. Esto, producto de la intención por parte del gobierno federal de lograr un desarrollo económico estabilizado,^{6/} que estuviera desligado de presiones inflacionarias y de fluctuaciones en el tipo de cambio, y que por consecuencia, no se siguiera minando la débil capacidad de compra de las mayorías del pueblo de México, sobre quienes

^{4/} Dwights, Brothers. El Financiamiento de la Formación de Capital en México, 1950-1961. Cuestiones Económicas Nacionales. Comercio Exterior, 1951-1970. México, D.F. -- 1971.

^{5/} Ver Apéndice Estadístico.

^{6/} Antonio Ortiz Mena. Desarrollo Estabilizador: Una década de estrategia económica en México. S.H. y C.P. México, D.F. 1969.

había recaído la mayor parte del costo del desarrollo de la economía mexicana.

Pero, si bien es cierto que se acabó con presiones inflacionarias provocadas por un exceso de circulante, es a partir de este período, cuando se sientan las bases de lo que a principios de los setenta, sería una nueva inflación de naturaleza estructural, o sea, debida a un exceso de demanda sobre la oferta de bienes y servicios, y principalmente de productos agrícolas.^{7/}

El exceso de demanda fue provocado por la expansión demográfica que se deja sentir en México a partir de 1954 hasta la fecha, pues desde entonces la población ha crecido a tasa de 3.4% en promedio anual,^{8/} lo que significa que aproximadamente 2 millones más de personas al año presionan sobre la estructura productora^{I V A} de la economía.

Por otra parte, el propio déficit de gastos del gobierno y su financiamiento, así como toda una serie de medidas políticas adoptadas por el gobierno federal, tendiente a regular el precio de los bienes y servicios en la economía, tendieron a provocar una inflación latente y por consecuencia una situación artificial en el precio de los

^{7/} La Economía Mexicana en 1972. Comercio Exterior, Enero 1973. pág. 37.

^{8/} Morris Singer. Growth, Equality, and The Mexican Experience y NAFINSA. La Economía Mexicana en Cifras 1970.

bienes y servicios.

Por otro lado, de los déficits del gobierno y su financiamiento, proviene una inflación latente, pues el gobierno continúa aumentando sus gastos, pero no existe la correlación adecuada del crecimiento de sus ingresos ordinarios para financiar dichos gastos; lo que provocó que la demanda aumentara, primero por el aumento de dichos gastos; y segundo, por el aumento que los demás sectores de la economía realizaron, pues disponen de un mayor ingreso en la medida que el gobierno prefiere recurrir a financiamientos y préstamos del exterior en vez de aumentar sus ingresos por impuestos.

Por lo que respecta a la situación artificial de precios que se dejó ver en la economía durante este período (1958-1970) bastará mencionar algunas medidas tomadas por el gobierno federal, para regular el precio de los bienes de consumo popular, y los bienes y servicios que producen los organismos descentralizados y empresas de propie-dad estatal; así como la política de subsidios y exencio-nes de impuestos a la industria nacional. Así durante este período una de las medidas inmediatas que adoptó el gobierno federal para proteger el poder de compra de las mayorías del pueblo mexicano, fueron: ampliar la función y tareas que debía desempeñar la CONASUPO que en 1961, realizó una campaña de llevar 50 artículos básicos a barrios po

bres con el sistema de todo a peso.^{9/} Además se aumentaron los precios de garantía de los principales productos agrícolas, tales como el maíz y el frijol. El precio de los bienes y servicios que producían los organismos descentralizados y empresas de propiedad estatal, se fijaron por abajo de sus costos de producción, con el fin de promover el desarrollo industrial del país. Para el mismo fin se fijaron exenciones y subsidios a las empresas nuevas y necesarias, cuyo período de exención muchas veces fue más allá del tiempo fijado. Estas últimas medidas adoptadas para lograr el desarrollo industrial, nos hacen pensar que el gobierno durante todo este período promovió la ineficiencia, a costa de otros sectores más productivos de la economía.

Por lo que respecta a la inflación manifiesta, que comienza a gestarse en la economía mexicana a partir de 1970, y se acentúa a mediados del año actual, podemos decir que se debe tanto a causas externas como a causas internas. En las primeras se encuentra la escasez mundial de productos agrícolas y materias primas; en las segundas, se encuentran: a) la escasez de productos agrícolas de consumo popular, tales como el maíz, trigo y frijol; la producción de dichos productos disminuyó del ciclo agrícola -

^{9/} Adolfo López Mateos. Tercer Informe de Gobierno. Secretaría de la Presidencia.

1970-1971 al de 1971-1972 en 9.4%, 3.9% y 19.9%;^{10/} cabe agregar, que dicha escasez interna se agravó por las exportaciones que de dichos granos se realizó en los años de 1971 y 1972;^{11/} b) por una política de gastos del sector público algo titubeante, pues crecieron en 11.0% en 1971, para 1972, alcanzaron una tasa insignificante de 1.6% y en 1973 el gasto público crecerá en un 40%.^{12/} De aquí pues, que esta última magnitud en una considerable parte, sea la causante de la inflación por la que actualmente atraviesa la economía.

B.- UNA GRAN DEPENDENCIA DE PRESTAMOS Y FINANCIAMIENTOS -- DEL EXTERIOR PARA ACELERAR LA MARCHA DE LA ECONOMIA.

El mecanismo de distribución del ingreso en el que ha operado la economía mexicana, ha sido ineficiente para lograr un equilibrio entre ahorro e inversión nacional que le permitan generar automáticamente su desarrollo. De aquí que se tenga que recurrir a recursos externos, en forma de inversiones directas, préstamos y financiamientos para llenar la brecha existente entre ahorro e inversión nacional. Y por consecuencia depender cada vez en mayor proporción de dichos recursos, para mantener el ritmo de

^{10/} La Economía Mexicana en 1972. Comercio Exterior, Enero 1973.

^{11/} Banco de México, S.A. Indicadores Económicos, Vol. I - No. 4. Marzo de 1973.

^{12/} Comercio Exterior. Enero de 1973, Sección Nacional.

desarrollo económico del país.

La inversión extranjera directa en México ha adquirido magnitudes crecientes, pues pasó de 980 millones de pesos en 1960, a 4,035 en 1970. El endeudamiento público neto a largo plazo varió de 2,044 millones de pesos a 3,443^{13/} en los mismos años. La relación entre inversión extranjera directa y los recursos externos de capital a largo plazo, representaron de 1960 a 1970, en promedio el 6.1% y 14.8% del ahorro interno bruto.^{14/}

De 1960 a 1970, la deuda pública externa creció de 800 millones de dólares a 3,500. El valor en libros de la inversión extranjera privada pasó de 1,400 millones de dólares a 2,500. Si se tomaran en cuenta las obligaciones financieras actuales a corto plazo de los sectores públicos y privados con el exterior, se podría concluir que el país, en su conjunto, debía al resto del mundo en 1971 - unos 7,000 millones de dólares, es decir, el doble de lo que debía apenas hace 10 años.^{15/}

El sector público se ha visto en la necesidad de recurrir cada vez en mayor proporción, al financiamiento del exterior, debido a: primero; cumplir con el pago de la

^{13/} Comercio Exterior. Sección Nacional, Noviembre de 1971.

^{14/} Idem.

^{15/} Miguel S. Wionczek. Op. Cit. pág. 12.

deuda externa, pago de principal más interés de la misma; y segundo: para cumplir sus programas de inversión que no alcanzan a cubrir con sus ahorros. Así, en 1960, dicho sector obtuvo un financiamiento por valor de 346.5 millones de dólares, de los cuales, 182 los dedicó a la amortización de dicha deuda y los restantes 164 millones de dólares los dedicó a la inversión. Para 1969 el valor del financiamiento contratado por el sector público, ascendió a 934.4 millones de dólares, de los cuales, 481 millones de dólares dedicó al pago de deuda y el restante 453 millones de dólares^{16/} estuvieron disponibles para inversiones. De aquí, pues, se desprende la importancia que los recursos extranjeros, juegan en el sector público, pues del financiamiento que obtienen del exterior, el 50% se dedica al pago de deuda y el resto le queda disponible para cubrir algunos programas de gasto o de inversión. Además, los ingresos del sector público derivados por financiamiento del exterior representa una proporción muy considerable de los ingresos que por concepto de impuesto sobre la renta obtiene dicho sector. Así en 1969, los financiamientos del exterior representaron el 83.2% de estos últimos. Así pues, es a partir de esta última relación impuestos sobre la renta/financiamiento del exterior, lo que nos hace pensar que, para mantener la tendencia de crecimiento de la economía -

^{16/} NAFINSA. La Economía Mexicana en Cifras. 1970, pág. 298.

mexicana, habrá que recurrir en mayor proporción a recursos externos.

C.- UNA INEQUITATIVA DISTRIBUCION DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS DEL DESARROLLO ECONOMICO, ENTRE LOS DIFERENTES SECTORES SOCIALES.

Es indudable que el desarrollo que experimentó la economía mexicana de 1935 a 1955, fue provocado por un aumento de los gastos del gobierno federal y principalmente por los cuantiosos recursos que dicho sector dedicó a la formación e integración de la infraestructura económica y social. Esto provocó un déficit presupuestal en la situación financiera del gobierno federal,^{17/} el cual tuvo que recurrir a la emisión de moneda y billetes para cubrir dicho déficit. Lo que provocó una inflación crónica en la economía mexicana durante todo este período, y que, por consecuencia los que cargaron con una gran parte del costo de dicho desarrollo fueron los sectores de ingresos bajos y fijos, quienes no pudieron proteger su capacidad de compra, ante una acelerada depreciación de sus ingresos monetarios (fijos).

De aquí pues, que resulta una primera incongruencia entre metas y realizaciones, así como objetivos y medidas que el sector público se propuso y utilizó para accele-

17/ Ver Apéndice Estadístico.

rar el crecimiento del desarrollo económico de México - - (1935-1958). Pues si bien es cierto que las metas de todas las administraciones presidenciales, que han actuado en México, tienen como fundamento lograr un aceleramiento de la actividad económica, también es cierto que dichas administraciones han apelado a una distribución más equitativa entre los diferentes sectores sociales de los resultados del desarrollo.

Pero los resultados han sido diferentes, y las medidas de política económica injustas, pues la inflación (1935-1955), provocó una concentración desmedida del ingreso en una proporción muy pequeña de la población,^{18/} debido primero al aumento de precios, que provocó una inflación de utilidades, y segundo, por una política impositiva demasiado conservadora, en lo que respecta a gravar las utilidades y rendimientos del capital, que en la mayoría de los casos en vez de aumentar la tasa a la que se grava a dicha fuente de ingreso impositivos, se les subsidia. Esta concentración del ingreso y el aumento de la actividad económica fueron pues, a costa de los sectores sociales de ingresos bajos a los que los gobiernos mexicanos siempre han manifestado su deseo intenso por aumentar su nivel de vida.

^{18/} Ifigenia M. de Navarrete. La Distribución del Ingreso en México. UNAM. México, D.F. 1960.

A partir de 1958, hasta 1970, los déficits presupuestales del sector público continúan, pero dicho sector inició una serie de reformas tributarias, con el fin de aumentar sus ingresos y poder financiar en una proporción mayor sus déficits con recursos propios, y al mismo tiempo - recurrió en proporciones crecientes a la deuda pública externa, con el mismo fin.

Dentro de la estructura tributaria de México el impuesto sobre la renta ha adquirido una importancia relevante, pues mientras que en 1956 contribuía con un tercio de los ingresos ordinarios de gobierno, para 1968 dicha -- contribución fue de 43.9%. Este aumento sirvió para com-- pensar la disminución en los ingresos ordinarios del go--- bierno federal, por concepto de los impuestos sobre el co- mercio exterior, cuya participación en dichos ingresos disuminuyó de 29.9% en 1956 a 13.2% en 1968.^{19/}

Pero, a pesar de que el impuesto sobre la renta ha llegado a ser el elemento principal de los ingresos triubutarios del gobierno, éstos han sido insuficientes para - cubrir los gastos del gobierno: primero, por una falta de progresividad del impuesto sobre la renta que grava según la capacidad económica del causante; y segundo; por el eleuvado índice de evasión que realizan los causantes mayores

^{19/} Francisco Javier Alejo. Op. Cit. pág. 126.

en el pago de sus impuestos; y tercero; por el desperdicio de una gran fuente de bases impositivas que pueden ser sujetas a pago de impuestos, o que se gravan, pero a tasas - muy pequeñas o insignificantes.

El impuesto sobre la renta en México sigue caracterizándose por una falta de progresividad, a pesar de los intentos realizados por el gobierno federal, con el fin de hacer recaer el costo del desarrollo sobre los causantes - que tienen mayor capacidad económica. Así, de 1960 a 1970 el impuesto sobre productos de trabajo aumentó a una tasa anual de 15%, mucho mayor que la del impuesto sobre utilidades de las empresas 10.7% y que el impuesto sobre productos de capital 4%.^{20/}

En 1971 el impuesto sobre la renta, contribuyó - con el 42.2% de los ingresos tributarios totales del gobierno federal, pero apenas representaron el 3.5% del PIB. Los principales gravámenes de dicho impuesto son: impuesto a las utilidades de las empresas, 2.1% del PIB, los impuestos a las personas que perciben sueldos y salarios 1.1% -- del PIB, y los impuestos a intereses, dividendos, rentas y regalías 1.2% del PIB.^{21/} Este último gravamen ha sido la causa por la cual el impuesto sobre la renta en México, --

^{20/} Ifigenia M. de Navarrete. La Evolución del Sistema Tributario en México y las Reformas 1972-1973.

^{21/} Idem.

continúe en niveles bajos con relación al PIB, en comparación con otros países latinoamericanos.^{22/}

El gasto del sector público también ha contribuído, en cierto grado, a la regresividad de la política fiscal en México, pues en la mayoría de los casos, dicho gasto se ha canalizado en mayor proporción hacia programas de fomento industrial, a la construcción y ampliación de la infraestructura económica, en una menor proporción hacia obras de beneficio social,^{23/} a pesar de los intentos que en los dos sexenios anteriores ha realizado el gobierno federal, para lograr una mayor diversificación de dicho gasto y atender de una manera proporcional sus diferentes funciones. Así, la política fiscal en México, no ha sido lo suficientemente consistente y ha adolecido de cierta cobertura en el cumplimiento de sus objetivos, pues mientras -- que la aplicación de medidas fiscales en México ha logrado un desarrollo sostenido de la economía, la distribución -- del ingreso en México ha resultado cada vez más inequitativa, principalmente por el trato preferencial que desde el punto de vista impositivo se le ha otorgado a los productos del capital. El equilibrio de la balanza de pagos resulta cada vez más artificial, debido principalmente a la política de fomento a las exportaciones y restricciones a

^{22/} Idem.

^{23/} James W. Wilkie. The Mexican Economy (1920-1964) y - - Apéndice Estadístico (1965-1970).

las importaciones, pues si es cierto que se cumplen ya 21 años de estabilidad cambiaria, el otorgamiento de subsidios y exenciones con las que se ha fomentado a las exportaciones de mercaderías, y el aumento muy marcado en las restricciones a las importaciones, han contribuido a la situación artificial y siempre deficitaria de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

D.- UNA ECONOMIA DE PRESUPUESTO.

El presupuesto de egresos del sector público en México ha adquirido últimamente magnitudes crecientes. A tal grado que se ha convertido en uno de los principales elementos autónomos y dinámicos que generan la actividad económica del país.

Entre los factores que han provocado el aumento del gasto público en México, podemos señalar: a) un crecimiento en la magnitud y complejidad de las funciones que tiene que atender el gobierno, para sostener y mantener el ritmo de crecimiento a la economía; b) una intención implícita, por parte de las administraciones presidenciales, de elevar el gasto público, a magnitudes sin precedente en ninguna administración anterior; c) una falta de programación del gasto, así como una falta de coordinación entre las diferentes secretarías encargadas de realizar dicho gasto.

a) Son cada vez mayores y más complejas las actividades que tiene que atender el gobierno federal, tanto - en el campo de la producción, infraestructura económica, - fomento agropecuario y bienestar social, para lograr mantener un ritmo de crecimiento adecuado de la economía que -- permita crecer a ésta, en una proporción mayor a la que -- crece la población, y por consecuencia aumentar el producto per cápita y el nivel de bienestar de esta última.

A partir de 1958, el gobierno federal adoptó una política de gasto más diversificada, encaminada a atender de una manera proporcional sus diferentes actividades y -- programas en la economía. Es precisamente, cuando se nota una creciente magnitud del gasto del gobierno federal, - - pues mientras que en 1959 representaba un poco más del 7% del PIB, para 1965 dicha proporción alcanzó el 11.2%.^{24/} - De 1966 a 1970, el total de gastos del sector público controlados dentro del presupuesto alcanzaron una proporción de 23% del PIB en el primero de dichos años y de 25% en el último. Además, los gastos realizados por el gobierno federal aumentaron en 62% de 1966 a 1970, mientras que los - gastos realizados por los organismos descentralizados aumentaron en un 68.6%. De aquí, pues, se desprende la importancia que el gasto público ha adquirido en el desarro-

^{24/} Ifigenia M. de Navarrete. La Evolución del Sistema Tributario en México y las Reformas 1972-1973. pág. 50.

llo económico de México, ya que el gobierno tiene que atender en una mayor proporción cada una de sus funciones en la actividad económica, de tal forma que cualquier disminución de dicho gasto puede provocar, "cuellos de botella" o presiones sociales que pongan en peligro la estabilidad económica y política de la nación. Recuérdese solamente la atonía que la actividad económica resintió en los años de 1971 y 1972, debida principalmente a una reducción en la tasa de crecimiento de los gastos del sector público. Y recuérdese también, que los gastos del sector público aumentaron en un 40% en 1973 en relación con 1972,^{25/} y que en este año la economía mexicana comienza a manifestar presiones inflacionarias nuevamente.

b) Por lo que respecta a la intención implícita de cada administración presidencial, de elevar el gasto público a niveles nunca alcanzados por administraciones anteriores, bastará decir que en México cada sexenio cambia la política económica, producto de la transferencia de poderes y que la política económica, lejos de tener una continuidad, se diferencia en gran proporción de un sexenio a otro. Además, siendo el gasto público el principal elemento por medio del cual se realiza dicha política, éste se ve sobrecargado en cada período gubernamental, por un vasto programa de obras públicas y bienestar social, que el -

^{25/} Gasto Público Programado (Nominal).

gobierno se propone cumplir, para hacer aparecer a su administración, como la más revolucionaria de todas las administraciones presidenciales anteriores.

Así, en cada sexenio se nota un ciclo del gasto público, disminuye al inicio del sexenio, mientras se elaboran los programas y planes a realizar, y aumenta en una forma muy considerable, a finales del mismo ya que el gobierno desea dar cumplimiento a su programa.

La variación de la política económica de un sexenio a otro, ha provocado una disminución casi siempre en la actividad económica del país, debido a que todos los sectores sociales y productivos están a la expectativa de los lineamientos de la política económica del nuevo gobierno; así como, a un desperdicio de recursos públicos debido a que en la mayoría de los casos, el nuevo gobierno no continúa los programas de gasto e inversión de la administración anterior, provocando esto último que el rendimiento de la inversión pública disminuya considerablemente.

c) La falta de planeación con que se efectúa el gasto público, como la poca coordinación de las unidades administrativas o económicas encargadas de realizarlo, ha causado una falta de racionalidad y de eficiencia en el uso de los recursos monetarios que a través del presupuesto maneja el gobierno federal; pues para mantener la tasa

de crecimiento de la economía mexicana entre el 6 y 7%, el sector público ha tenido que aumentar su gasto e inversión en casi un 100% cada sexenio. Así, en 1965 el gasto total del sector público fue de 64,109 millones de pesos; para 1970, dicha cifra ascendió a 109,238 millones de pesos; la inversión pública realizada en el sexenio 1959-1964 fue de 67,360 millones de pesos; la realizada en el sexenio 1965-1970 ascendió a 129,484 millones de pesos. El producto interno bruto por otra parte, pasó de 252,028 millones de pesos en 1965, a 423,100 millones de pesos en 1970. Así - - pues, para aumentar el PIB en 67.8% de 1965 a 1970, se tuvo que aumentar el gasto público en 70.6% y la inversión pública, en 92.2% en el mismo lapso.

La falta de programación del gasto público en México se observa muy claramente, si tomamos en cuenta la -- gran diferencia que ha existido entre presupuesto de gastos autorizado y el realizado. Así, en el sexenio de 1935-1940 el gasto ejercitado superó en 28.6% al gasto presupuestado en 1940-1946, la diferencia fue de 46.1%; en 1947-1952 de 42.1%; en 1953-1958 de 53.3%; en 1958-1964 de - - 69.7%; en el año de 1965 de 78.3%; en 1967 de 45.9% y en 1971 de 52.0%.^{26/}

Además, las variaciones entre asignaciones origi

^{26/} Francisco Javier Alejo. Op. Cit. pág. 112.

nales y asignaciones efectivas del gasto público, entre -- las diferentes fracciones de ley o programas políticos funcionales, en las que se distribuye dicho gasto son mucho -- mayores; pues dichas variaciones van desde un 100% hasta -- una diferencia porcentual de 1000. Esto no se da únicamen -- te en el presupuesto de egresos del sector público, sino -- que también acompaña al presupuesto de ingresos de dicho -- sector.^{27/}

Todo ésto, sumado al ciclo natural que manifiesta el gasto público en cada sexenio pone de manifiesto la falta de planeación, programación y coordinación, con que se efectúa el gasto público en México, lo que ha traído co -- mo consecuencia una falta de racionalidad en el uso de dichos recursos, lo que ha provocado que resulte cada vez -- más costoso, en términos del gasto público, el acelerar el desarrollo de la economía mexicana.

^{27/} Ver Cuenta Pública Federal.

CONCLUSIONES

a) El desarrollo económico mexicano ha sido el resultado de un proceso, en el que el gobierno federal ha desempeñado un papel más activo y decidido en la economía desde 1935 en adelante, a través de la creación de instituciones que vinieron a agilizar la actividad económica; así como a través de la inversión de grandes obras de infraestructura, que provocaron un mayor rendimiento de los factores productivos y por consecuencia una mayor flexibilidad de la estructura productiva. Todo esto lo realizó el gobierno mexicano con el único fin de acelerar el crecimiento y desarrollo económico del país.

b) En el período presidencial 1965-1970 se manifestó una tendencia, en lo que respecta a la distribución del presupuesto de gastos del gobierno federal, de una revolución equilibradora o balanceada. El gobierno tendió a asignar, de una manera proporcional, sus gastos presupuestados entre sus diferentes programas político funcionales (económicos, administrativos y bienestar social). Pero -- considerando la distribución de gasto efectivo o realizado del gobierno federal, entre sus diferentes programas político-funcionales, lo que se da es más bien una revolución económica-administrativa, dado que estos programas particiu

paron con el 75%, en promedio de los gastos efectivos del gobierno federal, mientras que los programas de bienestar social participaron con el restante 25% de dicho gasto. El aumento de los gastos administrativos, dentro de los gastos totales del gobierno, se debe en gran parte, al pago y servicio de la deuda pública.

c) La política fiscal que ha acompañado al desarrollo económico mexicano, ha sido en gran parte regresiva, tanto por el lado de los impuestos, como por el lado de los gastos. Pues el sistema tributario mexicano ha adolecido de una falta de progresividad en el impuesto sobre la renta, así como de un desperdicio de una gran cantidad de bases gravables (objeto de impuesto). Por el lado de los gastos del gobierno, la política fiscal ha sido regresiva, ya que éstos se concentran en una gran proporción en programas de fomento económico, gastos de administración y en una menor proporción, en obras de bienestar social. La regresividad se vuelve más acentuada, pues los gastos en bienestar social se concentran en su mayor parte en centros urbanos.

d) La deuda pública a la que ha tenido que recurrir el sector público en México, para atender sus programas de inversión y acelerar la marcha de la economía, ha adquirido magnitudes crecientes a partir de los dos últimos sexenios de gobierno. A tal grado, que los ingresos -

extraordinarios que por concepto de préstamos brutos, recibe el sector público, representan alrededor del 80% de sus ingresos por concepto de impuestos sobre la renta. Además, el solo pago de servicios de la deuda externa representa - alrededor de más del 20% de los ingresos que por concepto de exportaciones percibe el país. De tal forma, que el -- presupuesto de gastos del sector público, y por consecuencia el desarrollo de la economía mexicana, están cada vez más supeditados a los recursos financieros del exterior.

e) Es notoria la falta de planeación y coordinación con que se ha efectuado el gasto público en México, - donde el gasto realizado supera en la mayoría de los casos en 50% a los gastos presupuestados por el gobierno federal. Se hace necesario pues, un uso más racional del gasto público que se traduzca en una mayor eficiencia y productividad del mismo. Por lo que es conveniente la creación de - una comisión nacional de planeación económica, que esté -- desligada de todo nexo político, y que en consecuencia, al margen de sentimentalismos, influyentismos o imposiciones, se centre a atacar los problemas económicos fundamentales del país, con un criterio más objetivo del problema y con una solución ajena a la demagogia.

CUADRO A

INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PUBLICO DE MEXICO
(Millones de pesos corrientes)

Conceptos Años	INGRESOS		GASTOS	
	Presupuestado	Efectivo	Presupuestado	Efectivo
1965	37 009	64 281	37 008	64 019
G.F. ^{1/}	20 355	35 780	17 854	36 716
O.D. ^{2/}	16 654	28 501	19 154	27 304
1966	52 384	66 619	52 383	66 054
G.F.	23 628	33 255	20 132	32 495
O.D.	28 756	33 364	32 251	33 558
1967	55 528	79 458	55 525	79 451
G.F.	34 507	40 516	22 108	40 852
O.D.	29 021	38 942	33 417	38 599
1968	61 415	85 278	61 414	83 422
G.F.	34 663	42 894	24 221	41 124
O.D.	26 752	42 384	37 193	42 298
1969	66 096	97 509	71 320	98 001
G.F.	31 980	54 401	26 513	49 816
O.D.	34 116	43 108	44 807	48 185
1970	72 229	109 064	72 229	109 238
G.F.	28 134	52 092	28 134	53 656
O.D.	44 095	56 972	44 095	56 582
1971	79 656	120 549	79 656	121 360
G.F.	30 763	54 875	30 763	55 815
O.D.	48 893	65 674	48 893	65 545
1972	123 381	146 988	123 381	147 312
G.F.	64 497	101 587	54 744	77 230
O.D.	58 884	54 401	68 637	70 082
1973	173 879		173 879	
G.F.	100 067		89 381	
O.D.	73 812		84 498	

^{1/} Gobierno Federal.

^{2/} Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

FUENTE: Cuenta Pública Federal.

CUADRO B
MEXICO: FINANZAS DEL GOBIERNO NO FEDERAL
(Millones de pesos corrientes)

Conceptos Años	Gastos Totales	Ingresos	Déficit
1965	28 263.1	20 093.4	8 169.7
1966	26 360.7	21 754.5	4 605.8
1967	28 058.2	22 744.6	5 273.6
1968	32 593.8	27 347.6	5 246.2
1969	39 515.7	30 212.1	9 303.6
1970	40 207.2	33 868.2	6 339.0
1971	41 316.6	36 529.9	4 786.7
1972	59 061.5	42 336.3	16 725.2
1973	75 813.3	52 070.3	23 743.0

FUENTE: Cuenta Pública Federal.

CUADRO C
RECAUDACION FISCAL EN ALGUNOS PAISES DE LA AMERICA LATINA
(1953-55 a 1968-70)

Años Países	Recaudación Fiscal en % con relación al PNB		
	1953-55	1960-62	1968-70
Argentina	5.7	7.2	6.9
Brasil	7.5	8.2	10.5
Chile	10.8	13.5	19.6
Colombia	7.1	6.8	15.4
Costa Rica	9.8	10.0	11.0
Ecuador	9.2	9.1	9.4
Guatemala	7.9	7.6	7.9
Honduras	6.4	8.9	8.2
México	5.5	6.2	5.6
Panamá	9.1	10.5	11.4
Perú	6.8	11.7	14.4
Venezuela	15.1	20.2	19.4
Promedio	8.4	10.0	11.6

FUENTE: IV Seminario Interamericano de Presupuesto.

Documento: El Gasto Público y el Desarrollo Económico y Social. John Adler. México, mayo de 1974.

CUADRO D

MEXICO: PORCENTAJES DE INCREMENTO DE LOS RUBROS DE LAS CUENTAS CORRIENTES Y DEL CAPITAL
DEL CREDITO Y DE LA AMORTIZACION DE
LA DEUDA

Años Conceptos	1966/65	1967/66	1968/67	1969/68	1970/69	1971/70	1972/71	Tasa Promedio
Ingreso Corriente	9.0	14.4	12.1	13.5	11.2	9.0	19.6	12.7
Gasto Corriente	12.9	7.0	19.0	14.3	8.1	11.3	20.5	11.9
Ahorro en Cuenta Corriente	(16.1)	78.8	28.0	10.1	26.0	0.0	15.2	20.3
Ingreso de Capital	10.0	0.0	22.7	(7.4)	52.0	(7.9)	11.4	11.5
Gasto de Capital	4.4	50.8	12.4	20.0	19.6	11.5	40.3	22.7
Déficit en Cuenta de Capital	(13.5)	62.5	10.9	24.3	15.8	14.5	43.8	22.6
Déficit Presupuestal	(10.2)	43.2	(16.1)	55.6	0.0	42.9	83.3	28.4
Disposición de Crédito	(21.1)	39.1	(8.3)	20.5	9.4	19.0	36.2	13.5
Amortización de Deuda	(29.0)	46.6	(20.2)	29.1	12.8	8.7	(2.5)	6.5
Endeudamiento Neto	(2.0)	26.0	15.9	8.2	3.8	37.8	92.0	26.0

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Egresos.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Cuestiones Económicas Nacionales. México, D.F. 1971.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. México: La Política Económica del Nuevo Gobierno. México, D.F. 1971.
- Bator, Francis M. The Question of Government Spending. Harper & Row, Publishers New York, Evanston, and -- London 1960.
- Benítez Zenteno, Raúl. Análisis Demográfico de México. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México, D.F. 1961.
- Bird, R. y Oldman, O. La Imposición Fiscal en los Países en Desarrollo. UTEHA, México, D.F. 1968.
- Garavito Elías, Rosa Albina. Experiencia Reciente del Desarrollo Económico de México y sus Perspectivas en la Próxima Década. Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León. Monterrey, N.L. -- 1969.
- González Casanova, Pablo. La Democracia en México. ERA. México, D.F. 1967.
- Hansen, Alvin H. Política Fiscal y Ciclo Económico. Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1955.
- Hansen, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, D.F. 1971.
- Johansen, Leif. Public Economics. North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1965.
- Martínez, Ifigenia de N. Política Fiscal de México. Universidad Autónoma de México. México, D.F. 1964.
- Musgrave, Richard A. Fiscal Systems. New Haven and London Yale University Press 1969.
- Musgrave, Richard A. Teoría de la Hacienda Pública. Aguilar, S.A. Madrid, 1968.

- Nacional Financiera, S.A. La Economía Mexicana en Cifras - 1970. México, D.F. 1972.
- Reynolds, Clark W. The Mexican Economy: Twentieth-Century Structure and Growth. Yale University Press, New Haven and London. 1970.
- Rostow, W.W. Las Etapas del Crecimiento Económico. Fondo - de Cultura Económica. México, D.F. 1963.
- Vernon, Raymond. El Dilema del Desarrollo Económico de México. Editorial Diana. México, D.F. 1966.
- Wilkie, James W. The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910. University of - California Press Berkeley and Los Angeles 1970.
- Wionczek Miguel S. y Otros Autores. Crecimiento o Desarrollo Económico? Setenta y Sete, México, D.F. 1971.

