

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

RESTRINGIDO
CEPAL/INEX/SAC/73
10 de febrero de 1981

LA ASIGNACION DE RECURSOS PUBLICOS A LA AGRICULTURA
EN MEXICO, 1959-1976

Documento elaborado por los señores Julio Boltvinik y Raúl Pessah, consultores del Proyecto sobre Política Agrícola en México. Las opiniones en él expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden o no coincidir con las de la CEPAL.

81.2.32

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	ix
I. Características, disponibilidad y limitaciones de la información	1
1. Sobre el gasto presupuestal	1
2. Sobre las inversiones públicas	7
3. Mecanismos de asignación de recursos en el sector público	12
a) Descripción global	12
b) El Presupuesto de Egresos	13
c) El Programa de Inversiones Públicas	16
II. Importancia del gasto agrícola en el gasto público	18
1. Distribución del gasto presupuestal por funciones	18
2. Participación de la inversión agrícola en la inversión total	27
III. Estructura y evolución del gasto público en la agricultura	33
1. Clasificación económica: gasto corriente y gasto de inversión	33
a) Gasto Sectorial Agrícola	35
b) Secretaría de Agricultura y Ganadería	38
c) Secretaría de Recursos Hidráulicos	45
d) DAAG-SRA	48
e) Otros ramos	43
2. Gasto presupuestal sectorial	54
a) Sectorial e institucional	54
b) Evolución del gasto sectorial ejercido	59
c) Gasto funcional agrícola	93
3. Inversión pública en la agricultura, por objeto de gasto	101
a) Período 1959-1964	112
b) Período 1965-1970	116
c) Período 1971-1976	123

/IV. Distribución

	<u>Página</u>
IV. Distribución regional de la inversión pública en la agricultura	134
1. Variables para una tipología regional de la estructura agraria mexicana	134
a) Aspectos metodológicos de la regionalización	134
b) Aspectos técnicos de la regionalización	136
2. Distribución de la inversión agrícola	145
a) Por entidad federativa	145
b) Por regiones	150
c) Por estratos de desarrollo	153
V. Conclusiones	

INDICE DE CUADROS

<u>Cuadro</u>		
1	Gasto público presupuestado, 1959 a 1963	19
2	Gasto público ejercido, 1959 a 1963	19
3	Gasto público presupuestado, 1965 a 1969	24
4	Gasto público ejercido, 1965 a 1969	24
5	Gasto público ejercido por el gobierno federal, 1965 a 1969	25
6	Gasto público presupuestado-ejercido, 1964	26
7	Inversión pública e inversión agrícola, 1958 a 1976	32
8	Gasto sectorial agrícola ejercido, 1959 a 1976	34
9	Relación comparativa, 1964 y 1974	36
10	SAG. Clasificación económica del gasto, 1959 a 1976	38
11	SAG. Gasto de inversión, 1959 a 1976	45
12	SRH. Clasificación económica del gasto, 1959 a 1976	46
13	SRH. Gasto de inversión en relación a la inversión sectorial total, 1971 a 1976	46
14	DAAC-SRA. Clasificación económica del gasto, 1959 a 1976	48
15	Otros ramos: Clasificación económica del gasto, 1959 a 1976	51
16	Gasto presupuestal sectorial, 1959 a 1976	55

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
17	Evolución del gasto sectorial presupuestado, 1959 a 1976	55
18	Evolución del gasto sectorial ejercido, 1959 a 1976	59
19	Estructura del gasto sectorial, 1959 a 1976	61
20	Participación relativa del gasto presupuestado para la SAG. Acumulados sexenales, 1959 a 1976	62
21	Tasas medias de incremento anual del presupuesto de la SAG, 1958 a 1976	64
22	Sexenio 1959 a 1964	66
23	Sexenio 1965 a 1970	66
24	Sexenio 1971 a 1976	67
25	Participación relativa del gasto ejercido por la SAG. Acumulados sexenales	68
26	Tasas medias de incremento anual del gasto ejercido por la SAG por sexenios, 1958 a 1976	69
27	Sexenio 1959 a 1964	70
28	Sexenio 1964 a 1970	70
29	Sexenio 1971 a 1976	71
30	SAG. Gasto presupuestado y ejercido por sexenios, 1959 a 1976	73
31	SAG. Gasto presupuestado y ejercido. Acumulados sexenales, 1958 a 1976	73
32	SRH. Gasto presupuestado. Acumulados sexenales, 1959 a 1976	74
33	SRH. Tasas medias anuales de crecimiento por sexenio, 1958 a 1976	74
34	Gasto presupuestado para la SRH, 1959 a 1964	76
35	Gasto presupuestado para la SRH, 1965 a 1970	77
36	Gasto presupuestado para la SRH, 1971 a 1976	78
37	Gasto ejercido por la SRH. Acumulados sexenales, 1959 a 1976	80
38	Tasas medias anuales de crecimiento del presupuesto por sexenio de la SRH, 1958 a 1975	80
39	Gasto ejercido por la SRH, 1959 a 1964	81
40	Sexenio 1965 a 1970	81

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
41	Sexenio 1971-1976	82
42	Gasto presupuestado para el DAAC-SRA, 1959 a 1976	83
43	Gasto presupuestado para el DAAC, 1959 a 1964	83
44	Gasto presupuestado para el DAAC, 1965 a 1970	85
45	Gasto presupuestado para el DAAC-SRA, 1971 a 1976	86
46	Gasto para el DAAC-SRA, 1959 a 1976	86
47	Tasas medias de crecimiento anual del gasto ejercido por el DAAC-SRA, 1958 a 1964	88
48	Evolución institucional de otros ramos según el presupuesto de egresos, 1959 a 1976	89
49	Erogaciones presupuestadas para otros ramos, 1965 a 1970	90
50	Evolución institucional comparativa de gasto presupuestado y ejercido para "otros ramos", acumulados sexenales, 1959 a 1976	91
51	Gasto funcional agrícola, sumas sexenales, 1959 a 1976	93
52	Tasas medias anuales de crecimiento del gasto funcional presupuestado, 1958 a 1976	95
53	Gasto funcional agrícola ejercido, 1959 a 1976	95
54	Tasas medias anuales de crecimiento del gasto funcional ejercido, 1958 a 1976	96
55	Estructura del gasto funcional presupuestado, 1959 a 1976	98
56	Estructura del gasto funcional ejercido, 1959 a 1976	98
57	Gasto presupuestado para la función fomento agrícola, 1959 a 1976	101
58	Tasas medias anuales de crecimiento del gasto en fomento agrícola, 1958 a 1976	102
59	Gasto funcional ejercido para fomento agrícola, 1959 a 1976	103
60	Gasto funcional presupuestado para riego, 1959 a 1976	104
61	Gasto funcional ejercido para riego, 1959 a 1976	105
62	Gasto funcional presupuestado en colonización y reparto agrario, 1959 a 1976	106
63	Tasas medias de crecimiento anual del gasto presupuestado y ejercido para colonización y reparto agrario, 1958 a 1976	107

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
64	Gasto funcional presupuestado y ejercido en colonización y reparto agrario, 1959 a 1976	108
65	Gasto funcional presupuestado para otros conceptos, 1959 a 1976	109
66	Tasas medias de crecimiento anual del gasto para otros conceptos, 1959 a 1976	110
67	Gasto funcional ejercido para otros conceptos agrícolas, 1959 a 1976	111
68	Inversión pública autorizada en la agricultura por objeto de gasto, 1959 a 1976	113
69	Inversión pública realizada en la agricultura por objeto de gasto, 1959 a 1976	114
70	Inversión en la agricultura por objeto de gasto. Riego, 1959 a 1964	115
71	Inversión en la agricultura por objeto de gasto. Control de ríos y lagos, 1959 a 1964	117
72	Inversión pública federal autorizada y realizada en agricultura por objeto de gasto. Control de ríos y lagos, 1959 a 1976	118
73	Inversión en la agricultura por objeto de gasto. Almacenamiento y distribución, 1959 a 1964	119
74	Inversión en la agricultura por objeto de gasto. Beneficio de productos agrícolas	120
75	Inversión en la agricultura por objeto de gasto. Otras inversiones, 1959 a 1964	121
76	Inversión en la agricultura por objeto de gasto. Riego, 1965 a 1970	122
77	Inversión pública federal autorizada y realizada en agricultura por objeto de gasto. Riego, 1959 a 1976	124
78	Inversión en la agricultura por objeto de gasto. Almacenamiento y distribución, 1965 a 1970	125
79	Inversión pública federal autorizada y realizar en agricultura por objeto de gasto. Almacenamiento y distribución, 1959 a 1976	126
80	Inversión en agricultura por objeto de gasto. Otras inversiones, 1965 a 1970	127
81	Inversión en la agricultura por objeto de gasto. Riego, 1971 a 1976	128
82	Inversión en la agricultura por objeto de gasto. Control de ríos y lagos	129

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
83	Inversión en la agricultura por objeto de gasto. Almacenamiento y distribución, 1971 a 1976	130
84	Inversión en la agricultura por objeto de gasto. Beneficio de productos agrícolas, 1971 a 1976	131
85	Inversión pública federal autorizada y realizada en agricultura por objeto de gasto. Otras inversiones, 1959 a 1976	132
86	Inversión en la agricultura por objeto de gasto. Otras inversiones, 1971 a 1976	133
87	Índice de desarrollo agrícola	140
88	Inversión agrícola, 1965-1970	146
89	Inversión por unidad de superficie, 1965 a 1976	149
90	Inversión pública en el sector agropecuario. Componentes de concentración, 1959 a 1976	151
91	Inversión pública en el sector agropecuario, 1959 a 1976	157
92	Inversión pública en el sector agropecuario. Contribución de cada región a la concentración interregional, 1959 a 1976	158
93	Inversión pública en el sector agropecuario. Contribución de cada región a la concentración intrarregional, 1959 a 1976	159
94	Inversión pública en el sector agropecuario. Contribución interna por regiones, 1959 a 1976	160
95	Inversión pública en el sector agropecuario. Componentes de concentración, 1959 a 1976	161
96	Inversión pública en el sector agropecuario, 1950 a 1976	162
97	Inversión pública en el sector agropecuario. Contribución de cada estrato a la concentración interestratos, 1959 a 1976	163
98	Inversión pública en el sector agropecuario. Contribución de cada estrato a la concentración interestratos, 1959 a 1976	164
99	Inversión pública en el sector agropecuario. Concentración interna por estratos, 1959 a 1976	165
100	Inversión pública en el sector agropecuario. Contribución de cada Estado a la concentración dentro del estrato I (agricultura capitalista avanzada), 1959 a 1976	166

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
101	Inversión pública en el sector agropecuario. Contribución de cada Estado a la concentración dentro del estrato II (agricultura capitalista avanzada), 1959 a 1976	167
102	Inversión pública en el sector agropecuario. Contribución de cada Estado a la concentración dentro del estrato III (agricultura capitalista combinada), 1959 a 1976	168
103	Inversión pública en el sector agropecuario. Contribución de cada Estado a la concentración dentro del estrato IV (agricultura capitalista incipiente), 1953 a 1976	169
104	Inversión pública en el sector agropecuario. Contribución de cada Estado a la concentración dentro del estrato V (economía campesina dominante), 1959 a 1976	170

INDICE DE GRAFICOS

<u>Gráfico</u>		
1	Gasto público presupuestado y ejercido	20
2	Distribución del gasto público presupuestado por función	21
3	Distribución del gasto público ejercido por función	22
4	Clasificación económica del gasto corriente y gasto de inversión ejercidos en el sector agrícola	37
5	Secretaría de Agricultura y Ganadería. Clasificación económica del gasto corriente y gasto de inversión ejercido	44
6	Secretaría de Recursos Hidráulicos. Clasificación económica del gasto corriente y gasto de inversión ejercido	47
7	Dirección de Asuntos Agrarios y Colonización - Secretaría de la Reforma Agraria. Clasificación económica del gasto corriente y gasto de inversión ejercido	49
8	Otros ramos. Clasificación económica del gasto corriente y gasto de inversión ejercido	50
9	Sector agrícola. Clasificación económica del gasto corriente ejercido	52
10	Sector agrícola. Clasificación económica del gasto de inversión ejercido	53
11	Tasa de crecimiento media anual del gasto sectorial agrícola	56

<u>Gráfico</u>		<u>Página</u>
12	Gasto sectorial agrícola presupuestado y ejercido	57
13	Distribución del gasto agrícola presupuestado, por rama	60
14	Distribución del gasto agrícola ejercido, por rama	63
15	Tasa de crecimiento anual del gasto presupuestado y ejercido en la Secretaría de Agricultura y Ganadería	65
16	Evolución del presupuesto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, según el presupuesto de egresos y la cuenta pública	72
17	Evolución del presupuesto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, según el presupuesto de egresos y la cuenta pública	75
18	Tasa de crecimiento anual del gasto presupuestado y ejercido en la Secretaría de Recursos Hidráulicos	79
19	Evolución del presupuesto del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización - Secretaría de la Reforma Agraria, según el presupuesto y la cuenta pública	84
20	Tasa de crecimiento anual del gasto presupuestado y ejercido por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización - Secretaría de la Reforma Agraria	87
21	Evolución institucional del presupuesto dedicado a otros ramos, según el presupuesto y la cuenta pública	92
22	Participación de las funciones en el funcional agrícola presupuestado	97
23	Participación de las funciones en el funcional agrícola ejercido	99

INTRODUCCION

En países donde la inversión y el gasto privado en ramas de poca rentabilidad son limitados, el Estado debe asumir la iniciativa pública para llenar el vacío que se produce. Esta función es mucho más importante cuando se trata de una economía que ha adoptado un modelo de desarrollo histórico en el que se favorecen determinados sectores en perjuicio de otros, para acelerar el crecimiento industrial. En México, los sectores primarios han financiado el crecimiento de otros sectores durante varias décadas y el gasto público en la agricultura se ha canalizado sobre todo hacia las zonas en las que, por las características del capital de que disponen, sus recursos, y condiciones ecológicas favorables, se ha favorecido un desarrollo de tipo asimétrico que se ha traducido en una polarización desfavorable creciente para los grupos de productores más tradicionales de las regiones menos favorecidas. A eso debe atribuirse la afirmación de que el Estado haya sido uno de los principales promotores de este desarrollo desigual como consecuencia de la forma en que ha canalizado el gasto público en el sector y de las políticas adoptadas en los últimos sexenios.

Pero la composición y la estructura del gasto público, así como los efectos de las mismas, han sido insuficientemente estudiadas. Por tal razón se analizan más detenidamente en este documento las tres últimas administraciones del gobierno federal desde el punto de vista del gasto presupuestal y de la inversión pública que se dirigieron a la agricultura.

Se describen en el primer capítulo las fuentes de información disponibles señalando las características y limitaciones de cada una. En la primera parte se procura especificar, en toda su complejidad, los elementos y la estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación. La segunda parte se dedica al señalamiento de los problemas derivados de la composición adoptada en lo que respecta a la presentación de las series estadísticas de la Dirección de Inversiones Públicas. En una tercera sección se describe el mecanismo tradicional al que debe ajustarse la asignación de recursos del sector público.

En el segundo capítulo se hace un análisis comparativo del gasto público que corresponde a cada uno de los sectores económicos entre los que se

distribuye. El análisis se llevó a cabo en dos niveles: a partir de la clasificación funcional del Presupuesto de Egresos y de la clasificación por destino de la inversión en las series de las Inversiones Públicas. En ambos casos se compara el gasto corriente y de inversión en la agricultura relacionándolo con el de los demás sectores.

La estructura y la evolución experimentada por el gasto público en la agricultura se analizan en el tercer capítulo. En un primer plano se examina la clasificación económica del presupuesto dividido en gasto corriente y en gasto de capital o inversión. El análisis del gasto sectorial y del gasto funcional agrícola por entidades y por funciones agrícolas permite especificarlo con mayor detalle. Para completar esos aspectos se analiza la inversión pública en la agricultura por el objeto del gasto.

El cuarto capítulo presenta la distribución regional de la inversión pública en la agricultura. Su primera parte se refiere a los elementos metodológicos de los que podría desprenderse una tipología regional de la estructura agraria mexicana con base en los datos del Censo Agrícola y Ganadero de 1970. En la segunda parte se analiza la distribución de la inversión pública que se destina a la agricultura por entidades fedrativas, por estratos de desarrollo y por regiones.

Se termina el estudio con las principales conclusiones que puedan derivarse del análisis realizado.

I. CARACTERISTICAS, DISPONIBILIDAD Y LIMITACIONES DE LA INFORMACION

1. Sobre el gasto presupuestal

Las fuentes que se han utilizado para la elaboración de este capítulo han sido el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Se han excluido por lo tanto las erogaciones del Departamento del Distrito Federal, que tradicionalmente constituyen una cuenta separada.

En el Presupuesto de Egresos se presenta desde un principio el criterio con el que utilizará el gobierno los recursos financieros de que dispondrá el año siguiente. En la Cuenta Pública se explican los gastos efectuados el año inmediato anterior. De la comparación de los resultados de uno y otro documento se obtiene una visión de lo que se pretendió hacer y de lo que realmente se hizo. Para el análisis se tuvieron en cuenta las dos clasificaciones que establece el presupuesto: "ramos" y "funciones". Los "ramos" en que se dividió el presupuesto durante el período estudiado fueron los siguientes:

- I. Legislativo
- II. Presidencia de la República
- III. Judicial
- IV. Gobernación
- V. Relaciones Exteriores
- VI. Hacienda y Crédito Público
- VII. Defensa Nacional
- VIII. Agricultura y Ganadería
- IX. Comunicaciones y Transportes
- X. Industria y Comercio
- XI. Educación Pública
- XII. Salubridad y Asistencia
- XIII. Marina
- XIV. Trabajo y Previsión Social
- XV. Asuntos Agrarios y Colonización
(Reforma Agraria a partir de 1975)
- XVI. Recursos Hidráulicos
- XVII. Procuraduría General de la República
- XVIII. Patrimonio Nacional
- XIX. Industria Militar
- XX. Obras Públicas
- XXI. Turismo
- XXII. Inversiones
- XXIII. Erogaciones adicionales
- XXIV. Deuda Pública

/A partir

A partir de 1965 se agregó otro:

XXV. Erogaciones adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal.

Los "ramos" constituyen una clasificación para la que se aplicaron dos criterios simultáneamente. Por una parte, la determinación de la entidad pública que realiza el gasto con lo cual se abarcan los ramos específicos que comprenden el gasto de Secretarías, Departamentos de Estado, Poderes Legislativo y Judicial, y subsidios o transferencias que se canalizan a través de las Secretarías o Departamentos. Por otra, la determinación de los ramos denominados "generales", donde se contabilizan los gastos que por sus características globales no figuran entre los considerados específicos. Estos ramos generales son:

XXII. Inversiones

XXIII. Erogaciones Adicionales

XXIV. Deuda Pública

y, a partir de 1965:

XXV. Organismos Descentralizados y Empresas Paraestatales.

Para el análisis del gasto en la agricultura los ramos de particular interés son "específicos" y "generales". Entre los primeros figuran el VIII, que se refiere al gasto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; el XV, que contiene el del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (que se transformó en 1974 en Secretaría de la Reforma Agraria), y el XVI, que incluye las erogaciones de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Entre los "generales" se consideran de particular importancia el XXII (ciertas inversiones canalizadas a la agricultura) y el XXIII, (erogaciones adicionales o gastos extraordinarios que por sus características no pueden corresponder a ningún ramo específico como, por ejemplo, los subsidios a la banca agrícola o al consumo). Hasta 1964 el Presupuesto de Egresos concluía con el ramo XXIV (Deuda Pública), pero a partir de 1965, cuando se incorporó por primera vez al control presupuestal un número considerable de organismos descentralizados y de empresas paraestatales, se le agregó el XXV, al que corresponden las erogaciones de dichas instituciones.

/Las "funciones"

Las "funciones" son los agregados en los que se clasifica el gasto por el sector de incidencia y por el destino que se le da.

La clasificación funcional proporciona información sobre las actividades globales del Estado; constituye una reagrupación de los recursos presupuestales que se han distribuido previamente de acuerdo con la clasificación por ramos, y no afecta al manejo material de las partidas. No se considera por lo tanto, a priori, como un elemento de la programación de los recursos; surge ex post como un resultado casual de la elaboración del presupuesto.

Las "funciones" se dividen en los siguientes grupos:

- 10 Comunicaciones y Transportes
- 20 Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables
- 30 Fomento, Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial
- 40 Servicios Educativos y Culturales
- 50 Salubridad, Servicios Asistenciales y Hospitalarios
- 60 Bienestar y Seguridad Social
- 70 Ejército, Armada y Servicios Militares
- 80 Administración General
- 90 Deuda Pública

Y los grupos se dividen, a su vez, en subgrupos. Todas las erogaciones agrícolas corresponden al grupo 20 (Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables), que comprende los subgrupos siguientes:

- 21 Fomento Agrícola
- 22 Fomento Ganadero
- 23 Fomento Avícola
- 24 Fomento Forestal
- 25 Riego
- 26 Colonización y Reparto Agrario
- 27 Otros conceptos

Las "funciones", por su naturaleza, no se adaptan a ningún ramo específico (aunque la función Colonización y Reparto Agrario prácticamente coincida con el ramo XV, Asuntos Agrarios y Colonización). Por lo general, cada función atraviesa horizontalmente varios ramos. Por ejemplo, el fomento agrícola, principal función de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), está presente en numerosos ramos. Algunas veces la SAG sólo representa una mínima parte del gasto total que se canaliza al fomento agrícola.

Cada partida presupuestal se identifica con una clave compuesta por elementos de carácter contable (ramo, unidad presupuestal o administrativa, etc.), económico (gasto corriente, de inversión o de transferencia a otros sectores), conceptual (compra de bienes, obras públicas, servicios personales, etc.), aparte de otros componentes de carácter específico como el "dígito verificador" (para comprobar la composición apropiada de la clave) o el "dígito de ampliación automática", referente a partidas que, por su carácter, no están sujetas a control previo y pueden ejercerse sin figurar en el presupuesto.

A partir de 1968 el componente funcional se incluye en las claves presupuestales de cada una de las partidas, tanto en la Cuenta Pública como en el Presupuesto; como en años anteriores no se incluía, para determinar los montos correspondientes a los mismos hubo que identificar las partidas con base en la estructura adoptada en 1968 homologando la serie entre los años 1959 y 1967, venciendo grandes dificultades.

Los Presupuestos de Egresos contienen un resumen práctico, que permite conocer el monto global destinado a una "función" determinada, y otro al final de cada ramo que facilita establecer la correlación entre el mismo y las funciones que desarrolla.

No sucede lo mismo en el caso de la Cuenta Pública, que sólo incluye un resumen funcional global para todo el gasto público por lo que no se pueden identificar explícitamente los ramos que lo ejercieron. En este caso se tuvo que realizar un esfuerzo adicional para identificar las partidas erogadas de acuerdo con las claves presupuestales que aparecen en el Presupuesto de Egresos y hubo que reagrupar sus homólogas en la Cuenta Pública para determinar con precisión los montos ejercidos por función realmente en cada ramo.

En 1976, último año de la serie considerada, se desagregó el ramo XXV y cada uno de los organismos y empresas se constituyó en un ramo nuevo. Se habían ido incorporando al control presupuestal en distintas épocas tantas entidades que hubo que tomar esa determinación porque resultaba ya muy difícil el manejo contable a través de un solo ramo.

Otra dificultad que reclamó especial atención fueron los cambios de criterio de clasificación adoptados en las distintas administraciones. Por ejemplo, las erogaciones para la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que se clasificaban como "fomento y apoyo a empresas comerciales" entre 1965 y 1969, a partir de 1970 se clasificaron como de "fomento agrícola". En 1973 se agregaron otras nueve empresas al control presupuestal y el gasto de algunas se clasificó en las funciones agrícolas como el caso de Guanos y Fertilizantes de México (GUANOMEX) y de Productos Pesqueros Mexicanos (PROPEMEX). El Instituto Mexicano del Café (INMECAFE), que también pasó en 1973 al ramo XXV y a la función de "fomento agrícola", ya se había incluido presupuestalmente en dicha función en años anteriores, pero dentro del ramo VIII.

Para hacer la serie del gasto funcional lo más comparable posible, se decidió excluir de la misma las erogaciones del ramo XXV correspondientes a la CONASUPO, GUANOMEX y a las paraestatales forestales y pesqueras, que evidentemente no corresponden al concepto "agrícola"; las primeras se clasificaron en "fomento forestal" y las segundas en "otros conceptos" dentro del rubro de "fomento y conservación de recursos naturales renovables". En cambio se mantuvieron en el ramo XXV todas las erogaciones del INMECAFE, incluidas antes entre las del ramo VIII.

Aclarado lo anterior, pueden definirse los conceptos básicos del gasto funcional y sectorial que se analizan. En el gasto funcional agrícola se incluyen todas las erogaciones que corresponden a las subfunciones de fomento agrícola (21), riego (24), colonización y reparto agrario (25) y otros conceptos agrícolas (parte del sub-grupo 26). Comprende la parte del gasto que las tres entidades (SAG, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización-Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Recursos Hidráulicos) canalizan hacia esas actividades y las de otros ramos (Inversiones, Erogaciones adicionales, ramo XXV, etc.) clasificados en esas mismas subfunciones.

El gasto sectorial agrícola comprende, además del funcional, las demás de los ramos VIII, XV y XVI, para no despreciar el gasto total de la SAG, la SRH y el DAAC, que inciden globalmente en el sector agrícola.

De lo anterior se desprende que siempre habrá de resultar mayor el gasto sectorial que el funcional y que, dentro del primero, además de las funciones y conceptos estrictamente agrícolas, quedan incluidas las erogaciones complementarias para no romper el carácter de unidad administrativa de las entidades del sector.

Conviene señalar que aunque se procuran depurar las cifras de gasto para restringirlas exclusivamente al canalizado a la agricultura, el nivel sectorial, al tomar en cuenta a la SAG en conjunto, incluye gastos distintos a los dirigidos estrictamente a la agricultura lo cual no ocurre en el nivel funcional, donde solamente se incluyen erogaciones en riego, fomento agrícola, asuntos agrarios y otros conceptos que se relacionan directamente con la agricultura.

El hecho de que se presente un presupuesto al comenzar el ejercicio anual permite apreciar la intención de conservar, modificar o incluso revertir la tendencia de los años anteriores. De esta forma, resultan elocuentes los indicadores comparativos durante los años de un mismo sexenio y su confrontación con los de períodos posteriores o anteriores. El análisis del presupuesto sectorial permite identificar, por la composición relativa del gasto entre las entidades responsables de algún aspecto parcial de la política agrícola, los propósitos que pueda tener una administración en favor o en contra de determinados grupos de productores, regiones o cultivos. La intensidad y consistencia del apoyo o el desestímulo, puede detectarse también a través de los ritmos de crecimiento de los montos asignados un año u otro.

En algunos casos se registran diferencias notables entre las erogaciones presupuestadas y las ejercidas. Hay veces en las que aparecen menores éstas últimas como resultado bien de la resistencia o presión política de grupos de interés que intervienen en la ejecución y el control de la política seguida, o bien de una insuficiente capacidad administrativa institucional de la entidad para ejercer el presupuesto asignado. En otras oportunidades resultan mayores los gastos ejercidos que los presupuestados debido a la costumbre de autorizar ampliaciones presupuestales a lo largo de todo el ejercicio. La Cuenta Pública presenta,

/además

además del Presupuesto Original, las ampliaciones presupuestales y el Presupuesto Definitivo o Modificado. Habría sido de suma utilidad analizar este elemento adicional, pero restricciones de tiempo lo impidieron.

2. Sobre las inversiones públicas

La información que se refiere a las inversiones públicas se ha obtenido de los tres volúmenes elaborados por la antigua Secretaría de la Presidencia. En ellos se recopilan los datos estadísticos de las inversiones del Gobierno de México a lo largo de más de medio siglo (entre 1925 y 1976).

El primer volumen se editó en 1964 con el título de México: Inversión Pública Federal, 1925-1963. Presenta una serie estadística que la Dirección de Inversiones Públicas elaboró utilizando distintas fuentes. Para 1925-1938 y 1952 se utilizó la documentación disponible complementada con investigaciones realizadas por la misma Secretaría de la Presidencia. Los datos correspondientes a los años 1939-1951 fueron elaborados a base de los archivos de la Comisión Mixta del Gobierno de México y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Entre 1953 y 1958 se utilizaron datos de la Comisión de Inversiones, que a partir de 1959 fue sustituida por la Dirección de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia y cuyos datos comprenden los años de 1959 a 1963.

El segundo volumen se publicó en 1970 y comprende la serie de 1965 a 1970. Incluye, además, un anexo con las estadísticas correspondientes a 1964 para dar continuidad a la serie publicada anteriormente. Por primera vez se presentaron en este volumen innovaciones que han permitido comparar las inversiones realizadas con las autorizadas.^{1/} La información que se presenta en las series de inversión realizada se recopiló a partir de los avances físicos detectados por la investigación de campo en cada entidad federativa. En este caso se pueden analizar, inclusive las inversiones programadas en virtud del Programa de Desarrollo

^{1/} Los conceptos de inversión programada, autorizada y realizada se definen con mayor detalle en la sección siguiente.

Económico y Social para 1966-1970, que se elaboró en 1965. En ese Programa se detallan las inversiones que habrían de realizarse los siguientes cinco años.

Un tercer volumen se publicó, a fines de 1976, con las inversiones autorizadas y realizadas entre 1971-1976.

A partir del segundo volumen se aplicó un criterio de sectorización con el correspondiente análisis de las principales obras realizadas para el período 1965-1970. Los sectores considerados fueron los siguientes: i) Industrial, ii) Bienestar social, iii) Transportes y comunicaciones, iv) Fomento agropecuario y pesquero, y v) Equipos e instalaciones para Administración y Defensa.

En todos los casos, la inversión pública federal se desglosa por el objeto de gasto, por las fuentes de financiamiento y por las entidades del sector público, circunstancia que permite seguir la inversión para el sector agrícola en cada uno de los Estados de la República y detectar su derrame geográfico.

Los conceptos utilizados en la presentación "por objeto de gasto" no siguen el criterio de clasificación funcional que se había adoptado para la presentación del presupuesto de egresos. Aunque los principales rubros (riego y fomento agrícola) admiten cierto grado de compatibilidad, la comparación cuantitativa no se puede lograr con exactitud a causa de las diferencias en los criterios contables. Tampoco puede lograrse una congruencia mayor en la canalización de la inversión a través de las entidades públicas de carácter centralizado, porque a pesar de que toda inversión que se canaliza a través de la SAG, SRH y DAAG-SRA se encuentra sujeta a un estricto control presupuestal y toda autorización de inversión tiene su contrapartida en la cuenta pública de cada año, el concepto de inversión realizada comprende el valor total de la obra y no las erogaciones ejercidas por entidades no sujetas al control presupuestal, ya que su fuente de financiamiento puede provenir de fondos propios, de distintos tipos de créditos o aportaciones diversas, que no siempre se reflejan en el presupuesto de la federación.

Otro problema que debió superarse en el análisis de las inversiones públicas se refiere a la temporalidad de los proyectos. Tanto el

/presupuesto

presupuesto de egresos como la Cuenta de la Hacienda Pública Federal tienen una estricta temporalidad, que corresponde al año que comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre; sin embargo, cuando se autoriza una inversión pública puede hacerse por el monto total de la obra, aun cuando la construcción de la misma puede prolongarse durante dos o más años. Adicionalmente se debe considerar que la inversión puede autorizarse en distintos períodos del año y por lo tanto no habrán de reflejarse en el presupuesto de egresos como gastos de capital las inversiones autorizadas después del 1 de enero de cada año. Por otro lado, como en las series de inversión realizada figura el total de la inversión por obra acabada, ésta no habrá de coincidir con las erogaciones ejercidas que publica la Cuenta Pública, puesto que esta última sólo indica la cantidad erogada dentro del año fiscal a que se refiere.

Las series elaboradas por la antigua Secretaría de la Presidencia no dan referencia de partidas o claves para poder identificar la correspondiente erogación con la presentación de la Dirección General de Egresos, ya que como se ha visto, para efectos contables ésta ha elaborado un complejo mecanismo de clasificación múltiple que no concuerda con los criterios adoptados en la clasificación de las inversiones.

Hasta 1964 las inversiones se clasificaron por objeto del gasto en tres grandes rubros:

- I. Básicas de desarrollo
- II. Beneficio social, y
- III. Administración y Defensa

A su vez, las obras básicas de desarrollo se subdividían en Fomento Agropecuario, Fomento Industrial y Comunicaciones y Transportes, y las inversiones destinadas a Fomento Agropecuario comprendían los siguientes conceptos y subconceptos:

- 1. Agricultura
 - a) Irrigación
 - i) Grande
 - ii) Pequeña
 - b) Otras inversiones

/2. Ganadería

2. Ganadería

3. Forestal

En otra presentación, que sólo se aplicó hasta 1964, la inversión pública federal por dependencias, organismos y empresas se refería a programas más específicos. Para la SAG se señalaban cinco conceptos:

1. Programa de Bordeo
2. Productora Nacional de Semillas
3. Escuela Nacional de Agricultura
4. Ingenios
5. Otros programas de fomento agrícola, ganadero y forestal

Para la SRH se señalaban:

1. Grande irrigación
2. Reparación y mejoramiento de presas
3. Control de ríos
4. Pequeña irrigación
5. Agua potable y alcantarillado
6. Rehabilitación de distritos de riego
7. Conservación y operación de distritos de riego
8. Comisiones

Papaloapan

Grijalva

Tepalcatepec

Río Fuerte

Hidrológica del Valle de México

Junta Local de Zacatecas

Lerma-Chapala-Santiago

Pánuco

Balsas

Obras del Valle de México

Gerencias Generales

Estudios y Servicios

Otras

/En el caso

En el caso del DAAC sólo figura como concepto de inversión la adquisición de equipo. Para el Instituto Mexicano del Café, construcciones y mejoras en campos experimentales.

Para utilizar esta clasificación en forma congruente con la sectorial definida antes habría que incorporar, además de las tres secretarías y el INIECAFE, un conjunto de inversiones de organismos y empresas como el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, el Patronato del Maguey, distintos bancos y otros, y eliminar algunos conceptos de las Secretarías que no encajan en la clasificación sectorial adoptada para el gasto presupuestal (por ejemplo, Agua potable y alcantarillado).

En una tercera forma de presentación de la inversión por entidades federativas, disponibles sólo hasta 1964, se adoptó un criterio funcional desglosándose agricultura y ganadería en: i) investigación, ii) fomento, y iii) otros. Irrigación se presentó como: i) bordeo, ii) rehabilitación y operación de distritos de riego, iii) control de ríos, iv) presas en construcción en zonas de riego, v) obras menores, y vi) otros. En este caso debe considerarse que las inversiones autorizadas que no se podrían incluir en ninguna entidad en particular impedirían la completa coincidencia con los totales que surgen de las otras formas de clasificación. Como el objeto del análisis de las inversiones, para los fines de este trabajo, se relaciona con la derrama regional, se adopta, por fin, una clasificación reestructurada que responde a los siguientes rubros: i) riego, ii) control de ríos y lagos, iii) almacenamiento y distribución, iv) beneficio de productos agrícolas, y v) otras inversiones.

Para poder comparar los datos de la inversión autorizada con la realizada, se han adoptado los siguientes supuestos:

i) Como no se dispuso de una estadística de las inversiones realizadas hasta 1964, se admitió que el porcentaje de realización entre 1959 y 1964 sería el mismo que para 1964-1976;

ii) Se admitió también que la inversión realizada de 1964 en adelante habría tenido la misma estructura por objeto de gasto que la autorizada, y

iii) Que

iii) Que la estructura de lo autorizado entre 1964 y 1976 correspondería también a la del período 1959-1964 para poder contar con una apertura conceptual-funcional similar.

3. Mecanismos de asignación de recursos en el sector público

a) Descripción global

El propósito de relacionar el gasto público con los planes globales de desarrollo ha sido expuesto por distintos gobernantes de México desde los comienzos de la década 1930-1940.^{2/} La formulación esporádica de distintos planes habría de adquirir tradición desde entonces, aunque su trasposición a la realidad haya sido prácticamente nula.^{3/} La desarticulación entre esta "planeación global" y la orientación de cada una de las dependencias públicas ha constituido el principal obstáculo para impulsar en la práctica cualquier esquema de carácter programático.

La asignación presupuestal se basa en la suma de las propuestas de cada una de las entidades públicas, y elaboradas por unidades internas de acuerdo con criterios propios. Dichas propuestas, a veces denominadas "planes", carecen de metas, de estrategias y de proyectos estructurados.

De una manera totalmente dispersa, cada institución del sector público formula, por un lado, sus presupuestos de gasto corriente y, por otro, sus proyectos de inversión, y sin marco alguno de referencia sectorial o institucional, la asignación de recursos presupuestales se concibe como un ejercicio tradicional, totalmente desvinculado de una concepción global previamente definida.

En forma complementaria, los programas crediticios de las instituciones financieras relacionadas con las entidades encargadas de la

^{2/} Se recuerda el llamado "Primer Plan Sexenal", elaborado en 1933 durante la presidencia de Abelardo Rodríguez, sobre el cual se proyectan las reformas del período cardenista (1934-1940).

^{3/} La Reforma Administrativa emprendida por el actual gobierno tiene como principal fundamento el corregir esta irregularidad a través de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Siendo una experiencia relativamente nueva, resulta prematuro evaluar su eficacia.

acción pública en el ámbito sectorial respectivo se presentan sin un criterio integral o un esquema de fijación de prioridades.

De esta manera, las distintas Direcciones de la SAG, de la SRH y del DAAC, preparaban por separado un proyecto de presupuesto que se enviaba a la Dirección General de Egresos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y otro de inversiones para la Dirección General de Inversiones Públicas (Secretaría de la Presidencia). A esta última llegaban también los requerimientos del gasto de inversión de las gerencias y direcciones de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.

A falta de una concepción integral, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la autorización de la Inversión Pública venían a ser así una especie de adición de intereses parcelarios y atomizados múltiples. La autorización del gasto, en dichas condiciones, tiene que resultar fragmentada y casuística.

De las actividades de formulación y autorización surgen presupuestos de egresos, "programas" de inversiones y presupuestos financieros para cada institución y el contenido de cada conjunto, y con mayor razón la suma de todos ellos, viene a resultar algo no previsto por ninguna de las partes que intervienen en el asunto.

Las particularidades específicas de los mecanismos para la integración del presupuesto y la autorización de las inversiones deben recibir un tratamiento por separado.

b) El Presupuesto de Egresos

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se promulgó por decreto del 31 de diciembre de 1935, siendo Presidente de México Lázaro Cárdenas, recibió cambios en 1954, 1956 y 1972, antes de ser modificada sustancialmente a fines de 1976.

En la misma se consideran las atribuciones de la SHCP en materia de egresos. Figuran entre ellas:

- 1) Fijar anualmente las sumas definitivas que habrán de incluirse en el proyecto de presupuesto de egresos para cada una de las dependencias federales,

/2) Revisar

2) Revisar los proyectos de presupuesto que presentan las Secretarías y Departamentos de Estado, aumentando o disminuyendo sus dotaciones para someterlas al programa trazado por el C. Presidente de la República, y

3) Vigilar la estricta ejecución del presupuesto de egresos..., etc.
Todas estas facultades se ejercen por conducto de la Dirección General de Egresos.

El capítulo III de la mencionada ley especifica las etapas y los mecanismos para la preparación del presupuesto. Se indica que las entidades públicas deberán enviar a la SHCP, antes del 31 de junio de cada año, las observaciones y modificaciones que deseen introducir en sus respectivos ramos para el siguiente ejercicio fiscal.

Antes del 1 de octubre la SHCP deberá comunicar a las dependencias federales las sumas previstas para el presupuesto del ramo y la distribución proyectada de dichas sumas.

El 1 de noviembre, a más tardar, las dependencias federales enviarán sus proyectos preliminares de presupuesto, ajustados en su estructura según los lineamientos prefijados por la SHCP y los proyectos definitivos se presentarán antes del 1 de diciembre, en la inteligencia de que si alguna dependencia dejara de hacerlo la SHCP quedaría facultada para formularlo. Los plazos que se especifican en la ley no se respetaban debidamente y, en la práctica, la mayoría de las Secretarías de Estado no daban a conocer cifras preliminares antes del mes de noviembre. Con todos estos antecedentes, el Ejecutivo Federal envía el proyecto de presupuesto elaborado por la SHCP a la Cámara de Diputados para su sanción definitiva. El C. Presidente de la República deberá presentar dicho proyecto a la Cámara de Diputados para su discusión, antes del 15 de diciembre de cada año, ajustando definitivamente los egresos a los ingresos.

La ley señala también la estructura y las partes que constituyen el presupuesto.

La estructura definitiva del presupuesto se especifica con mayor detalle en el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos

de la Federación, que se decretó al asumir la presidencia Adolfo López Mateos. Los ramos de la administración pública que comprenden a los Poderes Legislativo y Judicial, a las dependencias del Poder Ejecutivo, así como inversiones, erogaciones adicionales y deuda pública, se agrupan en los siguientes capítulos:

1. Servicios personales
2. Compras de bienes para administración
3. Servicios generales
4. Transferencias
5. Adquisición de bienes para fomento y conservación
6. Obras públicas y construcciones
7. Inversiones financieras
8. Erogaciones especiales
9. Cancelaciones de pasivo

Los tres primeros capítulos incluyen, por regla general, los gastos corrientes, mientras el 5, 6 y 7 constituyen los gastos de capital o de inversión. En el capítulo 4 y 8 pueden figurar ambos tipos de gastos.

Los capítulos se dividen en conceptos, que son grupos de autorizaciones de carácter similar, y los conceptos se dividen en partidas, que representan las autorizaciones específicas del presupuesto. Ningún gasto puede efectuarse sin que exista una partida expresa del presupuesto que lo autorice y presente un saldo suficiente para cubrirlo. La asignación de las partidas fija el límite máximo de las erogaciones, excepción hecha de las partidas de ampliación automática que se consideran expresamente como tales en el presupuesto. La legislación establece que sólo el Ejecutivo Federal podrá autorizar el traspaso entre dotaciones de partidas no obstante lo cual, en los últimos años del período considerado, la SHCP ejerce directamente esa facultad a través de la Subsecretaría de Egresos.

El reglamento establece los casos en los que podrán aplicarse las ampliaciones automáticas, entre las que pueden mencionarse las pagas por la defunción del personal que fallezca en el ejercicio de que se

/trate,

trate, saldos de ejercicios fiscales anteriores, servicios bancarios, subvenciones y subsidios que se calculan tomando como base las ampliaciones causadas por determinadas industrias, alimentación de presos del orden federal, etc. Dichas partidas incluyen en la clave presupuestal el señalamiento expreso con la letra "X".

El presupuesto original, que se cierra el 31 de diciembre, puede ser eventualmente modificado por autorizaciones sucesivas durante el año fiscal; de tal suerte, las ampliaciones o disminuciones que experimenta cada partida se consignan en la cuenta pública, y en ella se presenta una comparación entre las partidas originalmente autorizadas y las variaciones que sufren durante el año para constituir el presupuesto definitivo (o presupuesto "modificado"), que en la práctica presupuestal difiere notablemente del originalmente aprobado.

La lógica para la asignación de recursos que utiliza la Dirección General de Egresos se basa en la suposición de un monto "irreductible" que estaría formado por los gastos corrientes de las entidades y las partidas correspondientes, y se complementaría con los gastos comprometidos por las obras iniciadas y en proceso. La diferencia con el total de los ingresos previstos se distribuye con arreglo a criterios múltiples, muchos de ellos ajenos a las prioridades del desarrollo

c) El Programa de Inversiones Públicas

A fines de 1958 se creó la Secretaría de la Presidencia que quedó facultada para recabar datos destinados a elaborar un Plan General de gasto público e inversiones. En virtud de los acuerdos presidenciales del 29 de junio de 1959 y del 7 de julio de 1961, la Secretaría de la Presidencia recibió el carácter de órgano de planeación, coordinación y vigilancia, dependiente directamente del Presidente de la República, disposición que constituye un hito fundamental en el desarrollo de los mecanismos de planeación del gobierno mexicano. La Comisión de Inversiones, que había formulado un plan de inversiones para dos años en 1956 (como requisito para la obtención del crédito exterior), se integró a la

/Secretaría

Secretaría de la Presidencia bajo la forma de Dirección de Inversiones Públicas (que más tarde se transformó en la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social). El acuerdo presidencial del 29 de junio de 1959 dispuso que las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaborasen un programa de inversiones para 1960-1964, fijando principios, lineamientos y normas para el establecimiento de un programa integral de inversiones públicas, y otorgando a la Secretaría de la Presidencia la atribución de formularlo en su versión definitiva. La determinación del volumen de las inversiones se basaba en el monto y estructura de los recursos disponibles para fines de inversión, cantidades que a su vez estaban formadas por fondos presupuestales, recursos propios de organismos y empresas, y financiamientos internos y externos.

De esta manera, quedó establecido el concepto de inversión programada constituido por las previsiones incorporadas al plan de gasto de capital para un período de cinco años, dentro de los límites del mismo sexenio. La inversión autorizada era la que se incluía en el presupuesto de egresos y la que se incorporaba al mismo en su forma modificada, en el transcurso del ejercicio fiscal.

El mecanismo para dicha autorización podía surgir del contacto directo de la entidad pública a realizar la inversión con la Dirección General de Egresos (de la SHCP), o bien producirse por oficios expresos de autorización emitidos por la Secretaría de la Presidencia (SP) y dirigidos a la citada Dirección.

En la práctica, la elaboración del presupuesto de egresos implica una estrecha colaboración entre ambas Secretarías para definir los montos de inversión que se incorporan a los distintos ramos. Así se realizó, hasta 1976, a través de la Subcomisión de Inversión-Financiamiento.

La información sobre la inversión realizada se ha obtenido de la investigación que llevaba a cabo anualmente la SP para comprobar el grado de avance de las obras programadas en cada lugar.

Resulta, por lo tanto, que existen tres series de inversión distintas: la realizada, la autorizada y la programada.

II. IMPORTANCIA DEL GASTO AGRICOLA EN EL GASTO PUBLICO

1. Distribución del gasto presupuestal por funciones

La importancia del estudio del gasto público por funciones se deriva de las conclusiones que de éste se puedan desprender en materia de política agropecuaria y de política económica. Al efectuarse la comparación entre el gasto público presupuestado y el gasto público ejercido se ponen de manifiesto diferencias que revelan una congruencia insuficiente entre lo programado y lo realizado. En la mayoría de los casos se puede comprobar que el gasto ejercido resulta más elevado que el presupuestado y que ese incremento cambia generalmente la estructura porcentual inicialmente programada, lo cual se manifiesta en un apoyo más decidido a ciertos renglones en detrimento de otros. Es el caso, por ejemplo, de la función Industria y Comercio en el sexenio 1959-1964, cuando la mayor parte del incremento del gasto ejercido sobre el presupuestado se asignó en beneficio de dicha función, mientras el monto de las funciones restantes apenas variaba en términos absolutos. (Véanse los cuadros 1 y 2.)

Durante el primer sexenio se manifestó una relación inversa entre la participación de la función Deuda Pública (amortización y servicio de la deuda) en el total, y el fomento industrial y comercial. Si se siguen las curvas correspondientes del gasto público ejercido, (véase el gráfico 1), se observará que los puntos más altos de la función Deuda Pública coinciden con una reducción brusca de la función Industria y Comercio y, a la inversa, los puntos más altos del fomento industrial y comercial coinciden con la disminución de la función Deuda Pública. (Véase el gráfico 2.) En 1961, por ejemplo, la función Deuda Pública subió al 36.2% del presupuesto ejercido, con un monto de 7 346.7 millones de pesos corrientes, mientras la de Industria y Comercio bajaba del 23.8% en 1960 al 12.4% en 1961, con un monto de 2 526.0 millones de pesos corrientes. Por el contrario, cuando la deuda pública alcanzaba su nivel más bajo en el ejercicio de 1966, con el 10.5%, Industria y Comercio subía bruscamente hasta el 44.7%, con 29 537.8 millones de pesos corrientes. (Véase el gráfico 3.) Cabe señalar, sin embargo, que esta alza repentina también obedecía en parte a la inclusión en el presupuesto de los organismos descentralizados y de las empresas propiedad del gobierno federal.

/Cuadro 1

Cuadro 1

MEXICO: GASTO PUBLICO PRESUPUESTADO

(Millones de pesos corrientes)

Año	Total		Industria y Comercio	
	Absoluto	%	Absoluto	%
1959	9 385.8	100.0	638.2	6.8
1960	10 256.3	100.0	702.0	6.9
1961	11 041.3	100.0	936.1	7.3
1962	12 319.8	100.0	831.4	6.8
1963	13 801.4	100.0	1 339.0	9.7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 2

MEXICO: GASTO PUBLICO EJERCIDO

(Millones de pesos corrientes)

Año	Total		Industria y Comercio	
	Absoluto	%	Absoluto	%
1959	14 157.7	100.0	3 038.5	21.5
1960	20 150.3	100.0	4 803.0	23.8
1961	20 362.0	100.0	2 526.0	12.4
1962	20 219.2	100.0	2 800.4	13.8
1963	20 294.9	100.0	3 476.3	17.3

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

MEXICO: GASTO PUBLICO PRESUPUESTADO Y EJERCIDO. TOTAL EGRESOS FEDERALES

(Miles de millones de pesos constantes)

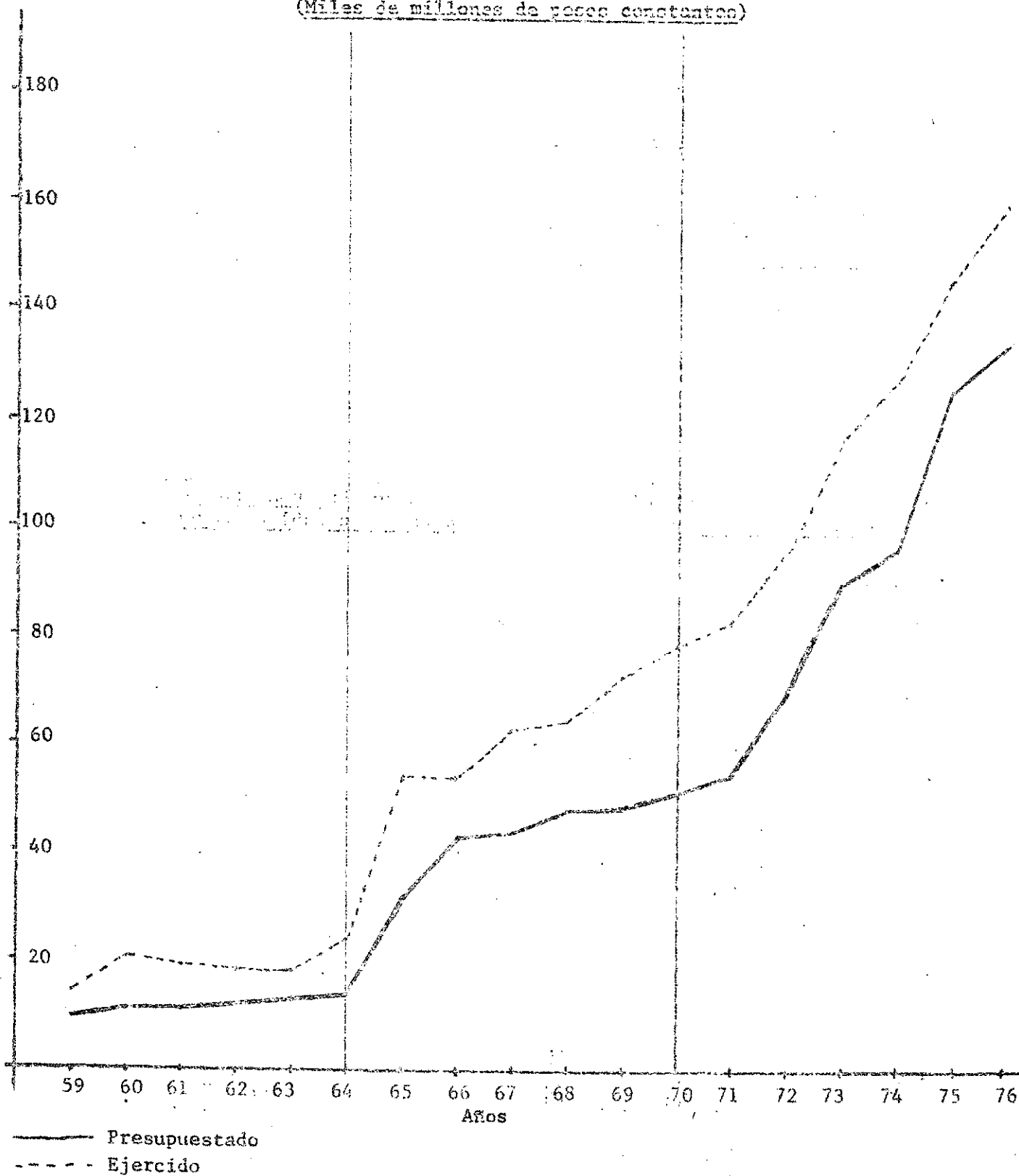


Gráfico 2

MEXICO: DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO PRESUPUESTADO POR FUNCION

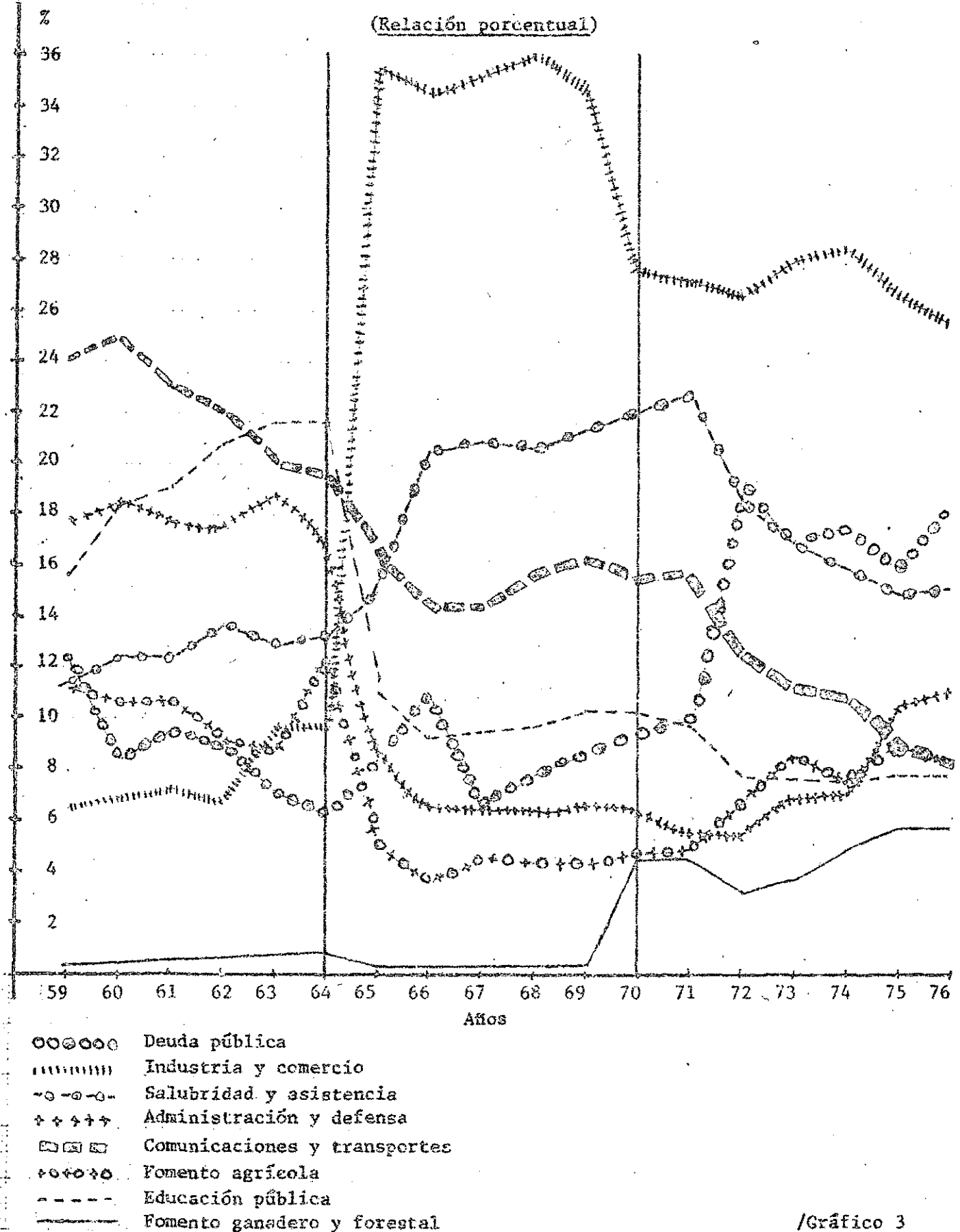
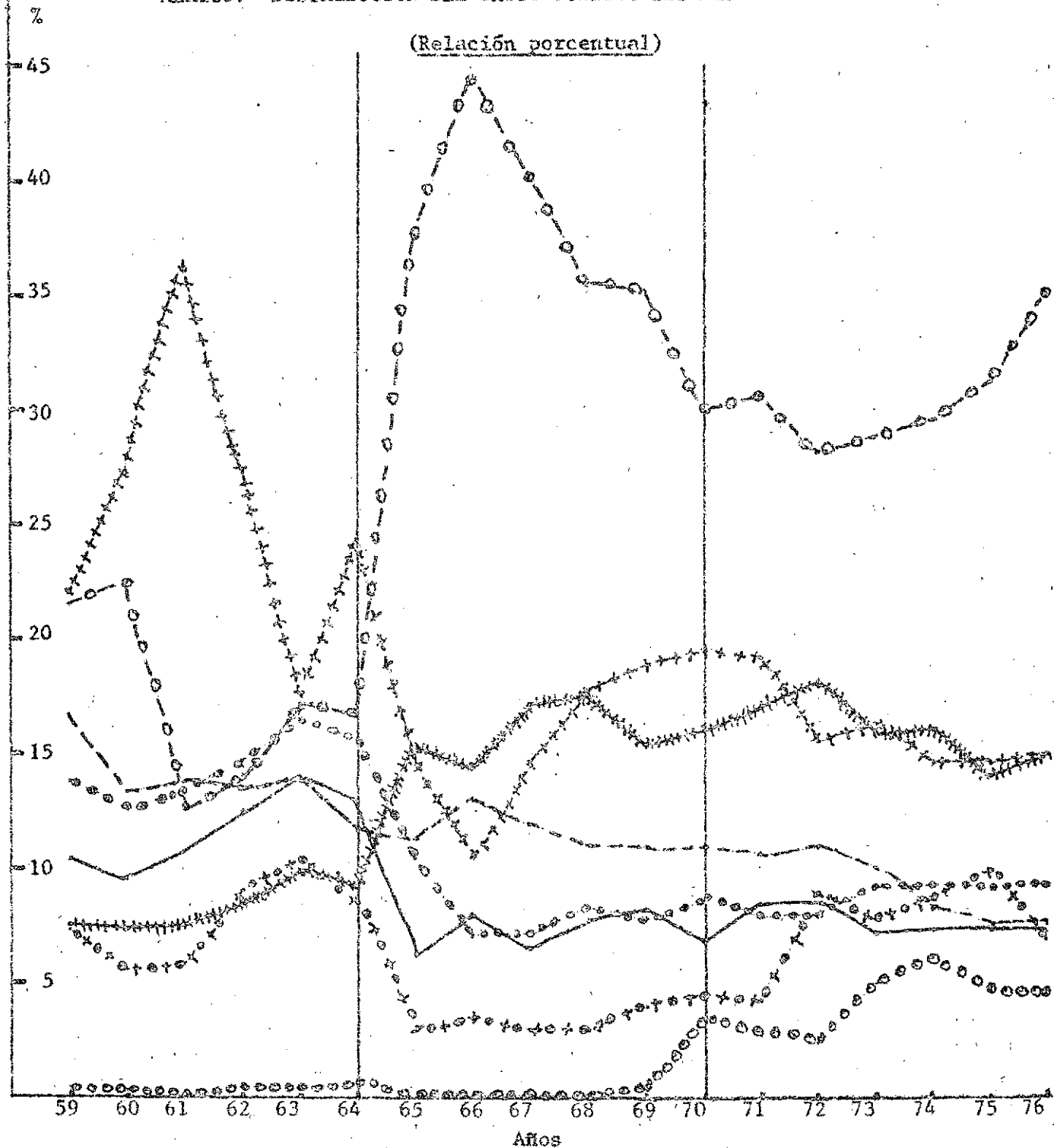


Gráfico 3

MEXICO: DISTRIBUCION DEL GASTO PUEBLICO EJERCIDO POR FUNCION



- +++++ Deuda pública
- o-o-o Industria y comercio
- +++++ Salubridad y seguridad social
- o o o Administración y defensa
- Educación pública
- Comunicaciones y transportes
- o o o o Fomento agrícola
- o o o o o Fomento ganadero y forestal

/Entre los

Entre los 21 organismos que se incorporan al control presupuestal a partir de 1965, destacan Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que influyen notablemente en el alza de la función Industria y Comercio.

De acuerdo con el gasto público presupuestado, se proyectaba conservar en un bajo nivel el monto relativo asignado al pago de la deuda pública y mantener la tendencia al alza del fomento industrial y comercial durante el período 1966-1970, pero no ocurrió así, puesto que el gráfico del gasto ejercido señala la forma en que a partir de 1966 se incrementó la deuda pública y decreció el gasto relativo en Industria y Comercio. (Véase el cuadro 3.)

En los tres sexenios analizados (1959-1964, 1964-1970 y 1970-1976) se percibe una clara tendencia política hacia el incremento del gasto para el fomento industrial, a costa de otros renglones como el agrícola, por ejemplo, y en el período señalado se observa una brecha entre el gasto público dirigido a la industria y el comercio y el destinado al fomento agrícola, situación que se agudiza en el período correspondiente al sexenio 1964-1970 cuando de acuerdo con la Cuenta Pública, el monto relativo que se destinó al fomento agrícola osciló entre el 3 y el 4.3%, mientras el destinado a la industria y el comercio fluctuó entre el 30.1% y el 44.7% del total del gasto público. Es preciso señalar aquí que la participación relativa del gasto sectorial agrícola en el gasto público ejercido fue, durante el período 1964-1970, menor que en el presupuestado, en tanto que para la industria y el comercio la situación era la inversa (con la única excepción del año 1968).

Por lo que respecta al gasto público ejercido directamente por el gobierno federal --sin tomar en cuenta los organismos descentralizados y las empresas paraestatales--, las diferencias fueron menos pronunciadas pero incluso en ese caso resultaron significativas. Aquí la función de fomento agrícola mostraba una tendencia relativamente pequeña hacia el alza mientras la participación de la función industria y comercio descendía ligeramente. (Véase el cuadro 5.)

Cuadro 3

MEXICO: GASTO PUBLICO PRESUPUESTADO

(Millones de pesos corrientes)

Función	1965	1966	1967	1968	1969
<u>Industria y Comercio</u>					
Absoluto	12 996.2	17 977.0	19 684.7	22 107.9	21 530.0
Porcentaje	35.1	34.2	35.4	36.0	32.6
<u>Fomento Agrícola</u>					
Absoluto	1 881.8	2 022.8	2 045.2	2 553.3	2 758.6
Porcentaje	5.1	3.8	4.5	4.2	4.2

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 4

MEXICO: GASTO PUBLICO EJERCIDO^{a/}

(Millones de pesos corrientes)

Función	1965	1966	1967	1968	1969
<u>Industria y Comercio</u>					
Absoluto	24 825.3	29 537.8	32 056.7	27 727.1	34 548.1
Porcentaje	37.8	44.7	40.3	35.6	35.2
<u>Fomento Agrícola</u>					
Absoluto	1 831.6	2 102.6	2 345.4	2 531.4	3 995.1
Porcentaje	3.0	3.4	3.0	3.0	4.1

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

a/ A partir de 1965 se consideran dentro del presupuesto público los organismos descentralizados y las empresas propiedad del gobierno federal, lo que contribuye a inflar el gasto público para Industria y Comercio.

Cuadro 5

MEXICO: GASTO PUBLICO EJERCIDO POR EL GOBIERNO FEDERAL^{a/}

(Millones de pesos corrientes)

Función	1965	1966	1967	1968	1969
<u>Industria y Comercio</u>					
Absoluto	10 968.3	7 052.4	7 889.1	7 981.3	10 834.9
Porcentaje	30.0	21.7	19.3	19.4	21.7
<u>Fomento Agrícola</u>					
Absoluto	1 831.6	2 012.6	2 345.4	2 531.4	3 995.1
Porcentaje	5.0	6.4	5.7	6.1	8.0

a/ Gasto público del gobierno federal, excluye organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal.

Esta creciente desproporción resulta importante si se tiene presente que precisamente en ese período fue cuando se empezaron a manifestar los síntomas de la crisis agrícola. En efecto, es a partir de 1965 cuando el ritmo de crecimiento de la producción agrícola empezó a declinar, especialmente en lo que respecta a productos básicos, mientras la tasa del crecimiento demográfico se aceleraba. Aquella época, por lo tanto, fue determinante para la crisis agrícola que empezó a presentar sus manifestaciones más graves a partir de 1972, cuando hubo necesidad de importar grandes cantidades de alimentos. Resulta curioso, por ello, que fueran los años 1965-1970 cuando se redujo la participación relativa del gasto público canalizado hacia el campo.

La pérdida de la autosuficiencia nacional de productos básicos no debe considerarse, en este sentido, un resultado casuístico, imprevisible o catastrófico, constituiría por el contrario la expresión de una política desarrollista tendiente a apoyar el crecimiento industrial acelerado, incluso a costa de limitar el desarrollo de otros sectores, especialmente de la agricultura. Esta estrategia política tenía su inspiración última en el modelo de desarrollo estabilizador emprendido a partir de la década de los cuarenta,

/que tendía

que tendía esencialmente a la industrialización del país a partir de los recursos extraídos del campo. La diferencia que separaba el monto destinado a la función Industria y Comercio del asignado a la función Agrícola, dentro del gasto público, era el signo sintomático de la estrategia política adoptada.

Durante el último año del sexenio de Adolfo López Mateos (1964), se pudo presentar una excepción a la afirmación de que en el transcurso de los tres sexenios no se adoptó una política presupuestaria favorable a la agricultura (a diferencia de la relacionada con la industria y el comercio). Entonces se le asignó al funcional agrícola un 12.1 % del gasto público presupuestado, mientras a la función de Industria y Comercio se le asignaba el 9.6%. Esta aparente política de apoyo a la agricultura se desvanece sin embargo cuando se observa el gasto público ejercido, donde la función Industria y Comercio volvió a aparecer por encima del funcional agrícola. Se asignó respectivamente el 16.3% a la primera función (4 741.2 millones de pesos corrientes) y el 8.3% solamente a la segunda (2 431.6 millones)^{1/} (Véase el cuadro 6.)

Cuadro 6

MEXICO: GASTO PUBLICO PRESUPUESTADO-EJERCIDO, 1964

Función	Presupuestado	Ejercido
<u>Fomento Agrícola</u>		
Absoluto	1 771.9	2 431.6
Porcentaje	12.1	8.3
<u>Industria y Comercio</u>		
Absoluto	1 379.0	4 741.2
Porcentaje	9.6	16.3

^{1/} Es preciso aclarar que el último año de cada sexenio es atípico porque no se encuentran indicios de nuevas obras, lo cual disminuye el gasto de inversión y concentra la atención política en la campaña electoral del candidato a la Presidencia.

Debe señalarse que en el último sexenio (1971-1976) se reducían un poco las diferencias del gasto público entre la agricultura y la industria, mientras disminuía el pago por el concepto de la deuda pública, aunque los aumentos presupuestales en agricultura se debieran en gran parte al incremento de los subsidios para garantizar el abasto interno de productos básicos.

Función importante que debe analizarse también es el renglón de las comunicaciones y los transportes. En general, venía presentando una tendencia continua a la baja dentro del gasto público tanto en el gasto presupuestado como en el ejercido. Mientras en el presupuestal llegaba en 1959 el punto más alto de 24.1% con 2 264.5 millones de pesos corrientes, apenas alcanzaba el 3.0% en 1976 con 35 273.0 millones. Algo similar sucedió con el gasto público ejercido.^{2/}

Por lo que respecta a la educación pública, el gasto asignado se incrementó continuamente de 1959 a 1964 si se compara con el resto de las funciones. Luego se redujo notablemente de 1965 a 1970 y se conservó sin variaciones notables en el último sexenio.

Con respecto a la salubridad y la seguridad social, pudo apreciarse un notable incremento de 1964 a 1966, incluso por encima de la función de Educación Pública, a causa sin duda de la inclusión del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en el gasto presupuestal.

El gasto público ejercido asignado al fomento ganadero y forestal se había mantenido por debajo del 1% hasta 1970, año en el que recibió un impulso que se mantuvo todo el último sexenio, creciendo hasta el 4%.

2. Participación de la inversión agrícola en la inversión total

El análisis de la inversión pública es sin duda un criterio más adecuado para evaluar el impacto del gasto directo en la agricultura que la revisión del gasto público, porque este último incluye los gastos corrientes de administración mientras el gasto de inversión tiene repercusiones más directas en la producción.

^{2/} Véanse de nuevo los gráficos 2 y 3.

La inversión pública permite, además, seguir más de cerca las distintas estrategias políticas aplicadas durante los tres sexenios debido a su visión programática de construcción de obras y servicios a futuro. La inversión pública en la agricultura, por lo tanto, permite apreciar más acertadamente el impacto directo de las acciones del sector público en la producción agropecuaria.

En cuanto a la importancia relativa de la agricultura dentro de las inversiones públicas (se considera la inversión pública federal autorizada), ocupó un lugar de prioridad intermedia con respecto a los demás sectores entre los años 1959-1976. En la estructura porcentual de inversiones, la inversión agrícola figuraba generalmente en el cuarto lugar de importancia, con excepción del año 1965 en el que estuvo en el quinto lugar, rebasado por la inversión industrial. Se les asignaron respectivamente el 9.2% y el 9.7%. En los primeros lugares destacaron las inversiones en comunicaciones y transportes, energéticos y bienestar social, que variaron relativamente poco en cada uno de los tres sexenios.

El nivel más bajo de participación de la agricultura dentro de la estructura de inversiones en el período 1959-1976 correspondió al año de 1960, cuando su participación se redujo al 6.8%, con un monto de 577.0 millones de pesos corrientes, mientras los puntos más altos de esa participación se iniciaban en escala ascendente de 1973 a 1976, alcanzando respectivamente 14.2%, 15.5%, 16.4% y 16.6%.^{3/}

Durante el período de 1959-1964 se destinaron a la agricultura 6 661.4 millones de pesos corrientes, que equivalieron en promedio al 10% de la inversión total, de 67 359.1 millones de pesos corrientes. En dicho período, la inversión en energéticos ocupó el primer lugar con 20 769.9 millones (30.7%), seguida de Comunicaciones y Transportes con 18 745.4 millones (28.7%) y del Bienestar Social con 16 310.5 millones (23.4%).

Dentro de la inversión agrícola realizada el mismo período se señaló prioridad al rubro del riego, que absorbió el 36.7% de la totalidad de la inversión con 4 832.6 millones de pesos corrientes. A continuación del mismo se situaron, respectivamente, Control de Ríos y

^{3/} A partir de 1973 se incluyó en la inversión agrícola el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), que en gran medida contribuyó al crecimiento de la inversión aquellos años.

Lagos, con el 6.6%, y Almacenamiento y Distribución, con el 4.3%. La tasa de crecimiento de la inversión agrícola autorizada entre 1958 y 1964 fue de 16.9%.^{4/}

Por lo que respecta al período 1965-1970, la inversión agrícola autorizada alcanzó un 9.6% del total, con 14 371.3 millones de pesos corrientes. Fue, de los tres sexenios analizados, al que le correspondía el nivel más bajo de la inversión pública total. También sobresalió en aquel período la prioridad señalada a los energéticos, que invariablemente ocuparon todos los años el nivel más alto de inversión. En promedio, les correspondió el 34.8% del total, seguidos, respectivamente, por Bienestar Social (25.0%) y Comunicaciones y Transportes (22.1%). La tasa de crecimiento de la inversión agrícola en ese período, a precios constantes de 1960, fue del 2.4% anual.

En el sexenio a que se hace referencia, como en el anterior, la mayor parte de la inversión agrícola realizada (87.7%) se destinó a obras de grande y pequeña irrigación, por un monto de 10 612.1 millones de pesos corrientes, cifra que permitió aumentar 447 250 hectáreas la superficie irrigada al concluirse la construcción de 107 presas con capacidad de 23 945 millones de metros cúbicos.^{5/}

Destacaron en la inversión agrícola durante este sexenio asimismo la conservación de suelo y agua de 315 000 hectáreas de temporal, el aumento del número de extensionistas de 360 a 1 100, que permitió cubrir un millón de hectáreas de riego y tres millones de hectáreas de temporal, y la ampliación de la capacidad de los Almacenes Nacionales de Depósito y la CONASUPO, con 3.2 millones de toneladas.^{6/}

Durante la administración de 1971 a 1976 se realizó una inversión total de 411 215.4 millones de pesos corrientes de los cuales correspondió a la agricultura un 15.2% del total equivalente a 62 557.0 millones de pesos (la participación más alta comparada con los dos años anteriores). La inversión en los demás sectores no presentó grandes diferencias con

^{4/} Cálculo realizado con base en precios constantes de 1960.

^{5/} Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal 1965-1970.

^{6/} Dirección de Inversiones Públicas, México 1970, pág. 100.

Ibid, págs. 101 y 102.

respecto a la inversión agrícola. Los de mayor participación fueron, respectivamente, Energéticos (24.6%), Bienestar Social (22.3%) y Comunicaciones y Transportes (22.0%). También durante este sexenio se registró el nivel más alto de la inversión industrial (10.2%), ubicándose en el quinto lugar.

Al igual que en los dos sexenios anteriores, en el período de que se trata el monto más elevado de la inversión agrícola realizada se destinó a la infraestructura de riego (72%), equivalente a 35 602.1 millones de pesos corrientes. El segundo lugar lo ocuparon "otras inversiones", con 8 483.9 millones de pesos corrientes (17.2%), incluida la inversión agrícola realizada por el PIDER. El crecimiento promedio de la inversión agrícola en este sexenio fue de 13.3% anual.^{7/}

Con la inversión pública destinada a obras de riego durante ese período se beneficiaron 1 111 438 hectáreas, entre nuevas y mejoradas, de las cuales 302 000 correspondieron a obras de pequeña irrigación. La ampliación total de la superficie irrigada fueron 665 000 hectáreas y para ello se realizaron obras en 149 presas, con capacidad para 10 443 millones de metros cúbicos. La superficie irrigada del país pasó a ser del 19% del total en el ciclo 1970/1971, al 26% en el ciclo 1975/1976.^{8/}

Otros resultados que correspondieron también a la inversión agrícola de este sexenio fueron obras para la conservación de suelo y agua, en 336 000 hectáreas; el apoyo a la enseñanza y la investigación agropecuaria; el incremento notable del número de extensionistas, que subió a 3 215, abarcando a un total de cinco millones de familias campesinas, y el crecimiento de la disponibilidad de insumos como semillas mejoradas y almacenamiento.^{9/}

Entre las acciones más sobresalientes de la inversión agrícola en este período (1971-1976) estuvo la puesta en marcha del PIDER, a partir de 1973. Para su operación se realizaron inversiones del orden de 6 062 millones de pesos corrientes entre 1973 y 1976. El programa fue

^{7/} Calculado en base a precios constantes de 1960.

^{8/} Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal 1971-1976, Dirección de Inversiones Públicas, México 1976, págs. 89 y 90.

^{9/} Ibid, pág. 91.

concebido para el desarrollo integral de las comunidades rurales puesto que incluía obras de beneficio social e infraestructura en coordinación con una serie de servicios públicos. Como resultado del mismo se atendió a 4.3 millones de habitantes del medio rural con 1 438 obras de riego para 75 000 hectáreas; 629 obras de bordería; 20 obras de drenaje, y 8 600 hectáreas acondicionadas para fines agrícolas, caminos, electrificación, etc.^{10/} En el cuadro 7 se señalan las cifras más significativas de la inversión agrícola en los tres sexenios. Del mismo se pueden desprender algunas conclusiones. La política de inversión agrícola recibió más atención dentro del total, con una tasa de incremento promedio anual más acelerada en el último sexenio. Ello podría interpretarse como un intento de paliar las consecuencias más graves de la crisis agrícola y de frenar algo el crecimiento del desempleo rural, tratando de incrementar la producción agrícola y de mejorar en lo posible las condiciones de vida de los campesinos.

El sexenio 1965-1970, por otra parte, se caracterizaría por el nivel más bajo de participación de la inversión agrícola dentro del total, así como por el ritmo más lento de crecimiento promedio anual. En este período, las diferencias de la inversión agrícola con respecto a otros sectores, como el de energéticos, resultaron más significativas que en las otras dos administraciones.

Al período 1958-1964 le correspondería un nivel intermedio.

En general, durante los tres sexenios referidos la política de inversión agrícola señaló la mayor prioridad a las obras de irrigación (localizadas en ciertas zonas privilegiadas) mientras que se inhibía la inversión en otros renglones importantes en las áreas de temporal. Cabe señalar, sin embargo, que, de los tres sexenios, el último (1971-1976) concedió mayor interés al desarrollo de los sectores agrícolas más deprimidos (canalizando una mayor inversión) aunque los resultados obtenidos en términos de incrementos en la producción y en términos de beneficio social no fueran muy palpables.

10/ Inversión Pública Federal 1971-1976, op. cit., pág. 94.

Cuadro 7

MEXICO: INVERSION PUBLICA E INVERSION AGRICOLA

(Tasas medias de crecimiento anual)

Concepto	Períodos		
	1958-1964	1965-1970	1971-1976
<u>Millones de pesos corrientes</u>			
Inversión pública total (1)	73 549.1	149 097.0	411 215.4
Inversión agrícola absoluto (2)	7 352.4	14 371.3	62 577.0
Porcentaje (2/1)	10.0	9.6	14.8
Tasa de crecimiento de la inversión agrícola (3)	21.0	5.8	34.6
<u>Millones de pesos constantes 1960</u>			
Inversión pública total (1)	69 619.4	114 431.0	118 771.0
Inversión agrícola absoluto (2)	6 927.1	11 018.9	27 890.2
Porcentaje (2/1)	10.0	9.6	15.2
Tasa de crecimiento de la inversión agrícola (3)	16.9	2.4	18.3
<u>Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.</u>			

III. ESTRUCTURA Y EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA

1. Clasificación económica: gasto corriente y gasto de inversión

El instructivo para la Formación y Aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que anualmente actualiza la Dirección de Egresos, establece que:

"Los gastos corrientes o de consumo que realiza el Gobierno Federal están comprendidos en los capítulos de Servicios Personales, Compra de Bienes para Administración y Servicios Generales; los gastos de capital, a su vez, en los capítulos de Adquisición de Bienes para Fomento y Conservación, Obras Públicas y Construcciones e Inversiones Financieras. Otros gastos, tanto de orden corriente como de capital, están en los capítulos de Transferencias, Erogaciones Especiales y Cancelaciones de Pasivo". 1/

Según esta definición, los gastos corrientes comprenden el pago al factor trabajo (sueldos, salarios, etc.), la compra de materiales y bienes de consumo y los gastos indirectos para servicios complementarios que no significan, desde el punto de vista económico, incremento del patrimonio del Estado.

Los gastos de inversión incluyen, por lo tanto, los destinados a la creación de bienes de capital o conservación de los ya existentes y la adquisición de bienes inmuebles que adquiera directamente el gobierno federal u otros sectores a través de recursos transferidos condicionalmente por él.

Los gastos de Transferencias se clasifican de acuerdo con el destino final que les sea dado por el sector o sectores que los reciben, en transferencias corrientes o al consumo y de capital o de inversión.

El capítulo de Erogaciones Especiales agrupa asignaciones transitorias para gastos corrientes y de inversión.

Al integrar la serie de la clasificación económica del gasto sectorial agrícola (que se presenta en el cuadro 8) se respetaron al máximo las definiciones del Instructivo.

En todos los casos se trabajó con las erogaciones ejercidas, tomando como fuente la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

1/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Instructivo para la Formación y Aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación, capítulo V, México 1976.

Cuadro 8

MEXICO: GASTO SECTORIAL AGRICOLA EJERCIDO

(Millones de pesos de 1960)

Concepto	Total	1959-1964	1965-1970	1971-1976
<u>Total</u>	<u>91 500.9</u>	<u>10 039.3</u>	<u>14 178.0</u>	<u>67 283.6</u>
Variación respecto al período an- terior (%)	-	-	41	374
Corriente	48 110.4	3 577.7	6 356.1	38 176.6
Variación respecto al período an- terior (%)	-	-	79	500
Inversión	43 390.5	6 461.6	7 821.9	29 107.0
Variación respecto al período an- terior (%)	-	-	21	271
<u>Porcentaje del total</u>				
Corriente	52.6	35.6	44.9	56.7
Inversión	47.4	64.4	55.1	43.3

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El capítulo de Transferencias de cada ramo se dividió de acuerdo con las partidas correspondientes a los distintos conceptos contables.

De tal forma, se clasificaron como gastos corrientes las siguientes partidas del capítulo de Transferencias:

- 4 100 Subsidios al consumo
- 4 300 Ayudas culturales y sociales
- 4 400 Pagos de seguridad social, y
- 4 500 Otras transferencias.

En gasto de inversión se incluyeron las partidas:

- 4 200 Subsidios para inversión, y
- 4 600 Pagos de seguridad social para inversiones.

Las Erogaciones Especiales aparecen casi siempre como gasto corriente en los ramos de interés para el análisis que se efectúa. Se exceptúan de esta regla las partidas que especialmente se señalan con el dígito "P", que indica gasto de inversión, y el dígito "Y", que implica ampliación automática de inversión.

Como aclaración adicional, cabe destacar que todas las partidas de la SRH de los años 1975 y 1976 incluyen estos dígitos; sin embargo, para el análisis se respetaron los lineamientos de clasificación económica anteriormente descritos, incluyendo como gasto de inversión todo el capítulo de Transferencias y el de Erogaciones Especiales, pero conservando como gasto corriente los destinados a Servicios Personales y Generales y la Compra de Bienes para Administración.

a) Gasto Sectorial Agrícola

La suma del Gasto Sectorial Agrícola ejercido para los 18 años resulta así clasificada:

	Millones de pesos ^{a/}	Porcen- taje
<u>Total</u>	<u>91 500.9</u>	<u>100.0</u>
Gasto Corriente	48 110.4	52.6
Gasto de Inversión	43 390.5	47.4

a/ Millones de pesos constantes de 1960.

La estructura de las sumas acumuladas, por sexenio, se compara en el cuadro 8.

/La tendencia

La tendencia histórica indica que a medida que el gasto sectorial agrícola se incrementa, la relación entre gasto corriente y de inversión se modifica en favor del primero (véase el gráfico 4). Durante el sexenio 1959-1964 se destinó a inversión el 64.4% de un total de 10 030.3 millones de pesos. Durante el de 1964-1970 se ejercieron 14 178 millones de pesos, de los cuales se destinó el 44.9% a gasto corriente y el 55.1% a gasto de inversión. Mientras el gasto corriente se incrementó en un 77.7%, el gasto de inversión sólo aumentó un 21%, tomando el sexenio como unidad.

El gasto sectorial total se quintuplicó durante el sexenio 1970-1976 pero el porcentaje que fue destinado a la inversión (43.3%) resultó el menor de todos los períodos analizados. El gasto de inversión del sexenio acumulado correspondió al 233% de la suma ejercida en el período anterior, pero el gasto corriente, en relación homóloga, constituyó el 484%.

Los años extremos de toda la serie son el de 1964, cuando se destina sólo el 27.7% a gasto corriente y el 72.3% a gasto de capital; y el de 1974, cuando la relación se invierte a 61.8% de gasto corriente y a sólo 38.2% a inversión (véase el cuadro 9). La comparación de los valores absolutos de estos años nos lleva a la muy aventurada, pero poco venturosa, conclusión de que en materia de gasto agrícola el Gobierno de México ha debido gastar 2.30 pesos en gastos corrientes adicionales por cada nuevo peso que dedicaba a gastos de inversión.

Cuadro 9

MEXICO: RELACION COMPARATIVA

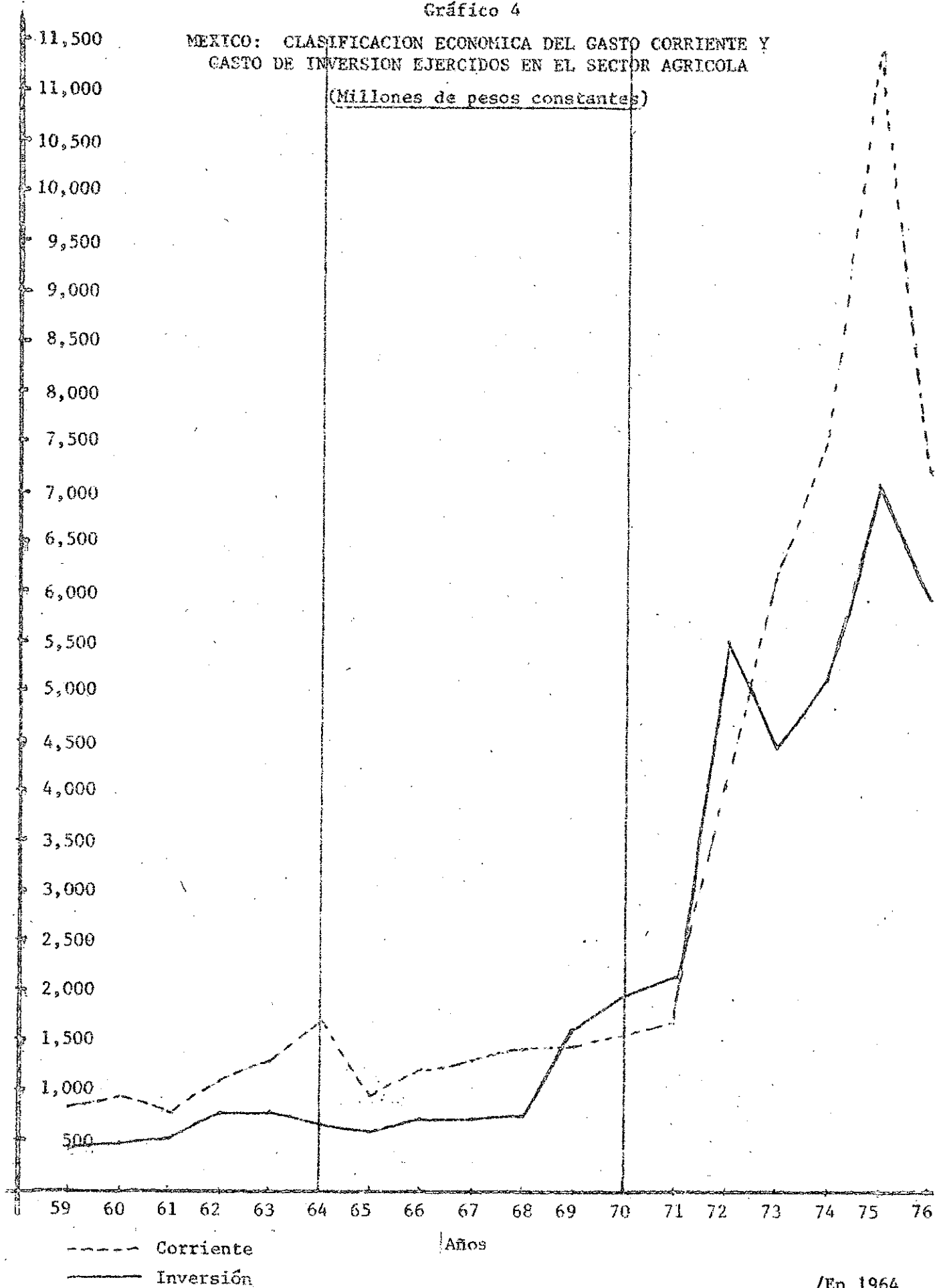
	Total (1)	Gasto Corriente (2)	Inversión (3)	Relación (3/2) (4)
1964	2 309.8	639.7	1 670.1	2.61
1974	12 267.3	7 584.5	4 682.3	0.61
Incremento 1974-1964	9 957.5	6 944.8	3 012.7	1/2.30

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Gráfico 4

MEXICO: CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO CORRIENTE Y
GASTO DE INVERSION EJERCIDOS EN EL SECTOR AGRICOLA

(Millones de pesos constantes)



En 1964 se invirtieron 2.60 pesos por cada peso en gasto corriente; en 1974, sólo 0.60 pesos. Si se toma como medida de comparación el primero y el último año de la serie, para evitar extremos, comprobaremos que mientras en 1959 se invertían 1.90 pesos por cada peso en gasto corriente, en 1976 sólo se invirtieron 0.75 pesos por la misma cantidad. (Véase el cuadro A.)

b) Secretaría de Agricultura y Ganadería

Del total ejercido en los 18 años, la SAG destinó el 56.4% a inversión y el 43.6% a gasto corriente. La estructura resultante del acumulado sexenal, que es idéntica en los dos primeros sexenios (66% a gasto corriente y 34% a gasto de inversión), se modificó sustancialmente en el sexenio de Luis Echeverría, cuando se ejerció el 70% en inversión y el 30% en gasto corriente para inclinar la balanza general en favor de los gastos de inversión (por los montos absolutamente mayores en dicho período). (Véase el cuadro 10 y el gráfico 5.)

Cuadro 10

MEXICO: SAG. CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO

(Millones de pesos de 1960)

	Total (1)	Gasto corriente (2)	Porcentaje (2/1) (3)	Inversión (4)	Porcentaje (5)
1959-1964	1 474.4	971.7	66.0	502.6	34.0
1965-1970	1 846.3	1 219.3	66.0	627.0	34.0
1971-1976	5 431.3	1 628.4	30.0	3 802.9	70.0
<u>Total</u>	<u>8 752.6</u>	<u>3 819.5</u>	<u>43.6</u>	<u>4 932.5</u>	<u>56.4</u>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

A pesar de la cantidad resultante de los acumulados sexenales del primero y segundo período, la evolución detectada dentro de los mismos los diferencia radicalmente.

Cuadro A

MEXICO: CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO SECTORIAL AGRICOLA EJERCIDO

(Millones de pesos de 1960)

Período	Total			
	Gasto corriente		Gasto de inversión	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
<u>1959-1964</u>	<u>3 577.7</u>	<u>35.6</u>	<u>6 461.6</u>	<u>64.4</u>
1959	435.4	34.7	320.4	65.3
1960	492.3	37.1	338.0	62.9
1961	509.3	40.1	761.4	59.9
1962	746.9	40.6	1 092.6	59.4
1963	754.0	37.1	1 279.2	62.9
1964	639.7	27.7	1 670.1	72.3
<u>1965-1970</u>	<u>6 356.1</u>	<u>44.9</u>	<u>7 821.9</u>	<u>55.1</u>
1965	610.2	38.0	994.8	62.0
1966	709.5	37.9	1 162.3	62.1
1967	708.2	35.4	1 293.5	64.6
1968	752.3	35.4	1 373.3	64.6
1969	1 688.2	53.8	1 451.1	46.2
1970	1 807.7	55.0	1 546.9	45.0
<u>1971-1976</u>	<u>38 176.6</u>	<u>56.7</u>	<u>29 107.0</u>	<u>43.3</u>
1971	2 146.3	56.7	1 639.5	43.3
1972	3 510.9	37.0	5 972.4	54.0
1973	6 220.8	61.6	3 874.7	38.4
1974	7 504.5	61.0	4 682.8	38.2
1975	11 443.7	61.7	7 062.4	30.3
1976	7 270.4	55.3	5 875.2	44.7
<u>1959-1976</u>	<u>48 110.4</u>	<u>52.6</u>	<u>43 390.5</u>	<u>47.4</u>

/ (Continúa)

Cuadro A (Continuación)

Período	Secretaría de Agricultura y Ganadería			
	Gasto corriente		Gasto de inversión	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
<u>1959-1964</u>	<u>971.8</u>	<u>66.0</u>	<u>502.6</u>	<u>34.0</u>
1959	135.4	50.9	130.3	49.1
1960	132.9	55.3	107.2	44.7
1961	163.4	72.4	62.3	27.6
1962	173.7	73.6	62.1	26.4
1963	183.6	75.5	59.7	24.5
1964	182.8	69.3	81.0	30.7
<u>1965-1970</u>	<u>1 219.3</u>	<u>66.0</u>	<u>627.0</u>	<u>34.0</u>
1965	184.6	75.3	60.6	24.7
1966	196.5	73.0	72.5	27.0
1967	196.9	73.5	70.9	26.5
1968	214.2	67.8	101.8	32.2
1969	212.0	63.2	123.5	36.8
1970	214.9	52.0	197.7	48.0
<u>1971-1976</u>	<u>1 628.4</u>	<u>30.0</u>	<u>3 802.9</u>	<u>70.0</u>
1971	210.9	49.7	213.2	50.3
1972	272.2	39.9	409.2	60.1
1973	280.0	31.6	607.7	68.4
1974	284.4	32.3	596.4	67.7
1975	270.2	22.5	929.2	77.5
1976	310.7	22.9	1 047.2	77.1
<u>1959-1976</u>	<u>3 819.5</u>	<u>43.6</u>	<u>4 932.5</u>	<u>56.4</u>

/((Continúa)

Cuadro A (Continuación)

Período	Secretaría de Recursos Hidráulicos			
	Gasto corriente		Gasto de inversión	
	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje
<u>1959-1964</u>	<u>521.4</u>	<u>8.1</u>	<u>5 915.3</u>	<u>91.9</u>
1959	64.3	8.7	678.3	91.3
1960	79.4	9.9	718.9	90.1
1961	90.9	11.6	694.7	88.4
1962	94.6	8.4	1 022.7	91.6
1963	100.1	7.6	1 215.4	92.4
1964	91.9	5.5	1 579.3	94.5
<u>1965-1970</u>	<u>536.4</u>	<u>7.0</u>	<u>7 150.9</u>	<u>93.0</u>
1965	87.5	8.6	932.9	91.4
1966	90.3	7.7	1 037.1	92.3
1967	90.0	6.9	1 219.0	93.1
1968	90.4	6.8	1 238.0	93.2
1969	89.7	6.3	1 325.6	93.7
1970	88.5	6.2	1 348.3	93.8
<u>1971-1976</u>	<u>1 797.8</u>	<u>10.1</u>	<u>15 994.4</u>	<u>89.9</u>
1971	120.5	7.8	1 424.9	92.2
1972	152.0	6.5	2 187.0	93.5
1973	452.9	14.8	2 610.5	85.2
1974	143.8	4.6	2 962.9	95.2
1975	449.9	12.1	3 264.5	87.9
1976	478.7	11.6	3 644.6	88.4
<u>1959-1976</u>	<u>2 855.6</u>	<u>9.0</u>	<u>29 060.6</u>	<u>91.0</u>

/((Continúa)

Cuadro A (Continuación)

Periodo	Depto. Asuntos Agrarios y Colonización/Secretaría de Reforma Agraria			
	Gasto corriente		Gasto de inversión	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
<u>1959-1964</u>	<u>438.6</u>	<u>95.9</u>	<u>12.8</u>	<u>4.1</u>
1959	58.8	98.5	0.9	1.5
1960	61.0	97.1	1.8	2.9
1961	72.2	95.2	3.6	4.8
1962	76.7	97.9	1.6	2.1
1963	84.7	98.8	1.0	1.2
1964	85.2	89.3	9.7	10.2
<u>1965-1970</u>	<u>588.7</u>	<u>95.7</u>	<u>26.3</u>	<u>4.3</u>
1965	100.0	98.9	1.1	1.1
1966	99.4	97.3	2.7	2.7
1967	97.2	98.5	1.5	1.5
1968	98.2	84.4	18.1	15.6
1969	99.0	98.0	2.0	2.0
1970	94.9	99.1	0.9	0.9
<u>1971-1976</u>	<u>1 734.4</u>	<u>91.9</u>	<u>155.0</u>	<u>8.1</u>
1971	105.5	98.7	1.3	1.3
1972	212.1	96.3	3.7	1.7
1973	326.8	88.6	41.9	11.4
1974	415.5	96.1	17.0	3.9
1975	341.8	91.2	33.0	8.8
1976	333.1	85.1	58.1	14.9
<u>1959-1976</u>	<u>2 761.7</u>	<u>93.4</u>	<u>200.1</u>	<u>6.6</u>

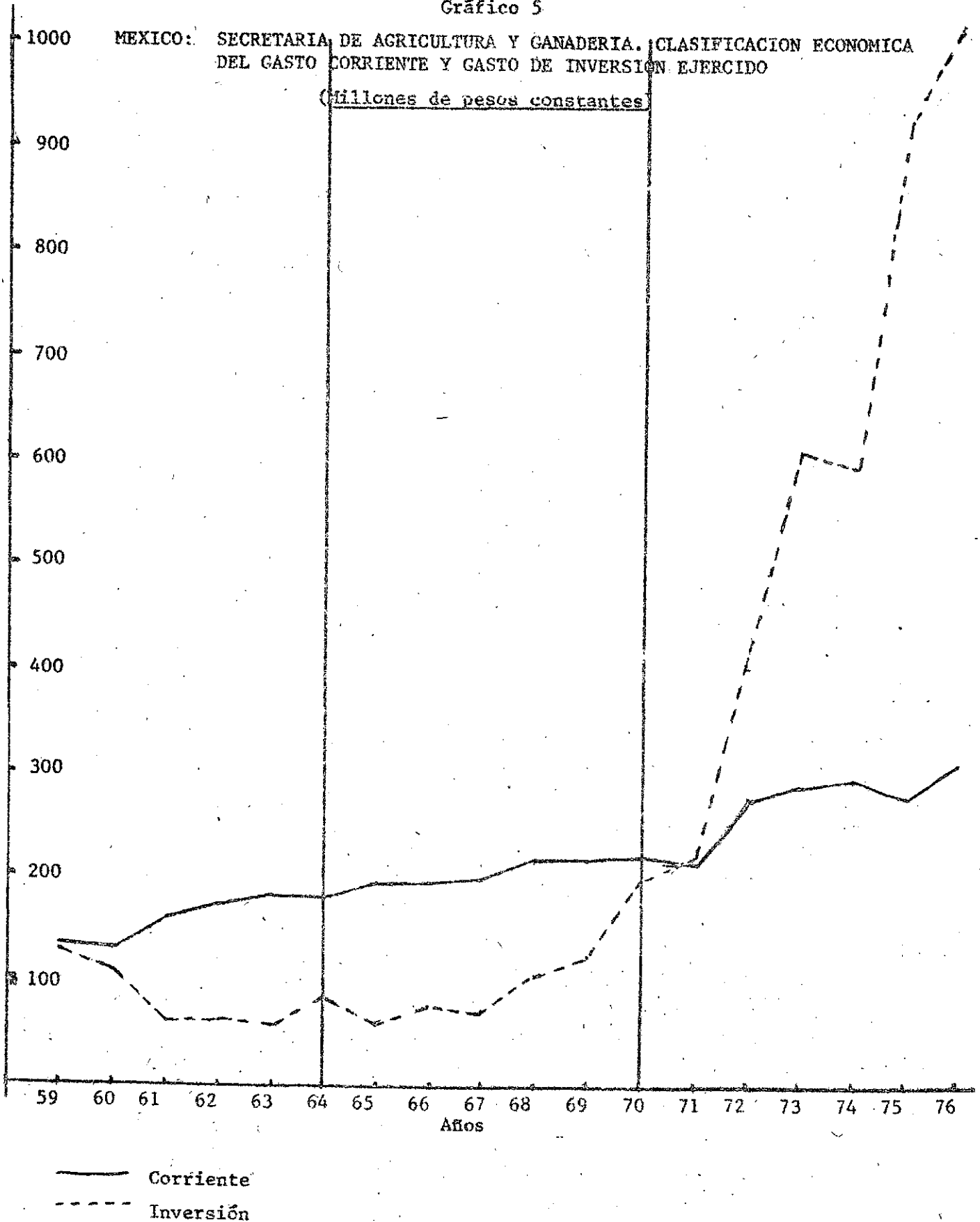
/((Continúa)

Cuadro A (Conclusión)

Período	Otros ramos			
	Gasto corriente		Gasto de inversión	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
<u>1959-1964</u>	<u>1 645.9</u>	<u>93.5</u>	<u>24.9</u>	<u>1.5</u>
1959	176.9	94.2	10.9	5.8
1960	219.0	95.6	10.1	4.4
1961	182.8	99.6	0.2	0.4
1962	401.9	100.0	-	-
1963	385.6	99.2	3.0	0.3
1964	279.7	99.9	0.1	0.1
<u>1965-1970</u>	<u>4 011.7</u>	<u>99.6</u>	<u>17.7</u>	<u>0.4</u>
1965	237.9	99.9	0.2	0.1
1966	323.3	100.0	-	-
1967	324.1	99.4	2.1	0.6
1968	349.5	95.8	15.4	4.2
1969	1 237.5	100.0	-	-
1970	1 489.4	100.0	-	-
<u>1971-1976</u>	<u>33 015.8</u>	<u>78.3</u>	<u>9 154.9</u>	<u>21.7</u>
1971	1 709.4	99.9	0.1	0.1
1972	2 874.6	46.0	3 372.5	54.0
1973	5 161.1	89.3	614.6	10.7
1974	6 740.8	84.3	1 206.5	15.2
1975	10 302.2	78.6	2 835.7	21.4
1976	6 147.7	84.5	1 125.5	15.5
<u>1959-1976</u>	<u>38 673.4</u>	<u>80.8</u>	<u>9 197.5</u>	<u>19.2</u>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Gráfico 5



El gasto de inversión disminuyó drásticamente en términos absolutos y relativos en el sexenio 1959-1964, repuntando débilmente sólo al finalizar el período. En el período 1965-1970 la tendencia inversa marcó la tónica como puede apreciarse en el cuadro 11.

Cuadro 11

MEXICO: SAG. GASTO DE INVERSION

(Porcentaje respecto al total)

Sexenio	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto
1959-1964	49.1	44.7	27.6	26.4	24.5	30.7
1965-1970	24.7	27.0	26.5	32.2	36.8	48.0
1971-1976	50.3	60.1	68.4	67.7	77.5	77.1

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En el período 1971-1976 el gasto de inversión rompió definitivamente con el movimiento oscilatorio y todos los años fue mayor que el gasto corriente. Esta correlación no tiene parangón en ninguno de los años anteriores considerados. De una situación de equilibrio en 1971, cuando ocupaba el 50.3% del total, el gasto de inversión se disparó hasta alcanzar el 77.5% en 1975, sin declinar, prácticamente, al final del sexenio, al mantenerse en un 77.1%.

Mientras en 1963 se invirtieron sólo 0.25 pesos de cada peso gastado por la SAG, en 1975 (en el extremo contrario) se destinaban más de 75 al mismo concepto. (Véase de nuevo el cuadro A.)

c) Secretaría de Recursos Hidráulicos

La SRH es, por antonomasia, la entidad encargada de ejecutar obras de inversión en el campo mexicano. Como tal, destina el 91% del gasto ejercido en todo el período a gastos de inversión.

Esta proporción es más o menos estable en todos los sexenios, como puede apreciarse en el cuadro 12 de acumulados sexenales.

Cuadro 12

MEXICO: SRH. CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO

(Millones de pesos de 1960)

Período	Total (1)	Gasto corriente (2)	Porcentaje (2/) (3)	Inversión (4)	Porcentaje (5)
1959-1964	6 436.7	521.4	8.1	5 915.3	91.9
1965-1970	7 687.3	536.4	7.0	7 150.9	93.0
1971-1976	17 792.2	1 797.8	10.1	15 994.4	89.9
Total	31 916.2	2 855.6	9.0	29 060.6	91.0

Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La relación entre gasto de inversión y corriente parece llegar a su optimización durante el sexenio intermedio, para declinar ligeramente en el período 1970-1976. (Véase el gráfico 6.)

En el tercer sexenio estudiado (1970-1976) pareció producirse un cambio en la política de inversión agrícola puesto que mientras entre 1959 y 1970 más del 90% de la inversión sectorial completa se ejercía a través de la SRH, su participación relativa en el período 1970-1976 decreció al 55% de la inversión del total sectorial. (Véase de nuevo el cuadro A.)

La relación entre la inversión sectorial y la canalización por la SRH en el último período analizado presentó una oscilación irregular. En el cuadro 13 se aprecia este movimiento con claridad.

Cuadro 13

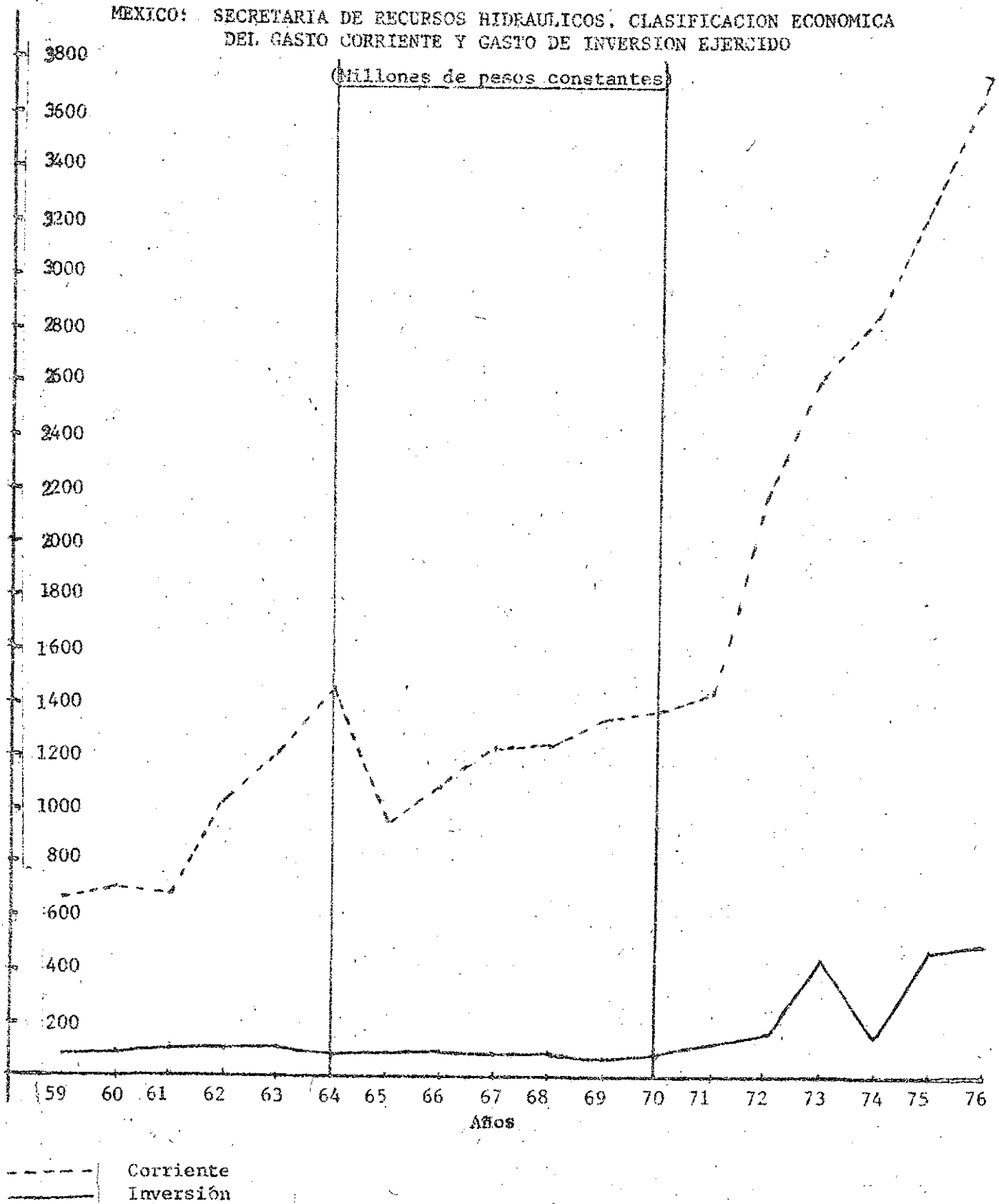
MEXICO: SRH. GASTO DE INVERSION EN RELACION A LA INVERSION SECTORIAL TOTAL

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
1. Sectorial	1 639.4	5 972.4	3 874.7	4 682.7	7 062.4	5 875.2
2. SRH	1 424.9	2 187.0	2 610.5	2 862.9	3 264.5	3 644.6
3. Porcentaje (2/1)	86.9	36.6	67.4	61.1	46.2	62.0

Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Gráfico 6

MEXICO: SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS. CLASIFICACION ECONOMICA
DEL GASTO CORRIENTE Y GASTO DE INVERSION EJERCIDO



Correspondió al año de 1972 la mayor reducción de la participación relativa a causa de inversiones extraordinarias que se canalizaron a través del ramo XXII (Inversiones).

d) DAAC-SRA

Así como la SRI constituye en esencia un ramo de inversión, el DAAC-SRA, inversamente, resulta una entidad donde domina el gasto corriente, que representa el 93.4% del total ejercido en los 18 años. (Véase el gráfico 7.)

Cuadro 14

MEXICO: DAAC-SRA: CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO

(Millones de pesos de 1960)

Período	Total (1)	Gasto corriente (2)	% (2/1) (3)	Inversión (4)	% (4/1) (5)
1959-1964	457.4	438.6	95.9	18.8	4.1
1965-1970	615.0	588.7	95.7	26.3	4.3
1971-1976	1 889.4	1 734.4	91.9	155.0	8.1
<u>Total</u>	<u>2 961.8</u>	<u>2 761.7</u>	<u>93.4</u>	<u>200.1</u>	<u>6.6</u>

Se advierte una ligera tendencia al incremento relativo del gasto de inversión.

La insignificancia de la inversión total del período acumulado queda en evidencia si se compara con el gasto sectorial de inversión, del que no alcanza a representar el 0.5%.

e) Otros ramos

Entre 1959 y 1976 se ejercieron 47 870.9 millones de pesos constantes, suma superior a la de las tres secretarías agrícolas en conjunto. De dicha cantidad se destinó el 80.8% al gasto corriente y el 19.2% al gasto de inversión. (Véase el gráfico 8.)

Gráfico 7

MEXICO: DIRECCION DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION - SECRETARIA
DE LA REFORMA AGRARIA. CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO
CORRIENTE Y GASTO DE INVERSION EJERCIDO

Millones
de pesos

(Millones de pesos constantes)

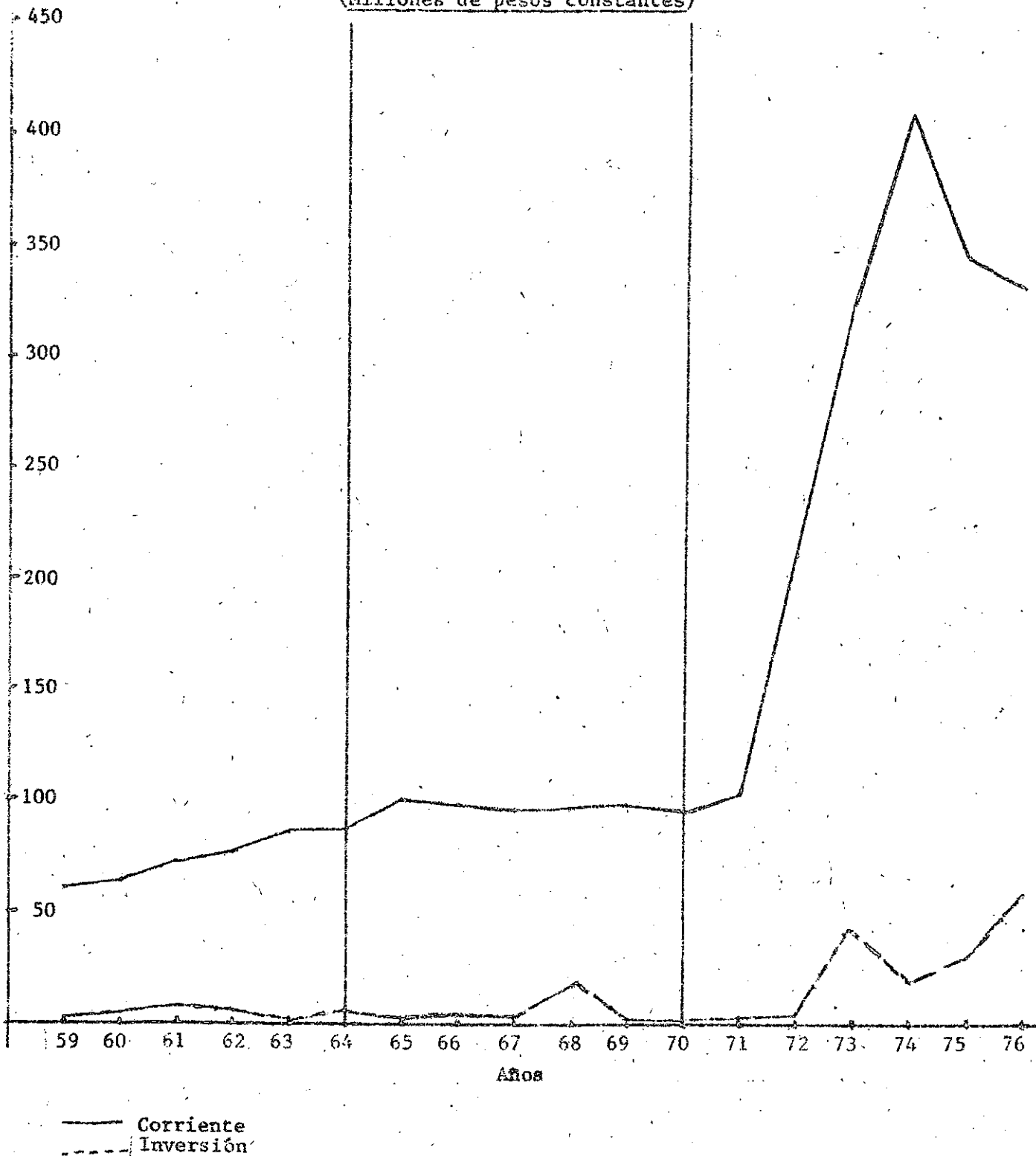
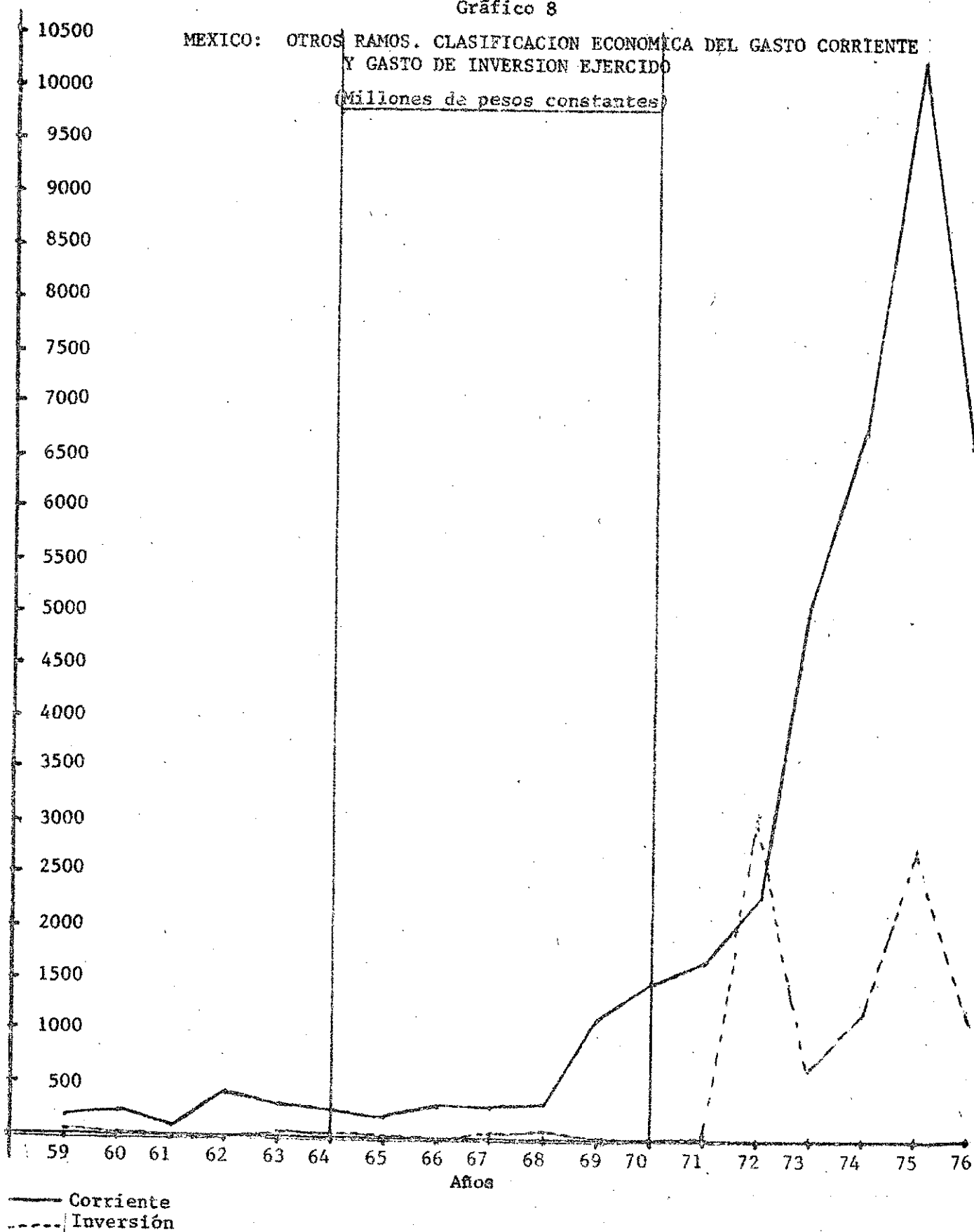


Gráfico 8

MEXICO: OTROS RAMOS. CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO CORRIENTE
Y GASTO DE INVERSION EJERCIDO
(Millones de pesos constantes)



/La inversión

La inversión agrícola a través de otros ramos, que había sido insignificante en el primer sexenio y casi nula en el segundo, resultó fundamental en el tercero.

Cuadro 15

MEXICO: OTROS RAMOS. CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO

(Millones de pesos de 1960)

Período	Total (1)	Gasto Corriente		Inversión	
		(2)	(2/1) (3)	(4)	(4/1) (5)
1959-1964	1 670.8	1 645.9	98.5	24.9	1.5
1965-1970	4 029.4	4 011.7	99.6	17.7	0.4
1971-1976	42 170.7	33 015.8	78.3	9 154.9	21.7
<u>Total</u>	<u>47 870.9</u>	<u>38 673.4</u>	<u>80.8</u>	<u>9 197.5</u>	<u>19.2</u>

Entre 1959 y 1971 el gasto agrícola de "otros ramos" provino básicamente del ramo XXIII (Erogaciones adicionales) bajo la forma de subsidios y ayudas que, como tales, quedaron computados como gasto corriente. En 1972 se ejercieron cuantiosas partidas por el ramo XXII (Inversiones), hecho que incidió notablemente en la composición estructural del gasto agrícola en el conjunto de estos ramos, llegando a canalizarse el 54% al gasto de inversión. (Véase de nuevo el cuadro A.) En el presupuesto de aquel año, dichas erogaciones quedaron clasificadas en partidas que por su carácter genérico no permiten identificar las entidades beneficiadas. Son la 7401 (Diversas inversiones para compra de acciones, bonos y títulos), la 7406 (Inversiones especiales) y la 7407 (Otras inversiones). (Véanse los gráficos 9 y 10.)

Gráfico 9

MEXICO: SECTOR AGRICOLA. CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO CORRIENTE EJERCIDO

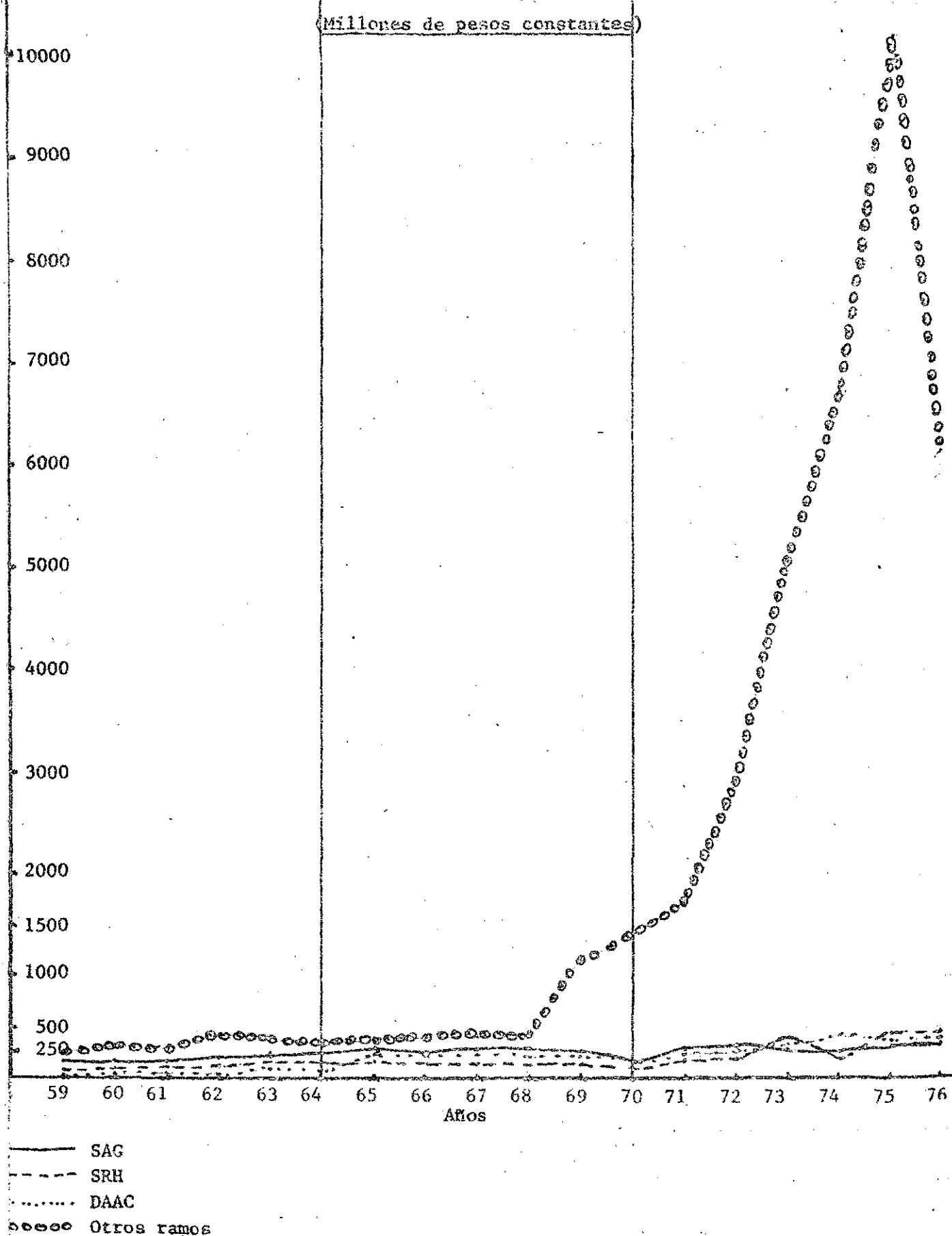
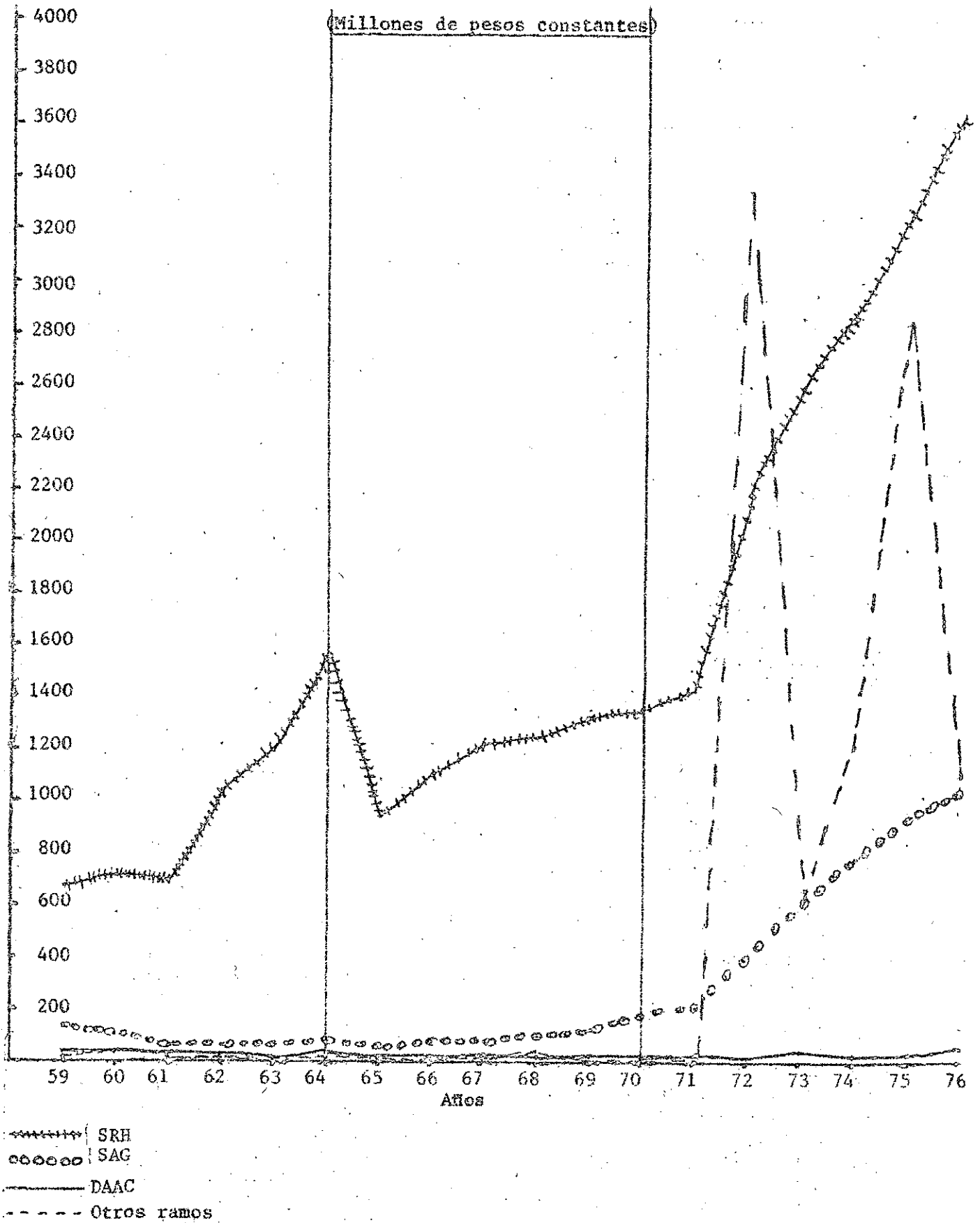


Gráfico 10

MEXICO: SECTOR AGRICOLA. CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO DE
INVERSION EJERCIDO



2. Gasto presupuestal sectorial

a) Sectorial e institucional

El criterio para la sectorización en la forma que se definió previamente no concuerda por fuerza con los intentos modernos de sectorización de la administración pública en la década actual.^{2/} Los datos consignados se refieren por lo tanto al ordenamiento seguido para presentar una serie homogénea a lo largo de los 18 años que se estudian y reflejan lo más exactamente posible el gasto canalizado a la agricultura, sin omitir el análisis de las principales entidades que concurren al sector (SAG, SRH y DAAC-SRA), que a su vez se incorporan como unidades indivisibles para responder consecuentemente al enfoque sectorial.

Durante los tres sexenios se gastaron en el sector agrícola 91 500.9 millones de pesos, que representaron el 7.3% del total ejercido en ese mismo período por el gobierno federal y fue de 1 248 547.6 millones.^{3/} Al considerar el monto de erogaciones presupuestadas, la proporción aumenta al 7.7%, ya que de un total presupuestado de 951 113.1 millones se destinaban 73 501.5 al gasto agrícola.^{4/} (Véanse el cuadro 16 y los gráficos 11 y 12.)

^{2/} En la presentación de la Cuenta Pública de 1974 se adoptó, por primera vez, un enfoque sectorial que dividía a la Administración Pública en seis sectores, a saber: 1) Agropecuario, 2) Industrial, 3) Desarrollo Social, 4) Comunicaciones y Transportes, 5) Turismo y Administración, y 6) Defensa y Poderes. Sin embargo, la sectorización no fue más allá de la presentación integrada de la Cuenta a partir de la suma de entidades y organismos sin adecuación de políticas o estrategias afines entre ellas, ni contempló el establecimiento de relaciones de control o subordinación sectorial. Un intento mucho más serio se efectuó en 1977, en el marco de la Reforma Administrativa abordada por la presente administración. En este nuevo intento, todavía en vías de consolidación, se señalan Coordinadores de Sector y se divide la Administración Pública en 11 sectores programáticos: 1) Agropecuario y Forestal, 2) Pesca, 3) Industrial, 4) Comercio, 5) Educación, Ciencia y Tecnología, 6) Comunicaciones y Transportes, 7) Asentamientos Humanos, 8) Salud y Seguridad Social, 9) Turismo, 10) Laboral y 11) Administración y Defensa.

^{3/} En millones de pesos constantes de 1960, calculados de acuerdo con el Índice de Precios Implícito del PIB del Banco de México (Oficina de Cuentas 1977). En adelante, todas las cifras se dan en pesos constantes salvo indicación expresa en contrario.

^{4/} Este porcentaje sobrestima ligeramente la participación de la agricultura, puesto que en el gasto total del gobierno federal no se ha incluido el gasto del Departamento del Distrito Federal (DDF) donde el gasto agrícola debe representar una proporción mucho menor.

Cuadro 16

MEXICO: GASTO PRESUPUESTAL SECTORIAL, 1959-1976

(Millones de pesos constantes de 1960)

Gasto	Acumulado Sexenal			
	1959/1964	1965/1970	1971/1976	1959/1976
<u>Presupuestado</u>				
Total (1)	68 688.8	264 669.1	617 775.2	951 113.1
Sect. agrícola (2)	7 895.1	12 961.1	52 645.3	73 501.5
Relación (3)=(2/1)	11.5	4.9	8.5	7.7
<u>Ejercido</u>				
Total (1)	116 551.4	384 097.2	747 899.0	1 248 547.6
Sect. agrícola (2)	10 039.3	14 173.0	67 283.6	91 500.9
Relación (3)=(2/1)	8.6	3.7	8.9	7.3

Las diferencias entre el gasto presupuestado y el gasto ejercido resultan mayores todavía cuando se consideran los sexenios por separado.
(Véase el cuadro 17.)

Cuadro 17

MEXICO: EVOLUCION DEL GASTO SECTORIAL PRESUPUESTADO

(Precios constantes de 1960)

1959-1964	%	1965-1970	%	1971-1976	%
<u>Tasas de crecimiento</u>					
1959	1.1	1965	3.5	1971	3.5
1960	-2.6	1966	5.0	1972	111.9
1961	8.6	1967	17.9	1973	54.3
1962	-5.5	1968	0.9	1974	-1.6
1963	-	1969	5.0	1975	44.8
1964	37.8	1970	16.8	1976	-0.4
<u>Tasas medias de crecimiento</u>					
1959-1964	5.7				
1964-1976	8.0				
1970-1976	29.9				

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

/Gráfico 11

Gráfico 11

MEXICO: TASA DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL DEL GASTO SECTORIAL AGRICOLA

(Precios constantes de 1960)

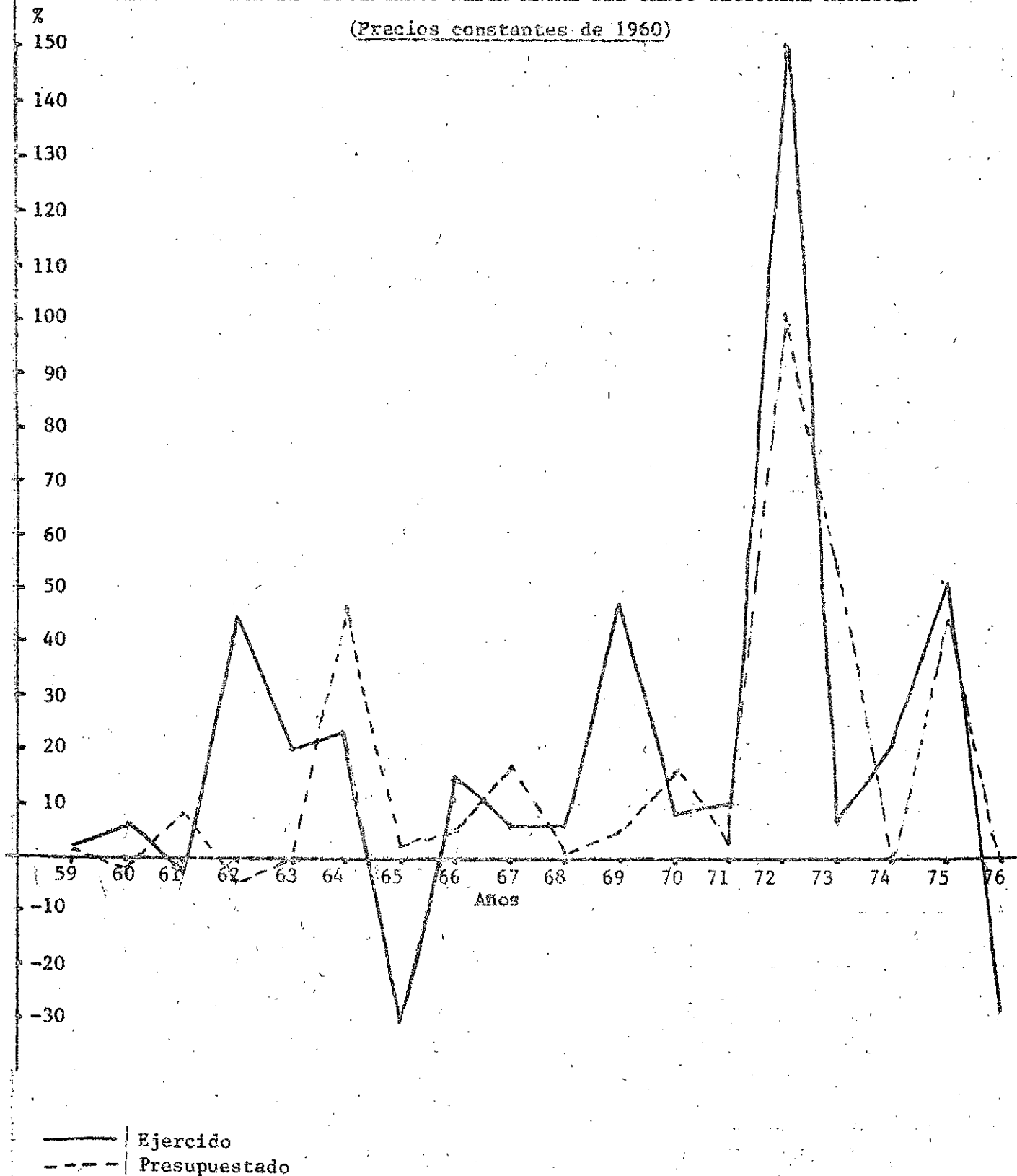
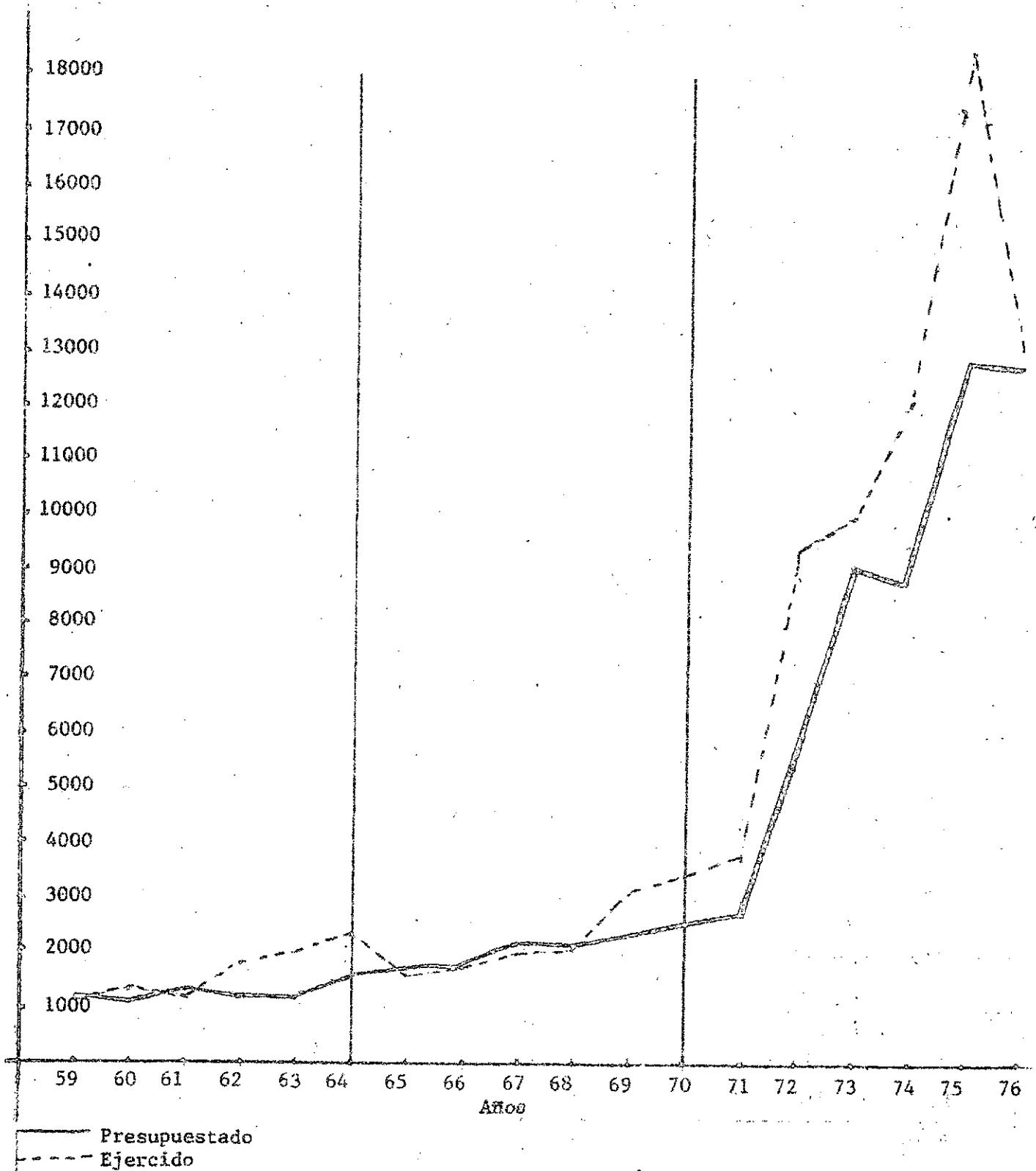


Gráfico 12

MEXICO: GASTO SECTORIAL AGRICOLA PRESUPUESTADO Y EJERCIDO

(Millones de pesos constantes de 1960)



/Si comparamos

Si comparamos las tasas de crecimiento anuales del gasto presupuestado para el sector por sexenio, observamos que el crecimiento se aceleró notablemente en el período 1971-1976 al llegar a 29.9% mientras en los dos sexenios anteriores crece al 5.7% y al 8.0% anual respectivamente. (Véase de nuevo el gráfico 11.)

Debe subrayarse que a partir de 1965 se produce un cambio radical en el monto global de los egresos al incorporar al control presupuestal un total de 21 organismos descentralizados y empresas paraestatales que, en conjunto, representan un gasto generalmente mayor que el erogado directamente por el gobierno federal. Desde entonces se agrega el ramo XXIV al presupuesto de egresos con el carácter de complemento de los gastos directos del gobierno.

Los organismos descentralizados son Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Además de estos nuevos organismos se incorporan 12 empresas propiedad del gobierno federal entre las que destacan la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. y Asociados, Aeronaves de México y varias empresas ferrocarrileras y eléctricas de carácter regional.

Ninguno de los organismos ni de las empresas mencionados van a incidir directamente en el gasto agrícola, razón que explica en parte el enorme descenso relativo de este último a partir de 1965. (Véase de nuevo el cuadro 16.)

El año de menor presupuesto sectorial fue el de 1960, con 1 199.9 millones, y el mayor de toda la serie, el de 1975, con 12 974.5 millones de pesos.

Del presupuesto total del gobierno federal, que en 1976 llegó a 439 642.9 millones de pesos corrientes, se destinaron presupuestalmente 39 574.9 millones de ellos al gasto sectorial agrícola, es decir, 9 de cada 100 pesos a gastar.

b) Evolución del gasto sectorial ejercido

Como ya se señaló, la participación relativa del gasto sectorial ejercido decayó frente a la consignada en el presupuesto.

Si bien en el sexenio 1959-1964 se reflejaba la mayor importancia relativa del gasto sectorial agrícola en el presupuesto federal (11.5% del total), en el realmente ejercido, la proporción disminuye hasta un 8.6%. En el otro extremo, en cambio, la proporción del gasto sectorial ejercido en el sexenio 1970-1976 se incrementó hasta el 8.9% en vez del 8.5% que proponía el presupuestado. (Véase de nuevo el cuadro 16.) Este incremento relativo adquiere más significación todavía cuando se observa en toda su magnitud la complejidad de la administración pública, que en el último sexenio incorpora al control presupuestal nuevas empresas paraestatales y organismos descentralizados. Para expresarlo cuantitativamente, mientras el presupuesto de egresos totales se incrementaba 2.8 veces, el sectorial agrícola presupuestado aumentaba 4.8 veces entre 1970 y 1975. Cuando se comparan los gastos ejercidos en el mismo período resulta que mientras los gastos globales del gobierno federal aumentaban 2.2 veces, el sectorial agrícola crecía 5.8 veces. (Véase el gráfico 13.)

Cuadro 18

MEXICO: EVOLUCION DEL GASTO SECTORIAL EJERCIDO

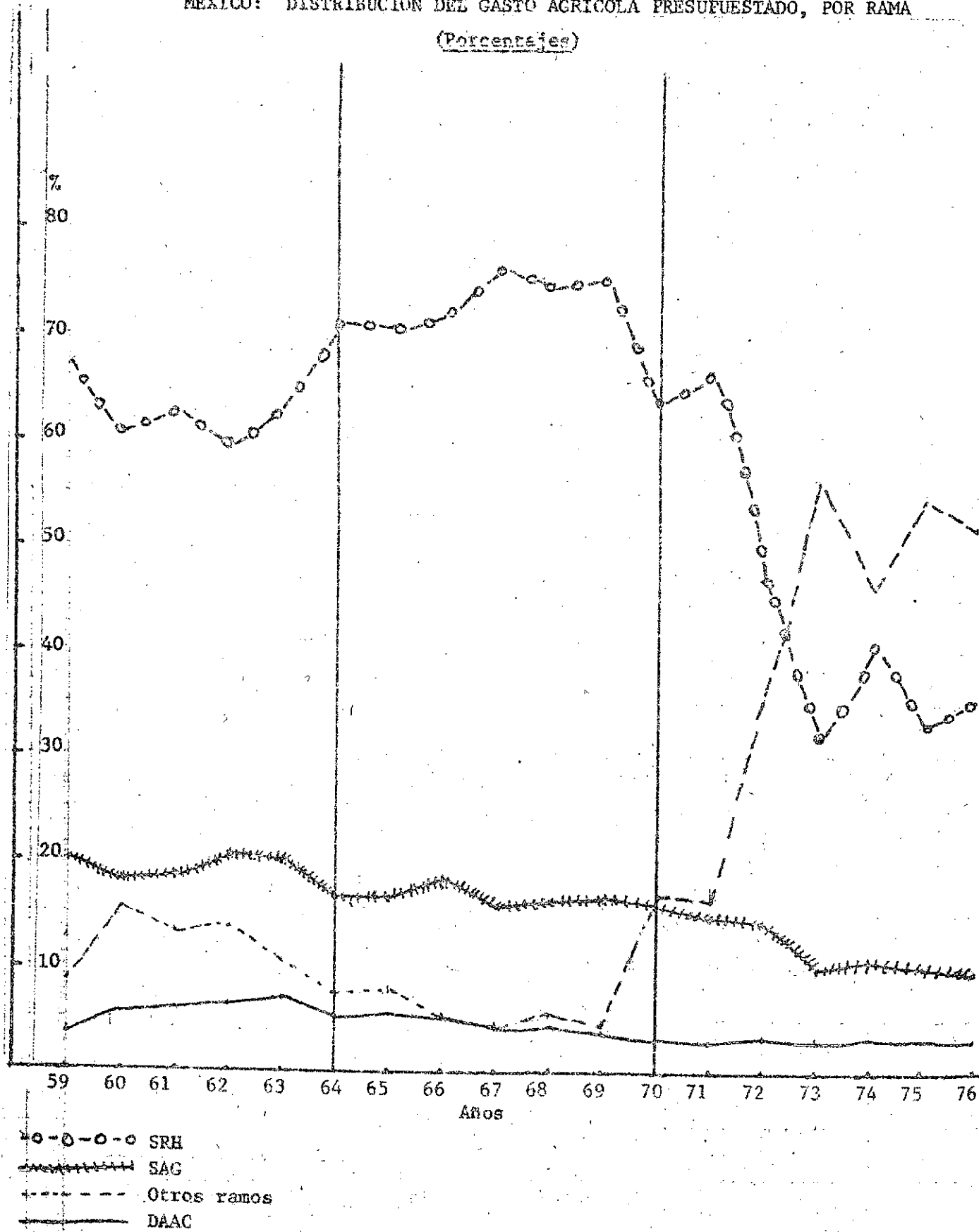
(A precios constantes de 1960)

1959-1964	%	1965-1970	%	1971-1976	%
<u>Tasas de crecimiento</u>					
1959	2.6	1965	-30.5	1971	10.2
1960	5.9	1966	16.6	1972	150.5
1961	-4.5	1967	6.9	1973	6.3
1962	44.8	1968	6.2	1974	21.6
1963	10.5	1969	47.7	1975	50.9
1964	13.6	1970	9.4	1976	-29.0
<u>Tasas medias de crecimiento</u>					
1958-1964	11.2	1964-1970	6.8	1970-1976	25.1
1964-1970	6.8				
1970-1976	25.1				

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Gráfico 13

MEXICO: DISTRIBUCION DEL GASTO AGRICOLA PRESUFUESTADO, POR RAMA
(Porcentajes)



Cuadro 19

MEXICO: ESTRUCTURA DEL GASTO SECTORIAL

(Porcentajes)

	1959-1964		1965-1970		1971-1976		1959-1976	
	Presupues- tado	Ejercido	Presupues- tado	Ejercido	Presupues- tado	Ejercido	Presupues- tado	Ejercido
<u>Total sectorial</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
SAG	13.9	14.7	16.1	13.0	10.6	8.1	12.4	9.6
SEF	64.5	64.1	71.8	54.2	37.9	26.4	46.8	34.9
DAAC-SEA	5.5	4.6	4.3	4.3	3.1	2.8	3.5	3.2
Otras ramas	11.1	16.6	7.3	28.4	43.4	62.7	37.2	52.3

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En el cuadro 10 se observa que, en términos generales, se manifiesta una tendencia histórica a ejercer mayoritariamente al presupuesto a través de otros ramos, lo cual implica cierta ventaja por la mayor elasticidad de los organismos descentralizados y empresas paraestatales que inciden en el sector y cuyo crecimiento se efectúa a pasos agigantados en relación a las entidades del sector público centralizado.

Aún cuando la SRH parece resultar la más afectada en la relación estructural, debe considerarse que su crecimiento es significativamente alto en términos absolutos y su disminución porcentual se deriva del crecimiento mucho mayor de los otros ramos en el gasto sectorial agrícola. (Véase el gráfico 14.)

i) Secretaría de Agricultura y Ganadería

1) Análisis del gasto presupuestado. En números absolutos se detecta una tendencia clara de crecimiento en el presupuesto de la dependencia, pero, en términos relativos, el aumento presupuestal del sectorial agrícola es mucho mayor al registrado por la SAG. (Véase el cuadro 20.) Esta tendencia se evidencia más aún en el periodo 1971-1976 cuando el sectorial registra un crecimiento sin precedente de 39 684.2 millones de pesos sobre el presupuesto del periodo anterior, para dar un total de 52 645.3 millones de pesos en el sexenio 1970-1976.

Cuadro 20

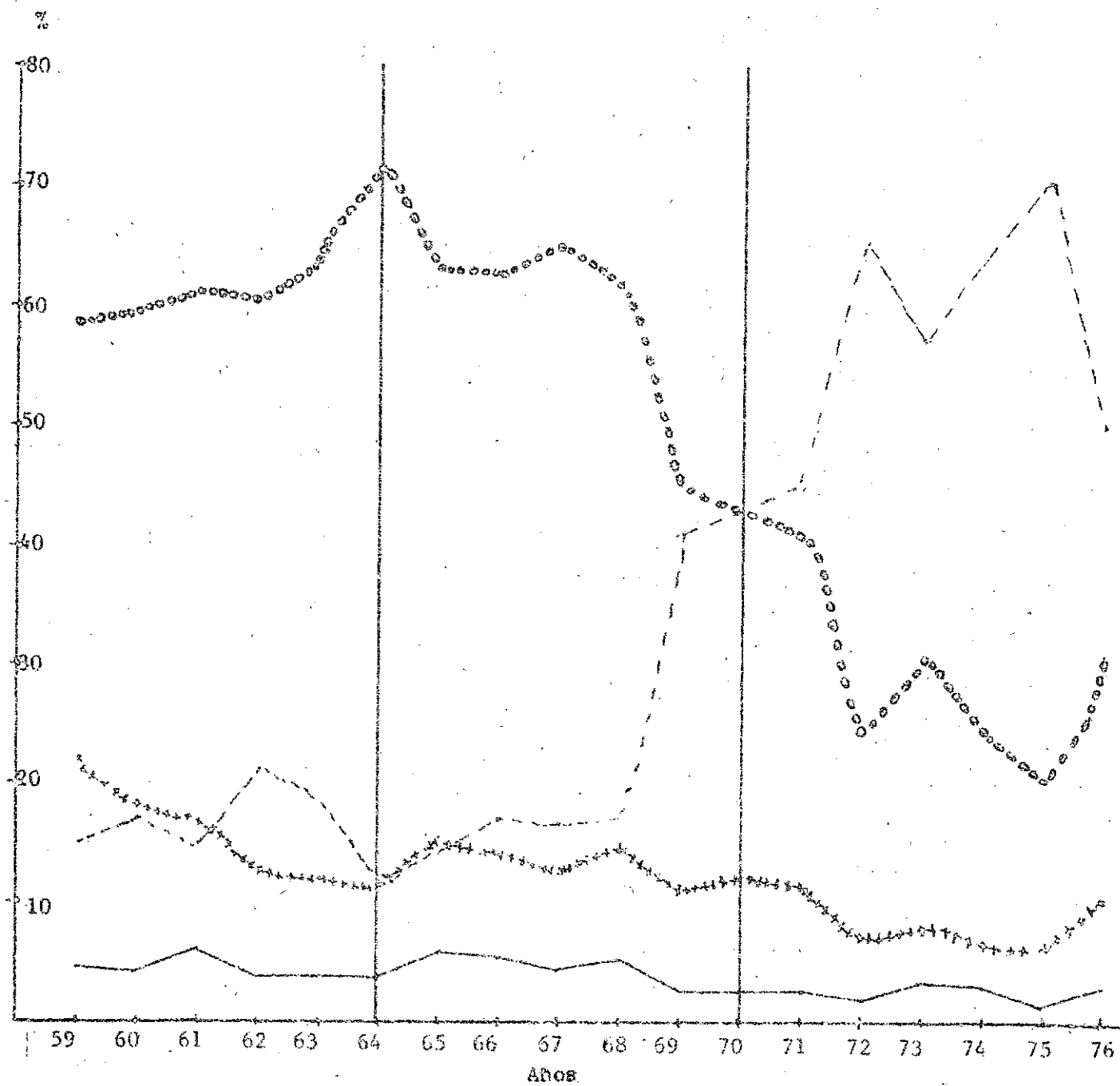
MEXICO: PARTICIPACION RELATIVA DEL GASTO PRESUPUESTADO
PARA LA SAG, ACUMULADOS SEXENALES

(Millones de pesos de 1960)

Periodo	Sectorial agrícola	Absolutos	Relativo (2/1)
	(1)	(2)	(3)
1959-1964	7 895.1	1 495.8	18.9
1965-1970	12 961.1	2 082.5	16.1
1971-1976	52 645.3	5 568.0	10.6
<u>1959-1976</u>	<u>73 501.5</u>	<u>9 146.3</u>	<u>12.4</u>

Gráfico 14

MEXICO: DISTRIBUCION DEL GASTO AGRICOLA EJERCIDO, POR RAMA
(Porcentajes)



○○○○○ SRH
 +++++ SAG
 - - - - - Otros ramos
 ——— DAAC

Cuadro 21

MEXICO: TASAS MEDIAS DE INCREMENTO ANUAL DEL PRESUPUESTO
DE LA SAG

(Base = pesos de 1960)

Período	Porcentajes	
	Sectorial	SAG
1958-1964	5.7	2.6
1964-1970	8.0	7.0
1970-1976	29.9	19.9
<u>Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.</u>		

A lo largo de todo el período considerado se registra una tasa de crecimiento mayor para el gasto sectorial que para la secretaría en cuestión. Para el análisis de la evolución del gasto, año con año, se recurre a las estadísticas correspondientes al sectorial agrícola y a las cifras absolutas y relativas de esta entidad, en cada uno de los tres sexenios referidos. Podemos así conocer más a fondo el crecimiento presupuestal de un período sexenal comparado con los anteriores, y la participación de la SAG en el total sectorial anual. (Véase el gráfico 15.

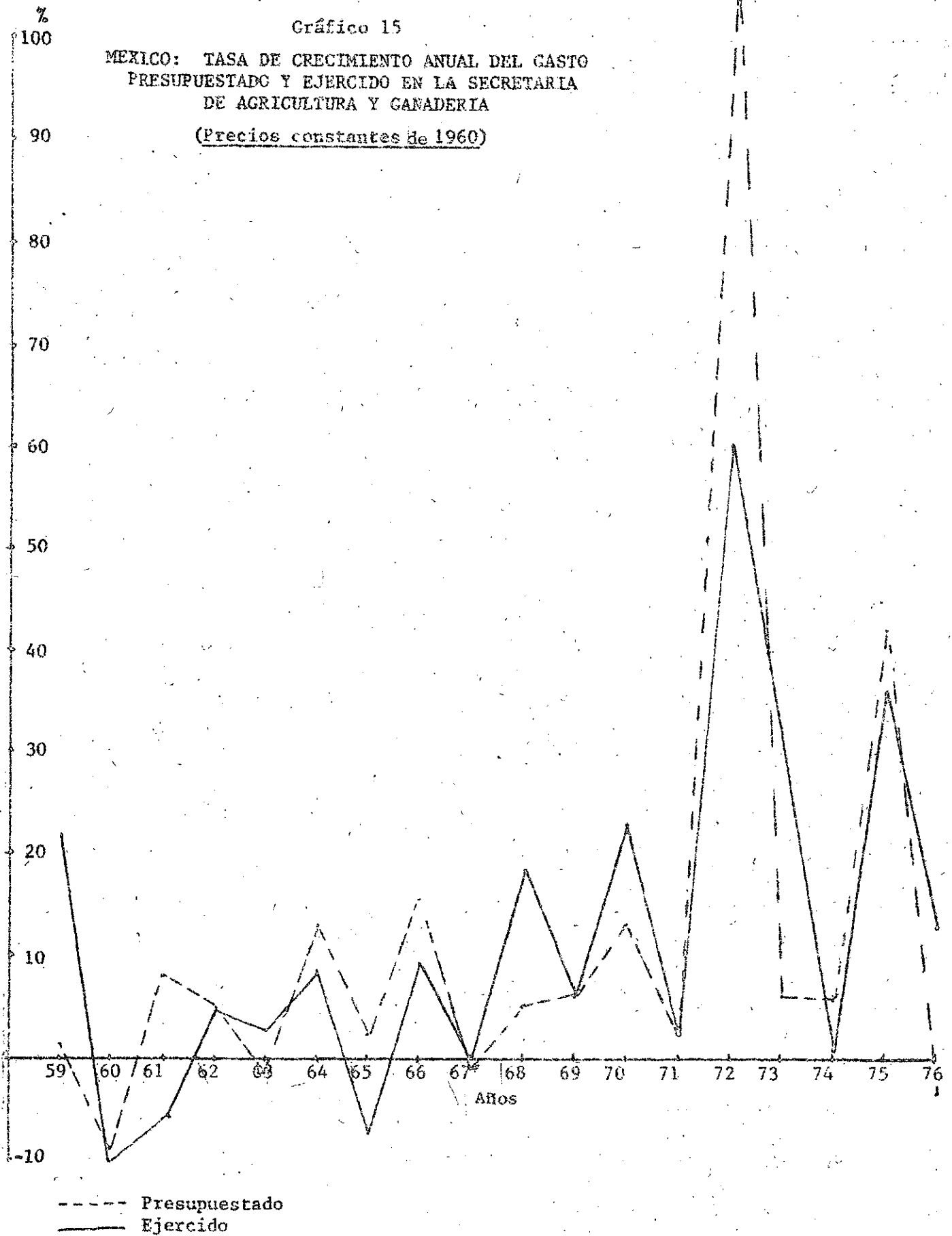
En el cuadro 22 se observa que el sexenio 1959-1964 se caracterizaría por oscilaciones presupuestales leves en los años implicados, tanto a nivel sectorial como al de cifras absolutas y relativas de la entidad que se analiza.

La suma total sexenal del sectorial agrícola representó 7 895.1 millones de pesos de los cuales se canalizaron hacia la SAG 1 495.8, cifra que representó la suma total presupuestada para la SAG aquellos seis años, a la vez que la SAG obtuvo en números relativos el 18.9% del sectorial acumulado.

La evolución del sexenio 1965-1970 se sintetiza en el cuadro 23.

Gráfico 15

MEXICO: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO
PRESUPUESTADO Y EJERCIDO EN LA SECRETARIA
DE AGRICULTURA Y GANADERIA
(Precios constantes de 1960)



Cuadro 22

MEXICO: SEXENIO 1959-1964

(Millones de pesos de 1960)

Año	Sectorial agrícola	SAG Absolutos	Participación en el total (porcentajes) (2/1) (3)
	(1)	(2)	(3)
1959	1 232.1	244.8	19.9
1960	1 199.9	224.1	18.7
1961	1 303.2	243.8	18.7
1962	1 230.9	256.5	20.8
1963	1 231.5	246.5	20.0
1964	1 697.5	280.1	16.5
1959-1964	7 895.1	1 495.8	18.9

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 23

MEXICO: SEXENIO 1965-1970

(Millones de pesos de 1960)

Año	Sectorial agrícola	SAG Absolutos	Relativos (porcentajes) (2/1) (3)
	(1)	(2)	(3)
1965	1 757.4	286.0	16.3
1966	1 844.4	333.0	18.0
1967	2 173.9	328.9	15.1
1968	2 193.5	345.8	15.8
1969	2 302.3	368.8	16.0
1970	2 689.6	420.0	15.6
1965-1970	12 961.1	2 082.5	16.1

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 24

MEXICO: SEXENIO 1971-1976

(Millones de pesos de 1960)

Año	Secretaría de Agricultura y Ganadería		
	Sectorial agrícola	Absolutos	Relativos (%)
	(1)	(2)	(2/1) (3)
<u>1971-1976</u>	<u>52 645.3</u>	<u>5 568.0</u>	<u>10.5</u>
1971	2 784.6	407.7	14.6
1972	5 900.2	818.4	13.9
1973	9 106.6	872.9	9.6
1974	8 959.2	924.5	10.3
1975	12 974.5	1 296.0	9.9
1976	12 920.2	1 248.5	9.6

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Durante este período, el sectorial agrícola presentó en vez de decrementos más bien una evolución constante del incremento presupuestal.

Mayores oscilaciones se produjeron entre 1970 y 1976, como se observa en el cuadro 24.

Se aprecia una clara diferencia en cuanto al gasto presupuestado en los tres sexenios; 1970-1976 fue el período con mayor presupuesto de los tres, al período anterior (1964-1970) correspondió un presupuesto intermedio y al otro (1959-1964) el presupuesto menor. Lo mismo sucedió con el gasto presupuestado para la SAG en las diferentes administraciones. Del total presupuestado en los 18 años, 73 501.5 millones de pesos, correspondió el 10.0% a 1959-1964; el 17.0% a 1964-1970 y el 73.0% a 1969-1976.

2) Análisis del gasto ejercido. Para el análisis del presupuesto ejercido por la SAG se tuvieron en cuenta primeramente las sumas totales correspondientes a cada sexenio, para conocer el porcentaje que correspondió a esta entidad en cada uno de los períodos, después se compararon las tasas de crecimiento sexenal de las tres administraciones y, finalmente, se analizaron los años de cada sexenio. (Véase el cuadro 25.)

Cuadro 25

MEXICO: PARTICIPACION RELATIVA DEL GASTO EJERCIDO POR LA
SAG. ACUMULADOS SEXENALES

(Millones de pesos de 1960)

Período	Secretaría de Agricultura y Ganadería		
	Sectorial agrícola	Absolutos	Relativos (porcentajes)
	(1)	(2)	(2/1) (3)
1959-1964	10 039.3	1 474.4	14.7
1965-1970	14 178.0	1 846.3	13.0
1971-1976	67 283.6	5 431.3	8.1
1959-1976	91 500.9	8 752.0	9.6

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

/Correspondió

Correspondió al sexenio 1971-1976 un fenómeno económico con características muy distintas a las de las dos administraciones anteriores en cuanto al ejercicio del gasto, puesto que en la anterior (1970-1976) el sectorial agrícola había experimentado un salto cuantitativo brusco al elevarse un 374% con respecto a 1964-1970, y un 570.0% con respecto a 1959-1964, con la erogación de 67 283.6 millones de pesos. La SAG dispuso de 5 431.3 millones en el tercer sexenio de que se trata (1971-1976) que, en números relativos, representaron el 8.1% del total mencionado. El gasto de la SAG en esta administración subió un 194.0% con respecto al total del segundo sexenio, y un 258.0% con respecto al del primero. (Véase el cuadro 26.)

Cuadro 26

MEXICO: TASAS MEDIAS DE INCREMENTO ANUAL DEL GASTO
EJERCIDO POR LA SAG POR SEXENIOS a/

(Base a pesos de 1960)

Período	Incremento anual (%)	
	Sectorial	SAG
1958-1964	11.2	3.2
1964-1970	6.6	7.7
1970-1976	25.1	22.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal a/ Las tasas medias de incremento anual se obtuvieron aplicando la raíz sexta al aumento habido en pesos constantes entre el año final de sexenio y el último del sexenio anterior. Para el primer sexenio se tomaron como base los datos de 1958.

La evolución de la participación relativa del gasto ejercido por la SAG, en relación al sectorial durante el sexenio 1959-1964, puede seguirse en el cuadro 27. En este sexenio, el sectorial fue erogando cada vez más (exceptuando el año de 1961); el año en el que el gasto fue mayor resultó ser el de 1964 y el de menor ejercicio, el de 1959. Al contrario de lo que ocurrió con el sectorial, la SAG ejerció su

/mayor

mayor presupuesto en 1959, y el menor en 1961. En 1959 la SAG obtuvo el mayor porcentaje de participación y en 1964 la misma resultó crítica.

El segundo sexenio (1964-1976) se resume en el cuadro 28.

Cuadro 27

MEXICO: SEXENIO 1959-1964

Año	Sectorial agrícola	SAG	
		Absolutos	Relativos
			(porcentajes) (2/1)
	(1)	(2)	(3)
1959	1 255.8	265.7	21.2
1960	1 330.3	240.1	18.1
1961	1 270.7	225.7	17.8
1962	1 839.5	235.8	12.8
1963	2 033.2	243.3	12.0
1964	2 309.8	263.8	11.4
<u>1959-1964</u>	<u>10 039.3</u>	<u>1 474.4</u>	<u>14.7</u>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 28

MEXICO: SEXENIO 1964-1970

(Millones de pesos constantes de 1960)

Año	Sectorial Agrícola	SAG	
		Absolutos	Relativos
			(porcentajes) (2/1)
	(1)	(2)	(3)
1965	1 605.0	245.4	15.3
1966	1 871.3	269.0	14.4
1967	2 001.7	267.3	13.4
1968	2 125.5	315.9	14.9
1969	3 139.4	335.6	10.7
1970	3 434.6	412.6	12.0
<u>1965-1970</u>	<u>14 173.0</u>	<u>1 346.3</u>	<u>13.0</u>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

/Para el

Para el tercer sexenio (1970-1976), el cuadro 29 refleja claramente una tendencia ascendente de un año a otro, tanto del ejercido sectorial como de la entidad en cuestión (excepción hecha del sectorial para 1976).

Cuadro 29

MEXICO: SEXENIO 1971-1976

(Millones de pesos de 1960)

Año	Sectorial Agrícola	SAG	
		Absolutos	Relativos (%) (2/1)
	(1)	(2)	(3)
1971	3 785.8	424.1	11.2
1972	9 483.2	681.4	7.2
1973	10 095.6	887.8	8.8
1974	12 267.3	880.8	7.2
1975	18 506.1	1 199.3	6.5
1976	13 145.6	1 357.9	10.3
<u>1971-1976</u>	<u>67 283.6</u>	<u>5 431.3</u>	<u>8.1</u>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La suma total del sector en los tres sexenios (1959-1976), ascendió a 91 500.9 millones de pesos constantes (año base 1969), y la participación que de ellos recibió la SAG fueron 8 752.0 que, en números relativos representaron un ejercido del 9.64 durante dicho período dentro del gasto total sectorial.

3) Comparación del gasto presupuestado y el ejercido. En el período 1959-1964, el presupuestado destinado para el sectorial agrícola resultó insuficiente para cubrir las funciones que realmente se ejerció en esa administración: el gasto ejercido lo sobrepasó en 2 144.2 millones de pesos. En cambio se le presupuestó a la SAG una cantidad mayor de la que gastó en este sexenio, circunstancia más de destacar si se considera que las demás entidades sectoriales, sin excepción, ejercieron un gasto mayor que los montos presupuestados correspondientes. (Véase el gráfico 16).

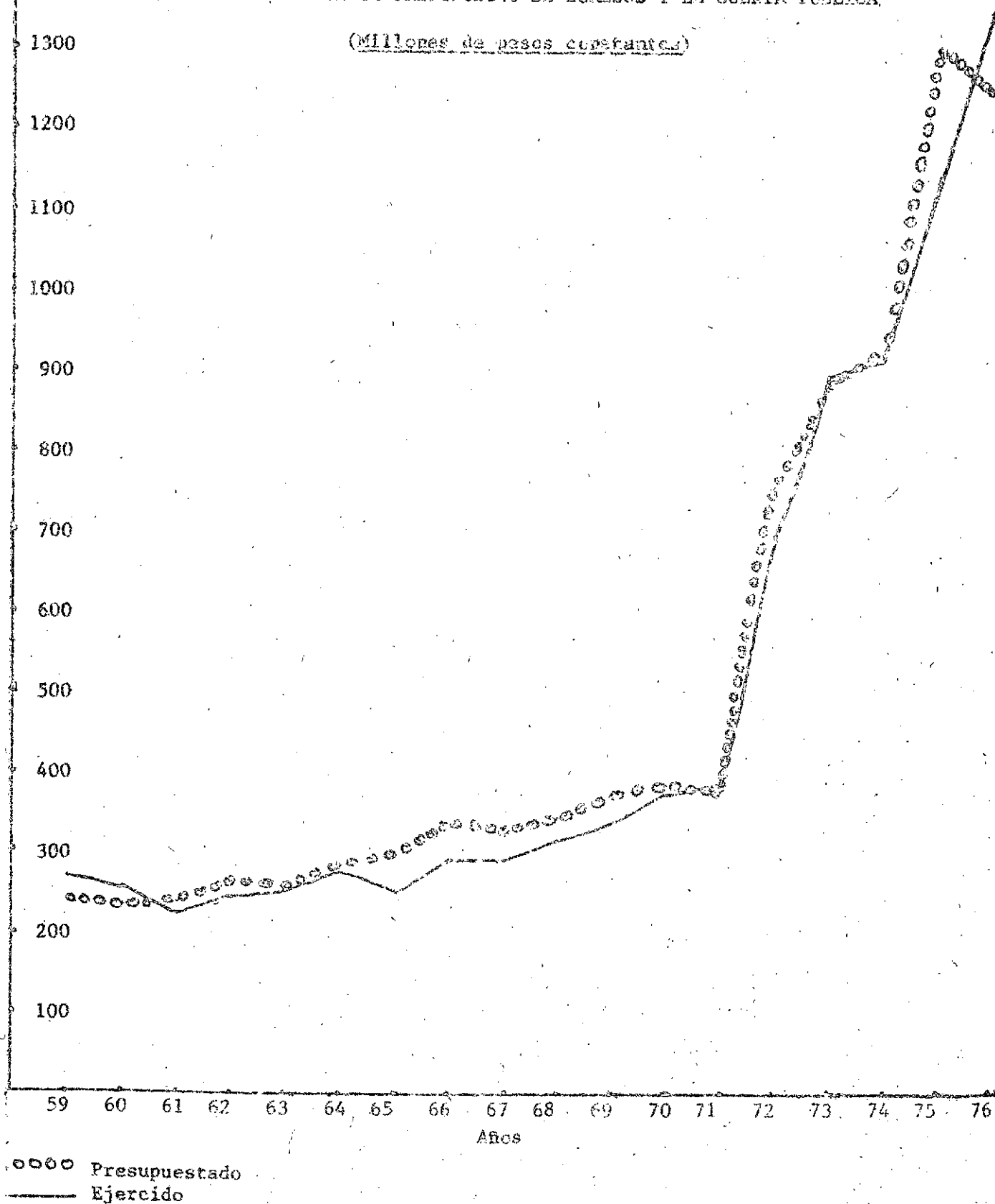
/Gráfico 16

Gráfico 16

Millones
de pesos

MEXICO: EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y
GANADERIA, SEGUN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y LA CUENTA PUBLICA.

(Millones de pesos constantes)



En cuanto a las tasas medias de incremento anual, tanto el sectorial como la entidad pública en cuestión presentaron en el ejercicio real de su presupuesto una tasa mayor que la resultante de sus asignaciones originales. (Véase el cuadro 30.)

Cuadro 30

MEXICO: SAG. GASTO PRESUPUESTADO Y EJERCIDO POR SEXENIOS

(Millones de pesos de 1960)

Sexenio	Presupuestado (1)	Ejercido (2)	Diferencia (1/2) (3)
1959-1964	1 495.8	1 474.4	21.4
1965-1970	2 082.5	1 846.3	236.2
1971-1976	5 568.0	5 431.3	136.7
<u>1959-1976</u>	<u>9 146.3</u>	<u>8 752.0</u>	<u>394.3</u>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En el segundo sexenio el ejercido sectorial fue mayor que su presupuesto, y el presupuesto asignado a la SAG, mayor en 236.2 millones al ejercido. (Véase el cuadro 31.)

Cuadro 31

MEXICO: SAG. GASTO PRESUPUESTADO Y EJERCIDO, ACUMULADOS SEXENALES

(Tasas medias de crecimiento)

Sexenio	Sectorial		SAG	
	Presupuestado	Ejercido	Presupuestado	Ejercido
1958-1964	5.7	11.2	2.6	3.2
1964-1970	8.0	6.8	7.0	7.7
1970-1976	29.9	25.1	29.9	22.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

/ii) Secretaría

ii) Secretaría de Recursos Hidráulicos. 1) Gasto presupuestado.

El gasto presupuestado para la SRH se distribuyó en los tres sexenios como se especifica en el cuadro 32.

Cuadro 32

MEXICO: SRH. GASTO PRESUPUESTADO. ACUMULADOS SEXENALES

(Millones de pesos de 1960)

Sexenio	Sectorial	SRH	
		Absoluto	Relativo (2/1)
	(1)	(2)	(3)
1959-1964	7 995.1	5 091.2	64.5
1965-1970	12 961.1	9 307.6	71.8
1971-1976	52 645.3	19 971.7	37.9
1959-1976	73 501.5	34 370.7	46.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Mientras que el presupuesto de la SRH se duplicó en valores absolutos cada sexenio, su participación relativa alcanzó su máximo en el período intermedio para descender drásticamente en el tercero de los tres analizados. (Véase el gráfico 17.)

Cuadro 33

MEXICO: SRH. TASAS MEDIAS ANUALES DE CRECIMIENTO POR SEXENIO

(Millones de pesos de 1960)

Sexenio	Incremento medio anual (%)	
	Sectorial	SRH
1959-1964	5.7	6.1
1964-1970	8.0	6.0
1970-1976	29.9	17.7

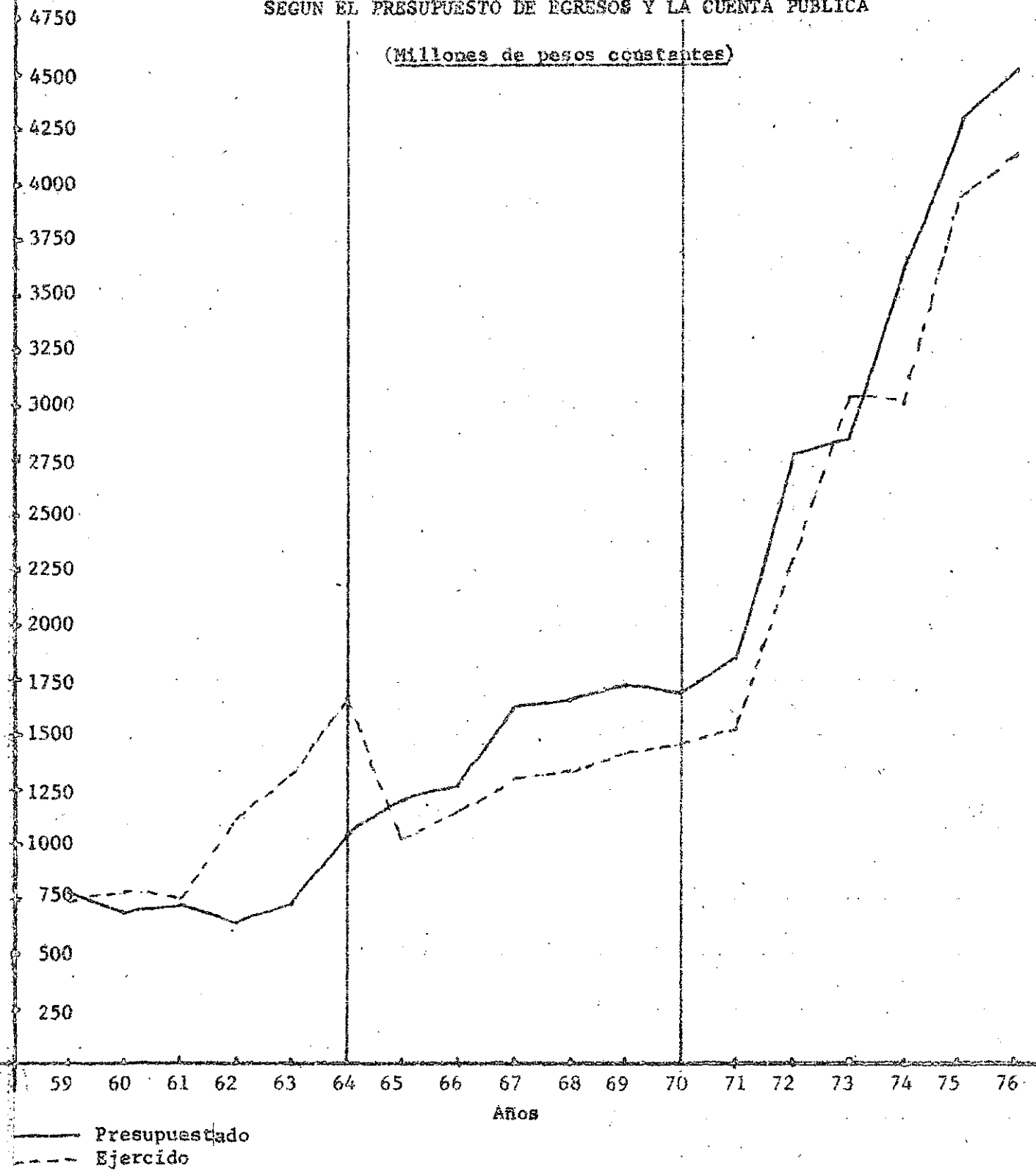
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Gráfico 17

Millones
de pesos

MEXICO: EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS
SEGUN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y LA CUENTA PUBLICA

(Millones de pesos constantes)



El ritmo de crecimiento del gasto institucional fue mayor que el sectorial en el primer sexenio, pero la situación fue la contraria en el segundo y la diferencia fue mayor en el tercero.

Al analizar la evolución del primer sexenio se comprueba que tanto el monto absoluto como la participación relativa que se registró el primer año no se vio superada hasta 1964, último ejercicio sexenal. (Véase el cuadro 34.)

Cuadro 34

MEXICO: GASTO PRESUPUESTADO PARA LA SRH^{a/}

(Millones de pesos de 1960)

Año	Sectorial	SRH	
		Absolutos	Relativos (2/1)
	(1)	(2)	(3)
1959	1 232.1	834.4	67.7
1960	1 199.9	726.2	60.5
1961	1 303.2	811.1	62.2
1962	1 230.9	731.9	59.5
1963	1 231.5	776.3	63.0
1964	1 697.5	1 211.3	71.4
1959-1964	7 895.1	5 091.2	64.5

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

a/ Sexenio 1959-1964.

La posición de entidad líder, en cuanto a gasto se refiere, se mantuvo incuestionablemente durante todo el período y se fortaleció más aún en el período 1965-1970 como se observa en el cuadro 35.

Cuadro 35

MEXICO: GASTO PRESUPUESTADO PARA LA SRH

(Millones de pesos de 1960)

Año	Sectorial agrícola (1)	Absolutos (2)	Relativos (%) (2/1) (3)
1965	1 757.4	1 244.6	70.8
1966	1 844.4	1 321.8	71.7
1967	2 173.9	1 655.8	76.2
1968	2 193.5	1 640.9	74.8
1969	2 302.3	1 730.8	75.2
1970	2 639.6	1 713.9	63.7
1965-1970	12 961.1	9 307.8	71.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En 1970 tuvo lugar la menor participación relativa de todo este sexenio, aunque el total sectorial fuera mayor que en todos los años anteriores. Podría suponerse que por tratarse del último año del sexenio no se emprendieran obras nuevas y el presupuesto se dirigiera a afianzar y terminar las que estaban en proceso. Por otra parte, el año más importante para la SRH fue el de 1967 ya que le correspondió la mayor participación relativa (76.2%) de los 18 años bajo análisis.

En 1971-1976 se produjeron cambios en las cifras relativas, y la SRH perdió definitivamente su posición de líder a partir de 1973. El cuadro 36 expone con mayor claridad las oscilaciones del sectorial agrícola y la participación relativa de la SRH.

2) Gasto ejercido. En contraste con la tendencia detectada para el gasto presupuestado el, ejercido de la SRH disminuyó relativamente en el segundo período. En general, a partir de 1965, el gasto ejercido siempre resultó por debajo del presupuestado (véase de nuevo el gráfico 17) con la única excepción de 1973.

Cuadro 36

MEXICO: GASTO PRESUPUESTADO PARA LA SRH

(Millones de pesos de 1960)

Año	Sectorial agrícola (1)	Absolutos (2)	Relativos (%) (2/1) (3)
1971	2 784.6	1 846.9	66.3
1972	5 900.2	2 783.9	47.0
1973	9 106.6	2 857.1	31.4
1974	8 959.2	3 624.4	40.4
1975	12 974.5	4 313.6	33.2
1976	12 420.2	4 545.8	35.2
1971-1976	52 645.3	19 971.7	37.9

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Del presupuesto total ejercido en los tres sexenios por la SRH, (véanse los cuadros 37 y 38), 31 916.2 millones de pesos, se ejerció en el sexenio 1970-1976 un 55.7%, en el de 1964-1970 el 24.1% y en el de 1959-1964 el 20.2%. (Véase el gráfico 18.)

En el cuadro 39 se presenta el análisis del sexenio 1959-1964 relacionando el gasto ejercido por la SRH con el ejercido sectorial durante el mismo período.

Cabe señalar que la tendencia ascendente en las erogaciones ejercidas contrasta notablemente con la descendente que para el mismo sexenio presentaba el gasto presupuestado. Todo parece indicar que en los últimos años del sexenio se ejerció una acción magnética del ejercido sobre el presupuestado, que por fin terminó modificando su tendencia original. (Véase el cuadro 40.)

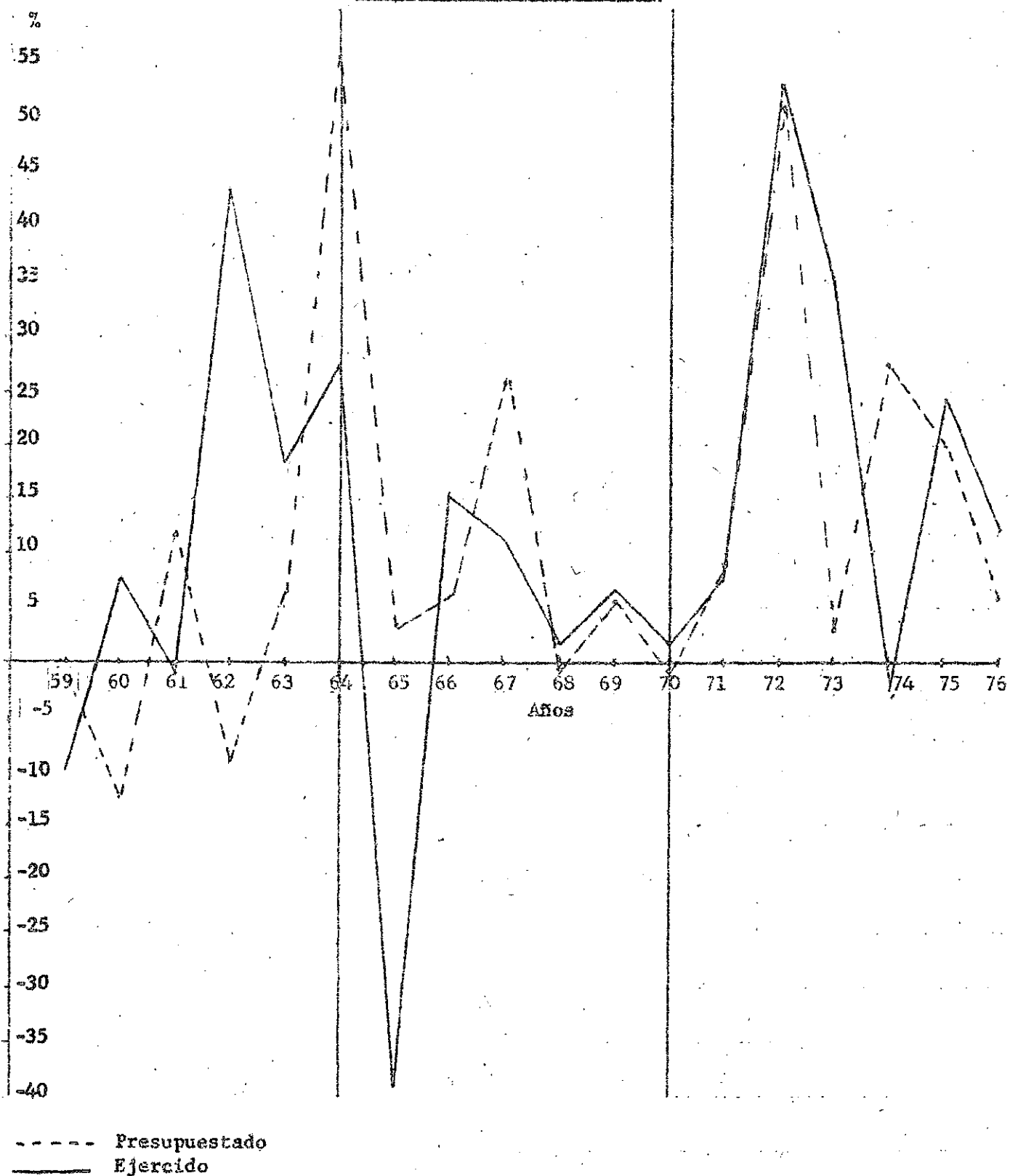
Al iniciarse el segundo sexenio estudiado tuvo lugar un desplome tanto en el sectorial como en las erogaciones de la SRH.

En el tercer sexenio se ratificó la tendencia histórica a disminuir la participación relativa del gasto de la SRH aunque en números absolutos el crecimiento habría sido constante y acelerado. (Véase el cuadro 41.)

Gráfico 18

MEXICO: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO PRESUPUESTADO Y EJERCIDO EN LA SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS

(Precios constantes de 1960)



Cuadro 37

MEXICO: GASTO EJERCIDO POR LA SRH. ACUMULADOS SEXENALES

(Millones de pesos de 1960)

Sexenio	Sectorial (1)	Absoluto (2)	Relativo (porcentaje) (2/1) (3)
1959-1964	10 039.3	6 436.7	64.1
1965-1970	14 178.0	7 687.3	54.2
1971-1976	67 283.6	17 792.2	26.4
<u>1959-1976</u>	<u>91 500.9</u>	<u>31 916.2</u>	<u>34.9</u>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Las tasas medias anuales de crecimiento anual reflejan una variación notable en este período; en los años 1958-1964 se obtuvo una tasa media de 12.4%, mientras que en 1964-1970 se tiene una tasa negativa de -2.6%. (Véase de nuevo el gráfico 2.)

Cuadro 38

MEXICO: TASAS MEDIAS ANUALES DE CRECIMIENTO
DEL PRESUPUESTO POR SEXENIO DE LA SRH

(Base a millones de pesos de 1960)

Sexenio	Sectorial	SRH
1958-1964	11.2	12.4
1964-1970	6.8	-2.6
1970-1975	25.1	19.2

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 39

MEXICO: GASTO EJERCIDO POR LA SRH

(Millones de pesos de 1960)

Año	Sectorial agrícola	Absolutos	Relativo (%) (2/1)
	(1)	(2)	(3)
1959	1 255.8	742.6	59.1
1960	1 330.3	798.3	60.0
1961	1 270.7	785.6	61.8
1962	1 839.5	1 123.4	61.1
1963	2 033.2	1 315.5	64.7
1964	2 309.8	1 671.3	72.4
<u>1959-1964</u>	<u>10 039.3</u>	<u>6 436.7</u>	<u>64.1</u>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la
Hacienda Pública Federal.

Cuadro 40

MEXICO: SEXENIO 1965-1970

(Millones de pesos de 1960)

Año	Sectorial agrícola	Absolutos	Relativo (%) (2/1)
	(1)	(2)	(3)
1965	1 605.0	1 020.4	63.6
1966	1 871.8	1 177.4	62.9
1967	2 001.7	1 309.0	65.4
1968	2 125.5	1 328.4	62.4
1969	3 139.4	1 415.3	45.1
1970	3 434.6	1 436.8	41.8
<u>1965-1970</u>	<u>14 178.0</u>	<u>7 687.3</u>	<u>54.2</u>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la
Hacienda Pública Federal.

Cuadro 41

MEXICO: SEXENIO 1971-1976

(Millones de pesos)

Año	Sectorial agrícola	Absolutos	Relativos (%) (2/1)
	(1)	(2)	(3)
1971	3 785.8	1 545.4	40.8
1972	9 483.2	2 338.9	24.7
1973	10 084.1	3 063.4	30.3
1974	12 267.3	3 006.7	24.5
1975	18 506.1	3 714.5	20.1
1976	13 145.6	4 123.3	31.3
<u>1971-1976</u>	<u>67 272.1</u>	<u>17 792.2</u>	<u>26.4</u>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de
la Hacienda Pública Federal.

Debe señalarse que en ninguno de los años del sexenio 1970-1976 se ejercieron los totales presupuestados, presentando en el acumulado sexenal una diferencia de 2 179.5 millones a favor del presupuestado.

iii) Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización-Secretaría de la Reforma Agraria. 1) Gasto presupuestado. Por las características propias de sus funciones, el DAAC (Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización) --Secretaría de la Reforma Agraria a partir de 1974-- constituyó el ramo minoritario de injerencia directa en la agricultura. A través del DAAC se canalizaron los gastos referentes a reparto agrario, colonización y organización ejidal. (Véase el cuadro 42.)

El presupuesto del DAAC-SRA en el sexenio 1970-1976 presentó un notable crecimiento promedio anual (27.5%) al alcanzar la cifra de 380.1 millones en 1976.

Las tasas señaladas son una clara muestra de las tendencias políticas de los respectivos sexenios, apreciadas por la importancia prestada al DAAC en cada uno de ellos. Durante el sexenio 1970-1976 fue cuando esta entidad pública recibió los mayores recursos para sus propósitos, y cuando se adoptó la decisión política de convertir el Departamento en

/Secretaría

Secretaría de Estado (1974). El sexenio en el que recibió menos atención (presupuestalmente hablando) fue el de 1964-1970. (Véase el cuadro 43 y el gráfico 19.)

Cuadro 42

MEXICO: GASTO PRESUPUESTADO PARA EL DAAC-SRA

(Millones de pesos de 1960)

Periodo	Sectorial agrícola	Absoluto	Relativos (%) (2/1)	Tasas de incremento anual (%) a/
	(1)	(2)	(3)	(4)
1959-1976	73 501.5	2 598.9	3.5	-
1959-1964	7 895.1	435.5	5.5	15.9
1965-1970	12 961.1	552.8	4.3	0.5
1971-1976	52 645.3	1 610.6	3.1	27.5

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
a/ Calculado sobre la base del último año del sexenio anterior.

Cuadro 43

MEXICO: GASTO PRESUPUESTADO PARA EL DAAC

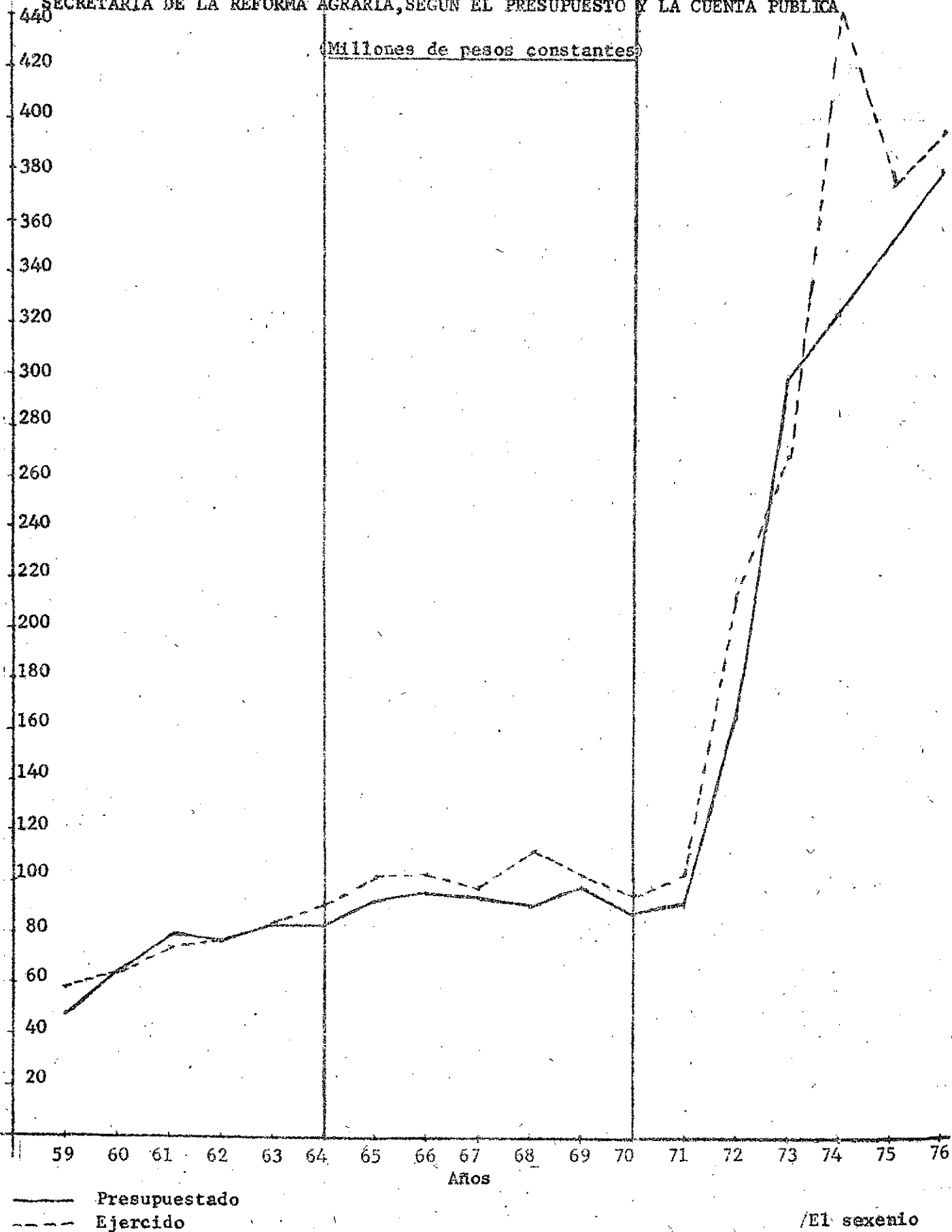
(Millones de pesos de 1960)

Año	Sectorial agrícola	Absolutos	Relativos (%) (2/1)
	(1)	(2)	(3)
1959-1964	7 895.1	435.5	5.5
1959	1 232.1	47.7	3.9
1960	1 199.9	62.3	5.2
1961	1 303.2	79.3	6.1
1962	1 230.9	78.2	6.4
1963	1 231.5	82.1	6.7
1964	1 697.5	85.9	5.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

/Gráfico 19

MEXICO: EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, SEGUN EL PRESUPUESTO Y LA CUENTA PUBLICA



El sexenio 1965-1970 presenta una curva irregular en el presupuesto del DAAC, que refleja una atención discontinua. Aunque el presupuesto sectorial presentó un crecimiento continuo, el gasto del DAAC tendió a decrecer, aunque no lo hiciera en forma discontinua, como puede observarse en el cuadro 44.

Cuadro 44

MEXICO: GASTO PRESUPUESTADO PARA EL DAAC

(Millones de pesos de 1960)

Año	Sectorial agrícola	Absolutos	Relativos (%) (2/1)
	(1)	(2)	(3)
<u>1965-1970</u>	<u>12 961.1</u>	<u>552.8</u>	<u>4.3</u>
1965	1 757.4	91.6	5.2
1966	1 844.4	93.6	5.1
1967	2 173.9	91.2	4.2
1968	2 193.5	89.4	4.1
1969	2 302.3	98.4	4.3
1970	2 689.6	88.6	3.3

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El sexenio 1971-1976 muestra la evolución anotada en el cuadro 45.

2) Gasto ejercido. Por lo que respecta a las sumas acumuladas en los tres sexenios, las cantidades del gasto efectuado por el DAAC-SRA fueron superiores a las asignaciones originales presupuestadas como puede observarse en el cuadro 46.

La participación en las erogaciones ejercidas fue menor por lo general que en el presupuesto, debido probablemente a la composición económica de dicho gasto, utilizó en su mayor parte gasto corriente mientras en las demás ramas se destinaba en amplias proporciones a inversión.

La tasa media de crecimiento anual que el DAAC-SRA alcanzó en el sexenio 1970-1976 fue del 26.4%, reflejo del constante crecimiento experimentado por dicha entidad durante esa época y de su transformación en Secretaría de Estado. (Véase el gráfico 20.)

Cuadro 45

MEXICO; GASTO PRESUPUESTADO PARA EL DAAC-SRA

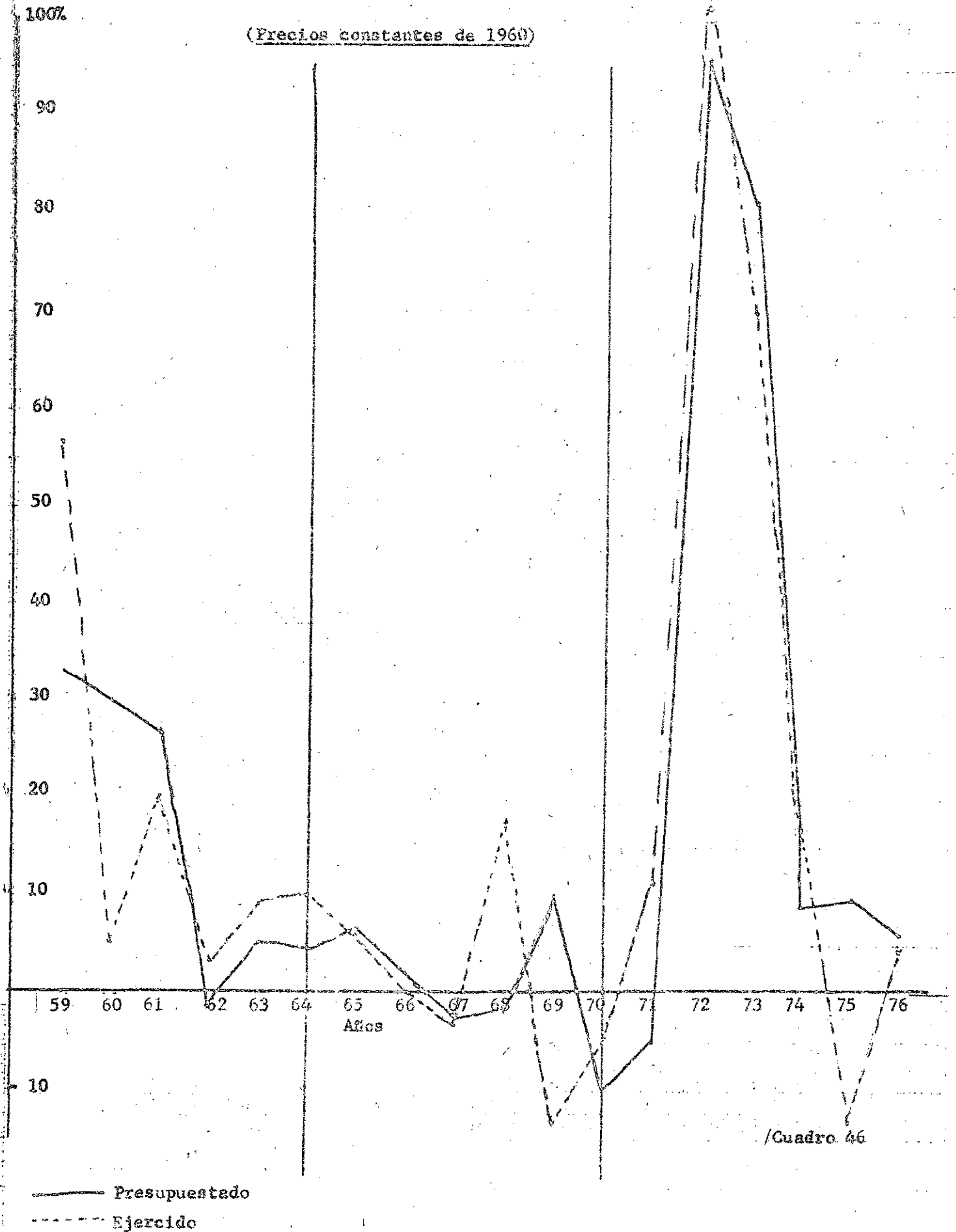
(Millones de pesos de 1960)

Año	Sectorial agrícola	Absolutos	Relativos (%) (2/1)
	(1)	(2)	(3)
<u>1971-1976</u>	<u>52 645.3</u>	<u>1 610.6</u>	<u>3.1</u>
1971	2 784.6	84.2	3.0
1972	5 900.2	165.4	2.8
1973	9 106.6	299.4	3.3
1974	8 959.2	324.9	3.6
1975	12 974.5	356.6	2.7
1976	12 920.2	380.1	3.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la
Hacienda Pública Federal.

MEXICO: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO PRESUPUESTADO Y EJERCIDO POR EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION - SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

(Precios constantes de 1960)



Cuadro 46

MEXICO: GASTO PARA EL DAAC-SRA

(Millones de pesos de 1960)

	Sectorial agrícola	Absolutos	Relativos (%) (2/1)
	(1)	(2)	(3)
<u>Presupuestado</u>			
1959-1976	73 501.5	2 598.9	3.5
1959-1964	7 895.1	435.5	5.5
1965-1970	12 961.1	552.8	4.3
1971-1976	52 645.3	1 610.6	3.1
<u>Ejercido</u>			
1959-1976	91 500.9	2 961.8	3.2
1959-1964	10 039.3	457.4	4.6
1965-1970	14 178.0	615.0	4.3
1971-1976	67 273.5	1 889.4	2.8

Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 47

MEXICO: TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO
EJERCIDO POR EL DAAC-SRA^{a/}

Período	Incremento (porcentaje)	Período	Incremento (porcentaje)	Período	Incremento (porcentaje)
1958-1964	16.4	1964-1970	0.2	1970-1976	26.4
1959	56.7	1965	6.5	1971	3.5
1960	5.2	1966	0.1	1972	102.1
1961	20.7	1967	-3.3	1973	70.9
1962	3.4	1968	17.8	1974	17.3
1963	9.4	1969	-13.2	1975	-13.4
1964	10.6	1970	-5.1	1976	4.5

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

a/ Calculadas sobre la base de precios constantes de 1960.

/iv) Otros

iv) Otros ramos. Bajo la designación genérica de "otros ramos" se agrupan todas las erogaciones clasificadas funcionalmente dentro del gasto agrícola pero que no se asignaron administrativamente a ninguna de las instituciones consideradas tradicionalmente como "sectoriales" (SAG, SRH y DAAC-SRA), cuyo gasto ya se analizó antes.

Aunque eventualmente corresponden a esta clasificación partidas minoritarias de algunas ramas específicas (Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Presidencia, Secretaría de Industria y Comercio y (Secretaría de ~~Hacienda~~ y Crédito Público) la mayor parte de este conjunto de erogaciones se ejerce a través de los ramos generales: "inversiones", "erogaciones adicionales" y "organismos descentralizados y empresas paraestatales".

Cuadro 48

MEXICO: EVOLUCION INSTITUCIONAL DE OTROS RAMOS SEGUN
EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

(Millones de pesos constantes)

Período	Sectorial agrícola	Otros ramos		Tasas medias de crecimiento anual de otros ramos
		Absoluto	Relativo (porcentaje)	
1959-1976	73 501.5	27 385.6	37.2	-
1959-1964	7 895.1	872.6	11.0	4.2
1965-1970	12 961.1	1 018.0	7.8	25.4
1971-1976	56 645.3	25 495.0	48.4	56.1

1) Gasto presupuestado. Sexenio 1959-1964. Las erogaciones correspondientes a "otros ramos" durante los seis años de esta administración procedieron en la mayoría de los casos de los ramos XXII (Inversiones) y XXIII (Erogaciones adicionales) con participación minoritaria de los ramos V (Relaciones Exteriores) y VI (Hacienda y Crédito Público), y consistieron en subsidios a bancos, fondos de garantía, transferencias, adquisiciones de maquinaria y equipo y sueldos.

/Sexenio

Sexenio 1965-1970. En 1970 se registró la participación más alta (véase el cuadro 49), cambio cualitativo que correspondió a la reclasificación de los subsidios a la CONASUPO en el ramo XXIII como "fomento agrícola" (hasta 1969 dichos subsidios se habían clasificado como "apoyo a empresas comerciales").

Subsidios importantes que continuaron clasificándose en el "funcional agrícola" en este ramo fueron los del Banco Nacional de Crédito Ejidal (como "fomento agrícola") y AMAGSA (como "otros conceptos").

Cuadro 49

MEXICO: EROGACIONES PRESUPUESTADAS PARA OTROS RAMOS

(Millones de pesos de 1960)

Período	Absolutos	Tasa de crecimiento anual (porcentaje)	Período	Absolutos	Tasa de crecimiento anual (porcentaje)
<u>1965-1970</u>	<u>1 018.0</u>	<u>25.4^{a/}</u>	<u>1971-1976</u>	<u>25 495.0</u>	<u>56.1^{b/}</u>
1965	135.2	12.5	1971	445.8	-4.6
1966	96.0	-29.0	1972	2 132.5	378.4
1967	98.0	2.1	1973	5 077.2	138.1
1968	117.4	19.8	1974	4 085.4	-24.3
1969	104.3	-11.2	1975	7 008.3	71.5
1970	467.1	347.8	1976	6 745.8	-3.7

a/ Tomando como base el año de 1964.

b/ Tomando como base el año de 1970.

Sexenio 1971-1976. En 1972 se incrementaron notablemente los subsidios, coincidiendo con la explosión de la crisis ocurrida en la producción agrícola y con un aumento extraordinario de las importaciones de granos básicos a precios más altos que los vigentes en el mercado nacional. Se elevaron así las erogaciones a 2 132.5 millones de pesos constantes de 1960, que fijaron la participación en el sectorial agrícola en un 36.3%, sin precedente.

/A partir

A partir de 1973 el incremento fue más notorio todavía y debe atribuirse a la inclusión del ramo XXV, concerniente al Instituto Mexicano del Café (INMECAFE), que se separó del ramo VIII (SAG). (Véase el gráfico 21.)

2. Gasto ejercido. El gasto ejercido para "otros ramos" durante los tres sexenios fue de 47 870.9 millones de pesos constantes de 1960, que representó el 52.3% del gasto sectorial agrícola. Si se compara con el gasto presupuestado para ese mismo rubro resulta que se ejercieron 20 500 millones de pesos constantes más de los presupuestados.

Cuadro 50

MEXICO: EVOLUCION INSTITUCIONAL COMPARATIVA DE GASTO PRESUPUESTADO Y EJERCIDO PARA "OTROS RAMOS", ACUMULADOS SEXENALES

(Millones de pesos de 1960)

Sexenio	Presupuestado		Ejercido		Tasa media de crecimiento	
	Absoluto	Relativo (%)	Absoluto	Relativo (%)	Presupues- tado	Ejer- cido
1959-1976	27 385.6	37.2	47 870.9	52.3	-	-
1959-1964	872.6	11.1	1 670.8	16.6	4.2	10.8
1965-1970	1 018.0	7.3	4 029.4	28.4	25.4	32.1
1971-1976	25 495.0	48.4	42 170.7	62.7	56.1	30.3

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Sexenio 1959-1964. Durante esta administración, el rubro de que se trata experimentó altibajos pero las cifras ejercidas siempre fueron mayores que las respectivas del gasto presupuestado.

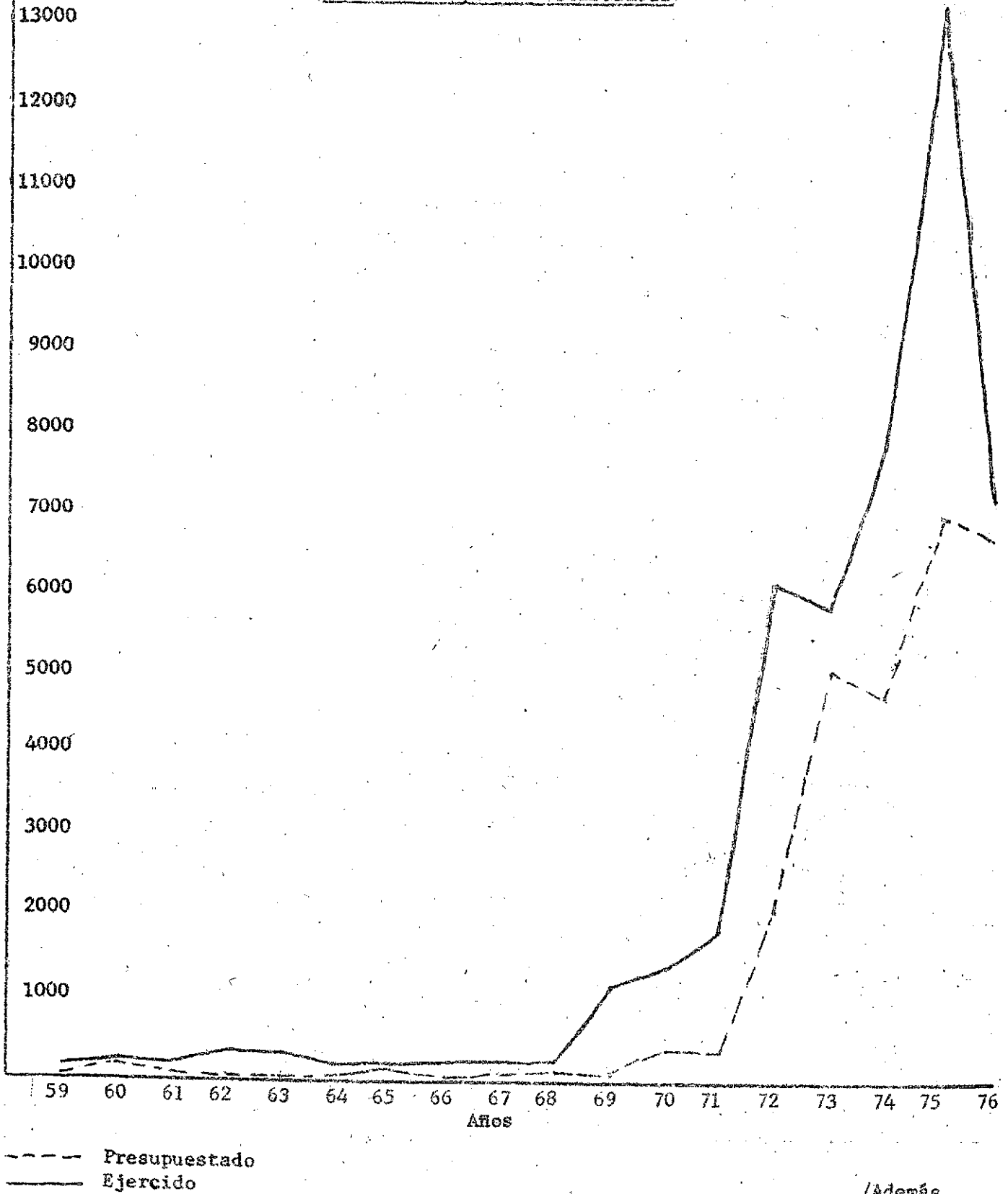
Sexenio 1965-1970. Los aumentos fueron constantes en esta etapa sin registrar descenso alguno con respecto al año anterior. El año de 1965 fue el de menor gasto, y 1970 el de gasto mayor.

Durante los seis años se gastaron 4 029.4 millones de pesos constantes de 1960 (28.4% de participación del sectorial agrícola) la cifra cuadruplicaría prácticamente la del presupuesto original.

MEXICO: EVOLUCION INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO DEDICADO A OTROS RAMOS, SEGUN EL
PRESUPUESTO Y LA CUENTA PUBLICA

Millones
de pesos

(Millones de pesos constantes)



/Además

Además de los ramos que participan tradicionalmente en este rubro, en 1976 se incluyeron algunos gastos agrícolas ejercidos por las ramas X (Industria y Comercio), con 134.9 millones de pesos corrientes de 1960, y II (Secretaría de la Presidencia), con 362.1 millones de pesos corrientes.

c) Gasto funcional agrícola

i) Gasto presupuestado. El gasto funcional presupuestado constituyó el 10.2% del gasto total del gobierno federal durante el primer sexenio estudiado (1959-1964); el 4.4% durante el segundo (1965-1970) y el 7.8% entre 1970 y 1976.

Cuadro 51

MEXICO: GASTO FUNCIONAL AGRICOLA, SUMAS SEXENALES

(Millones de pesos de 1960)

Sexenio	Egresos presupuestados		Relación (%) (2/1)	Tasas medias de crecimiento anual del funcional (%)
	Totales federales	Funcional agrícola		
	(1)	(2)	(3)	(4)
1959-1964	68 668.8	7 028.0	10.2	6.0
1965-1970	264 669.1	11 539.7	4.4	7.7
1971-1976	617 775.2	47 971.7	7.8	29.9
<u>1959-1976</u>	<u>951 113.1</u>	<u>66 539.4</u>	<u>7.0</u>	-

Se llega con esto a la conclusión de que durante el período 1959-1964, a pesar de haberse registrado el crecimiento más lento del funcional agrícola en relación a los sexenios siguientes, se otorgó una mayor proporción del gasto total al funcional agrícola. Dicha proporción se situó en su punto más bajo en el año 1966, con sólo el 3.9% del gasto total, iniciándose a partir de entonces una tendencia de recuperación que llegó al 9.0% en 1975, pero sin alcanzar todavía al nivel medio de 10.2% en que se encontraba durante el sexenio 1959-1964.

/Debe

Debe recordarse que a partir de 1965 se incorporaron 21 organismos descentralizados y empresas paraestatales al control presupuestal, integrados al ramo XXV incluido desde entonces en el Presupuesto de Egresos hasta las modificaciones de 1976, circunstancia que dio lugar a un incremento de más del 100% en el gasto federal total. Sin embargo, no apareció intervención alguna del ramo XXV en el funcional agrícola hasta 1970, razón por la cual disminuyó drásticamente su participación en el gasto total.

En 1970 se transfirió a la CONASUPO de la subfunción "apoyo a empresas comerciales" a la de "fomento agrícola" pero, para evitar confusión en la serie que estamos considerando, las partidas del ramo XXV destinadas a este organismo se han excluido del funcional agrícola como se explicó anteriormente.

Por estas razones, en el período intermedio, 1965-1970, se observan las participaciones relativas más bajas de toda la serie con un promedio de 4.4% de gasto funcional agrícola en relación al total del Presupuesto de Egresos de la Federación, participación que sólo es comparable al primer año del período 1970-1976 con el 4.5%. El resto de la serie presenta siempre participaciones que están muy por encima del máximo alcanzado durante el sexenio 1965-1970, que fue del 5.1% en su primer año de gestiones.

En 1973 se incorporó al control presupuestal, a través del ramo XXV, un conjunto adicional de organismos y empresas entre las que cabe señalar Guanos y Fertilizantes de México, Productos Pesqueros Mexicanos y varias empresas forestales que también se han omitido de la serie por razones análogas a las consideradas para el caso de la CONASUPO. (Véase el cuadro 52.)

ii) Gasto funcional ejercido. Al comprarse la Cuenta Pública con el Presupuesto de Egresos se comprueba que, en términos generales, el funcional agrícola ejercido resulta más alto que el presupuestado. Se registra sin embargo una pequeña disminución en la participación relativa en el gasto total ya que representa el 77% del presupuesto global mientras el funcional ejercido representa el 6.9% del gasto ejercido global. (Véase el cuadro 53.)

Cuadro 52

MEXICO: TASAS MEDIAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL GASTO
FUNCIONAL PRESUPUESTADO

(Pesos constantes de 1960)

1958-1964		1964-1970		1970-1976	
Año	Incremento (%)	Año	Incremento (%)	Año	Incremento (%)
<u>Total</u>	<u>6.0</u>		<u>7.7</u>		<u>29.9</u>
1959	1.1	1965	3.8	1971	2.9
1960	0.5	1966	3.4	1972	114.8
1961	5.8	1967	20.3	1973	60.6
1962	-7.0	1968	-0.4	1974	-3.5
1963	1.2	1969	4.0	1975	48.3
1964	40.3	1970	16.9	1976	-5.7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 53

MEXICO: GASTO FUNCIONAL AGRICOLA EJERCIDO

(Millones de pesos de 1960)

Sexenio	Total	Funcional agrícola	Porcentaje	
			Relación (2/1)	Tasa de crecimiento media anual del funcional ejercido
	(1)	(2)	(3)	(4)
1959-1964	116 551.4	9 247.3	8.0	11.2
1965-1970	384 097.2	13 337.3	3.5	7.7
1971-1976	747 899.0	63 056.0	8.4	24.0
<u>1959-1976</u>	<u>1 248 547.6</u>	<u>85 640.6</u>	<u>6.9</u>	-

A precios corrientes, el funcional agrícola ejercido que era de 1 047.1 millones en 1959, se elevó a 37 172.0 millones en 1976, registrándose el mayor monto de la serie cuando llegó a 45 550.4 millones de pesos corrientes (equivalentes a 17 765.3 millones de pesos de 1960), en 1975. (Véase el cuadro 54.)

/Cuadro 54

Cuadro 54

MEXICO: TASAS MEDIAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL GASTO
FUNCIONAL EJERCIDO

(Pesos constantes de 1960)

Periodo	%	Periodo	%	Periodo	%
<u>1958-1964</u>	<u>11.2</u>	<u>1964-1970</u>	<u>7.7</u>	<u>1970-1976</u>	<u>24.0</u>
1959	-2.7	1965	-27.9	1971	4.0
1960	5.0	1966	10.4	1972	153.8
1961	2.1	1967	8.4	1973	4.8
1962	47.6	1968	5.4	1974	25.7
1963	11.9	1969	51.9	1975	52.9
1964	10.1	1970	12.9	1976	-31.7

iii) Estructura del gasto funcional. Al comprar el gasto presupuestado para cada una de las funciones señaladas se puede apreciar que en los dos primeros sexenios resultó determinante el gasto que se presupuestó para la función riego, mientras en el tercero la relación se inclinó hacia el predominio de la función fomento agrícola. (Véase el gráfico 22 y el cuadro 55.)

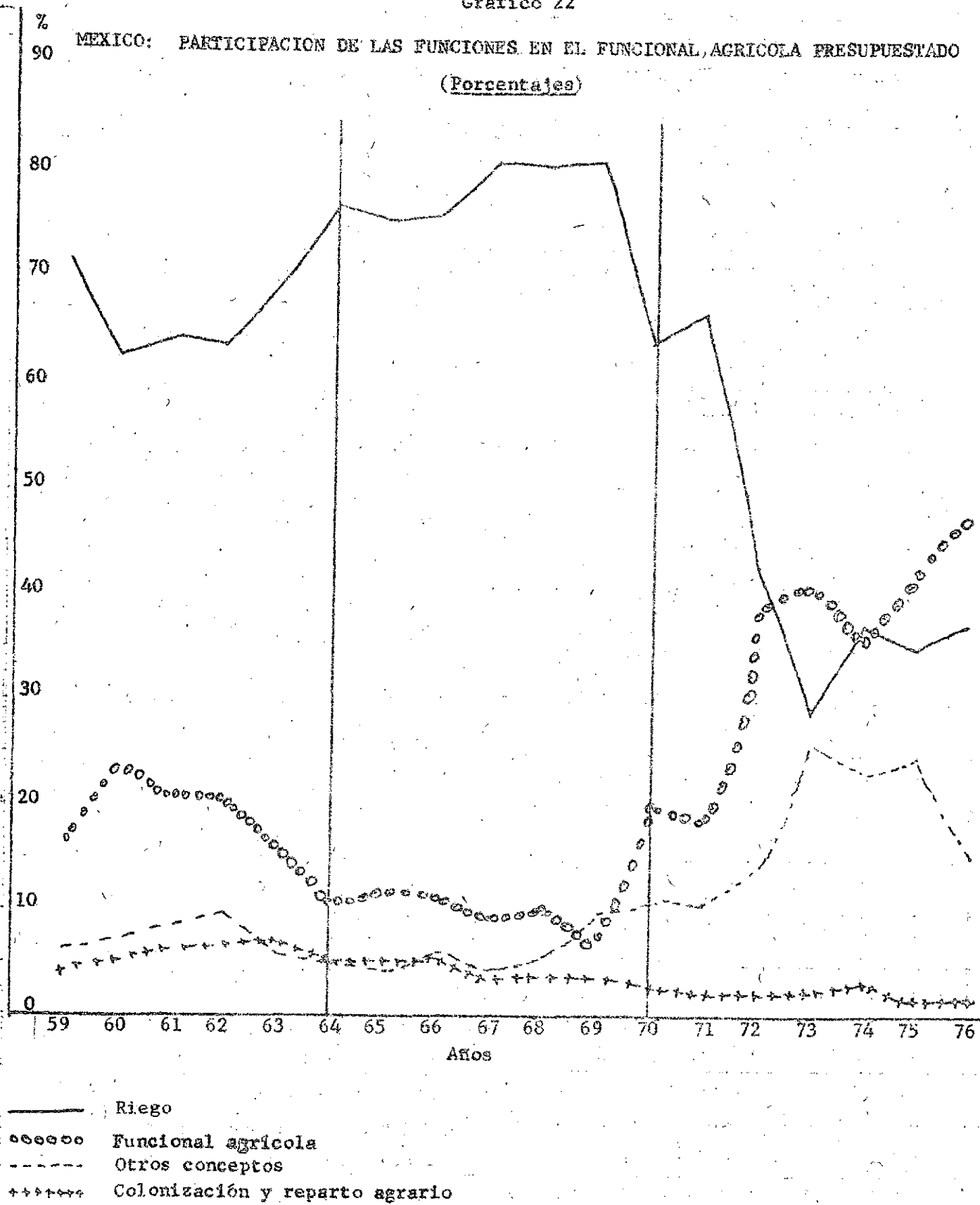
Las erogaciones por concepto de riego ocuparon en el gasto funcional ejercido, una proporción ligeramente menor que en el presupuesto. Así, entre 1959-1964 se destinaba el 66% a riego y el 23.8% al fomento agrícola mientras las erogaciones presupuestadas para los mismos conceptos habían sido de 68.6% y 18%, respectivamente. (Véase el cuadro 56.)

La misma tendencia se presentó en los sexenios subsiguientes, elevándose la participación del fomento agrícola en el ejercido y disminuyendo la participación del riego.

La tendencia general ya señalada para la estructura del presupuestado se manifestó con mayor claridad en el ejercido, es decir, un alza relativa y continuada del fomento agrícola que se correspondió con un descenso paulatino de la función riego.

/Gráfico 22/

Gráfico 22



Cuadro 55

MEXICO: ESTRUCTURA DEL GASTO FUNCIONAL PRESUPUESTADO

(Porcentaje del total funcional por sexenios)

Sexenio	Funcional agrícola	Fomento agrícola	Riego	Colonización y reparto agrario	Otros conceptos
1959-1964	100.0	18.0	68.6	6.0	7.3
1965-1970	100.0	11.9	76.5	4.3	7.5
1971-1976	100.0	41.2	35.0	2.9	20.8
<u>1959-1976</u>	<u>100.0</u>	<u>33.7</u>	<u>45.8</u>	<u>3.5</u>	<u>17.0</u>

Cuadro 56

MEXICO: ESTRUCTURA DEL GASTO FUNCIONAL EJERCIDO

(Porcentaje del total funcional por sexenios)

Sexenio	Funcional agrícola	Fomento agrícola	Riego	Colonización y reparto agrario	Otros conceptos
1959-1964	100.0	23.8	66.0	5.5	4.7
1965-1970	100.0	28.9	60.3	4.6	6.2
1971-1976	100.0	59.9	29.3	2.7	8.1
<u>1959-1976</u>	<u>100.0</u>	<u>51.1</u>	<u>38.1</u>	<u>3.3</u>	<u>7.5</u>

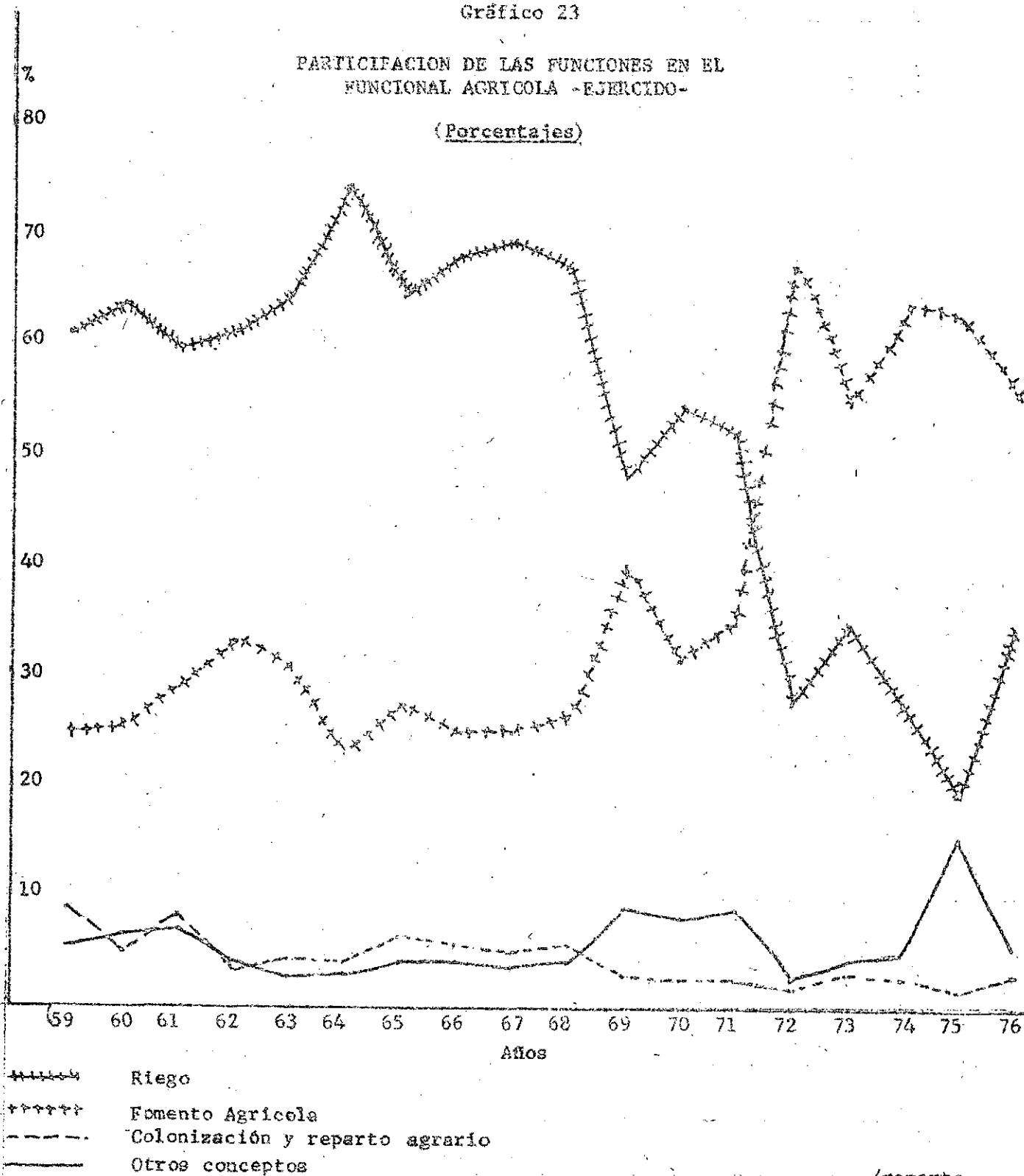
El gráfico 23 representa la participación presupuestada de las distintas funciones agrícolas, de un año a otro. Las líneas verticales al final de los años 1964 y 1970 dividen el gráfico por períodos sexenales.

El riego y el fomento agrícola son las funciones que compitieron por la mayor parte del presupuesto y a un alza del primero correspondió por lo general una baja del segundo, y viceversa. Colonización y

Gráfico 23

PARTICIPACION DE LAS FUNCIONES EN EL
FUNCIONAL AGRICOLA -EJERCIDO-

(Porcentajes)



reparto agrario y otros conceptos son funciones complementarias y su participación relativa conjunta no llegó al 15% durante los dos primeros sexenios. Sin embargo, a partir de 1970, se manifestó un cambio cualitativo en esta relación; la función "otros conceptos" se incrementó de pronto a un ritmo mayor, coincidiendo con una baja relativa de la función riego. En este último sexenio se produjo también un efecto de tijera entre la función fomento agrícola y la función riego. En 1973 se destinó por primera vez un monto relativo mayor al fomento agrícola que al riego y el mismo año más de la cuarta parte del gasto fue presupuestado a otros conceptos. (Véase de nuevo el gráfico 20.)

En el gráfico 21 se representan las mismas funciones con base en los datos de la Cuenta Pública Federal. Comparándolas con el gráfico 20, podemos comprobar que las tendencias detectadas para el gasto presupuestado se mantuvieron en el gasto ejercido en líneas generales, aunque se manifestaron con distinta intensidad.

En el primer sexenio se atenuaron los movimientos bruscos de alzas y caídas entre el fomento agrícola y el riego los primeros años, para manifestarse con mayor amplitud sólo en el último año del período. En 1964 se registraba, en efecto, la mayor participación relativa de la función riego (74.9%) coincidiendo con la menor proporción destinada al fomento agrícola (17.7%).

A partir de ese momento, las tendencias del gasto ejercido se manifestaron con mayor brusquedad que en el presupuestado. La participación del riego fue decayendo a medida que se fue incrementando el fomento agrícola. Las dos curvas se acercaron notablemente en el segundo sexenio para llegar en 1969 a su punto más distante, con respecto al gasto originalmente presupuestado, cuando en fomento agrícola se gastó el 40.6% del ejercido (cuando en el presupuestado le correspondía sólo el 6.9%) y por concepto de riego apenas se ejercía el 47.1% (mientras originalmente se le había presupuestado el 80.6%).

La "tijera" que se perfilaba en el tercer sexenio del gráfico correspondiente al presupuestado se observa en el gráfico del ejercido con mayor nitidez, cuando en 1972 se destinó al fomento agrícola el 67.5% de los gastos del funcional ejercido, que vino a ser el mayor porcentaje de toda la serie.

Cabe destacar que el crecimiento relativo de fomento agrícola en el último sexenio se relaciona necesariamente con montos crecientes destinados a subsidios al consumo para mitigar la carencia de granos básicos suficientes cuando la crisis se presentó en todo su apogeo.

En los cuadros 57 a 67 se reflejan las tendencias y relaciones entre las diferentes funciones agrícolas, a saber: 1) Fomento Agrícola, 2) Riego, 3) Colonización y Reparto Agrario, y 4) Otros conceptos agrícolas.

Cuadro 57

MEXICO: GASTO PRESUPUESTADO PARA LA FUNCION FOMENTO AGRICOLA

(Millones de pesos constantes de 1960)

Sexenio	Funcional agrícola (1)	Fomento agrícola	
		Absoluto (2)	Relativo (%) (2/1) (3)
1959-1964	7 028.0	1 266.4	18.0
1965-1970	11 589.7	1 378.2	11.9
1971-1976	47 971.7	19 774.3	41.2
1959-1976	66 589.4	22 418.9	33.7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

3. Inversión pública en la agricultura, por objeto de gasto

Por medio de la inversión pública en el sector agrícola se pueden conocer los efectos de la política de desarrollo agrícola durante el período que se estudia (1959-1976).

Anualmente se realizan inversiones por objeto de gasto, estos es, por concepto de riego, control de ríos y lagos, almacenamiento y distribución, beneficio de productos agrícolas, conservación de suelos y agua, ampliaciones de riego, etc. Se conservaron ciertas prioridades durante los 18 años de inversión pública, como la señalada al riego, aunque en cada período sexenal se varió la referente a los demás rubros.

Cuadro 58

MEXICO: TASAS MEDIAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL GASTO
EN FOMENTO AGRICOLA a/

(Porcentajes)

Año	Presupuestado	Ejercido
<u>1958-1964</u>	<u>1.8</u>	<u>7.3</u>
1959	8.5	2.1
1960	47.2	7.9
1961	-1.6	3.8
1962	-13.6	74.5
1963	-17.0	4.0
1964	-1.3	26.6
<u>1964-1970</u>	<u>18.1</u>	-
1965	10.0	-3.4
1966	-6.0	-2.5
1967	-6.6	4.3
1968	14.2	19.6
1969	-28.4	170.4
1970	140.9	-6.6
<u>1970-1976</u>	<u>49.9</u>	<u>35.1</u>
1971	-4.6	8.7
1972	339.9	388.8
1973	73.0	-13.7
1974	-16.1	46.3
1975	77.1	48.8
1976	5.0	-39.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

a/ Calculadas sobre la base de pesos constantes de 1960.

Cuadro 59

MEXICO: GASTO FUNCIONAL EJERCIDO PARA FOMENTO AGRICOLA

(Millones de pesos constantes de 1960)

Sexenio	Funcional agrícola	Absoluto	Relativo (%) (2/1) (3)
	(1)	(2)	
1959-1976	85 640.6	43 840.5	51.1
1959-1964	9 247.3	2 197.5	23.8
1965-1970	13 337.3	3 853.5	28.9
1971-1976	63 056.0	37 789.0	59.9

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 60

MEXICO: GASTO FUNCIONAL PRESUPUESTADO PARA RIEGO

(Millones de pesos constantes de 1960)

Sexenio	Funcional agrícola (1)	Riego		Tasa media de crecimiento anual (%) (4)
		Absoluto (2)	Relativo (%) (2/1) (3)	
1959-1976	66 589.4	30.523.7	45.8	-
1959-1964	7 028.0	4 825.3	68.6	6.4
1965-1970	11 589.7	8 877.3	76.5	4.5
1971-1976	47 971.7	16 821.1	35.0	16.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 61

MEXICO: GASTO FUNCIONAL EJERCIDO PARA RIEGO

(Millones de pesos constantes de 1960)

Sexenio	Funcional agrícola (1)	Riego		Tasa media de crecimiento anual (4)
		Absoluto (2)	Relativo (%) (2/1) (3)	
1959-1976	85 640.6	32 605.9	38.1	-
1959-1964	9 247.3	6 106.6	66.0	13.2
1965-1970	13 337.3	8 044.5	60.3	2.4
1971-1976	63 056.0	13 454.8	29.3	14.4

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 62

MEXICO: GASTO FUNCIONAL PRESUPUESTADO EN COLONIZACION
Y REPARTO AGRARIO

(Millones de pesos constantes de 1960)

Sexenio	Funcional agrícola	Colonización y reparto agrario		Tasa media de crecimiento anual
		Absoluto	Relativo	
			(%) (2/1)	
	(1)	(2)	(3)	(4)
1959-1976	66 589.4	2 304.4	3.5	-
1959-1964	7 028.0	422.6	6.0	11.1
1965-1970	11 589.7	502.1	4.3	0.4
1971-1976	47 971.7	1 379.7	2.9	25.5

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de
Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 63

MEXICO: TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO PRESUPUESTADO
Y EJERCIDO PARA COLONIZACION Y REPARTO AGRARIO a/

Año	Presupuestado	Ejercido
<u>1958-1964</u>	<u>11.1</u>	<u>12.7</u>
1959	12.6	125.7
1960	27.4	-38.9
1961	28.5	55.6
1962	-0.3	-18.7
1963	5.5	14.5
1964	-2.7	2.4
<u>1964-1970</u>	<u>0.4</u>	<u>0.8</u>
1965	5.9	10.0
1966	2.6	1.1
1967	-5.2	-1.4
1968	-1.8	15.5
1969	13.0	13.1
1970	-10.4	-4.7
<u>1970-1976</u>	<u>25.5</u>	<u>24.9</u>
1971	-4.9	2.3
1972	103.5	111.8
1973	70.8	65.1
1974	0.3	-2.3
1975	10.0	2.6
1976	6.9	6.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de
Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
a/ Calculado sobre la base de pesos constantes de 1960.

Cuadro 64

MEXICO: GASTO FUNCIONAL PRESUPUESTADO Y EJERCIDO EN
COLONIZACION Y REPARTO AGRARIO

Sexenio	Absoluto (millones de pesos de 1960)		Relativo (porcentajes)	
	Presupuestado	Ejercido	Presupuestado	Ejercido
1959-1976	2 304.4	2 800.9	3.5	3.3
1959-1964	422.6	512.6	6.0	5.5
1965-1970	502.1	609.6	4.3	4.6
1971-1976	1 379.7	1 678.7	2.9	2.7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 65

MEXICO: GASTO FUNCIONAL PRESUPUESTADO PARA
OTROS CONCEPTOS

(Millones de pesos constantes de 1960)

Sexenio	Funcional agrícola (1)	Absoluto (2)	Relativo (%) (2/1) (3)	Tasa media de crecimiento anual (4)
<u>1959-1976</u>	<u>66 589.4</u>	<u>11 342.4</u>	<u>17.0</u>	-
1959-1964	7 028.0	513.7	7.3	7.1
1965-1970	11 589.7	832.1	7.5	21.5
1970-1976	47 971.7	9 996.6	20.8	37.4

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos
de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 66

MEXICO: TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO
PARA OTROS CONCEPTOS a/

Año	Presupuestado	Ejercido
<u>1958-1964</u>	<u>7.1</u>	<u>-1.2</u>
1959	42.1	-18.5
1960	1.0	23.0
1961	2.1	7.4
1962	28.0	-6.2
1963	-25.2	-15.8
1964	9.1	5.4
<u>1964-1970</u>	<u>21.5</u>	<u>25.9</u>
1965	2.9	-2.9
1966	20.3	12.3
1967	-17.3	-2.9
1968	26.3	9.1
1969	47.9	231.7
1970	67.1	3.8
<u>1970-1976</u>	<u>37.4</u>	<u>19.7</u>
1971	-1.6	7.7
1972	192.2	-12.7
1973	187.6	73.5
1974	-15.9	33.3
1975	51.9	361.4
1976	-36.2	-70.7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
a/ Calculado sobre la base de pesos constantes de 1960.

Cuadro 67

MEXICO: GASTO FUNCIONAL EJERCIDO PARA OTROS CONCEPTOS AGRICOLAS

(Millones de pesos constantes de 1960)

Sexenio	Funcional agrícola	Absoluto	Relativo (%) (2/1)	Tasa media de crecimiento anual
	(1)	(2)	(3)	(4)
1959-1976	35 640.6	6 393.7	7.5	-
1959-1964	9 247.3	430.6	4.6	-1.2
1965-1970	13 337.3	829.7	6.2	25.9
1971-1976	63 065.0	5 133.4	8.1	19.7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El riego es un factor de primera importancia para la productividad de los suelos; un alto porcentaje del presupuesto agrícola se destina por lo tanto a la ampliación de la superficie bajo riego.

Durante los tres sexenios que se analizan se puede apreciar una política común: el alto monto de la inversión que se destina al riego. A esta prioridad le sigue la señalada a "otras inversiones" en las que se agrupan centros educativos, investigación y extensión, industrialización de productos agrícolas, conservación del suelo y agua, etc.

Por otro lado, las inversiones destinadas a control de ríos y lagos, almacenamiento, distribución, beneficio de productos agrícolas, etc. no han abarcado en conjunto más del 25% del total de la inversión; como se puede apreciar en los cuadros 68 y 69.

Para que la comparación sea más apropiada se analizan la inversión pública autorizada y la realizada en millones de pesos constantes de 1960.

a) Período 1959-1964

Para este período sólo se toma en cuenta la inversión pública autorizada.

La más alta correspondió al concepto "riego" con 5 234 millones de pesos, equivalentes al 86.5% del total autorizado.

A lo largo del sexenio, el porcentaje de participación en la inversión total se mantuvo en un rango semejante todos los años salvo los de 1963 y 1964, cuando se aumentó 1 135.8 millones de pesos (93.7%), y 1 697.3 millones (86.9%), respectivamente.

En cambio ese monto se redujo en 1960 cuando se destinaron al riego 378.6 millones de pesos (65.0% del total autorizado). (Véase el cuadro 70.) Coincidió esa reducción con el aumento en otros rubros como en el control de ríos y lagos, almacenamiento y en "otras inversiones".

Por lo que respecta a la inversión pública en el control de ríos y lagos, se advirtió en los primeros años del sexenio la intención de aumentarla. De un total de 422.7 millones de pesos (7.0%) se autorizaban para esa actividad en 1959, 91.1 millones de pesos (12.1%) y en 1960, 153.3 millones de pesos, que corresponde a un 26.3% del total.

Cuadro 68

MEXICO: INVERSION PUBLICA AUTORIZADA EN LA AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO

Sexenios	Total	Riego	Control de ríos y lagos	Almacenamiento y distribución	Beneficio de productos agrícolas	Otras inversiones
<u>Valores absolutos en millones de pesos de 1960</u>						
1959-1976	42 060.7	32 975.1	1 364.8	2 674.3	255.4	4 791.0
1959-1964	6 046.9	5 234.6	422.7	248.0	62.9	78.7
1965-1970	11 018.7	9 517.1	-	985.0	-	516.6
1971-1976	24 995.1	18 223.4	942.1	1 441.3	192.5	4 195.7
<u>Porcentaje del total</u>						
1959-1976	100.0	78.4	3.2	6.4	0.6	11.4
1959-1964	14.4	86.6	7.0	4.1	1.0	1.6
1965-1970	26.2	86.4	-	0.9	-	4.6
1971-1976	59.4	72.9	3.8	5.7	0.7	16.7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de Hacienda Pública Federal.

Cuadro 69

MEXICO: INVERSION PUBLICA REALIZADA EN LA AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO

Sexenio	Total	Riego	Control de ríos y lagos	Almacenamiento y distribución	Beneficio de productos agrícolas	Otras inversiones
<u>Valores absolutos en millones de pesos de 1960</u>						
1959-1976	36 426.3	28 566.8	1 194.9	2 237.6	220.1	4 206.9
1959-1964	5 169.7	4 474.6	360.8	214.6	53.2	66.5
1965-1970	9 178.0	8 020.1	-	727.1	-	430.8
1971-1976	22 078.6	16 072.1	834.1	1 295.9	166.9	3 709.6
<u>Porcentaje del total</u>						
1959-1976	100.0	78.4	3.3	6.1	0.6	11.6
1959-1964	100.0	86.5	7.0	4.2	1.0	1.3
1965-1970	100.0	87.4	-	7.9	-	4.7
1971-1976	100.0	72.8	3.8	5.9	0.7	16.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de Hacienda Pública Federal.

Cuadro 70

MEXICO: INVERSION EN LA AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO. RIEGO

(Millones de pesos de 1960)

	Total	1959	1960	1961	1962	1963	1964
<u>Autorizado</u>							
Inversión total	6 046.9	754.8	582.4	804.3	740.7	1 212.5	1 952.2
Cifras absolutas	5 234.9	652.8	378.6	711.8	658.3	1 135.8	1 697.3
Cifras relativas (Porcentaje)	100.0	86.5	65.0	88.5	88.8	93.7	86.9
<u>Realizado</u>							
Inversión total	5 176.0	645.3	497.9	687.6	633.3	1 036.7	1 669.1
Cifras absolutas	4 474.6	558.2	323.6	608.5	562.4	971.4	1 450.5
Cifras relativas (Porcentaje)	100.0	86.5	65.0	88.5	88.8	93.7	86.9

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

A partir de ese año se fue reduciendo gradualmente aquella inversión (véase el cuadro 71), pero siguió siendo sin embargo la más alta si se compara con la efectuada por el mismo concepto en los períodos siguientes. (Véase el cuadro 72.)

El monto de la inversión por concepto de almacenamiento y distribución, fue de 248.0 millones de pesos (4.1%), inversión reducida que se prolongó todo el sexenio con excepción de un notable aumento en 1960 y 1964.

Parte de la inversión agrícola que se clasifica como "otras inversiones" se destina a centros educativos, investigación, extensión, industrialización de productos agrícolas, conservación de suelos y aguas, etc. En el sexenio de que se trata se autorizaron 78.7 millones de pesos para ese rubro (1.3% del total). (Véanse los cuadros 73 y 74.)

El cuadro 75 señala que el aumento del monto de la inversión se realizó en el cuarto año del sexenio, con 16.0 millones (2.2%), para decaer en 1963 y volver a recuperarse en el último año.

b) Período 1965-1970

Durante este sexenio se efectuaron grandes inversiones por concepto de riego, almacenamiento y distribución de productos agrícolas, al contrario de lo sucedido con el control de ríos y lagos y el beneficio de productos agrícolas, a los que no se destinó inversión alguna. Hubo ciertos incrementos en el monto destinado a "otras inversiones".

La inversión agrícola autorizada para este sexenio, 11 018.7 millones de pesos, fue mayor que la inversión ejercida: 9 178.0 millones de pesos. En general, se aprecia cada año una suma mayor para el autorizado en relación con el ejercido, salvo el último año del período sexenal.

Al riego siguió correspondiendo el monto más alto de la inversión realizada. Cada año se observa una inversión creciente, con una tasa media de incremento anual de 8.2%. (Véase el cuadro 76.)

Cuadro 71

MEXICO: INVERSION EN LA AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO. CONTROL DE RIOS Y LAGOS

(Millones de pesos de 1960)

	Total	1959	1960	1961	1962	1963	1964
<u>Autorizado</u>							
Inversión total	6 046.9	754.8	582.4	804.3	740.7	1 212.5	1 952.2
Cifras absolutas	422.7	91.8	153.3	76.7	28.7	61.0	11.9
Cifras relativas (Porcentaje)	100.0	12.1	26.3	9.5	3.9	5.0	0.6
<u>Realizado</u>							
Inversión total	5 170.0	645.3	497.9	687.6	633.3	1 036.7	1 669.1
Cifras absolutas	360.8	78.1	130.9	65.3	24.7	51.8	10.0
Cifras relativas (Porcentaje)	100.0	12.1	26.3	9.5	3.9	5.0	0.6

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 72

MEXICO: INVERSION PUBLICA FEDERAL AUTORIZADA Y REALIZADA EN AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO. CONTROL DE RIOS Y LAGOS

(Millones de pesos de 1960)

Sexenal	Autorizado				Realizado			
	Inversión total	Cifras absolutas	Porcentaje	Tasa de incremento anual	Inversión total	Cifras absolutas	Porcentaje	Tasa de incremento anual
1959-64	60 469.0	422.7	7.0	-50.2	5 170.8	360.8	7.0	-50.8
1965-70	11 018.7	-	-	-	9 178.0	-	-	-
1971-76	24 995.1	942.1	3.7	-	22 078.6	834.1	3.7	-

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 73

MEXICO: INVERSION EN LA AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO. ALMACENAMIENTO Y DISTRIBUCION

(Millones de pesos de 1960)

	Total	1959	1960	1961	1962	1963	1964
<u>Autorizado</u>							
Inversión total	6 046.9	754.8	582.4	804.3	740.7	1 212.5	1 952.2
Cifras absolutas	248.0	0.5	41.1	6.0	30.0	5.5	164.9
Cifras relativas (Porcentaje)	100.0	0.1	7.1	0.8	4.1	0.5	8.5
<u>Realizado</u>							
Inversión total	5 170.0	645.3	497.9	687.6	633.3	1 036.7	1 669.1
Cifras absolutas	214.6	0.6	35.4	5.5	26.0	5.2	141.9
Cifras relativas (Porcentaje)	100.0	0.1	7.1	0.8	4.1	0.5	8.5

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 74

MEXICO: INVERSION EN LA AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO. BENEFICIO DE PRODUCTOS AGRICOLAS

(Millones de pesos de 1960)

	Total	1959	1960	1961	1962	1963	1964
<u>Autorizado</u>							
Inversión total	6 046.9	754.8	582.4	804.3	740.7	1 212.5	1 952.2
Cifras absolutas	62.9	3.6	8.5	5.9	7.7	5.4	26.8
Cifras relativas (Porcentajes)							
<u>Realizado</u>							
Inversión total	5 170.0	645.3	497.9	687.6	623.3	1 036.7	1 669.1
Cifras absolutas	53.2	7.1	7.5	4.8	6.3	4.1	23.4
Cifras relativas (Porcentaje)	100.0	1.1	1.5	0.7	1.0	0.4	1.4

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 75

MEXICO: INVERSIÓN EN LA AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO. OTRAS INVERSIONES

(Millones de pesos de 1960)

	Total	1959	1960	1961	1962	1963	1964
<u>Autorizado</u>							
Inversión total	6 046.9	754.8	582.4	804.3	740.7	1 212.5	1 952.2
Cifras absolutas	78.9	1.8	0.9	3.9	16.0	4.8	51.3
Cifras relativas (Porcentaje)	100.0	0.2	0.1	0.5	2.2	0.4	2.6
<u>Realizado</u>							
Inversión total	5 170.0	645.3	497.9	687.6	633.3	1 036.7	1 669.1
Cifras absolutas	66.5	1.3	0.5	3.5	13.9	4.2	43.1
Cifras relativas (Porcentaje)	100.0	0.2	0.1	0.5	2.2	0.1	2.6

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 76

MEXICO: INVERSION EN LA AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO: RIEGO

(Millones de pesos de 1960)

	Total	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<u>Autorizado</u>							
Inversión total	11 018.7	1 269.0	1 511.2	1 928.3	2 058.0	2 103.8	2 148.4
Cifras absolutas	9 517.1	921.2	1 252.5	1 640.6	1 795.6	1 904.9	2 002.5
Cifras relativas (Porcentaje)	100.0	72.6	82.9	85.1	87.2	90.5	93.2
<u>Realizado</u>							
Inversión total	9 178.0	819.5	892.9	1 639.1	1 528.1	1 798.9	2 499.5
Cifras absolutas	8 020.1	594.9	740.3	1 394.9	1 332.5	1 628.0	2 329.5
Cifras relativas (Porcentaje)	100.0	72.6	82.9	85.1	87.2	90.5	93.2

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

c) Período 1971-1976

Durante este sexenio la inversión pública se siguió inclinando hacia el riego y, considerablemente, a "otras inversiones". Los demás rubros no registraron aumentos significativos. (Véanse los cuadros 77 a 80.)

Al riego se le destinaron 16 072.1 millones de pesos observándose que el monto de la inversión anual durante cinco años fue creciente y experimentó una disminución al final del sexenio. (Véase el cuadro 81.)

Algo similar sucedió con el rubro "control de ríos y lagos". Si el período se inició sin inversión, a partir de 1972 y hasta 1975 se fue aumentando para decaer sólo en 1976. (Véase el cuadro 82.)

La inversión en almacenamiento y distribución, y en beneficio de productos agrícolas, se mantuvo constante con una ligera tendencia a la baja. (Véanse los cuadros 83 y 84.)

A "otras inversiones" se le amplió significativamente la inversión en relación con otros sexenios. (Véase el cuadro 85.)

En realidad, el porcentaje destinado a este concepto sólo asciende a un 16.8% del total, pero en 13 años esta suma es muy representativa por su gran aumento. Como se observará en el cuadro 86, cada año representa un incremento, siendo el mayor en 1975.

Cuadro 77

MEXICO: INVERSION PUBLICA FEDERAL AUTORIZADA Y REALIZADA EN AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO. RIEGO

(Millones de pesos de 1960)

Sexenial	AUTORIZADO				REALIZADO			
	Inversión total	Cifras absolutas	Porcentaje	Tasas de crecimiento anual	Inversión total	Cifras absolutas	Porcentaje	Tasas de crecimiento anual
1959-64	6 046.9	5 234.6	86.5	21.1	5 170.0	4 474.6	86.5	21.1
1965-70	11 018.7	9 517.1	86.3	2.8	9 178.0	8 020.1	87.3	8.2
1971-76	24 995.1	18 223.4	70.8	10.7	22 078.6	16 672.1	72.7	4.1

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 78

MEXICO: INVERSION EN LA AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO, ALMACENAMIENTO Y DISTRIBUCION

(Millones de pesos de 1960)

	Total	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<u>Autorizado</u>							
Inversión total	11 018.7	1 269.0	1 511.2	1 928.3	2 058.0	2 103.8	2 148.4
Cifras absolutas	985.0	277.5	211.0	155.3	202.7	65.1	72.7
Cifras relativas (Porcentaje)	100.0	21.8	14.0	8.1	9.8	3.1	3.4
<u>Realizado</u>							
Inversión total	9 178.0	819.5	892.9	1 639.1	1 528.1	1 798.9	2 499.5
Cifras absolutas	727.1	178.7	225.0	132.8	149.8	55.8	85.0
Cifras relativas (Porcentaje)	100.0	21.8	14.0	8.1	9.8	3.1	3.4

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 79

MEXICO: INVERSION PUBLICA FEDERAL AUTORIZADA Y REALIZADA EN AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO. ALMACENAMIENTO Y DISTRIBUCION

(Millones de pesos de 1960)

Sexenio	Autorizado				Realizado			
	Inversión total	Cifras absolutas	Porcentaje	Tasa de crecimiento anual	Inversión total	Cifras absolutas	Porcentaje	Tasa de crecimiento anual
1959-64	6 046.9	248.0	4.1	213.9	5 170.0	214.6	4.6	198.4
1965-70	11 018.7	985.0	0.9	-14.6	9 178.0	727.1	7.9	-8.9
1971-76	24 995.1	1 441.3	5.7	14.6	22 078.6	1 295.9	5.9	7.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 80

MEXICO: INVERSION EN AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO. OTRAS INVERSIONES

(Millones de pesos de 1960)

	Total	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<u>Autorizado</u>							
Inversión total	11 018.7	1 269.0	1 511.2	1 928.3	2 058.0	2 103.8	2 148.4
Cifras absolutas	516.6	70.3	47.2	132.4	59.7	133.8	73.2
Cifras relativas (porcentaje)	100.0	5.6	3.1	6.8	3.0	6.4	3.4
<u>Realizado</u>							
Inversión total	9 178.0	819.5	892.9	1 639.1	1 528.1	1 798.9	2 499.5
Cifras absolutas	430.8	45.9	27.6	11.4	45.8	115.1	85.0
Cifras relativas (porcentaje)	100.0	5.6	3.1	6.8	3.0	6.4	3.4

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 81

MEXICO: INVERSION EN LA AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO: RIEGO

(Millones de pesos de 1960)

	Total	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<u>Autorizado</u>							
Inversión total	24 995.1	2 385.4	3 361.6	4 154.7	4 450.9	5 438.5	5 204.0
Cifras absolutas	18 223.4	1 828.1	2 581.9	3 097.7	3 202.0	2 830.2	3 683.6
Cifras relativas (porcentaje)	100.0	76.6	76.8	74.6	72.0	70.4	70.4
<u>Realizado</u>							
Inversión total	22 078.6	1 956.3	2 824.0	3 354.9	4 332.7	5 435.3	4 175.4
Cifras absolutas	16 072.1	1 498.5	2 168.8	2 502.7	3 119.5	3 826.4	2 956.2
Cifras relativas (porcentaje)	100.0	76.6	76.8	74.6	72.0	70.4	70.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 82

MEXICO: INVERSION EN LA AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO: CONTROL DE RIOS Y LAGOS

(Millones de pesos de 1960)

	Total	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<u>Autorizado</u>							
Inversión total	24 995.1	2 385.4	3 361.6	4 154.7	4 450.9	5 438.5	5 204.0
Cifras absolutas	942.1	-	123.1	205.5	170.5	209.1	233.6
Cifras relativas (porcentaje)	100	-	3.6	5.0	3.8	3.9	4.5
<u>Realizado</u>							
Inversión total	22 078.6	1 956.3	2 824.0	3 354.9	4 332.7	5 435.3	4 175.4
Cifras absolutas	834.1	-	101.7	167.8	164.7	212.0	187.9
Cifras relativas (porcentaje)	100	-	3.6	5.0	3.8	3.9	4.5

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 83

MEXICO: INVERSION EN LA AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO. ALMACENAMIENTO Y DISTRIBUCION

(Millones de pesos de 1960)

	Total	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<u>Autorizado</u>							
Inversión total	24 995.1	2 385.4	3 361.6	4 154.7	4 450.9	5 438.5	5 204.0
Cifras absolutas	1 441.3	152.1	131.5	256.1	366.4	367.9	167.3
Cifras relativas (porcentaje)	100.0	6.4	4.0	6.1	8.2	6.7	3.2
<u>Realizado</u>							
Inversión total	22 078.6	1 956.3	2 824.0	3 354.9	4 332.7	5 435.3	4 175.4
Cifras absolutas	1 295.9	125.2	113.0	204.6	355.3	364.2	133.6
Cifras relativas	100.0	6.4	4.0	6.1	8.2	6.7	3.2

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 84

MEXICO: INVERSION EN LA AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO: BENEFICIO DE PRODUCTOS AGRICOLAS

(Millones de pesos de 1960)

	Total	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<u>Autorizado</u>							
Inversión total	24 995.1	2 385.4	3 361.6	4 154.7	4 450.9	5 438.5	5 204.0
Cifras absolutas	192.5	-	17.2	14.7	17.2	56.9	86.5
Cifras relativas (porcentaje)	100	-	0.5	0.3	0.4	1.0	1.7
<u>Realización</u>							
Inversión total	22 078.6	1 956.3	2 824.0	3 354.9	4 332.7	5 435.3	4 175.4
Cifras absolutas	166.9	-	14.0	10.1	17.3	54.4	71.0
Cifras relativas (porcentaje)	100	-	6.5	6.3	6.4	1.0	1.7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 85

MEXICO: INVERSION PUBLICA FEDERAL AUTORIZADA Y REALIZADA EN AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO: OTRAS INVERSIONES

(Millones de pesos de 1960)

Sexenial	Autorizada				Realizada			
	Inversión total	Cifras absolutas	Porcentaje	Tasa de incremento anual	Inversión total	Cifras absolutas	Porcentaje	Tasa de incremento anual
1959-64	6 046.9	78.9	1.3	95.4	5 170.0	66.5	1.3	101.7
1965-70	11 618.7	516.6	4.7	6.1	9 178.0	430.8	4.7	11.9
1971-76	24 995.1	4 195.7	16.8	55.5	22 078.6	3 790.6	16.8	46.1

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 86

MEXICO: INVERSION EN LA AGRICULTURA POR OBJETO DE GASTO. OTRAS INVERSIONES

(Millones de pesos de 1960)

	Total	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<u>Autorizado</u>							
Inversión total	24 995.1	2 375.4	3 361.6	4 154.7	4 450.9	5 438.5	5 204.0
Cifras absolutas	4 195.7	405.2	507.9	580.7	694.8	974.1	1 033.0
Cifras relativas (porcentaje)	100.0	17.0	15.1	14.0	15.6	18.0	19.8
Inversión total	22 078.6	1 956.3	2 824.0	3 354.9	4 332.7	5 435.3	4 175.4
Cifras absolutas	3 709.6	332.5	426.4	469.7	675.9	978.4	826.7
Cifras relativas (porcentaje)	100.0	17.0	15.1	14.0	15.6	18.0	19.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

IV. DISTRIBUCION REGIONAL DE LA INVERSION PUBLICA EN AGRICULTURA

1. Variables para una tipología regional de la estructura agraria mexicana

a) Aspectos metodológicos de la regionalización

Para efectuar un análisis de la distribución de las inversiones públicas en la agricultura mexicana se necesitó identificar y ubicar regionalmente los distintos grados de desarrollo alcanzados y tratar de encontrar rasgos homogéneos para algunas zonas por el predominio de determinadas características sobresalientes.

La tarea presenta dificultades por la complejidad que caracteriza a la estructura agraria de México. Es frecuente, en efecto, encontrar zonas con unidades de producción que responden a niveles tecnológicos y formas de organización distintas. La regionalización, por lo tanto, se tuvo que llevar a cabo sin perder de vista que en el agro mexicano se vive una realidad heterogénea y que sus diferentes grupos de productores presentan un desarrollo desigual.

En estas condiciones, para enmarcar regionalmente la distribución de la inversión agrícola, hubo necesidad de definir las distintas unidades de producción que conviven integradas en la estructura agraria del país, y de distinguir tanto sus características generales internas de organización como sus formas peculiares de interrelación.

El elemento predominante para establecer las diferencias de las distintas unidades de producción parece que es la forma de organización para la producción. Se consideraron básicamente dos formas elementales de la misma: la comercial capitalista y la campesina de subsistencia. Entre esta diferenciación simplista, se encuentra por supuesto toda una serie de formas intermedias con características tanto de una como de otra.

A grandes rasgos la unidad de producción capitalista se puede definir como la que orienta su producción hacia el mercado, cuenta con inversiones de capital, por lo que dispone de tecnología moderna, y sobre todo emplea mano de obra asalariada, hecho que le permite alcanzar

/su verdadero

su verdadero objetivo: la acumulación. La forma campesina, por el contrario, está basada en el cultivo de pequeñas parcelas de trabajo familiar (el trabajo asalariado, cuando eventualmente se presenta, sólo tiene un carácter marginal, complementario, no acumulativo), recurre fundamentalmente a técnicas tradicionales, destina su producción en primera instancia al consumo de los propios productores, y sólo cuando cubre ese nivel de subsistencia puede comercializar sus excedentes.

En la mayor parte de los casos, la producción de la parcela campesina no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo familiar y por eso se hace necesario que algunos miembros se contraten como jornaleros en las empresas agrícolas capitalistas para complementar sus ingresos. En realidad, por éste y por otros mecanismos, las dos formas de producción están relacionadas de cierta manera que subordina la economía a la de las empresas agrícolas comerciales.

Esta estrecha relación de formas de producción distintas hace más compleja la agrupación regional y estatal para su estudio. En este trabajo se tomó como unidad de análisis a la entidad federativa por la necesidad insoslayable de hacer comparables y homogéneos los datos de inversiones con los que se cuenta, a pesar de la serie de problemas que se derivan de un marco regional muy amplio en el que se tienen que encontrar los dos tipos de agricultura. Se tomó en cuenta, por lo tanto, el predominio de las variables esenciales de una u otra unidad de producción para determinar el grado de desarrollo capitalista de cada uno de los Estados.

Las variables significativas que reflejan más acertadamente el carácter de la unidad de producción son las que influyen en su forma de organización interna y la determinan. Entre ellas, las más sobresalientes son:

- 1) Utilización de maquinaria agrícola y, en general, de tecnología moderna, para lo cual se requiere la disponibilidad de capital (de hecho fuera de las posibilidades de la mayor parte de los productores agrícolas del país, especialmente de los del sector de subsistencia);

/2) Predios

2) Predios bajo riego, que permiten una producción en gran escala sin depender totalmente de las condiciones climatológicas;

3) Tamaño de la parcela, en vista de que el tamaño de un predio de por encima de las posibilidades de ser trabajado por familiares requiere la contratación de trabajo asalariado;

4) Porcentaje del producto agrícola que se destina al mercado. Variable que permite observar la orientación de la producción: comercial o de autoconsumo, y

5) Unidades con una producción de un valor por encima de 100 000 pesos, que evidencia una agricultura altamente tecnificada y con necesidades de mano de obra.

Las entidades federativas cuyos predios agrícolas presentan más o menos pronunciadamente una mayoría de estas variables son las que se pueden considerar con un grado de desarrollo capitalista en la agricultura más avanzado. Y, a la inversa, los Estados cuyas parcelas en su mayoría no presenten dichas variables serán los considerados como de economía campesina predominante. Entre los dos casos también, como se ha dicho, se observan niveles intermedios. Hechas estas consideraciones metodológicas, pasaremos a los aspectos técnicos de la regionalización de la estructura agraria.

b) Aspectos técnicos de la regionalización

Para regionalizar el país y observar después la distribución de la inversión agrícola en las distintas partes se seleccionaron 15 variables, a saber:

- 1) Tamaño promedio de los predios;
- 2) Frijol: rendimiento por hectárea;
- 3) Maíz: rendimiento por hectárea;
- 4) Porcentaje de trabajadores eventuales fijos, con respecto al total de trabajadores;
- 5) Superficie con tracción mecánica, en relación a la superficie de labor;
- 6) Número de arados que no son de madera, con respecto al total de los arados;
- 7) Gastos realizados por el productor, como porcentaje del valor de la producción;

/8) Porcentaje

- 8) Porcentaje de la producción que se comercializó.
- 9) Valor de la producción;
- 10) Unidades con valor de producción superior a 100 000 pesos;
- 11) Tierra de labor dedicada a cultivos no tradicionales;
- 12) Unidades con valor de producción superior a 5 000 pesos;
- 13) Capital invertido en equipo, obras y vehículos;
- 14) Superficie bajo riego, como porcentaje de las tierras de labor;
- 15) Porcentaje del valor de la producción privada con respecto al valor de la producción total;

Las variables fueron seleccionadas, en primer lugar, buscando sobre todo que la información reflejara el grado de desarrollo capitalista de la agricultura; limitándose, en segundo, a la información que proporcionan los censos nacionales. Se escogió el año de 1970 por ser el punto intermedio del período analizado y tratarse de un año sobre el que existe información censal; todos los datos que se obtuvieron, así como los valores en pesos, se refieren por lo tanto a 1970.

Para obtener el índice de desarrollo se elaboró un programa de computación basado en el método del componente principal.^{1/} Para calcular el componente principal se utilizó una matriz de correlaciones. La información de cada una de las variables se introduce en números relativos, de manera que la magnitud de las cifras refleje un mayor o menor grado de desarrollo para cada una de las entidades federativas.

En el programa se asigna un peso específico a cada una de las variables para ponderarlas. Al conjunto de ponderaciones se le llama "vector característico" y es un vector renglón de 15 x 1. El primer paso consiste en multiplicar los valores de las variables por las respectivas ponderaciones mencionadas, para obtener una cifra que refleja los valores de las distintas variables correspondientes a una entidad federativa. A este valor único para cada entidad se le denomina "valor del factor" o índice. El conjunto de las cifras únicas de las 32 entidades constituye el vector denominado "valor del factor", que es un

^{1/} Desarrollado y explicado en detalle en: Theil, Principles of Econometrics, John Wiley and Sons, Nueva York, 1971.

vector columna de 1×32 . Determinados los dos vectores, se inicia una serie de operaciones de multiplicar el vector característico (15×1) por el vector del factor (1×32), hasta que, por aproximaciones sucesivas, modificando iterativamente los valores del vector característico (el peso específico para cada variable), se obtiene una matriz (15×32) lo más cercana a la matriz original.

Los valores obtenidos en el vector característico, que minimizan las desviaciones con respecto a la matriz original, arrojan los siguientes resultados como peso específico para las respectivas variables:

Variables	Factor de ponderación
1	0.340
2	0.278
3	0.288
4	0.206
5	0.355
6	0.123
7	0.066
8	0.303
9	0.245
10	0.299
11	0.242
12	0.237
13	0.190
14	0.350
15	0.148

Puede observarse que los valores de ponderación asignados a las distintas variables, exceptuando la variable 7 (gastos realizados por el productor como porcentaje del valor de la producción) y en menor medida para las variables 6, 13 y 15 (arados que no son de madera, capital invertido y producción en manos privadas, respectivamente) se

/ubican

ubican en un rango que fluctúa entre 0.206 y 0.335, lo que refleja una adecuada selección de las variables. Tal como se señaló en el apartado anterior, las variables con mayor peso específico resultaron las 5, 14, 1, 8 y 10 (superficie con tracción mecánica, superficie bajo riego, tamaño de los predios, producción comercializada y unidades con valor de producción superior a 100 000 pesos), todas ellas indicadores claros del nivel de desarrollo capitalista.

Con valores intermedios muy parecidos entre sí aparecen las variables 2, 3, 9, 11 y 12, mismas que fundamentalmente se relacionan con indicadores de productividad y que en cierta forma (especialmente 2, 3 y 11) reflejan modalidades distintas de uso de la tierra y de comercialización o autoconsumo del producto.

En el cuadro 87 se muestran los resultados obtenidos, es decir, el vector "valor del factor o índice", con un ordenamiento que obedece al índice de desarrollo resultante. Cabe agregar que el valor de dicho índice sólo tiene significado a nivel de comparación interna, es decir, el valor más alto significa que la entidad tiene un grado de desarrollo más alto pero no que ello sea el doble o el triple que el de otra entidad cuyo valor alcanza un medio o un tercio del primero. Esto es, se trata de una escala ordinal y no cardinal.

Con los resultados del ejercicio anterior se pueden integrar dos grupos ideales agrupando a las entidades federativas que presentan un grado de desarrollo agrícola similar por el valor del componente:

a) El primero consiste en un grupo de cinco estratos, integrado de la siguiente manera:

1. Agricultura capitalista avanzada, que incluiría los Estados que en el cuadro 87 se listan con los números ordinales 1 a 4 (Sonora, Baja California Norte, Baja California Sur y Sinaloa).

2. Agricultura capitalista intermedia, que abarcaría los Estados 5, 6 y 7.

3. Agricultura capitalista combinada, en donde quedarían los Estados 8 a 12.

Cuadro 37

MEXICO: INDICE DE DESARROLLO AGRICOLA

Entidad federativa	Valor del componente
1. Sonora	7.312
2. Baja California Norte	6.544
3. Baja California Sur	6.403
4. Sinaloa	2.799
5. Colima	1.734
6. Tamaulipas	1.642
7. Coahuila	1.281
8. Distrito Federal	0.704
9. Nayarit	0.684
10. Aguascalientes	0.353
11. Chihuahua	0.134
12. Morelos	0.025
13. Nuevo León	-0.498
14. Michoacán	-0.639
15. Jalisco	-0.766
16. Tabasco	-0.800
17. Veracruz	-0.825
18. Yucatán	-0.903
19. Chiapas	-0.909
20. Guanajuato	-0.934
21. Durango	-1.185
22. Hidalgo	-1.624
23. México	-1.700
24. Querétaro	-1.702
25. Campeche	-1.712
26. Oaxaca	-1.791
27. San Luis Potosí	-1.832
28. Zacatecas	-2.079
29. Tlaxcala	-2.364
30. Puebla	-2.383
31. Quintana Roo	-2.423
32. Guerrero	-2.541

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

4. Agricultura capitalista incipiente, con los Estados 13 a 21, inclusive.

5. Economía campesina dominante, del Estado 22 al 32.

b) Otra opción consistente en la agrupación en tres estratos, se conforma de la siguiente manera:

1. Capitalismo avanzado, Estados del 1 al 7 inclusive.

2. Capitalismo combinado, con los Estados 8 a 21.

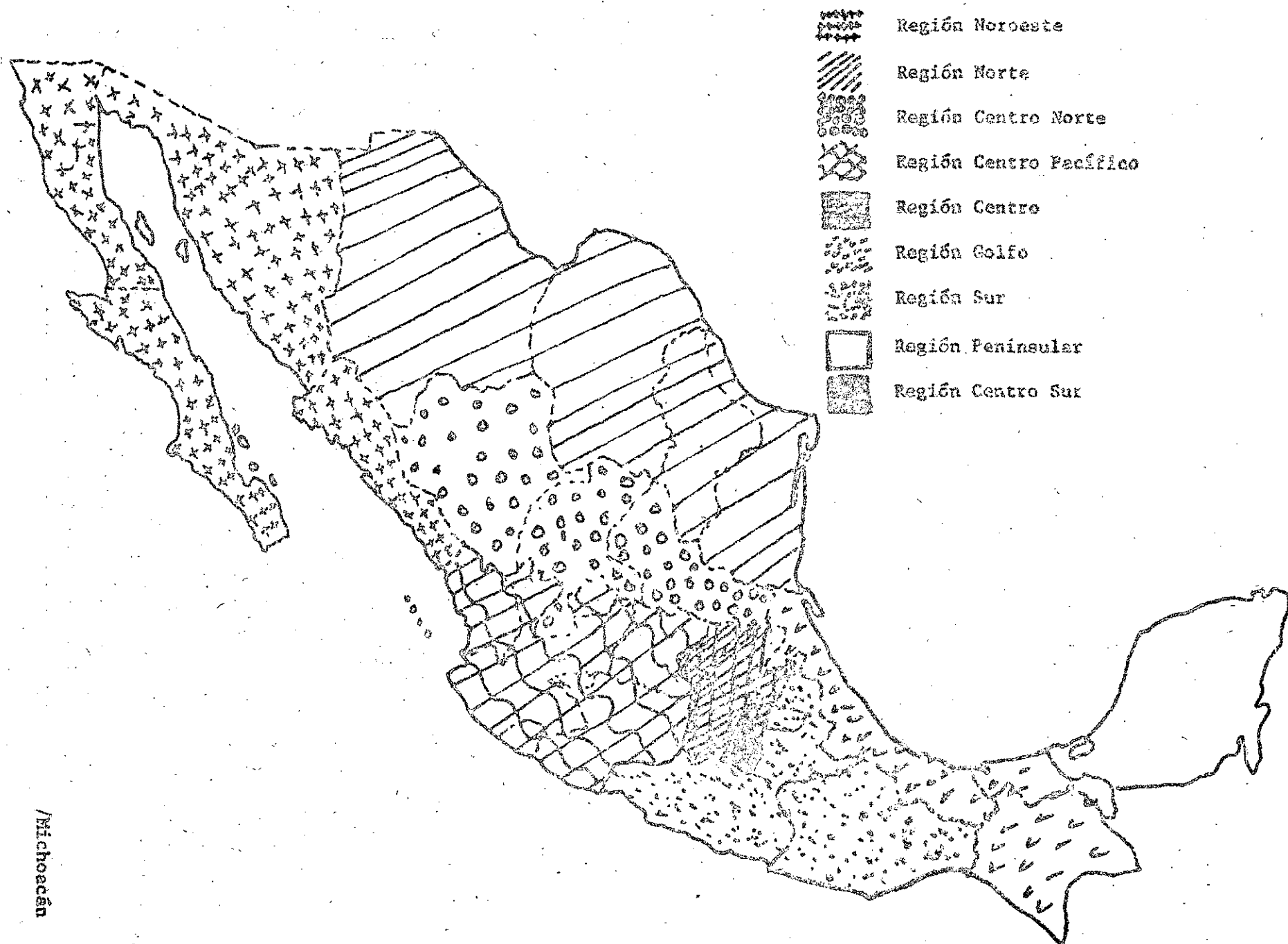
3. Economía campesina, Estados del 22 al 32.

Las anteriores agrupaciones, sin embargo, no contemplan la contigüidad geográfica entre los Estados que conforman cada una de las regiones. Es por esto que se ha dicho que se trataría de una estratificación teórica o ideal, o bien de estratos de entidades federativas con índices de desarrollo capitalista de la agricultura semejantes.

Una vez graficadas sobre un mapa del territorio nacional esas regionalizaciones ideales, se procedió a integrar los Estados en regiones que sí presentaran contigüidad geográfica, ya que esto es estrictamente necesario para una regionalización real.

Se establecieron así nueve regiones, que aparecen en el mapa y que son: Región Noroeste (Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa); Región Norte (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas); Región Centro-Norte (Durango, Zacatecas y San Luis Potosí); Región Centro-Pacífico (Nayarit, Jalisco, Colima, Aguascalientes, Guanajuato y Michoacán); Región Centro (Querétaro, Hidalgo y México); Región Golfo (Veracruz, Tabasco y Chiapas); Región Sur (Tlaxcala, Puebla, Guerrero y Oaxaca); Región Peninsular (Yucatán, Campeche y Quintana Roo), y Región Centro-Sur (Morelos y Distrito Federal).

En el mapa puede observarse que la primera región (Noroeste) coincide perfectamente con la región número 1 de la estratificación ideal en cinco regiones. El Estado que sigue en la lista del cuadro 87 es Colima, que presenta un nivel de desarrollo más alto que el del resto de la región donde se ubica (Centro Pacífico), pero como el resto de los Estados que integran esta región presenta bastante similitud en cuanto a los valores del índice obtenido, geográficamente envuelven a Colima, y la dimensión de este Estado es muy pequeña, se decidió integrarlo en esta región. En efecto, Nayarit, Aguascalientes,



/Michoacán

Michoacán y Jalisco alcanzan los rangos 9, 10, 14 y 15, respectivamente. Al ordenar los valores del índice se agrupó lo que contendría la región 3 de la estratificación ideal en cinco estratos; Guanajuato, por su índice, podría quedar integrado en esta región o en la región Centro. Dos consideraciones fueron decisivas: 1) su índice (-0.9) numéricamente resultó más cercano al de Jalisco (-0.8) que al de Hidalgo (-1.6), y 2) contenía zonas de desarrollo capitalista importante a la par de zonas de economía campesina.

La regionalización ideal en cinco estratos incluiría en la región 2 a los Estados de Colima, Tamaulipas y Coahuila.

Resuelto el problema de Colima, dejándolo en la región geográfica a que pertenece, Tamaulipas y Coahuila constituirían la base para otra región real; estos dos Estados están separados geográficamente por el de Nuevo León, razón por la cual se decidió incluir a este último (calificado en la jerarquía 13) en la región Norte. Aunque el nivel de desarrollo de Chihuahua (jerarquía 11) lo ubicaría en la región de Nayarit y Aguascalientes, no tiene, sin embargo, contigüidad física con ellos. Entre los Estados contiguos a Chihuahua, el de índice y jerarquía más cercanos es Coahuila, por lo que Chihuahua se incorporó a la región Norte. Así, esta región quedó integrada por Estados clasificados en las regiones 2 y 3 de la regionalización ideal en cinco estratos.

En el caso del Distrito Federal, en la información empleada para construir cada una de las variables, se encontraron distorsiones muy graves que condujeron a dudar de la fidelidad de las cifras. Es muy probable que algunas de las erogaciones realizadas centralmente por las Secretarías, o los gastos no distribuibles geográficamente, aparezcan como aplicados en el Distrito Federal, lo cual explicaría las disparidades observadas en los datos del censo.

Por estas razones, y por la contigüidad geográfica, el Distrito Federal (orden 8) se integró con el Estado de Morelos (orden 12) en una sola región muy específica (Centro-Sur); aparte de eso, estos dos rangos se localizan exactamente en la zona 3 de la regionalización ideal en 5.

/Los Estados

Los Estados de San Luis Potosí y de Zacatecas conforman naturalmente una misma región, tanto geográficamente como en cualquiera de las dos regionalizaciones ideales. Como al unirlos el Estado de Durango quedaría aislado entre cuatro regiones definidas, se decidió incluirlo en la región natural y geográfica de que forma parte. Adicionalmente, en las dos regionalizaciones ideales aparece como el último Estado (rango 21) de la región inmediata anterior a la que se está incorporando.

Los órdenes 22, 23 y 24 correspondieron a los Estados de Hidalgo, México y Querétaro, respectivamente, razón por la que integran una región natural y geográficamente continua (Centro) y que se ubica muy claramente en las regiones ideales que hemos denominado de economía campesina para ambas regionalizaciones.

Un caso casi exactamente igual al anterior es el de los Estados de Tabasco, Veracruz y Chiapas, a los cuales correspondieron los órdenes 16, 17 y 19; se enmarcan perfectamente en la región 4 de la regionalización ideal en 5 y en la región de la ideal en 3, con la ventaja adicional de que están geográficamente contiguos.

Oaxaca, Tlaxcala, Puebla y Guerrero, que alcanzaron los órdenes 26, 29, 30 y 32 respectivamente --es decir, de los calificados particularmente con los índices de desarrollo más bajos del país--, quedarían incluidos en las regiones de economía campesina típica de las respectivas regionalizaciones en 5 y en 3. Además de presentar contigüidad geográfica, estos Estados presentan bastante homogeneidad en materia de desarrollo agrícola.

Resta referirnos a tres Estados: Yucatán, Campeche y Quintana Roo (órdenes 18, 25 y 31), que presentan una relativa dispersión en lo que se refiere al valor del índice en menor medida entre Campeche y Quintana Roo. Así, la consideración fundamental de la contigüidad geográfica y de la proximidad en cuanto a los valores de los índices de esos dos Estados, más la necesidad de no aislar a Yucatán, condujeron a la decisión de integrar la región peninsular. (Véase de nuevo el mapa.)

2. Distribución de la inversión agrícola

a) Por entidad federativa

La inversión agrícola en los Estados presenta diferencias significativas que favorecen preferencialmente a determinadas entidades federativas. Esta distribución desigual coincide, en ciertos casos, con la división señalada de Estados por niveles de desarrollo, lo que indica la estrecha vinculación existente entre las inversiones públicas y el grado de modernización de la producción agrícola.

En efecto, los montos de inversión más altos se destinan generalmente a las entidades federativas cuyo coeficiente de desarrollo capitalista --de acuerdo con los índices anotados en el apartado anterior-- resultan más elevados. De ello se deduce que la inversión pública ha constituido un importante factor en el desarrollo agrícola de ciertas zonas. Sus resultados se ven materializados en obras de riego, control de ríos y cauces, infraestructura de almacenamiento y comercialización, etc., lo cual establece las bases para una producción agrícola en gran escala.

Durante el período 1959-1964, entre las entidades federativas más favorecidas por la inversión agrícola autorizada figuran: Sinaloa, con 1 274.9 millones de pesos para el sexenio, y Chiapas, con una inversión de 903.3 millones de pesos de 1960, lo que equivale al 15.5%. En un nivel intermedio se encuentran Estados como el de Oaxaca (8.0%), México (5.1%), Michoacán y Tamaulipas (4.1%) y Baja California Norte y Sonora (3.5%). Las 25 entidades federativas restantes oscilan entre el 0.1% y el 2.0% de la inversión agrícola. El Estado con menor proporción absoluta relativa para el sexenio (1959-1964) fue Quintana Roo, con una inversión agrícola de 4.5 millones de pesos de 1960, equivalente al 0.1%.

La afirmación anterior, en el sentido de que Chiapas es un Estado favorecido, no es representativa en la medida en que en los dos sexenios posteriores baja bruscamente su participación, en la inversión agrícola realizada, a 1.6% y a 1.5%, respectivamente. Lo mismo sucede en el caso de Oaxaca, donde baja de 8.0% a 1.6% y a 2.9% respectivamente. Además,

debe tomarse en cuenta que se trata de la inversión agrícola autorizada, que muchas veces no coincide con la realizada (no se dispone de la realizada para el período 1959-1964). Para los dos sexenios siguientes se tomó la inversión agrícola realizada, por ser más representativa.

Por lo que respecta a la inversión agrícola realizada durante el sexenio 1965-1970, la estructura porcentual de la inversión en los Estados no sufrió muchas modificaciones. En este período subió notablemente la inversión agrícola de Coahuila (de 1.9% en el sexenio anterior a 7.6%) y la de Tamaulipas (de 4.9% a 9.8%), y en el caso de Tlaxcala --que es uno de los Estados de menor desarrollo capitalista-- se advierte una grave diferencia entre la inversión autorizada y la realizada tanto en el sexenio 1965-1970 (9.6 frente a 0.5% respectivamente) como en el sexenio 1971-1976 (5.7% frente a 1.0%).

Para este período (1965-1970) parece que se tenía la intención de reducir la inversión agrícola en Sinaloa, pues aparece con una inversión autorizada de 55.1 millones de pesos (0.6%); en la inversión agrícola realizada esta cantidad se transformó, sin embargo, en 1 621.0 millones de pesos, lo que en realidad le dio una participación del 17.7% con respecto al total. Sonora es el caso contrario: se le autorizó para el período 1965-1970 un 14.0% pero la inversión realizada apenas alcanzó el 3.6%.

Cuadro 88

MEXICO: INVERSION AGRICOLA, 1965-1970

(Millones de pesos de 1960)

	Tlaxcala		Sinaloa		Sonora	
	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%
Inversión autorizada	910.6	0.5	55.1	0.6	1 321.8	14.0
Inversión ejercida	47.3	0.5	1 621.0	17.7	333.4	3.6

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

/Por 10

Por lo que respecta al último sexenio (1971-1976), se observa una baja relativa de las entidades federativas más favorecidas, mientras la inversión se ve incrementada levemente en los Estados que habían tenido una escasa participación.

La inversión en Sinaloa, Sonora, Baja California Norte y Tamaulipas descendió en términos relativos a 5.0%, 4.8%, 5.0% y 7.9% respectivamente. Decimos en términos relativos porque los montos absolutos no variaron demasiado, ya que con la aparición del PIDER aumentaron las inversiones absolutas en otros Estados tradicionalmente marginados, y también la inversión total.

Debe destacarse que en este sexenio (1971-1976) la inversión agrícola en el Distrito Federal presentó un alza exagerada con respecto al sexenio anterior. Pasó de 385.3 millones de pesos (4.2%) a 4 318.1 millones (19.6%) en este último período. Ello se debió probablemente al incremento de los gastos de administración más que a la inversión agrícola en términos productivos, puesto que el número de hectáreas del Distrito Federal es relativamente pequeño.

El análisis por estratos de desarrollo muestra una tendencia a favorecer el desarrollo de determinadas áreas y a limitar el crecimiento de otras. Esta estrategia política resultó más patente en los dos primeros sexenios, ya que en el último (1971-1976) se hicieron algunos intentos para modificar la relación.

La administración 1959-1964 (como la de 1965-1970) se caracterizó por la presencia de grandes contrastes en lo que se refiere a la inversión agrícola. En el estrato I, correspondiente a la agricultura capitalista avanzada, por ejemplo, se invirtió durante el sexenio el 29.2% del total de la inversión agrícola mientras su superficie neta de labor apenas alcanzó el 9.0% del total de la superficie cultivada, con poco más de dos millones de hectáreas.^{2/} En cambio, el estrato V, que constituye el 35.8% del total de superficie cultivable con 8.6 millones de hectáreas^{3/} sólo recibió el 22.5% de la inversión.

^{2/} Datos tomados del Censo Agrícola de 1960 y de la inversión autorizada para cada año.

^{3/} Ibid.

En el sexenio 1965-1970, al estrato I se le asignó el 26.3% de la inversión realizada cuando sólo ocupaba el 9.4% de la superficie de labor. A los estratos de más bajo nivel (IV y V), en cambio, se les otorgó el 27.9% y el 16.9%, respectivamente, de la inversión agrícola total, a pesar de que juntos abarcaban el 75.9% del total de la superficie cultivable.^{4/}

Durante el sexenio 1971-1976 se modificó la estructura de la inversión agrícola, como reflejo del interés que se puso en el apoyo a los estratos de menor nivel. Los estratos IV y V, que representan en conjunto el 75.9% de la superficie total cultivable,^{5/} recibían así el 45.7% de la inversión agrícola mientras la inversión en los estratos I y II, se reducía relativamente del 26.3% y el 18.0% en el período 1965-1970, al 15.8% y al 11.6% en 1971-1976, respectivamente.

Del análisis de la inversión agrícola por estratos de desarrollo se podría desprender la adopción durante las dos primeras administraciones estudiadas (1959-1964 y 1965-1970), de una estrategia política consistente en orientar la mayor parte de los recursos hacia las áreas comerciales con un nivel de desarrollo capitalista más elevado, criterio que, además de inspirarse en el modelo de desarrollo estabilizador ya mencionado, habría implicado una política de ventajas comparativas en el cultivo de productos agrícolas. Esa política tendió a favorecer la producción de artículos comerciales de exportación ---en ciertos enclaves agrícolas ligados al comercio exterior--- cuyos precios internacionales resultaban redituables y a importar los granos de consumo interno cuyos precios eran relativamente menores. Esta idea sobre ventajas comparativas relacionada con el modelo de desarrollo estabilizador, se tradujo para el país en la crisis agrícola debida a la pérdida de autosuficiencia con la que todavía se tropieza. La dotación de recursos y de infraestructura a los estratos de desarrollo agrícola más elevados debe considerarse en parte el resultado de esta política.

^{4/} Ibid.

^{5/} Censo Agrícola de 1970.

En el último sexenio estudiado se intentaron reorientar las inversiones agrícolas, no sin una fuerte resistencia de los sectores agrícola-mente desarrollados. A esto podría atribuirse que los resultados de esa reorientación no hubieran sido muy visibles.

El caso de la inversión pública por regiones resulta muy similar al análisis hecho por estratos. Las regiones más desarrolladas, desde un punto de vista capitalista, son las que han recibido los mayores beneficios de la inversión agrícola. Se ha fomentado la modernización de los enclaves regionales donde se efectúa la producción agrícola comercial, mientras las áreas de menor desarrollo han recibido una participación menor en la asignación de las inversiones públicas destinadas a la agricultura.

Como en el caso de los estratos de desarrollo, la inversión agrícola experimentó en el período 1971-1976 ciertas modificaciones que beneficiaron a regiones donde esa inversión había sido tradicionalmente baja. Las cantidades canalizadas a las regiones 1 y 2 subieron en términos absolutos aunque redujeron relativamente el incremento de la inversión agrícola total. La inversión dirigida a las regiones 3, 4, 5, 7 y 8 subió significativamente por unidad de superficie. (Véase el cuadro 89.)

Cuadro 89

MEXICO: INVERSION POR UNIDAD DE SUPERFICIE

(Pesos por hectárea cultivada)

Región	1965-1970	1971-1976	Incremento (%)
3. Centro-Norte	296.8	666.2	124
4. Centro-Pacífico	237.5	742.2	212
5. Centro	450.0	1 236.6	174
7. Sur	258.4	564.7	118
8. Golfo	109.9	323.8	194

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

/La inversión

La inversión agrícola por unidad de superficie promedio nacional fue durante el sexenio 1971-1976 de 954.5 pesos por hectárea.

De lo anterior se puede concluir que --al igual que en el caso de los estratos de desarrollo-- la distribución de la inversión agrícola por regiones fue desigual en los sexenios 1959-1964 y 1965-1971 : se dedicó preferentemente a la modernización de ciertos enclaves específicos de producción agrícola comercial mientras las áreas de escaso nivel de desarrollo se veían relegadas a una participación menor en dicha inversión.

b) Por regiones

A las cifras de inversión pública por entidades federativas se les aplicó el cálculo de las medidas de concentración sugerido por Theil^{6/} con base en la teoría de la información y al agruparse las entidades federativas por regiones excluyendo el Distrito Federal para los propósitos de este análisis, resulta que el fenómeno de la concentración de la inversión pública en este sector ha ido perdiendo importancia. En efecto, el índice de la concentración total, cuya unidad es el "bit",^{7/} alcanzó el valor de 0.711 en el período 1959-1964, el de 0.643 en el período siguiente, y el de 0.291 en 1971-1976. (Véase el cuadro 90.)

Los valores del índice equivalen a la concentración que se obtendría de distribuir la inversión pública uniformemente en el 61.1% de la superficie de labor, en el primer período; en el 63.8% de esa superficie, durante el segundo, y en el 81.8%, en el último. Otra interpretación equivalente del índice sería que el 38.9% de la superficie de labor no se hubiera beneficiado de la inversión pública durante el período 1959-1964; que no se hubiera beneficiado el 36.2% durante el siguiente, y que no hubiera recibido beneficio sólo el 18.2% en el último. Fue notable el avance que se logró, a este respecto, en el último período del análisis.

6/ H. Theil, Economics and Information Theory, Amsterdam, North Holland Publishing Company, 1967.

7/ El "bit" es la unidad binaria de información.

Cuadro 90

MEXICO: INVERSIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO. COMPONENTES
DE CONCENTRACIÓN

Período	Concentración					
	Total	%	Inter- regional	%	Intra- regional	%
1959-1964	0.710992	100.0	0.348300	49.0	0.362692	51.0
1965-1970	0.647928	100.0	0.368013	56.8	0.279915	43.2
1971-1976	0.290667	100.0	0.178082	61.3	0.112585	38.7
Promedio	0.549863	100.0	0.298132	54.2	0.251731	45.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos
de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En el período 1959-1964 el índice de concentración total se integró en un 49% por efectos de la concentración interregional y en un 51% en razón de la concentración intrarregional. Entre las regiones que concentraron la inversión sobresalió la región 1 que con el 9% de la superficie de labor recibió el 29.8% de la inversión; siguió la 7 que recibió el 9% de la inversión y contaba con el 14% de la superficie; la tercera fue la región 5, con el 6% de la superficie de labor y el 7.5% de la inversión. Las regiones restantes (2, 3, 4, 6 y 8) recibieron una proporción de la inversión pública inferior a la proporción de superficie de labor con que contaban. La más afectada por el fenómeno de la concentración interregional resultó la 4, adonde sólo se canalizó el 11.3% de la inversión cuando disponía del 18.8% de la superficie.

Por lo que respecta a las contribuciones a la concentración intrarregional destacaban las regiones 7, 1 y 6, la primera de las cuales aportó el 43.5% del valor del índice intrarregional por encontrarse allí el Estado de Chiapas al que se canalizó el 83.3% de la inversión destinada a esa región que sólo tenía el 32.2% de la superficie de labor de la misma. La región 1 contribuyó con el 29.9% del valor del índice en vista de que el 75% de la inversión dirigida a la región se ubicó en el Estado de Sinaloa, que contaba con el 41.1% de la superficie. La región 6 aportó el 10.6% del valor del índice.

En el período 1965-1970 el índice de concentración total disminuyó con respecto al período anterior, pero tal disminución debe atribuirse exclusivamente al descenso del índice de concentración intrarregional puesto que el de concentración interregional se incrementó en términos absolutos y, por consiguiente, en términos relativos. En efecto, la aportación del índice interregional al total llegó al 56.8% y la del índice intrarregional, al 43.2%.

Entre las regiones que concentraron la inversión volvió a destacar la 1, donde se invirtió el 27.5% del total y sólo se contaba con el 9.6% de la superficie, seguida por la región 2, con el 24.5% de la inversión y el 12.7% de la superficie, respectivamente. Las regiones

5 y 8 recibieron proporciones de inversión ligeramente superiores a las de superficie y las restantes (3, 4, 6 y 7) fueron atendidas con proporciones de inversión inferiores a las de superficie respectivas.

Las aportaciones más importantes al índice de concentración intraregional provinieron, una vez más, de las regiones 7 y 1, y fueron de 30.7% y 19.8%, respectivamente, ambas inferiores a las del período anterior.

En el último período del análisis, 1971-1976, el índice total revela una reducción apreciable al haberse situado en 0.291 "bits", cuando fueron 0.648 en el período inmediato anterior. A dicha reducción contribuyeron los dos componentes del índice no obstante lo cual el de concentración interregional siguió ganando participación relativa al haber aportado ahora el 61.3% del índice total y haber contribuido con el 38.7% al de concentración intraregional.

Las regiones 1, 2 y 5 recibieron, proporcionalmente, la inversión pública mayor. La primera, el 19.7% de la total, con el 9.6% de la superficie; la segunda, el 18.5% con el 12.7% de la superficie; la última el 10%, con el 6.2% de la misma. Las regiones 3, 4, 6, 7 y 8 recibieron una proyección de la inversión inferior a su proyección de superficie.

De las cifras anteriores se desprende que, a pesar de haberse avanzado en una distribución mejor de los recursos públicos destinados al sector agropecuario, el fenómeno de la concentración persistía y beneficiaba sistemáticamente a las regiones en las que predominaban los esquemas avanzados de la producción capitalista durante el período analizado. Esto último se aprecia mejor en el siguiente apartado.

c) Por estratos de desarrollo

Para precisar más el análisis de la concentración se aplicó la misma metodología a la agrupación de Estados por estratos de desarrollo.

Como los índices de concentración total son iguales a los de la concentración regional, se hará referencia a los componentes de concentración entre estratos y dentro de ellos.

El índice de concentración entre estratos alcanzó un valor de 0.264 "bits" en el período 1959-1964, con el que aportó el 37.1% del valor del índice de concentración total; en el período 1965-1970 el indicador entre estratos se elevó a 0.335 "bits" con lo cual su participación en el total subió a 51.7%; en el último período descendió el índice a 0.163 "bits" pero, sin embargo, volvió a influir en el total porque aportó el 56.2% a la concentración total.

La concentración dentro de los estratos perdió sistemáticamente significación en términos absolutos y su aportación a la concentración total pasó del 62.9% en el primer período al 43.3% en el segundo, para representar sólo el 43.0% en el último.

El estrato I, al que se le identifica como de agricultura capitalista avanzada, recibió en todos los períodos una proporción de inversión pública superior a la proporción de superficie de que disponía. En 1959-1964 fue el mayor beneficiario de la concentración; recibió el 29.8% de la inversión sólo con el 9% de la superficie. En el período siguiente el mismo recibió el 27.5% de la inversión pero su superficie representó el 9.6% del total, y en el último período recibió el 19.7%. Aunque en términos relativos disminuyó la corriente de recursos públicos a este estrato, siguió siendo el mayor beneficiario de los mismos.

La concentración de la inversión dentro de este mismo estrato disminuyó sistemáticamente durante los sexenios analizados al haber pasado el valor del índice correspondiente de 0.108 en el primero a 0.056 en el segundo y a 0.033 en el último. A pesar de ello, su contribución al índice de concentración dentro de los estratos fue del 24.1%, el 17.7% y el 26.1% en los períodos correspondientes.

Durante los dos primeros períodos el Estado de Sinaloa fue el mayor receptor de inversión pública dentro del estrato. En el segundo, la Baja California Norte resultaba ligeramente beneficiada para llegar a convertirse, durante el tercero, en el mayor beneficiario del estrato. El Estado de Sonora, cuya infraestructura había recibido un desarrollo importante en períodos anteriores a los que aquí se analizan, recibió proporcionalmente una inversión menor que la de sus compañeros de estrato en los tres períodos analizados.

/El segundo

El segundo estrato, considerado de agricultura capitalista intermedia, ocupó el segundo lugar como beneficiario de la inversión pública. Recibió durante los tres períodos montos de inversión en proporciones superiores a los de superficie; en el primero 7.6% del total invertido, con el 7.2% de la superficie; en el siguiente, 18.8% de la inversión con un 7.5% de la superficie total, y en el último período un 14.4% de la inversión. La distribución de los recursos dentro del estrato fue bastante uniforme por lo que su contribución al índice "dentro de estratos" fue reducida, 3.70% en promedio.

El lugar de mayor beneficiario "dentro del estrato" lo ocuparon alternadamente los tres miembros del mismo.

Al estrato de la agricultura capitalista combinada, se le dirigieron inversiones proporcionadas a las de superficie, inferiores en los dos primeros períodos y superiores en el tercero. La distribución interna, bastante uniforme, sólo contribuyó con el 4.1% del valor del índice "dentro de estratos".

En cualquier caso, destaca Aguascalientes que en los tres períodos recibió, proporcionalmente, una inversión mayor que las demás entidades del estrato. Nayarit resultó ser el Estado menos atendido con inversión dentro de este estrato en los dos primeros períodos; y en el tercero figuró entre los beneficiarios.

El cuarto estrato, de agricultura capitalista incipiente, fue el mayor afectado por la concentración. Se le dirigió, en todos los períodos, una proporción de inversión pública inferior a la que debería haberle correspondido por su superficie. En el último período fue el único estrato al que le ocurrió tal cosa. Además de esta situación de desventaja con respecto a los demás estratos, dentro del mismo se registró la mayor concentración observada "dentro de los estratos". Aunque ésta disminuyere en términos absolutos, su aportación al índice de concentración "dentro de estratos" fue del 45.1%, en promedio.

Durante el primer período, el Estado de Chiapas se colocó, de hecho, como el único beneficiario de la concentración, ya que de los

otros ocho Estados que forman el estrato sólo Durango recibió una proporción de inversión ligeramente superior a la de su superficie. En los demás, la inversión fue proporcionalmente menor.

En el segundo período, los beneficiarios dentro de este estrato fueron los Estados de Durango, Tabasco y Yucatán. En el tercero, Michoacán y Jalisco recibieron en proporción una inversión mayor que los demás, y cabe señalar que el Estado de Veracruz estuvo los tres sexenios en último lugar por lo que respecta a la asignación proporcional de la inversión en este estrato.

El último estrato, con predominio de la economía campesina, a pesar de haber recibido en los dos primeros períodos proporciones inferiores de inversión a las de superficie en él localizadas, fue objeto de atención creciente para los responsables de la asignación de la inversión que condujo en el último período a que la asignación superara ligeramente a la dotación de superficie. La mayor canalización de recursos a este estrato se hizo, sin embargo, en detrimento del inmediatamente superior y no de los de mayor desarrollo, beneficiarios tradicionales de la inversión.

La concentración dentro del estrato acusó una disminución de un período a otro, a pesar de lo cual su aportación al índice intraestratos fue de 24.4%, en promedio.

El Estado en el que aumentó más la inversión, dentro de este estrato, fue el Estado de México, seguido por el Estado de Hidalgo; en ambos casos se asignaron durante los tres períodos montos de inversión proporcionalmente superiores a los de superficie.

La información estadística correspondiente aparece en los cuadros 91 a 104.

Cuadro 91

MEXICO: INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO

(Porcentajes)^{a/}

Región	1959-1964	1965-1970	1971-1976
República Mexicana	38.9	36.2	18.2
Región 1	22.2	13.1	11.1
Región 2	2.8	12.0	6.0
Región 3	11.8	28.5	3.3
Región 4	15.0	10.6	8.5
Región 5	11.9	9.7	2.4
Región 6	19.0	12.2	6.7
Región 7	43.8	48.9	5.3
Región 8	9.4	14.6	21.4

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

a/ Hectáreas cultivadas que equivalen a las no beneficiadas por la inversión pública, por efecto de la concentración.

Cuadro 92

MEXICO: INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO. CONTRIBUCION
DE CADA REGION A LA CONCENTRACION INTERREGIONAL

(Bits) a/

Región	1959-1964	1965-1970	1971-1976	Promedio
<u>Total</u>	<u>0.3483</u>	<u>0.3680</u>	<u>0.1781</u>	<u>0.2981</u>
1	0.5128	0.4158	0.2028	0.3771
2	-0.0254	0.2326	0.1008	0.1027
3	-0.0570	-0.0289	-0.0195	-0.0351
4	-0.0832	-0.0795	-0.0093	-0.0573
5	0.0247	0.0190	0.0678	0.0372
6	-0.0785	-0.0644	-0.0287	-0.0572
7	0.0024	-0.1307	-0.1304	-0.0596
8	-0.0275	0.0041	-0.0054	-0.0096

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos
de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

a/ El "bit" es la unidad binaria de información.

Cuadro 93

MEXICO: INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO. CONTRIBUCION
DE CADA REGION A LA CONCENTRACION INTRARREGIONAL

(Porcentajes)^{a/}

Región	1959-1964	1965-1970	1971-1976	Promedio
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
1	29.7	19.8	29.6	26.4
2	1.4	16.2	14.7	10.8
3	3.3	14.1	3.9	7.1
4	7.3	6.8	20.8	11.6
5	3.8	3.9	3.1	3.6
6	10.6	5.0	10.1	8.6
7	43.5	30.7	6.8	27.0
8	0.4	3.5	11.1	5.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos
de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

a/ Las sumas pueden diferir por efecto del redondeo.

Cuadro 94

MEXICO: INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO. CONTRIBUCION
INTERNA POR REGIONES

(Bits)

Región	1959-1964	1965-1970	1971-1976	Promedio
1	0.3619	0.2023	0.1691	0.2444
2	0.0405	0.1848	0.0890	0.1048
3	0.1815	0.4833	0.0489	0.2379
4	0.2348	0.1610	0.1288	0.1749
5	0.1825	0.1464	0.0355	0.1215
6	0.3046	0.1879	0.0996	0.1974
7	0.8319	0.9644	0.0784	0.6249
8	0.1425	0.2269	0.3479	0.2391

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos
de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 95

MEXICO: INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO. COMPONENTES
DE CONCENTRACION

Período	Concentración					
	Total	%	Inter- regional	%	Intra- regional	%
1959-1964	0.710992	100.0	0.264073	37.1	0.646919	62.9
1965-1970	0.647928	100.0	0.334807	51.7	0.313121	48.3
1971-1976	0.290667	100.0	0.163235	56.2	0.127431	43.8
Promedio	0.549862	100.0	0.254038	46.2	0.295829	53.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos
de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 96

MEXICO: INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO

(Porcentajes)^{a/}

Estrato	1950-1964	1965-1970	1971-1976
República Mexicana	38.9	36.2	18.2
Estrato 1	22.2	13.1	11.1
Estrato 2	9.1	7.6	1.3
Estrato 3	9.1	10.8	6.2
Estrato 4	36.1	33.0	9.7
Estrato 5	26.4	19.9	9.6

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

a/ Hectáreas cultivadas que equivalen a las no beneficiadas por la inversión pública, por efecto de la concentración.

Cuadro 97

MEXICO: INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO. CONTRIBUCION
DE CADA ESTRATO A LA CONCENTRACION INTERESTRATOS

(Bits)

Estrato	1959-1964	1965-1970	1971-1976	Promedio
<u>Total</u>	<u>0.2641</u>	<u>0.3348</u>	<u>0.1632</u>	<u>0.2540</u>
1	0.5128	0.4158	0.2028	0.3771
2	0.0049	0.2487	0.1360	0.1299
3	-0.0270	-0.0085	0.0274	-0.0027
4	-0.0777	-0.2034	-0.2114	-0.1642
5	-0.1489	-0.1178	0.0084	-0.0861

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos
de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 98

MEXICO: INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO. CONTRIBUCION
DE CADA ESTRATO A LA CONCENTRACION INTERESTRATOS

(Porcentajes)^{a/}

Estrato	1959-1964	1965-1970	1971-1976	Promedio
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
1	24.1	17.7	26.1	22.6
2	2.3	6.8	2.1	3.7
3	1.8	3.7	6.7	4.1
4	49.1	53.8	32.5	45.1
5	22.7	18.0	32.6	24.4

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos
de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

a/ Las sumas pueden diferir por efecto del redondeo.

Cuadro 99

MEXICO: INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO. CONCENTRACION
INTERNA POR ESTRATOS

Estrato	1959-1964	1965-1970	1971-1976	Promedio
1	0.1077	0.0555	0.0332	0.0655
2	0.0103	0.0213	0.0027	0.0114
3	0.0080	0.0115	0.0086	0.0094
4	0.2195	0.1634	0.0414	0.1431
5	0.1014	0.0563	0.0416	0.0664

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos
de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 100

MEXICO: INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO. CONTRIBUCION
DE CADA ESTADO A LA CONCENTRACION DENTRO DEL ESTRATO I
(AGRICULTURA CAPITALISTA AVANZADA)

Estado	1959-1964	1965-1970	1971-1976
Baja California Norte	-0.0786	0.0331	0.3537
Baja California Sur	0.0114	0.0104	-0.0644
Sinaloa	0.6505	0.3730	-0.1691
Sonora	-0.1985	-0.1935	-0.0799

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos
de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Quadro 101

MEXICO: INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO. CONTRIBUCION
DE CADA ESTADO A LA CONCENTRACION DENTRO DEL ESTRATO II
(AGRICULTURA CAPITALISTA AVANZADA)

(Bits)

Estado	1959-1964	1965-1970	1971-1976
Coahuila	-0.1915	0.2799	-0.0848
Colima	0.2238	-0.0559	0.0215
Tamaulipas	0.1046	-0.1105	0.0817

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de
Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Quadro 102

MEXICO: INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO. CONTRIBUCION
DE CADA ESTADO A LA CONCENTRACION DENTRO DEL ESTRATO I-II
(AGRICULTURA CAPITALISTA COMBINADA)

(Bits)

Estado	1959-1964	1965-1970	1971-1976
Aguascalientes	0.0874	0.1030	0.1311
Chihuahua	0.1750	0.1996	-0.1890
Morelos	-0.0067	-0.0084	0.1041
Nayarit	-0.1180	-0.1302	0.0458

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de
Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro 103

MEXICO: INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO. CONTRIBUCION
DE CADA ESTADO A LA CONCENTRACION DENTRO DEL ESTRATO IV
(AGRICULTURA CAPITALISTA INCIPIENTE)

(Bits)

Estado	1953-1964	1965-1970	1971-1976
Chiapas	0.9486	-0.0876	-0.0873
Durango	0.0041	0.3018	0.0561
Guanaajuato	-0.0516	-0.0089	-0.0146
Jalisco	-0.0770	-0.0554	0.0860
Michoacán	-0.0110	0.1095	0.1440
Nuevo León	-0.0125	0.0231	0.0556
Tabasco	-0.0095	0.2499	0.0067
Veracruz	-0.1038	-0.1030	-0.0962
Yucatán	-0.0408	0.1490	-0.0025

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de
Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Quadro 104

MEXICO: INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO. CONTRIBUCION
DE CADA ESTADO A LA CONCENTRACION DENTRO DEL ESTRATO V
(ECONOMIA CAMPESINA DOMINANTE)

(Bits)

Estado	1959-1964	1965-1970	1971-1976
Campeche	-0.0235	-0.0226	0.0009
Guerrero	-0.0544	0.1385	-0.0191
Hidalgo	0.0308	0.0828	0.0235
México	0.3608	0.0836	0.1790
Oaxaca	0.2797	-0.0692	-0.0401
Puebla	-0.0483	-0.0714	-0.0697
Querétaro	-0.0103	0.2834	0.0365
Quintana Roo	-0.0139	0.0233	0.0636
San Luis Potosí	-0.0450	-0.0580	0.0237
Tlaxcala	0.0050	-0.0080	0.0123
Zacatecas	-0.0336	-0.0629	-0.0654

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de
Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

V. CONCLUSIONES

A partir de la década de 1940, la participación estatal en la economía se vinculó con la adopción de una estrategia desarrollista-estabilizadora, condicionada por los efectos de la posguerra en el exterior y estimulada por las contrarreformas poscardenistas en lo interno. Se trataba esencialmente de fomentar el crecimiento industrial acelerado y la sustitución de importaciones. En el sector agrícola se consideraba necesaria la intervención creciente del Estado para acelerar la construcción de una infraestructura sólida referida principalmente a las grandes obras de irrigación.

Al período 1959-1970 correspondió una etapa en la que la participación del gasto destinado a la agricultura se encontró en franco proceso de disminución.

Esta tendencia general se revirtió en el período 1971-1976, cuando se hizo un vigoroso intento de aumentar la proporción del gasto público destinado a la agricultura.

El gasto sectorial agrícola presupuestado, que constituyó el 11.5% del gasto público total durante el sexenio 1959-1964 se redujo relativamente durante el sexenio siguiente para constituir sólo el 4.9% del total. En el sexenio 1971-1976 su participación volvió a crecer hasta alcanzar un promedio de 8.5%.

Durante el primer sexenio analizado, el gasto agrícola funcional constituyó la quinta prioridad del presupuesto original a continuación de las funciones de 1) Comunicaciones y Transportes; 2) Educación pública; 3) Administración y defensa, y 4) Salubridad y asistencia social, por orden decreciente del monto respectivo.

/El gasto

El gasto presupuestado para la función Industria y Comercio que ocupó el séptimo lugar en el período aludido (al oscilar su participación entre el 6% y el 9%), se incrementó enormemente al comenzar el período inmediato posterior con la incorporación de nuevos organismos y empresas al control presupuestal; llegó a absorber el 36% del gasto total en 1968 y la función se mantuvo en primer lugar todos los años a partir de 1965 (tanto en el gasto presupuestado como en el realmente ejercido).

La jerarquía del gasto presupuestado por funciones asumió durante el período 1964-1970 el siguiente orden: 1) Industria y comercio; 2) Salubridad y asistencia; 3) Comunicaciones y transportes; 4) Educación pública; 5) Deuda pública, y 6) Administración y defensa. Hasta el séptimo lugar no figuró el funcional agrícola.

En el período siguiente se cambió el orden de prioridades del gasto público presupuestado como sigue: 1) Industria y comercio; 2) Salubridad y seguridad social; 3) Deuda pública 4) Administración y defensa, y 5) a partir de 1975, Funcional agrícola (al comenzar el sexenio ocupaban ese lugar Comunicaciones y transportes). En el mismo sexenio se registró también un incremento extraordinario de la participación relativa de la función "fomento ganadero y forestal".

Estas variaciones porcentuales del gasto presupuestal se registran con más nitidez en el gasto ejercido.

En el primer sexenio, el ejercicio del gasto agrícola (3.6%) quedó muy por debajo del originalmente presupuestado, clara indicación de que la tendencia en favor de la industrialización acelerada del país se imponía a pesar de los propósitos del sexenio 1959-1964 de otorgar proporciones más considerables del gasto público al funcional agrícola. Entre 1965 y 1970 la misma tendencia se agudizó ejerciéndose solamente el 3.7% del gasto público total en la agricultura. Solamente en el período 1971-1976 se comprueba un mayor ejercicio relativo del gasto agrícola con relación al presupuestado (8.9%).

El orden de prioridades sectoriales también experimentó modificaciones entre las que destacarían que la función Comunicaciones y Transportes (que ocupaba el primer lugar en el gasto presupuestado entre

1959-1964) bajó al quinto lugar en el ejercicio real; el funcional agrícola también descendió del quinto lugar (donde estaba presupuestado) al séptimo, según se desprende del análisis de la Cuenta pública. Las funciones de la Deuda pública y de Industria y comercio pasaron a ocupar, entonces, el primero y segundo lugares, respectivamente. En los sexenios subsiguientes, las jerarquías establecidas en el presupuesto, habrían de reflejarse con mayor aproximación en la estructura del gasto ejercido.

Por lo que se refiere al ejercicio del gasto sectorial agrícola, la mayor proporción se canalizó en todos los casos a las obras hidráulicas. Hasta 1971 correspondió a dicho gasto sostenidamente, cerca del 65% del agrícola total.

De esta manera, correspondió a la Secretaría de Recursos Hidráulicos el liderazgo en materia presupuestal hasta 1972, momento en el que decaía su participación mientras los organismos descentralizados y las empresas paraestatales se consolidaban como los principales destinos de la asignación del gasto público.

Durante el sexenio 1959-1964 se incorporaron al régimen de riego 364 600 hectáreas con la construcción de 38 presas de almacenamiento con una capacidad de 18 600 millones de metros cúbicos.^{1/} El último año del período (1964) constituyó el de mayor ejercicio relativo para la SRH (72.4%) y también el del mayor gasto funcional canalizado al riego (74.9%). La inversión en obras hidráulicas "es 52% mayor que en 1963 y casi tres veces superior a la de 1958". En materia de reparto agrario, durante los años 1959-1963 se concedieron, por medio de resoluciones presidenciales firmadas, 16 004 170 hectáreas a ejidatarios, se restituyeron 2 269 103 hectáreas a comunidades indígenas y se expidieron 119 801 certificados de derechos agrarios.

De los tres sexenios considerados, el DAAC recibió el mayor presupuesto relativo durante el período 1959-1964 (5.5% del gasto sectorial presupuestado y 6.6% del sectorial ejercido), mientras en los sexenios

^{1/} Estos datos y los que siguen corresponden al Informe del Presidente Adolfo López Mateos del 1 de septiembre de 1964.

siguientes bajaban esas proporciones al 4.3% y al 3.1% en el presupuestado y al 3.4% y al 2.8% en el ejercido, respectivamente. Análogamente a la función Colonización y Reparto Agrario correspondieron las participaciones porcentuales más altas del gasto funcional agrícola en comparación con las de los sexenios subsiguientes.

Durante este período el incremento del producto agropecuario del país alcanzó una tasa cercana al 6% anual, duplicando la tasa del crecimiento demográfico que para ese período era del 3.1% anual.

En general, el gasto corriente constituyó el 35.6% del gasto sectorial ejercido, y el gasto de inversión, el 64.4%, durante todo el sexenio. Dicha proporción alcanzó su máximo en 1964, cuando se destinó el 72.3% al gasto de inversión, composición del gasto que se modificó históricamente, puesto que al terminar el período 1965-1970, el gasto corriente ocupaba en 1969 y 1970 el 53.8% y el 55.0%, respectivamente. Durante el período siguiente, la inversión sólo superó al gasto sectorial agrícola corriente en 1972.

En el sexenio 1964-1970, el gasto de inversión se incrementó un 21% y se vio superado definitivamente por el gasto corriente (que aumentó esos seis años a un 77.7%). La desproporción se multiplicó en el sexenio 1971-1976, confirmando la hipótesis de que las inversiones productivas en la agricultura costaban cada vez más en términos de gasto corriente.

La proporción entre el gasto corriente y el de inversión siguió variando según las dependencias, de acuerdo con sus funciones y con la política del Estado. De esta manera, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que fue la principal entidad encargada de llevar a cabo obras de inversión en el campo mexicano, destinó a ese objetivo el 91% de su gasto ejercido en todo el período. (Véase nuevamente el cuadro A.)

En cambio, en el DAAC-Secretaría de la Reforma Agraria predominó el gasto corriente, que representó el 93.4% del total ejercido en los 18 años. En "otros ramos" se ejerció un monto cada vez mayor del cual se destinó el 80.8% al gasto corriente y el 19.2% a gastos de inversión.

/La Secretaría

La Secretaría de Agricultura y Ganadería aunque no presentó un desequilibrio excesivo en la composición resultante, (56.4% para gasto de inversión y 43.6% para gasto corriente) tendió históricamente a incrementar la proporción destinada a la inversión.

Durante el sexenio 1964-1970 se invirtieron 11 900 millones de pesos corrientes con el programa de riego,^{2/} concluyéndose 107 presas de almacenamiento con capacidad para 23 945 millones de metros cúbicos.

Desde su primer informe de gobierno, el Presidente Díaz Ordaz proclamaba la necesidad de un cambio de estrategia en el desarrollo rural:

"Debemos superar para siempre los usos tradicionales. El México moderno, el México que demanda la voluntad revolucionaria, no puede alcanzarse si empleamos los medios coloniales para hacer producir nuestros campos. Y es tanto más urgente la renovación de los métodos de cultivo, cuanto que el 55% de la población activa del país se dedica a labores de campo".

"Para contrarrestar el efecto nocivo de probables excedentes de maíz, se procurará estimular su aprovechamiento industrial. Estamos luchando por reducir las áreas maiceras para dedicarlas a cultivos más remuneradores."^{3/}

El cambio de estrategia no correspondía sólo, sin embargo, a una coyuntura determinada, puesto que se especificaba sin lugar a dudas una política agrícola en función de ventajas comparativas: "Ningún país es autosuficiente. Por eso es preferible importar granos y ahorrarle al país muchos millones de pesos... Desde ahora cabe anticipar que seguiremos esa política, renunciando a la satisfacción de anunciar que no compramos granos en el extranjero, si esto llegase a ser necesario."^{4/}

En la política adoptada, por consiguiente, la importancia relativa del gasto sectorial agrícola decreció en relación al resto de los sectores.

El gasto agrícola relativo se redujo del 8.6% al 3.7%, entre otras razones por la incorporación de organismos y empresas no agrícolas al control presupuestal que se efectuó a partir de 1965.

^{2/} Díaz Ordaz, Informe Presidencial del 1 de septiembre de 1970.

^{3/} Díaz Ordaz, Informe Presidencial del 1 de septiembre de 1965.

^{4/} Ibid.

No obstante, la producción agropecuaria experimentó cierto incremento durante el sexenio, que se fue frenando hasta convertirse en una abierta crisis que se manifestó en el ciclo agrícola de 1968/1969 que obligó al país a importar productos agrícolas básicos, maíz entre otros. En cualquier caso, el valor de la cosecha se incrementó a consecuencia del proceso de sustitución de cultivos. El valor de la cosecha fue en 1964 de 26 237 millones de pesos y en 1970 subió a 34 197 millones (corrientes), hecho que se debió a innovaciones tecnológicas a las que se dio el nombre de "revolución verde". Se fomentó el uso de fertilizantes y se auspició la mecanización en las áreas prósperas por lo que el consumo de los primeros se incrementó un 70%, iniciándose al mismo tiempo exportaciones de ellos a Centroamérica.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal concedió a lo largo del período financiamientos cada vez mayores, llegando en 1970 a los 8 146 millones de pesos (tasa anual de crecimiento del 19.9%).

Se invirtieron 11 900 millones de pesos en la construcción de 107 presas con capacidad para 23 945 millones de metros cúbicos de almacenamiento.

El ejercicio real del presupuesto funcional evidenció que más del 60% se utilizó para la función riego, el 28.9% para el fomento agrícola, y el 4.6% para colonización y reparto agrario.

Al comprobar el fracaso del ciclo agrícola de 1969, insistía el Presidente Díaz Ordaz en la conveniencia de la política basada en la sustitución del maíz por cultivos remuneradores: "El desastroso ciclo agrícola de 1969, uno de los peores que haya sufrido el país, nos obligó a importar algunos productos agrícolas, principalmente maíz, de los que resultamos deficitarios. Seguimos creyendo que es preferible importar siempre que sea indispensable, en vez de mantener una excesiva reserva que, por muchos conceptos, resulta gravemente antieconómica."^{5/}

Poco tiempo se necesitó en el sexenio 1970-1976 para comprobarse que lo que parecía una crisis coyuntural en materia de comercio exterior agropecuario, era en realidad una crisis estructural que obligaba a desviar montos crecientes del erario público para subsidiar costosas importaciones de granos básicos.

5/ Gustavo Díaz Ordaz, Informe Presidencial, 1 de septiembre de 1970.

A partir de 1972 se produjeron cambios importantes en los montos y en la estructura del gasto público en la agricultura, pero no lograron neutralizar el desenlace de la crisis que se fue agravando durante todo el sexenio; sus síntomas más importantes fueron la disminución del crecimiento del producto agrícola (que se mantuvo por debajo del ritmo del crecimiento demográfico), el deterioro del nivel de vida en el medio rural motivado por un incremento del desempleo y el subempleo en el campo, la reducción del superávit de la balanza comercial del sector, etc.

A lo largo de este período se manifestó más interés en ayudar a los campesinos marginados, asignando un mayor gasto a programas dirigidos a ellos. Pero los resultados en cuanto al incremento de la producción fueron escasos.

Durante el sexenio 1964-1970 se instalaron 351 empresas agroindustriales que habrían de generar una producción anual de 1 480 millones de pesos y de dar trabajo a 20 161 ejidatarios.

En materia de planeación se creó la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario. Se fusionó la Banca Oficial Agropecuaria para evitar duplicaciones y para conceder con más lógica y justicia los créditos, culminando el proceso con la expedición de la Ley General de Crédito Rural.

Los créditos que se canalizaron al agro durante el sexenio alcanzaron un total cercano a los 90 000 millones de pesos.

En 1972 se produjo un cambio radical en la asignación del gasto público. Por primera vez en el período estudiado se dio más importancia al fomento agrícola que al riego, tendencia que después se mantuvo produciendo el efecto de tijera que se observa en los gráficos 20 y 21.

No obstante, como ya se hizo notar, el gasto presupuestado y el ejercido por la Secretaría de Recursos Hidráulicos en este último sexenio continuó en ascenso constante en términos absolutos y en forma sostenida.

El gasto agrícola que se canalizaba a través de "otros ramos" creció sin embargo hasta tal punto que llegó a absorber más del 62% del total

sectorial ejercido en dicho sexenio. La creación de instituciones y organismos para atender problemas coyunturales y emergentes se fue convirtiendo en una medida cada vez más recurrente dando lugar a duplicaciones y a políticas contradictorias. Hubo un momento en el que un total de 367 organismos y empresas del Estado se dedicaban a fines de 1976 a instrumentar el gasto agropecuario.

Con base en la distribución de los recursos presupuestales se pueden definir dos tipos de estrategia que corresponderían a un concepto unimodal y a uno bimodal. El fortalecimiento de un subsector de grandes unidades, a partir de la concentración intrasectorial y regional de los recursos, se ha definido como estrategia bimodal, mientras la innovación gradual de técnicas adaptadas a los requerimientos de un estrato intermedio de productores, para conseguir una difusión más amplia, ha sido considerada la base de la estrategia de desarrollo unimodal. Otro aspecto característico de esta estrategia unimodal sería la búsqueda de una secuencia de innovaciones altamente divisibles para su adopción eficiente por parte de los agricultores en pequeña escala. En cambio, el impulso a la mecanización en polos relativamente más desarrollados buscando la maximización de los rendimientos del trabajo, correspondería a la estrategia bimodal.

Las innovaciones periódicas y definitivas, que aumentan el rendimiento del recurso tierra, constituirán el principal interés de la estrategia unimodal, mientras la bimodal pondrá el acento en el aumento de la productividad del recurso humano. Como resultado de ello, la estrategia bimodal da lugar a una mayor concentración en el patrón de distribución del ingreso y margina del desarrollo a la mayor parte de los productores campesinos que no pueden, a partir de su nivel de autosuficiencia, lograr la acumulación necesaria para tener acceso a la mecanización y a la alta utilización de insumos.

Del análisis del gasto público canalizado al sector agrícola entre 1959 y 1976 se puede deducir que el desarrollo de la agricultura en México ha adoptado una estrategia de desarrollo bimodal cuyo principal efecto ha sido la polarización socioeconómica. Por un lado, son pocas

las unidades de alto grado de desarrollo y, por otro, son muchas las unidades campesinas cuyo desarrollo se ve históricamente estancado. Paralelamente al auge en enclaves beneficiados por la inversión pública, se ha ido produciendo el deterioro económico y social de grandes masas campesinas que se ven ignoradas por la política del gasto público en la agricultura. El incremento del gasto asociado al fomento agrícola en las zonas más necesitadas que se ha producido en los últimos años, ha resultado, sin embargo, insuficiente para atender los desequilibrios y las desigualdades en los niveles de producción y consumo entre esas áreas y las beneficiadas por el riego.

Contribuye a ratificar esta caracterización el análisis de la inversión pública en la agricultura a partir de su concentración regional y por estratos de desarrollo.

El análisis por estratos de desarrollo revela una tendencia a favorecer el desarrollo de determinadas áreas y a limitar el crecimiento de otras, estrategia política que se hace más patente en los primeros dos sexenios porque en el último (1971-1976) se hacen algunos intentos para modificar la relación.

La administración 1959-1964 (como la de 1965-1970) se caracterizaría por grandes contrastes en lo que respecta a la inversión agrícola. En el estrato I, correspondiente a la agricultura capitalista avanzada, por ejemplo, se invirtió durante ese sexenio el 29.2% del total de la inversión agrícola, cuando su superficie de labor, de poco más de 2 millones de hectáreas, apenas llegaba al 9.0% del total de la superficie cultivada.^{6/}

En cambio el estrato V, que constituía el 35.8% de la superficie total cultivable, con 8.6 millones de hectáreas,^{7/} sólo recibía el 22.5% de la inversión.

En el sexenio 1965-1970, al estrato I se le asignó el 26.3% de la inversión realizada cuando sólo ocupaba el 9.4% de la superficie de labor, como se ha dicho repetidamente. A los estratos de más bajo nivel (IV y V), sin embargo, se les otorgó el 27.9% y el 16.9%,

^{6/} Datos del Censo Agrícola de 1960 y de la inversión autorizada para cada año.

^{7/} Ibid.

/respectivamente,

respectivamente, de la inversión agrícola total, a pesar de que juntos abarcaban el 75.9% de la totalidad de la superficie cultivable.^{8/}

En el último sexenio (1971-1976) se modificó la estructura de la inversión agrícola por el interés que se concedió a los estratos de menor nivel. Los estratos IV y V, que representaban conjuntamente el 75.9% de la superficie total cultivable,^{9/} recibieron el 45.7% de la inversión agrícola mientras, por otro lado, la inversión en los estratos I y II bajaba relativamente del 26.3% y el 18.0% en el período 1965-1970, al 15.8% y el 11.6%, respectivamente, en este último sexenio.

Del análisis de la inversión agrícola por estratos de desarrollo se desprende pues la evidente estrategia política de las dos primeras administraciones (1959-1964 y 1965-1970), (en el sentido de orientar la mayor parte de los recursos a las áreas comerciales con un nivel de desarrollo capitalista más elevado) que además de inspirarse en el modelo de desarrollo estabilizador ya mencionado, implicaba una política de ventajas comparativas en el cultivo de productos agrícolas. Fue una política que tendió a favorecer la producción de artículos comerciales de exportación --en ciertos enclaves agrícolas relacionados con el comercio exterior-- cuyos precios internacionales resultaban redituables, y a importar los granos de consumo interno cuyos precios eran relativamente menores. Este concepto de las ventajas comparativas relacionadas con el modelo de desarrollo estabilizador, condujo al país a la crisis agrícola de la pérdida de autosuficiencia en alimentos en la que todavía se encuentra. La dotación de recursos y de infraestructura a los estratos de desarrollo agrícola más elevados forma parte de la política señalada.

El caso de la inversión pública por regiones es muy similar al análisis hecho por estratos. Las regiones más desarrolladas, en términos de capitalismo, han sido las receptoras de los mayores beneficios de la inversión agrícola.

8/ Ibid.

9/ Censo Agrícola de 1970.

Se ha fomentado, por lo tanto, la modernización de los enclaves regionales dedicados a la producción agrícola comercial, mientras las áreas de menor desarrollo se han visto relegadas a un grado menor de participación en la asignación de las inversiones públicas dirigidas a la agricultura.

