

LA REVOLUCION MEXICANA

Gasto federal y cambio social

JAMES W. WILKIE



LA REVOLUCIÓN MEXICANA. GASTO FEDERAL Y CAMBIO SOCIAL



La Revolución Mexicana de 1910 y los regímenes que de ella han emanado son el objeto de este estudio de James W. Wilkie, que interroga la conflictiva y siempre cambiante correspondencia entre la ideología y la acción, en cuanto a las decisiones presupuestarias del gobierno y la aplicación de esos gastos al conjunto de fines que aquel movimiento político planteó: eliminación de la pobreza, del analfabetismo y de la desnutrición. Esos objetivos son revisados por Wilkie, a lo largo de la etapa posrevolucionaria, en confrontación continua con un Índice de Pobreza que él mismo elaboró. Historia, economía, geografía y política se confunden inextricablemente en esta obra reveladora; no son menos importantes los cuadros a partir de los cuales Wilkie hace sus comprobaciones, que el trasfondo histórico —donde aquéllas se forman— y sus episodios ideológicos.

James W. Wilkie es profesor de Historia en la Universidad de California (Los Ángeles) y director del *Statistical Abstract of Latin America*. Este libro sobre la Revolución Mexicana obtuvo el Premio Bolton: lo mereció por ser el mejor texto publicado sobre historia latinoamericana durante el año de 1968.



SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA

LA REVOLUCIÓN MEXICANA (1910-1976)

Gasto federal y cambio social

Traducción de
JORGE E. MONZÓN

JAMES W. WILKIE

LA REVOLUCIÓN MEXICANA
(1910-1976)

Gasto federal y cambio social



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición en inglés,	1967
Segunda edición en inglés, corregida,	1970
Primera edición en español, de la segunda en inglés,	1978
Primera reimpresión,	1987

Título original:

The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910

© 1967, 1970, By the Regents of the University of California

Publicado por University of California Press, Berkeley y Los Angeles

D. R. © 1978, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

D. R. © 1987, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, S. A. de C. V.

Av. de la Universidad, 975; 03100 México, D. F.

ISBN 968-16-0223-4

Impreso en México

DEDICATORIA

Dedico este libro a mis padres, LUCILE y WALDO WILKIE, quienes han estudiado español, recorrido México, y personalmente han patrocinado a su manera los estudios latinoamericanos durante los últimos doce años.

ÍNDICE GENERAL

Prefacio a la primera edición en español	9
Prefacio a la segunda edición en inglés	13
Prólogo a la primera edición en inglés	15
Reconocimientos	19
Prefacio a la primera edición en inglés	21

Primera Parte

EL PRESUPUESTO FEDERAL

I. Problema y método	35
El problema	35
El método	43
II. Un resumen de políticas comparadas de los presupuestos presi- denciales	63
Un resumen cuantitativo desde 1910	63
Cuatro periodos ideológicos	71
III. El contexto político de la política presupuestaria	74
Ideología de la revolución política	75
Ideología de la revolución política pacífica	90
IV. Surgimiento del Estado activo	99
Transición: 1930-1933	99
La ideología de la revolución social	103
Ideología de la revolución económica	114
La ideología de la revolución equilibrada	122
V. Gastos administrativos	130
Asignación para el ramo militar	133
El pago de la deuda pública	139
Gastos de la Secretaría de Hacienda	148
Pensiones	148
Gastos administrativos menores	153
VI. Gastos en la economía	161
Agricultura y riego	163
El crédito agrícola	170

Comunicaciones y Obras Públicas	176
Las inversiones	180
Gastos económicos no clasificados	182
Gastos económicos menores	184
VII. Gastos en pro de lo social	189
La educación	192
Salubridad, bienestar y asistencia pública	197
Gastos para agua potable y alcantarillado de desagües	200
La creación de un Departamento de Trabajo	201
Asuntos indígenas	203
Gastos sociales no clasificados	205
<i>Segunda Parte</i>	
EL CAMBIO SOCIAL	
VIII. Análisis indirecto del cambio social	211
Resultados de las elecciones presidenciales	211
El derecho de huelga	214
La distribución de tierras	220
La modernización de la economía	227
Cambios de clase social	233
IX. Un índice de pobreza	235
Una definición de la pobreza	235
El analfabetismo	238
Lengua indígena	238
El México rural	248
La población descalza	254
La población que usa guaraches	256
Regímenes alimentarios deficientes	258
Población sin drenaje y alcantarillado	262
Índice y nivel de la pobreza regional	264
Visión tradicional del México regional	277
X. Política federal y cambio social	280
Análisis de los desembolsos y del cambio social	280
Disminución del índice de pobreza	291
El cambio económico	295
Comparación entre los cambios social y económico	296
Acción presupuestaria del gobierno en pro del cambio social	301
Conclusión	309

EPÍLOGOS

I: México desde 1963	321
Introducción	321
¿La revolución de nuevo en crisis?	326
El contexto de la planificación presupuestaria	342
Gastos federales bajo ALM, GDO, LEA	353
Liderazgo y la política presupuestaria	361
El índice de pobreza de México	368
La política de la revolución oficial: el pasado, los setentas y adelante	393
Conclusión	436
II: Recentralización: el dilema presupuestario en el desarrollo económico de México, Bolivia y Costa Rica	440
1. La descentralización	441
2. Estudio de casos selectos	443
3. El análisis funcional	449
4. México	451
5. Bolivia	462
6. Costa Rica	470
7. Problemas de gobierno	479
8. Controles presupuestarios	483
9. Recentralización	485
10. Conclusiones	494

APÉNDICES

A. El sistema de clasificación funcional del gobierno mexicano	500
B. Fuentes de los presupuestos anuales de México	502
C. Fechas de los periodos presidenciales desde 1910	504
D. Clave para los cambios de categoría en el presupuesto mexicano	505
E. Gastos militares en pesos no deflacionados	506
F. Fuente de las entradas federales en términos de porcentaje para años seleccionados, 1868-1976	507
G. Comparación de huelgas y huelguistas en Estados Unidos y México, 1927-1961	508
H. Índice alternativo de pobreza, 1930-1960	509
I. Índice de pobreza y nivel analizado por regiones del censo (geoeconómicas)	511
J. Inversiones nacionales brutas en años seleccionados, 1940-1975	512
K. Población de México por censo, 1910-1970	513
L. Asignaciones presupuestarias para caminos, en porcentaje, 1925-1963	515
M. Producto nacional y precios, 1899-1976	517

N. Recaudo impuesto sobre la renta realizada por estados, 1961-1970	523
O. Organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal: gastos ejercidos en 1972 y 1973	525
P. Análisis consolidado de gastos ejercidos del gobierno mexicano desde 1965	527
Q. Prioridades en inversiones de capital del sector público de México, 1925-1976	528
R. Inversión pública realizada, 1971-1974, por entidad federativa	530
S. Inversión pública <i>per capita</i> por estados según periodo presidencial, 1959-1974	534
T. Monto e impacto de inversiones acumulativas directas de EUA en México, 1897-1970	537
U. Nacional Financiera: Financiamiento total canalizado, por ramas económicas, 1934-1973	538
V. Gastos descentralizados proyectados y ejecutados desde 1940, en pesos de 1950	540
W. Alfabetismo de la población mexicana de 10 años o más de acuerdo con los censos de población de 1921, 1930, 1940, 1960 y 1970	541
X. Distribución del ingreso familiar en México, 1950, 1958, 1963, 1969	542
Y. Nivel de pobreza por regiones geosociales	543
Z. Porcentajes obtenidos por el partido oficial de la revolución en sus triunfos en las elecciones presidenciales, 1917-1976	544
<i>Ensayo bibliográfico</i>	546
<i>Bibliografía breve</i>	551
ÍNDICE DE PERSONAS	559

PREFACIO A LA PRIMERA EDICIÓN EN ESPAÑOL

HAN transcurrido diez años desde que terminé la Introducción a la primera edición de este libro, que salió a la luz en 1967. Aunque fue gran satisfacción para mí ver cómo había sido acogido, ya que para el año de 1969, cuando escribí el Prólogo a la segunda edición en San José de Costa Rica, grande fue mi sorpresa al ver que no provocaba la controversia que yo había esperado. No obstante, durante seis años a contar de la fecha en que escribí el Prólogo a la segunda edición, se han publicado varias críticas, con lo cual se cumple lo que preví desde un principio.¹

Como he dado respuesta a esas críticas en otras publicaciones² (la más reciente podrá verse en la última edición de *Latin American Research Review*),³ baste decir aquí que, de acuerdo con mi punto de vista, el contenido del libro sigue en pie,⁴ aunque se le han agregado dos epílogos: el Epílogo I, que da cuenta de hechos que después tuvieron lugar en la economía político-social de México, y el Epílogo II, en el cual se coloca la política presupuestaria de México en una perspectiva comparativa en la América Latina, donde la lucha por la centralización del gobierno en países como México, Bolivia y Costa Rica se ha convertido en el mayor anhelo durante los últimos 25 años. A mí me habría gustado incluir el Índice de Pobreza de México en una perspectiva comparativa con el de la América Latina; pero, siento tener que decirlo, en el resto de la América Latina no existe país que pueda competir con el alcance de México en sus estadísticas sociales de importancia, ni con su

¹ Por ejemplo, véase Thomas H. Skidmore y Peter H. Smith, "Notes on Quantitative History: Federal Expenditure and Social Change Since 1910", *Latin American Research Review* 5:1 (1970), 71-85; David Barkin, "Public Expenditures and Social Change in Mexico", *Journal of Latin American Studies* (London) 4:1 (1972) 105-112; Felix C. Boni y Mitchell A. Seligson, "Applying Quantitative Techniques to Quantitative History: Poverty and Federal Expenditures in Mexico", *Latin American Research Review* 7:2 (1973) 105-110; Kenneth M. Coleman y John Wanat, "On Measuring Presidential Ideology Through Budgets: A Reappraisal of the Wilkie Approach", *Latin American Research Review* 10:1 (1975), 77-88.

² Véase mi respuesta a Skidmore y Smith: "On Methodology and the Use of Historical Statistics", *Latin American Research Review* 5:1 (1970) 89-106; y comentarios sobre Barkin en mi libro *Statistics and National Policy* (Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1974), 12-14, citado en el Epílogo I, más adelante, en donde me refiero también a las críticas de Coleman y Wanat.

³ Véase mi respuesta a Boni y Seligson: "On Quantitative History: The Poverty Index for Mexico", *Latin American Research Review* 10:1 (1975) 63-75.

⁴ En algunos casos hay rectificaciones de datos como, por ejemplo, para 1910 en los cuadros 9-4, 9-9 a 9-11, 9-14 y revisión general de datos en el cuadro 8-8.

funcionamiento eficiente al levantar un censo periódicamente. Por todo lo anterior, estimo que México podrá servir de modelo en la adquisición de los datos que necesitan los investigadores para medir los cambios sociales que han ocurrido, modelo que tanto otros países de la América Latina como los Estados Unidos harían bien en emular.

Entonces, con objeto de incluir unas revisiones y poner al día este volumen con los años de la década de 1970 (1970 es el año en que se levantó el último censo cuyos datos ya han sido publicados y último año del cual logré adquirir todos los detalles de los gastos realizados), he escrito el Epílogo I, que trata de "México desde 1963", y el Epílogo II, sobre "La recentralización: el dilema presupuestario en el desarrollo económico de México, Bolivia y Costa Rica", que es el estudio que fue presentado anteriormente en la Conferencia de la Universidad de Florida de 1971 y publicado en *Fiscal Policy for Industrialization and Development in Latin America* (1974).

Por este medio expreso mi agradecimiento a varias de las personas con cuya ayuda fue posible poner al día este volumen. Esta edición ha sido traducida para el Fondo de Cultura Económica por Jorge E. Monzón, a quien quedo agradecido por el esmero que puso en sus esfuerzos. Edna Monzón de Wilkie hizo la confrontación de esa traducción, a la cual dedicó muchas horas de trabajo para asegurarse de que la terminología técnica y/o los nuevos vocablos que se usaron aquí tuvieran el significado pretendido. Los mapas nuevos fueron preparados por Richard W. Wilkie, profesor de Geografía en la Universidad de Massachusetts en Amherst.

De tantas personas mexicanas a quienes tengo un agradecimiento colectivo, tengo que mencionar a una por su valiosa ayuda al facilitarme los datos estadísticos sociales de México que yo necesitaba para mi investigación; me refiero a Javier Bonilla García, encargado de llevar a cabo los censos de población de 1960 y 1970, quien introdujo en las estadísticas sociales de México un notable grado de percepción, y quien ahora es presidente de la Comisión de los Salarios Mínimos de México. Y me complace también decir que muchas de nuestras discusiones resultaron en lo que, según mis esperanzas, sea un mejor libro. Más tarde él contribuyó al presentar los datos más extensos del censo de población de México que hasta ahora se han publicado desde 1970. Y en efecto, en un sumario especial del censo de población de 1970,⁵ la Dirección General de Estadística de México ha ideado como alternativa un grupo de siete

⁵ México, Dirección General de Estadística, *IX Censo General de Población, 1970, Localidades por Entidad Federativa y Municipio con Algunas Características de su Población y Vivienda* (México, D. F.: Talleres Gráficos de la Nación, 1973, 3 vols.).

indicadores sociales para cada uno de los municipios, incluyendo viviendas que tengan 1) agua disponible en su interior, introducida por cañería; 2) agua disponible en su exterior, traída en cañería; 3) alcantarillado de desagüe; 4) pisos que no sean de tierra; 5) electricidad; 6) radioreceptor; 7) televisor. Como lo hemos hecho ver en otra parte,⁶ el enfoque de la presentación de ese material a un nivel local es vitalmente necesario si queremos comprender los procedimientos del desarrollo; por tanto, tenemos la esperanza de que la Dirección General de Estadística mantenga los mismos datos de series-tiempo para su propio grupo de indicadores, así como lo hizo para todos mis indicadores, que presentamos aquí hasta 1970.

J. W. W.

Río de Janeiro
Julio de 1975

Ciudad de México
Junio de 1976

⁶ Véase mi estudio "On Quantitative History: The Poverty Index for Mexico".

PREFACIO A LA SEGUNDA EDICIÓN EN INGLÉS

LAS revisiones de esta segunda edición presentan nuevos datos en cuanto a las "mediciones indirectas" de la Revolución Mexicana, especialmente en el campo de la reforma agraria. Debido a que la primera revisión de las estadísticas sobre la reforma agraria, recientemente preparada por el gobierno de México, necesita ser diseminada ampliamente, es importante incluir un sumario completo para el análisis de esta obra. Otros cambios, por ejemplo, son la inclusión de estadísticas sobre la política de reforma agraria de Francisco I. Madero de 1912 a 1913, así como una revisión de los datos que expliquen los cambios que definen la población económicamente activa desde el año de 1910. Como los datos completos sobre gastos federales y sobre la modernización social para toda la década de 1960 aún no están disponibles, no se han emprendido análisis nuevos o revisados de la política del Estado o de las "mediciones directas" de las condiciones sociales. Y así, con excepción de ajustes menores en un aspecto del índice de Pobreza para el año de 1910, con objeto de corroborar los datos que conciernen a los habitantes de Baja California, básicamente este libro permanece inalterado.

Los cambios efectuados en esta nueva edición no afectan en manera alguna mi interpretación original; antes bien, fortalecen la obra y ponen nuevas series a disposición de quienes estudian los asuntos de México.

J. W. W.

San José de Costa Rica
Julio de 1969

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN EN INGLÉS

LA REVOLUCIÓN Mexicana, que lleva ya más de cincuenta años, es un hecho histórico establecido. Ha tenido muchos éxitos a pesar de obstáculos y frustraciones en el camino de las grandes metas que sus líderes se han fijado. Un sistema político extraordinario ha logrado la estabilidad y a duras penas ha establecido un sistema económico para producir un volumen cada vez mayor de artículos de consumo, y de servicios que necesita una población creciente. La nación mexicana ha hecho notables contribuciones a los campos del arte y de la intelectualidad. En pocas palabras, México ha satisfecho muchas de las aspiraciones que hoy tienen aquellas naciones denominadas "naciones recién creadas", cuyo presente no deja de tener un parecido con el pasado de México.

En este estudio de la reciente historia de México, James W. Wilkie separa el desarrollo social del económico, y pregunta cómo los sucesivos presidentes han distribuido las rentas públicas federales para lograr el cambio, en las diferentes fases ideológicas de la Revolución. El autor analiza el ritmo y el rumbo del cambio social, usando como pauta las metas nacionales declaradas: la eliminación de la pobreza, del analfabetismo y de la desnutrición. Los métodos de Wilkie, creo yo, pueden ser adaptados al análisis de otras naciones en desarrollo en su empeño por alcanzar metas similares.

El primer problema que Wilkie dispuso acometer consistió en hacer un análisis de los presupuestos nacionales de México que sirviera como indicador de las cantidades de dinero que efectivamente se invirtieron en pro del alivio de la pobreza, y no de aquellas que sólo se tenían en proyecto. Como alguien que intentó hacer lo mismo hace algunos años, puedo certificar las dificultades que el autor ha experimentado, así como el monto de trabajo penoso e imperceptible que hay detrás de esos cuadros tan reveladores.¹ Tan sólo la localización de los gastos ejercidos entre tantas fuentes de egresos, constituyó una tremenda tarea, y a esto hay que agregar la labor de reducirlos a un común denominador (como lo hizo Wilkie).

Muy impresionante es también el análisis que hace de estos datos según la distribución para diferentes ramos hecha por cada uno de los presidentes. Esto pone de manifiesto no sólo el "estilo" de cada uno de

¹ Howard F. Cline, *Mexico: Revolution to Evolution, 1940-1960* (Nueva York, Oxford University Press, 1962), pp. 237-241.

ellos, sino el hecho de que hasta la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia, las sumas de dinero asignadas a beneficios sociales, prometidas desde hacía tanto tiempo por la Constitución de 1917, habían sido insignificantes. También es impresionante observar la proporción en que los sucesores de Cárdenas le excedieron en sus esfuerzos, tanto en lo relativo como en sumas totales. Y una gran sorpresa será para los detractores de Miguel Alemán, por ejemplo, darse cuenta de los notables resultados de su política en el campo de lo social.

La segunda parte de este libro sigue los rumbos del procedimiento lento y angustioso por mejorar el nivel de vida de toda una sociedad, que quedó virtualmente acéfala durante las fases violentas de la Revolución (1910-1917). El dispositivo principal de Wilkie —un Índice de Pobreza— es una innovación. Él lo define con claridad, por lo que nos abstenemos de dar aquí sus pormenores. El Índice podrá ser extendido, y sus trayectorias podrán medirse estadísticamente conforme los datos vayan siendo adquiridos, especialmente para los intervalos de diez años entre censo y censo. Sean sus limitaciones las que sean, el Índice nos ofrece una medida para establecer cómo la inversión nacional en mejoras sociales ha producido ganancias netas en el bienestar social, aun ante una explosión demográfica.

A los elementos históricos tratados en la Primera Parte de su libro, Wilkie agrega elementos geográficos en la Segunda Parte, al aplicar el Índice de Pobreza a las regiones de México. En común con otros investigadores (como yo), descubrió que las regiones estadísticas en que el gobierno de México ha dividido tradicionalmente a la República no se adaptan a la investigación sociohistórica; por lo tanto, ha tenido que idear subdivisiones que sean históricamente más coherentes y tengan más probabilidades de facilitar descubrimientos más válidos.²

La aplicación del Índice de Pobreza a unidades regionales (otra serie de cálculos masivos y arduos) revela no sólo las ganancias en general, sino la profundidad de la penetración de los aspectos sociales de la Revolución Mexicana en diferentes partes de la República. Inferencias importantes pueden inmediatamente deducirse del cuadro sumario IX-11 de Wilkie: todas las regiones del país han mejorado después de 1940; la mayoría ha acelerado su ritmo de tales mejoras en la década de 1950-1960. El mismo cuadro ofrece una estadística interesante para quienes se dedican al estudio de la urbanización: el Distrito Federal, que siempre ha absorbido el grueso de la migración interna, permaneció estático.

² Howard F. Cline, *The United States and Mexico* (Cambridge: Harvard University Press, 1953) pp. 88-111; Cline, *Mexico*, pp. 49-59. En el esquema de Wilkie se presentan más unidades regionales, especialmente en las partes septentrional y central.

Las datos de Wilkie y las conclusiones a que llega tienen repercusiones de gran alcance. ¿Cuál será la política futura en materia de gastos para el cambio social? Sobre esto ha señalado Wilkie que los considerables desembolsos de fondos que ya cubren un periodo relativamente extenso están haciendo progresos visibles, aunque todavía modestos. Sin embargo, como él indica, el sentimiento general que su gobierno continúa con el empeño de alcanzar las metas de la Revolución satisface a la mayoría de los mexicanos.

Más allá de los asuntos estadísticos que he subrayado aquí, el lector encontrará bastantes aspectos novedosos y estimulantes en este estudio. Durante el curso de su investigación, el autor se entrevistó con varios de los participantes en la Revolución y en sus gobiernos. Los comentarios de ellos, francos y a menudo reveladores en cuanto a la manera como es gobernado México, constituyen en sí una contribución más.

Toda persona que esté interesada en el México de hoy y en el cambio social documentado encontrará útil y disfrutará la lectura de esta obra.

H. F. C.

Arlington, Virginia
Agosto de 1966

RECONOCIMIENTOS

LAS subvenciones para poder llevar a cabo este estudio fueron recibidas de Inter-American Cultural Convention (1960-1961), Modern Foreign Language Fellowship Program (1962-1963), William Harrison Mills Traveling Fellowship Program in International Relations (1963-1964), y Foreign Area Fellowship Program of the American Council of Learned Societies and the Social Science Research Council (1964-1965). Esta generosa ayuda hizo posible una investigación de tiempo completo durante tres años en México, y de casi un año para su redacción. Al expresar mi gratitud por estas subvenciones, creo que es importante aclarar que las interpretaciones expresadas en esta obra no representan necesariamente los puntos de vista de las entidades arriba mencionadas en sus programas de ayuda a las investigaciones.

Quedo altamente reconocido a varios estudiosos por sus consejos y apoyo. Woodrow W. Borah sugirió la presentación de este estudio unificado del gasto federal y del cambio social como parte separada de mis estudios sobre la Revolución Mexicana. Clark W. Reynolds no solamente me asesoró en el método por seguir en la tabulación de las estadísticas y en la organización del material recogido, sino que tuvo la paciencia de criticar la formulación y reformulación de las ideas presentadas aquí. James F. King me hizo ver que las entrevistas con personajes importantes de México tendrían doble utilidad si se grababan en cinta magnética. Stanley R. Ross me ayudó muchísimo en la revisión de la obra, atenuando exageraciones y llenando vacíos lógicos entre algunos de los conceptos. Oscar Lewis generosamente me brindó su tiempo para discutir el concepto de la pobreza desarrollado en este trabajo, y Robert H. Bremner sugirió la definición de la privación social que trata de las características de la pobreza. Howard F. Cline me dio aliento y me asesoró sobre el método de presentar las estadísticas de la pobreza. Robert E. Scott, aprovechando su experiencia en México, sugirió algunos cambios de presentación de este estudio; y Lyle C. Brown dedicó dos días a la discusión de cambios editoriales, aclarando conceptos y desarrollando un estilo literario más apropiado. Otros que cuidadosamente leyeron el manuscrito ofreciendo muchos comentarios valiosos, son Arturo Torres-Rioseco, Robert R. Miller, Albert L. Michaels, y John J. TePaske. Agradezco especialmente la ayuda continua de Dauril Alden. Es necesario hacer notar que, sin la asistencia incansable de mi esposa, Edna Monzón de Wilkie, en la investigación y la edición de la obra, este estudio no hubiera sido posible. Richard W. Wilkie nos suministró la asistencia cartográfica y

pasó dos semanas confrontando cuidadosamente las tabulaciones en su presentación lógica y sus posibles errores. La Biblioteca Bancroft de la Universidad de California, bajo la dirección de George P. Hammond y Robert H. Becker, bondadosamente nos dio facilidades a mi esposa y a mí para realizar la transcripción de nuestras entrevistas orales; y por medio del Centro de Computación de la Ohio State University, con el asesoramiento de Earl Raley y Clinton Foulk, se lograron acelerar los cálculos matemáticos que se necesitaban. Ciertas preguntas expresadas por Albert Fishlow en cuanto a las estadísticas, me permitieron afinar notablemente el enfoque del estudio; en especial el contenido del capítulo 10 está directamente relacionado con su análisis crítico. Por supuesto que la valiosa ayuda y la crítica de estos asesores no los responsabiliza en manera alguna de los resultados finales que aquí se presentan.

Probablemente no haya una manera adecuada de dar las gracias a los muchos ciudadanos mexicanos que participaron en nuestras entrevistas de historia oral, y a quienes nos permitieron el acceso a documentos y estadísticas. Su bondad hizo de nuestras investigaciones en México un gran placer. Si fuésemos a expresar nuestra gratitud a mexicanos en lo individual, tendríamos que incluir a la mayoría de los líderes vivos de la Revolución y a los críticos de ésta; por lo tanto, extendiendo mi gratitud de una manera colectiva. La presidencia de México me brindó especial ayuda al permitir y alentar mi investigación en los archivos oficiales de la nación.

PREFACIO A LA PRIMERA EDICIÓN EN INGLÉS

ESTE estudio ha sido efectuado con la intención fundamental de interesar a tres grupos de lectores. Los mexicanistas encontrarán que la historia de la Revolución Mexicana, de 1910 a los primeros años de la década de 1960, ha sido examinada aquí bajo el punto de vista de los gastos federales y del cambio social; los estudiantes del cambio social en zonas en desarrollo encontrarán un intento de medir la disminución de la pobreza ligándola a la política de modernización; y los analistas de la política encontrarán en esta obra un intento de valorar resultados derivados de la ideología. Dado que los lectores interesados en cada uno de estos temas pueden abordar esta investigación desde el punto de vista particular de la historia o de las ciencias sociales, espero que se comprenda desde un principio la existencia de muchas dificultades al tratar de vincular los análisis que son del dominio de varias disciplinas académicas.

Mediante el examen de los datos estadísticos que han sido cuidadosamente delineados, nos será posible evaluar la Revolución Mexicana de dos nuevas maneras. El presupuesto federal mexicano podrá ponerse a prueba comparándolo con los gastos efectuados (o desembolsados) a fin de poder determinar hasta dónde el partido oficial de la Revolución ha llevado a cabo sus proyectos de elevar el nivel de vida de las masas que viven en la pobreza.

Con la investigación y la organización de los datos presupuestarios, en relación a los gastos sociales, económicos y administrativos, podremos caracterizar los diferentes programas presidenciales desde 1910 a 1963 y poner a prueba concretamente la ideología de cada uno de los programas de esos dirigentes con los resultados obtenidos en la práctica. El análisis de estadísticas sociales recogidas en los censos decenales de 1910 a 1960 permitió la preparación de un índice de pobreza, o de privación social, que nos da la oportunidad de examinar las características de los niveles de pobreza para poder medir la efectividad de los programas de gobierno para lograr el cambio social.

La Revolución Mexicana principió en el año de 1910, como protesta contra la falta de elecciones democráticas, y no pudo ser contenida. A medida que la guerra civil arrasaba al país durante los seis años siguientes, se fueron presentando gradualmente ideas sobre la reconstrucción de la sociedad de acuerdo a nuevas bases. En 1916, Manuel Gamio, uno de los antropólogos mexicanos de mayor renombre, sugirió que el bienestar de México dependía de la integración a la sociedad mexicana de la gran masa de población empobrecida, aislada, analfabeta y que no habla-

ba el español. Esta población no era leal a la patria debido a que el gobierno federal no había hecho nada por ella, salvo, tal vez, haber sancionado la usurpación de sus tierras de antaño, imponiéndoles contribuciones y cateando sus aldeas en busca de conscriptos para el ejército. La llamada de Gamio fue una de tantas en pro de la integración de la nación mexicana, y una constitución, redactada en 1916-1917 ofreció un programa de acción. La Constitución de 1917 postuló la intervención activa del Estado en la vida social y económica para favorecer a las masas: el Estado representa los intereses de todas las clases de la sociedad, y el interés colectivo es vital para los derechos individuales. En contraste, el Estado mexicano del siglo XIX fue concebido según el molde liberal, a saber: la acción gubernamental, con pocas excepciones, significaba el mantenimiento administrativo del *statu quo*. Según la filosofía liberal, la pobreza era vista como inevitable, y al Estado no se le permitía alterar el funcionamiento de las leyes naturales. De esta manera los setenta y nueve años de nacionalidad mexicana antes de 1910 no dieron como resultado la fuerza nacional, sino la debilidad nacional.

El programa de la Revolución, según el cual el Estado dirige la integración de la vida social y económica de México, se ha justificado siempre basándose en que ha dado a las masas pobres un nivel de vida superior al que tenía antes. Sin embargo, la creación de un interés común nacional y el mito de la patria, convirtiéndole en elementos que unen a los pueblos en naciones, ha sido un largo proceso. Cincuenta años es un periodo corto para la tarea de eliminar un alto nivel de pobreza en un país donde la mejoría social fue relativamente poca durante los años que precedieron a 1910. La Revolución ha tomado varios caminos con el fin de desarrollar una nación integrada.

Del debate mexicano sobre la naturaleza de la política del gobierno, y de sus resultados desde 1910, han surgido varios estereotipos sobre la Revolución. Los que abogan por la violencia para resolver los problemas que se suceden, exigen un nuevo levantamiento político, porque los cambios sociales masivos sólo ocurren mediante el derrocamiento violento de un gobierno, como sucedió en la década de 1910 a 1920. Los que critican la intervención del gobierno en esferas de la vida social y económica creen que efectuar cambios en la legislación bastará para el mejoramiento social, como pasó en la última parte de la década de 1920 cuando al "arte de gobernar" se le daba más importancia que a la "demagogia".

Además, como consecuencia de la organización proletaria y las huelgas de la década de 1930, surgió la crítica que afirma que la acción social patrocinada por el gobierno destruye la inversión privada y frena el crecimiento económico. Este estereotipo ha sido refutado con otro que

asegura que el beneficio mayor para las masas se obtiene en las épocas de tensión social y con la autodeterminación del proletariado. Según este punto de vista, los beneficios directos e inmediatos para el pueblo se justifican porque las masas han esperado largos años a que se realicen las promesas de la Revolución Mexicana. Se considera absolutamente necesario para la integración nacional, la distribución de las tierras, los créditos agrícolas, los presupuestos para la educación, los fondos para el bienestar público, los salarios mínimos adecuados, y el derecho de huelga, aun cuando se sacrifiquen las leyes económicas y el orden económico al logro de la justicia social.

Cuando México entró en un periodo de desarrollo económico durante la segunda Guerra Mundial, surgió un conjunto de estereotipos que compitieron con los antiguos. Los partidarios de la industrialización argumentaron que una sólida integración económica requiere desarrollar una infraestructura económica que permita a México alcanzar la modernización del siglo xx. Según este criterio, no es necesaria la intervención directa del gobierno en favor de las masas, ya que a la larga el individuo común podrá obtener los empleos y las oportunidades que brinda el desarrollo económico. Además, la no intervención en favor de las masas se justifica porque la capitalización, necesidad vital para la industrialización, se ha logrado siempre temporalmente a costa del trabajador. En contra de este argumento se afirma que se ha sacrificado a las masas en aras de metas irreales e inalcanzables. Estos críticos aseguran que la Revolución terminó en 1940.

Ya que sólo un pequeño grupo de radicales vociferantes y algunos intelectuales insatisfechos ven en el horizonte una revolución violenta, y como en México el Estado realiza un papel activo, los debates se han enfocado sobre los programas de Lázaro Cárdenas y de Miguel Alemán. Estos dos presidentes abogaron respectivamente por la revolución social y por la económica. Por una parte se afirma que durante el periodo de Cárdenas, de 1934 a 1940, la economía de México retrocedió, y por otro lado se asegura que Alemán sacrificó a las masas para industrializar al país durante el periodo de 1946 a 1952. Y, para reducir la tensión en la "Familia Revolucionaria" (el grupo que gobierna a México), producido por los debates sobre el curso que el gobierno debería tomar, Adolfo López Mateos propuso "una revolución equilibrada" durante su periodo presidencial de 1958 a 1964. Esta fórmula exige un cambio político, social y económico equilibrado, bajo el patrocinio del régimen revolucionario.

Previamente los investigadores habían identificado estos periodos de diversos hincapiés ideológicos dentro de la Revolución, en la que los presidentes de México habían seguido sendas políticas, sociales, eco-

nómicas o equilibradas, para que México fuera un lugar mejor para vivir.¹ Sin embargo, nadie había intentado medir las verdaderas diferencias entre los programas de gobierno, o evaluar directamente el cambio social logrado. Como el cambio económico es mucho más fácil de evaluar que el social, los investigadores de la historia mexicana han estudiado el primero y por inferencia han deducido que el segundo se desarrolla en la misma proporción. Por consiguiente este estudio es uno de los primeros intentos de equilibrar el análisis económico de los resultados de la Revolución con una evaluación del cambio en el nivel de pobreza durante medio siglo, de 1910 a 1960. Este estudio es también uno de los primeros intentos de medir pragmáticamente la ideología de la Revolución Mexicana. Afortunadamente, los primeros tres periodos ideológicos de la Revolución principiaron y terminaron en años en que se realizaron censos; así la tarea de analizar los resultados sociales de los programas de gobierno se simplifica mucho. El cuarto periodo ha principiado recientemente, y, a pesar de que no podemos evaluar todavía los resultados de los gastos de gobierno, podemos evaluar su política. Desde luego, sería muy aventurado pronosticar si los presidentes posteriores a López Mateos van a continuar o no su política de una revolución equilibrada. No obstante, en caso de que se siga un programa ideológico equilibrado, los resultados podrán estimarse con el censo de 1970.

La Primera Parte de este libro analiza varios aspectos de los gastos de gobierno. Aquí se comparan los proyectos de presupuesto con los gastos ejercidos, para demostrar cómo cada presidente deseaba distribuir el presupuesto, y cómo se gastó en realidad. Teóricamente un presidente puede dar determinada dirección a su política de desembolsos, pero el contexto de la política doméstica y extranjera le impide actuar independientemente. Por otra parte, como a los presupuestos se les da libre circulación y a las cuentas de egresos no, el presupuesto podría usarse como medio de propaganda, dejando al presidente en libertad para dedicarse a cualquiera de los programas que él desee. Sin embargo, en la mayoría de los casos, ni los funcionarios ni el público se dan cuenta, en términos cuantitativos, de la política del Ejecutivo y de sus resultados. No obstante, los políticos y la ciudadanía en general sí se dan cuenta de la merma o aumento de los créditos agrícolas, de las inversiones en obras públicas, del mayor hincapié presupuestario para algunas dependencias gubernamentales que para otras, y del tono general que se da a los desembolsos

¹ Véanse, por ejemplo, las obras de Howard F. Cline, "Mexico: A Matured Latin American Revolution", *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 334 (1961) pp. 84-94; *Mexico: Revolution to Evolution, 1940-1960* (Londres: Oxford University Press, 1962); *The United States and Mexico* (Cambridge: Harvard University Press, 1963, edición revisada).

y que caracteriza a cada uno de los presidentes. Este estilo se siente por toda la república. El análisis del gasto federal bruto anual nos da una medida pragmática del estilo de cada presidente, y este análisis se resume por las porciones que se han gastado en las actividades social, económica y administrativa. Ya que no existe un registro completo del total de los fondos que el gobierno federal ha gastado, por regiones geográficas, no nos es posible ligar directamente los desembolsos con los cambios sociales regionales.

La Segunda Parte presenta un índice con características sociales, al cual se puede llamar Índice de Pobreza. Este índice tiene como base los datos del censo que ilustran el número de personas que contestaron haber vivido en condiciones de privación o tradicionalismo en los censos de 1910, 1921, 1930, 1940, 1950 y 1960. El Índice de Pobreza se analiza por entidad federal y regional. Al Índice de Pobreza total de México se le vincula indirectamente con la política presidencial en un análisis de la disminución de la pobreza en cada década. El análisis se basa en esta suposición: es el estilo de cada periodo ideológico el que contribuye a los adelantos sociales, por ejemplo, y no el gasto social *per se* el que causa una disminución de la pobreza. Al índice, o a la escala de pobreza, se le asocia hasta cierto punto con la cultura indígena tradicional, y refleja la clase de características de las cuales han tratado conscientemente de escapar los revolucionarios mexicanos en pro de la edificación de una nación integrada. La Revolución Mexicana ha tratado de mejorar estas condiciones, pero conservando a su vez los mejores valores de la cultura indígena.

En cuanto a las limitaciones y naturaleza de este estudio, tenemos que hacer las siguientes once advertencias. *Primera*, los sumarios del método y las generalizaciones sobre la política presupuestaria se presentan en los capítulos I y II, respectivamente, con el objeto de que se puedan seguir los argumentos de la tesis contenida en la Primera Parte. Dado que estos resúmenes no quedan ligados a circunstancias históricas hasta los capítulos III y IV, y puesto que el movimiento interno de los fondos en los cuales se basan las generalizaciones no se discute hasta los capítulos V, VI y VII, al lector se le advierte no formular juicio hasta después de que todos los aspectos del caso hayan sido examinados. Además, el análisis presupuestario se presenta en porcentajes, así como en términos de gastos *per capita* en pesos deflacionados. El aumento de los fondos federales disponibles desde la década de 1930 ha dado a cada uno de los presidentes mucho más dinero con el cual trabajar. Pero la puesta a prueba de la ideología todavía es el tanto por ciento de las asignaciones correspondientes a las diferentes clases de desembolsos. Las ramificaciones y relaciones de estas dos clases de análisis se pondrán en claro cuando

les llegue su turno; por lo tanto, rogamos al lector abstenerse de dar su fallo antes de haber leído esa aclaración.

Segunda, esta obra no se ha desarrollado de la manera acostumbrada por parte de los investigadores de la hacienda pública. Dado que los programas de la política y los resultados sociales en el contexto histórico son los temas que siguen, el análisis ortodoxo de la hacienda federal no ha sido incluido. Este estudio no comprende los tipos de clasificaciones económicas y análisis económicos tales como capital y gastos generales, y gastos directos (exhaustivos), e indirectos (no exhaustivos), y los gastos virtuales, en efectivo y netos. Contrastando con el análisis económico que toma en consideración, por ejemplo, solamente los pagos de intereses sobre la deuda federal, este estudio del gasto bruto federal también incluye un análisis del presupuesto dedicado al pago de la deuda. Y así, por razones de nuestra investigación, "pagos de la deuda" se refiere a pagos de intereses y a la amortización de la deuda. Los lectores interesados en el análisis económico de la hacienda pública de México deberán buscar estos datos en otras fuentes.² Hay que tomar en cuenta que los datos preparados por las Naciones Unidas por regla general se basan en los gastos federales netos, y no siempre estarán de acuerdo con las cifras proyectadas y ejecutadas que se presentan en esta obra. También es importante notar que el gobierno de México tradicionalmente ha presentado al público su propio análisis presupuestario casi exclusivamente en términos del gasto federal bruto.

Tercera, de acuerdo con la calificación anterior del análisis económico, la renta federal apenas si se toca aquí, debido a que estamos interesados en tipos de gastos y no en la política fiscal en detalle. El estudio del impuesto desde luego sería muy útil; pero, en sí esto requiere un

² Véase, por ejemplo, Roberto Santillán López y Aniceto Rosas Figueroa, *Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México* (México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1962); Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidí, A. Waterston, y J. H. Haralz, *El desarrollo económico de México, y su capacidad para absorber capital del exterior* (México, D. F.: Nacional Financiera, 1953); Ernest O. Moore, *Evolución de las Instituciones Financieras de México* (México, D. F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1963); Henry J. Gumpel y Hugo B. Margáin, *Taxation in Mexico* (Boston: Little, Brown, for Harvard University, 1957); Ernesto Flores Zavala, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, los impuestos* (México, D. F.: Editorial Porrúa, 1963); Ramón Beteta, *Tres Años de Política Hacendaria, (1947-1948-1949), Perspectiva y Acción* (México, D. F.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1951); Ricardo Torres Gaitán, *Política Monetaria Mexicana* (México, D. F.: Distribuidora Librería Ariel, 1944); Manuel Yáñez Ruiz, *El Problema Fiscal en las Distintas Etapas de nuestra Organización Política* (México, D. F.: Estampillas y Valores, 1958-1961. 6 vols.). R. L. Bennett, *The Financial Sector and Economic Development; The Mexican Case* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1965).

análisis histórico complicado y, por lo tanto, lo dejamos para que otros investigadores lo desarrollen al máximo.

Los primeros gobiernos de la Revolución tuvieron a su disposición rentas muy limitadas; no obstante, esto en esa época a menudo no era considerado problema mayor. A pesar de la Constitución de 1917, todavía hasta la década de 1930 el papel del gobierno de México estuvo limitado por el aparente retorno del mundo occidental a la normalidad del liberalismo del siglo XIX después de la primera Guerra Mundial. Sólo cuando la depresión mundial de la década de 1930 motivó el surgimiento del Estado activo, se necesitó una renta mayor para que el Estado pudiese cumplir con sus cometidos cada vez mayores.³

Cuarta, el presupuesto no representa toda la repercusión de la política federal, como se hace ver en el capítulo I. Sin embargo, este factor no constituye problema alguno, pues los gastos públicos hechos por dependencias descentralizadas y por empresas mixtas públicas y privadas, han sido autónomos y por lo tanto excluidos del control presidencial directo.

No conocemos el alcance histórico de los gastos hechos por dependencias descentralizadas, y creemos que sí existe una gran necesidad de un estudio que establezca este alcance por medio de una investigación. Recordemos también que como las dependencias descentralizadas constituyen una mezcla de organizaciones públicas y privadas, se nos dificulta la evaluación de sus efectos en términos de "desembolsos públicos" y "desembolsos privados". No hay duda de que esta relación tendrá que ser explorada, pero hasta la fecha no disponemos de este tipo de investigación. Y así, no podemos juzgar la actividad del Estado en relación a su efecto total sobre la sociedad, pero sí podemos examinar el porcentaje de las asignaciones del ingreso federal para poder caracterizar el concepto que el gobierno tiene de su papel, y a su vez medir el aumento de su política activa.

Quinta, tenemos que reconocer que no es el gobierno el único responsable del cambio social. El sector privado desempeña un papel clave en la integración nacional. No obstante, es el gobierno el que crea el clima en que operan las empresas privadas. Es el gobierno el que establece la política por seguir, consciente o inconscientemente, y determinando en grado importante el papel que podrá desempeñar el sector privado. Por lo tanto, cuando en este estudio se asegura que alguna medida política federal ha dado por resultado cierto grado de cambio social y económico, no se tiene la intención de decir que el cambio es el resultado de la política de gobierno en sí, sino del clima general engendrado por la ac-

³ Para una discusión convincente del concepto que el mundo occidental tiene sobre el estado después de 1929, véase Karl Polanyi, *The Great Transformation; the Political and Economic Origins of our Time* (Boston: Beacon Press, 1965).

titud del gobierno. Y, aunque no podemos establecer una relación directa entre desembolsos federales y cambios sociales, sí podremos sugerir el resultado de cada periodo de gobierno evaluando la disminución de la pobreza con relación al cambio económico. Podrán consultarse escritos recientes de otros investigadores para las contribuciones del sector privado a los cambios que se han desarrollado en México.⁴

Sexta, el análisis del cambio social *per capita* y de las estadísticas vitales no encajan en la trama de un examen directo como el que se ofrece aquí. Como lo hacemos ver en la Segunda Parte, el análisis *per capita* no es muy revelador en las zonas en desarrollo. Por ejemplo, los datos bien pudieran mostrar que hay un automóvil *per capita*, pero la realidad pudiera ser que solamente un pequeño porcentaje de la población poseyese la mayor parte de los vehículos. El postulado de este estudio es que hemos de intentar averiguar lo que ha pasado al pueblo, y podremos hacer esto examinando los datos que nos ofrezcan una medida directa de los niveles sociales. Las estadísticas vitales no se han examinado porque el gobierno de México no ha recopilado sistemáticamente estos datos con consecuencia histórica. En contraste con los datos estadísticos del censo, que han sido compilados según un plan premeditado, las estadísticas vitales son datos que la población ofrece voluntariamente. No ha habido una compilación organizada, y las estadísticas vitales disponibles ofrecen pautas extrañas relacionadas, por lo general, con campañas destinadas a convencer al pueblo de que informe, por ejemplo, de nacimientos, enfermedades, y defunciones, a las autoridades.

Séptima, la preparación del Índice de Pobreza, en el capítulo IX, tiene como base una muestra relativamente pequeña. Este problema es difícil de resolver, pues sólo se han usado para este propósito los datos del censo fácilmente identificables, y que abarcan seis censos con cierta consecuencia. Aun con estas limitaciones estadísticas, el Índice de Pobreza nos ofrece un método para el examen del cambio social de zonas en desarrollo. Aunque a menudo las estadísticas de México han sido tildadas de incompletas y erróneas, no dejan de ser el mejor muestrario disponible, y en el mayor número de los casos nos revelan un punto de vista lógico. Cuando se nos han presentado errores obvios, u omisiones, hemos hecho los ajustes pertinentes con las explicaciones del caso. Los datos

⁴ Consúltese Frank R. Brandenburg, "A Contribution to the theory of Entrepreneurship and Economic Development: The Case of Mexico", *Inter-American Economic Affairs* 16:3 (1962) 3-23, y *The Making of Modern Mexico* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964); véase también Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development, the Roles of the Private and Public Sectors* (Cambridge: Harvard University Press, 1963); y Raymond Vernon (ed.), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico* (Cambridge: Harvard University Press, 1964).

que se incluyen en el índice tienen, en realidad, un alcance muy amplio.

Octava, en este estudio no hemos examinado los cambios sociales de la clase media de la sociedad, ni de todos los niveles del sector bajo. No hemos tomado en consideración el papel que desempeña la clase media al fomentar el cambio social porque estamos interesados en examinar la ideología de los líderes políticos de la *élite* y sus efectos sobre las masas. En el capítulo VIII, se hace un breve estudio de los escritos disponibles acerca del cambio social, que se basa en un análisis indirecto. Si excluimos de nuestra discusión al sector de la clase media, ello no quiere decir que éste no haya tenido gran importancia en el estímulo del cambio social y económico de México. Sin embargo, con objeto de desarrollar una investigación de los niveles más bajos de la sociedad identificados cuidadosamente por una serie de características mensurables, hemos tenido que eliminar de este estudio las otras capas de la sociedad. Y en efecto, en este análisis no hemos ahondado en los varios estratos sociales existentes en lo más bajo de la escala social. Para poder explorar la naturaleza de estos otros niveles se necesita de otros índices.

Novena, la definición de pobreza desarrollada en esta obra, no se refiere necesariamente a la pobreza individual. Algunas de las personas que figuran en este índice pueden mostrar varias características de pobreza y, no obstante, tener un ingreso relativamente alto. Sin embargo, hablando colectivamente, la integración de la República de México se ve grandemente obstaculizada por la persistencia de un alto nivel de las características de pobreza. Para subir en general los niveles de vida se requiere la modernización social, juntamente con el desarrollo económico. El Índice de Pobreza trata de medir la disminución de las privaciones sociales en México en diferentes etapas históricas.

Décima, muchos investigadores de la Revolución Mexicana aseguran que cada uno de los periodos dentro del movimiento revolucionario ha sido edificado con base en el anterior, para lograr el cambio social y económico acumulativo y en crecimiento. Si esto fuese el caso, entonces, teóricamente, los índices de crecimiento económico y de disminución en las características de pobreza debieron cambiar a mayor velocidad en cada decenio, lo que no ha pasado. Es cierto que muchos de los programas de gobierno acaso tomen años para entrar en la fase de operación, y a este respecto también ha habido demoras a consecuencia de las decisiones y de los programas desarrollados durante los primeros años de la Revolución; pero probablemente nos será imposible tomar esto en cuenta dado el grado actual del conocimiento que tenemos sobre México, y el estado de la metodología en general. Sin embargo, ha habido poco retraso en la consecuencia de los cambios en la ideología política. Dados los poderes que tiene el presidente de México, y siendo pocos los

costos fijos de la política presupuestaria, la gran flexibilidad del presupuesto permite al jefe del Ejecutivo moldear grandemente los desembolsos federales a su manera, como lo explicaremos con cierto detalle en la Primera Parte. También queremos hacer notar que las características de pobreza que escogimos para este estudio no representan partidas que requieran largos periodos para reflejar un cambio en los niveles de vida. Por ejemplo, si una persona repentinamente deja de andar descalza, comprándose un par de zapatos, esta persona por el hecho mismo ha cambiado su posición en uno de los aspectos de la escala de pobreza. No ha participado en inversiones sociales que requieran años para aparecer en el censo. Asimismo, dado el criterio elemental del alfabetismo en el censo de México, las personas que han recibido varios meses de instrucción en una de las muchas campañas del gobierno por extender la educación a las masas, calificarán para salir de uno de los niveles de pobreza en relación a esta característica. En resumen, la política presupuestaria y el Índice de Pobreza reflejan bastante exactamente los cambios inmediatos dentro de cada periodo. No tenemos que considerar específicamente las demoras de consecuencia en la discusión del efecto del presupuesto sobre el Índice de Pobreza, aunque hemos de tener en cuenta que, en general, la Revolución Mexicana ha tenido éxito precisamente porque cada presidente ha tenido una base social, económica y política más sólida que su predecesor. Lo que se ha hecho aquí es aislar varios factores que en gran parte tienen más relación con la política actual que otros programas a largo plazo, que no podrían distinguirse como pertenecientes a uno u otro periodo.

Undécima, el siguiente estudio trata de resolver algunos de los problemas con que se enfrentarán los historiadores en calidad de científicos sociales. Tenemos la esperanza de que el lector aceptará el espíritu con que se ha desarrollado esta obra, y que verá este análisis como punto de partida para investigaciones ulteriores. Las estadísticas de México son a veces incompletas o necesitan de un reajuste; pero a nosotros nos interesan las tendencias y no los datos exactos. Si la obra presentada aquí sirviese de estímulo para más pensamientos e investigaciones de los problemas de medir el cambio social y económico relacionado con los programas de gobierno, el análisis cuantitativo, algo primitivo, que presentamos aquí habrá servido a un propósito útil. Como algunos de nuestros lectores acaso no estén de acuerdo con nuestros métodos y conclusiones, ofrecemos datos completos para que otros investigadores puedan usarlos en relación con sus propias investigaciones. Obviamente este estudio no puede ser definitivo; conforme vayamos encajando más y más las piezas en el rompecabezas, tendrán que ser modificadas las conclusiones provisionales a que hemos llegado aquí.

Aunque este estudio fue preparado para ser publicado en 1966, básicamente fue escrito en 1965, con los datos recopilados hasta 1964. Como obra histórica, nunca podrá estar al día, pero sí puede ofrecer datos históricos que permitan una perspectiva reciente de la Revolución Mexicana. Muchos análisis anteriores ofrecen una versión estadística de cierto periodo o momento dado. Este estudio pretende presentar modelos de estadística en que las cifras adquieren una importancia histórica.

J. W. W.

La Paz, Bolivia
Agosto de 1966

Primera Parte

EL PRESUPUESTO FEDERAL

Los siete capítulos siguientes caracterizan la política de cada uno de los presidentes desde 1910, y presentan una visión comparativa de cuatro diferentes periodos de ideología en la Revolución Mexicana. En el capítulo I se discute el método usado en la descomposición de los gastos presupuestarios para su análisis. En el II, se ofrece una visión sumaria de la política del Ejecutivo examinando el promedio de los desembolsos que realmente se efectuaron por parte de cada presidente. Como la política financiera del gobierno no se hace en el vacío, en los capítulos III y IV se examinan los programas presidenciales a la luz de la historia política de México desde 1910. En los capítulos V, VI y VII, se estudia el presupuesto federal con un enfoque temático, analizando los desembolsos administrativos, económicos y sociales en este orden. Este último enfoque ahonda en la Revolución para examinar, por ejemplo, los gastos en la educación que se realizaron de 1910 a 1963. En contraste con un examen general de todos los desembolsos dentro de uno o más periodos dados, un escrutinio temático de los desembolsos permite la presentación compacta de los datos estadísticos para cada una de las categorías de organización importantes en el presupuesto de México. Haber arreglado las estadísticas en forma de cuadros, según la clase de desembolso, facilita la interpretación de aspectos específicos de la política del gobierno, que abarca 50 años de historia.

En este estudio no hemos pretendido ofrecer una historia de México, ni duplicar las interpretaciones de otros investigadores. Aquí la Revolución Mexicana se examina a la luz de la ideología que se expresa por medio de una acción pragmática.

I. PROBLEMA Y MÉTODO

EL PRESUPUESTO federal ha sido siempre el desembolso más importante del gobierno de México, debido a que las autoridades estatales y locales han tenido poco acceso a las fuentes que producen rentas. El cuadro I-1 nos muestra la relación que existe entre el ingreso federal y todos los

CUADRO I-1

Ingresos de México correspondientes a la Federación, Estados y Municipios. Años seleccionados, 1900-1960

Año	Total ^a	Por ciento	Federación	Estados	Municipios
1900	63	100.0	63.0	24.1	12.9
1923	84	100.0	72.6	14.5	12.9
1929	101	100.0	71.1	21.2	7.7
1932	86	100.0	64.0	27.1	8.9
1940	122	100.0	71.4	23.3	5.3
1950	180	100.0	78.3	18.4	3.3
1960	369	100.0	71.1	26.3	2.6

^a En pesos de 1950 *per capita*.

FUENTE: México, Dirección General de Estadística, *Anuario Estadístico* (citado como *Anuario Estadístico*) 1906, 222-224; 1923-1924, II, 285; 1926, 285; 1940, 741, 745, 747-748; 1942, 1245; 1954, 695, 697-698; 1960-1961, 585, 587, 592.

demás ingresos del gobierno en México durante ciertos años seleccionados. Aunque los ingresos reales han aumentado en todos los niveles, los gobiernos locales han recibido una participación cada vez menor de los ingresos nacionales (el gobierno federal y el de los estados han competido de manera desigual por el resto de los ingresos). El ingreso federal constituye el 70 % de todas las recaudaciones.

EL PROBLEMA

Dada la importancia del gobierno federal como cuerpo organizado, con recursos y con el deseo de efectuar cambios sociales, el problema al cual nos enfrentamos es la manera de analizar la política según se refleja en los gastos reales del erario federal. ¿Cómo podremos determinar el estilo de cada uno de los presidentes y de cada periodo? El análisis de la ideo-

logía en México se ha dificultado por el personalismo que ha tenido mucha importancia. ¿Se encuentra la política sujeta al capricho de un presidente, o de un hombre fuerte detrás de la presidencia?, o ¿ha respondido la Familia Revolucionaria, representada por un partido oficial que monopoliza la victoria electoral, a las cambiantes demandas de los diferentes grupos de interés?¹ Sabido es que a los políticos mexicanos les encanta la retórica, enredando la terminología ideológica que la sociedad occidental ha desarrollado en tan alto grado. Además, como cada uno de los presidentes en una u otra ocasión han prometido todo a todos, se complica todavía más el problema de determinar lo que en efecto es la política presidencial. Sin embargo, podremos resolver este problema si llegamos a establecer cuáles han sido las actuaciones concretas de los presidentes de acuerdo a una manera que haga fácilmente comparables los diferentes programas presidenciales. Si en realidad el capricho personal de uno de estos líderes tiene prioridad sobre las ejecutorias que sirven como norma en la solución de los problemas sociales y económicos, entonces se encontraría poca diferencia en los gastos de un ejecutivo a otro. Además, no se podría encontrar una correlación entre la dirección presidencial y los periodos de ideología en la Revolución Mexicana.

Varios investigadores han intentado hacer un análisis del presupuesto de México, mas no han podido ir muy a fondo en sus análisis. Gustavo F. Aguilar, de la Secretaría de Hacienda, ha publicado un recuento extraoficial de los proyectados presupuestos de México desde la época de la colonia, pero su obra adolece de dos graves problemas.² Primeramente, los presupuestos proyectados que Aguilar presenta casi no tienen relación con los desembolsos efectuados desde 1910, como veremos. Segundo, Aguilar solamente presenta las cantidades totales que corresponden a cada una de las secretarías, sin examinar las funciones cambiantes de las dependencias a fin de poder dividir el presupuesto en partidas con categorías significativas, y que tengan a su vez continuidad y validez históricas.

¹ Cf. Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition* (Urbana: University of Illinois Press, 1959) quien ve un partido oficial relativamente democrático, en el cual los grupos de interés pueden influir sobre el presidente de México; desarrolla también el papel desempeñado por grupos de interés fuera del partido oficial. En contraste con Brandenburg, *The Making of Modern Mexico* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall 1964) que ve en México a un país gobernado por la *élite*, Scott postula un enfoque más sutil para comprender por qué a la Familia Revolucionaria le ha sido dable mantenerse en el poder. Nosotros opinamos que los dos escritores, en esencia, tienen razón; pero demostraremos que el personalismo y la ideología pragmática han obrado recíprocamente (véanse capítulos 3 y 4).

² Gustavo F. Aguilar, *Los presupuestos mexicanos desde los tiempos de la colonia hasta nuestros días* (México, D. F., s. p. i., 1947).

Otros investigadores se han visto ante la dificultad de encontrar las fuentes. En tanto que al proyecto de presupuesto se le da una gran publicidad, al presupuesto real se le imprime en ediciones de número limitado que no están al alcance de cualquiera en México, y menos fuera del país. A las cantidades del presupuesto real casi nunca se las ve resumidas o comentadas en la prensa. Como ya lo señalamos antes, el análisis hecho en México se ha efectuado casi exclusivamente sobre presupuestos proyectados.³ Por eso no nos sorprende ver que los investigadores no han podido darse cuenta del problema que ofrece el presupuesto de México, y así vemos que investigadores talentosos como Howard F. Cline y Oscar Lewis han hecho comparaciones de presupuestos proyectados de un año, con los gastos ejercidos de otro.⁴ Sin tener a la mano las publicaciones sobre el presupuesto, esos investigadores no han podido descifrar la categoría presupuestaria denominada Erogaciones Adicionales. El presupuesto de México se ha vuelto confuso desde la creación de esta categoría en 1947, porque incluye fondos que corresponden a diferentes agencias y ministerios, y comprende del 15 al 23 % de los fondos erogados. Por regla general, los investigadores han tomado esta categoría como suma global de "gastos generales", que impide comprender la política que determina el presupuesto de México.

Hay indicios de que la precisión del presupuesto mexicano mejorará un tanto, por la nueva ley promulgada que al entrar en vigor en 1965 puso a las agencias descentralizadas mixtas, públicas y privadas, bajo el control de la contabilidad proyectada y ejercida de la Secretaría de Hacienda. Las proyecciones para 1965 indicaron que los gastos regulares del gobierno casi se equipararán a los gastos autónomos de 52 agencias descentralizadas y 96 corporaciones mixtas.⁵ A estos últimos desembolsos se les clasifica como consideraciones presupuestarias "indirectas", y por lo tanto el análisis directo que aquí presentamos se puede llevar adelante sin dificultad. El control presidencial sobre los desembolsos indirectos del sector público aparentemente había disminuido a tal grado que el abuso de la autonomía de la autoridad por miembros de la Familia Revolucionaria iba en aumento constantemente, por lo que hubo nece-

³ Como excepción véase *El Día*, octubre 30-31, 1964, que publicó los resultados de desembolsos ejercidos para 1963. El *Anuario Estadístico* presenta resultados totales de los presupuestos sin analizarlos, exceptuando partidas para educación y riego en años recientes.

⁴ Cline, *Mexico; Revolution to Evolution, 1940-1960*, capítulo 25; Oscar Lewis, "México desde 1940", *Investigación Económica*, 18:70 (1958) 185-256.

⁵ Para el número de agencias descentralizadas y el de corporaciones públicas y privadas véase *El Día*, enero 4, 1965; para el presupuesto proyectado, 1965, véase *El Universal*, diciembre 16, 1964.

sidad de una acción por parte del Ejecutivo para poner bajo control todos los gastos federales.⁶ Sin embargo, fue sólo después de las elecciones de 1964 cuando se anunció esta reforma presupuestaria. Los presidentes prudentemente han escogido hacer a menudo las reformas de gobierno al principio de su periodo presidencial y no a las postrimerías, con objeto de tener tiempo para recuperar la confianza de la Familia Revolucionaria y la del público en general, bastante antes de las nuevas elecciones y de la transferencia del poder.

Como los gastos totales de las agencias descentralizadas y de los organismos mixtos no se conocen, solamente podremos hacer un cálculo indirecto de la actividad del Estado en relación a la sociedad, como lo indicamos en la advertencia número cuatro. El cuadro I-2 nos revela el crecimiento en importancia del sector público; pero es incompleto para los primeros años.

CUADRO I-2

Gastos de inversión de capital del sector público como porcentaje del producto nacional bruto, años seleccionados, 1925-1961

<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
1925	2.1	1940	4.3
1928	2.3	1946	3.9
1930	2.6	1952	5.8
1932	2.6	1958	5.8
1934	2.6	1961	7.8

FUENTES: México, Secretaría de la Presidencia, *México: Inversión Pública Federal, 1925-1963* (México, D. F.: Talleres Gráficos de la Nación, 1964). PNB es de México, [Secretaría de la] Presidencia y Nacional Financiera, S. A., *50 Años de Revolución en Cifras* (México, D. F.: Editorial Cultura, 1963), 32 (citado como *50 Años en Cifras*).

El Apéndice J nos revela la relación que existe entre las inversiones de capital del sector público y las del sector privado, pero no se pudieron obtener datos para los años anteriores a 1939. En relación con este estudio, el cuadro I-3 teóricamente debiera ser muy revelador porque presenta las inversiones federales directas como porcentaje del Producto Nacional Bruto. Pero, como no se ha presentado en la fuente un método para la formulación del PNB con el objeto de hacer comparaciones,

⁶ Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, 118-119, comenta la falta de control del presidente sobre las agencias descentralizadas a principios de la presidencia de López Mateos.

ni tampoco un método para la conversión del PNB a precios del año 1950, en realidad no es posible calcular el efecto del gasto federal sobre la sociedad; por lo tanto, en nuestro análisis nos concentramos en caracterizar el concepto del gobierno de su propio papel. Nosotros simplemente intentamos medir el alza del "estado activo" por medio de los desembolsos directos proyectados y ejercidos del gasto federal.

CUADRO I-3

Gastos federales ejercidos como porcentaje del producto nacional bruto en años seleccionados, 1925-1961

<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
1925	6.3	1940	8.6
1928	6.1	1946	6.6
1930	6.4	1952	10.8
1932	7.0	1958	11.1
1934	6.7	1961	13.7

FUENTES: Cuadros I-8, I-2 [Nota: véase Epílogo I, Cuadro 31, p. 437].

Una vez que el investigador ha localizado y definido las fuentes apropiadas, ¿podrá estar seguro de que los datos han sido presentados con exactitud? Al efectuar nosotros los miles de cálculos necesarios para la presentación de cuadros estadísticos en los siguientes capítulos, no encontramos error en la exposición del gobierno. Sin duda, se podría poner en tela de juicio la veracidad de la contabilidad de México. Como la Cámara de Diputados solamente efectúa revisiones contables muy superficiales de los desembolsos, se puede preguntar si no habrá falsificaciones en las cuentas. Pero aquí debemos señalar que la política mexicana siempre ha sido más sutil de lo que los investigadores extranjeros suelen indicar. Si las cuentas hubiesen sido falsificadas por el gobierno, los gastos reales habrían coincidido con las cantidades proyectadas, y éste no es el caso. Asimismo, la falsificación de cuentas es un método muy burdo de apoderarse de alguna parte del erario federal para usos particulares. El método puesto en práctica para favorecer a los fieles de la Familia Revolucionaria consiste en conceder contratos de obras públicas, y en la mayor parte de los casos esos contratos se cumplen; sin embargo, los costos pueden resultar muy elevados. Lo que importa es que, en realidad, las obras lleguen a realizarse, y por regla general los fondos se convierten en lo que las oficinas de contabilidad certifican. Como en los Estados Unidos, las comisiones ilegales y las grandes utilidades obte-

nibles mediante el empleo de materiales inadecuados y de una mano de obra inferior, rinden los mismos resultados que el hurto de las arcas nacionales. Hay que tomar en cuenta, también, que nadie sabe cuándo pueda caer en desgracia. Si un individuo es simplemente un ladrón, está perdido; pero, si solamente ha hecho un contrato con el gobierno, se puede considerar a salvo; al gobierno no le convienen los escándalos, y la propaganda adversa es tabú.

Ramón Beteta, secretario de Hacienda durante la presidencia de Miguel Alemán, 1946-1952, en una entrevista oral ha resumido su particular punto de vista acerca de la falta de honradez en el gobierno, expresándose de la manera siguiente:

Ramón Beteta: La corrupción en el gobierno mexicano, desafortunadamente, es un hecho. Sin embargo, no es, como creen las gentes, que el secretario de Hacienda, o el Presidente de la República, o cualquier otro secretario pueda un día decir: "Bueno, de esas partidas del presupuesto mándeme a mi casa la mitad." ¡Hay quien lo cree!; le advierto a usted. Cuando salimos nosotros del gobierno se nos acusó (a mí personalmente, por ejemplo), de haberme llevado la reserva de oro del Banco de México a Europa cuando fui como embajador [a Italia de 1952 a 1958].

Digo que es absurdo; pero hay quien piense que es cierto, ¿no? Como usted dice, ni siquiera hay necesidad de hacerlo en esa forma que es, digamos, la más burda para obtener un provecho.

Hay muchas formas como un funcionario puede hacerse rico sin que necesariamente sean ilegítimas, aunque tampoco sean éticas. Por ejemplo, un funcionario que sabe que se va a abrir una nueva carretera, o el constructor que la va a hacer, o el que la va a ordenar; éstos pueden, ya sea directamente o por trasmano, comprar terrenos que van a quedar afectados por esa carretera y así obtener un provecho. Esto éticamente no es correcto; pero legalmente tampoco es un delito. Y estas cosas existen en un número mucho mayor de lo que la gente cree. El funcionario público tiene innumerables maneras de obtener ventajas de su posición, sin que sea necesariamente una corrupción en el sentido de que se coluda para recibir dinero, como pasa en los niveles muy inferiores, digamos en las aduanas, o de parte de los inspectores fiscales, o de los inspectores que sí reciben lo que en México se llama "mordida", o sea una gratificación por hacer o no hacer determinada cosa. Esto tiene varios grados: hay la mordida para que se haga con prontitud aquello que una persona tiene derecho a pedir, y eso más bien constituye una propina; luego hay la mordida para que alguna cosa se haga lentamente, que no se haga de prisa, y eso sí ya es una cosa seria; luego tenemos la tercera clase de mordida que se hace para conseguir algo a lo que una persona no tiene derecho, como por ejemplo pasar mercancía por una frontera sin pagar derechos.

Esto desgraciadamente sí existe, pero no es México el único país que lo tiene, y no se hace a altura secretarial; es decir, no hay ningún presidente,

ningún secretario, digamos de los últimos cinco o seis gobiernos, que haya jamás obtenido una ventaja importante para él en formas verdaderamente ilegales.

James Wilkie: Tenemos que cada miembro del gabinete en México recibe un sueldo. Pero también recibe otras remuneraciones de los diferentes consejos en que toma parte.

Ramón Beteta: Sí; digamos el Secretario de Hacienda recibe un sueldo relativamente bajo; en mi época eran cinco mil pesos [mensuales]. Pero recibe gastos de representación; yo no recuerdo cuánto eran entonces, pero digamos tres mil o cuatro mil pesos mensuales. Pero además el secretario es miembro del Consejo de la Nacional Financiera, miembro del Consejo del Banco de México, miembro del Consejo de Ferrocarriles, miembro del Consejo de Petróleos, miembro del Consejo... , bueno, de muchas cosas como de los organismos descentralizados que tienen con frecuencia la costumbre de dar una participación de las utilidades que se han obtenido en el año. Algunas veces esto significa una cantidad muy importante.

Si, un secretario bien puede recibir unos 100 mil o 150 mil pesos en un año de uno de esos organismos como participación en las utilidades que ha tenido. Esto es perfectamente legítimo de un lado o del otro y es una de las formas como un funcionario obtiene mayores ingresos de los que su sueldo indica.

James Wilkie: Se habla mucho de la fortuna que Miguel Alemán amasó cuando estuvo en la Presidencia. ¿Es verdad, o cómo surgieron estos comentarios?

Se dice que Alemán es uno de los hombres más ricos del mundo y sería muy importante poder aclarar eso.

Ramón Beteta: Sí, es una de esas leyendas de México.

Mire usted: Nos han hablado de la riqueza de Alemán, y cuando yo era niño se hablaba de Porfirio Díaz. Se decía que Porfirio Díaz al salir de México se había llevado 60 millones de pesos a Francia, lo que en esa época era una cantidad fabulosa. Cuando murió, dejó una cantidad relativamente pequeña, y después de haber estado treinta y cinco años en la Presidencia.

Cuando Calles, también decían sus enemigos y contrincantes que era, además de un asesino, un ladrón.

Decían también que era dueño de una enorme fortuna. Pero yo conocí la fortuna de Calles: fui apoderado general de toda la familia para vender sus tierras en Sonora: Calles tenía un lote o dos (ya no recuerdo) en Cajeme, y sus hijos tenían otros.

¡Claro! para el *standard* mexicano, pues parecían gentes ricas, ¿verdad? Un lote de cien hectáreas de riego, pues es una cantidad importante de

dinero. Cuando murió el general Calles dejó un millón de pesos, que realmente no es una fortuna.

Ahora, yo estaba en las oficinas del periódico *The Times* de Nueva York en esa época que he dicho que tenía yo la misión de tratar de defender la Revolución, y el jefe de redacción, lo que llaman *City Editor*, me hizo la pregunta que si era cierto o no que el general Cárdenas tenía varios hoteles en Miami, y que cuánto le habían dado por la expropiación petrolera. La cosa es de lo más estúpido porque, ¿quién se lo podría dar?, si Cárdenas les había quitado a las compañías las propiedades. Pues no sé yo quién se lo pudo haber dado, ¿no? Pero los de *The Times* pensaban que un mexicano, un funcionario mexicano no sería capaz de expropiar nada si no recibía una gratificación. Es una idea muy vieja.

Yo no sé, no conozco cuál sea la fortuna del licenciado Alemán. Sí sé que ha tenido muchas veces, y me consta, la necesidad de pedir dinero prestado con bastantes dificultades para atender a su *standard* de vida, que es muy alto. Desgraciadamente los presidentes de México viven como príncipes orientales. ¿No? ⁷

La declaración de Beteta es una de las más sinceras y autorizadas sobre el problema de la corrupción en México que jamás se haya publicado.

En resumen, la eficacia de los gastos del gobierno mexicano no es un tema primordial en la determinación de la política gubernamental. Podríamos decir, en efecto, que existen gastos no determinados en el mantenimiento de cualquier burocracia. Y esto no quiere decir que la política no se pueda determinar; quiere decir que la política puede ser demasiado costosa en todos los ámbitos del gobierno. Ello parece ser un aspecto especialmente necesario para gobernar en países que están bajo el dominio de un partido político. Algunos observadores opinan que este exceso en el costo del gobierno contribuye a la formación de capital en los países de menor desarrollo, pero, como quienes reciben estos heterodoxos subsidios del gobierno por lo general prefieren invertirlos en artículos de lujo y en bienes inmuebles, antes que en bienes de capital, tal opinión es difícil de comprobar.

En las consideraciones históricas finales se toman en cuenta las transferencias que hacen los presidentes de México de fondos asignados a ciertas categorías en el presupuesto, a otras, así como los desembolsos de fondos no autorizados por el presupuesto. Si fuésemos a examinar sola-

⁷ James Wilkie y Edna Monzón de Wilkie, *México visto en el siglo xx: entrevistas de historia oral: Ramón Beteta, Marte R. Gómez, Manuel Gómez Morín, Vicente Lombardo Toledano, Miguel Palomar y Vizcarra, Emilio Portes Gil, Jesús Silva Herzog* (México, D. F.: Distribuida por Cuadernos Americanos para el Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1969), 67-68.

mente los proyectados presupuestos, este factor nos plantearía un problema. Sin embargo, cualquiera de las discrepancias en las partidas asignadas con las cantidades que realmente se gastaron, salen a relucir en el recuento final, y esto nos ayuda a explicar por qué los gastos ejercidos tienen poca relación con los presupuestos proyectados.⁸

EL MÉTODO

Con objeto de determinar el monto de las inversiones federales en actividades económicas, sociales y administrativas, se analizan los presupuestos en proyecto y los gastos que realmente se hicieron en cada una de las categorías presupuestarias, según su importancia. Se supone, por ejemplo, que todo gasto hecho en la educación sirve a un propósito social, y que el costo de la educación contribuye al desarrollo social. En los gastos para la educación se incluyen sueldos, obras de construcción, libros, equipos y todos aquellos gastos que permitan el funcionamiento de una dependencia del gobierno. A los gastos sociales se les clasifica de otro modo que a los gastos en actividades económicas, ya que los primeros se hacen a largo plazo y es difícil evaluar sus resultados. La construcción de una presa puede requerir diez años para terminar, pero la educación especializada de un joven puede requerir el doble, y ni siquiera después de ese tiempo podríamos obtener resultados concretos. En los gastos administrativos se incluyen solamente los desembolsos dedicados a gobernar la sociedad. Estos desembolsos no contribuyen a la edificación de la nación; sólo sirven para mantener una atmósfera ordenada en que pueda efectuarse el desarrollo. Ya que el gobierno actúa como agente de transferencia de muchos fondos, los desembolsos de transferencia se incluyen en los gastos federales porque permiten el desarrollo que de otra manera no se llevaría a cabo. Sin embargo, como lo indica el cuadro I-4, los pagos de transferencia se separan por función y a fin de localizar los pagos de transferencia para el desarrollo económico de 1937 a 1946 ha habido necesidad de ir más allá de los libros de contabilidad en donde se hallan las cuentas de los gastos proyectados y ejecutados del go-

⁸ Cfr. Robert E. Scott, "Budget Making in Mexico", *Inter-American Economic Affairs* 9:2 (1955) 3-20, especialmente 4-5.

El Proyecto de Presupuesto es la clave para las cuentas ejercidas que son catalogadas sólo por el número. Cuando a los gastos se les agregan nuevas partidas durante el año, ya no podrá obtenerse una clave con la cual identificar fácilmente los gastos hechos. En 1956 hubo 32 partidas de gastos en la proyección de Erogaciones Adicionales, y durante el año se agregaron 12 más; para el año de 1951 no se agregó ninguna. La clasificación por lo regular es clara; no obstante, existe la necesidad de una mejora a fin de mostrar exactamente para qué fueron los gastos.

bierno de México, y consultar los archivos de la Secretaría de Hacienda (auxiliares por ramo) para encontrar los registros de inversiones.

Como indicamos antes, el Presupuesto Federal de México se formula sobre lineamientos trazados por dependencias, aunque muchas clases diferentes de gastos se incluyen en la categoría denominada Erogaciones Adicionales. Con objeto de resolver el problema de lo que significa esta partida, y para presentar una clara imagen de la naturaleza de todos los gastos federales, se tiene que desglosar esta categoría en partes: económica, administrativa y social, de acuerdo con la función que cada una de ellas desempeña. Y para hacer un análisis de los gastos federales, también se ha hecho necesario separar de su categoría algunas de las partidas presupuestarias con objeto de formar divisiones que no están incluidas en el presupuesto de México. Por ejemplo, el crédito agrícola tiene su propia categoría según nuestra clasificación. Estaba incluido en la partida "inversiones", en los fondos asignados a la Secretaría de Hacienda de 1931 a 1932, después de lo cual las "inversiones" se convirtieron en categoría presupuestaria separada. Sin embargo, el crédito agrícola sólo fue incluido en "inversiones" de 1935 a 1948 (de 1933 a 1934 no hubo provisión para crédito agrícola). Desde que la categoría Erogaciones Adicionales quedó establecida en el presupuesto, ha incluido crédito agrícola. Y así al separar el crédito agrícola de los fondos de Hacienda, en 1931-1932, de inversiones, en 1935-1948, así como de gastos no clasificados desde 1949, modificamos considerablemente las unidades de organización para que funcionalmente tuviesen consecuencia y validez históricas.

Se han hecho necesarias otras modificaciones al presupuesto de México. Las pensiones del gobierno han sido separadas en una nueva categoría. Estuvieron incluidas en los gastos de la Secretaría de Hacienda hasta el año de 1923, cuando fueron reclasificadas como parte de la deuda pública, y en 1948 fueron transferidas a la categoría de gastos no clasificados. La misma deuda pública estuvo incluida en una partida de la Secretaría de Hacienda hasta quedar convertida en categoría separada del presupuesto en 1923. De estos cambios se hace mención en el Apéndice D, con objeto de mostrar los cambios efectuados aquí en la organización presupuestaria oficial.

Para poner las cosas en claro, se han combinado muchas de las categorías en el presupuesto de México. La Secretaría de Fomento, por ejemplo, se convirtió en la Secretaría de Industria y Comercio (en que se incluye un departamento laboral inadecuado) después de la Revolución, y en la década de 1930, su nombre y sus funciones se cambiaron a Secretaría de Economía Nacional. Después, ésta se convirtió de nuevo en Secretaría de Industria y Comercio. Como veremos en los capítulos 6 y

7, el cambio de nomenclatura de este ministerio en la década de 1930 y la creación de un departamento laboral autónomo marcó el surgimiento del Estado activo en México.

En cuanto a la clasificación por tipo de gastos en el cuadro I-4, tenemos que hacer algunos comentarios. Primero, las pensiones del gobierno son tratadas como gastos administrativos, siguiendo la clasificación de los Estados Unidos. De todas maneras, desde que las pensiones fueron incluidas como gasto de la Secretaría de Hacienda antes de 1922, y como no fueron separadas de las cifras de la deuda pública general en 1928, 1929 y 1931, nos parece más apropiado catalogarlas como costo administrativo. No cabe duda que los pagos por servicios médicos y seguro para los empleados públicos satisfacen necesidades sociales, y fácilmente se les puede clasificar como gastos sociales.

Segundo, los gastos sobre la deuda pública se clasifican como gastos administrativos debido a que al gobierno le toca administrar el pago de la deuda, sus intereses, y el pago de los costos en relación con los gastos sociales y económicos. Asimismo, los pagos de la deuda no contribuyen directamente al desarrollo nacional; en tanto que al pago sobre la deuda se le excluye de los presupuestos analizados por los economistas, especialmente en las naciones desarrolladas, debiera ser incluida en ellos en las zonas en desarrollo que necesitan del capital extranjero y que deben pagar sus deudas para mantener su crédito con las naciones y los inversionistas del mundo. En México la deuda pública se ha ligado a la política, y la política es el tema de esta obra.

Por último, al Departamento Agrario se le clasifica entre los gastos económicos, ya que su objetivo ha sido el cambio de la tenencia de la tierra en el sistema mexicano hacia una base económicamente más sólida de la que ofrecía el sistema de haciendas.

La clasificación de los gastos de México según se presentan en el cuadro I-4, presenta una prueba pragmática para la ideología de la Revolución mexicana. Sorprendentemente o no, ésta se aproxima al presupuesto funcional preparado por la Secretaría de Hacienda desde mediados de la década de 1950. Un análisis funcional presupone una agrupación partida por partida que rebasa las líneas de organización, para reorganizar los gastos por sus funciones. El gobierno de México descompone su presupuesto de acuerdo con los siguientes grupos de gastos funcionales, a saber: 1) comunicaciones y transportes; 2) agricultura, ganadería, conservación y silvicultura; 3) industria y comercio; 4) educación y cultura; 5) salubridad, asistencia y programas hospitalarios; 6) beneficencia y seguro social; 7) defensa; 8) administración; y 9) deuda pública.⁹ Si considera-

⁹ Véase el Apéndice A para una división completa de las clasificaciones funcionales del gobierno mexicano.

mos estos grupos como desempeñando funciones económicas (1-3), sociales (4-6), y administrativas (7-9), podremos comparar el análisis de porcentaje de gastos del gobierno con nuestra forma de análisis. El cuadro I-5 nos presenta un resumen del análisis funcional del gobierno y nuestro análisis de porcentajes para gastos proyectados y reales.

CUADRO I-4

Clasificación de los gastos presupuestarios del Gobierno Federal Mexicano, por tipo de hincapié

Gastos Económicos:

Comercio e Industria (incluye Economía Nacional y Estadísticas)

Comunicaciones y Obras Públicas

Agricultura, Ganadería y Silvicultura (Fomento)

Crédito Agrícola

Departamento Agrario

Recursos Hidráulicos e Irrigación

Turismo

Inversiones en fideicomiso, acciones, bonos, ferrocarriles, industria eléctrica, etc.

Porción Económica de Categoría no Clasificada:

Transferencias a industria y comercio, apoyo a los precios (Compañía Nacional de Subsistencias Populares, etc.), subsidios a las agencias descentralizadas (Puertos Libres Mexicanos, Comisión Nacional de Valores, Ferrocarriles, etc.)

Gastos Sociales:

Educación y Educación Física

Asuntos Indígenas

Salud Pública, Bienestar y Asistencia

Agua Potable y Desagües

Trabajo

Porción Social de Categoría no Clasificada:

Instituto Nacional de la Vivienda e Instituto del Seguro Social

Asistencia Social y Cultural (incluye seguro agrícola, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., y Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital)

Pagos por los servicios médicos de los empleados de gobierno
Programas de Seguros para Militares y Civiles

Gastos Administrativos:

Deuda Pública (incluye redención, intereses, y costos)

Rama Militar (incluye ejército, armada, e industria militar)

Rama Legislativa

Rama Ejecutiva
 Rama Judicial
 Relaciones Exteriores
 Gobernación
 Procuraduría General
 Ministerio de Hacienda (incluye Contraloría)
 Gastos Generales:
 Departamento de Suministros Generales (1919-1924)
 Departamento de Prensa y Publicidad (1937-1939)
 Recursos Nacionales (1947-actualidad)
 Porción Administrativa de Categoría no Clasificada:
 Servicios en General (incluye intereses y fondos de contingencia)
 Transferencias (incluye subsidios a estados y territorios), pensiones de gobierno y administración de pensiones.

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto General de Egresos de la Federación* (citado como *Presupuesto*) y *Cuenta Pública* por año. Para Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1821 al presente, consúltese *Revista de Administración Pública* (Ciudad de México) 10 (1958), 49-165 y 11-40.

Nuestro análisis de gastos proyectados, 1954-1964, resumido en el Cuadro I-5, se aproxima mucho en todos los casos al análisis funcional del gobierno, y las diferencias extremas entre uno y otro no pasan del 4.9 al -2.8 %. Este tratamiento se aproxima aún más al análisis gubernamental de los gastos reales ejercidos, y las diferencias extremas en este caso son insignificantes, variando entre el 2.3 y el -2.0 %. En efecto, la pequeña diferencia que existe entre el análisis funcional del gobierno mexicano y nuestro análisis de gastos sociales y administrativos se puede explicar en gran parte por la clasificación de pensiones como gasto administrativo en lugar de gasto social. El cuadro I-6 nos revela la diferencia si las pensiones se toman como gasto social.

Con excepción de unos cuantos casos, todas las diferencias se han reducido al menor de los desacuerdos posibles. *Por lo tanto, podemos decir con un grado de certeza que el método del análisis presupuestario aplicado aquí a toda la Revolución probablemente es bastante exacto, dentro de la tolerancia antes sugerida.* En todo caso, la consecuencia en el análisis es más importante que las diferencias que pudieran existir si a una partida, como pensiones, se la cataloga como gasto social o como administrativo. Supuestamente el método de análisis presupuestario según las categorías presentadas aquí tiene una aplicación más sencilla y fácil que el complejo método del gobierno mexicano en su análisis partida por partida; y, de todos modos, podríamos dudar del sistema mexicano de clasificación, el cual define, por ejemplo, los pagos por administración

CUADRO I-5

Comparación presupuestaria de (A) el análisis funcional del Gobierno Mexicano, con (B) la clasificación por tipo de hincapié, 1954-1963 (en porcentaje)

Gastos proyectados	I									
	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Económico (A)	45.9	45.9	49.2	47.3	48.1	42.1	42.6	41.3	38.6	38.9
(B)	43.1	44.2	46.6	45.6	45.4	40.9	40.1	39.2	36.8	37.2
Dif. B a A	- 2.8	- 1.7	- 2.6	- 1.7	- 2.7	- 1.2	- 2.5	- 2.1	- 1.8	- 1.7
Social (A)	20.7	22.6	22.3	23.9	24.1	27.4	30.5	31.4	34.7	35.0
(B)	19.4	19.7	20.0	21.6	23.2	26.1	29.9	30.7	33.6	33.7
Dif. B a A	- 1.3	- 2.9	- 2.3	- 2.3	- .9	- 1.3	- .6	- .7	- 1.1	- 1.3
Administrativo										
(A)	33.4	31.5	28.5	28.8	27.8	30.5	26.9	27.3	26.7	26.1
(B)	37.6	36.1	33.4	32.8	31.4	33.0	30.0	30.1	29.6	29.1
Dif. B a A	4.1	4.6	4.9	4.0	3.6	2.5	3.1	2.8	2.9	3.0

Gastos ejercidos	II									
	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Económico (A)	...	49.8	50.6	50.8	52.2	46.1	43.1	32.1	37.1	42.0
(B)	...	50.5	52.4	50.5	51.0	44.8	42.1	31.8	35.1	41.3
Dif. B a A7	1.8	-.3	- 1.2	- 1.3	- 1.0	-.3	- 2.0	-.7
Social (A)	...	14.8	15.4	16.3	16.7	18.1	17.0	18.0	21.1	24.2
(B)	...	12.8	15.5	15.2	16.4	17.4	16.4	18.7	20.9	22.6
Dif. B a A	...	- 2.0	.1	- 1.1	-.3	-.7	-.6	.7	-.2	- 1.6
Administrativo										
(A)	...	35.4	34.0	32.9	31.1	35.8	39.9	49.9	41.8	33.8
(B)	...	36.7	32.1	34.3	32.6	37.8	41.5	49.5	44.0	36.1
Dif. B a A	...	1.3	- 1.9	1.4	1.5	2.0	1.6	-.4	2.2	2.3

FUENTE: Presupuesto y Cuenta Pública, 1954-1964. Véase también Apéndice B.

CUADRO I-6

*Pensiones calculadas como gasto social para justificar diferencias
 en el cuadro I-5*

<i>Dij. B a A</i>	<i>I. Gastos en proyecto</i>									
	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Social	.6	- 1.1	- .5	- .5	1.6	1.4	1.9	.7	.1	.5
Administrativo	2.2	2.8	3.1	2.2	1.1	-.2	.6	1.4	1.7	1.2
	<i>II. Gastos ejercidos</i>									
Social	...	-.8	1.3	.6	1.3	.8	.4	2.0	1.8	.8
Administrativo	...	.1	- 3.1	-.3	-.1	.5	.6	- 1.7	.2	-.1

FUENTE: Cuadros I-5 y V-5.

de los programas de seguro social del gobierno como función social en lugar de administrativa.

En México pueden utilizarse dos clases de proyectos de presupuesto: el que el Presidente envía como iniciativa presupuestaria a la Cámara de Diputados para que se discuta y apruebe; el presupuesto aprobado por el Congreso teóricamente es la guía verdadera de la acción gubernamental. En la práctica, el presupuesto presidencial rara vez sufre modificación, y con frecuencia permanece sin ningún cambio. El cuadro I-7 compara estos dos presupuestos. Obviamente, desde el comienzo de la Revolución de 1910, el Congreso ha tenido poca autoridad para alterar los presupuestos presidenciales. El presidente Benito Juárez fue el que menos control tuvo sobre la Cámara de Diputados, y por ello sus iniciativas presupuestarias se redujeron en un 28.5 %. Los presupuestos del

CUADRO I-7

Presupuesto presidencial comparado con el presupuesto del Congreso

<i>Año</i>	<i>Presidente</i>	(A) <i>Presupuesto^a presidencial</i>	(B) <i>Presupuesto^a del Congreso</i>	<i>Diferencia en porcentaje</i>
1869-1870	Juárez	25 637	18 324	-28.5
1900-1901	Díaz	58 009	58 941	1.6
1910-1911	Díaz	100 306	102 294	2.0
1911-1912	Madero	103 602	105 432	1.8
1912-1913	Madero	109 246	111 370	1.9
1913-1914	Huerta	129 413	141 356	9.2
1914-1915	Huerta	152 205	140 466	- 7.7
1917	Carranza	178 524	176 942	- .9
1918	Carranza	187 138	187 138 ^c	—
1919	Carranza	203 482	b	—
1920	Carranza	213 250	b	—
1921	Obregón	250 803	b	—
1922	Obregón	383 659	b	—
1923	Obregón	348 487	b	—
1924	Obregón	297 982	b	—
1925	Calles	291 634	291 864	.1
1926	Calles	304 405	b	—
1927	Calles	318 721	b	—
1928	Calles	291 118	b	—
1929	Portes Gil	288 283	288 373	—
1930	Portes Gil	293 774	b	—
1931	Ortiz Rubio	298 489	299 490	.3

CUADRO I-7 (continuación)

Año	Presidente	(A) Presupuesto ^a presidencial	(B) Presupuesto ^a del Congreso	Diferencia en porcentaje
1932	Ortiz Rubio	212 987	215 217	1.0
1933	Rodríguez	215 015	215 542	.2
1934	Rodríguez	243 062	257 698	6.0
1935	Cárdenas	275 795	b	—
1936	Cárdenas	286 000	287 199	.4
1937	Cárdenas	330 593	333 226	.8
1938	Cárdenas	418 555	431 110	3.0
1939	Cárdenas	445 266	445 876	.1
1940	Cárdenas	447 800	448 769	.2
1941	Ávila Camacho	492 000	492 931	.2
1942	Ávila Camacho	554 747	555 227	.1
1943	Ávila Camacho	707 332	707 845	.1
1944	Ávila Camacho	1 101 000	1 101 816	.1
1945	Ávila Camacho	1 004 250	1 006 631	.2
1946	Ávila Camacho	1 200 000	1 201 427	.1
1947	Alemán	1 665 000	1 667 041	.1
1948	Alemán	2 300 000	2 302 617	.1
1949	Alemán	2 550 000	2 551 258	.1
1950	Alemán	2 746 057	2 746 549	—
1951	Alemán	3 101 713	3 102 902	—
1952	Alemán	3 995 949	3 999 203	.1
1953	Ruiz Cortines	4 158 057	4 160 382	.1
1954	Ruiz Cortines	4 827 681	b	—
1955	Ruiz Cortines	5 681 399	b	—
1956	Ruiz Cortines	6 696 374	b	—
1957	Ruiz Cortines	7 577 874	b	—
1958	Ruiz Cortines	8 402 552	b	—
1959	López Mateos	9 385 756	b	—
1960	López Mateos	10 251 341	10 256 341	.1
1961	López Mateos	11 041 481	b	—
1962	López Mateos	12 319 783	b	—
1963	López Mateos	13 801 440	b	—

^a En miles de pesos corrientes (redondeados).

^b Presupuesto del Congreso es igual que el presupuesto presidencial.

^c Cuenta Pública corrige error de imprenta en Presupuesto.

FUENTES: Aguilar, *Los presupuestos mexicanos*, tabla enfrente p. 172; Santillán López y Rosas Figueroa, *Teoría general*, 222; Flores Zavala, *Elementos*, 393; *El Popular*, diciembre 15 de 1959; *El Universal*, noviembre 19 de 1955; *El Día*, diciembre 16 de 1964; México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Boletín de Informaciones*, noviembre de 1929. Véase también Apéndice B.

presidente Porfirio Díaz sólo sufrieron cambios menores, del 1 al 2 %. Francisco I. Madero siguió la tradición de Díaz; pero Victoriano Huerta tuvo dificultades con los diputados, y sus presupuestos sufrieron cambios del 7.7 al 9.2 %.

Desde Carranza, los presidentes han ejercido una autoridad absoluta sobre la Cámara de Diputados. De 1918 a 1928 hubo sólo un cambio en los presupuestos presidenciales presentados y aprobados por la Cámara, y éste apenas llegó al 0.1 %. Esta clase de control fue posible porque el Presidente podía desentenderse de la Cámara y decretar su presupuesto en caso de emergencia, como se hizo en los años de 1919, 1920, 1921, 1922 y 1924. En la década de 1930, el Congreso realizó las últimas modificaciones de consideración al presupuesto de México. En los años de 1932 y 1937 la iniciativa presidencial fue alterada alrededor del 1 %, y en 1934 el presupuesto sufrió una revisión que alcanzó el 6 %, lo más elevado en toda la Revolución. Durante los años de 1939 a 1953 los presupuestos presidenciales tuvieron pequeñas modificaciones del 0.1 al 0.2 %. Desde 1954 el Congreso ha abandonado toda supervisión de los gastos presupuestarios, excepto en un momento de osadía, en el año de 1960, cuando el proyecto de presupuesto se aumentó en un 0.1 %, y quizás esta excepción haya sido autorizada por el Ejecutivo para poner su presupuesto al día.

El Presidente y la Cámara en realidad no tienen que preocuparse por los proyectos de presupuesto salvo como declaración de la ideología de gobierno traducida a términos prácticos, porque los dos sistemas del procedimiento presupuestario simplifican el cambio al gasto hecho. En primer lugar, muchas de las partidas del presupuesto presidencial son aprobadas por la Cámara para su ampliación automática en caso de que haya más fondos disponibles. Y, desde luego, el Presidente queda en libertad de determinar el monto de ampliación en cada caso. Segundo, si el Presidente desea hacer uso de los nuevos fondos disponibles para partidas que no hayan quedado cubiertas por las ampliaciones automáticas, o efectuar cambios en las asignaciones del presupuesto, él envía las iniciativas a la Cámara para modificar el presupuesto previamente aprobado para el año fiscal. El Congreso accede, se hacen los cambios pertinentes en el presupuesto, el procedimiento legal se cumple, y la flexibilidad presidencial por la distribución de los fondos federales permanece en su máximo. Y, como tanto el presupuesto original presidencial como el del Congreso estarán alterados completamente para cuando haya terminado el año fiscal, no hay necesidad de entrar en debate sobre la política presupuestaria a principios del año fiscal. De todas maneras, si un diputado deseara modificar el presupuesto, no debe alterar el equilibrio presupuestario entre los ingresos y los egresos propuestos por el Ejecutivo, a menos que proponga una nueva fuente de ingreso para cubrir el

gasto. Y como los ingresos son controlados estrictamente por el secretario de Hacienda, una enmienda al presupuesto de parte de un diputado resulta prácticamente una imposibilidad.

La autoridad del Presidente sobre el Congreso se basa en su poderío político. Como jefe del partido oficial, en la práctica es él quien hace los nombramientos de los miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores, o bien delega sus poderes en algún personaje importante para el nombramiento de varios legisladores a cambio de apoyo político; las elecciones están bajo el control del Presidente y del secretario de Gobernación. Así, los diputados no están en condición de hacer objeciones al Presidente, y además, no hay razón para ello. Los diputados en realidad no representan a ningún distrito o estado, y por consiguiente no tienen votantes a quienes satisfacer con una ley de hacienda. El hecho de que los legisladores no puedan ser reelegidos en dos periodos en sucesión determina que no se empeñen mucho en ganarse la aprobación pública oponiéndose al Presidente. Cuando un político sale del Congreso, para poder obtener un nuevo puesto depende de la Familia Revolucionaria; de allí que la lealtad sea para el partido y no para el pueblo. Las reformas electorales (estudiadas en el capítulo iv) han introducido una representación considerable de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados desde 1964; y aunque la calidad de los debates y el prestigio de la Cámara han aumentado enormemente, es el partido oficial el que aún controla el proceso legislativo, y así, por ahora, no se puede predecir cambio alguno.¹⁰

Como la diferencia entre el presupuesto presidencial y el del Congreso es poca o ninguna, y como el Presidente es responsable de los dos presupuestos, en el análisis presupuestario de esta obra se hace uso de cualquiera de ellos. No nos ha sido posible localizar todos los presu-

¹⁰ Aguilar, en *Los presidentes mexicanos*, 146-151, analiza los decretos presidenciales del presupuesto. Scott, "Budget Making in Mexico", 4, hace notar que los decretos presidenciales se hicieron necesarios por el incumplimiento del Congreso en legislar los presupuestos hasta después del principio del año fiscal, como pasó en 1919, 1923, 1929 y 1936. Scott discute el proceso de formular el presupuesto, así como William P. Tucker, *The Mexican Government Today* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1957), capítulo 11. Los ejemplos de quejas por el proceso de formulación del presupuesto por los partidos de oposición podrán consultarse en México, Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, octubre 11 de 1961, y *El Día*, noviembre 28 de 1964. Una propuesta del Partido Acción Nacional, de modificar el presupuesto aumentando los sueldos de los ministros de la Suprema Corte a la par de los secretarios del Gabinete es presentada en su totalidad en *El Día*, diciembre 28 de 1964; la enmienda trataba de una cantidad insignificante, que "no alteraría el equilibrio del presupuesto".

puestos originales, o todos los aprobados. El cuadro I-8 tiene una nota sobre la clase de proyecto de presupuesto utilizado para cada año.

Con objeto de evaluar un programa presidencial, todos los presupuestos se presentan en porcentajes. Los gastos administrativos, económicos y sociales se han calculado como porcentajes del total del presupuesto anual. (Los capítulos v, vi, y vii, dividen aún más los porcentajes de gastos para categorías especiales.) Presentamos también estadísticas detalladas para que éstas puedan ser arregladas de otra manera si el lector no está de acuerdo con la organización presentada aquí. Nótese que para ahorrar tiempo en los cálculos, muchas de las cantidades han sido redondeadas, por lo que los números de este estudio pudieran tener una pequeña diferencia con las cantidades preparadas por otros investigadores.

Los presupuestos en proyecto y actuales se han calculado en pesos verdaderos *per capita* para facilitar la comprensión del significado de los gastos en el análisis histórico. El cuadro I-8 nos muestra cómo los presupuestos totales de cada año se convierten a pesos verdaderos. El índice de precios usado para conversión de los presupuestos *per capita* a pesos verdaderos es el índice de precios al mayoreo para la ciudad de México, basado en los niveles de precios de 1929, preparado por la Secretaría de la Economía Nacional en 1943.¹¹ Desde entonces la Secretaría de Industria y Comercio ha seguido recopilando estos datos y, para el propósito de este estudio, el índice se ha convertido a pesos de 1950. El índice de precios al mayoreo incluye 33 artículos de antes de 1929, y 50 artículos después de ese año.

Puede dudarse de que, en realidad, el índice de precios al mayoreo para la ciudad de México sea representativo de toda la República, pero como en el país no existe otro índice que abarque la historia de México desde 1900 hasta 1963, no nos queda otra alternativa más que utilizar dicho índice. De cualquier manera, la ciudad de México es la localidad principal productora y distribuidora de bienes manufacturados en el

¹¹ Federico Bach y Margarita Reyna, "El nuevo índice de precios al mayoreo en la ciudad de México de la Secretaría de la Economía Nacional", *El Trimestre Económico* 10 (1943) 1-63. Como alternativa existe un índice de precios al mayoreo para la ciudad de México desde 1939 preparado por el Banco de México. Si bien este índice es bastante completo, no lo podríamos usar aquí para un análisis porque contiene 210 artículos con lo cual parece quererse moderar el efecto de la inflación sobre las masas, y exagerar el costo del cambio social y económico, 1910-1960. El gran número de artículos incluidos no permite una comparación con el índice de precios preparado por la Secretaría de la Economía Nacional para el periodo 1900-1963. Santillán López y Rosas Figueroa, *Teoría general*, 247, presentan el índice del Banco de México. Sandford A. Mosk, *Industrial Revolution in Mexico* (Berkeley: University of California Press, 1950), 274, usa el mismo índice de precios que nosotros usamos aquí.

CUADRO I-8

Gastos federales proyectados y ejecutados desde 1900, en pesos de 1950

Año	En miles de pesos corrientes		Índice precios (1950 = 100)	En miles de pesos de 1950	
	Presupuesto proyectado	Presupuesto ejercido		Presupuesto proyectado	Presupuesto ejercido
1900-1901	58 941 ^a	59 832	14.7	400 959	407 020
1910-1911	102 294 ^a	101 237	19.6	521 908	516 515
1911-1912	105 432 ^a	97 293	19.4	543 464	501 510
1912-1913	111 370 ⁿ	111 272	19.2	580 052	579 542
1914-1914	141 356 ^a	...	...	...	...
1914-1915	140 466 ^a	...	...	...	...
1917	178 524	73 024	...	...	...
1918	187 138 ^a	109 717	43.3	432 189	253 388
1919	203 482 ⁿ	59 167	34.6	588 098	171 003
1920	213 250 ^a	131 966	36.3	587 466	363 543
1921	250 803 ^a	226 353	33.1	757 713	683 846
1922	383 659 ^a	228 093	27.8	1 380 068	820 478
1923	348 487 ^a	235 354	29.8	1 169 419	789 779
1924	297 982 ^a	276 570	28.5	1 045 551	970 421
1925	291 864 ^a	302 164	30.0	972 880	1 007 213
1926	304 405 ^a	324 938	29.4	1 035 391	1 105 231
1927	318 721 ^a	310 082	28.7	1 110 526	1 080 425
1928	291 118 ^a	287 946	27.6	1 054 775	1 043 283
1929	288 283	275 541	27.5	1 048 302	1 001 967
1930	293 774 ^a	279 122	28.0	1 049 193	996 864
1931	298 489	226 478	24.7	1 208 457	916 915
1932	212 987	211 625	22.5	946 609	940 556
1933	215 015	245 951	23.9	899 644	1 029 084
1934	243 062	264 740	24.7	984 057	1 071 822
1935	275 795 ^a	300 822	24.9	1 107 610	1 208 120
1936	286 000	406 098	26.4	1 083 333	1 538 250
1937	333 226 ^a	478 756	31.3	1 064 620	1 529 572
1938	418 555	503 765	32.7	1 279 985	1 540 566
1939	445 266	582 228	33.6	1 325 196	1 732 821
1940	447 800	603 818	33.8	1 324 852	1 786 444
1941	492 000	681 869	35.9	1 370 474	1 899 357
1942	554 747	836 848	39.7	1 397 348	2 107 929
1943	707 332	1 075 539	47.5	1 489 120	2 264 293
1944	1 101 000	1 453 335	60.9	1 807 882	2 386 429
1945	1 004 250	1 572 804	67.0	1 498 881	2 347 469
1946	1 200 000	1 770 544	78.5	1 528 662	2 255 470

CUADRO I-8 (continuación)

Gastos federales proyectados y ejecutados desde 1900, en pesos de 1950

Año	En miles de pesos corrientes		Índice precios (1950 = 100)	En miles de pesos de 1950	
	Presupuesto proyectado	Presupuesto ejercido		Presupuesto proyectado	Presupuesto ejercido
1947	1 665 000	2 142 961	80.1	2 078 652	2 675 357
1948	2 300 000	2 773 365	85.0	2 705 882	3 262 782
1949	2 550 000	3 740 587	90.0	2 833 333	4 156 208
1950	2 746 057	3 463 290	100.0	2 746 057	3 463 290
1951	3 101 713	4 670 088	120.6	2 571 901	3 872 378
1952	3 995 949	6 464 230	132.5	3 015 811	4 878 664
1953	4 158 057	5 490 402	135.2	3 075 486	4 060 948
1954	4 827 681 ^a	7 916 807	145.6	3 315 715	5 437 367
1955	5 681 399 ^a	8 883 121	168.0	3 381 785	5 287 572
1956	6 696 374 ^a	10 270 112	178.3	3 755 678	5 760 018
1957	7 577 874 ^a	11 303 248	189.3	4 003 103	5 971 077
1958	8 402 552 ^a	13 287 707	198.0	4 243 713	6 710 963
1959	9 385 756 ^a	14 157 742	200.8	4 674 181	7 050 668
1960	10 251 341	20 150 330	212.3	4 828 705	9 491 441
1961	11 041 481 ^a	20 362 040	214.2	5 154 753	9 506 088
1962	^b 12 320 000 ^a	20 219 156	217.2	5 672 192	9 309 005
1963	13 801 440 ^a	20 294 906	221.2	6 239 349	9 174 912

^a Presupuesto presidencial aprobado por el Congreso con alteraciones menores (si las hay).

^b 12 319 783 redondeado a 12 320 000.

FUENTES: Fuentes del índice de precios, 1900-1947, *Trimestre de Barómetros Económicos* 2:8 (1948) 71; 1948-1957: México, Dirección General de Estadística, *Compendio Estadístico 1956-1957*, 382 (citado como *Compendio Estadístico*); 1958-1962: *ibidem*, 1962, 177; 1963: México, Dirección General de Estadística, *Revista de Estadística* 27:8 (1964) 911. Fuente para los gastos: Apéndice B [cf. Apéndice V].

país, y todos los artículos que se compran o se distribuyen en la nación se basan en los niveles de precios de la ciudad de México. A esto hay que agregar los altos costos de transporte y el "peaje" tradicional para la policía de carreteras, con lo que los precios suben en gran parte de la República. Y así, si el objeto de un índice de precios es medir el nivel de vida con que el México rural puede subsistir, entonces el índice al mayoreo para la ciudad de México obviamente no se presta para

CUADRO I-9

Gastos proyectados y ejercidos desde 1900 en pesos de 1950 per capita

<i>Año</i>	<i>Población calculada</i>	<i>Gastos proyectados^a</i>	<i>Gastos ejercidos^a</i>	<i>Año</i>	<i>Población calculada</i>	<i>Gastos proyectados^a</i>	<i>Gastos ejercidos^a</i>
1900-1901	13 755 137	29.1	29.6	1938	19 071 222	67.1	80.8
1910-1911	15 160 369 ^b	34.4	34.1	1939	19 413 095	68.3	89.3
1911-1912	*15 000 000	36.2	33.4	1940	19 653 552 ^b	67.4	90.9
1912-1913	*15 000 000	38.7	38.6	1941	20 208 163	67.8	94.0
1913-1914	...	...	...	1942	20 656 807	67.6	102.0
1914-1915	...	...	...	1943	21 164 788	70.4	107.0
1917	...	...	...	1944	21 674 111	83.4	110.1
1918	*14 000 000	30.9	18.1	1945	22 233 243	67.4	105.6
1919	*14 150 000	41.6	12.1	1946	22 778 814	67.1	99.0
1920	*14 150 000	41.5	25.7	1947	23 439 813	88.7	114.1
1921	14 334 780 ^b	52.9	47.7	1948	24 128 596	112.1	135.2
1922	14 444 434	95.5	56.8	1949	24 824 995	114.1	167.4
1923	14 692 554	79.6	53.8	1950	25 791 017 ^b	106.5	134.3
1924	14 945 233	70.0	64.9	1951	25 585 000	100.5	151.4
1925	15 203 787	64.0	66.3	1952	27 403 000	110.1	178.0
1926	15 467 979	66.9	71.5	1953	28 246 000	108.9	143.8
1927	15 737 956	70.6	68.7	1954	29 115 000	113.9	186.8
1928	16 011 879	65.9	65.2	1955	30 011 000	112.7	176.2
1929	16 295 918	64.3	61.5	1956	30 935 000	121.4	186.2
1930	16 552 722 ^b	63.4	60.2	1957	31 877 000	125.5	187.3
1931	16 875 976	71.6	54.3	1958	32 868 000	129.1	204.2
1932	17 169 635	55.1	54.8	1959	33 880 000	138.0	208.1
1933	17 469 659	51.5	58.9	1960	34 923 129 ^b	138.3	271.8
1934	17 776 212	55.4	60.3	1961	36 075 000	142.9	263.5
1935	18 089 465	61.2	66.8	1962	37 265 000	152.2	249.8
1936	18 409 596	58.8	83.6	1963	39 238 000	159.0	233.8
1937	18 763 786	56.8	81.6				

^a Calculado del cuadro I-8.

^b Cifras del censo, véase Apéndice K.

FUENTES: Cálculos de Población: 1900-1950 se dan por Ortiz Mena, Urquidi, Watterston, y Haralz, *El desarrollo económico de México*, 27; 1951-1962 se tomaron de *50 Años en Cifras*, 42; 1963 tomado de *Revista de Estadística*, 27:8 (1964) 860.

CENSO: México, Dirección General de Estadística, *Censos Generales de la Población; Resumen, 1910, 1921, 1930, 1940, 1950, 1960* (citado como *Resumen del Censo*).

todo el país. Sin embargo, si nuestra mira es evaluar la modernización social en México, los niveles de precios de la ciudad de México serán nuestro indicador más apropiado para propósitos analíticos. La capital domina la nación. Es el centro urbano del país, y sobre todo es el centro financiero sin par en la República. Los desembolsos del gobierno se hacen en el Distrito Federal, y están relacionados con la perspectiva de la numerosa burocracia federal en el Valle de México.

Con objeto de proveer las estadísticas para el análisis presupuestario, presentamos en el cuadro I-9 los gastos proyectados y ejercidos para todos los años desde 1917; se incluyen los años de 1910-1916 cuando hayan estado disponibles. La Revolución trastornó los archivos de los gastos reales de 1913 a 1915, pero las cantidades de gastos proyectados nos dan una idea de lo que los líderes mexicanos hubiesen gastado en condiciones normales. No pudimos conseguir datos para 1916. Y, para que sirva como contraste con el periodo revolucionario, hemos incluido dos años del gobierno de Díaz, porque es importante observar que durante el periodo de Díaz, después de 1900, los porcentajes de los gastos proyectados y reales no variaron mucho. Fue difícil encontrar datos comparativos para el presidente Benito Juárez, la figura de más relieve de mediados del siglo XIX, cuando gobernó a México desde su carruaje, de un lado a otro, a través de los campos devastados por la guerra civil. El año 1869-1870 ha sido escogido como un año representativo de la política presupuestaria de Juárez, porque en cierto grado se había restablecido para entonces la estabilidad después que los franceses fueron arrojados de México en 1867, y los gastos militares habían disminuido, de modo que Juárez pudo pensar en usos más creadores del tesoro federal. Y como nuestro índice de precios no se remonta hasta 1869-1870, el presupuesto de Juárez no se ha convertido a pesos de 1950.

Las cifras de población desempeñan un papel importante para determinar hasta dónde se estirarán los gastos proyectados y ejercidos. Como en la Segunda Parte tratamos de medir indirectamente los costos del cambio social, los presupuestos reales del cuadro I-8 se reducen a términos *per capita* en el cuadro I-9. Los cálculos de población entre censo y censo se han tomado de los cálculos de la Dirección General de Estadística para los años 1901-1949 y 1963-1964, y para los cálculos de la Nacional Financiera para el periodo 1951-1962.

En las diferencias entre los gastos proyectados y ejercidos en pesos de 1950 *per capita* (cuadro I-9) se observa cierta pauta que necesita explicación. Tomemos como ejemplo el desembolso en la educación. En 1961, López Mateos había designado a la Secretaría de Educación el 19.1 % del presupuesto federal, o sea 27.3 pesos (cuadro VII-2). Sin embargo, para fines del año los gastos totales presupuestarios habían

aumentado en un 84.4 % sobre la cantidad proyectada. Y así tenemos que el gasto total *per capita* en el cuadro I-9 subió de 142.9 a 263.5 en la cantidad ejercida. La Secretaría de Educación recibió 28.5 pesos, poco más de lo que se había proyectado, pero, debido al aumento del presupuesto, la Secretaría llegó a recibir realmente sólo el 10.8 % del presupuesto federal. Si ésta hubiese recibido el 19.1 % proyectado, hubiera podido gastar 50.3 pesos. Irónicamente, en este caso la educación perdió en interés, pero ganó en afluencia monetaria. Esta norma se repite en el periodo posterior a 1936 y aun, en algunos años anteriores, para muchas partidas presupuestarias. El cuadro I-10 nos presenta el aumento anual en los presupuestos ejecutados sobre los presupuestos proyectados, que causa este fenómeno. El aumento es el mismo para pesos corrientes, para pesos de 1950, y para pesos de 1950 *per capita*.

CUADRO I-10

Incremento en el total de los gastos ejercidos sobre el total de los gastos proyectados desde 1933

<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
1933	14.4	1944	32.0	1954	64.0
1934	8.9	1945	56.6	1955	56.4
1935	9.1	1946	47.5	1956	53.4
1936	42.0	1947	28.7	1957	49.2
1937	43.7	1948	20.6	1958	58.1
1938	20.4	1949	46.7	1959	50.8
1939	30.8	1950	26.1	1960	96.6
1940	34.8	1951	50.6	1961	84.4
1941	38.6	1952	61.8	1962	64.1
1942	50.9	1953	32.0	1963	47.0
1943	52.1				

FUENTES: cuadro I-8 y cuadro I-9.

Desde 1935, primer año de la presidencia de Cárdenas, los gastos ejercidos *per capita* excedieron a los gastos proyectados *per capita*; y después de 1942 esta discrepancia llegó a ser asombrosa, en especial durante los años de 1952 y 1960. De hecho, durante las presidencias de Adolfo Ruiz Cortines y López Mateos, las desigualdades entre los presupuestos proyectados y los presupuestos ejercidos fueron tan continuamente dispares que parecen sugerir que los presidentes de México se habían negado a tomar en cuenta la tasa de crecimiento de los gastos federales. Por supuesto que si éste fuera el caso, el Presidente habría quedado con gran

libertad para distribuir los nuevos ingresos, con lo cual, ya en la práctica, el proyecto de presupuesto sería casi inútil.

Por ejemplo, en 1960 el gobierno subestimó los gastos ejercidos, equivocándose en 4 662 736 000 pesos de 1950. Esta cantidad era casi la mitad de todos los gastos federales (49.1 %). Con los cambios al presupuesto y con la autorización automática que el Congreso extiende al Jefe del Ejecutivo para utilizar los ingresos adicionales como lo crea conveniente, el Presidente hoy día goza de más poderes —los cuales van en aumento— que los presidentes de la época en que el gobierno vivía en relativa pobreza.

La práctica del gobierno mexicano de incurrir en gastos deficitarios se ha convertido en factor importante de la política presupuestaria sólo desde la época de Cárdenas, y desde 1936 esta práctica se ha vuelto costumbre. El análisis de los gastos deficitarios nos presenta un problema diferente del de los presupuestos ejercidos. Para este último caso hemos tenido la necesidad de usar los libros de contabilidad no revisados para cada año, y así poder averiguar el efecto total que ha tenido cada presupuesto. No ha sido posible poner al día estos libros de contabilidad, pues a menudo estas revisiones no llegan a publicarse hasta en diez años. Como estos cambios por lo general son pequeños, como partidas que no habían sido pagadas en los libros de contabilidad originadas, y, como la manipulación de todas esas partidas exigiría un gigantesco arreglo contable que el gobierno mexicano nunca ha intentado siquiera, la revisión de los totales de gastos ejercidos no se efectuó. Para el primer caso, el *Anuario Estadístico* presenta los totales de los ingresos revisados y los de gastos ejercidos, revisados por año. Aunque estos datos se presentan sin análisis, conviene a nuestro objetivo resumir las cantidades de los gastos deficitarios. El cuadro I-11 nos ofrece estos datos.

El mayor porcentaje de gastos deficitarios en relación con los ingresos se tuvo en 1911-1912, primer año de la presidencia de Madero. La confusión de haber llegado al poder después de una revolución violenta, complicada aún más con varias rebeliones importantes en 1911, hizo necesario tomar medidas heterodoxas en la política monetaria. Otros años de levantamientos violentos no produjeron mayores gastos deficitarios. Sin embargo, los levantamientos de 1918 y 1926 sí coincidieron con gastos deficitarios, pero esos déficits no fueron mayores, y el caso de 1926 aparentemente se extendió hasta 1927. En la época de Cárdenas, los gastos reales excedieron con regularidad a los ingresos, llegando al 15.1 % en 1938, año de la expropiación petrolera. Durante la segunda Guerra Mundial, los déficits tuvieron un nivel bastante alto. Desde 1947, los déficits han sido de menor cuantía, con excepción del año de 1953, como porcentaje de los ingresos.

CUADRO I-11

Gastos deficitarios

Años	Déficit ^a	Porcentaje del ingreso
1910-1911	10	9.1
1911-1912	27	21.4
1918	9	5.7
1926	16	5.2
1927	15	5.1
1933	23	10.3
1936	21	5.5
1937	28	6.2
1938	66	15.1
1939	46	8.6
1940	55	9.5
1941	17	2.6
1942	91	12.2
1944	158	12.2
1945	169	12.0
1947	88	4.3
1948	118	4.4
1952	126	2.0
1953	467	9.3
1954	203	2.6
1956	76	.8
1957	433	4.0
1958	105	.8
1960	693	3.6
1961	421	2.1
1963 ^b	591	3.0

^a En millones de pesos.

^b Cfr. *Anuario Estadístico 1962-1963*, 527, donde los totales no concuerdan con los gastos actuales en la *Cuenta Pública* debido al extraño método de *Anuario Estadístico* al presentar los pagos de la deuda. Por ejemplo, el pago de la deuda hecho en 1963 se presenta como 3 472 millones de pesos en el primero, y como 12 459 millones en el último: una diferencia de 8 987 millones, lo cual se atribuye a operaciones compensadas y de renovación de la deuda pública que no se pueden considerar como gastos o ingresos efectivos. Estos datos están corregidos en el *Anuario Estadístico 1964-1965*, 559.

FUENTE: *Anuario Estadístico 1940*, 741, *1955-1956*, 728, *1964-1965*, 559. Los totales han sido revisados y pudieran no estar de acuerdo con el cuadro I-8.

Para los años anteriores a 1948 se han excluido los gastos extraordinarios de los totales de déficits en el cuadro I-11, así como en los exámenes de los totales de gastos ejercidos en todo este estudio. Esta exclusión se hace de acuerdo con la política seguida por el gobierno mexicano. Las cantidades de gastos extraordinarios habitualmente han sido mínimas. Por ejemplo, en 1920 el total llegó al 1.0 % más que los gastos ejercidos, y el objetivo fue amortizar el papel moneda de la Revolución. Los gastos para ayudar a las víctimas de desastres en 1918 y 1919 llegaron al 0.2 y al 0.3 % más que el presupuesto ejercido. En 1944 los fondos extraordinarios llegaron a un total del 0.7 % para cubrir los préstamos que le hicieron la Secretaría de la Defensa y una de las dependencias descentralizadas de la Secretaría de Hacienda. Los gastos extraordinarios parecen haber llegado a un nivel marcadamente alto en 1940, alcanzando el 9.0 % más de lo que indicaba el presupuesto real. Cerca de la mitad de esa cantidad se usó para pagar un préstamo concedido por la Secretaría de Hacienda a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para la construcción de caminos; el resto, para cubrir gastos superiores a las asignaciones, o que no estaban en el presupuesto. Al parecer, todos los gastos extraordinarios fueron incluidos en las erogaciones adicionales desde 1947 para eliminar el problema de un gasto federal directo que no esté en el presupuesto regular. El cuadro I-12 demuestra el tanto por ciento por medio del cual todos los gastos (ordinarios más extraordinarios) exceden a los gastos ordinarios que se presentan en el cuadro I-8.

CUADRO I-12

Aumento en porcentaje de gastos extraordinarios sobre datos en la tabla I-8

<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
1938	6.8	1943	11.3
1939	6.5	1944	.8
1940	8.9	1945	5.5
1941	14.1	1946	8.5
1942	20.3	1947	3.1

Si los gastos extraordinarios para 1942 se tomasen en cuenta (el año en que hubo más variación) éstos le darían un ímpetu al hincapié económico, del 29.4 % de los gastos actuales al 35.3 %

II. UN RESUMEN DE POLÍTICAS COMPARADAS DE LOS PRESUPUESTOS PRESIDENCIALES

EN ESTE capítulo se hace un resumen de la política presidencial, comparando el promedio de los gastos de cada uno de los presidentes durante el último medio siglo. Nuestro objetivo es determinar los límites de los diferentes periodos históricos, y demostrar cuantitativamente la naturaleza de la acción ideológica del gobierno de México desde 1910.

UN RESUMEN CUANTITATIVO DESDE 1910

Hemos visto que en México el presupuesto federal constituye un brazo muy personal del poder presidencial. Y es importante señalar que, aunque teóricamente el sistema federal mexicano se parece mucho a su modelo, el de los Estados Unidos, ya en la práctica encontramos poca semejanza en la manera de actuar; en tanto que el presupuesto de los Estados Unidos no es muy flexible debido al gran número de compromisos a largo plazo, el presupuesto de México no ha alcanzado tal complejidad. Aun más importante: el presupuesto de los Estados Unidos es confeccionado por el ejecutivo de una burocracia enorme, sus pormenores son debatidos por el público y pasados por el escrutinio del Congreso. En caso de que una dependencia considere que el ejecutivo no ha pedido a su favor fondos suficientes, con sutileza podrá apelar al Congreso para que se restablezcan o se aumenten sus apropiaciones.¹ En México el Presidente y su secretario de Hacienda son porcentajes todopoderosos, y sus decisiones sobre asuntos financieros raras veces se debaten en público.² Sin duda puede haber presiones internas de parte de una dependencia o de algún amigo, pero al final el programa del ejecutivo es definitivo. Al equilibrar las necesidades nacionales con la corriente ideológica del momento, el ejecutivo tiene flexibilidad para determinar a qué partidas dar más importancia y a cuáles dar menos.³

¹ Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown, 1964).

² La prolongada controversia de Gustavo Díaz Ordaz sobre salarios con los estudiantes de medicina y gran parte de la profesión médica cuando llegó a la Presidencia a fines de 1964 y a principios de 1965, parece sentar un precedente en pro del debate público, que constituye un reto a la política fiscal presidencial.

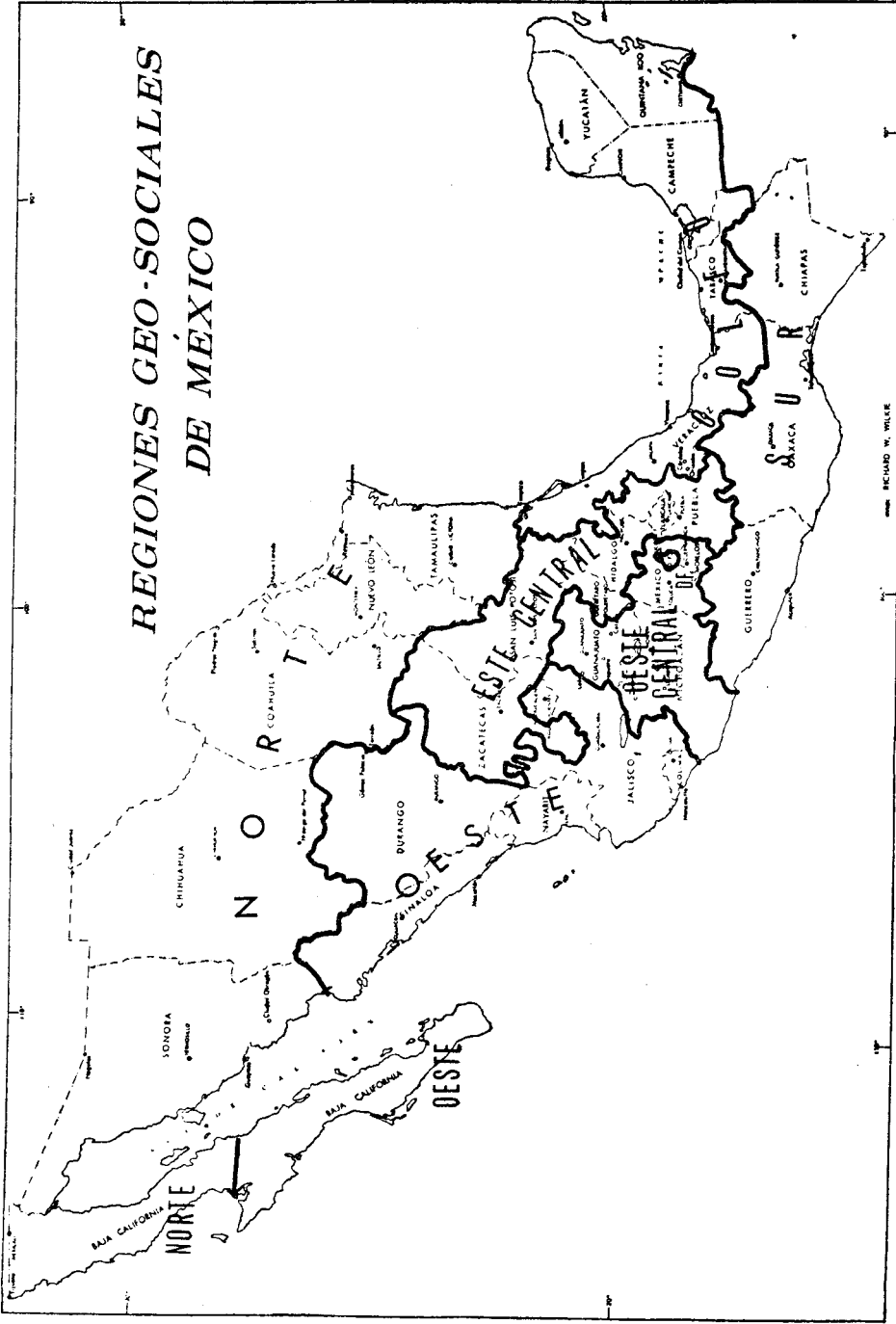
³ Cf. Lewis H. Kimmel, *Federal Budget and Fiscal Policy, 1789-1958* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1959), para un estudio de la política de los Estados Unidos.

El cuadro II-1 compendia el curso que ha seguido la acción presidencial durante la Revolución. Las variaciones en los programas ejecutivos se manifiestan en el tipo de énfasis hecho en el presupuesto por cada presidente. Los promedios para cada una de las administraciones presidenciales resumen en detalle los análisis anuales que se presentan en capítulos posteriores. Adviértase que los promedios en sí mismos no tienen ningún significado y sólo sirven como medio de comparación puesto que reducen a pocos números datos de gran alcance. Sin embargo, habrá que tener cautela, ya que los promedios pudieran ocultar medidas políticas a corto plazo, en especial después de 1935, cuando se alargaron los periodos presidenciales.

Es importante tomar en cuenta que en las partes *A* y *B*, en las columnas "Años" y "Presidentes", éstos no concuerdan en los años de 1911 a 1920, y de 1928 a 1934, debido a trastornos políticos. Por ejemplo, en el año de 1920 el proyecto de presupuesto fue preparado por Carranza, pero en efecto fue administrado por Adolfo de la Huerta. Y desde la presidencia interina de De la Huerta, los presidentes han permanecido en el poder hasta el 30 de noviembre del año en que termina su periodo presidencial; por lo tanto, como los periodos presidenciales principian en un año del que solamente queda un mes, la política presupuestaria sigue siendo la del presidente anterior. El cuadro II-1 refleja este aspecto del presupuesto, y los promedios presidenciales se calculan desde el primer año completo de cada presidente. Por ejemplo, Calles subió al poder en 1924, pero su promedio de 4 años abarca los años de 1925 a 1928. En este caso la diferencia de un mes es insignificante. Una excepción a lo anterior ocurrió en el periodo de 1930 a 1932, cuando el presidente interino Emilio Portes Gil entregó la presidencia a Pascual Ortiz Rubio el 4 de febrero de 1930, y Ortiz Rubio a su vez renunció prematuramente el 1º de septiembre de 1932. Aquí no hay problema analítico puesto que a Portes Gil se le atribuye el proyecto de presupuesto de 1930, y a Ortiz Rubio se le atribuyen los gastos reales de 1930 a 1932. Al presidente Abelardo Rodríguez le tocó la difícil tarea de completar el periodo de Ortiz Rubio, y es probable que no haya cambiado la naturaleza de los gastos reales que en su mayoría ya estaban comprometidos para el primero de septiembre. El Apéndice C nos da una lista cronológica de los periodos en que cada presidente del siglo xx ha ejercido el poder.

El cuadro II-1 nos revela algunas conclusiones interesantes. Por ejemplo, los gastos de Juárez en la economía y la administración se proyectaron casi en la misma proporción que posteriormente los de Porfirio Díaz, pero los desembolsos fueron sacrificados a unos gastos administrativos que no pueden asignarse a ninguna dependencia ni a la rama militar. Ya

REGIONES GEO-SOCIALES DE MÉXICO



GRÁFICA I

CUADRO II-1

Porcentajes promedio de gastos presupuestarios federales por tipo de hincapié y periodo presidencial

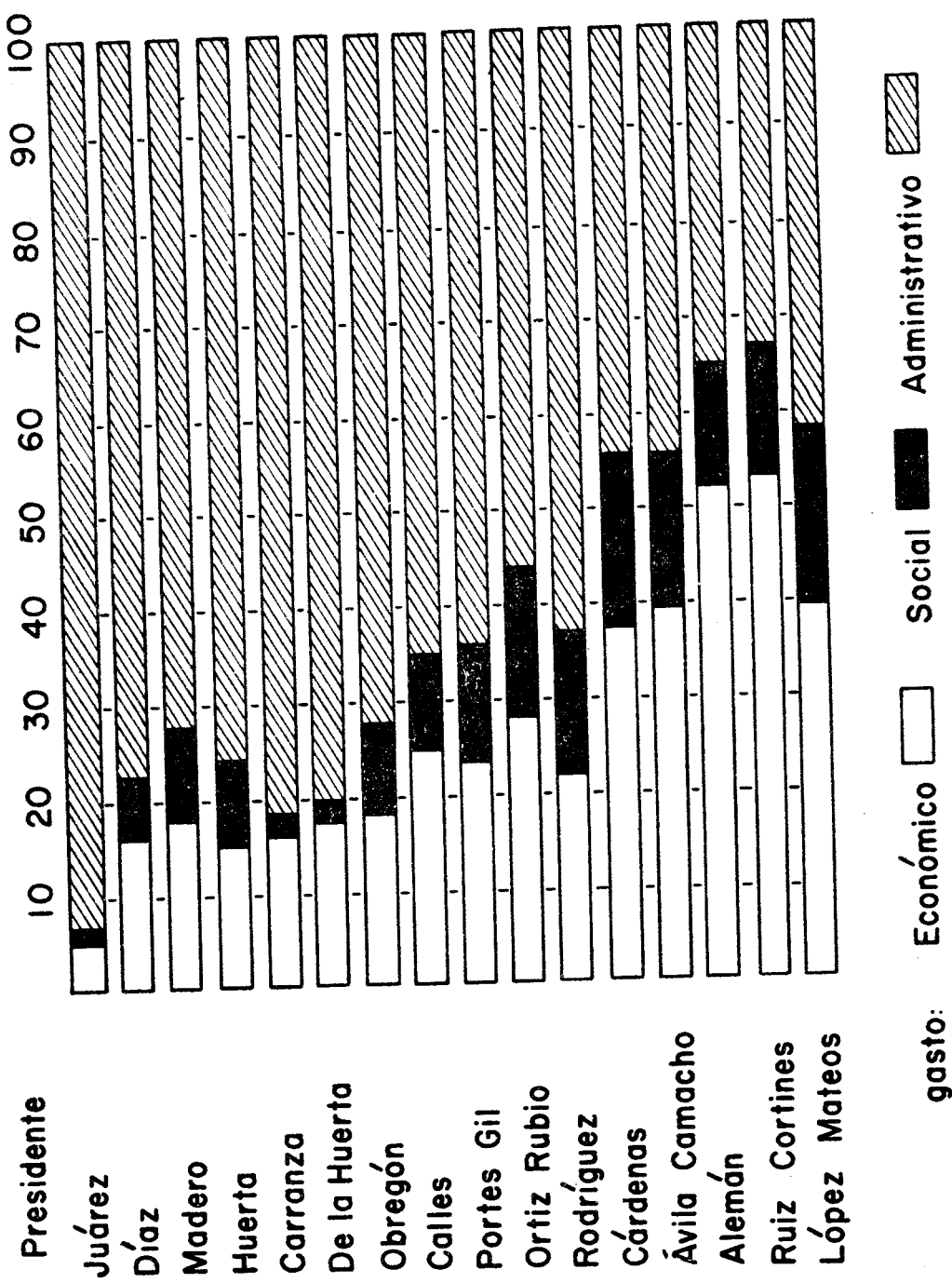
A. Proyecto de gastos						
Años	Presidentes	Núm. de años por promedio	Porcentaje			
			Total	Económico	Social	Admin.
1869-1870	Juárez	(1)	100.0	19.1	2.7	78.2
1900-1911	Díaz	(2) ^a	100.0	16.7	6.4	76.9
1911-1913	Madero	(2)	100.0	17.4	9.3	73.3
1913-1915	Huerta	(2)	100.0	15.4	10.1	74.5
1917-1920	Carranza	(4)	100.0	15.0	2.3	82.7
1921-1924	Obregón	(4)	100.0	18.7	12.0	69.3
1925-1929	Calles	(4)	100.0	21.4	10.4	68.2
1929-1930	Portes Gil	(2)	100.0	25.7	13.2	61.1
1931-1932	Ortiz Rubio	(2)	100.0	28.7	15.2	56.1
1933-1934	Rodríguez	(2)	100.0	22.0	17.0	61.0
1935-1940	Cárdenas	(6)	100.0	30.5	23.0	46.5
1941-1946	Ávila Camacho	(6)	100.0	30.7	23.5	45.8
1947-1952	Alemán	(6)	100.0	39.2	18.6	42.2
1953-1958	Ruiz Cortines	(6)	100.0	43.8	20.4	35.8
1959-1963	López Mateos	(5) ^b	100.0	38.8	30.8	30.4
B. Gastos ejercidos						
		(1)	100.0	5.0	1.6	93.4
1869-1870	Juárez	(2) ^a	100.0	16.0	6.6	77.4
1900-1911	Díaz	(1)	100.0	17.6	9.9	72.5
1911-1912	Madero	(1)	100.0	15.2	8.9	75.9
1912-1913	Huerta	(3)	100.0	16.3	2.0	81.7
1917-1919	Carranza	(1)	100.0	17.2	2.3	80.5
1920	De la Huerta	(4)	100.0	17.9	9.7	72.4
1921-1924	Obregón	(4)	100.0	24.8	10.1	65.1
1925-1928	Calles	(1)	100.0	23.2	12.9	63.9
1929	Portes Gil	(3)	100.0	28.1	15.8	56.1
1930-1932	Ortiz Rubio	(2)	100.0	21.7	15.4	62.9
1933-1934	Rodríguez	(6)	100.0	37.6	18.3	44.1
1935-1940	Cárdenas	(6)	100.0	39.2	16.5	44.3
1941-1946	Ávila Camacho	(6)	100.0	51.9	13.3	34.8
1947-1952	Alemán	(6)	100.0	52.7	14.4	32.9
1953-1958	Ruiz Cortines	(5) ^c	100.0	39.0	19.2	41.8
1959-1963	López Mateos					

^a 1900-1901 y 1910-1911.

^b No se incluyen datos para 1964.

^c Datos para 1964 no disponibles.

FUENTE: *Presupuesto y Cuenta Pública* por año. Véase también el Apéndice B.



GRÁFICA 2. Gastos ejercidos por periodo presidencial

gasto:

Económico Social Administrativo

para el comienzo del siglo xx asignó Díaz a los gastos sociales una mayor proporción del presupuesto que los de sus antecesores, pero este porcentaje no fue elevado. Los gastos sociales empezaron a tomar auge con Álvaro Obregón, hasta llegar a un máximo con Cárdenas. Disminuyeron en las épocas de Alemán y Ruiz Cortines, pero volvieron a aumentar con López Mateos. Sólo con la presidencia de Cárdenas empezaron a aumentar los gastos en pro de la economía de la Revolución. Avanzaron un poco con Plutarco Elías Calles, y con Ortiz Rubio subieron de repente como resultado de un recorte de los gastos administrativos para poder equilibrar el presupuesto durante la depresión. Para ser justos con Ortiz Rubio es preciso señalar que llegó a la Presidencia con el propósito de dar preferencia a los gastos en favor de la economía, e hizo un noble intento por extender créditos agrícolas a las comunidades rurales en el clímax de la depresión, durante 1932, habiendo hecho un intento a su vez por reducir los gastos gubernamentales; pero, como veremos en el capítulo vi, el 4.1 % de los gastos ejecutados que él hizo en la economía fue un hecho único, antes como después, hasta que Cárdenas llegó al poder. En los gastos en favor de la economía, es claro que Ruiz Cortines superó un poco a su mentor, Miguel Alemán.

Es evidente que el énfasis que muestra el porcentaje en el promedio del proyecto de presupuesto tiene muy poco que ver con los gastos ejercidos. Por ejemplo, desde la época de Cárdenas hasta la de Ruiz Cortines el promedio de los gastos sociales fue a la zaga de los gastos proyectados en un 6 %, y esta disparidad subió al 11.6 % durante los primeros cinco años del periodo de López Mateos. Por contraste, los gastos económicos sobrepasaron grandemente las proyecciones desde el periodo de Cárdenas hasta el de Ruiz Cortines, inclusive; pero desde entonces fueron sacrificados en favor de los gastos administrativos, como pagos de la deuda pública por López Mateos.

La discrepancia entre los presupuestos proyectados y los ejecutados se debió a dos motivos: Primero, los recursos presupuestales federales han crecido enormemente en los últimos años, como pudimos ver en el capítulo I. Segundo, durante los años anteriores tanto la inestabilidad política como lo limitado de los fondos disponibles impidieron a menudo la acción presidencial basada en cualquier otro factor que no fuese el deseo de permanecer en el poder. El cuadro II-2 presenta un sumario del promedio de pesos *per capita* (en precios de 1950) que cada presidente ha tenido en proyecto gastar y lo que realmente ha gastado. Este cuadro está relacionado con el sumario antes presentado de la política presidencial, en porcentajes.

La caída de Díaz no modificó los desembolsos de gobierno, pues los

CUADRO II-2

Promedio de gastos presupuestarios por tipo de hincapié y por periodos presidenciales

A. Gastos proyectados						
Años	Presidente	Núm. de años por promedio	Pesos de 1950 per capita			
			Total	Económica	Social	Admin.
1900-1911	Díaz	(2) ^a	31.8	5.3	2.0	24.5
1911-1913	Madero	(2)	37.5	6.5	3.5	27.5
1917-1920	Carranza	(4)	38.0	5.7	.9	31.4
1921-1924	Obregón	(4)	74.5	13.9	9.0	51.6
1925-1929	Calles	(4)	66.9	14.4	6.9	45.6
1929-1930	Portes Gil	(4)	63.9	16.4	8.4	39.1
1931-1932	Ortiz Rubio	(2)	63.4	18.2	9.6	35.6
1933-1934	Rodríguez	(2)	53.5	11.8	9.1	32.6
1935-1940	Cárdenas	(6)	63.3	19.3	14.6	29.4
1941-1946	Ávila Camacho	(6)	70.6	21.7	16.6	32.3
1947-1952	Alemán	(6)	105.3	41.3	19.6	44.4
1953-1958	Ruiz Cortines	(6)	118.6	51.9	24.2	42.5
1959-1963	López Mateos	(5) ^b	146.1	56.5	45.2	44.4
B. Gastos ejecutados						
1900-1911	Díaz	(2) ^a	31.9	5.1	2.1	24.7
1911-1912	Madero	(1)	33.4	5.9	3.3	24.2
1912-1913	Huerta	(1)	38.6	5.9	3.4	29.3
1917-1919	Carranza	(3)	15.1	2.5	.3	12.3
1920	De la Huerta	(1)	25.3	4.3	.6	20.4
1921-1924	Obregón	(4)	55.8	10.0	5.4	40.4
1925-1928	Calles	(4)	67.9	16.8	6.9	44.2
1929	Portes Gil	(1)	61.5	14.3	7.9	39.3
1930-1932	Ortiz Rubio	(3)	56.4	15.9	8.9	31.6
1933-1934	Rodríguez	(2)	59.6	12.9	9.2	37.5
1935-1940	Cárdenas	(6)	82.2	30.9	15.0	36.3
1941-1946	Ávila Camacho	(6)	103.0	40.4	17.0	45.6
1947-1952	Alemán	(6)	146.7	76.1	19.5	51.1
1953-1958	Ruiz Cortines	(6)	180.8	95.3	26.0	59.5
1959-1963	López Mateos	(5) ^c	245.4	95.2	47.0	103.2

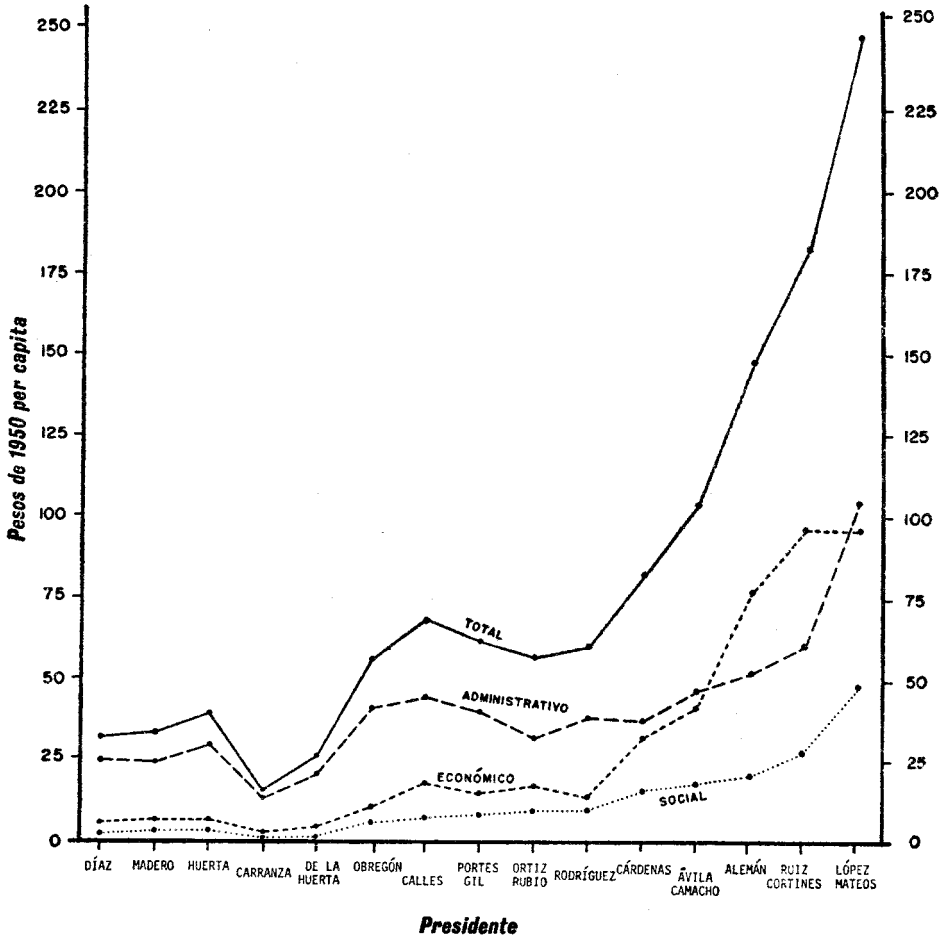
^a 1900-1901 y 1910-1911.

^b No fueron incluidos datos para 1964.

^c Datos para 1964 no disponibles.

FUENTE: Cálculos tomados de los datos de los Cuadros I-9 y II-1.

gastos federales reales aumentaron a 33.4 pesos *per capita* (en precios de 1950) en la época de Madero, comparados con un promedio de 31.9 durante los diez años anteriores a la Revolución de 1910. El promedio en porcentaje de los gastos proyectados *per capita* continuó subiendo durante todo el régimen de Obregón, aunque durante la presidencia de



GRÁFICA 3

Carranza los desembolsos se desplomaron, pues en los años de 1913 a 1917 tanto la Revolución como la inflación que envolvió a México limitaron mucho los gastos del gobierno. De esa época no existen registros en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como no existe pau-

ta con qué medir la inflación de precios, lo que nos impidió hacer un examen de esos años.⁴

Al encontrar registros de la época de Carranza vimos que aun cuando el nivel de precios quedó estabilizado, los desembolsos del gobierno fueron limitados por la incapacidad de Carranza de ejercer un control efectivo sobre la nación y de recaudar fondos. La recuperación económica fue parcial durante la administración de De la Huerta, y completa durante la de Obregón, quien logró uno de los promedios más altos de gastos ejercidos *per capita* de la historia de México. Calles tuvo todavía más fondos del presupuesto aumentado con qué trabajar, pero a Portes Gil y a Ortiz Rubio les tocó una disminución en los totales, lo que ellos reconocieron al hacer sus respectivos proyectos de gastos *per capita*. A Rodríguez le tocó gobernar en época de un renovado vigor del presupuesto, y Cárdenas hizo desembolsos mucho mayores que los de sus proyectos presupuestales. Desde entonces el presupuesto *per capita* en pesos contantes ha aumentado enormemente.

En tanto que Cárdenas colocó el 18.3 % de su presupuesto ejercido en gastos sociales, Alemán gastó solamente el 13.3 %; sin embargo, si tomamos en cuenta la cantidad de pesos verdaderos *per capita* gastados, Alemán excedió a Cárdenas en 4.5 pesos; López Mateos, cuyo promedio en porcentajes de gastos sociales excedió un poco al de Lázaro Cárdenas, empleó 47.0 pesos *per capita*, comparados con los 15.0 *per capita* de Cárdenas.

Y así se puede ver con claridad que los montos presupuestarios en aumento han significado mayores gastos *per capita*, no obstante que el énfasis ha variado tanto de un presidente a otro. Por lo tanto, aunque las cantidades de fondos gastados se toman en consideración en el siguiente análisis, la verdadera prueba para la ideología de cada presidente consiste en determinar cómo ha asignado cada uno los gastos federales en porcentaje.

CUATRO PERIODOS IDEOLÓGICOS

Los sumarios cuantitativos de gastos durante la Revolución Mexicana nos ponen en relieve cuatro periodos de acción ideológica. Francisco I. Madero, apóstol de la Revolución Mexicana de 1910, se hizo cargo de la Presidencia en 1911 con un gran apoyo de la población políticamente consciente, pero no hizo un rompimiento completo con la política

⁴ Véase Edwin Walter Kemmerer, *Inflation and Revolution, Mexico's Experience of 1912-1917* (Princeton: Princeton University Press, 1940).

presupuestaria de Porfirio Díaz. El promedio de los gastos proyectados y ejecutados de Madero se diferenció poco en porcentaje del promedio del dictador a quien él derribó. El hombre que pudo haber reorientado radicalmente el papel que debiera desempeñar el Estado sentó como precedente la acción de un gobierno conservador. Los gobiernos que le siguieron de 1913 a 1920 se ciñeron al mismo concepto de gobierno. Aunque se habló mucho y radicalmente de ayudar a las masas, especialmente a principios de la década de 1920, solamente hubo un cambio gradual muy leve del gobierno apartándose del papel pasivo que desempeñaba en los asuntos sociales y económicos.

El primer acto presidencial que rechazó abiertamente el antiguo concepto del estado administrativo fue de Lázaro Cárdenas, 1934-1940. Cárdenas, quien afirmó que su programa se basaba en la justicia social, buscó y encontró muchos más fondos de los que se disponía anteriormente para el manejo del Estado, y los gastó. Y logró también un nuevo nivel de gastos en pro de lo social. Tanto el logro de ese nivel como el promedio del 37.6 % de la bolsa federal para gastos en favor de la economía en la vida nacional marcó el cambio decisivo de la Revolución Mexicana.

Aunque los presidentes que siguieron a Cárdenas a menudo vacilaban antes de usar recursos del Estado para intervenir en asuntos sociales, como se hace ver en el capítulo VII, el Estado activo estaba ya firmemente establecido y la Constitución de 1917 podía también ponerse, al fin, en práctica. Como podremos ver, el programa de Cárdenas estaba enraizado en el consenso que favorecía la intervención del Estado después de 1930. Ortiz Rubio, envuelto en el torbellino ideológico de cómo hacer frente a la depresión, tomó medidas vacilantes para lograr el restablecimiento de la economía y del bienestar social. Cárdenas fue candidato presidencial en lo peor de la depresión, pero, como lo muestra el cuadro IV-2, para cuando él ocupó la presidencia, la economía básicamente se había recuperado. Con los pesos ejercidos *per capita* a niveles anteriores a la depresión, a Cárdenas le fue dable acudir con efectividad a las fuentes nacionales en 1934 para hacer experimentos radicales en el arte de gobernar.

Los proyectos de presupuesto de Manuel Ávila Camacho, durante la segunda Guerra Mundial, en los promedios de porcentaje fueron casi exactos a los de Cárdenas; pero con Ávila Camacho se puso en evidencia un viraje hacia los gastos en pro de lo económico con menoscabo de lo social. La ideología del hincapié en el desarrollo económico logró un aumento asombroso en porcentaje durante la presidencia de Miguel Alemán, en el periodo de la posguerra. Alemán proyectó un gasto medio en favor de la economía que llegaba casi al 40 % del presupuesto; sin embargo, llegó a gastar en desarrollo económico hasta el 51.9 % del pre-

supuesto extendido. Este hincapié duró hasta que López Mateos disminuyó los gastos en favor de la economía, favoreciendo en cambio renovadas metas sociales. López Mateos proyectó la ideología de una revolución equilibrada, y esto no es más patente en ninguna parte que en sus presupuestos, que ofrecían gastar un porcentaje relativamente equilibrado de los fondos federales en favor de las actividades sociales, económicas y administrativas. No obstante, en los años en que los gastos reales *per capita* aumentaron notablemente, López Mateos hizo mayor hincapié en los porcentajes que correspondían a las funciones administrativas, a expensas especialmente del desarrollo social.

En suma, se podrá ver, cuantitativamente, que los periodos ideológicos de la revolución política (con hincapié en las formas de cambios administrativos), la revolución social, la revolución económica y la revolución equilibrada abarcan cuatro épocas respectivas: 1910-1930, 1930-1940, 1940-1959 y 1959-1968. No hay duda de que existen muchas corrientes que se cruzan en estos periodos, puesto que no puede haber análisis del todo consecuente. Y en el mejor de los casos la tendencia de los periodos ideológicos nos brinda una oportunidad de apreciar el espíritu de la época en México. No todos los grupos interesados necesariamente tienen que aprobar la trayectoria de cualquier periodo en particular; no obstante, esos grupos operan dentro del contexto de cada uno de los periodos, y pueden buscar un cambio activo de rumbo en sus respectivas épocas. Y, a menos que tales grupos disidentes ofrezcan un programa plausible que pueda llevarse a cabo por medio de un consenso social, esos grupos tendrán que acudir a la rebelión y gobernar por la fuerza pura.

Desde que Venustiano Carranza intentó gobernar México mediante el control militar, de 1915 a 1920, la Familia Revolucionaria de México ha basado sus incentivos en el avance social y económico. La ideología de la Revolución ha sido el estandarte para su continuación en el poder, a pesar de que hasta la década de 1930 el partido oficial no había tenido un papel verdaderamente activo en la integración nacional. Y así, por ejemplo, los grupos católicos y comunistas disidentes no han logrado atraer a un número suficientemente grande de personas para cambiar directamente el rumbo histórico de México en cualquiera de los periodos indicados. No hay duda de que esos grupos nunca han logrado aprovechar la insatisfacción general o la tensión en la sociedad para derrocar a la Familia Revolucionaria. Pero volvamos al contexto de la política presupuestaria.

III. EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

Como la política presupuestaria es parte del plan de acción política, este capítulo expone los problemas políticos y las consideraciones sociales y económicas concernientes a la acción gubernamental de los primeros regímenes revolucionarios.

La idea de que la "ideología" es importante en México puede molestar a quienes lo ven como ejemplo típico de un país donde la persona es el factor determinante en la política, no la idea. Sin embargo, tanto la ideología como el gobierno personalista son fuerzas de acción recíproca. Y como lo ha aclarado una obra importante sobre la personalidad autoritaria, la ideología es "una organización de opiniones, de actitudes y de valores... una manera de pensar sobre el hombre y la sociedad... Las ideologías existen independientemente de cualquier individuo en particular; y aquellas que existen en un tiempo determinado son el resultado tanto del procedimiento histórico como de los hechos sociales contemporáneos".¹ Otra autoridad agrega que "una filosofía política es en sí una realidad social; es una ideología por la cual a unas instituciones y prácticas se les justifica y a otras se les condena; ofrece las frases con las cuales se inician demandas, se hacen críticas, se pronuncian exhortaciones, se formulan proclamas, y a veces se determina la política a seguir".² En cuanto a la ideología de las naciones en desarrollo, un investigador hace la siguiente observación: "El diccionario define la palabra 'ideología' como un 'esquema sistemático o un conjunto de ideas coordinadas sobre la vida o la cultura humanas', definición que parece equiparar la ideología con la filosofía o la teoría social. Sin embargo, ya en el uso corriente la palabra tiene otros significados indirectos: compromiso (tanto emocional como intelectual), de orientación hacia la acción (el mantenimiento del *statu quo*, que puede ser meta de ideologías conservadoras, por sí mismo constituye una acción), y aun de la tergiversación consciente o inconsciente de los hechos para que encajen en una doctrina preestablecida." Este investigador agrega que "las doctrinas de nacionalismo modernizante no poseen las cualidades abarcadas de los grandes sistemas ideológicos mundiales del marxismo, el cristianismo o el liberalismo utilitario, aunque pueden coincidir en algunos aspectos con uno u otro elemento de estas ideologías. Esas doctrinas son abrazadas por lí-

¹ T. W. Adorno et al. *The Authoritarian Personality* (Nueva York: Harper, 1950), 2.

² C. Wright Mills, *The Marxists* (Nueva York: Dell, 1962), 12.

deres con una gran variedad de puntos de vista religiosos y filosóficos o bien sin presuposiciones metafísicas en particular".³

La historia de México nos muestra que los líderes mexicanos han actuado de acuerdo con ciertos conceptos de la sociedad y del papel del Estado, aun cuando no siempre hayan expresado su parecer.

Sin embargo, es importante señalar que los ideales nunca han llegado a dominar la nación mexicana por completo, y aun hoy día el Presidente de México es el amo omnipotente de la vida política.⁴ No obstante, si el Presidente desea mantener la posición que ocupa el Partido, tanto él como sus consejeros tendrán que estar dispuestos a aceptar cambios. Cárdenas, quien aseguraba que la debilidad de la política mexicana tenía su base en un gobierno poderosamente personalista, ha constituido y sigue constituyendo una influencia poderosa en asuntos nacionales. Y, hasta su muerte, en 1970, a él se le consideró el hombre fuerte de Michoacán, y sin embargo Cárdenas ha permanecido siempre fiel a su ideología o manera de ver la sociedad. Aunque Cárdenas encabezó el desarrollo económico del río Balsas y sus fuentes en ocho estados, el desarrollo social para él fue de primera importancia, y en su política internacional siempre siguió siendo marxista.

Y ahora volvamos al comienzo de la ideología en los dirigentes de la Revolución Mexicana.

IDEOLOGÍA DE LA REVOLUCIÓN POLÍTICA

Francisco I. Madero fue un revolucionario renuente. Todo lo que quería eran elecciones libres en 1910 como lo había prometido Porfirio Díaz durante una entrevista concedida en 1908 al periodista norteamericano James Creelman, de la revista *Pearson's Magazine*.⁵ Pero para el México de 1910 pedir elecciones libres era pedir demasiado, y Madero hubo de recurrir a la revolución para derrocar a Díaz. Díaz renunció el 25 de mayo de 1911, y partió inmediatamente para Europa. Pero su renuncia contenía una trampa, porque dependía de unas transacciones efectuadas en Ciudad Juárez, en la frontera con Texas, que desde un prin-

³ Paul E. Sigmund, Jr., *The Ideologies of the Developing Nations* (Nueva York: Praeger, 1963), 3-4. Víctor Alba hace un primer intento de examinar *Las ideas sociales contemporáneas en México* (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1960).

⁴ Véase Frank Tannenbaum, "Personal Government in Mexico", *Foreign Affairs* 27 (1948), 44-57, y su "The Political Dilemma in Latin America", *Foreign Affairs* 38 (1960), 497-515.

⁵ Stanley R. Ross, *Francisco I. Madero, Apostle of Mexican Democracy* (Nueva York: Columbia University Press, 1955), 57-64.

cipio comprometían la revolución de Madero; el grupo de Díaz había logrado varias concesiones que contribuirían a la caída de Madero. Éste aceptó licenciar su ejército y dejar intacta la burocracia gubernamental. La Revolución que tomó el poder, no llegó con el propósito de derribar el sistema antiguo, y en realidad no intentó el cambio político en gran escala.

Sin embargo, desde que principió la Revolución, en el Sur Emiliano Zapata encabezó el ataque contra Díaz en la creencia de que las grandes haciendas que existían desde la época de la Colonia serían divididas. Díaz había favorecido la concentración de propiedad de la tierra mexicana en manos de una *élite* que gobernaba la sociedad. Ya para la época de la revolución política, un investigador calcula que del 82.4 al 96.9 % de los jefes de familias rurales de México no poseían propiedad agrícola alguna.⁶ Los jornales de los trabajadores del campo se habían reducido durante el periodo de 1792 a 1908, especialmente después de 1891, cuando el trabajador rural fue explotado para que los monopolios de tierras rindieran aún más ganancias. Mientras el nivel de los jornales permanecía fijo, el precio del maíz subía en un 197 %, el del frijol en un 565 %, el del chile en un 123 %, el del arroz en un 75 %, el del trigo en un 465 %, y el de la harina en un 711 %. Todo esto significaba problemas de consecuencia en un país donde el 71.2 % de la mano de obra se dedicaba a la agricultura en 1910.⁷ Una vez caído el gobierno autoritario que había mantenido las masas bajo el yugo, tanto los que tomaron parte en la lucha como los que no participaron en ella desearon un gran cambio de la sociedad, y empezaron a exigirlo. Zapata se negó a abandonar la lucha mientras no se dieran tierras a su gente. Pero Madero insistía en que, una vez terminada la lucha, el problema de la tierra se resolviera de manera ordenada, con lo cual trató de pasar por alto un problema que perduraría.

A Madero se le tiene que considerar responsable del carácter que tuvo su administración durante el primer año fiscal del gobierno revolucionario de 1911 a 1912, ya que no sólo permitió que un gobierno conservador e inflexible gobernase a México desde el 25 de mayo hasta el 6 de noviembre de 1911, cuando se hizo cargo de la Presidencia, sino que

⁶ [Moisés González Navarro], *Estadísticas sociales del Porfiriato, 1887-1910* (México, D. F.: Dirección General de Estadística, 1956), 40-41 y 217-219; los cambios en las clasificaciones del censo hacen que el cálculo quede sujeto a error indeterminado.

⁷ Eyler N. Simpson, *The Ejido, Mexico's Way Out* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1937), 37-38; Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la Reforma Agraria; exposición y crítica* (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1959), 127. El dato de la población que trabaja en la agricultura tomado de *50 Años en cifras*, 29.

su tío Ernesto Madero, un conservador, y su primo Rafael Hernández, un reaccionario, se hicieran cargo de las importantes carteras de Hacienda y de Justicia, respectivamente.⁸ En febrero de 1912, Madero declaró: "Yo siempre he sido partidario de la creación de la pequeña propiedad, pero con eso no quiero decir que a cualquier propietario se le tenga que despojar de sus tierras."⁹ Con esto Madero no hacía más que engañar al público porque él no solamente era un liberal de fines del siglo XIX, sino que actuó al estilo de Díaz al nombrar a Rafael Hernández ministro de Fomento, dándole con ello el manejo de la política agraria. Hernández no solamente tenía fama de reaccionario, sino que había sido emisario de Díaz en el convenio de Ciudad Juárez. Hernández publicó una circular para tranquilizar a los hacendados que temían perder sus tierras, y puso un alto a la incautación arbitraria de las haciendas por los revolucionarios.¹⁰

Se comprenderá entonces que, permitidas y sancionadas esas medidas políticas por Madero durante el primer año de gobierno revolucionario, el programa porfirista de enajenación legal de las tierras públicas en latifundios seguía su curso de manera acelerada. De 1911 a 1912 cerca de 434 532 hectáreas pasaron a manos de particulares, o sea un promedio de 36 211 hectáreas por mes. Estas concesiones incluyen números de hectáreas bastante grandes, todas concedidas en los últimos dos meses de 1911 y los primeros seis meses de 1912, cuando Madero fue directamente responsable por la administración del gobierno federal. La United States and Mexico Realty Company reclamó 14 389 hectáreas de tierras en la municipalidad de Durango, capital del estado de Durango, y tres personas de Durango recibieron 48 900 hectáreas: a Rafael Dorantes se le vendieron 132 932 hectáreas en varias partes de Tabasco, 103 760 de ellas en una sola partida; a "José Yrigoyen y Sucs." se permitió adquirir 33 347 hectáreas en Tacámbaro, de acuerdo con las leyes de composición; Tirso Sáenz recibió 16 346 hectáreas declaradas "no públicas" en Uruapan, Michoacán; y a la "Compañía Mexicana de Tierras, Madera y Combustible" se le concedieron 26 881 hectáreas en Oaxaca al

⁸ Charles C. Cumberland, *Mexican Revolution: Genesis under Madero* (Austin: University of Texas Press, 1952), 152-153, y Ross, *Francisco I. Madero*, 177-178, tratan la naturaleza conservadora del gobierno interino.

⁹ *El Imparcial*, junio 27, 1912, citó a Ross, *Francisco I. Madero*, 241. Madero previamente recalcó: "Se ha asegurado que la Revolución... se había propuesto resolver el problema agrario; eso no es exacto; la Revolución se propuso conquistar nuestra libertad, porque sólo la libertad resolverá por sí misma el resto de los problemas." *El Imparcial*, junio 26, 1912, citado por Alba, *Las ideas sociales contemporáneas*, 299.

¹⁰ Helen Phipps, *Some Aspects of the Agrarian Question in Mexico... A Historical Study* (Austin: University of Texas Press, 1925), 134.

amparo de las mismas leyes.¹¹ En resumen, por la manera en que Madero enajenó las tierras nacionales se ve que no se proponía alterar las normas de los grandes latifundios, y de hecho sus normas pueden compararse con las de Díaz. El promedio de tierras que cada uno de estos presidentes repartió durante los primeros años de este siglo, en la mayoría de los casos sirvió para crear nuevos latifundios, como lo muestra el cuadro III-1. Los "promedios" que aparecen en este cuadro, desde luego, no tienen ningún significado, y se presentan sólo para mostrar la política relativa de los dos presidentes.

Estas cantidades no muestran ninguna intención de Madero de crear una nación de pequeños terratenientes. También Madero continuó la práctica de conceder tierras comunales (ejidos) en posesión privativa a los comuneros, política liberal vieja para crear una nación de pequeños propietarios pese a que esa política estaba desacreditada desde la época de Díaz. Díaz se valió de esa política para colocar en el mercado abierto terrenos ejidales, porque una vez que los terrenos que eran propiedad común perdían la protección de la aldea, los individuos que recibían la cesión de esos terrenos quedaban sujetos a presiones para obligarlos a vender sus propiedades a los especuladores o monopolizadores.¹²

Francisco I. Madero era un místico que no se daba cuenta de que México había entrado en el siglo xx siendo una nación atrasada. En 1910 más del 70 % de la población vivía en comunidades rurales dispersas en menos de 2 500 habitantes, y por lo menos el 87 % de la población no sabía leer ni escribir. El indio, definido por la lengua que habla, no podía tomar parte en la vida nacional debido a que cerca de 1 617 994 habitantes, o sea alrededor del 13 % de la población total de México,

¹¹ México, Secretaría de Fomento, *Memorial 1911-1912*, LXXXII, y 379-389.

¹² Madero se daba cuenta del problema de las negociaciones espurias con las concesiones de tierra en posesión privativa, y envió una circular de fecha febrero 17 de 1912 a todos los gobernadores de los estados para que las tierras comunales fuesen medidas y que se examinaran los títulos de propiedad, con objeto de solucionar el problema continuo de la propiedad y que la pertenencia comunal pudiera dividirse definitivamente (*ibid* 394). Durante el periodo de julio 1, 1911-enero 31, 1913, Madero enajenó 510 810 hectáreas para la posesión privativa, con un promedio de 26 885 hectáreas por mes (*ibid* 1912-1913, 452-470). Es de interés contrastar la concesión que hizo Madero de dos hectáreas a 23 pobres labradores en Quintana Roo con las 10 142 hectáreas a los Sucesores de Domingo Diego en Campeche, y 15 793 hectáreas a A. F. Krohn en Sinaloa. Sin embargo, la venta de tierras públicas llegó a su fin definitivo después de julio 1, 1912 (*ibid.* 1912-1913, 452-470). Cfr. Manuel González Ramírez, *Las ideas-la violencia*, Vol. I de *La Revolución social de México* (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1960), capítulo 16, en pro de la defensa de Madero basado en el programa agrario de Madero en el estado de Chihuahua, que condujo a la rebelión de Orozco.

CUADRO III-1

*Promedio de enajenación legal de tierras públicas a posesión
privativa por método, 1901-1911 y 1911-1913*

Método ^c	Díaz ^a			Madero ^b		
	Títu- los	Hectá- reas ^d	Prome- dio por título	Títu- los	Hectá- reas ^d	Prome- dio por título
Compensación	172	1 003 418	5 834	—	—	—
Venta	1 285	4 360 075	3 393	34	167 516	4 927
Reclamados	880	889 431	1 101	44	113 417	2 578
Declarados no pú- blicos	58	612 749	10 565	23	127 627	5 549
Composición	155	711 025	4 587	13	82 192	6 322
Concesiones en po- sesión privativa	14 415	202 045	14	1 003	15 577	16
Colonización	633	6 373	10	25	156	6
Labradores pobres	520	38 660	74	45	814	18
Ferrocarriles	—	117 870	—	—	—	—
Otros	9	15 841	1 760	1	3 511	3 511

^a Hasta junio 30, 1911.

^b De julio 1, 1911 a enero 31, 1913.

^c Compensación—tierras adjudicadas a compañías agrimensoras por declaraciones de excesos;

Venta—venta de tierras nacionales;

Reclamados—concesiones de tierras nacionales sin título de propiedad (bal-
díos) entregadas a solicitantes;

Declaradas No Públicas—tierras declaradas privadas en primera instancia;

Composición—concesiones de tierras en posesión sin título legal;

Concesiones en Posesión Privativa—concesiones de tierras comunales a miem-
bros individuales de la comuna (*ejido*);

Colonización—terrenos concedidos a colonos individuales;

Labradores Pobres—concesiones de terrenos sin títulos y de un valor menor de
200 pesos;

Ferrocarriles—concesiones por derecho de vía.

^d Una hectárea = 2.471 acres.

FUENTE: México, Secretaría de Fomento, *Memoria*, 1901-1904, vii, 1905-1907, 7; 1907-1908, xi; 1908-1909, 10-20; 1909-1910, 3; 1910-1911, 201; 1911-1912, lxxxii y 379-389; 1912-1913, 452-470.

no hablaba más que una de las lenguas indígenas; por eso el indio que-
daba excluido de los mercados modernos, de los empleos y de los derechos

civiles.¹³ Y así tenemos que, labradores que por norma trabajaban largas horas en condiciones penosas a cambio de una exigua remuneración empezaron a protestar, pero sus rebeliones contra Díaz en Córdoba, Veracruz, y Cananea, durante la primera década de este siglo en nada mejoraron sus condiciones de vida. Madero nombró varias comisiones para estudiar esos problemas, sin aplicar ningún cambio porque opinaba que los problemas de México solamente podrían resolverse a largo plazo.¹⁴ Esta actitud no era ni realista ni revolucionaria; no cabe duda de que los problemas de México requerirían años de acción, pero Madero no vio que para que un revolucionario pueda tener éxito, debe emprender alguna acción inmediata y decisiva antes de que la iniciativa pierda su empuje, y de que la contrarrevolución tradicional recupere prestigio.

El uso de los fondos federales que hizo Madero durante su primer año en el poder, así como sus proyectos para su segundo año, los cuales quedaron olvidados, por su caída, nos muestran que Madero era tan conservador en asuntos económicos como la reforma agraria (véase cuadro III-2). De 1911 a 1912 Madero y su tío Ernesto, ministro de Hacienda durante todo el año fiscal, planearon emular los desembolsos de Díaz en inversiones económicas, sociales y administrativas. Es claro que durante su primer año de gobierno el hincapié hecho por Madero en las esferas económicas y sociales de la vida nacional no fue mucho mayor que el que Díaz había hecho en su último año en la Presidencia; además, Madero había planeado un recorte en el porcentaje del presupuesto asignado a lo económico y lo social durante el año de 1912-1913. De hecho, Madero no fue más radical que Porfirio Díaz, y tampoco cambió la estructura del gobierno. Para ser justos, digamos que los gastos administrativos para el segundo año de Madero en la Presidencia, incluyendo los gastos militares, pudieron haber exigido más fondos. Sin embargo, como el monto de los gastos militares no aumentó durante su primer año, en el cual se habían sofocado tres rebeliones de importancia, es difícil justificar la planeación de los gastos para el año 1912-1913, especialmente porque los gastos federales *per capita* habían aumentado desde 1910. Quizá Madero pensó que, aumentando la partida para el ramo militar del 18.6 ejercido al 26.7 % del presupuesto proyectado, él podría pacificar al país y con eso allanar el camino de una verdadera democracia política; no sólo no licenció a las tropas de Díaz sino que agregó sus propios soldados a la nómina militar. Madero no estaba retrocediendo

¹³ Véase capítulo IX.

¹⁴ Cfr. Ross, *Francisco I. Madero*, Cap. 15, para una opinión que coloca a Madero bajo una luz más favorable. Cumberland, *Mexican Revolution*, capítulo 12, también ofrece una opinión más benigna sobre la actitud de Madero que la que se presenta aquí.

ante ninguna revolución social, que tanto se necesitaba, puesto que jamás había ofrecido un programa de esa naturaleza. Sólo hizo hincapié en aquello sobre lo cual había predicado siempre al hacer un llamado a "restablecer" la práctica democracia política.¹⁵ Empero, el público no dejó de sentir los efectos de los gastos de Madero y de los en proyecto que ni siquiera tomaban en cuenta, por ejemplo, la reconstrucción de las comunicaciones nacionales.

Era urgente que Madero reconstruyera las comunicaciones dañadas por la guerra, y forjara un nuevo sistema para la unificación del país. Con su tío Ernesto al frente del Ministerio de Hacienda, tanto durante su gobierno interino como durante su presidencia, Madero desde un principio tuvo oportunidad de actuar. Sus desembolsos en el ramo de comunicaciones, como lo muestra el cuadro III-3, dejan ver, sin duda alguna, que Madero nunca concibió su papel en el gobierno como de acción activa.

CUADRO III-2

Porcentaje del presupuesto federal por clase de hincapié, 1910-1911 a 1912-1913

Presidente	Año Fiscal	Económico		Social		Administrativo	
		Pro-yectado	Ejer-cido	Pro-yectado	Ejer-cido	Pro-yectado	Ejer-cido
Díaz	1910-1911	19.1	16.7	9.0	9.2	71.9	74.1
Madero	1911-1912	19.1	17.6	9.4	9.9	71.5	72.5
Madero ^a	1912-1913	15.8	...	9.2	...	75.0	...

^a Madero fue derrocado en febrero de 1913. Véase también Apéndice C.
FUENTES: *Presupuesto y Cuenta Pública*, véase Apéndice B.

El enfoque de Madero a la deuda pública refleja claramente que no estaba dispuesto a hacer cambios básicos en la sociedad; Madero se contentó con la filosofía liberal del siglo XIX que limitaba el papel del Estado a la administración del país, y distribuyó el presupuesto para hacer precisamente eso, es decir, gastar la cuarta parte en amortizaciones de la deuda pública interna y externa en 1911-1912. Había proyectado gastar casi lo mismo durante el año siguiente en época de crisis nacional, cuando se necesitaban fondos para el desarrollo nacional. Algunos dirán que a Madero no le quedaba otro recurso que cumplir con las deudas, o

¹⁵ Citado por Ross, *Francisco I. Madero*, 241.

CUADRO III-3

Porcentaje de gastos presupuestarios en comunicaciones y obras públicas, 1910-1911 a 1912-1913

<i>Presidente</i>	<i>Año</i>	<i>En proyecto</i>	<i>Ejercido</i>
Díaz	1910-1911	15.3	13.4
Madero	1911-1912	15.2	14.1
Madero ^a	1912-1913	12.1	...

^a Madero cayó en febrero, 1913.

FUENTES: *Presupuesto y Cuenta Pública*, véase Apéndice B.

tener que enfrentarse a la intervención extranjera, pero un verdadero revolucionario no se habría amilanado por ello.

A pesar de la cautela de Madero, y debido a ella, el nuevo régimen demócrata se encontró ante problemas aterradores. Primero, como ejemplo, Madero se echó en contra a Henry Lane Wilson, embajador de los Estados Unidos, porque pese a que Madero, como Díaz, insistió en el pago de la deuda, asignándole una gran parte de los gastos administrativos, y trató amistosamente a las compañías deslindadoras americanas, fue evidente que los días de intervención diplomática en los casos judiciales habían terminado.¹⁶ Segundo, la inquietud política tenía desalentado al comercio. Tercero, las demandas de una inmediata distribución de tierras de parte de Zapata en Morelos y de los indios yaquis en Sonora tenían atemorizados a los terratenientes. Cuarto, la prensa, aprovechando la nueva democracia, publicó editoriales inflamatorios que por muchos años habían estado prohibidos. Quinto, el clero temía que la tregua de la Iglesia con el Estado pactada durante la época de Díaz hubiese llegado a su fin, y que la temida Constitución de 1857, causante de una guerra de diez años, volviera a entrar en vigor, limitando las prerrogativas de la Iglesia. Y sexto, los generales no estaban tranquilos, puesto que el país estaba en ebullición y el líder que por tanto tiempo había mantenido el orden entre los mexicanos, don Porfirio, ya no estaba. Madero no tenía ni la energía personal ni un programa adecuado, y se hundió durante la "Decena Trágica" de febrero de 1913, que conmovió a México. Madero fue traicionado por el general Victoriano Huerta, su comandante en jefe, quien ascendió a la Presidencia con la expresa aprobación de Henry Lane Wilson. Y a Madero se le aplicó la "ley fuga".¹⁷

¹⁶ Cumberland, *Mexican Revolution*, 250-251.

¹⁷ Cumberland, *Mexican Revolution*, 250-253, y Ross, *Francisco I. Madero*, 322. La

Durante los años que siguieron, la Revolución degeneró en un caos interno que a menudo no tenía más objeto que el pillaje y la sed de sangre. La revolución de Madero principió con metas limitadas; su muerte sirvió de estímulo a los intelectuales para idear lo que debería ser la Revolución. El martirio de Madero rompió los moldes de vida de todos los habitantes cuando los ejércitos se movilizaron para definir quién sería el líder. Una vez vencido Huerta, los victoriosos vengadores Venustiano Carranza, Alvaro Obregón, Francisco Villa y Emiliano Zapata entraron en pugna por el asunto de la sucesión presidencial. Esta historia, con sus aspectos diplomáticos e ideológicos, así como con sus problemas políticos y militares, está bien expuesta en otras obras.¹⁸ Sólo nos resta hacer ver aquí que, a fin de cuentas los continuos intentos del presidente Woodrow Wilson por aleccionar a México sobre cómo aplicar los métodos democráticos sólo sirvieron para enemistarlo con las facciones de la Revolución. La toma de Veracruz con objeto de evitar que Huerta recibiera armas, y el envío de tropas americanas a México en busca de Villa, cuyos hombres habían atacado una población del estado de Nuevo México, apilaron queja sobre queja contra la política exterior de los Estados Unidos. Wilson se negaba a reconocer a Carranza a menos que éste garantizase los derechos de los norteamericanos en México; a pesar de esas dificultades, Carranza y Obregón lograron vencer a Villa en 1915 y trataron de restablecer el orden en México.

Carranza hizo un llamado a una Convención Constituyente en 1916-1917, en la cual los delegados elegidos por quienes apoyaban la Revolución planearon un orden nuevo. En la historia de México es cosa rara ver que una convención redacte su propio programa, ya que por lo regular el caudillo que hace un llamado para una reunión lo hace solamente para que sea ratificado su plan. Cinco de los principales artículos de Carranza en su liberal plan decimonónico, que únicamente modificaban la Constitución de 1857, fueron rechazados en 1917 por delegados radicales. Estos delegados, inspirados por la Revolución francesa, se llamaban a sí mismos "jacobinos". y en su ataque a los "liberales clásicos" iban guiados por su líder Francisco J. Múgica.¹⁹ Múgica, representante

declaración juramentada de la señora Madero de abril 29, 1927, referente a su entrevista con Henry Lane Wilson en un intento por salvar la vida de su esposo, resulta muy perjudicial para Wilson; la declaración completa encuéntrase en Ernest Gruening, *Mexico and Its Heritage* (New York: Century, 1928), 570-572.

¹⁸ Robert E. Quirk, *The Mexican Revolution 1914-1915; The Convention of Aguascalientes* (Bloomington: Indiana University Press, 1960).

¹⁹ Véase el "Manifiesto a la Nación" firmado por "Los jacobinos" en contra de "los liberales clásicos". El manifiesto acusa a los liberales de haber interrumpido la obra de la Convención, según Juan de Dios Bojórquez (seud. Djed Bórquez), *Cróni-*

de Michoacán, de 32 años, opinaba que el concepto de Estado que proponía Carranza a la Convención era anticuado. Él consideraba que el Estado no debía quedarse con los brazos cruzados y dejar libre la economía, ni mirar indiferentemente mientras eran explotados los desvalidos. Múgica declaró que el liberalismo había muerto y que era deber del Estado educar a la ciudadanía a que fuese leal a la Nación y no a la Iglesia. Pidió que se redactase un documento por medio del cual se trazaran rutas nuevas para la construcción de una nación, rutas positivas que fuesen dirigidas en todas sus fases por el gobierno. Y los colegas de Múgica estuvieron de acuerdo con él. Después de reñidos debates con el ala conservadora carrancista de la Familia Revolucionaria, izquierdistas y derechistas rivalizaban proponiendo el mayor número de desviaciones radicales para el Estado.²⁰ Entre los delegados hubo uno quizás influido por el marxismo, el profesor Luis G. Monzón, de San Luis Potosí, pero por aquel entonces Monzón no era todavía un comunista declarado: la Revolución rusa no había tenido lugar, para ejercer la influencia que después llegó a tener en México. Fue el delegado Juan de Dios Bojórquez quien captó el espíritu de la Asamblea Constituyente, al declarar:

En el sentido más amplio del vocablo, las tendencias del revolucionario no deben tener limitaciones. Para el revolucionario consciente de su misión, el mundo no tiene fronteras y por eso la revolución gloriosa de 1789 no escribió en sus anales los derechos del francés, sino que proclamó los derechos del hombre.

Por eso los socialistas universales se unen a través de todas las creencias y de todas las naciones. El sufrimiento es uno solo; el clamor que se levanta en México por mejorar es el mismo que conmueve a todas las naciones... el hombre no podrá jamás llegar a la perfectibilidad de las instituciones sociales... [ya que] el ideal marcha a la misma velocidad que nuestros deseos de conseguirlo... , sin embargo, es preciso luchar. Mientras seamos revolucionarios, tendremos que conmovernos siempre ante las miserias universales.²¹

La Constitución de 1917 se basa en muchos preceptos socialistas, pero se hizo con objeto de resolver los problemas de las tradiciones coloniales y liberales de México. En ella quedó estipulado que un estado fuerte

ca del Constituyente (México, D. F.: Botas, 1938), 555-562; resumen del papel de Múgica en pp. 699-704.

²⁰ Víctor E. Niemeyer, Jr. *Revolution at Querétaro: The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917* (Austin: University of Texas Press, 1974).

²¹ Bojórquez, *Crónica*, 240.

forjaría una nueva sociedad mexicana con base en el control de los derechos privados.

El radicalismo quedó asentado en los artículos 3, 5, 27, 123 y 130, los que serán tratados por tema, no por orden numérico.

El Artículo 5, modelado conforme a la Constitución de 1857, trata de la prohibición de lo que los delegados constituyentes consideraban sutiles formas de esclavitud. Y así, de acuerdo con esos conceptos, decidieron que nadie deberá ser obligado a firmar contratos, convenios o acuerdos que signifiquen limitación, pérdida o sacrificio irrevocable de la libertad del hombre, ya sea por razones de trabajo, educación o votos religiosos. "Por lo tanto, la ley no permite el establecimiento de órdenes monásticas..." Además, nadie podrá ser obligado a prestar servicios personales sin su consentimiento y sin recibir la compensación adecuada, salvo cuando quede especificado en la Constitución.²²

El Artículo 123 quedó relacionado específicamente con los preceptos enumerados arriba, fijando como máximo el día de trabajo de ocho horas, siete para el turno de noche, y para la mujer quedó prohibido el trabajo nocturno, malsano o peligroso, así como para los menores de 16 años. Otras cláusulas requieren que el patrono conceda un día de descanso por cada seis días de trabajo. A las mujeres no se les podrá exigir trabajo físico agotador en los tres meses anteriores a un parto, y gozarán de privilegios especiales de descanso antes y después del parto. Los trabajadores tendrán derecho a un salario mínimo decente, y a una participación de las ganancias patronales, cantidad que será determinada por los estados de la Unión. Los salarios serán pagados únicamente en moneda y no con mercaderías, y el tiempo extra será pagado al doble. Los patronos serán responsables por las consecuencias de las enfermedades y accidentes ocasionados por el oficio que desempeñan los trabajadores, y se obligan a mantener higiénicas y saludables las instalaciones laborales. Además, los trabajadores tendrán el derecho de organización y de huelga, mientras que los patronos podrán hacer uso del paro solamente para mantener los precios razonablemente superiores al costo de producción, y cuando el exceso de esa producción cause una baja en los precios. La conciliación y el arbitraje son requisitos necesarios; el gobierno actuará como juez en última instancia. Todo empleado que sea despedido tendrá derecho a ser indemnizado con una paga de tres meses de sueldo, pero en caso de haber sido echado por su participación en una huelga, tendrá derecho a exigir al patrono el cumplimiento del

²² H. N. Branch, comp., *The Mexican Constitution of 1917 Compared with the Constitution of 1857* (Filadelfia: American Academy of Political and Social Science, 1917), 3.

contrato laboral. Para asegurar la eliminación del peonaje por deuda, el trabajador no podrá contraer deudas con el patrono cobrables a su familia, o que, en pago de una deuda se le descuenta más de un mes de sueldo. Este artículo de "trabajo y bienestar social" también establece que el Estado determinará qué propiedad constituye el patrimonio familiar inalienable, que no podrá ser hipotecado, y requiere que las empresas, agrícolas, industriales y mineras, suministren viviendas sanitarias, escuelas, dispensarios, y terrenos para el establecimiento de centros comunitarios para aquellas poblaciones que tengan más de 200 habitantes, quedando prohibidas las cantinas y las casas de juego en esos centros laborales.²³ El Artículo 27 estipula que el Estado es propietario de todas las tierras y las aguas, y que tiene el derecho de conceder títulos de propiedad a particulares. Y específicamente a la nación se le declaró poseedora directa de todos los minerales o riquezas del subsuelo. Como "la propiedad de la nación es inalienable y no puede perderse por prescripción", las concesiones deberán ser otorgadas por el gobierno federal a particulares o a corporaciones civiles y comerciales a condición de que las fuentes de producción sean regularmente desarrolladas y que se cumpla la ley. Los extranjeros podrán ser propietarios de tierras siempre que estén de acuerdo en someterse a las leyes mexicanas sin invocar la protección de sus respectivos gobiernos. No podrán ser propietarios directos de tierras o aguas que queden dentro de cien kilómetros de las fronteras, o dentro de cincuenta kilómetros de las costas.

En cuanto a tierras mexicanas y fuentes de producción, la Constitución estipula:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.²⁴

²³ *Ibid.*, 94-103.

²⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 47ª ed. (México, D. F.: Editorial Porrúa, México, 1971) p. 19.

Carranza había promulgado el decreto del 6 de enero de 1915 con objeto de ganarse el apoyo de grupos que exigían la distribución de tierras. No obstante que el decreto permitía la restitución de tierras a las aldeas y la concesión absoluta de tierras a las aldeas sin títulos, las comunidades de acasillados y las rancherías de trabajadores residentes en haciendas no fueron incluidas, y éstas representaban un porcentaje muy grande de las aldeas agrícolas. Aquí se hizo hincapié, más bien, en la creación de la propiedad individual que en la propiedad comunal. La tarea de iniciativa y prueba recayó en las aldeas, dando a los latifundistas la prerrogativa de obtener amparo judicial para impedir la restitución o la otorgación de tierras, incluyendo las dotaciones definitivas del mismo Presidente de México. Los constitucionalistas tenían una mayor visión del problema al haber hecho la provisión de que las dotaciones de tierras fueron automáticamente consideradas en caso de que fallasen las restituciones. El Congreso Federal y las legislaturas de los estados tenían poderes para limitar el tamaño de las propiedades que podía poseer cualquier individuo o corporación legalmente organizada. El derecho de las aldeas comunales a poseer tierras, suprimido en 1857, quedó expresamente provisto. Y sin embargo, persistían los problemas creados por el decreto de 6 de enero de 1915. Múgica más tarde se quejó ante Frank Tannenbaum de que los soldados de la Convención Constituyente deseaban socializar la propiedad, pero que tuvieron miedo de su propio atrevimiento y sus propias ideas al ver que todos los eruditos de la Asamblea estaban en contra de ellos.²⁵ Y así, la propiedad particular constituye la base del Artículo 27.²⁶

El Artículo 27 quedó relacionado en parte con el Artículo 130, por que ambos regulaban los derechos de la Iglesia. El primero estipula que las instituciones religiosas de todas las denominaciones de ninguna manera podrán adquirir, poseer o administrar bienes raíces, y que esas propiedades, aun cuando se posean indirectamente, revertirán a la nación, y podrán ser denunciadas por particulares y vendidas a los mismos. Además, todos los locales de culto público son propiedad de la nación, la cual tiene el derecho de determinar cuáles de esos locales podrán continuar sirviendo con el mismo objeto. Los obispados, casas curales, los seminarios, los orfanatorios y los colegios de instituciones religiosas, conventos u otros edificios en uso para instrucción religiosa, pertenecen a la nación para dedicarlos a servicios públicos.²⁷

El Artículo 130 faculta al gobierno federal a ejercer un control regu-

²⁵ Frank Tannenbaum, *Peace by Revolution, an Interpretation of Mexico* (Nueva York: Columbia University Press, 1933), 166-167.

²⁶ Simson, *The Ejido*, capítulo 5.

²⁷ Branch, *The Mexican Constitution*, 19.

lador en todos los asuntos de culto religioso, pero no se le dio al Estado ningún derecho para establecer o prohibir religión alguna. A la Iglesia se le niega la personalidad jurídica, y a los clérigos se les considera por ley como personas que ejercen una profesión. Las legislaturas de los estados tienen facultad exclusiva para determinar el número máximo de clérigos de cada uno de los credos religiosos según las necesidades de cada localidad, y sólo mexicanos por nacimiento podrán ser clérigos. Éstos quedan excluidos de toda acción política y no podrán votar, ser funcionarios públicos o criticar al gobierno. La Constitución requiere que los clérigos se registren como tales ante el gobierno. Y finalmente, no les es permitido heredar inmuebles a menos que estén emparentados consanguíneamente con el testador dentro del cuarto grado.²⁸ El radicalismo del general Múgica influyó en la adopción de este artículo anticlerical. Múgica hizo ver que él no creía que el Artículo 130 fuese a ofender a los mexicanos cuando dijo:

he visto [al pueblo] con delirio, con fruición, en Michoacán, en Tamaulipas, en la frontera del norte, lo he visto presenciar la incineración de las imágenes que días antes adoraban en los altares. Eso, señores, es consolador, eso viene a revelar que efectivamente el problema religioso no existe en México...²⁹

El Artículo 3º faculta al gobierno a ejercer supervisión en asuntos educativos, a saber:

La instrucción es libre; y aquella que se dé en instituciones de aprendizaje públicas deberá ser laica. La instrucción primaria, ya sea alta o baja, que se dé en instituciones particulares deberá ser igualmente laica.

A ninguna corporación religiosa, ni a ministros de cualquier credo religioso, les es permitido dirigir centros de instrucción primaria.

Escuelas particulares de instrucción primaria podrán establecerse solamente bajo la supervisión oficial.

La instrucción primaria en las escuelas públicas será gratuita.³⁰

Mucho se discutió en torno a este artículo debido a que Francisco J. Múgica encabezó al grupo radical que abogaba porque se adoptara la "educación científica". Desde entonces muchos han alegado que la reforma del Artículo 3º en 1934, que establecía una educación socialista no estaba de acuerdo con los preceptos constitucionales de 1917, pero

²⁸ *Ibid.*, 103-107.

²⁹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917* (México, D. F.: Talleres Gráficos de la Nación, 1960, 2 vols.), II, 1058.

³⁰ Branch, *The Mexican Constitution*, 2.

esto no fue enteramente el caso. La Primera Comisión de Reforma, presidida por Múgica, a quien se le encomendó informar de parte de la Convención sobre los proyectos constitucionales, rechazó la propuesta de Carranza sobre el Artículo 3º y propuso una que estuviese en consecuencia con su propio parecer. Con esta resolución, el grupo de Múgica decidió también actuar contra la proposición de Luis G. Monzón que específicamente abogaba por una educación "racional", cuando dicho grupo advirtió:

La Comisión entiende por enseñanza laica la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad y desengaña del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico; no encuentra la Comisión otro vocablo que exprese su idea, más que el de laico, y de éste se ha servido, haciendo constar que no es su propósito darle la acepción de neutral...³¹

Sin embargo, con la confusión creciente sobre el significado de "educación laica" durante la década de 1920, a Luis G. Monzón le tocaría ver su desacuerdo vindicado con la reforma del Artículo 3º

Carranza aceptó la Constitución, redactada contra su parecer, pero no le gustó y tampoco quiso ponerla en vigor. Sin leyes reguladoras, la Constitución solamente poseía una fuerza moral que serviría como guía para la acción, porque no se contaba con medios para hacerla efectiva, o castigar a los que la violaran. Y no cabe duda de que hubo muchos grupos que se negaron a reconocer la Constitución de 1917, porque no se les había permitido votar por los delegados a la Constituyente, y la ciudadanía en general no había aprobado ese documento; los líderes católicos y otros enemigos de la Revolución no fueron consultados sobre las leyes según las cuales tenían que vivir. Por entonces, ello tenía poca importancia, ya que Carranza no estaba dispuesto a aceptar ese reto lanzado al nuevo gobierno.

Don Venustiano había sido un perenne senador porfirista, y cuando encabezó el movimiento para la restauración del gobierno constitucional en México y castigar a Huerta por su traición, no tomó en cuenta las súplicas de su asistente, Francisco J. Múgica, de que la Revolución actuase de manera revolucionaria. Carranza insistía en que la Revolución debería triunfar antes de arriesgarse a ponerse en contra de los grandes sectores de la opinión pública.³² Sin embargo, una vez conseguida la victoria, Carranza cometió los mismos errores que Madero, pues no adoptó

³¹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917*, I. 639.

³² Armando de María y Campos, *Múgica, crónica biográfica* (México, D. F.: Compañía de Ediciones Populares, 1939), 29-30.

una postura revolucionaria después de años, no meses, de violencia, habiendo decidido que el único sendero hacia la paz consistía en crear una fuerza militar que la impusiera enérgicamente. Y así, Carranza no sólo olvidó la Constitución y no repartió tierras, sino que favoreció los gastos federales, virtualmente olvidando también la reconstrucción social y económica del país. El cuadro III-4 muestra por qué Carranza no pudo conservar mucho tiempo el respeto de la nación abatida por años de guerra, la cual poseía una constitución radical que expresaba los deseos de las masas.

CUADRO III-4

Promedio de gastos federales por tipo de hincapié, 1917-1919

<i>Análisis</i>	<i>Económico</i>		<i>Social</i>		<i>Administrativo</i>	
	<i>Proyectado</i>	<i>Ejercido</i>	<i>Proyectado</i>	<i>Ejercido</i>	<i>Proyectado</i>	<i>Ejercido</i>
Porcentaje	15.0	16.3	2.3	2.0	82.7	81.7
Pesos ^a	5.7	2.5	.9	.3	31.4	12.3

^a En pesos de 1950 *per capita*.

FUENTE: Cuadros II-1 y II-2.

Aunque el desplome del promedio de gastos ejercidos *per capita* en pesos de 1950, obligara a Carranza a asignar el 81.7 % de su presupuesto a gastos administrativos, las cantidades proyectadas no se redujeron, revelando un enfoque administrativo a los asuntos nacionales. Y en efecto, el cuadro II-2 muestra que los presupuestos proyectados habían subido de 31.8 a 38.0 pesos *per capita* desde la época de Díaz. Dada su actitud administrativa, es probable que Carranza no haya logrado pacificar México por haber mostrado el puño sin un programa social significativo alrededor del cual pudieran reunirse los elementos disidentes. Cuando Carranza trató de imponer su propio candidato en las elecciones presidenciales de México en 1920, el ejército lo obligó a salir de la ciudad de México y fue asesinado camino a Veracruz, donde había proyectado defender su gobierno.

IDEOLOGÍA DE LA REVOLUCIÓN POLÍTICA PACÍFICA

A Obregón le tocó heredar la presidencia después de que el gobierno interino de Adolfo de la Huerta presidió las elecciones de 1920. Obregón

se dio cuenta de que la sola fuerza militar no podría pacificar a México y emprendió la tarea de unificar a la Familia Revolucionaria. Carranza se había negado rotundamente a escuchar los anhelos de la Familia Revolucionaria, y llegó hasta tildar de traidor a todo aquel que le sugiriese reconsiderar sus políticas dictatoriales, como lo había hecho Múgica.³³ Obregón envió a sus representantes a conferenciar con los líderes disidentes, como el general Juan Andreu Almazán, para pedirles su cooperación con el gobierno de México. El general Almazán había servido a las órdenes de Madero, Zapata y Huerta, y luchó como guerrillero contra Carranza, a quien Almazán consideraba como un senador intransigente del antiguo régimen. Como Almazán lo explica, estuvo anuente a unirse a Obregón en 1920 porque éste ofrecía la unificación del ramo militar para lograr la paz en México.³⁴

Obregón gozaba de cierto prestigio debido a que había apoyado a los "jacobinos" en la Constituyente de 1916-1917, y porque había expeditado la aprobación de una de las primeras leyes de salario mínimo, en 1915.³⁵ Ahora, como presidente, una vez establecida la paz y con los gastos ejercidos *per capita* (en pesos de 1950) en su punto más alto de la historia de México, Obregón prometió revitalizar la Revolución empezando en serio la distribución de tierras y subrayando la dirección de la sociedad por parte del Estado. En el proyecto de presupuesto de Obregón para 1922, su primera oportunidad de planificar, se postulaba un aumento de los fondos para el desarrollo agrícola, del 2.9 % del presupuesto del último año de Carranza en la presidencia, al 10.1 %. Deseaba restaurar la importancia de los fondos para la educación, y en efecto los aumentó a un nivel nuevo para entonces del 13 % del presupuesto, pero las circunstancias reales de su periodo presidencial limitaron estos promedios a cuatro años. Y a pesar de que Obregón tuvo más esperanzas que Madero, su hincapié manifiesto en el porcentaje de los gastos se aproximaba en mucho al de Madero (cuadro III-5). Obregón tuvo que preocuparse bastante por el reconocimiento de los Estados Unidos, debido a que el presidente Coolidge, aprovechando la muerte de Carranza, rompió las relaciones diplomáticas hasta obtener la promesa de México de no poner en vigor las cláusulas de la Constitución Mexicana que amenazaban con suprimir los derechos de propiedad de los extranjeros en el subsuelo para la explotación de minerales y petróleo. Obregón tuvo además que en-

³³ *Ibid.*, 68-69.

³⁴ Juan Andreu Almazán, entrevistas con James Wilkie y Edna Monzón de Wilkie, 4 de julio de 1964, Acapulco. Véase también James Wilkie, "El complejo militar-industrial en México durante la década de 1930; diálogo con el general Juan Andreu Almazán", *Revista Mexicana de Ciencia Política*. 20:77 (1974) 59-65.

³⁵ Bojórquez, *Crónica*, 88-91.

frentarse a una grave rebelión militar en 1923 por haber escogido como su sucesor a la presidencia a su paisano sonorensé, el general Plutarco Elías Calles, 1924-1928.³⁶

CUADRO III-5

Porcentaje de gastos presupuestarios federales por tipo de hincapié, 1921-1924

Año	Económico		Social		Administrativo	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1921	14.5	16.9	6.1	5.9	79.4	77.2
1922	25.9	18.0	14.9	10.9	59.2	71.2
1923	20.1	18.3	16.8	11.1	63.1	70.6
1924	14.3	18.4	10.2	11.0	75.5	70.6

FUENTE: *Presupuesto y Cuenta Pública*, véase Apéndice B.

Calles se encontró en una posición extraña, porque se le veía algo así como a un monstruo de dos cabezas cuando llegó a la Presidencia. Por un lado, fue combatido por José Vasconcelos, quien había hecho la primera tentativa de organizar la educación federal durante la época de Obregón; Vasconcelos, criado en la frontera con los Estados Unidos, temía que Calles fuese un representante del pochismo, mezcla de las culturas de la frontera de los Estados Unidos y de México, en el cual predomina una confusión de idiomas y costumbres. Según Vasconcelos, la cultura *pocha* corrompería las tradiciones, el idioma y la religión de México.³⁷ Por otro lado, los capitalistas mexicanos y extranjeros, así como el Departamento de Estado de los Estados Unidos no veían en Calles al representante de la cultura yanqui que tan insidiosamente iba infiltrándose en las tradiciones mexicanas, pues lo consideraban casi como un bolchevique. Calles trató de ganarse el apoyo de los sindicatos como portaestandarte del proletariado, y en sus discursos entonó notas altamente nacionalistas al hablar de los problemas de México.³⁸ En realidad, durante la primera mi-

³⁶ John W. F. Dulles, *El México de ayer*, (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1977).

³⁷ José Vasconcelos, *El desastre; tercera parte de Ulises criollo* (México, D. F.: Botas, 1938).

³⁸ Plutarco Elías Calles, *Mexico Before the World; Public Documents and Addresses of...*, trad. por R. H. Murray (Nueva York: Academy Press, 1927), por ejemplo 14-16.

tad de su periodo presidencial Calles se comportó como un nacionalista hostil a los Estados Unidos, pero su actitud cambió después de varios años de recapacitación, y en especial después de una revuelta militar en grande escala en 1927.

Pero, en realidad, Calles nunca había sido tan radical como creía el Departamento de Estado. Por ejemplo, al tomar posesión de la Presidencia, en 1925, patrocinó una ley que cambiaba la forma de distribución de tierras, de una orientación colectivista a una individualista, por medio de la cual al que recibía tierras se le garantizaba su parcela. Anteriormente, la tierra había sido concedida a las aldeas, para que ejercieran un control absoluto en la repartición de lotes.³⁹ Desde luego, si los que recibían terrenos no cumplían con los requisitos de la ley, esos terrenos podían quitarse a los campesinos para ser entregados a otros, pero ahora estaban en vigor cláusulas para proteger el patrimonio de quienes recibían tierras por orden de la Revolución.

Calles se vio enredado en un caos de relaciones diplomáticas heredado de Obregón. Éste se había comprometido a pagar las deudas de antes y después de 1910 en una serie de reuniones y acuerdos, después de 1922, con el Comité Internacional de Banqueros. Calles aceptó estos acuerdos pero tuvo continuas dificultades tratando de cumplir con esos compromisos en una época en que el propio desarrollo de México y las promesas de la Revolución exigían su cumplimiento. La maleza de las altas esferas financieras en que se encontró enredado en las postrimerías de la década de 1920, amenazaba con oscurecer las metas de la Revolución. En este trance, Calles tuvo que defender el honor nacional de México, ofendido por la actitud arrogante del embajador de los Estados Unidos, James R. Sheffield. Este diplomático insistía en que el gobierno de México estaba tratando de confiscar las propiedades de ciudadanos estadounidenses por medio de subterfugios legales.⁴⁰

Calles logró ponerse a flote con la llegada del nuevo embajador de los Estados Unidos en 1927. El presidente Calvin Coolidge, dándose cuenta de que con México no se llegaría a ningún arreglo con mano dura, envió a Dwight W. Morrow para "evitarnos la guerra". Acto continuo, Morrow pudo ver que Calles no era un bolchevique y lo trató con el respeto debido al Presidente de un Estado soberano.⁴¹ Por su parte, Calles

³⁹ Simpson, *The Ejido*, 88-90.

⁴⁰ L. Ethan Ellis, *Frank B. Kellogg and American Foreign Relations, 1925-1929* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1961), 24-40.

⁴¹ En caso de interés en la técnica de Morrow para ganarse a Calles a su punto de vista, véase Stanley R. Ross, "Dwight Morrow, Ambassador to Mexico", *Americas* 14 (1958) 272-290, y "Dwight Morrow and the Mexican Revolution", *Hispanic American Historical Review* 38 (1958) 506-528.

correspondió al gesto amistoso de Morrow explicándole sus dificultades con las compañías petroleras. Morrow escribió al secretario de Estado, Frank B. Kellogg, dando cuenta de su entrevista del 8 de noviembre de 1927, a saber:

[Calles] expresó que el gobierno de México nunca había tenido la intención de confiscar propiedad alguna, y menos confiscar las propiedades petrolíferas, puesto que tenían necesidad de esas entradas fiscales y que era patente que "ellos [el gobierno de México] no estaban dispuestos a suicidarse"; que la medida legislativa de 1925 había sido sumamente necesaria en su época debido a tanto desorden en el país, y a que existía un ala de extrema izquierda a la cual se tenía que complacer con esa legislación; que él creía que la concesión del derecho de 50 años era tan buena como un derecho perpetuo para la extracción del petróleo y que dicha concesión satisfaría todo propósito práctico pero que las compañías petroleras no habían cooperado en absoluto con él, sino que era un hecho que sus representantes se habían vanagloriado por todo México con que ellos no tenían por qué acatar las leyes de México.⁴²

Calles estaba ansioso por escuchar las sugerencias de Morrow sobre la manera de resolver los problemas de México en un momento en que a la antigua compañía de Morrow, la J. P. Morgan, le iba estupendamente en Wall Street, y Wall Street parecía tener la solución de un desarrollo económico próspero. Y esto no es de sorprender, pues Calles nunca atacó al capitalismo con mucho fervor cuando había tratado de ganarse al proletariado, y aun los críticos más irreductibles del capitalismo se habían apaciguado por todo el mundo mientras la bolsa de valores de los Estados Unidos subía cada vez más; por ejemplo, Thorstein Veblen fue atraído por el cebo de Wall Street, e invirtió en acciones petroleras en las postrimerías de la década de 1920.⁴³

Habiendo sido un exponente de la normalidad económica durante su primer año en la presidencia, y habiendo patrocinado un peso estable y un control monetario centralizado de parte del Banco de México, a Calles le fue fácil hacer un llamado al desarrollo de la infraestructura nacional. Y así principió la construcción de caminos de que tanto carecía la república, y su primera inversión de fondos la hizo en obras de riego.

Aunque Calles instituyó el impuesto sobre la renta efectivo y permanente en México, y estableció el impuesto a la industria como parte importante de los ingresos federales (como lo muestra el Apéndice F), el

⁴² United States, Department of States, *Foreign Relations, 1927*, III, 191.

⁴³ Robert L. Heilbroner, *The Worldly Philosophers; The Lives, Times, and Ideas of the Great Economic Thinkers* (Nueva York: Simon and Schuster, 1961), 214.

análisis de sus gastos presupuestarios revela que no concebía que el Estado debiera desempeñar en asuntos económicos un papel mayor del que le había asignado Obregón (cuadro III-6). Ciertamente que cuando, fundó el

CUADRO III-6

Porcentaje de gastos federales presupuestarios por tipo de hincapié, 1925-1928

Año	Económico		Social		Administrativo	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1925	14.4	32.5	8.5	8.7	77.1	58.8
1926	20.0	21.5	10.2	9.7	69.8	68.8
1927	25.1	22.2	10.9	10.3	64.0	67.5
1928	26.3	23.1	11.9	11.7	61.8	65.2

FUENTE: *Presupuesto y Cuenta Pública*, véase Apéndice B.

Banco de México en 1925, Calles hizo gran hincapié en los gastos en pro de la economía, pero las cantidades ejercidas nunca se aproximaron a las de su primer año en el poder. La actitud de Calles hacia el papel que el gobierno debía desempeñar quedó resumida de la mejor manera cuando trató de hacer que el gobierno pagara sus propios gastos mediante impuestos por servicios públicos; estos impuestos llegaron a representar el 19 % de los ingresos federales para cuando él entregó la Presidencia.

Calles había basado su Presidencia en una organización eficiente del gobierno mexicano, y en sus discursos siempre insistía en que el papel del individualismo en México era de primera importancia. Su gobierno fue postulado sobre lineamientos parecidos a los de Herbert Hoover en los Estados Unidos. Hoover estaba anuente a que el gobierno interviniese de manera limitada en los problemas nacionales, pero básicamente creía que el Estado debía permanecer pasivo. En noviembre de 1927 declaró Calles:

En México existe la tendencia pronunciada de favorecer el individualismo, y este individualismo podrá satisfacerse solamente permaneciendo dentro de los límites marcados por el llamado sistema capitalista de hoy. Y por eso el gobierno pondrá todo de su parte por proteger los intereses de los capitalistas extranjeros que inviertan en México.⁴⁴

⁴⁴ Calles, *Mexico Before the World*, 194; cita del *New York Times*, nov. 27, 1927. Véase también una obra de su ideólogo Luis L. León, *La doctrina, la táctica y la política de la Revolución* (México, D. F.: El Nacional Revolucionario, 1930?).

Cuando Obregón decidió que él era el único capaz de mantener la paz en México después de que terminara Calles su periodo presidencial, tuvo que imponerse a una vociferante oposición a su reelección, porque el lema de los políticos mexicanos desde el siglo XIX ha sido la no reelección. Durante su campaña presidencial Obregón hizo una gira por todo el país, aun cuando no tenía oposición, y por la mera fuerza de su personalidad convenció a la Familia Revolucionaria de que él debía suceder a Calles en la Presidencia. Es irónico que en su campaña presidencial Obregón se valiera de la misma fraseología revolucionaria de Madero, con la diferencia de que no hizo mención del lema "sufragio efectivo, no reelección". En sus discursos abundaban los recuerdos nostálgicos de batallas, dando poca importancia a la lucha de clases que encendiera la chispa en las discordias de principios de la década de 1920. Refiriéndose a la clase media, dijo Obregón:

Es necesario que todos lo sepan: para nosotros la clase media no es sino una parte integrante de las clases trabajadoras, porque a su esfuerzo personal debe el ingreso cotidiano con que atiende a las necesidades de su hogar. Para nosotros es trabajador el que realiza un esfuerzo constante para resolver los problemas educativos de sus hijos y para cooperar al engrandecimiento de la Patria; por eso cuando nos hemos preocupado en formular una ley que resuelva con sentido práctico los problemas para las clases trabajadoras, hemos declarado que para nosotros sólo existen dos clases en la sociedad: los que trabajan y los que pagan; y son trabajadores los que realizan un esfuerzo con el músculo o con el cerebro para resolver los problemas domésticos, cada día que pasa. Por eso... siempre hemos buscado el apoyo de todas las clases que pertenecen a la familia trabajadora...⁴⁵

Y esta declaración estaba muy lejos de concordar con el tono político de la década de 1930, que pronto sería introducido con motivo de la depresión mundial.

El desbarajuste económico, causado por el colapso del sistema del mercado mundial y la reducción de inversiones de capital, fue precedido en México por una crisis política de primera magnitud. El 17 de julio de 1928, el presidente electo Álvaro Obregón fue asesinado por un fanático católico. Sin embargo, los partidarios de Obregón estaban seguros de que el asesinato había sido por orden de Calles y su grupo, con objeto de no soltar sus lucrativos puestos en el gobierno. Calles evitó una guerra civil en toda forma al anunciar que había terminado con la política.

⁴⁵ Álvaro Obregón, *Discursos...* (México, D. F., Biblioteca de la Dirección General de Educación Militar, 1932, 2 vols.), II 453-455, discurso de julio 15, 1928.

Haciendo un llamamiento a la fundación de un Partido Nacional Revolucionario oficial (PNR), Calles terminó su periodo dejando la Presidencia a cargo del que había sido su secretario de Gobernación.

Emilio Portes Gil llegó a la presidencia interina el 30 de noviembre de 1928, dispuesto a introducir en la política nacional la lucha de clases y la reforma agraria, y su programa dio magníficos resultados, porque, como él lo ha explicado, con la ayuda de Calles logró suprimir un levantamiento haciendo un llamado al campesinado a que apoyase al gobierno.⁴⁶ Tomando en cuenta los múltiples problemas a los que Portes Gil tuvo que enfrentarse durante sus catorce meses en el poder, logró hacer una obra admirable sin tener que hacer cambios en los moldes presupuestarios. La lucha religiosa que dio como resultado la muerte de Obregón había complicado el escenario mexicano desde 1926, pues los católicos se rebelaron contra los reglamentos gubernamentales que aplicaban las limitaciones constitucionales de las funciones de los clérigos. Una guerra de guerrillas en grande escala azotó al occidente de México desde el año de 1926 hasta 1929; pero en 1929 Portes Gil desempeñó un papel importante en lograr una tregua entre la Iglesia y el Estado, en la cual la Iglesia desistía de acudir a la guerra como medio de alcanzar sus metas.⁴⁷ Y esto no fue cosa fácil puesto que Portes Gil estaba distribuyendo tierras a un ritmo mucho más acelerado que el de ningún otro presidente revolucionario, e intentó reformar el Código Federal Laboral para fortalecer la postura de los trabajadores ante el capital; al mismo tiempo, organizó las elecciones para completar el periodo presidencial de Obregón, 1928-1934.

En las elecciones presidenciales de 1929, Pascual Ortiz Rubio derrotó a José Vasconcelos y subió a la Presidencia en momentos difíciles, porque, en tanto que Portes Gil se había enfrentado sólo a una crisis política, Ortiz Rubio tuvo que enfrentarse a graves problemas económicos aunados a una deflación monetaria.

Durante los años de 1910 a 1930, el Estado pasivo pudo ejercer una autoridad casi ilimitada. Ciertamente que los constitucionalistas de 1917 habían propuesto otro tipo de Estado, pero su propuesta fue desdeñada en gran parte por los presidentes de México, cuando a éstos lo que les preocupaba era que se reconociera al gobierno de México en el exterior, y obtener respaldo financiero. Con objeto de estimular la integración nacional se crearon nuevas dependencias, pero con esto sólo se logró atacar los problemas sociales de manera oblicua. Al parecer, una década de

⁴⁶ Wilkie y Monzón de Wilkie, *México visto en el siglo XX: entrevistas*, cap. VI.

⁴⁷ James W. Wilkie, "The Meaning of the Cristero Religious War against the Mexican Revolution", *A Journal of Church and State* 8 (1966) 214-233.

guerra civil exigía una década de paz, y la ideología de una revolución política violenta se convirtió en la ideología de una revolución pacífica. Este programa no significaba que habría elecciones libres; significaba una reorganización de las formas políticas para lograr el desarrollo ordenado de la sociedad. La ideología expresada en la Constitución de 1917, según la cual las masas debían beneficiarse directamente del levantamiento mexicano, gradualmente fue echada a un lado durante la década de 1920. Los revolucionarios de la vieja guardia, por lo general, llegaron a apreciar las alfombras finas, las buenas viandas, las mujeres fáciles y el cebo de la mesa de juego. Para ellos era todo un cambio hallarse en un mundo donde imperaban la legalidad y los negocios fructíferos después de años de lucha, y muchos de los políticos de la década de 1920, tal vez con la mira de deshacerse de sus maneras rudas, no querían ni recordar siquiera su origen miserable. Se habían ganado el derecho de dirigir la sociedad, y lo hicieron planteando su concepto de lo que debía ser el Estado en términos políticos. Las exhortaciones de que la Revolución se preocupaba por las masas todavía estaban en evidencia, pero el poder político fue el factor que apagó el fervor de la conciencia social del gobierno. Portes Gil hizo un esfuerzo por despertar a la Familia Revolucionaria, pero se encontró incapacitado, pues el verdadero jefe de México era Calles, y Portes Gil entabló una batalla perdida de antemano.⁴⁸

⁴⁸ Para una descripción contemporánea de la corrupción política de 1924 a 1928 véase Gruening, *Mexico and its Heritage*, 393-512 y 657-664.

IV. SURGIMIENTO DEL ESTADO ACTIVO

Los efectos de la depresión mundial de la década de 1930 desacreditaron el sistema capitalista a los ojos de muchos de los líderes mexicanos. Algunos se preguntaban una y otra vez lo mismo: ¿Por qué tiene que depender México de un mercado mundial capitalista sujeto a ciclos de prosperidad y depresión? Otros deseaban saber por qué no se había examinado más a fondo el experimento soviético, que ofrecía una alternativa al capitalismo. Y conforme la economía se contraía y las clases altas sentían las consecuencias de tres años de deflación, ya no era posible seguir cerrando los ojos ante la pobreza de las masas. Los intelectuales hacían ver que, veinte años después de la Revolución de 1910, casi el 67 % de la población aún era analfabeta. Más del 8 % de la población sólo hablaba una lengua indígena, y las 1 185 162 personas de este grupo no incluían el elevado porcentaje de la población que hablaba principalmente una lengua indígena y un poco de español. Entonces, ¿dónde estaba el interés de la comunidad nacional cuando el 66.5 % de la población vivía en pueblos aislados de menos de 2 500 habitantes, sin comunicaciones, oportunidades educativas ni cuidado de la salud?¹ La Revolución Mexicana en esencia se había orientado para favorecer al obrero y al campesino, pero el obrero se encontraba bajo el dominio de sindicatos corrompidos unidos al gobierno por Luis Morones, y para 1920 el campesino había recibido muy pocas tierras.

TRANSICIÓN: 1930-1933

A Portes Gil le tocó llegar a la Presidencia un año antes de su época, y a Ortiz Rubio un año después de la suya; en tanto que Portes Gil patrocinó un programa agrario que estuviese en consonancia con las provisiones radicales de la Constitución de 1917, Ortiz Rubio representó la conversión de Calles a las ideas de Dwight Morrow.

Calles había hecho una gira por Europa durante la última parte del periodo de Portes Gil, y se convenció de que la distribución de tierras tenía que llegar a su fin; se dijo que le preocupaba que en México pudiera desarrollarse un sistema de *minifundios* como el de Francia.² Las declaraciones de Calles publicadas en México el 26 de diciembre de 1929, de que debía ponerse fin a la distribución de tierras tan pronto

¹ Véase capítulo IX.

² Simpson, *The Ejido*, 111-123.

como fuera posible, y que el resto de las distribuciones debían quedar incluidas en la deuda nacional, era un reflejo completo de las sugerencias anteriores de Dwight Morrow.³ El alboroto que suscitó esa declaración dio a Calles en qué pensar. Un mes después, aseguró que había hecho esas declaraciones en un momento de distracción, y que además se habían interpretado mal.⁴ Pero una mala interpretación no parece probable puesto que el periódico que hacía la propaganda del gobierno, *El Nacional*, había publicado la declaración completa el 26 de diciembre, con un editorial laudatorio publicado el 27 de diciembre.

El presidente electo Ortiz Rubio aprovechó la indicación en Washington al ser festejado por el presidente Hoover, con grandes honores hasta entonces reservados a presidentes. En la Casa Blanca Ortiz Rubio declaró el 27 de diciembre de 1929 que el problema agrario de México había quedado resuelto; que en el futuro las expropiaciones de tierras serían pagadas al contado y que las expropiaciones anteriores serían pagadas con bonos (del Estado). También estuvo de acuerdo en refinanciar la deuda de México con la banca extranjera.⁵ Huelga decir que, durante su estadía de un mes en los Estados Unidos, fue bien recibido por doquier. Y una recepción ofrecida en su honor por el New York Yatch Club constituyó un triunfo especial, porque allí el presidente del Ferrocarril Union Pacific, Carl A. Bickel, lo comparó con Hoover.⁶

Al regresar a México, Ortiz Rubio dejó de hacer proclamas presidenciales para distribuir más tierras, con lo cual creó el pánico en los círculos de agraristas. Y a pesar que la proporción de la distribución de tierras de la época de Ortiz Rubio se redujo a la mitad de la de Portes Gil, Ortiz Rubio fomentó los créditos agrícolas y reformó las leyes para evitar los procedimientos judiciales que estorbaran la distribución de las tierras. Pero con estos dos últimos actos positivos no pudo borrar la mala impresión causada en México por no haber hecho frente a la depresión o por no haberse preocupado por la miseria de las masas. Como Herbert Hoover en Estados Unidos, Ortiz Rubio pronto perdió su popularidad en México.

Los sindicatos se oponían rotundamente a su nuevo código laboral. Anteriormente, el proyectado código laboral de Portes Gil, que favorecía mucho a los sindicatos, no fue aprobado en el Congreso debido a fuerte objeción de parte de la industria extranjera y nacional. Sin embargo, en aquel momento, muchos de los trabajadores consideraron que la nueva

³ Antonio Galván Duque, "Declaraciones del general Calles sobre nuestro problema agrario", *El Universal*, 26 de diciembre de 1929.

⁴ *El Universal*, enero 29, 1930.

⁵ *Ibid.*, dic. 27, 1929.

⁶ *El Nacional*, dic. 13. 1929.

ley, aprobada en 1931, favorecía a la parte patronal al restringir los derechos laborales para atraer capital extranjero a México. Sin embargo, los industriales del país también se opusieron a esa ley, y así Ortiz Rubio perdió apoyo en todos lados.⁷

Ortiz Rubio llegó a la presidencia creyendo que México podría superar la depresión con sólo equilibrar el presupuesto federal. Empezó por hacer atrevidos recortes en los gastos administrativos, como lo muestra el cuadro IV-1, favoreciendo las partidas correspondientes a lo social y lo económico en sus porcentajes de participación en el presupuesto nacional. Además, el secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, general Juan Andreu Almazán, emprendió un programa de construcción de carreteras que no se vio afectado por la depresión hasta 1932 (véase el Apéndice L).

La inquietud de todos los sectores de la vida mexicana fue intensificada por la propaganda de intelectuales, obreros, campesinos y gente joven de la Familia Revolucionaria que favorecía una lucha de clases en contra de lo que llamaban "capitalismo anticuado". Esta crítica exigía una declaración de parte de Calles, y el 30 de octubre de 1931 éste hizo un resumen de su filosofía de gobierno ante los gobernadores de los estados de la República reunidos en el restaurante Chapultepec de la ciudad de México:

No debemos agitar, no debemos aumentar el desorden y la anarquía. La labor de un revolucionario debe tender ahora hacia una era constructiva.

CUADRO IV-1

Porcentaje de gastos presupuestarios federales por tipo de hincapié, 1929-1934

Año	Económico		Social		Administrativo	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1929	24.8	23.2	12.1	12.9	63.1	63.9
1930	26.6	29.3	14.3	14.6	59.1	56.1
1931	27.1	26.7	14.7	17.0	58.2	56.3
1932	30.3	28.4	15.7	15.8	54.0	55.8
1933	21.1	20.3	17.7	15.7	61.2	64.0
1934	22.8	23.2	16.4	15.0	60.8	61.8

FUENTE: *Presupuesto y Cuenta Pública*, véase Apéndice B.

⁷ *New York Times*, agosto 18, 1931; *Excelsior*, julio 29, 1931; *Chicago Daily Tribune*, abril 4, 1931. Para antecedentes y análisis sobre el movimiento laboral en un

En el orden político se agitan ambiciones no contenidas, que crean a veces situaciones de desorden y anarquía. Eso es lo que nosotros debemos corregir. Disciplinar las fuerzas de la revolución, unificarlas para que sirvan de apoyo al gobierno, es lo que debemos hacer hoy más que nunca, para que esas fuerzas sirvan de apoyo al Estado.

No hemos dado oportunidad a la juventud, no la hemos preparado para que recoja el legado de la Revolución y lo saque avante. Muy pocas oportunidades hemos dado a los jóvenes...

En los estados de la República debemos hacer labor sincera para acercarnos a la verdad democrática, para que el voto sea respetado y vengan a las Cámaras diputados verdaderos representativos de las mayorías al igual que en las elecciones de gobernadores. Debemos apartarnos del error de formar camarillas que se sucedan las unas a las otras para dejar en el poder a los mismos hombres...

Atravesamos por una difícil situación de crisis. No importa si las medidas del gobierno son muy sabias para lograr un alivio, si no logramos establecer una situación de confianza y de tranquilidad. Si no logramos establecer esta situación, no obtendremos la cooperación privada, tan necesaria para la marcha de todas las actividades económicas del país.

Necesitamos establecer la tranquilidad política, para lograr la espiritual.⁸

Y así la ideología de la revolución política no pudo enfrentarse a las nuevas fuerzas de la depresión. La revolución política que principió con Madero llegó a la bancarrota juntamente con la economía de México. Calles obligó a Ortiz Rubio a renunciar a la presidencia el primero de septiembre de 1932, escasos meses después, porque Calles necesitaba de un nuevo líder en el Palacio Nacional, que diera a México confianza en que los problemas económicos serían resueltos. El general Abelardo Rodríguez se hizo cargo de la Presidencia para terminar el periodo de Ortiz Rubio.

No obstante que Abelardo Rodríguez era uno de los principales capitalistas de México, y que a Baja California se le consideraba como su feudo personal, no podía dejar de sentir la necesidad de emprender una nueva acción para hacer frente al aparente fracaso del capitalismo.

Con la llegada a México del nuevo embajador, Josephus Daniels, cambió la política de los Estados Unidos, lo que dio al nuevo presidente libertad de acción para enfrentarse a los problemas de la depresión.⁹ Daniels no había llegado con el propósito de hablar sobre presupuestos

contexto político limitado, véase ensayo de Marjorie Ruth Clark, *Organized Labor in Mexico* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1934).

⁸ CROM; *Organo de la Confederación Regional Obrera Mexicana*, Nov. 1, 1931, 41-42.

⁹ Véase E. David Cronon, *Josephus Daniels in Mexico* (Madison: University of Wisconsin Press, 1960) sobre discusión del papel que desempeñó Daniels en México.

equilibrados, sobre pagos a las deudas públicas y sobre el desarrollo económico, como sus antecesores llegados de Washington. Llegó para hablar de reformas sociales, sobre la educación, y sobre el bienestar de las masas. Daniels llegaba como representante del *New Deal* de Franklin Delano Roosevelt, y veía con simpatía el experimento social.¹⁰ Su discurso pronunciado al presentar sus credenciales diplomáticas al gobierno de México en abril de 1933, exponía con claridad la pauta que observaría durante su estancia en el país, y los titulares de los periódicos con referencia a su discurso significaban que México reconocía que en las relaciones de Washington con México se había inyectado un nuevo elemento.¹¹ México quedó en libertad de desarrollar una ideología de revolución social.

LA IDEOLOGÍA DE LA REVOLUCIÓN SOCIAL

Abelardo Rodríguez fue presidente en una época de inquietud. Todo mexicano creía saber cómo debía actuar México para esquivar las consecuencias de la depresión y edificar una independencia nacional que quedara libre de las fluctuaciones periódicas del mercado mundial capitalista. Calles propuso un Plan Sexenal —era la época de los planes, y Calles no se iba a quedar atrás—, pero su propuesta fue enmendada por los radicales que asistieron a la Convención de Querétaro en 1933.¹² En esa convención, el general Lázaro Cárdenas fue escogido como candidato del partido oficial tomando en cuenta su programa social cuando fue gobernador de Michoacán, de 1928 a 1932. Cárdenas se lanzó a su campaña electoral seis meses antes de las elecciones de 1934, para lo cual hizo una gira por todo el país, prometiendo tierra para el que no la tuviera, el derecho de huelga para el obrero, y una revolución rejuvenecida.

Los efectos de la depresión mundial en los primeros años de la década de 1930 fueron considerables para México, como lo muestra el cuadro IV-2. Mas para cuando Cárdenas llegó al poder en 1934, es obvio que México ya había salido de esa crisis. Para el pensamiento económico de México, que había creído que México podía seguir siendo una nación agrícola que cambiara exportaciones por importaciones, la depresión fue un golpe decisivo. Exportaciones e importaciones se redujeron a la mitad, de 1929 a 1932, cuando llegaron al punto más bajo de la depresión en México. Esto produjo un cambio brusco de opinión en los intelectuales, lo que a su vez allanó el camino hacia la industrialización

¹⁰ *Ibid.*, *passim*.

¹¹ *El Universal*, abril 25, 1933.

¹² Véase Partido Nacional Revolucionario, *Memorias de la Segunda Convención Ordinaria* (México, D. F.: La Impresora, 1934).

del país. Las exportaciones habían llegado a su punto más bajo desde 1913, y las importaciones a su punto más bajo desde 1916. El Producto Nacional Bruto que había tendido a ascender después de la fase violenta de la Revolución, se contrajo hasta llegar al punto más bajo desde 1921 en el año 1932. Así, los efectos de la depresión no fueron menos económicos que sociales. Y Cárdenas fue nombrado candidato a la Presidencia en 1933, con la intención de mejorar la suerte de las masas. El Plan Sexenal proyectado para su periodo presidencial fue un llamado a la revolución social.

CUADRO IV-2

Índices de depresión en México, 1929-1935

Año	(1932 = 100)		
	Producto Nacional Bruto	Valor	
		Exportaciones	Importaciones
1929	124	194	211
1930	115	151	193
1931	119	131	120
1932	100	100	100
1933	110	120	135
1934	118	211	190
1935	126	246	224

FUENTE: *50 Años en Cifras*, 32, 139-140.

Con objeto de contrarrestar la depresión, el presidente Rodríguez puso en práctica gran parte del Plan Sexenal antes de que Cárdenas llegara al poder. En el verano de 1933 se fijó un salario mínimo, pero no era el de cuatro pesos diarios del cual había hablado Rodríguez, pues se había llegado a esa cantidad sobre la teoría de que el gobierno tenía que convencer primero a los empresarios de que un aumento de salarios redundaría en una mayor producción de la fuerza obrera.¹³ En ese mismo verano de 1933 se proyectó la creación de la Secretaría de la Economía Nacional para coordinar la planificación del Estado en México. En 1934 fue redactado un nuevo código agrario para mejorar el método de distribución de tierras que facilitaría las gestiones de los peones de las haciendas para que pudieran obtener tierras del gobierno.¹⁴ Rodríguez

¹³ *Excelsior*, agosto 29, 1933.

¹⁴ Para una aclaración completa de este periodo véase Francisco Javier Gaxiola, Jr., *El presidente Rodríguez* (México, D. F.: Editorial Cultura, 1938).

aprobó otros cambios de las funciones del gobierno, pero se negó a aprobar la educación socialista, por creerla demasiado radical.

La naturaleza de transición de la presidencia de Rodríguez podrá verse en el hecho de que recurrió a la reforma impositiva como método indirecto para resolver los problemas de México; quitó importancia al impuesto regresivo sobre el timbre que había dado al gobierno un monto del 12 al 13 % de los ingresos fiscales federales desde la presidencia de Obregón; también puso de manifiesto el cambio del espíritu de la Revolución, siguiendo con la política de Ortiz Rubio de reducir los impuestos por servicios públicos. En adelante el Estado prestaría la mayor parte de esos servicios en lugar de cobrar por ellos, como había propuesto Calles.

Cárdenas ocupó la presidencia el 30 de noviembre de 1934, y en contraste con Rodríguez, salvo en lo que se refiere a impuestos, inmediatamente postuló una revolución social directa. Cárdenas opinaba que la vida tradicional de México había de cambiar, pues de lo contrario la nación mexicana nunca llegaría a integrarse. Su programa exigía beneficios inmediatos para las masas. Adoptó la educación socialista, para que las masas comprendieran el concepto de lucha de clases, y para limitar el poder de la Iglesia. Para hacer de México un país económicamente independiente, Cárdenas desmembró latifundios inmemoriales que por mucho tiempo habían dominado la vida de los mexicanos. El presidente Cárdenas adoptó una actitud marxista y consideró la lucha de clases como la realidad primordial de la historia de México. Y, quizá como él había tenido poca educación escolar —seis años de primaria—, no tuvo una inclinación intelectual a definir concretamente su posición mientras estuvo en la Presidencia, de 1934 a 1940; pero después sí llegó a expresar su opinión sobre la política, de la siguiente manera:

El capitalismo representa un régimen económico que se distingue por la concentración creciente de la riqueza en manos de una minoría de la sociedad y ello lesiona el mejoramiento integral de los sectores populares, lo que ocasiona que el capitalismo sea una constante amenaza para la paz en cada país.

El socialismo rompe con la propiedad privada, que pasa a manos de la sociedad, sobre la base que el Estado planifica e interviene en forma determinante en la dirección de todo el proceso de la economía del país, para acrecentar el bienestar del pueblo.

El comunismo es una etapa más avanzada y madura que el socialismo. Facilita el desarrollo integral del individuo, disfrutando de los adelantos de la ciencia y la técnica, cubriéndole sus necesidades, como reza su lema "a cada quién según sus capacidades, a cada quién según sus necesidades".¹⁵

¹⁵ Entrevista del autor con Lázaro Cárdenas, sep. 11 de 1962, Pátzcuaro, Mich.:

De las propias definiciones de Cárdenas quedó en claro que en lo que se refiere a la organización social y económica, pensaba en términos marxistas de etapas, y que él favorecía la última etapa del desarrollo.

Cárdenas dio a conocer su plan presidencial en favor del obrero el 1º de mayo de 1934, a saber:

El Plan Sexenal de nuestro Instituto Político, que establece en diversos de sus postulados la supremacía del sistema cooperativista, organizando socialmente a los trabajadores del campo y de la ciudad como productores y consumidores a la vez, irá transformando el régimen económico de la producción y distribuyendo la riqueza entre los que directamente la producen. Pero no se trata aquí de seudocooperativismo burgués instituido entre nosotros desde las épocas de la dictadura, sino de un cooperativismo genuino, constituido por trabajadores, dentro del cual puedan colaborar, sin excepción alguna, todos los elementos de trabajo y de consumo, hombres y mujeres, que deseen prestar su contingente para realizar la obra social de la Revolución, acabando así con la explotación del hombre por el hombre; de la esclavitud del hombre al maquinismo y substituyéndola por la idea de la explotación de la tierra y de la fábrica en provecho del campesino y del obrero.¹⁶

Como presidente, Lázaro Cárdenas hizo la siguiente advertencia a la industria privada el 11 de febrero de 1936:

Debe cuidarse mucho la clase patronal de que sus agitaciones se conviertan en bandera política, porque esto nos llevará a una lucha armada.

Los empresarios que se sientan fatigados por la lucha social, pueden entregar sus industrias a los obreros o al gobierno. Eso será patriótico; el paro no.¹⁷

El concepto de Cárdenas respecto al papel que el Estado debía desempeñar no estaba de acuerdo con el de Calles, en una época en que Calles sentía que sus venerables conceptos debían ser respetados. Desde luego, Cárdenas había manifestado que acataría las sugerencias de Calles para resolver los problemas de México, lo cual nunca cumplió. Cuando las huelgas fomentadas por Cárdenas en 1935 alcanzaron el mayor número de la historia de México, Calles criticó abiertamente a su protegido, y

Cárdenas presentó su declaración a máquina en respuesta a un interrogatorio que se le entregó durante la entrevista, agosto 26 de 1962.

¹⁶ *Excelsior*, mayo 4, 1934.

¹⁷ Discurso de feb. 11, 1936, en Lázaro Cárdenas, *Los Catorce Puntos de la Política Obrera Presidencial* (México, D. F.: P. N. R., 1936, 48); el tema del discurso fue reiterado por la radio nacional en marzo 11, 1936, y el texto se encuentra en Lázaro Cárdenas, *Cárdenas habla* (México, D. F.: P. R. M. 1940), 63-65.

entre el 12 de junio de 1935 y el 10 de abril de 1936, los grupos de Cárdenas y los de Calles prácticamente estuvieron luchando por dominar el gobierno de México. Cárdenas ganó y Calles fue desterrado.¹⁸ Cárdenas no se valió del fusilamiento para liquidar a sus contrincantes; simplemente los humilló con el destierro, y la deportación de Calles constituyó un punto culminante en la vida política de México, pues en adelante a los ex presidentes no se les ocurrió jamás volver a tratar de controlar abiertamente la escena política.

Con Calles fuera, Cárdenas quedó en libertad para el desarrollo de la revolución social. Lo ayudó su viejo amigo, Francisco J. Múgica, el constitucionalista radical que fue nombrado secretario de la Economía Nacional, y después secretario de Comunicaciones y Obras Públicas. La revolución social de Cárdenas tenía sus raíces en el espíritu jacobino. Los desfiles populares adquirieron un nuevo fervor y entusiasmo ya que los trabajadores ahora marchaban en pro de sus derechos y por la patria. En una década en que las manifestaciones eran frecuentes, en una época en que se exaltaba a los atletas, se puso de moda que la juventud, con ropas de atletismo, se incorporara a los desfiles que pasaban frente al palacio presidencial. Se erigieron monumentos, y "la patria" adquirió un nuevo significado de propaganda. El bienestar público y la reglamentación de precios de los alimentos eran ahora preocupación del gobierno, conforme el Estado trataba de organizar económicamente a la nación. Al indio se le miraba ahora como a un ser noble, a quien lo único que faltaba para su redención era integrarlo a la vida nacional, enseñándole la lengua española y a que se desenvolviera en los mercados del país. Como en los días de los jacobinos de la Revolución francesa, las iglesias fueron convertidas en escuelas a un ritmo fantástico.

La revolución social de Cárdenas significaba también la educación socialista, porque las masas tenían que ser educadas conforme a un espíritu colectivista, para sobreponerse al egoísmo individual que se supone fomentado por la ética capitalista. Según este criterio, si a las masas se les educa para adquirir una solidaridad de clase, podrán ganar derechos de sus explotadores, ya fueran del sector privado o del político de la vida nacional.¹⁹

Cárdenas insistía en que la manera más efectiva de que el proletariado

¹⁸ James W. Wilkie, "Ideological Conflict in the Time of Lázaro Cárdenas", tesis inédita para la obtención de M. A. en historia, Berkeley University of California, 1959.

¹⁹ Sobre la educación socialista y su contexto véase Lyle C. Brown, "Mexican Church-State Relations, 1933-1940", *Journal of Church and State* 6 (1964) 202-222, y Wilkie, "Ideological Conflict in the Time of Lázaro Cárdenas", capítulo 3.

se defendiese era ingresando en los grupos unidos de toda la industria, que entonces se unificarían en una vasta organización laboral bajo la protección del gobierno. Entonces, al obrero se le enseñaría pragmáticamente a ganarse sus derechos y a actuar en conjunto para hacerlos valer.

Y de esta manera llegó Cárdenas a institucionalizar la Revolución Mexicana. Y al llegar la hora en que las cosas tenían que definirse con Calles sobre quién tenía las riendas del poder, Cárdenas, con ayuda de Vicente Lombardo Toledano, movilizó a los obreros, a que se incorporaran en la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), para tener una base popular con la cual combatir a los viejos grupos de intereses. Ya las ligas de campesinos de los estados habían desempeñado un papel al lanzar a Cárdenas a la Presidencia en 1934, y así por primera vez en la historia de México las masas tomaron parte en la política nacional de una manera organizada. El ejército ya no era el único árbitro del destino de los mexicanos. Este nuevo equilibrio del poder político, desde luego, no significaba una democracia, pero sí significaba que los grupos de presión de las masas habían ganado un puesto en la política, y que si su apoyo era solicitado, lo darían a cambio de ganancias concretas para ellos.

La política del gobierno mexicano se estaba volviendo más sutil: ahora a los líderes se les veía actuar menos impulsados por caprichos individuales que por las limitaciones generadas por la opinión pública. La posición de las masas en la política nacional fue reconocida formalmente en 1938 cuando Cárdenas reorganizó el Partido Nacional Revolucionario de acuerdo con los diferentes sectores, como Partido de la Revolución Mexicana (PRM), para poder dar a los obreros, a los campesinos, al ramo militar y a los sectores populares, igual voz en las reuniones del partido. El nuevo partido nunca ha generado política de abajo arriba; no obstante, los sectores han ideado la manera de hacer oír sus deseos y sus quejas. Como a la industria, a los bancos comerciales y a las compañías de transportes —en pocas palabras, al grupo capitalista— no se les permitió el ingreso al partido oficial del proletariado, se les obligó a ingresar en “corporaciones” de intereses bajo la supervisión del gobierno, en un estilo parecido al del fascismo italiano, en el cual podrían actuar como grupos de presión para expresar y defender sus respectivos derechos, así como para organizar campañas a fin de obtener nuevas prerrogativas. Ahora, virtualmente todos los grupos de mexicanos tenían una manera de expresarse para influir, directa o indirectamente, en la política. Más tarde, en 1940, el sector militar quedó suprimido y a su personal se le concedió representación como personas privadas en el sector

popular; después, en 1946, se cambió el nombre del partido oficial, de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), a Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En cuanto al asunto de la distribución de tierras, Cárdenas acabó con el poderío de los latifundistas, al firmar proclamas que desmembraban cerca de 20 136 936 hectáreas para ser distribuidas entre las masas campesinas. Esto quiere decir que durante 6 años el 10.2 % del área continental del país fue destinada a su distribución, lo que equivalía a un promedio de 279 680 hectáreas por mes. Esto era acelerado, en comparación con la creación de los latifundios por Porfirio Díaz, cuyo promedio sólo alcanzó 132 139 hectáreas por mes.²⁰ La actividad de Cárdenas fue en verdad asombrosa, y no nos sorprende que los elementos conservadores se opusieran rotundamente a tal política. Los presidentes que precedieron a Cárdenas sólo habían prometido en sus proclamas el 6 % del área nacional para su distribución; cuando Cárdenas dejó la presidencia cerca del 16.0 % había sido designado para su repartición en pequeñas propiedades.²¹ Sin embargo, con las resoluciones no se ha dicho todo, puesto que se tienen que llevar a cabo. Discutiremos este aspecto del problema agrario cuando evaluemos en conjunto los resultados de la Revolución, en la Segunda Parte.

La reforma agraria afectó psicológicamente la vida de los mexicanos. Después de Cárdenas, México quedó definitivamente comprometido a la distribución de tierras, con lo cual las inversiones de capitales en propiedades agrícolas según la costumbre tradicional ya no eran posibles, pues en cualquier momento esas propiedades podían ser incautadas, y pagadas con pagarés de un valor dudoso. Y aun cuando las propiedades agrícolas estuviesen dentro de los límites legales de la pequeña propiedad, y protegidas por la ley, con la prisa que había por distribuir tierras las formalidades legales corrían la posibilidad de ser pasadas por alto. También existía la posibilidad de que fuese reducido el tamaño máximo de la pequeña propiedad legal. Y así tenemos que, por un lado, los inversionistas andaban en busca de nuevas fuentes de inversión con resultados que la industria y el comercio acusaron una alza mientras que la agricultura acusó una baja; por otro lado, aquellos que recibieron parcelas de tierra podían enorgullecerse de ser dueños de su parcela porque ya no estaban supeditados a trabajar para otros. Y si esto significaba la subsistencia de la agricultura a base de *minifundios* en la mayoría de los casos, también significaba un cambio en el comportamiento del campesino, puesto que ya no era un ser desigual, un ser inferior.

²⁰ James W. Wilkie, "Mexican Latifundia and Land Reform: A Statistical View from 1853 to 1976", manuscrito en preparación.

²¹ Véase fuente dada en el cuadro VIII-4.

Cárdenas pudo desarraigar a la vieja guardia por medio de una política presupuestaria. Aunque trabajó dentro del marco impositivo tradicional (y su gobierno logró aprovechar la recuperación económica aumentando los impuestos a la exportación), introdujo el gobierno federal en la vida social y económica de la nación acabando con el papel pasivo del Estado. Los gastos administrativos ejercidos fueron menores al 50 % del presupuesto por primera vez en la historia del México republicano. Cárdenas logró esto sin recortar demasiado los pagos a la deuda en porcentaje. Los gastos administrativos sólo volverían a pasar del 50 % cuando el presidente Manuel Ávila Camacho aplicara el 22.5 % del presupuesto nacional en 1942 para reducir la deuda pública. El gobierno de México y el sector privado han tenido que acudir tantas veces al capital extranjero, que, a menos que el porcentaje del presupuesto destinado al pago de la deuda nacional permanezca relativamente alto, la imagen de México en el exterior se deteriora, trayendo como consecuencia la reducción de las importaciones de capital o aun la fuga de divisas al exterior. De allí que los presidentes de México, preocupados por las relaciones exteriores, han tendido a hacer hincapié en los pagos a la deuda nacional en detrimento de la sociedad de México, que depende del ímpetu del gobierno. Cárdenas logró un equilibrio entre los pagos de amortización de la deuda y los gastos para cubrir las necesidades de México, sin dar demasiada importancia a los pagos de la deuda; estos pagos se mantuvieron dentro del 10 % habitual para amortizar la deuda, economizando en otras partidas de los gastos administrativos, como las enormes sumas asignadas al ejército. No cabe duda de que Cárdenas pudo permitirse reducir la partida correspondiente al ramo militar debido a que contaba con el apoyo de las masas; redujo esa partida al 16.7 % del presupuesto en 1938, año en el cual tuvo lugar el último levantamiento militar contra el gobierno. El ramo militar tuvo una pérdida relativa de poder, de la que nunca se pudo recuperar; aquellos "buenos tiempos" de la década de los veinte, cuando los generales recibían entre el 30 y el 40 % de los fondos nacionales, se habían acabado. Cárdenas había iniciado la baja en espiral de los fondos asignados al ramo de la defensa, que bajarían hasta el 5.4 % de los gastos ejercidos en 1960. Aunque los gastos para el ramo militar han disminuido en porcentaje, han tendido a permanecer constantes en pesos *per capita* desde 1944. No cabe duda de que el ramo militar ha logrado defenderse en términos monetarios absolutos, pero empezó a perder su influencia en la política nacional con la gran parte que percibía del presupuesto federal.

Cárdenas utilizó los fondos que había ahorrado de la partida de gastos administrativos, en créditos agrícolas y en beneficencia pública. Esta última partida abarcaba educación, salubridad y beneficencia pública.

asuntos del departamento del Trabajo y gastos para ayudar al indio a adaptarse a la vida moderna. En lo económico, la política de Cárdenas fue revolucionaria en la historia de México. Su obra social no parece tan grande, pero debemos recordar que el giro que él dio en este ramo quedó reducido por los recortes a los gastos del gobierno debido a la depresión en los primeros años de la década de los treinta; de las funciones esenciales del gobierno las únicas que no quedaron afectadas por el recorte a las asignaciones totales fueron la educación y la beneficencia pública. Y así vemos que estas partidas *aparentemente* recibieron mayor énfasis del que recibieran en *realidad*. Fue Cárdenas quien afianzó la esfera social de la acción gubernamental, y desde entonces siguió siendo el portaestandarte de la acción social del gobierno.

CUADRO IV-3

*Porcentaje de gastos presupuestales federales por tipo de hincapié,
1935-1940*

Año	Económico		Social		Administrativo	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1935	28.9	31.6	20.5	17.3	50.6	51.1
1936	30.6	42.6	22.2	16.9	47.2	40.5
1937	26.9	41.9	23.2	17.4	49.9	40.7
1938	37.1	37.0	22.0	19.9	40.9	43.1
1939	31.8	38.2	24.4	18.4	43.8	43.4
1940	27.8	34.1	25.9	19.7	46.3	46.2

FUENTE: *Presupuesto y Cuenta Pública*, véase Apéndice B.

Si comparamos los cuadros III-6 y IV-3, veremos que Calles tenía una filosofía diferente de la de Cárdenas, respecto al papel que debe desempeñar el Estado. En contraste con la filosofía de Calles a este respecto, parecida a la de Herbert Hoover, Cárdenas sentó un precedente de gastos en la economía que llegaría a ser modelo, especialmente durante la última parte de la década de 1940 y la de 1950, cuando las presidencias de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines. La política de Cárdenas no solamente causó inquietud en las esferas sociales por hacer hincapié en la justicia social, por modificar la tenencia de la tierra en el país, sino por su manera de utilizar el presupuesto, que causó ansiedad entre los medios privados. En 1936 y 1937, el porcentaje de los gastos en pro de la economía subió a más del 40 % del presupuesto.

La expropiación de la industria del petróleo de propiedad extranjera en 1938 constituyó el punto culminante del nacionalismo económico de Cárdenas. De una plumada, el orgullo de México quedó a salvo, al extranjero se le puso en su lugar, y la soberanía nacional mexicana quedó asegurada. Para entonces la nacionalización de los ferrocarriles ya se había consumado por orden de Cárdenas en 1937, pero ello no provocó la dramática confrontación de los negocios mundiales con la determinación del presidente de una nación débil. Como resultado de la expropiación petrolera, Cárdenas se vio obligado a abandonar programas como el de la educación socialista, la reglamentación estricta de la Iglesia, y el estímulo al obrero contra el capital.²² Y para llevar a cabo la expropiación petrolera, Cárdenas tuvo que enfrentarse a un boicoteo contra el petróleo mexicano y a presiones diplomáticas.²³ Y a esto hubo que agregar aún las tensiones habituales de las elecciones que se avecinaban, para 1940; por lo tanto, se imponía una actitud de moderación.

Como en el gobierno de Cárdenas había algunos comunistas, sobre todo en la Secretaría de Educación, y como Lombardo Toledano, el asesor laboral de Cárdenas, era un marxista declarado, si no comunista, había quienes consideraban al régimen de Cárdenas como dominado por comunistas. Y con referencia a esos cargos, Cárdenas hizo la siguiente aclaración:

La causa de las agitaciones sociales no radica en la existencia de núcleos comunistas. Éstos forman minorías sin influencia determinada en los destinos del país. Las agitaciones provienen de la existencia de aspiraciones y necesidades justas de las masas trabajadoras, que no se satisfacen y de la falta de cumplimiento de las leyes del trabajo, que da material de agitación.

La presencia de pequeños grupos comunistas no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de nuestro país. Existen estas pequeñas minorías en Europa, en Estados Unidos y, en general, en todos los países del orbe. Su acción en México no compromete la estabilidad de nuestras instituciones, ni alarma al gobierno ni debe alarmar a los empresarios.

Más daño que los comunistas, han hecho a la nación los fanáticos que se oponen al cumplimiento de las leyes y del programa revolucionario y, sin embargo, tenemos que tolerarlos.²⁴

Cárdenas estaba de acuerdo en trabajar con los comunistas porque, como marxista, tenía mucho en común con ellos. Sin embargo, no estuvo añuente a dejarlos dominar su gobierno, y con sumo cuidado escogía los puestos en los cuales pudieran servir y donde, a la vez, no pudieran al-

²² Wilkie, "Ideological Conflict in the Time of Lázaro Cárdenas", Caps. 4-5.

²³ Cronin, *Josephus Daniels in Mexico*, Cap. 9.

²⁴ Cárdenas, *Los Catorce Puntos de la política obrera presidencial*, 47-48.

canzar gran poder. La lucha entre bastidores que se suscitó entre Cárdenas y los comunistas ha quedado en general oscura y confusa debido a los cargos que se le hicieran de ser comunista, o bien juguete de los comunistas. La historia de esta lucha enconada y difícil por el poder ha sido contada en un estudio de Lyle C. Brown. Esta sutil investigación del profesor Brown, de la lucha por el poder entre grupos durante los años de Cárdenas constituye un análisis modelo en la historia política de una era no comprendida.²⁵

El secretario de Comunicaciones y Obras Públicas de Cárdenas, general Francisco J. Múgica, era la elección lógica para la sucesión a la presidencia de 1940 a 1946, pero a Múgica lo consideraban demasiado radical muchos de los sectores públicos de México. Y existe la duda de si en verdad Cárdenas deseaba que su mentor intelectual ocupara la silla presidencial, porque no era fácil influir sobre una persona como Múgica. El personalismo también pudo haber tenido que ver en el veto a Múgica, porque un político avisado en México no debe enemistarse con la familia del presidente. Múgica enredó al hermano de Lázaro, Dámaso, en un escándalo sobre la construcción de malos caminos para la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Dámaso siempre aseguró que nunca estuvo asociado con la compañía privada a la cual Múgica pidió la reconstrucción de la carretera principal a través de Michoacán, y Lázaro sin duda quedó resentido de que se pusiera en duda públicamente la honradez de su familia.²⁶ Sin embargo, y dejando las especulaciones a un lado, hay que admitir que contra Múgica había mucha oposición, y siendo Cárdenas uno de los políticos más astutos de México, y habiendo prestado servicio largos años en el ejército, no iba a permitir que la paz ganada a costas de tantos sacrificios fuese a degenerar en otra guerra civil.

Para 1939 las cosas habían cambiado y el consenso de que Cárdenas había gozado al subir a la Presidencia en 1934, se había esfumado por tres razones: primera, conforme ciertos grupos veían satisfechas sus limitadas exigencias por el gobierno, se declaraban satisfechos, para evitar

²⁵ Lyle C. Brown, "General Lázaro Cárdenas and Mexican Presidential Politics, 1933-1940; A study in the Acquisition and Manipulation of Political Power", tesis inédita para el doctorado en politología, Austin, University of Texas, 1964. Véase Karl M. Schmitt, *Communism in Mexico* (Austin: University of Texas Press, 1965) para obtener un punto de vista posterior a la década de 1940.

²⁶ Por muchos años a Cárdenas se le ha atormentado con cargos de que su familia dolosamente se aprovechó de su posición, y recientemente, por ejemplo, su hijo Cuauhtémoc ha tenido que defenderse contra cargos de haberse aprovechado de la influencia de familia en la obtención de contratos lucrativos en obras públicas para el gobierno en proyecto; véase defensa de Cuauhtémoc en "Aclaraciones", *Política*, octubre 15, 1962, 44.

más cambios básicos que pudieran amenazar ganancias recientes. Segunda, los grupos que no recibieron beneficio alguno empezaron a protestar en masa, como los campesinos que tomaron parte en el movimiento sinarquista durante los últimos años de la década de 1930. Estos grupos exigían que se pusiera fin a la "anarquía" que sus líderes conservadores veían en México, conforme se iban alterando las tradiciones sociales y económicas. El público antirrevolucionario nunca quiso aceptar los ataques de Calles y Cárdenas a la religión, y después de 1938 estuvieron menos dispuestos aún a ver que el proletariado se apoderase de México, bajo la guisa de un nuevo partido oficial de la Revolución mexicana.²⁷ La expropiación del petróleo contó con la aceptación unánime de momento, pero esa fue la última aprobación unánime de que disfrutó Cárdenas, porque la enormidad de lo que se había hecho empezó a infiltrarse en la mente de quienes ya dudaban del uso radical del poder del Estado. Y tercera, el estallido de la segunda Guerra Mundial hizo cambiar el molde intelectual mexicano por medio del cual se había patrocinado la justicia social durante la década de 1930. Obviamente el capitalismo no había muerto y todavía podía contársele como aliado efectivo contra el fascismo. Además, conforme la guerra seguía su curso, la industrialización se convirtió en la nota clave de la época. El potencial industrial pronto se convirtió también en panacea para hacer subir el nivel de vida de las naciones en desarrollo y que pudieran equipararse a las naciones desarrolladas. Entre esas presiones y corrientes, Cárdenas le entregó la Presidencia al que había sido jefe de su Estado Mayor, general Manuel Ávila Camacho.

IDEOLOGÍA DE LA REVOLUCIÓN ECONÓMICA

En su campaña presidencial Ávila Camacho reconoció las dificultades de la transición electoral de 1940. Hablando en Tepic, Nayarit, el 3 de mayo de 1940, dijo:

Pero los beneficiarios de la reacción —activa en esta contienda bajo todos los disfraces— no pueden enarbolar ninguna bandera para el pueblo. ¿Van a invitar a las masas a subvertir un orden constitucional que ha dado la tierra a los que la trabajan, que ha hecho de los modestos hogares del campo y de las comunidades de campesinos, antes hundidos en el abandono y la explotación, el motivo central de la Administración revolucionaria? ¿Van

²⁷ *El Sinarquismo* se discute en libro de Nathal L. Whetten, *Rural Mexico* (Chicago: University of Chicago Press, 1948), Capítulo 20, y en Albert L. Michaels, "Fascism and Sinarquismo: Popular Nationalism Against the Mexican Revolution", *Journal of Church and State* 8 (1966) 234-250.

a levantarse en armas porque constantemente se ha preocupado el gobierno de la Revolución de extender el crédito al ejido, de fundar las escuelas rurales, de dotar a los pueblos de agua, de mejorar las condiciones higiénicas de las comunidades? ¿Van a levantarse porque el programa del Partido de la Revolución en esta lucha continuará, depurando de los errores de la marcha el mismo espíritu de liberación al servicio del pueblo? ¿O acaso porque es necesario retornar a un régimen de administradores de haciendas, de tiendas de raya, de explotaciones inicuas y de dura y callada sumisión a la tiranía de castas privilegiadas y explotadoras? ²⁸

Más tarde, durante el mismo mes Ávila Camacho siguió con el mismo tema en un discurso pronunciado en Hermosillo, Sonora, diciendo:

Nosotros recogemos la herencia de la Revolución, con sus conquistas, con sus logros benéficos para la mayoría del pueblo; pero también recogemos su herencia de errores. No nos avergonzamos de los tropiezos porque éstos han sido consecuencia de la fuerza dinámica incontenible de la lucha redentora, y los recogemos para redimirlos. Ésa es la misión para la cual nos sabemos responsabilizados ante el pueblo por el Partido de la Revolución Mexicana, en cuyo crisol cuajan las aspiraciones que hicieron luchar a los hombres que nos precedieron en las primeras filas. Sabemos que la lealtad del pueblo estará con nosotros para purificar a la Revolución de sus errores de acción por medio de la creación sensata y paciente de un nuevo horizonte económico para México.²⁹

De 1940 a 1958, México entró en un periodo de desarrollo económico bajo los auspicios del gobierno. Como Cárdenas presidió el cambio en la Presidencia en 1940, y como participó como secretario de la Defensa en la administración de Ávila Camacho de 1940 a 1946, no hay duda de que él fue el precursor de los cambios. Pero como el hombre que le había precedido en la Presidencia, y como Calles, si vamos a cuentas, Cárdenas no previó qué extremos alcanzaría su programa después de 1946. No hay duda de que Cárdenas se estaba apartando de la revolución social al preferir para la Presidencia a Ávila Camacho sobre su antiguo mentor, Francisco J. Múgica. Pese a sus reiteradas declaraciones de que dejaba mano libre en sus acciones a su sucesor, es posible que haya influido sobre algunas de las decisiones políticas clave de los primeros años del periodo de Ávila Camacho, porque el cambio de la distribución de tierras al desarrollo económico a principios de los cuarenta, estuvo supervisado por dos incondicionales de Cárdenas. Silvano Barba González,

²⁸ *Ávila Camacho y su Ideología* (México, D. F.: S. Turanzas del Valle, 1940), 125-126, discurso del 3 de mayo de 1940, en Tepic, Nayarit.

²⁹ *Ibid.*, 151, discurso del 28 de mayo, 1940, en Hermosillo, Sonora.

secretario privado de Cárdenas antes de 1934, y secretario del Trabajo y secretario de Gobernación de 1934 a 1940, fue nombrado jefe del Departamento Agrario de Ávila Camacho; Eduardo Suárez, secretario de Hacienda de Cárdenas, recibió la misma cartera en el gabinete de Ávila Camacho. El cuadro IV-4 nos pinta la transición hacia la revolución

CUADRO IV-4

Porcentaje de gastos presupuestales federales por tipo de hincapié, 1941-1946

Año	Económico		Social		Administrativo	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1941	23.9	37.0	25.3	18.5	50.8	44.5
1942	22.8	29.4	26.2	17.4	51.0	53.2
1943	29.2	39.0	22.4	15.3	48.4	45.7
1944	32.2	43.2	16.9	14.5	50.9	42.3
1945	38.6	41.4	25.6	17.0	35.8	41.6
1946	37.7	45.4	24.3	16.0	38.0	38.6

FUENTE: *Presupuesto y Cuenta Pública*, véase Apéndice B.

económica causada por la segunda Guerra Mundial. El Apéndice F muestra cómo quedaron afectados los ingresos federales, que anteriormente dependían en su mayoría de los impuestos de importación, con el cambio efectuado al incorporar el impuesto sobre la renta. La revolución económica se predicó originalmente con base en el impuesto sobre la renta, probablemente con objeto de evitar la inflación producida por la bonanza de la guerra, así como para dar al gobierno una nueva base impositiva. Los ingresos percibidos por los impuestos de importación ascendieron brevemente durante la guerra, para luego bajar como parte de los ingresos fiscales.

Miguel Alemán, primer Presidente civil electo en llegar a la presidencia de México desde Madero, dio a la revolución económica una base ideológica de 1946 a 1952. El nuevo grupo de Alemán,³⁰ integrado por líderes con educación universitaria, se manifestó en favor del desarrollo de la industria y de la infraestructura: la industria, el riego, los diques, la energía eléctrica, las carreteras y comunicaciones se convirtieron en clave para crear empleos y rescatar a las masas de la pobreza.³¹ Este enfo-

³⁰ Al nuevo grupo se le llamó el de "los licenciados".

³¹ Para un tratado sobre el nuevo grupo, véanse las tres obras siguientes: Sanford

que se basaba en la teoría del "goteo" en el desarrollo económico, según la cual las masas esperan los beneficios mientras el país se desarrolla con objeto de brindar empleos y crear el clima económico en el cual pueda efectuarse indirectamente el cambio social, pero con una base sólida. Sin embargo, dejemos que sea Alemán quien nos explique su programa:

La Constitución política que nos rige —concreción magnífica de los principios de la Revolución mexicana— garantiza con sus normas los derechos individuales, las conquistas sociales y las libertades políticas. Ella organiza la vida jurídica del Estado y rige las relaciones humanas sobre el principio del respeto a la dignidad del hombre. Su esencia es la democracia, preciada herencia que nos legaron nuestros mayores y en que ha puesto su fe el pueblo mexicano. Su propósito práctico es el bienestar del pueblo; su aspiración universal la igualdad de las naciones. La victoria de las democracias en el mundo la sentimos y celebramos los mexicanos como el triunfo de nuestra propia doctrina.

La próxima administración debe contar no sólo con el apoyo de las mejores fuerzas populares organizadas, sino que debe integrarse con elementos representativos de las fuerzas sociales progresistas del país, a fin de vigorizar la unificación [nacional]. . . El Estado debe garantizar la libertad de los hombres de empresa para abrir centros de producción y multiplicar las industrias del país, seguros de que sus inversiones estarán a salvo de las contingencias de la injusticia. El desarrollo económico nacional se ha de basar en el espíritu de equidad que anime a los factores indispensables para su realización.

El Estado debe brindar la más amplia libertad para las inversiones particulares, reconociendo que el desarrollo económico general es campo primordialmente de la iniciativa privada. Aquellas empresas indispensables para la economía nacional a las que no atienda la iniciativa particular, serán fomentadas por el Estado, quien hará las inversiones necesarias y creará los órganos referidos para su funcionamiento y desarrollo.³²

Cárdenas había justificado su gobierno en términos colectivistas y socialistas; ahora Alemán ofrecía la alternativa siguiente: el Estado alentaría el desarrollo individualista y capitalista de la sociedad. Alemán se

A. Mosk, *Industrial Revolution in Mexico*, Capítulos 2 y 3; Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development; the Roles of the Private and Public Sectors*, Capítulo 5; y Rafael Izquierdo, "Protectionism in Mexico", en (ed.) Vernon, *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, 241-289.

³² Miguel Alemán, "Programa de Gobierno", *El Universal*, Sept. 30, 1945, reimpresso en *Política*, Agto. 15, 1964, xxviii-xliv. Para un estudio de la producción económica regional, véase Manuel Germán Parra (ed.), *Conferencias de Mesa Redonda, 27 de agosto de 1945-17 de junio de 1946, presididas durante su campaña electoral por el licenciado Miguel Alemán* (México, D. F.: Cooperativa Talleres Gráficos de la Nación, 1949).

valió del Estado como medio para la formación de capital con que proveer contratos de obras públicas a la Familia Revolucionaria. El grupo de Calles volvió al poder juntamente con Alemán, porque respaldaba el cambio ideológico del colectivismo al individualismo. Y así los gastos en pro de lo social cayeron a su punto más bajo en el promedio del porcentaje desde los días de antes de la depresión de 1930. Los gastos en la educación sufrieron un colapso como porcentaje importante de las inversiones federales, habiendo bajado de un máximo del 13.6 % de los gastos ejercidos en 1937 a un mínimo del 7.1 % en 1952, que podía compararse con las cifras del tiempo de Calles en 1925. Alemán hizo hincapié en reducir los gastos administrativos, dando más impulso a los gastos en pro de la economía. Durante su sexto año en la Presidencia, dio ímpetu a los gastos en pro de la economía hasta hacerlos llegar al 56.9 % como lo demuestra el cuadro IV-5.

CUADRO IV-5

Porcentaje de gastos presupuestales federales por tipo de hincapié, 1947-1952

Año	Económico		Social		Administrativo	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1947	40.6	45.8	21.5	15.9	37.9	38.3
1948	43.0	49.5	17.9	13.8	39.1	36.7
1949	36.9	56.7	18.3	11.9	44.8	31.4
1950	38.2	49.2	18.2	14.4	43.6	36.4
1951	37.4	53.3	18.5	12.5	44.1	34.2
1952	39.2	56.9	16.9	11.2	43.9	31.9

FUENTE: *Presupuesto y Cuenta Pública*, véase Apéndice B.

Alemán restó importancia al problema agrario de México; la distribución de tierras llegó a su mínimo en el promedio mensual desde el malogrado intento de Ortiz Rubio de poner fin a esa reforma en 1930. El Artículo 27 de la Constitución fue reformado para dar protección legal al pequeño terrateniente. A la propiedad de cien hectáreas de extensión se le declaró inalienable, subiendo esta cifra hasta 800 hectáreas para terrenos montañosos y secos. Se aprobaron medidas para extender "certificados de inafectabilidad" a las haciendas ganaderas; los terrenos

que se necesitaban para la crianza de 500 cabezas de ganado vacuno fueron declarados inafectables.³³

El sucesor de Alemán para el periodo de 1952 a 1958 fue Adolfo Ruiz Cortines, quien se supone escogido como candidato de compromiso por la Familia Revolucionaria, después de que Cárdenas y Alemán no se pusieron de acuerdo al tratar de escoger al portaestandarte del partido oficial.³⁴ Una vez que Ruiz Cortines ocupó la silla presidencial, rompió abiertamente con Alemán. No obstante, Ruiz Cortines no cambió el hincapié de su mentor en el desarrollo de la infraestructura. Recortando aún más los gastos administrativos, logró cierta alza en el porcentaje de los gastos nacionales ejercidos, para invertirla en la revolución económica patrocinada por el Estado; en 1954 los gastos en pro de la economía llegaron a un máximo sin precedente del 57.9 %. El propio Juárez se habría asombrado del nuevo "liberalismo" mexicano. El abandono de la burocracia no podía continuar, con una asignatura de solamente el 29.4 % del presupuesto ejercido, lo que equivalía a un nuevo mínimo, a una inversión de la política presupuestaria de Juárez, en que los gastos administrativos consumían el 90 % de los fondos federales. Tampoco podían permanecer los gastos ejercidos en pro de lo social en una cifra tan baja como los dejara Alemán en 1952, en el 11.2 %. El cuadro IV-6 nos

CUADRO IV-6

Porcentaje de gastos presupuestales federales por tipo de hincapié, 1953-1958

Año	Económico		Social		Administrativo	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1953	37.9	54.0	18.5	14.1	43.6	31.9
1954	43.1	57.9	19.4	12.7	37.5	29.4
1955	44.2	50.5	19.7	12.8	36.1	36.7
1956	46.6	52.4	20.0	15.5	33.4	32.1
1957	45.6	50.5	21.6	15.2	32.8	34.3
1958	45.4	51.0	23.2	16.4	31.4	32.6

FUENTE: *Presupuesto y Cuenta Pública*, véase Apéndice B.

³³ Alejandro Rea Moguel, *México y su reforma agraria integral* (México, D. F.: Antigua Librería Robredo, 1962), 106.

³⁴ Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, 106-107. Véase Jesús Silva Herzog, *La Revolución mexicana en crisis* (México, D. F.: Cuadernos Americanos, 1944) para uno de los primeros puntos de vista a ese respecto. Consúltese Daniel Cosío

muestra que Ruiz Cortines salió de la presidencia habiendo dejado el siguiente hincapié presupuestario en 1958: gastos en pro de la economía, 51.0; en pro de lo social, 16.4; en pro de lo administrativo, 32.6 %.

Sin embargo, el desarrollo de la economía durante los periodos de Ávila Camacho y de Alemán confirmó, en efecto, la teoría del "nuevo grupo" de que el gobierno podría desempeñar un papel positivo al estimular el crecimiento del producto nacional bruto. Según una fuente de información, mientras el PNB había aumentado solamente en el 53.7 % de 13 524 millones de pesos en 1910 (calculados en pesos de 1950) a 20 792 millones para 1940, el PNB casi se triplicó durante el periodo de 1940 a 1958 llegando a 60 000 millones de pesos, habiéndose obtenido la mayor parte de este aumento desde el fin de la segunda Guerra Mundial, cuando el PNB era de cerca de 30 000 millones.³⁵

Pero la Revolución no se hizo para fomentar el desarrollo económico —o así decían las quejas que empezaban a oírse contra las camarillas neoporfiristas. Los ecos de las palabras de Alonso Romero, delegado a la Constituyente de 1917, debieron llegar a los oídos de los partidarios de la revolución económica: "Se ha dicho en esta tribuna que mientras no se resuelva el problema agrario y el problema obrero, no se habrá hecho labor revolucionaria, y yo agregó que en tanto no se resuelva satisfactoriamente el problema religioso, mucho menos se habrá hecho labor revolucionaria."³⁶ Manuel Ávila Camacho terminó con los programas anticlericales del gobierno al anunciar la víspera de tomar posesión de la Presidencia, "yo soy creyente".³⁷ Desde esa declaración, la antigua lucha entre la Iglesia y el Estado llegó a su fin y poco a poco la Iglesia ha recobrado sus fuerzas, hasta que en 1960 la observancia de algunos días festivos religiosos se ha vuelto obligatoria una vez más en las escuelas públicas.³⁸ Ávila Camacho también enmendó el Artículo Tercero de la Constitución con el objeto de borrar el colectivismo de la política educativa oficial. En 1942 la educación socialista fue remplazada por una campaña inocua para acabar con el analfabetismo. Otras hebras del constitucionalismo radical fueron cortadas por medio de cambios en las políticas agraria y laboral. Alemán y Ruiz Cortines recortaron la distribución de tierras aún más que Ávila Camacho.

Villegas, "Mexico's Crisis [1947]" en *American Extremes*, 3-27, traducido por Américo Paredes (Austin: University of Texas Press, 1964) como crítica durante el periodo de Alemán.

³⁵ *50 Años en Cifras*. 32

³⁶ Diario de los Debates del Congreso Constituyente, II, 1030-1031.

³⁷ Wilkie, "Ideological Conflict in the Time of Lázaro Cárdenas", Chapter 5.

³⁸ La Secretaría de Educación también ha suspendido las clases en las escuelas privadas durante los días festivos religiosos.

El problema laboral aparentemente quedó olvidado mientras la inflación iba muy adelante de los aumentos de salarios. Un investigador concluyó que de 1939 a 1957 los salarios reales con relación al costo de la vida disminuyeron en el Distrito Federal a un índice bajo del 65.3 en 1947 (1941 = 100); durante los diez años siguientes el índice subió tan sólo a 84.8.³⁹ Como los salarios en el Distrito Federal han ido muy a la vanguardia del resto de la nación, no cabe duda de que la inflación ha hecho estragos fuera del Distrito Federal. Otro autor se queja de que los salarios reales *per capita* estaban tan desigualmente distribuidos durante el periodo de 1940 a 1950 que en el sector agrícola la disparidad del promedio de la renta entre el empresario y el obrero asalariado casi se triplicó, y que en el sector no agrícola la disparidad aumentó casi en un 50 %. Además, en 1950 cerca del 50 % de las familias mexicanas percibieron una renta personal del 19.1 %, pero esta renta había bajado al 15.6 % para el año de 1957.⁴⁰ Al gobierno no le fue dable evitar algunos brotes de huelga durante la guerra, pero tanto Alemán como Ruiz Cortines se aseguraron de que en adelante hubiera pocas huelgas.

Antes de asumir el poder, Ruiz Cortines dijo a la nación:

Es imprescindible que el Estado maneje con la más equilibrada discreción el delicado mecanismo de la legislación obrera, previniendo cualquier desajuste en las relaciones obrero-patronales que pueda interrumpir el proceso del mejoramiento... [y el] de evitar despilfarros de energías en mengua de la producción nacional.⁴¹

Por supuesto, el gobierno siempre podía argumentar que no había necesidad de huelgas, ya que los sindicatos eran un sector del partido oficial y que las puertas del gobierno siempre estaban abiertas para consultas; pero la corrupción de los líderes de los sindicatos que actuaban de común acuerdo con los políticos (que a menudo eran una y misma persona) quitó peso a este argumento. El secretario del Trabajo de Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos, adquirió fama al resolver cientos de disputas laborales y mantener el número de huelgas en su punto mínimo después de 1941. Con base en esa ejecutoria a López Mateos lo escogió el partido oficial para presidente de 1958 a 1964.

³⁹ E. Berdejo Alvarado, *Niveles de vida de la población del Distrito Federal* (México, D. F.: s.p.i., 1960), 61.

⁴⁰ Ifigenia M. de Navarrete, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México* (México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1960), 85, 95.

⁴¹ Bernardo Ponce, *Adolfo Ruiz Cortines* (México, D. F.: Biografías Gaudesa, 1952), 203, discurso del 14 de octubre de 1951.

LA IDEOLOGÍA DE LA REVOLUCIÓN EQUILIBRADA

No obstante que López Mateos tenía la reputación de árbitro en disputas laborales, o tal vez por eso mismo, al iniciarse su periodo presidencial hubo un gran número de huelgas. Y después de un principio dudoso, en que a las huelgas se les tildó de "motivadas por la política", y después de haber encarcelado a líderes laborales disidentes, con lujo de fuerza, López Mateos sólo sufrió un revés más antes de lograr un control completo del gobierno. En 1961, cuando los Estados Unidos patrocinaban una invasión a Cuba, los comunistas mexicanos hicieron manifestaciones en favor de Fidel Castro. Esas manifestaciones no solamente constituían un reto a la autoridad del gobierno mexicano que, irónicamente, simpatizaba con Cuba, sino que atemorizaban a los inversionistas privados, ocasionando la fuga de capitales del país en proporciones tales que amenazaban con un descalabro a la economía de México. López Mateos encarceló al grupo de comunistas, incluso al famoso pintor David Alfaro Siqueiros, para luego dedicarse a lograr la revolución equilibrada. Consciente de las exigencias tanto de la izquierda como de la derecha en cuanto al hincapié que el gobierno debía hacer en los programas de gobierno para relajar las tensiones crecientes de México, López Mateos escogió aspectos tanto de la revolución social como de la revolución económica, para luego emprender la revolución "integral", o la revolución equilibrada de que tanto se había hablado desde la década de 1920, sin haberla logrado jamás.

En su primer informe de gobierno ante el Congreso, López Mateos hizo un resumen de lo que es la ideología de la revolución equilibrada, cuando dijo:

El desarrollo nacional debe ser encauzado. Para hacerlo equitativo y extenderlo a todos, necesitamos que sea general, equilibrado, y que, sin perder dinamismo, elimine los privilegios de minorías... Las tareas que requiere nuestro desarrollo solamente pueden hacerse dentro del equilibrio de los factores productivos, y la equitativa distribución de los resultados. Ambas circunstancias son correlativas de nuestro progreso; tenemos que vigilar que se conjuguen y evitar que un sector sobreponga su interés al de la nación entera. No olvidemos que para nuestra Carta Magna la propiedad y la riqueza alcanzan la jerarquía de función social, y que ellas obligan a quienes las poseen a mayores responsabilidades.

Los ideales de la Revolución mexicana nos permiten en el presente luchar por la justicia social sin sacrificar las libertades espirituales y políticas... Con reforma agraria, derechos laborales, fomento y estímulo de la producción y estabilización de precios, elevaremos el poder adquisitivo de

nuestra moneda y crearemos mejores condiciones de vida para el pueblo de México.⁴²

Ramón Beteta, "defensor" de la revolución social de Cárdenas durante la década de 1930,⁴³ y secretario de Hacienda de Alemán en pro de la revolución económica durante la última parte de la década de 1940 y la primera de la de 1950, ha interpretado la revolución equilibrada de López Mateos como sigue:

La principal diferencia entre el gobierno de Cárdenas y el gobierno de Alemán (yo tuve la ocasión de trabajar con ambos, como usted sabe y muy cerca de los dos, tanto del general Cárdenas como del licenciado Alemán) [era que a pesar que] tenían el mismo propósito de mejorar el nivel de vida del pueblo, la manera de hacerlo variaba. Como usted ha dicho, y es cierto, Cárdenas pensaba más en atacar el problema social directamente. Mejorar desde luego, desde el principio, las condiciones de vida de las gentes, es decir, mejorar los salarios, permitir la presión obrera para sacar lo más posible, distribuir la tierra aunque hubiera una disminución en la producción de momento... yo creo que la prosperidad posterior hubiera sido imposible sin la base social de mayor justicia que el general Cárdenas estableció.

Pero después el licenciado Alemán, sin ignorar ni minimizar la importancia que tiene la justicia social, pensó que lo importante era que hubiera más para repartir, y que entonces, como usted dice, nosotros pusimos el mayor énfasis posible en aumentar la producción, en promover la agricultura, en promover la industrialización, y sobre todo en una cosa que es difícil medir en dinero, que es el darle al pueblo la seguridad en sí mismo.

El gobierno del licenciado Alemán creó una euforia, creó una seguridad, creó un estado de ánimo que permitió que la gente invirtiera su dinero, que trabajara, que se arriesgara, que entrara en nuevas empresas. Eso fue lo que empujó al país.

Después vino la época de Ruiz Cortines... que acabó con el sentido de seguridad que se había creado durante el gobierno anterior.

Después vino el régimen actual que intentó hacer al mismo tiempo las dos cosas que habían hecho Cárdenas y Alemán; es decir, ha puesto mucho énfasis en las inversiones y ha aumentado la infraestructura económica del país; pero, al mismo tiempo, se han gastado enormes cantidades de dinero en el Seguro Social, que se ha extendido a millones de gentes, se ha gastado en ciertos aspectos como los desayunos escolares que subieron de cien mil a tres millones y, en fin, se ha gastado en cosas concretas que significan, no una inversión, pero sí un mejoramiento inmediato a las condiciones de vida.

⁴² Adolfo López Mateos, *5 Informes de Gobierno* (Naucalpan de Juárez, México; Novaro Editores-Impresores, 1964), 45-46.

⁴³ Ramón Beteta (ed.), *Social and Economic Program of Mexico* (México, D. F.: s.p.i., 1935).

Como le digo, el Presidente actual ha querido hacer una síntesis de las dos tesis: la tesis de Cárdenas, y la tesis de Alemán.⁴⁴

¿Cómo emprendió específicamente López Mateos la revolución equilibrada? Prometió hacer hincapié en igualar las proporciones del presupuesto asignadas a lo económico, a lo social y a lo administrativo. Era muy pertinente un cambio en pro de lo social para equilibrar el hincapié económico de los periodos anteriores, por lo que los gastos en pro de lo social alcanzaron un máximo de la historia de México en 1962 y 1963, tanto en términos absolutos como en porcentaje. Sin embargo, los gastos ejercidos en favor de lo social ni siquiera se acercaron a lo proyectado del 33.6 y 33.7 % de las inversiones totales. Para el ramo de educación se tenía en proyecto un alza, desde el 15.8 % del presupuesto en 1959, primer año efectivo de López Mateos en el poder, hasta el 21.8 % en 1963; sin embargo, los gastos reales se quedaron a la zaga de lo planificado, aumentando solamente del 10.6 al 14.2 %. El aumento absoluto en términos monetarios para la educación ha sido de consideración, pero no tan grande como se tenía en proyecto. El cuadro IV-7 nos descubre las esperanzas de López Mateos de una revolución equilibrada, y la discrepancia resultante de un aumento exagerado de los fondos disponibles para gastos después de preparado el presupuesto inicial. Aunque las dependencias del gobierno federal habitualmente han recibido las sumas absolutas proyectadas, las partidas porcentuales han cambiado conforme el dinero adicional ha sido encauzado hacia los campos de lo económico o lo administrativo.

CUADRO IV-7

Porcentaje de gastos presupuestales federales por tipo de hincapié, 1959-1963

Año	Económico		Social		Administrativo	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1959	40.9	44.8	26.1	17.4	33.0	37.8
1960	40.1	42.1	29.9	16.4	30.0	41.5
1961	39.2	31.8	30.7	18.7	30.1	49.5
1962	36.8	35.1	33.6	20.9	29.6	44.0
1963	37.2	41.3	33.7	22.6	29.1	36.1

FUENTE: *Presupuesto y Cuenta Pública*, véase Apéndice B.

⁴⁴ Wilkie y Monzón de Wilkie, *México visto en el siglo xx*, 52.

Es posible que López Mateos haya cometido grave error al repartir los ingresos públicos. Consciente siempre de la imagen de su gobierno, en 1961 determinó pagar las deudas interior y exterior, para lo cual tuvo que desviar fondos asignados al ramo económico hacia la amortización de la deuda nacional, recortando así los fondos en pro de la economía y aumentando la proporción del ramo administrativo al 49.5 % del presupuesto ejercido, en una época que el capital doméstico estaba saliendo de México debido a la tirante situación entre los Estados Unidos y Cuba. Este giro en los desembolsos se hizo sentir, aun cuando no fue identificado, por lo que un analista extranjero opinó que la revolución equilibrada era una especie de "camisa de fuerza política" que podría obstruir el desarrollo económico.⁴⁵ Sin embargo, para 1963 López Mateos había desistido de asignar el 36.2 % de todos los desembolsos federales para el pago de la deuda, como lo había hecho en 1961.

El pago sobre la deuda de López Mateos en 1961 era consecuente con su programa de tasación de 1960, que obtuvo el 33.2 % de las rentas federales por medio de préstamos, según lo muestra el Apéndice F. La deuda total federal subió en 1960 a más de 12 mil millones de pesos, de cerca de los 8 mil millones de pesos de 1958 (ver cuadro 12, Epílogo 1). Los datos nos enseñan un cálculo de la estructura de la deuda del gobierno federal desde 1950, sin contar las deudas de las dependencias autónomas y de las empresas mixtas públicas y privadas, salvo aceptadas como obligaciones federales por el Congreso de México. La Secretaría de Hacienda no ha preparado ningún dato sobre el total de la deuda antes de 1950, o desde entonces, y otras fuentes de información, incluyendo *Cuenta Pública* y anuarios estadísticos, dan informes contradictorios. El cuadro 12 nos brinda la serie más lógica de datos obtenibles, pero debe usarse con cautela. El aumento asombroso de la deuda y de su amortización en 1960 nunca fue revelado directamente al pueblo mexicano. Aun el ex secretario de Hacienda Ramón Beteta quedó muy sorprendido al enterarse en 1964 de que se había dedicado tan grande partida al pago de la deuda.⁴⁶ Desde luego, la política de López Mateos

⁴⁵ Para una opinión acerca de la fuga de capitales y sobre la recesión en la economía de México, véase Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, 116-122, 177, 188. Vernon es demasiado pesimista, porque hace hincapié en su propia gráfica de la p. 4, que demuestra que, a pesar de que la economía de México ha demorado su crecimiento, no se ha hecho tan lenta como el crecimiento económico de los Estados Unidos, lo que representa un éxito, según las normas de la América Latina; aparentemente las condiciones económicas mundiales pudieron tener tanto que ver en el crecimiento de México como las condiciones internas, por lo que México no se encuentra ante otro dilema que el de ajustar su ideología política a las necesidades de los tiempos modernos.

⁴⁶ Véase nota 44. Véase también López Mateos, *5 Informes de Gobierno*, pp. 79

podía justificarse sobre la base de que los intereses sobre la deuda estaban reduciéndose, y que con los pagos, en su mayor parte a acreedores mexicanos, se ganaría la confianza de los inversionistas privados domésticos y extranjeros, y se facilitaría la obtención de empréstitos en el extranjero para el gobierno de México. No hay duda de que los grandes empréstitos federales de 1960 tuvieron objetivos interrelacionados, porque hicieron posible la compra de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza, de propiedad extranjera, y esta compra sirvió como arma de propaganda para anunciar la continuación de la revolución económica mexicana.

Tan sólo las cifras presupuestarias proyectadas parecían proponer una revolución equilibrada, pero los gastos ejercidos, especialmente según se reflejan en los promedios del capítulo II, nos revelan que los presupuestos de López Mateos solamente estuvieron un poco más equilibrados que los de Cárdenas o los de Ávila Camacho en los gastos reales. Por lo tanto, si hemos de buscar una revolución equilibrada la hemos de encontrar en algo más que las intenciones presupuestarias.

En tanto que Ávila Camacho aminoró el ritmo de la distribución de tierras, López Mateos emuló la política agraria de 1934 a 1940 sin causar alteración al país como lo hiciera Cárdenas. López Mateos firmó un número de resoluciones menor de las que hizo ejecutar, distribuyendo tierras ya autorizadas por administraciones presidenciales anteriores. Puso gran empeño en que se legalizaran los títulos de propiedad a las tierras ejidales que se mantenían en propiedad con derechos *de facto*. El nuevo presidente, Díaz Ordaz, dijo que no extendía "certificados de inafectabilidad" a las haciendas ganaderas, y que no renovarían los certificados que llegasen a su fecha de vencimiento después de veinte años.⁴⁷

López Mateos fue elogiado por haber aumentado el número de personas amparadas por el Seguro Social: del 7.7 % del total de la población en 1958 a un aproximado 15.9 % en 1964. Esto constituyó una ganan-

y 147, para el plan de López Mateos de cancelar deudas adquiridas desde la Independencia con objeto de demostrar que tanto México como su gobierno eran dignos de confianza. Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, 118-119, hace ver un brusco aumento en los gastos de las agencias descentralizadas durante el periodo en que López Mateos todavía no había logrado el control completo del gobierno, pero esta aseveración es casi imposible de comprobar puesto que los datos sobre los gastos totales de esas agencias no están disponibles. El estudio del sector público, México, D. F., Secretaría de la Presidencia, *México, Inversión Pública Federal, 1925-1963*, solamente revela un aumento de las inversiones totales hechas por el sector público en 1960, 1961, 1963.

⁴⁷ Véase *El Día*, mayo 4, 1965, sobre un discurso político de Norberto Aguirre (Jefe del Departamento Agrario de Díaz Ordaz) titulado "El problema ganadero de Chihuahua", abril 24, 1965, Chihuahua, Chih.

cia de cerca del 106 % en seis años, de lo que se hizo gran alarde, porque desde que se estableció el sistema del Seguro Social en 1943, había sido lento el aumento del número de personas protegidas por el Seguro. Mucha propaganda hizo el gobierno por haber extendido la protección del Seguro Social a la población rural, dado que las personas que vivían en comunidades aisladas de menos de 2 500 habitantes eran las que más necesidad tenían de ayuda. Sin embargo, en 1964 solamente cerca del 11.6 % de todos los beneficiados por el Seguro Social vivía en zonas rurales de la república, aunque esto significaba un aumento considerable sobre el 3.9 % del año de 1958.⁴⁸

Con objeto de que el incremento de los beneficios sociales estuviera a la altura de los adelantos económicos, tanto el Artículo 27 como la Ley Federal del Trabajo fueron reformados para que los empleados pudieran compartir las ganancias de las compañías. El reparto de las utilidades entre los trabajadores había quedado previsto en la Constitución de 1917, pero esto no se convirtió en realidad sino en 1962. Sin embargo, con el espíritu de la revolución equilibrada, esto no fue impuesto simplemente al capital; se formó un consejo en el cual tomaron parte representantes del capital, del trabajo y del gobierno para acordar la manera de repartirse las utilidades.

El gobierno también insistió en el subsidio a las ventas de los productos agrícolas a las masas. Así no sólo quedaban garantizados los precios de los productos agrícolas, sino que el pueblo podía obtener alimentos a precios razonables. Con objeto de poner fin a la especulación con el precio de la tortilla y de la masa, el gobierno adquirió en 1962 una fábrica en la cual se elabora harina de maíz de alta calidad para ser empaquetada, distribuida y vendida a bajo precio por toda la república.⁴⁹

En cuanto a negocios privados, López Mateos negoció con éxito con las compañías de energía eléctrica de propiedad extranjera, para que vendieran al gobierno. Las circunstancias fueron diferentes de las de 1938 cuando Cárdenas nacionalizó la industria del petróleo, porque las compañías de energía eléctrica no sólo estaban ansiosas de vender sino que negociaron para obtener un precio aceptable, lo que la industria del petróleo no hizo. La "nacionalización" de la energía eléctrica fue anunciada como el primer gran paso hacia adelante desde la expropiación del petróleo. López Mateos también insistió en la participación del Estado en inversiones privadas, para emprender y garantizar el desarro-

⁴⁸ El cuadro I-9 y Nacional Financiera, S. A., *La economía mexicana en cifras* (México, D. F.: s.p.i., 1965), 226. Cfr. Telésforo Chapa, "Necesidad de consolidar y extender un solo sistema de seguridad social", *El Día*, enero 22, 1964. El último escritor, un fundador del sistema del Seguro Social, critica la operación actual.

⁴⁹ López Mateos, *5 Informes de Gobierno*, 214.

llo de la industria y los recursos necesarios para el crecimiento económico de México.⁵⁰

Si la Revolución iba a ser en realidad equilibrada, habría necesidad de que los programas social y económico después de los periodos de 1930 fueran acompañados de reformas políticas. Los términos políticos de Madero dominaron el pensamiento del gobierno mexicano hasta el año de 1930; desde entonces el partido oficial siempre ha sostenido que México es una democracia con elecciones libres. Sin embargo, nunca ha habido una elección libre desde que Madero subió al poder, y después de 1930 aun las oposiciones simbólicas apenas se han tolerado. Con objeto de equilibrar los tres primeros periodos de ideología política, social y económica en México, López Mateos propuso un plan por medio del cual se permitiría a los partidos de oposición tener representantes en la Cámara de Diputados en número lo suficientemente grande para causar impresión, pero lo suficientemente pequeño para no poder amenazar el control de la legislación por el partido oficial. Esta reforma electoral no solamente fue parte de la ideología de López Mateos de la revolución equilibrada, sino que se hizo necesaria debido a los encarcelamientos de grandes números de huelguistas a principios de su periodo. Tales hechos tuvieron como resultado una mala publicidad para la Revolución, y López Mateos estaba deseoso de mejorar su imagen pública. La reforma electoral en efecto permitió que la oposición ganase unas curules en las elecciones de 1964 y obtener así acceso a la tribuna de los debates, pero la reforma no fue más que un triunfo de la propaganda porque los miembros de la oposición llegaban a la Cámara de Diputados como representantes de su partido y no como representantes de distritos electorales. Y así el partido oficial podía arrasar en todos los distritos, sin tener que sacrificar nunca a uno de sus políticos en aras de la oposición, y aun así mantener algunos opositores en el Congreso. Como dice el proverbio, López Mateos se salió con las suyas y las ajenas.

La revolución equilibrada tiene poco tiempo de iniciada y por lo tanto aún no estamos en posición de ver lo que significan sus muchos cambios. Díaz Ordaz hizo su campaña con el principio de una revolución equilibrada, y logró unir a los grupos disidentes de la Familia Revolucionaria en una manifestación sin precedente de armonía del partido oficial. Como la elección presidencial de 1964 fue la de menor controversia y de menor violencia en la historia de México y, como fue la primera en evitar una crisis en la economía del país,⁵¹ el atractivo relati-

⁵⁰ Véase Miguel Wionczek, "Electrical Power: The Uneasy Partnership", en Vernon (ed.), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, 19-110, y Calvin P. Blair, "Nacional Financiera: Entrepreneurship in a Mixed Economy", en *ibid.*, 191-240.

⁵¹ "La economía mexicana en tiempos de elecciones", *El Día*, junio 28, 1964.

vamente sutil de una revolución equilibrada acaso llegue a ser un programa de acción sometido a prueba. El secretario de Hacienda de López Mateos, Antonio Ortiz Mena, el hombre que presupuestó la revolución equilibrada, siguió en el mismo puesto con Díaz Ordaz.

El estado activo ha desempeñado un papel cada vez más importante en la integración de la nación mexicana desde que se dieron los primeros pasos vacilantes hacia la acción expansionista del gobierno durante los años de 1930 a 1933. Con la llegada de Cárdenas al poder en 1934, los que abogaban por el estado activo entraron en lucha con el ala callista de la Familia Revolucionaria. Calles fue expatriado de México en 1936, lo que permitió cumplir con el postulado de la Constitución de 1917, de que el papel del Estado deberá ser decisivo en asuntos nacionales. Aunque la ideología de revolución social fue transformada en la de revolución económica durante la segunda Guerra Mundial, el estado activo no fue rechazado. Con el sutil intento de López Mateos de equilibrar sus acciones adoptando una ideología de épocas anteriores a las necesidades de la década de 1960, se introdujo un nuevo elemento en la Revolución Mexicana. El contraste de ideología en épocas de revolución política, social, económica, y de la revolución equilibrada, podrá verse claramente en los tres capítulos siguientes en que se analizan los gastos de la administración, de la economía y de lo social, respectivamente.

V. GASTOS ADMINISTRATIVOS

HEMOS examinado el contexto general de la política presupuestaria de la Revolución mexicana, y ahora nos podemos dedicar a la política específica de la distribución de fondos. Como el concepto del estado pasivo prevaleció en México hasta la década de 1930, y como determinó que los fondos que habían de servir para gobernar a la sociedad eran de importancia fundamental, nos dedicaremos ahora primeramente a la tarea de investigar los gastos administrativos. Desde la década de 1930 los gastos administrativos de las Fuerzas Armadas, la deuda pública, el ramo judicial, el ramo legislativo y otras agencias de gobierno han disminuido, mientras han aumentado los gastos de lo económico y lo social. Toda esta historia del cambio de hincapié en los gastos administrativos se expone en el cuadro V-1.

El examen, año por año, de los gastos administrativos en el cuadro V-1, resumido en los promedios del cuadro II-1 revela las tendencias dentro de los periodos presidenciales, y nos permite precisar los cambios de política durante los años decisivos. El primer cambio considerable de énfasis del presupuesto tuvo lugar en 1922 durante la presidencia de Obregón, quien llegó a reducir los gastos proyectados al 59.2 %, o sea del 10 al 20 % más bajo que los gastos de los años anteriores. Un cambio de los gastos ejercidos no se experimentó hasta 1925, cuando el 58.8 % del presupuesto se gastó en lo administrativo. Esta proporción no se volvió norma hasta 1930-1932. La norma de sostener un porcentaje bajo fue alterada por Rodríguez, que luego fue reducida drásticamente por Cárdenas. En 1936, tanto los porcentajes de los gastos administrativos proyectados como los ejercidos se redujeron a menos del 50 %, llegando al 47.2 y 40.5 % respectivamente. Durante el último año de la presidencia de Cárdenas, los totales estuvieron cerca del 46 % del presupuesto. Ávila Camacho hizo aumentar los totales a más del 50 % por última vez en 1952, cuando los gastos ejercidos administrativos llegaron al 53.2 %. Sin embargo, para 1946, había rebajado los gastos administrativos a cerca del 38 % del presupuesto.

Las últimas grandes reducciones de los gastos administrativos como porcentaje de la distribución federal se hicieron durante las administraciones de Alemán y de Ruiz Cortines. El primero tenía planeado gastar más del 40 % en asuntos administrativos, pero por lo general estuvo por lo menos 10 % debajo de esa cifra después de 1949. Al segundo le tocó hacer la última gran reducción cuando logró reducir los gastos administrativos reales al 29.4 %. Después de esa sima, los gastos adminis-

CUADRO V-1

*Gastos administrativos: Porcentaje correspondiente
y pesos per capita desde 1900*

<i>Año</i>	<i>Presidente ^a</i>	<i>Porcentaje proyec- tado</i>	<i>Pesos ^b</i>	<i>Porcentaje ejercido</i>	<i>Pesos ^b</i>
1869-1870	Juárez	78.2	...	93.4	...
1900-1901	Díaz	81.9	23.8	80.6	23.9
1910-1911	Díaz	71.9	24.7	74.1	25.3
1911-1912	Madero	71.5	25.9	72.5	24.2
1912-1913	Madero/Huerta	75.0	29.0	75.9	29.3
1913-1914	Huerta	74.7	...	...	...
1914-1915	Huerta	74.4	...	...	...
1917	Carranza	84.3	...	85.6	...
1918	Carranza	81.2	25.1	80.5	14.6
1919	Carranza	82.4	34.3	79.1	9.6
1920	Carranza/De la Huerta	82.8	34.4	80.5	20.7
1921	Obregón	79.4	42.0	77.2	36.8
1922	Obregón	59.2	56.5	71.1	40.4
1923	Obregón	63.1	50.2	70.6	38.0
1924	Obregón	75.5	52.9	70.6	45.8
1925	Calles	77.1	49.3	58.8	39.0
1926	Calles	69.8	46.7	68.8	49.2
1927	Calles	64.0	45.2	67.5	46.4
1928	Calles	61.8	40.7	65.2	42.5
1929	Portes Gil	63.1	40.6	63.9	39.3
1930	Portes Gil/Ortiz Rubio	59.1	37.5	56.1	33.8
1931	Ortiz Rubio	58.2	41.7	56.3	30.6
1932	Ortiz Rubio	54.0	29.8	55.8	30.6
1933	Rodríguez	61.2	31.5	64.0	37.8
1934	Rodríguez	60.8	33.7	61.8	37.3
1935	Cárdenas	50.6	31.0	51.1	34.1
1936	Cárdenas	47.2	27.8	40.5	33.9
1937	Cárdenas	49.9	28.3	40.7	33.2
1938	Cárdenas	40.9	27.4	43.1	34.8
1939	Cárdenas	43.8	29.9	43.4	38.8
1940	Cárdenas	46.3	31.2	46.2	42.0
1941	Ávila Camacho	50.8	34.4	44.5	41.8
1942	Ávila Camacho	51.0	34.5	53.2	54.3
1943	Ávila Camacho	48.4	34.1	45.7	48.9
1944	Ávila Camacho	50.9	42.5	42.3	46.6
1945	Ávila Camacho	35.8	24.1	41.6	43.9

CUADRO V-1 [conclusión]

Año	Presidente ^a	Porcentaje proyectado	Pesos ^b	Porcentaje ejercido	Pesos ^b
1946	Ávila Camacho	38.0	25.5	38.6	38.2
1947	Alemán	37.9	33.6	38.3	43.7
1948	Alemán	39.1	43.8	36.7	49.6
1949	Alemán	44.8	51.1	31.4	52.6
1950	Alemán	43.6	46.4	36.4	48.9
1951	Alemán	44.1	44.3	34.2	51.8
1952	Alemán	43.9	48.3	31.9	56.8
1953	Ruiz Cortines	43.6	47.5	31.9	45.9
1954	Ruiz Cortines	37.5	42.7	29.4	54.9
1955	Ruiz Cortines	36.1	40.7	36.7	64.7
1956	Ruiz Cortines	33.4	40.5	32.1	59.8
1957	Ruiz Cortines	32.8	41.2	34.3	64.2
1958	Ruiz Cortines	31.4	40.5	32.6	66.6
1959	López Mateos	33.0	45.5	37.8	78.7
1960	López Mateos	30.0	41.5	41.5	112.8
1961	López Mateos	30.1	43.0	49.5	130.4
1962	López Mateos	29.6	45.1	44.0	109.9
1963	López Mateos	29.1	46.3	36.1	84.4

^a La diagonal indica que la última persona administró los fondos ejercidos.

^b En pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Véase Apéndice B.

trativos aumentaron con López Mateos. Ruiz Cortines también logró gastar el porcentaje que había planeado, pero López Mateos encauzó grandes porcentajes que no habían estado en proyecto hacia lo administrativo. En 1961 López Mateos gastó en asuntos administrativos 19 % más de lo presupuestado. Esto representaba algo así como 87 pesos *per capita* (en precios de 1950) más de lo que había proyectado. Los 130.4 pesos *per capita* que López Mateos gastó en dependencias y categorías puramente administrativas fueron paralelos a los 110 pesos *per capita* que gastó en 1960 y 1962. Previamente, los gastos administrativos habían sido abundantes, al llegar a cerca de 50 pesos *per capita* con Calles en 1926; y pasaron de 50 pesos *per capita* en 1942 con Ávila Camacho, y en 1951-1952 con Alemán. Ganancias verdaderas obtuvieron con Ruiz

Cortines, y cierto grado de riqueza con López Mateos. Sin excepción, las categorías administrativas desde Cárdenas han recibido más pesos *per capita*, y a menudo mucho más de lo proyectado. Carranza fue el único presidente en proyectar mucho más de lo que en verdad era posible gastar en lo administrativo, ya que las rentas fiscales se contrajeron enormemente en los años de violencia.

Ahora veamos de cerca los componentes de los gastos administrativos para comprender las pautas antes expuestas. Y tenemos que hacer una advertencia: los totales de todos los cuadros que siguen en este capítulo equivalen a los totales de cada año de los gastos administrativos en el cuadro V-1; y los cuadros V-1, VI-1 y VII-1 suman el 100 % en cada año presentado. Los gastos *per capita* (siempre en precios de 1950 en esta obra, con objeto de hacer una comparación completa de los diferentes años) se presentan para todas las categorías del presupuesto, salvo las de menor importancia. Presentar datos de partidas que no ejercen mayor influencia en la política presupuestaria no sólo sería una repetición inútil sino una pérdida de tiempo. No obstante, los gastos *per capita* para gastos de menor importancia en porcentaje podrán calcularse haciendo uso de los totales de pesos *per capita* presentados en el cuadro I-7. Al hacer los cálculos de pesos *per capita*, las cifras acaso no concuerden con los totales debido al redondeo de las mismas.

ASIGNACIÓN PARA EL RAMO MILITAR

Desde que los generales se pusieron a la vanguardia de la sociedad mexicana cuando México logró su independencia de España en 1821, el ramo militar ha desempeñado un papel importante en el gobierno. El ejército era la única fuerza organizada con poder suficiente para asegurar su propia importancia, y sus aguerridos generales se colocaron en el centro del escenario al influir no sólo en la política exterior sino en la política nacional durante más de un siglo. Pocos han sido los presidentes civiles de México —Juárez fue una excepción notoria en el siglo XIX— y sólo después de la segunda Guerra Mundial cedieron los generales la Presidencia a los civiles.

El procedimiento de quitar importancia a los militares en la Revolución Mexicana ha sido arduo y de larga duración. Averiguar cómo llegó esto a suceder, es algo que no podemos emprender en estas páginas; no obstante, el análisis de la política presupuestaria expuesta en el cuadro V-2 arroja una nueva luz sobre una historia que se relata en otra parte.¹

¹ Véase por ejemplo la obra de Edwin Lieuwen, *Arms and Politics in Latin*

Para 1910, los gastos proyectados para el ramo militar, que incluía al ejército, a la industria y a la marina, habían sido disminuidos a un poco más del 20 % del presupuesto; pero en 1917 subieron al 72.2 %. Estos gastos proyectados bajaron a menos del 70, pero nunca a menos del 60 % hasta que Obregón llegó al poder y redujo el gasto militar al 36 %. Los generales Ortiz Rubio y Rodríguez redujeron los gastos militares aún más, hasta el 28.5 y 25.1 % en 1932-1933 y 1934, pero el verdadero rompimiento tuvo lugar durante la presidencia de Cárdenas. En 1938, Cárdenas hizo otro recorte a los militares dejándolos con el 20.2 % de los fondos federales.

Sin embargo, el papel de los militares en asuntos presupuestarios no se había terminado, y durante la segunda Guerra Mundial las partidas para ese ramo aumentaron hasta el 25 %. Pero en 1944 estos gastos fueron recortados a la cifra más baja en la historia de México: el 17.8 %; y después de un buen aumento de un año, los años siguientes presenciaron una disminución gradual de la partida militar. Aunque la medida de la influencia de los generales descendió a cerca de un 12 y un 14 % durante las presidencias de Alemán y Ruiz Cortines, la reducción final de la influencia militar en asuntos de política federal, a menos del 10 %, no se hizo hasta 1962.

Bajo el mandato de Díaz y durante los primeros años de la Revolución, los gastos ejercidos eran muy similares a los proyectados. Carranza gastó menos en asuntos militares de lo que había creído necesario, y le fue dable mantener a los generales con un bajo porcentaje del 55.5 % del presupuesto en 1918, o sea un 9 % menos de lo proyectado. Superó esto en 1919, cuando los gastos ejercidos bajaron a 18.5 menos de lo proyectado. Quizá Carranza haya logrado esos ahorros autorizando a los militares a que buscaran fondos donde pudieran encontrarlos. Y no hay duda de que los militares aplicaron mano dura para alcanzar ese objetivo durante esos años y los anteriores. No existen datos referentes a fondos federales durante los años de disturbios después del asesinato de Madero, pero Carranza ha hecho una descripción de cómo operaban los militares durante los años de 1913 a 1917: "En cuanto a los ingresos y desembolsos, los gastos de la campaña... se habían hecho, en el mayor de los casos, por los jefes de las unidades militares recogiendo los fondos para ese objeto a como diera lugar..."² Hay razones para suponer que

America (Nueva York: Praeger, por el Consejo de Relaciones Exteriores, 1961), capítulo 4.

² Citado por Guillermo Butler Sherwell, *Mexico's Capacity to Pay; A General Analysis of the Present Economic Position of Mexico* (Washington, D. C.: s.p.i., 1929), 90.

CUADRO V-2

Gastos militares

<i>Año</i>	<i>Presidente</i> ^a	<i>Porcentaje proyectado</i>	<i>Pesos</i> ^b	<i>Porcentaje ejercido</i>	<i>Pesos</i> ^b
1869-1870	Juárez	38.0	...	32.2	...
1900-1901	Díaz	23.1	6.7	23.5	7.0
1910-1911	Díaz	20.6	7.1	20.4	7.0
1911-1912	Madero	20.2	7.3	18.6	6.2
1912-1913	Madero/Huerta	26.7	10.3	25.8	10.0
1913-1914	Huerta	30.9	...	...	...
1914-1915	Huerta	30.8	...	...	...
1917	Carranza	72.2	...	69.6	...
1918	Carranza	64.5	19.9	55.5	10.0
1919	Carranza	65.9	27.4	47.4	5.7
1920	Carranza/De la Huerta	62.1	25.8	48.4	12.2
1921	Obregón	60.9	32.2	53.0	25.3
1922	Obregón	40.8	39.0	46.4	26.4
1923	Obregón	36.3	28.9	33.6	18.1
1924	Obregón	36.0	25.2	42.6	27.7
1925	Calles	31.7	20.3	30.9	20.5
1926	Calles	31.2	20.9	29.8	21.3
1927	Calles	28.2	19.9	31.9	21.9
1928	Calles	33.5	22.1	32.3	21.0
1929	Portes Gil	34.0	21.9	37.3	22.9
1930	Portes Gil/Ortiz Rubio	31.5	20.0	30.9	18.6
1931	Ortiz Rubio	27.3	19.5	29.9	16.2
1932	Ortiz Rubio	28.5	15.7	28.8	15.8
1933	Rodríguez	28.5	14.7	24.6	14.5
1934	Rodríguez	25.1	13.9	22.7	13.7
1935	Cárdenas	22.5	13.8	20.9	14.0
1936	Cárdenas	24.3	14.3	17.3	14.5
1937	Cárdenas	24.1	13.7	17.4	14.2
1938	Cárdenas	20.2	13.6	16.7	13.5
1939	Cárdenas	20.9	14.3	15.8	14.1
1940	Cárdenas	24.6	16.6	19.7	17.9
1941	Ávila Camacho	26.4	17.9	19.1	18.0
1942	Ávila Camacho	26.2	17.7	18.4	18.8
1943	Ávila Camacho	25.2	17.7	18.1	19.4
1944	Ávila Camacho	17.8	14.8	14.7	16.2
1945	Ávila Camacho	20.7	14.0	15.0	15.8
1946	Ávila Camacho	18.5	12.4	14.3	14.2

CUADRO V-2 [conclusión]

Año	Presidente ^a	Porcentaje proyectado	Pesos ^b	Porcentaje ejercido	Pesos ^b
1947	Alemán	16.8	14.9	12.9	14.7
1948	Alemán	14.2	15.9	11.1	15.0
1949	Alemán	13.7	15.6	8.8	14.7
1950	Alemán	12.9	13.7	10.0	13.4
1951	Alemán	12.1	12.2	8.2	12.4
1952	Alemán	11.3	12.4	7.2	12.8
1953	Ruiz Cortines	12.2	13.3	9.3	13.4
1954	Ruiz Cortines	14.2	16.2	8.1	15.1
1955	Ruiz Cortines	12.6	14.2	8.0	14.1
1956	Ruiz Cortines	12.3	14.9	7.5	14.0
1957	Ruiz Cortines	12.1	15.2	8.0	15.0
1958	Ruiz Cortines	12.0	15.5	7.3	14.9
1959	López Mateos	10.6	14.6	6.5	13.5
1960	López Mateos	11.2	15.5	5.4	14.7
1961	López Mateos	10.6	15.1	5.5	14.5
1962	López Mateos	9.9	15.1	6.1	15.2
1963	López Mateos	10.3	16.4	6.5	15.2

^a La diagonal indica que la última persona administró los fondos ejercidos.

^b En pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Véase Apéndice B.

los generales continuaron surtiéndose de los fondos que necesitaban hasta los primeros años de la década de 1920.

Obregón prometió hacer un gran recorte en los gastos militares en 1922 para encauzar esos ahorros hacia las esferas sociales y económicas de los asuntos nacionales, pero terminó por sólo aproximarse al porcentaje de Carranza en los gastos ejercidos de 1919.

En 1923 Obregón logró abrir una brecha en contra del sistema militar surgido del levantamiento de 1910, al reducir el porcentaje de los gastos ejercidos por los militares al 33.6 %. Sin embargo, debido al levantamiento de diciembre de 1923, que duró hasta los primeros meses de 1924, los totales para el ramo militar fueron aumentados al 42.6 % del presupuesto en 1924. Durante el último año de la presidencia de Obregón y durante la presidencia de Calles, del 30 al 32 % se había convertido en norma para el ramo militar. Y la rebelión de 1929 hizo subir ese por-

centaje al 37.3 %, cantidad solamente superior en un 3.3 % a lo proyectado para ese año. Abelardo Rodríguez hizo un recorte de los fondos de los generales aún mayor de lo que había creído posible, y un cambio de consideración se logró cuando el porcentaje para los asuntos militares se redujo al 22.7 % en 1934. Así, Cárdenas llegó al poder en una posición ventajosa para reducir el papel de los militares en la política de la nación y, al organizar a los obreros y a los campesinos logró crear una fuerza opuesta al poderío militar de tantos años.

Los beneficios palpables que Cárdenas ofreció a las masas determinaron que el porcentaje de los militares en el presupuesto cayera por debajo del 20 % en 1936, o sea el 7 % menos de lo proyectado, y en 1939 ese total había bajado al 15.8 %. La segunda Guerra Mundial trajo consigo aumentos en los gastos para la defensa a costas de lo social y lo económico como medida de alerta, pero los porcentajes de gastos reales nunca llegaron arriba del 20 % del presupuesto como se había proyectado. Para 1944, Ávila Camacho pudo reducir ese porcentaje ejercido al 14.7, lo que constituyó un punto aún más bajo en la historia de México de lo que él mismo había creído posible al planear el presupuesto para ese año. Y con Alemán la partida llegó a menos del 10 %, alcanzando hasta el 7.2 % en 1952. Una vez más, los generales lograron un aumento en 1953, llegando al 9.3 % para compensar lo que habían perdido en 1952. De 1954 a 1958, la parte que les correspondió en el porcentaje de los gastos ejercidos varió entre el 7.3 y el 8.1 %. Y durante el régimen de Adolfo López Mateos los militares perdieron aún más su influencia, que quedó reducida a solamente el 5.4 % del presupuesto en 1960.

Todavía para los primeros años de la década de 1930 los generales mantuvieron su voz en la política nacional, puesto que aún en el año de 1933 recibieron casi la cuarta parte de los fondos federales, y por lo tanto llegaron a desempeñar un papel más importante en los círculos del gobierno. Fue Cárdenas quien quebrantó el poderío militar entre 1935 y 1939. Y la caída final de la influencia militar tuvo lugar durante la presidencia de Alemán. Con eso, los líderes de la revolución social y económica lograron poner fin a la influencia de los generales.

Desde luego, los gastos proyectados en porcentaje para el ramo militar han sido más altos que los porcentajes ejercidos, pero podemos suponer que ésa es la manera como los gobiernos civiles han restringido las prerrogativas de los militares. Como los presupuestos proyectados y ejercidos mostraron diferencias debido al aumento de fondos que no se había proyectado, los militares recibieron las cantidades prometidas en pesos *per capita* de 1950, pero perdieron en porcentaje. Y así vemos que el ramo militar ha ido perdiendo su influencia en los círculos de gobierno, con-

forme ha ido recibiendo una proporción cada vez menor de los fondos federales.

El ramo militar recibió de 6 a 7 pesos *per capita* (en precios de 1950) de los presupuestos tanto proyectados como ejecutados durante los años de 1900 a 1911, pero, irónicamente, fue Madero quien inició la tendencia hacia los presupuestos altos *per capita* en favor de la ambición política de los generales con el objeto de restaurar la paz en el país. Madero tuvo en proyecto 10 pesos *per capita* de 1912 a 1913, y cuando cayó del poder, Huerta gastó los fondos proyectados. La falta de un índice de precios para los años de 1913 a 1916 no nos permite analizar las normas presupuestarias en pesos *per capita* para aquellos años, pero el índice para el año de 1919 nos muestra que Carranza aumentó las proyecciones hasta 27.4 pesos *per capita*. Los ingresos limitados le permitieron destinar a los militares sólo 5.7 pesos *per capita*. Y en 1922 Obregón aumentó el total de los gastos proyectados a 39.0 pesos *per capita*, el punto más alto en México durante el siglo xx, habiendo gastado 26.4 pesos *per capita*, lo que constituye una suma muy alta. Obregón logró esto a la par que iba reduciendo el porcentaje de los gastos militares, tanto en el presupuesto proyectado como en el real, debido a que el aumento de los ingresos federales obtenido con la unificación de las fuerzas revolucionarias le permitió crear las fuerzas armadas necesarias para mantener la paz. Y así Obregón pudo descubrir, con su programa político y su política presupuestaria, la clave de la estabilidad de México. Obregón fue el hombre que encontró la manera de evitar las perpetuas guerras civiles que tuvieron lugar en México durante la década de 1910-1920.

La relación entre los gastos proyectados y los ejecutados *per capita* en asuntos militares se equilibró en 1924 y desde entonces se ha mantenido bastante estable. No obstante, hubo una excepción en 1931 cuando a los militares se les prometieron 19.5 pesos *per capita*, habiendo recibido solamente 16.2 cuando Ortiz Rubio redujo los gastos administrativos para equilibrar el presupuesto durante la depresión. El empuje en pro de la economía durante la depresión hizo que a los generales se les asignara una cantidad reducida, que se ha mantenido poco más o menos estable hasta hoy, lo que equivale a 14 o 15 pesos *per capita*. Esta cifra aumentó temporalmente durante la segunda Guerra Mundial, pero volvió después a lo acostumbrado. Ávila Camacho logró reducir al ramo militar a cerca de 12 pesos *per capita* en los gastos en proyecto y reales en 1946, y Alemán lo logró en 1951 y 1952. En total vemos que a pesar de que la Secretaría de la Defensa Nacional ha sostenido su posición en términos monetarios desde los primeros años de la década de 1930, ha ido per-

diendo gradualmente en porcentaje, hasta el punto de ya no constituir el factor decisivo en la política de México, habiéndose convertido en uno entre muchos. Las cifras presupuestarias antes expuestas posiblemente nos ofrezcan una medida tentativa con la cual medir la influencia de los militares, y para los estudiosos de los asuntos militares también interesados en los gastos no deflacionados, éstos se presentan en el Apéndice E.

EL PAGO DE LA DEUDA PÚBLICA

La deuda pública de México ha representado uno de los problemas administrativos más difíciles de resolver, sólo superado a este respecto por los desembolsos para el ramo militar. Éstos han estado relacionados con las crisis internas, y el primero con las crisis en las relaciones exteriores. Sin embargo, el presidente que decida dar preferencia a la amortización de las deudas encontrará que al resolver los problemas con el exterior sólo precipitó nuevas dificultades en el interior.

Antes de proceder con el estudio de los pagos a la deuda es necesario hacer algunas aclaraciones. Podría argumentarse que si la deuda es pública, entonces el país se debe a sí mismo; pero, como hicimos ver en el Prefacio, la deuda representa una consideración importante en el total de los gastos de un país en desarrollo que está tratando de atraer capital extranjero. Es cierto que los préstamos contribuyen al desarrollo económico y social, pero en los análisis presupuestarios los préstamos se acreditan a esa clase de gastos. También es verdad que esos préstamos pueden llegar a contribuir a los cambios en un momento dado de la historia, pero habrá que pagarlos en otro momento. Habrá que tomar en cuenta también que si los préstamos y las emisiones de bonos se extienden demasiado, pueden contribuir a la inflación. México debe tomar en cuenta cuándo los pagos de la deuda son un factor tan importante en los desembolsos que pueden comprometer la integración nacional. Nosotros no podemos dar aquí respuesta a esta pregunta, pero al analizar los siguientes datos deberemos tomarla en consideración.

Otro factor que debemos tomar en cuenta es el de los pagos fijos a largo plazo del gobierno que pueden comprometer a presidentes que no contrajeron la deuda. En general los gastos fijos limitan la autoridad de los presidentes en los Estados Unidos, pero esto no ha pasado en grado considerable en México. No hay duda que en México los proyectos para el desarrollo pueden haber coincidido en parte de una administración presidencial y otra, pero el poderío presidencial sobre el presupuesto es tal que algunas veces se cortan los fondos a los viejos proyectos, o bien son cancelados por el presidente entrante. En México, por

tradición, la mayor parte de las obras se terminan dentro del periodo presidencial en que se emprendieron para que las obras se acrediten a los presidentes que les corresponda; como consecuencia de esta tradición el número de obras inauguradas aumenta enormemente cuando se aproxima el fin de un periodo presidencial.

La deuda fija pendiente que el gobierno de México redimió con toda fidelidad fue la destinada a pagar la expropiación de la industria del petróleo en 1938. Los dos años en que se hicieron las mayores amortizaciones de la deuda del petróleo como parte del total de los pagos fueron 1942 y 1948. En esos años, México se arregló con las compañías petroleras de los Estados Unidos e Inglaterra, respectivamente, y es posible que las cantidades gastadas representaran hasta la quinta parte de todos los pagos sobre la deuda. Los pagos anuales subsiguientes hasta 1947 y 1962, cuando las deudas respectivas quedaron completamente saldados, no representaron más del 1 o del 2 % de los gastos federales ejercidos y por lo tanto no parecieron muy grandes en los pagos de la deuda.³

Uno de los costos que la ciudadanía de Estados Unidos consideraría fijo en general sería el de los pagos para saldar la deuda agraria por la expropiación de tierras. Sin embargo, los dirigentes mexicanos optaron por pagar la deuda doméstica con bonos sin respaldo, para mantener la flexibilidad presupuestaria. Y en tanto que la ciudadanía mexicana perdió con ese proceder, la ciudadanía de Estados Unidos se vio favorecida por el tratado de 1941 entre Estados Unidos y México por medio del cual a los terratenientes estadounidenses se les pagó por las tierras expropiadas. Sin embargo, los pagos anuales nunca llegaron a representar más del 1 % en el total de los gastos federales ejercidos.⁴

Porfirio Díaz tuvo éxito en sus relaciones exteriores y con el capital internacional debido en gran parte a que no sólo creó un ambiente estable que halagaba a los inversionistas extranjeros, sino que también asignó y pagó, sobre la deuda extranjera y la doméstica, de una cuarta a una tercera parte del presupuesto nacional de México. La revolución de Madero de 1910 no cambió esa norma, y cuando Huerta derrocó a Madero en 1913, actuó para con la deuda como Madero la había proyectado durante su segundo año en la presidencia. Aunque no se tienen datos para determinar lo que después hizo Huerta, por lo menos tenía en proyecto cerca del 20 % del presupuesto para cubrir esa partida durante los siguientes dos años. El cuadro V-3 revela que, a pesar de los diferentes programas, la ideología del estado pasivo era primordial en

³ Los porcentajes se calculan por los datos dados por Howard F. Cline, *The United States and Mexico*, 249-251.

⁴ *Ibid.*, 225, 248.

CUADRO V-3

Pagos sobre la deuda pública

<i>Año</i>	<i>Presidente ^a</i>	<i>Porcentaje proyec- tado</i>	<i>Pesos ^b</i>	<i>Porcentaje ejercido</i>	<i>Pesos ^b</i>
1869-1879	Juárez	8.2	...	5.1	...
1900-1901	Díaz	33.3	9.7	32.3	9.6
1910-1911	Díaz	25.8	8.8	27.8	9.5
1911-1912	Madero	24.5	8.9	25.5	8.5
1912-1913	Madero/Huerta	23.2	9.0	23.8	9.2
1913-1914	Huerta	19.6	...	...	...
1914-1915	Huerta	21.5	...	...	...
1917	Carranza	.7	...	.2	...
1918	Carranza	1.7	.5	4.0	.7
1919	Carranza	1.6	.7	5.1	.6
1920	Carranza/De la Huerta	3.3	1.4	4.7	1.2
1921	Obregón	3.0	1.6	3.0	1.4
1922	Obregón	2.7	2.6	7.1	4.0
1923	Obregón	10.6	8.4	16.5	8.9
1924	Obregón	23.1	16.2	7.5	4.9
1925	Calles	26.7	17.1	6.9	4.6
1926	Calles	19.0	12.7	13.8	9.9
1927	Calles	16.9	11.9	16.7	11.5
1928	Calles	9.3	6.1	13.5	8.8
1929	Portes Gil	9.9	6.4	7.0	4.3
1930	Portes Gil/Ortiz Rubio	7.0	4.4	4.6	2.8
1931	Ortiz Rubio	11.4	8.2	3.6	2.0
1932	Ortiz Rubio	4.4	2.4	5.9	3.2
1933	Rodríguez	10.2	5.3	10.5	6.2
1934	Rodríguez	14.0	7.8	14.0	8.4
1935	Cárdenas	9.1	5.6	7.7	5.1
1936	Cárdenas	4.6	2.7	7.3	6.1
1937	Cárdenas	8.2	4.7	9.4	7.7
1938	Cárdenas	5.6	3.8	11.2	9.0
1939	Cárdenas	9.1	6.2	14.5	12.9
1940	Cárdenas	8.9	6.0	12.5	11.4
1941	Ávila Camacho	9.4	6.4	12.1	11.4
1942	Ávila Camacho	11.4	7.7	22.5	23.0
1943	Ávila Camacho	13.1	9.2	16.6	17.8
1944	Ávila Camacho	25.7	21.4	19.1	21.0
1945	Ávila Camacho	6.2	4.2	16.9	17.8
1946	Ávila Camacho	10.5	7.0	14.9	14.8

CUADRO V-3 [conclusión]

Año	Presidente ^a	Porcentaje proyectado	Pesos ^b	Porcentaje ejercido	Pesos ^b
1947	Alemán	12.3	10.9	15.6	17.8
1948	Alemán	15.7	17.6	16.0	21.6
1949	Alemán	22.7	25.9	14.2	23.8
1950	Alemán	22.1	23.5	16.0	21.5
1951	Alemán	23.3	23.4	16.5	25.0
1952	Alemán	24.5	27.0	13.8	24.6
1953	Ruiz Cortines	22.9	24.9	14.7	21.1
1954	Ruiz Cortines	13.5	15.4	13.3	24.8
1955	Ruiz Cortines	14.1	15.9	20.1	35.4
1956	Ruiz Cortines	12.5	15.2	16.0	29.8
1957	Ruiz Cortines	11.9	14.9	17.6	33.0
1958	Ruiz Cortines	10.7	13.8	15.6	31.9
1959	López Mateos	12.6	17.4	22.0	45.8
1960	López Mateos	8.4	11.6	27.3	74.2
1961	López Mateos	9.5	13.6	36.2	95.4
1962	López Mateos	9.0	13.7	27.2	67.9
1963	López Mateos	7.3	11.6	17.1	40.0

^a La diagonal indica que la última persona administró los fondos ejercidos.

^b En pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Véase Apéndice B.

la filosofía de esos líderes, por lo que fue sacrificada la integración nacional para favorecer la política federal que hacía hincapié en los pagos de las deudas y los gastos militares.

Carranza llegó al poder en una época de confusión absoluta en asuntos federales, que dio por resultado la suspensión de los pagos de la deuda. Carranza estableció un nuevo gobierno federal, renovó los procedimientos presupuestarios en 1917, y expresó el deseo de renovar los pagos de la deuda, pero esto fue imposible en época de caos.⁵ En 1917, a esta categoría se asignó solamente el 0.7 % y se pagó solamente el 0.2 % debido en gran parte a que tanto el ejército como los gastos básicos administrativos del gobierno requerían todos los fondos que los reducidos

⁵ Edgar Turlington, *Mexico and Her Foreign Creditors* (Nueva York: Columbia University Press, 1930), 269, 278.

ingresos fiscales podían aportar. También, aunque las relaciones con los países extranjeros se hicieron tirantes debido a que el nacionalismo mexicano había empezado a reafirmarse, el mundo se encontraba en guerra, por lo que a México se le dejó en paz en lo tocante a pagos sobre la deuda, en comparación con los años posteriores. Carranza logró el reconocimiento diplomático de los Estados Unidos en febrero de 1916; pero, al ser asesinado, los Estados Unidos no quisieron seguir en relaciones con el nuevo gobierno de Obregón sino cuando los derechos de los norteamericanos estuvieron asegurados y se enviaran los pagos sobre la deuda. Obregón no quiso preocuparse por los pagos de la deuda antes del reconocimiento diplomático de parte de la potencia del Norte, y casi todo su periodo transcurrió en negociaciones con representantes de los Estados Unidos, hasta culminar en el Tratado de Bucareli de 1923. Con esto quedaron asegurados los derechos que los americanos tenían, tanto en la superficie como en el subsuelo, y a México se le extendió el reconocimiento en agosto de aquel mismo año. La renovación de los pagos sobre la deuda se hizo en 1923 con una parte considerable del presupuesto, cuando Obregón hizo el desembolso del 16.5 % de los gastos ejercidos con ese objeto. Obregón había prometido solamente el 10.6 %, pero aparentemente quiso demostrar la buena fe de México en el Tratado de Bucareli. Obregón había prometido pagar para 1924 el 23.1 % del presupuesto, pero la rebelión militar de diciembre de 1923 y de los primeros meses de 1924 frustró ese plan, habiéndose pagado solamente el 7.5 %.

Calles llegó a la presidencia en 1925 y aumentó los pagos proyectados de la deuda a un nuevo nivel en la historia de la Revolución, o sea el 26.7 %, cifra que sobrepasó aun al último pago de Porfirio Díaz. Si comparamos la cantidad del presupuesto con la de la época de Díaz, los pesos *per capita* en proyecto duplicaron la cantidad que Díaz tenía proyectado pagar. Sin embargo, los disturbios políticos impidieron a Calles hacer esos pagos. El porcentaje ejercido de participación en el presupuesto y los pesos ejercidos *per capita* fueron bajos en 1925. Al transcurrir su periodo, Calles prometió hacer pagos sobre la deuda con una participación menor del presupuesto, hasta que en 1928 prometió solamente el 9.3 con ese objeto, pero los gastos *per capita* llegaron a un nivel de 11.5 pesos para 1927, lo que no fue superado hasta la segunda Guerra Mundial.

Durante la última parte de la década de 1920 la deuda pública constituyó un tema de controversia. Pese al deseo de Calles de cancelar la deuda pública, no estaba dispuesto a asumir la responsabilidad de cumplir con los términos del Tratado de Bucareli, por no haber sido ratifi-

cado ni por el Congreso de México ni por el de los Estados Unidos, pues este acuerdo anulaba el Artículo 27 de la Constitución de 1917.⁶ Al ponerse en duda los compromisos adquiridos por México en el Tratado de Bucareli, la propiedad extranjera quedaba bajo una amenaza obvia. Al embajador norteamericano Morrow le fue dable tratar con éxito estos problemas con Calles. Morrow atribuía toda la inestabilidad del gobierno de México a una situación financiera en que los capitalistas extranjeros no tenían confianza para invertir en México. Específicamente insinuó Morrow a Calles que los problemas financieros de México eran resultado de un presupuesto desequilibrado, y que el asunto de la deuda pública era causa de ese desequilibrio. El 9 de noviembre de 1928 Morrow escribió al secretario de Estado, Kellogg:

He llamado la atención [de Calles] hacia lo débil de la situación presupuestaria de México como resultado de la manera de financiar la política agraria del gobierno bajo la cual se obtienen continuamente nuevas obligaciones por tierras que se toman para ejidos. El Ministro de Hacienda no posee ningún control sobre estas nuevas obligaciones ni sobre el número en que estas obligaciones se obtienen en un tiempo dado. En estas condiciones no podrá haber un presupuesto que se pueda considerar equilibrado. Desde el primero de abril tuve una larga conversación con el presidente Calles y discutimos esta situación habiéndole sugerido la posibilidad de reformar el método del financiamiento en los programas agrarios. Los siguientes datos para los últimos cinco años demuestran una disminución rápidamente decelerada en las extensiones de tierras que fueron expropiadas de acuerdo con la política agraria de gobierno:

1923	1 272 260 hectáreas
1924	956 852
1925	911 738
1926	502 700
1927	289 933

El Ministro de Agricultura estima que una cantidad de seis a ocho millones de pesos sería suficiente para pagar las tierras que se tomen en 1928, y que después de cada año subsiguiente esta cantidad, con toda probabilidad, irá en disminución. Desde el mes de abril he mencionado con frecuencia a miembros responsables del gobierno lo deseable que sería que en el presupuesto se reservase una cantidad fija para pagar al contado por cualquier tierra adicional que llegara a incautarse. Una medida como ésta tendría, fuera de sus efectos benéficos para el presupuesto, una influencia doble: [Primero], conduciría al gobierno a que examinase con la mayor cautela cada una de las solicitudes de ejidos adicionales, porque podría ir

⁶ Véase, Dulles, *El México de ayer*, FCE, 1977, capítulos 18, 36 y 37.

calificando lo deseable de una solicitud en particular por fondos al contado, en contra de lo deseable de un gasto equivalente para nuevas carreteras, escuelas agrícolas, u otras necesidades. [Segundo], desde el punto de vista de los terratenientes, habría una garantía de que a un terrateniente en particular ya no se le quitaría más terreno, a menos que quedase pagado al contado. Esto no hay duda de que conduciría a una utilización más eficaz de las propiedades que se tienen en la actualidad para la producción agrícola. Y también, no solamente ayudaría a la prosperidad del país en general, sino a un aumento de los ingresos del gobierno. Una política de esa naturaleza exigiría cambios en las leyes actuales y por consiguiente las ejecutorias de parte del Congreso. El general Calles, así como los funcionarios a cargo de los ministerios de Agricultura y de Hacienda, extraoficialmente han aprobado en general esta propuesta, y el poner un alto a las emisiones de bonos agrarios adicionales que excedan aquellas con las cuales el gobierno ya se ha comprometido. El general Obregón es del parecer que la época para una reforma como esa es inoportuna; y tenemos que admitir que esta medida se enfrentaría a una oposición de parte de algunos de los líderes del partido de Obregón.⁷

Morrow llegó a México para tratar sobre la deuda, pero no a cobrarla.⁸ Según su punto de vista, México no podría reanudar los pagos sobre la deuda hasta después de que sus propios problemas internos quedasen resueltos, y hasta que su situación financiera fuese lo bastante boyante para dar a los asuntos nacionales una base sólida en su crecimiento económico.⁹

El asesinato de Obregón produjo una crisis que coincidió con la producida por la depresión, como lo expusimos en los últimos dos capítulos, y, conforme los ingresos fiscales mermaban durante la administración de Ortiz Rubio, el programa agrario perdía énfasis debido a la inclusión de la distribución de tierra en la deuda pública. Sin embargo, la deuda pública en sí no podía amortizarse en esa época de penuria, y después de haber proyectado el 11 % del presupuesto para ese objeto en 1931, poco fue el hincapié que se hizo en los pagos de la deuda pública hasta que a Rodríguez le fue dable planificar y ejecutar pagos del 10 % en 1933, y del 14 % en 1934.

Cárdenas mantuvo los proyectos debajo del 10 % durante los seis años

⁷ United States, Department of State, Decimal File Microfilm on Mexico, 812.51/1642, 7-8.

⁸ Ross, "Dwight Morrow, Ambassador to Mexico", 278.

⁹ Véase el intercambio de cartas entre Morrow y T. W. Lamont (Lamont era el antiguo socio de Morrow en la Casa Morgan y presidente de la Junta del Comité Internacional de Banqueros sobre México) en Estados Unidos, Department of State, *Foreign Relations 1930*, III, 478-486. Véase también el libro de Harold Nicolson *Dwight Morrow* (Nueva York: Harcourt, Brace and Co., 1935).

de su periodo, reduciéndolos hasta el 5.6 en 1938, pero en los desembolsos ejercidos llegó a pagar hasta el 14.5 % en 1939. Y esto se debe probablemente a que después de las expropiaciones del petróleo en 1938, creía que su gobierno estaba obligado a asignar una proporción de los fondos federales al pago de la deuda pública mayor de la que había proyectado.

Ávila Camacho siguió el ejemplo de Cárdenas hasta 1942, cuando aumentó los pagos ejercidos sobre la deuda al 22.5 del presupuesto, la cantidad mayor desde la presidencia de Madero y Huerta en 1912 y 1913. Y los gastos proyectados por Ávila Camacho no pudieron coincidir con los gastos ejercidos sino hasta 1944 cuando prometió gastar la cuarta parte del presupuesto en pagos sobre la deuda, pero los gastos ejercidos llegaron solamente al 20 %. Como hemos visto, en ese elevado porcentaje se incluían los pagos de la expropiación del petróleo. Y no cabe duda de que un pago tan alto para amortizar la deuda en esa época se debió a la favorable posición financiera que el gobierno de México había adquirido durante la guerra, cuando su cuenta en dólares creció de manera considerable; a México, en esas condiciones, los pagos le fueron mucho más fáciles que cuando los dólares estaban escasos. La inflación también significó que las cantidades amortizadas en esa época cancelarían los dólares prestados en época de deflación.

Miguel Alemán mantuvo muy altos los gastos proyectados para el pago de la deuda, habiendo alcanzado éstos del 22.1 al 24.5 % durante los años de 1949 a 1952. Pero estos proyectos no fueron más que promesas incumplidas, porque además nunca llegó a gastar más del 16.5 % del presupuesto en la deuda pública. La alta cifra de los gastos ejercidos *per capita*, que Alemán hizo cosa corriente después de 1948, tuvo su origen en el ímpetu que Ávila Camacho le dio al principio, en 1942. Ávila Camacho gastó dos veces más de 20 pesos de 1950 *per capita*, y Alemán mantuvo esa proporción durante cinco años. Los proyectos de esta proporción no coincidieron con los gastos ejercidos hasta 1949.

Fue el presidente Ruiz Cortines quien inició la política de pagar cantidades aún más altas en pesos *per capita* a la deuda extranjera. Llegó hasta 35 pesos en 1955 aunque los porcentajes y proyecciones *per capita* ni siquiera se aproximaban a esa cifra. El rápido aumento de los ingresos fiscales permitió al gobierno asignar porcentajes menores del presupuesto a la deuda y sin embargo mantener pagos altos en la proporción de pesos *per capita*.

Los pagos proyectados de López Mateos sobre la deuda no tuvieron nada que ver con la realidad. Él disminuyó el porcentaje proyectado a 8.4 en 1960, en tanto que aumentó la participación ejercida a 27.3 %, lo

que constituyó un *récord* para la Revolución. Y López Mateos batió su propio *récord* en 1961 al proyectar la asignación del 9.5 % mientras en lo ejecutado gastaba el 36.2 % del presupuesto para cubrir la deuda pública: más de la tercera parte del presupuesto. Si Porfirio Díaz hubiese visto esto, no hay duda de que habría manifestado su benévola aprobación. En 1962 López Mateos recortó este porcentaje a 27.2 %, pero éste todavía era bastante alto si se toma en cuenta el nivel de pobreza y la integración nacional, que quedaba por alcanzar. Los pagos sobre la deuda en términos de pesos *per capita* de 1950 subieron súbitamente a 74.2 en 1960, y a 95.4 en 1961, para luego desplomarse a 40.0 en 1963, lo que todavía era más alto de lo pagado por ningún otro de los presidentes en la historia de México. Como pudimos ver en el último capítulo, los pagos de López Mateos se han relacionado directamente a su deseo de mejorar la imagen de México así como el de reducir la deuda recién aumentada. Factores importantes en la decisión súbita de cancelar pagos que todavía no se habían vencido fueron las gigantes celebraciones del 140 aniversario de la Independencia y del 50 aniversario de la Revolución. El secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, inadvertidamente reveló la contradicción de pagar prematuramente préstamos en épocas de crisis económica, al cancelar un crédito de 100 millones de dólares al Banco de Exportación e Importación cuatro años antes de su vencimiento en 1964. Ortiz Mena manifestó que el préstamo se había extendido a México durante la recesión económica de 1959 con objeto de mantener las reservas de oro del Banco de México y para satisfacer la importación de bienes de capital.¹⁰ Pero es posible que Ortiz Mena haya encontrado la manera de utilizar los préstamos para cancelar deudas que todavía no estaban vencidas con objeto de atraer más inversiones al país. O bien Ortiz Mena y sucesores han sido unos genios, o no saben lo que hacen al andar en busca de préstamos enormes a la vez que utilizan la tercera parte del presupuesto para pagar deudas en época de recesión. Como tercera alternativa está el orgullo de López Mateos y de la Familia Revolucionaria que tenían necesidad de un sacrificio económico de consideración al enfrentarse a las exigencias de la propaganda.¹¹

¹⁰ *El Día*, mayo 21 de 1964.

¹¹ El pago de esa deuda no había estado en proyecto. La partida del presupuesto 9202-01 se había proyectado en un millón de pesos, pero se pagaron realmente 879 699 000 pesos como "deudas de gastos fiscales anteriores para categorías que no fueren servicios personales". *Presupuesto y Cuenta 1961*. Es posible que el gobierno de México haya descubierto de repente que muchas de esas deudas estaban vencidas, pero esto nunca quedó reflejado en los proyectos. La discusión pública sobre la política hacendaria del gobierno tuvo lugar precisamente debido a que el estilo del presidente llegó a sentirse, aun sin conocer los hechos. Véanse los comen-

GASTOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA

Tanto los porcentajes de los gastos proyectados como los ejecutados de la Secretaría de Hacienda de México han ido en disminución constante, aunque los gastos *per capita* por lo regular han sido de 5 a 7 pesos (cuadro V-4). La disminución en importancia de la Secretaría de Hacienda en el porcentaje dentro de los círculos de gobierno no ha ido seguida por una disminución correspondiente de la autoridad de esa dependencia. Son responsabilidad del secretario de Hacienda la formulación del presupuesto y la ejecución directa de todos los desembolsos federales. Y como el secretario de Hacienda también hace los cálculos de los ingresos proyectados sobre los cuales se basan los gastos, el presupuesto que envía para su aprobación al Congreso por lo general es definitivo. La Secretaría de Hacienda administra la categoría de inversión del presupuesto, así como todas aquellas partidas de la categoría de gastos sin clasificación (Erogaciones Adicionales). Por lo tanto, el papel que desempeña el secretario de Hacienda es mucho más importante de lo que parece, y en efecto esa autoridad ha aumentado mucho desde la década de 1930. Las inversiones y los gastos no clasificados (Erogaciones Adicionales) se han dividido aquí en categorías funcionales para demostrar la coherencia de la presentación de los gastos administrativos, sociales y económicos.

Cárdenas y Ávila Camacho redujeron la participación de las actividades de la Secretaría de Hacienda en el porcentaje del presupuesto proyectado y el ejecutado a un mínimo en la era post Madero y Huerta. Alemán redujo más el papel de la Secretaría de Hacienda con objeto de encauzar más fondos al desarrollo económico. Y López Mateos redujo todavía más esta participación en los gastos hasta llegar en 1960 al 2.3 por ciento.

PENSIONES

Las pensiones habían estado incluidas en la esfera de control de la Secretaría de Hacienda hasta 1922, cuando se convirtieron en parte de la deuda pública. Desde 1948 se les ha incluido en Erogaciones Adicionales. Las pensiones se presentan en esta obra en el cuadro V-5 para ofrecer una opinión de lo que le cuesta la burocracia al partido oficial que administra las finanzas del Estado. Los servicios médicos adecuados son

tarios sobre la política de la deuda que aparecieron en "Deuda Externa y Capacidad de Pago", *El Día*, octubre 25, 1964, y la respuesta de López Mateos a esos comentarios en entrevista de prensa en el transbordador La Paz. *El Día*, noviembre 11, de 1964.

CUADRO V-4

Gastos de la Secretaría de Hacienda

<i>Año</i>	<i>Presidente ^a</i>	<i>Porcentaje proyectado</i>	<i>Pesos ^b</i>	<i>Porcentaje ejercido</i>	<i>Pesos ^b</i>
1869-1870	Juárez	12.1	...	4.0	...
1900-1901	Díaz	12.0	3.5	11.1	3.3
1910-1911	Díaz	8.0	2.7	8.3	2.8
1911-1912	Madero	7.9	2.9	8.7	2.9
1912-1913	Madero/Huerta	7.5	2.9	8.0	3.1
1913-1914	Huerta	6.1	...	...	...
1914-1915	Huerta	7.0	...	...	...
1917	Carranza	4.4	...	8.0	...
1918	Carranza	7.9	2.4	10.2	1.8
1919	Carranza	7.6	3.2	14.7	1.8
1920	Carranza/De la Huerta	9.0	3.7	13.5	3.4
1921	Obregón	7.4	3.9	10.3	4.9
1922	Obregón	7.3	7.0	6.5	3.7
1923	Obregón	6.9	5.5	9.5	5.1
1924	Obregón	7.5	5.3	9.9	6.4
1925	Calles	8.7	5.6	10.5	7.0
1926	Calles	8.8	5.9	15.4	11.0
1927	Calles	9.0	6.4	9.3	6.4
1928	Calles	9.5	6.3	9.5	6.2
1929	Portes Gil	9.8	6.3	10.0	6.2
1930	Portes Gil/Ortiz Rubio	10.0	6.3	10.9	6.6
1931	Ortiz Rubio	9.6	6.9	11.8	6.4
1932	Ortiz Rubio	10.4	5.7	9.6	5.3
1933	Rodríguez	11.6	6.0	17.5	10.3
1934	Rodríguez	11.4	6.3	15.4	9.3
1935	Cárdenas	10.3	6.3	13.9	9.3
1936	Cárdenas	9.8	5.8	8.6	7.2
1937	Cárdenas	8.8	5.0	7.3	6.0
1938	Cárdenas	6.9	4.6	8.6	6.9
1939	Cárdenas	6.5	4.4	6.1	5.4
1940	Cárdenas	6.5	4.4	7.9	7.2
1941	Ávila Camacho	7.8	5.3	6.6	6.2
1942	Ávila Camacho	6.9	4.7	6.6	6.7
1943	Ávila Camacho	5.4	3.8	6.6	7.1
1944	Ávila Camacho	4.0	3.3	4.9	5.4
1945	Ávila Camacho	4.3	2.9	5.8	6.1
1946	Ávila Camacho	4.6	3.1	5.1	5.0

CUADRO V-4 [conclusión]

Año	Presidente ^a	Porcentaje proyectado	Pesos ^b	Porcentaje ejercido	Pesos ^b
1947	Alemán	4.1	3.6	4.0	4.6
1948	Alemán	4.4	4.9	4.6	6.2
1949	Alemán	3.3	3.8	4.1	7.0
1950	Alemán	3.4	3.6	4.0	5.4
1951	Alemán	3.4	3.4	3.5	5.3
1952	Alemán	2.8	3.1	2.6	4.6
1953	Ruiz Cortines	2.9	3.2	3.1	4.5
1954	Ruiz Cortines	4.3	4.9	2.9	5.4
1955	Ruiz Cortines	3.8	4.3	2.8	4.9
1956	Ruiz Cortines	3.3	4.0	2.7	5.0
1957	Ruiz Cortines	3.4	4.3	2.7	5.1
1958	Ruiz Cortines	3.1	4.0	2.6	5.3
1959	López Mateos	4.1	5.7	2.6	5.4
1960	López Mateos	4.0	5.5	2.3	6.3
1961	López Mateos	3.8	5.4	2.4	6.3
1962	López Mateos	3.6	5.5	2.8	7.0
1963	López Mateos	3.9	6.2	3.4	7.9

^a La diagonal indica que la última persona administró los fondos ejercidos.

^b En pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Véase Apéndice B.

algo relativamente nuevo para los burócratas y aquí los catalogamos como uno de los costos sociales de gobierno. El recién creado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) está separado claramente en el presupuesto para mostrar qué cantidad corresponde a pensiones y qué cantidad a servicios médicos. Los fondos para pensiones son administrados por el ISSSTE, que ha remplazado a la antigua Dirección de Pensiones.

Las pensiones constituían una participación bastante importante en el presupuesto de Juárez de 1869-1870 cuando en el presupuesto proyectado eran de 6.3 % y en el ejecutado de 4.0 %. Los gastos proyectados habían disminuido para 1900 a cerca del 1 %, y se quedaron en esa proporción hasta 1925. Las asignaciones ejecutadas se duplicaron a esa proporción después de 1917, aun con Carranza. Y a pesar de las dificultades financieras, Carranza logró pagar 50 centavos *per capita* (en precios

CUADRO V-5

Pensiones

<i>Año</i>	<i>Presidente</i> ^a	<i>Porcentaje proyectado</i>	<i>Pesos</i> ^b	<i>Porcentaje ejercido</i>	<i>Pesos</i> ^b
1869-1870	Juárez	6.3	...	4.0	...
1900-1901	Díaz	1.3	.4	1.4	.4
1910-1911	Díaz	.9	.3	.8	.3
1911-1912	Madero	.8	.3	.9	.3
1912-1913	Madero/Huerta	.8	.3	.9	.3
1913-1914	Huerta	.7	...	...	...
1914-1915	Huerta	.7	...	...	...
1917	Carranza	1.2	...	2.1	...
1918	Carranza	1.2	.4	3.0	.5
1919	Carranza	1.1	.5	1.4	.2
1920	Carranza/De la Huerta	1.0	.4	2.7	.7
1921	Obregón	.9	.5	1.6	.8
1922	Obregón	.6	.6	2.0	1.1
1923	Obregón	1.3	1.0	1.7	.9
1924	Obregón	1.2	.8	1.7	1.1
1925	Calles	2.1	1.3	1.9	1.3
1926	Calles	1.8	1.2	1.6	1.1
1927	Calles	1.9	1.3	1.8	1.2
1928	Calles	1.9	1.3	2.1	1.4
1929	Portes Gil	1.9	1.2	2.1	1.3
1930	Portes Gil/Ortiz Rubio	1.9	1.2	2.3	1.4
1931	Ortiz Rubio	2.0	1.4	2.4	1.3
1932	Ortiz Rubio	3.1	1.7	3.5	1.9
1933	Rodríguez	3.0	1.5	3.5	2.1
1934	Rodríguez	2.7	1.5	2.5	1.5
1935	Cárdenas	2.4	1.5	2.2	1.5
1936	Cárdenas	1.2	.7	1.6	1.3
1937	Cárdenas	2.3	1.3	1.4	1.1
1938	Cárdenas	1.9	1.3	1.3	1.1
1939	Cárdenas	1.9	1.3	1.2	1.1
1940	Cárdenas	1.4	.9	1.2	1.1
1941	Ávila Camacho	2.2	1.5	1.3	1.2
1942	Ávila Camacho	1.2	.8	.8	.8
1943	Ávila Camacho	.4	.3	.9	1.0
1944	Ávila Camacho	.1	.1	.8	.9
1945	Ávila Camacho	.9	.6	.6	.6
1946	Ávila Camacho	.8	.5	.9	.9

CUADRO V-5 [conclusión]

Año	Presidente ^a	Porcentaje proyectado	Pesos ^b	Porcentaje ejercido	Pesos ^b
1947	Alemán	.6	.5	.9	1.0
1948	Alemán	1.4	1.6	.5	.7
1949	Alemán	1.5	1.7	.9	1.5
1950	Alemán	1.4	1.5	1.3	1.7
1951	Alemán	1.5	1.5	1.3	2.0
1952	Alemán	1.8	2.0	1.2	2.1
1953	Ruiz Cortines	1.9	2.1	1.3	1.9
1954	Ruiz Cortines	1.9	2.2	1.3	2.4
1955	Ruiz Cortines	1.8	2.0	1.2	2.1
1956	Ruiz Cortines	1.8	2.2	1.2	2.2
1957	Ruiz Cortines	2.2	2.8	1.7	3.2
1958	Ruiz Cortines	2.5	3.2	1.6	3.3
1959	López Mateos	2.7	3.7	1.5	3.1
1960	López Mateos	2.5	3.5	1.0	2.7
1961	López Mateos	1.4	2.0	1.3	3.4
1962	López Mateos	1.2	1.8	2.0	5.0
1963	López Mateos	1.8	2.9	2.4	5.6

^a La diagonal indica que la última persona administró los fondos ejercidos.

^b En pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Véase Apéndice B.

de 1950) en 1918; más que ningún otro presidente desde el principio de la Revolución. Durante la depresión de los primeros años de la década de 1930, el porcentaje del presupuesto proyectado asignado a pensiones aumentó a cerca del 3 %, con objeto de mantener la proporción de pesos *per capita* a la cual se habían acostumbrado los burócratas jubilados a fines de la década de 1920. Y en efecto, los gastos en pesos reales *per capita* subieron a 2 pesos *per capita* durante esos difíciles años de la recesión económica. Y Cárdenas redujo las pensiones en porcentaje y *per capita*: el 1 % y un peso *per capita* fue la norma en las postrimerías del periodo de Cárdenas.

Durante la segunda Guerra Mundial a los pensionistas les fue mal, por lo menos en el papel. Ávila Camacho les recortó las asignaciones al .1 % del presupuesto en 1944, probablemente una sima para todos los tiempos. Los resultados del gasto ejercido siguieron la norma establecida por

Cárdenas, no obstante que las pensiones quedaron reducidas a 60 centavos *per capita* al año siguiente.

Alemán y Ruiz Cortines cambiaron esta pauta, porque, según las murmuraciones, los únicos amigos que al gobierno le quedaban eran los de la burocracia. Fuere o no verdad esto, los pesos *per capita* proyectados y ejecutados se aumentaron a 2 pesos *per capita* después de 1950. De todos modos, es sorprendente que estos gobiernos hayan reducido los gastos administrativos a un mínimo relativo, mientras se aumentaba la partida para pensiones.

La ideología de la revolución equilibrada ha estimulado un aumento considerable en los gastos ejercidos *per capita* para pensiones: de 3 a 5 pesos *per capita* desde 1957. Al parecer López Mateos dispuso mejorar el servicio del gobierno, pues el hecho de que las pensiones prometen ahora un aparente nivel de vida decoroso para los años de jubilación, acaso esto sirva como aliciente para que personas mejor preparadas entren al servicio del gobierno. Este argumento podrá usarse para la época que corre desde 1950. O bien, puede tomarse nota de que los niveles inferiores de la burocracia al fin están compartiendo honradamente las actividades financieras del gobierno, debido a la mayor cantidad de dinero de que dispone el Ejecutivo para gastos. En este caso, las cifras no nos revelan los motivos.

GASTOS ADMINISTRATIVOS MENORES

El resto de la actividad administrativa por lo general ha desempeñado un papel de menor importancia en el presupuesto federal. Las agencias que han tenido participación relativamente pequeña de los fondos federales, incluyen a la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría de la Nación y la Secretaría de la Presidencia (Oficina de la Presidencia hasta 1959). Los Gastos Generales, según se tratan en esta obra, están cubiertos con partidas que corresponden al Departamento de Suministros Generales (1919-1924), al Departamento de Prensa y Publicidad (1937-1939), y a la Secretaría del Patrimonio Nacional (1947 al presente). Los gastos no clasificados han sido bajos en porcentaje, como lo han sido en la legislatura y del ramo judicial.

Aunque las categorías presupuestarias del cuadro V-6 no han sido de importancia en gastos federales, por medio de ellas se pueden hacer observaciones interesantes. En efecto, el ramo legislativo siempre ha recibido una porción mayor del presupuesto que el ramo judicial, no obstante el hecho de que las cortes funcionan durante todo el año en todo el país. Esta situación nos hace ver el bajo nivel que ocupa en la vida

mexicana el ramo judicial. En el pasado éste ha servido como brazo político;¹² y a excepción de sus funciones de oficio, el ramo judicial todavía está sujeto a presión política.¹³

Los apuros de los jueces federales tratando de justificar sentencias a prisión hasta de 16 años para los líderes laborales que osaron encabezar huelgas durante los primeros años de la presidencia de López Mateos fueron ridículos. Para conjurar las amenazas al movimiento laboral controlado por el partido oficial, López Mateos recurrió al delito de "disolución social", que originalmente fue tipificado durante la segunda Guerra Mundial para encarcelar a elementos nazis. La verdadera razón por la que se encarceló a los huelguistas fue que eran comunistas. Filomeno Mata, periodista de fama y perteneciente a una familia que había encabezado protestas en contra de Porfirio Díaz, hizo la siguiente aclaración después de haber sido liberado:

Contrariamente a las prácticas porfirianas —el Gran Dictador jamás dejó sin respuesta a nadie—, usted, señor presidente, no se dignó contestarme ni siquiera para negarme la audiencia solicitada. . .

El horrendo proceso seguido contra los ferrocarrileros y miembros de los partidos políticos, que ha culminado con las sentencias más crueles e inhumanas que juez alguno haya podido pergeñar, soslayando el espíritu y la letra de la ley, violando derechos y garantías, alterando la verdad, interpretando torcidamente los hechos y circunstancias justificativas de los actos. . . todos ellos totalmente lícitos a la luz de lo dispuesto por la Carta Fundamental de la República. . .¹⁴

Yo no fui puesto en libertad por un acto de justicia. Me echaron a la calle para que muriera fuera de la cárcel, aunque fuera en la acera, porque el gobierno no quiere un muerto político sino presos políticos.¹⁵

Mata bien pudo ser comunista y es posible que hubiese amenazado ilegalmente al poder del partido oficial, pero no se le procesó de acuerdo con esos cargos, y su protesta efectiva, juntamente con las de otros, censuraba al ramo judicial mexicano por haber condenado a prisioneros políticos bajo el amparo de una ley vaga. Después de sesenta años de Revolución, el ramo judicial todavía se encuentra bajo la tutela del Ejecutivo.

¹² Gruening, *Mexico and Its Heritage*, 497-512.

¹³ Para una acusación contra el ramo judicial de López Mateos, véase Filomeno Mata, "Carta abierta a los periodistas y escritores y a la opinión pública", *Política*, sept. 1, 1963, D-E. Un reportaje neutral de cómo opera administrativamente el ramo judicial lo hace Tucker, *The Mexican Government Today*, capítulo 8.

¹⁴ Filomeno Mata, "Por la libertad de los presos políticos; carta abierta. . . al C. Presidente de la República, *Política*, enero 1, 1964, 12-13.

¹⁵ *Política*, nov. 1, 1963.

CUADRO V-6

Asignaciones administrativas menores en porcentaje

Año	Legislativo		Presidencia		Judicial		Relaciones Exteriores	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1869-1870	4.1	4.0	.3	.2	1.4	1.5	.8	.7
1900-1901	1.7	1.6	.3	.2	.9	.8	1.0	1.5
1910-1911	1.6	1.7	.3	.2	.6	.6	1.8	2.4
1911-1912	1.4	1.4	.2	.3	.6	.6	2.0	2.3
1912-1913	1.2	1.6	.2	.3	.6	.6	1.9	1.9
1913-1914	1.6	...	.2	...	.5	...	1.6	...
1914-1915	1.6	...	.3	...	.6	...	1.9	...
1917	1.5	2.3	.2	.4	.5	.6	1.2	1.0
1918	1.6	2.5	.6	.6	.8	1.1	1.9	2.2
1919	1.5	1.2	.6	1.0	.8	1.8	1.7	3.6
1920	1.8	2.9	.5	.6	1.0	1.6	2.2	3.2
1921	2.0	2.8	.5	.8	1.0	1.0	2.2	2.9
1922	1.7	2.6	.6	.8	.7	1.0	2.2	2.3
1923	2.0	3.2	.5	.6	.8	1.0	1.9	2.1
1924	2.3	2.8	.5	.9	.9	1.0	1.8	2.0
1925	2.9	3.8	.5	.6	1.1	1.0	1.9	1.7
1926	3.6	3.3	.6	.6	1.4	1.1	1.9	1.8
1927	2.9	2.5	.5	.8	1.2	1.2	1.9	1.9
1928	2.1	2.1	.5	1.4	1.2	1.1	2.3	2.0
1929	2.2	2.2	.5	.6	1.3	1.3	2.2	2.2
1930	2.2	1.9	.4	.5	2.3	1.3	2.2	2.2
1931	1.6	2.2	.7	.8	2.2	1.6	2.0	2.3
1932	1.8	2.1	.7	.8	1.3	1.3	2.2	2.1

CUADRO V-6 [continuación]

Año	Legislativo		Presidencia		Judicial		Relaciones Exteriores	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1933	2.2	2.6	.7	.7	1.3	1.2	2.0	1.9
1934	2.0	2.2	.8	.7	1.2	1.1	1.9	1.7
1935	1.8	1.9	.5	.5	1.1	1.0	1.5	1.5
1936	1.8	1.6	.5	.4	1.4	1.0	1.7	1.3
1937	1.8	1.3	.5	.3	1.2	.8	1.4	1.1
1938	1.3	1.3	.4	.4	1.0	.8	1.0	.8
1939	1.2	1.5	.3	.3	.9	.7	1.0	1.4
1940	1.2	1.7	.3	.3	.9	1.1	.9	.6
1941	1.1	2.2	.3	.3	.8	.6	.9	.8
1942	1.2	1.4	.3	.2	.9	.6	.9	.6
1943	1.0	1.1	.2	.2	.7	.4	.8	.5
1944	.8	.9	.2	.1	.5	.3	.5	.5
1945	.9	1.2	.2	.2	.6	.4	.6	.5
1946	1.0	1.3	.1	.3	.6	.4	.6	.6
1947	.8	1.0	.1	.6	.4	.4	1.5	1.0
1948	.6	.9	.1	.6	.3	.3	1.1	.9
1949	.7	.7	.1	.5	.3	.2	1.3	.9
1950	.7	.9	.1	.1	.4	.3	1.5	1.1
1951	.6	.8	.2	.1	.5	.3	1.5	.9
1952	.5	.5	.1	.1	.5	.3	1.3	.8
1953	.6	.6	.1	.3	.5	.4	1.3	.9
1954	.6	.4	.1	.2	.5	.3	1.2	.9
1955	.5	.4	.1	.2	.5	.3	1.4	.9
1956	.5	.4	.1	.2	.5	.3	1.3	.9

CUADRO V-6 [continuación]

Año	Legislativo		Presidencia		Judicial		Relaciones Exteriores	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1957	.4	.5	.1	.2	.4	.3	1.2	.8
1958	.4	.5	.1	.2	.4	.3	1.1	.8
1959	.4	.4	.1	.5	.4	.3	1.1	.8
1960	.5	.3	.2	.9	.5	.2	1.1	.6
1961	.5	.3	.2	.4	.4	.2	1.1	.6
1962	.5	.4	.2	.6	.5	.3	1.1	.8
1963	.5	.4	.2	.8	.4	.3	1.1	.8

	Gobernación		Procuraduría General		Administración General		Erogaciones Adicionales	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1869-1870	5.6	5.4	1.4	1.6	--	34.7	--	--
1900-1901	7.1	7.0	1.2	1.2	--	--	--	--
1910-1911	10.7	9.8	1.6	2.1	--	--	--	--
1911-1912	12.3	12.5	1.6	1.7	--	--	--	--
1912-1913	11.2	11.3	1.7	1.7	--	--	--	--
1913-1914	12.1	...	1.4	...	--	--	--	--
1914-1915	8.6	...	1.4	...	--	--	--	--
1917	2.2	1.2	.2	.2	--	--	--	--
1918	.7	.8	.3	.4	--	.2	--	--
1919	.7	2.3	.3	.5	.6	.1	--	--
1920	.9	1.9	.5	.6	.5	.4	--	--
1921	.8	1.2	.5	.5	.2	.1	--	--
1922	2.1	1.8	.4	.5	.1	.1	--	--

CUADRO V-6 [continuación]

Año	Gobernación		Procuraduría General		Administración General		Erogaciones Adicionales	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1923	2.4	1.8	.3	.5	.1	.1	--	--
1924	1.8	1.7	.3	.4	.1	.1	--	--
1925	1.2	1.2	.3	.3	--	--	--	--
1926	1.2	1.1	.3	.3	--	--	--	--
1927	1.1	1.0	.4	.4	--	--	--	--
1928	1.1	1.0	.4	.2	--	--	--	--
1929	.9	.8	.4	.4	--	--	--	--
1930	1.1	1.0	.5	.5	--	--	--	--
1931	.9	1.1	.5	.6	--	--	--	--
1932	1.0	1.2	.6	.5	--	--	--	--
1933	1.1	1.0	.6	.5	--	--	--	--
1934	1.2	1.0	.5	.5	--	--	--	--
1935	1.0	1.1	.4	.4	--	--	--	--
1936	1.4	1.1	.5	.3	--	--	--	--
1937	1.2	.9	.4	.3	--	.5	--	--
1938	1.7	1.0	.3	.3	.6	.7	--	--
1939	1.3	1.2	.3	.2	.4	.5	--	--
1940	1.3	1.0	.3	.2	--	--	--	--
1941	1.6	1.4	.3	.2	--	--	--	--
1942	1.7	1.9	.3	.2	--	--	--	--
1943	1.3	1.1	.3	.2	--	--	--	--
1944	1.1	.9	.2	.1	--	--	--	--
1945	1.2	.8	.2	.2	--	--	--	--
1946	1.1	.6	.2	.2	--	--	--	--

CUADRO V-6 [conclusión]

	Gobernación		Procuraduría General		Administración General		Erogaciones Adicionales	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1947	.7	.5	.2	.1	.3	.3	.1	1.0
1948	.6	.5	.2	.1	.3	.3	.2	.9
1949	.6	.5	.2	.1	.3	.2	.1	.3
1950	.6	.6	.2	.1	.2	.2	.1	1.8
1951	.6	.6	.2	.1	.2	.2	--	1.7
1952	.7	.6	.1	.1	.2	.2	.1	4.5
1953	.6	.5	.2	.1	.2	.2	.2	.5
1954	.7	.5	.1	.1	.2	.2	.2	1.2
1955	.7	.5	.2	.1	.2	.3	.2	1.9
1956	.6	.4	.2	.1	.2	.4	.1	2.0
1957	.6	.5	.2	.1	.1	.2	.2	1.8
1958	.6	.4	.1	.1	.2	.2	.2	3.0
1959	.4	.3	.2	.1	.3	.7	.7	2.1
1960	.6	.3	.2	.1	.6	.9	.2	2.2
1961	.6	.3	.2	.1	.7	.2	1.1	2.0
1962	.5	.4	.2	.1	.8	.9	2.1	2.4
1963	.6	.4	.2	.1	1.1	1.0	1.7	2.9

FUENTE: Véase Apéndice B.

Las cantidades comparativas en pesos ejercidos *per capita* recibidas por la Presidencia, el ramo judicial y el Banco legislativo en años clave son reveladoras. Durante la presidencia de Madero, en 1911-1912, el ramo legislativo recibió 50 centavos *per capita*, el ramo judicial recibió 20 centavos, y a la Presidencia se le asignó 10 centavos. En 1931 las asignaciones comparativas de fondos fueron respectivamente, 1.20, 90 y 40 centavos *per capita*. En 1940 las cifras fueron, 1.50, 1.00 y 30 centavos. Alemán no redujo en realidad al ramo legislativo para 1949 (el cual recibió 1.20 pesos *per capita*), pero al ramo judicial se le redujo a 30 centavos, habiendo aumentado la Presidencia a 80 centavos. Durante López Mateos, en 1963, los totales fueron 90, 70 centavos y 1.90 pesos *per capita*. La Presidencia recibió 2.50 pesos *per capita* en 1960 como parte de las extendidas atribuciones del gobierno central en la planeación y coordinación de los gastos públicos directos e indirectos.¹⁶ Además de resmas de propaganda, el gobierno publicó algunos estudios estadísticos de valor.¹⁷

Aunque la ideología de las diferentes fases de la Revolución ha asignado cantidades diferentes a las categorías administrativas del presupuesto, la Administración total ha recibido un aumento en pesos *per capita*, especialmente desde la década de 1950. Aun aquellas categorías que reciben un bajo porcentaje del presupuesto pueden considerarse relativamente prósperas comparadas con años anteriores. Por ejemplo, la oficina del Procurador General recibió 2.30 pesos *per capita* en 1953, casi tanto como el tan anunciado crédito agrícola de 1938 durante la administración de Cárdenas. Pero volvamos a los desembolsos en pro de la economía para poder compararlos con los gastos administrativos.

¹⁶ Para una discusión del papel que desempeña la Secretaría de la Presidencia en la planificación del Estado, véase Miguel Wionczek, "Planeación formal incompleta: el caso de México", en Everett E. Hagen (ed.), *Planeación del Desarrollo Económico*, tr. de F. Rosenzweig (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1964), 189-229.

¹⁷ Véase, por ejemplo, *50 Años en Cifras*, y México, Secretaría de la Presidencia, *México inversión pública federal, 1925-1963*.

VI. GASTOS EN LA ECONOMÍA

Los GASTOS que aquí tratamos representan todos los fondos federales, incluyendo inversiones de capital asignadas a las agencias o a las categorías presupuestarias que tienen que ver directamente con la vida económica de la nación. Por ejemplo, los fondos que se gastan para el mantenimiento de precios podrán clasificarse como gasto social y como gasto económico; pero, dado que fomentan primordialmente la estabilidad económica, se les clasifica como gastos económicos por lo que atañe a esta obra. Aquí lo importante es la coherencia.

La política presupuestaria económica, año por año, de la Revolución se presenta en el cuadro VI-1. El surgimiento del estado activo se podrá ver de manera clarísima por el aumento de los gastos económicos reales en el año 1936. Aunque las asignaciones económicas habían aumentado al 32.5 % en 1925, cuando Calles fundó el Banco de México, lo que constituyó un aumento considerable del 18.4 % que tenía en 1924, esta proporción no se mantuvo. Ortiz Rubio se le aproximó en 1930 y 1932, pero para el año 1934 había bajado a 23.2, poco antes de que Cárdenas se hiciera cargo del presupuesto para 1935. Cárdenas hizo un desembolso del 31.6 % del presupuesto en pro de la economía en 1935, y al año siguiente llegó a gastar 42.6 %. Cárdenas había planeado gastar solamente el 30.6 % en la economía para 1936, y los gastos proyectados coincidieron con los ejecutados en porcentaje solamente durante un año, en 1938. Todos los presidentes desde Cárdenas hasta Ruiz Cortines consistentemente disminuyeron su interés inicial en el desarrollo económico. Es posible que hayan proyectado esos fondos del presupuesto para cubrir todos los aspectos del gobierno, encauzando la mayor parte de los nuevos ingresos hacia los gastos económicos. López Mateos invirtió esta tendencia: gastó menos de lo proyectado en 1961 y 1962.

En 1936 Cárdenas hizo gastos ejercidos de 35.6 pesos *per capita* en pro de la economía. Esto es el triple de lo que se gastó en 1924, doce años antes. Y doce años después esta cifra casi se duplicó, al llegar a 66.5 pesos *per capita* en 1948, en la época de Alemán. Al año siguiente Alemán aumentó este gasto a 94.9 pesos hasta entonces. Ninguno de los presidentes, antes o después de Ruiz Cortines en 1958, había planeado jamás gastar más de 60 pesos *per capita*.

Los porcentajes más altos en gastos ejercidos dedicados a la vida económica se efectuaron durante la presidencia de Ruiz Cortines y la de Alemán: 57.9 en 1954 y 56.9 en 1952. López Mateos recortó estas cifras, volviendo a 31.8 para 1961 y después sólo aumentó el énfasis económico

CUADRO VI-1

Gastos económicos: Participación en porcentaje y pesos per capita desde 1900

<i>Año</i>	<i>Presidente ^a</i>	<i>Porcentaje proyectado</i>	<i>Pesos ^b</i>	<i>Porcentaje ejercido</i>	<i>Pesos ^b</i>
1869-1870	Juárez	19.1	...	5.0	...
1900-1901	Díaz	14.3	4.2	15.3	4.5
1910-1911	Díaz	19.1	6.6	16.7	5.7
1911-1912	Madero	19.1	6.9	17.6	5.9
1912-1913	Madero/Huerta	15.8	6.1	15.2	5.9
1913-1914	Huerta	13.7	...	...	...
1914-1915	Huerta	17.0	...	...	...
1917	Carranza	12.8	...	12.7	...
1918	Carranza	16.6	5.1	17.4	3.1
1919	Carranza	15.7	6.5	18.8	2.3
1920	Carranza/De la Huerta	15.1	6.3	17.2	4.4
1921	Obregón	14.5	7.7	16.9	8.1
1922	Obregón	25.9	24.7	18.0	10.2
1923	Obregón	20.1	16.0	18.3	9.8
1924	Obregón	14.3	10.0	18.4	11.9
1925	Calles	14.4	9.2	32.5	21.5
1926	Calles	20.0	13.4	21.5	15.4
1927	Calles	25.1	17.7	22.2	15.3
1928	Calles	26.3	17.3	23.1	15.1
1929	Portes Gil	24.8	15.9	23.2	14.3
1930	Portes Gil/Ortiz Rubio	26.6	16.9	29.3	17.6
1931	Ortiz Rubio	27.1	19.4	26.7	14.5
1932	Ortiz Rubio	30.3	16.7	28.4	15.6
1933	Rodríguez	21.1	10.9	20.3	12.0
1934	Rodríguez	22.8	12.6	23.2	14.0
1935	Cárdenas	28.9	17.7	31.6	21.1
1936	Cárdenas	30.6	18.0	42.6	35.6
1937	Cárdenas	26.9	15.3	41.9	34.2
1938	Cárdenas	37.1	24.9	37.0	29.9
1939	Cárdenas	31.8	21.7	38.2	34.1
1940	Cárdenas	27.8	18.7	34.1	31.0
1941	Ávila Camacho	23.9	16.2	37.0	34.8
1942	Ávila Camacho	22.8	15.4	29.4	30.0
1943	Ávila Camacho	29.2	20.5	39.0	41.7
1944	Ávila Camacho	32.2	26.9	43.2	47.6
1945	Ávila Camacho	38.6	26.0	41.4	43.7

CUADRO VI-1 [conclusión]

Año	Presidente ^a	Porcentaje proyectado	Pesos ^b	Porcentaje ejercido	Pesos ^b
1946	Ávila Camacho	37.7	25.3	45.4	44.9
1947	Alemán	40.6	36.0	45.8	52.3
1948	Alemán	43.0	48.2	49.5	66.9
1949	Alemán	36.9	42.1	56.7	94.9
1950	Alemán	38.2	40.7	49.2	66.1
1951	Alemán	37.4	37.6	53.3	80.7
1952	Alemán	39.2	43.2	56.9	101.3
1953	Ruiz Cortines	37.9	41.3	54.0	77.7
1954	Ruiz Cortines	43.1	49.1	57.9	108.2
1955	Ruiz Cortines	44.2	49.8	50.5	89.0
1956	Ruiz Cortines	46.6	56.6	52.4	97.6
1957	Ruiz Cortines	45.6	57.2	50.5	94.6
1958	Ruiz Cortines	45.4	58.6	51.0	104.1
1959	López Mateos	40.9	56.4	44.8	93.2
1960	López Mateos	40.1	55.5	42.1	114.4
1961	López Mateos	39.2	56.0	31.8	83.8
1962	López Mateos	36.8	56.0	35.1	87.8
1963	López Mateos	37.2	59.2	41.3	96.6

^a La diagonal indica que la última persona administró los fondos ejercidos.

^b En pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Véase Apéndice B.

a 41.3. En cuanto a la intervención del Estado en asuntos económicos del país, México ha logrado mucho desde los días de Juárez, cuando apenas se gastó el 5 % en esta categoría. Después de 1947 aun los gastos en proyecto, que nunca han oscilado en porcentaje como las cifras ejecutadas, por lo general han sido más del doble de lo que Juárez y Díaz planearon gastar. Los componentes de estos totales nos ofrecen revelaciones fascinantes.

AGRICULTURA Y RIEGO

Como México tuvo una economía predominantemente agraria durante los primeros 60 años de este siglo, los gastos en pro de agricultura y riego han sido vitales para el desarrollo nacional. La obra de riego patrocinada por el gobierno federal se inició en 1926, y la Comisión Nacional de Irrigación fue elevada al rango de Secretaría de Recursos Hi-

CUADRO VI-2

Agricultura y riego

<i>Año</i>	<i>Presidente ^a</i>	<i>Porcentaje proyec- tado</i>	<i>Pesos ^b</i>	<i>Porcentaje ejercido</i>	<i>Pesos ^b</i>
1869-1870	Juárez	.7	...	1.7	...
1900-1901	Díaz	1.6	.5	1.9	5.6
1910-1911	Díaz	3.8	1.3	3.3	1.1
1911-1912	Madero	3.9	1.4	3.5	1.1
1912-1913	Madero/Huerta	3.7	1.4	3.2	1.1
1913-1914	Huerta	3.1	...	...	...
1914-1915	Huerta	1.7	...	...	...
1917	Carranza	2.2	...	2.2	...
1918	Carranza	3.7	1.1	2.4	1.1
1919	Carranza	3.0	1.2	2.9	3.5
1920	Carranza/De la Huerta	2.4	1.0	3.0	.8
1921	Obregón	2.1	1.1	4.1	2.0
1922	Obregón	10.1	9.6	4.5	2.6
1923	Obregón	6.1	4.9	5.0	2.7
1924	Obregón	3.6	2.5	5.4	3.5
1925	Calles	3.5	2.2	4.3	2.9
1926	Calles	5.0	3.3	8.6	6.1
1927	Calles	10.8	7.6	9.0	6.2
1928	Calles	10.8	7.1	10.8	7.0
1929	Portes Gil	8.1	5.2	7.3	4.5
1930	Portes Gil/Ortiz Rubio	7.7	4.9	8.5	5.1
1931	Ortiz Rubio	7.1	5.1	6.7	3.6
1932	Ortiz Rubio	7.5	4.1	7.0	3.8
1933	Rodríguez	6.1	3.1	5.7	3.4
1934	Rodríguez	6.1	3.4	5.5	3.3
1935	Cárdenas	5.8	3.5	4.7	3.1
1936	Cárdenas	6.0	3.5	7.4	6.2
1937	Cárdenas	5.5	3.1	8.4	6.9
1938	Cárdenas	9.8	6.6	7.8	6.3
1939	Cárdenas	9.1	6.2	8.3	7.4
1940	Cárdenas	7.2	4.9	6.6	6.0
1941	Ávila Camacho	4.7	3.2	3.3	3.1
1942	Ávila Camacho	3.7	2.5	2.2	2.2
1943	Ávila Camacho	13.4	9.4	8.4	9.0
1944	Ávila Camacho	9.7	8.1	8.1	8.9
1945	Ávila Camacho	17.3	11.2	10.1	10.7
1946	Ávila Camacho	18.5	12.4	11.7	11.6

CUADRO VI-2 [conclusión]

Año	Presidente ^a	Porcentaje proyectado	Pesos ^b	Porcentaje ejercido	Pesos ^b
1947	Alemán	15.2	13.4	12.5	14.3
1948	Alemán	11.6	13.0	9.7	13.1
1949	Alemán	10.9	12.7	7.6	13.0
1950	Alemán	10.3	10.8	8.5	11.4
1951	Alemán	11.4	11.5	8.1	12.3
1952	Alemán	11.3	12.4	10.3	18.3
1953	Ruiz Cortines	10.9	11.8	11.1	15.9
1954	Ruiz Cortines	12.2	13.9	10.1	18.8
1955	Ruiz Cortines	9.5	10.7	8.7	15.3
1956	Ruiz Cortines	13.4	16.2	7.5	13.9
1957	Ruiz Cortines	12.4	15.5	7.3	13.7
1958	Ruiz Cortines	10.7	13.8	6.7	13.7
1959	López Mateos	9.9	13.7	6.3	13.2
1960	López Mateos	8.6	11.9	4.8	13.0
1961	López Mateos	8.9	12.7	4.8	12.6
1962	López Mateos	7.7	11.7	6.7	16.7
1963	López Mateos	7.7	12.2	8.0	18.7

^a La diagonal indica que la última persona administró los fondos ejercidos.

^b En pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Véase Apéndice B.

dráulicos durante la presidencia de Alemán en 1947. Antes de esa fecha los gastos para el riego estaban incluidos en los de la Secretaría de Agricultura, y por lo tanto las asignaciones totales para estas dos entidades relacionadas se han combinado en el cuadro VI-2. Los fondos para el agua potable y para el alcantarillado han sido restados de los gastos de la Secretaría de Recursos Hidráulicos porque constituyen un gasto que corresponde al ramo social.

El gran cambio en la política del gobierno mexicano no corresponde ni al periodo de Alemán ni al de Cárdenas como a menudo se ha creído. El hincapié presupuestario en agricultura y riego se hizo durante la última parte del periodo de Calles. En 1927 y 1928 Calles tuvo en proyecto 10.8 % del presupuesto para esta clase de desarrollo económico. Tales proyectos eran mucho más altos de lo que anteriormente se había planeado para el campo, a excepción del 10.1 % que Obregón tuvo planeado gastar en 1922. Las duras realidades de la política mexicana du-

rante la primera parte de la década de 1920 impidieron que Obregón llevase a cabo esta clase de desarrollo, pero para los últimos años de esa década a Calles le fue dable poner en ejecución sus propios planes en pro del crecimiento económico. La rebelión de 1927 obligó a Calles a hacer un recorte de 1.8 % de lo que tenía proyectado gastar, pero para 1928, ya sin obstáculos que se lo impidiesen, gastó los fondos que tenía en proyecto. Calles duplicó el porcentaje que gastara Obregón, y triplicó el de Madero en agricultura y riego. Calles hizo hincapié en el desarrollo de las tierras más que en su distribución, estableciendo una norma que se sigue hasta el presente, contraria a la que han seguido los presidentes que han favorecido la distribución de tierras, quienes generalmente han atribuido menos importancia a los fondos dedicados al mejoramiento de la agricultura y del riego.

El periodo de dificultades políticas de 1928 a 1934 siguió, de manera general, las características arriba expuestas. Portes Gil entregó tierras a un ritmo acelerado, como veremos en la Segunda Parte, y por lo tanto redujo el porcentaje de los fondos federales asignados a la agricultura y el riego. Durante la depresión, Ortiz Rubio no distribuyó muchas tierras, pero en cambio hizo gastos ejecutados del 8.5 % del presupuesto para el desarrollo agrícola. La excepción la constituyó el presidente interino Rodríguez, quien se encontraba demasiado atareado en la formulación de un nuevo código agrario y en los preparativos para las elecciones, para dedicarse al riego agrícola o a la distribución de mucha tierra. Y además, Rodríguez no era muy partidario de que el Estado interviniese en gran escala en los asuntos económicos del país, a pesar de lo prometido en sus discursos. Estaba dispuesto a favorecer los gastos sociales, pero fue principalmente un presidente de tendencia administrativa.

Al principio de su periodo presidencial, Cárdenas no dio mucho apoyo a la Secretaría de Agricultura y a su Comisión de Irrigación Nacional, pero, de 1937 a 1939 asignó casi el 8 % del presupuesto en gastos ejercidos en favor de esas agencias, o sea cerca del 2 % menos de lo proyectado en 1938. El interés de Cárdenas en esas dependencias se desvaneció durante el último año de su periodo presidencial, preparando con esa actitud la disminución que hizo Ávila Camacho, cuando los porcentajes reales bajaron al 3.3 y al 2.2 %.

Cuando el sueño de la distribución de tierras empezó a desvanecerse ante las perspectivas del desarrollo económico, Ávila Camacho aumentó los gastos ejercidos en pro del riego a 8 % en 1943 y 1944. Los gastos proyectados aumentaron en 1945-1946, habiendo llegado al punto más

alto en la historia de México, el 18.5 %, aunque los gastos ejercidos llegaron solamente a cerca del 11 % en esos años.

Miguel Alemán abandonó su interés por la reforma agraria para aumentar los gastos ejecutados en pro de la agricultura y riego al 12.5 % durante el primer año de su periodo presidencial, manteniendo una proporción de 8 a 11 % durante la mayor parte de su gobierno. Y su protegido, Adolfo Ruiz Cortines, mantuvo esta proporción hasta 1955 cuando el énfasis puesto en la agricultura y el riego bajó de nuevo. Para 1961 los gastos reales bajaron a 4.8 %.

Aunque Calles inició importantes programas de riego, dándole ímpetu a la agricultura, la magnitud de los ingresos federales determinó que gastara solamente 7 pesos *per capita*. Esta cifra no fue sobrepasada hasta 1939, y después de 1943 la Secretaría de Agricultura recibió una participación tan alta de sus fondos exclusivamente para el riego, que en 1947 se tuvo que crear una nueva secretaría. En 1947 se gastaron cerca de 11.4 pesos reales en riego y 2.9 pesos en agricultura. Desde 1926 los trabajos de riego han recibido el énfasis anual presentado en el cuadro VI-3. Estas cifras han sido tomadas del cuadro VI-2.

La Secretaría de Recursos Hidráulicos en efecto ha recibido mucho más fondos que la Secretaría de Agricultura desde 1947 (las cifras para la última podrán obtenerse restando las cifras presentadas en el cuadro VI-3 de las del cuadro VI-2). Ésta ha sido la norma desde 1934, porque al parecer todos los gobiernos han estado dispuestos a gastar solamente una porción pequeña del presupuesto en investigaciones agrícolas y en la diseminación de ideas y técnicas por todo el país. Y no obstante que se ha hablado tanto sobre la educación agrícola, pocos son los centros que se han establecido y equipado adecuadamente.

Los fondos ejercidos para el riego fueron aumentados grandemente de 1953 a 1955, y durante 1962 y 1963. En general, la Secretaría de Recursos Hidráulicos ha recibido casi todos los fondos asignados en el presupuesto proyectado, excepto en 1956 y 1957. Los enormes ejercicios de fondos federales para riego han dado motivo a quejas de que los contratos públicos han sido costosos e ineficientes, especialmente durante la administración de Alemán. Sin embargo, recientemente un escritor atacó la política de riego de López Mateos, haciendo ver que una hectárea nueva de tierra regada durante la administración de Ruiz Cortines costaba solamente 3 797.75 pesos, mientras que durante el periodo de seis años de 1958 a 1964¹ costaba 27 693.46 pesos. Aun tomando

¹ Héctor Hugo del Cueto, *Informe Semanal de los Negocios*, agosto 12, 1964, citado por Valentín Campa, "La política fiscal de López Mateos", *Política*, noviembre 19, 1964.

CUADRO VI-3. Gastos para riego, 1926-1963 (incluidos en el cuadro VI-2)

A. Fondos gastados por el Comité Nacional de Irrigación, 1926-1946				
Año	Porcentaje proyectado	Pesos ^a	Porcentaje ejercido	Pesos ^a
1926	3.3	2.2	1.6	1.1
1927	6.3	4.4	4.6	3.2
1928	6.9	4.5	6.9	4.5
1929	4.1	2.6	3.5	2.2
1930	3.7	2.3	4.4	2.6
1931	3.8	2.7	2.3	1.2
1932	3.4	1.9	3.1	1.7
1933	2.6	1.3	2.5	1.5
1934 ^c	3.5	1.9	3.0	1.8
1935	3.0	1.8	2.8	1.9
1936	3.0	1.8	4.9	4.1
1937	2.8	1.6	6.2	5.1
1938	7.2	4.8	5.1	4.1
1939 ^d	6.1	4.2	5.6	5.0
1940	4.5	3.0	4.5 ^b	4.1 ^b
1941	1.7	1.2	1.0 ^b	.9 ^b
1942	... ^e	... ^e	... ^e	... ^e
1943	9.9	7.0	6.3	6.7
1944	7.3	6.1	6.1 ^b	6.7 ^b
1945	14.4	9.7	7.9 ^b	8.3 ^b
1946	15.8	10.6	9.7 ^b	9.6 ^b

^a En pesos de 1950 *per capita*.

^b Los gastos ejercidos pueden no ser exactos debido a que el presupuesto en proyecto no ofrece una clave exacta para hacer los cambios en las cuentas ejercidas.

^c Tamayo (véase fuente abajo) cita cifras dadas por Emilio Alanís, quien no especifica la fuente.

^d Las cifras no incluyen obras en el Valle de México.

^e Cifras no incluidas en *Presupuesto* y no aclaradas en *Cuenta Pública*.

FUENTES: Jorge L. Tamayo, "Inversiones gubernamentales en regadío", *Revista de Economía* 9:1 (1946) 37-41, da datos de la *Cuenta Pública* para 1926-1940 y 1943; Apéndice B es la fuente para 1940-1946. Cfr. Adolfo Orive Alba, *La política de irrigación en México* (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1960), especialmente capítulo XVI y p. 161.

CUADRO VI-3 [conclusión]

B. Fondos gastados por la Secretaría de Recursos Hidráulicos, 1947-1963

<i>Año</i>	<i>Porcentaje proyectado</i>	<i>Pesos ^a</i>	<i>Porcentaje ejercido</i>	<i>Pesos ^a</i>
1947	12.9	11.4	10.0	11.4
1948	9.8	10.9	8.2	11.1
1949	9.2	10.7	6.5	11.1
1950	8.7	9.4	7.3	9.8
1951	9.9	9.9	6.9	10.5
1952	9.8	10.8	9.2	9.6
1953	9.4	10.2	9.8	14.1
1954	10.1	11.5	8.8	16.4
1955	7.5	8.5	7.2	12.7
1956	11.3	13.7	6.1	11.3
1957	10.1	12.7	5.7	10.7
1958	8.1	10.4	5.2	10.6
1959	7.4	10.2	4.5	9.4
1960	6.4	8.8	3.6	9.8
1961	6.6	9.5	3.6	9.3
1962	5.5	8.4	5.5	13.7
1963	5.7	9.1	6.7	15.7

^a En pesos de 1950 *per capita*.

FUENTE: Véase cuadro VI-2.

en cuenta los efectos de la inflación así como los de las regiones geográficas, esta diferencia es muy grande, si las cifras son correctas.

El riego, la agricultura y la modernización de las regiones rurales, todos son aspectos de la política federal que se han unificado en proyectos regionales de desarrollo. Por ejemplo, la Comisión del Río Balsas que se inició bajo la dirección de Lázaro Cárdenas, abarca ocho estados de la parte occidental y sudoccidental de México. Cárdenas estaba empeñado en suministrar electricidad, educación, transportes, y un desarrollo general a la región, después del éxito que tuvo en el desarrollo del río Tepalcatepec, afluente del Balsas, durante una década.²

² Los programas de riego se explican en la obra de Adolfo Orive Alba, "Las obras de irrigación en México" en *México Cincuenta Años de Revolución, I. La Economía*, 337-383, y Cline, *Mexico; Revolution to Evolution, 1940-1960*, capítulo 7.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA

De tiempo atrás Cárdenas estuvo activo en la contribución al desarrollo de la economía de México. En 1935, estableció el crédito agrícola dentro del presupuesto de México para proveer al campesino los medios para mejorar sus cosechas y poder llevarlas al mercado sin perder su ganancia a manos del especulador. El crédito agrícola significa fondos para comprar semillas, herramientas, equipo y transporte, lo que estimula el cambio en un país que ha estado orientado por las tradiciones agrícolas de subsistencia. Esto significaba, una de dos: o la hacienda producía para los mercados cercanos, con un gran desperdicio de tierras productoras, o bien producía para sí misma, sobre una base de subsistencia. El campesino pobre, desde luego, por lo general no ha podido hacer más que alimentarse a sí mismo y cosechar productos en cantidades pequeñas para cambiarlos por los artículos que necesita. Cárdenas trató de romper el sistema anticuado al hacer distribución de tierras, y se dio cuenta de que sin el crédito agrícola, el campesino que recibía la tierra no podría trabajarla. A Cárdenas se le ha criticado por no haber puesto suficientes fondos disponibles para dar crédito a las regiones rurales, pero hay que tomar en cuenta que con los presupuestos tan limitados con que contaba de 1934 a 1940, en comparación con los de las siguientes décadas, lo que hizo fue un milagro. Sin embargo, con todo lo que se ha dicho sobre las necesidades del crédito agrícola, fue Cárdenas quien lo estableció y mantuvo como norma hasta la llegada de López Mateos a la escena política.

Antes de Cárdenas, poco se hizo para dar crédito al agricultor. En 1926 fundó Calles el Banco Nacional de Crédito Agrícola para facilitar créditos al ejidatario y al pequeño propietario. Este banco fue organizado con objeto de vender sus acciones de capital a los gobiernos federal, de estado, y locales, a bancos privados y a individuos en busca de oportunidades de inversión. Y como este banco extendía préstamos a campesinos que tenían poco o nada con que respaldar los préstamos, y como el ejidatario no puede hipotecar terrenos comunales inalienables, los inversionistas prefirieron extender sus propios préstamos que les rendían réditos más altos con menores riesgos. Así que le tocó al gobierno federal tener que proveer casi todo el capital para ese banco. No nos ha sido posible identificar estas inversiones en las cuentas del presupuesto, pero un funcionario relacionado con el programa ha escrito que entre 1926 y 1928 el gobierno invirtió en acciones un promedio de 2 % del presupuesto ejercido por año.³ Un ex secretario de Hacienda hizo

³ Manuel Gómez Morín, *El crédito agrícola en México* (Madrid: Espasa-Calpe, 1928), 169.

ver que la mayor parte de las compras de acciones por el gobierno se hicieron durante el primer año.⁴ Es significativo observar que el gobierno no siguió con ese promedio, y como en el presupuesto no se hizo ninguna provisión permanente para el crédito agrícola, éste pasó a la historia junto con el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

La fase siguiente del crédito agrícola tuvo lugar durante el periodo de Ortiz Rubio. En época en que los créditos escaseaban y la moneda se devaluaba en México durante la depresión en los años de 1931 y 1932, Ortiz Rubio autorizó el 2 % de su presupuesto para la reorganización del Banco Nacional de Crédito Agrícola. Las asignaciones ejercidas fueron del 0.1 % del presupuesto para 1931, y del 4.1 % para el año siguiente. Tanto la crisis política como la actitud indolente del presidente interino Rodríguez en lo que no fuera hacer planes, contribuyeron a poner fin a los créditos en 1933 y 1934. Las medidas legales adoptadas para la reorganización del crédito agrícola en 1934 no tuvieron resultados prácticos para ese año. Un contemporáneo, partidario del México agrario, protestó diciendo que la razón por la que el gobierno no le había extendido ayuda ni al pequeño propietario ni al ejidatario en esos años era que el gobierno no quería comprometerse a prestar ayuda al campesino pobre porque representaba un mal riesgo. Eyster Simpson describió el verdadero problema de México:

El problema del crédito ejidatario en México no es que sea primordialmente un asunto legal, una organización institucional verdadera, o aun, como se ha dicho, un asunto de dinero: el problema lo constituye el mismo ejidatario. A menos que el gobierno esté dispuesto a reconocer este hecho y a respaldar este reconocimiento con un deseo de dedicar, como parte legítima del sistema bancario, el tiempo, el dinero y el personal que sea necesario para emprender la difícil tarea de modificar las actitudes psicológicas de tiempos inmemoriales, todos los esfuerzos por organizar al ejidatario serán en vano. Y en suma, el problema del crédito al ejido, en sus aspectos más fundamentales, no es un problema bancario; es un problema educativo. El progreso que se obtenga en un número de años hacia su solución no deberá medirse por utilidad y ganancias pecuniarias, sino por los cambios de actitudes y de valores, por el aumento de la iniciativa, de la responsabilidad y del espíritu de cooperación.⁵

⁴ Alberto J. Pani, *La política hacendaria y la Revolución*, (México, D. F.: Editorial Cultura, 1926), 89.

⁵ Simpson, *The Ejido*, 410-411. Véanse capítulos 22 y 23 para detalles en estudios de casos del problema de la organización ejidataria complicados por las consideraciones políticas y la ineficiencia burocrática. Este libro abarca la última parte de la década de 1920 y la parte de la década de 1930 anterior a Cárdenas.

CUADRO VI-4. *Apoyo federal al crédito agrícola*

Año	Porcentaje proyectado	Cantidad ^a	Pesos ^b	Porcentaje ejercido	Cantidad ^a	Pesos ^b
1931	2.0	6 000	1.4	.1	200	.1
1932	1.9	4 000	1.1	4.1	8 594	2.3
1933	—	—	—	—	—	—
1934	—	—	—	—	—	—
1935	7.3	20 000	4.5	7.2	21 750	4.8
1936	7.1	20 000	4.2	9.5	38 550	7.9
1937	6.0	20 000	3.4	3.3	15 627	2.7
1938	4.8	20 000	3.2	3.6	18 000	2.9
1939	4.9	22 000	3.3	3.8	22 000	3.4
1940	4.7	21 000	3.2	3.4	20 600	3.1
1941	4.5	22 000	3.1	4.3	29 458	4.0
1942	4.5	25 000	3.0	2.9	24 250	3.0
1943	3.4	23 940	2.4	2.3	24 940	2.5
1944	2.2	23 940	1.8	1.6	23 940	1.8
1945	2.4	23 940	1.6	1.5	23 940	1.6
1946	2.1	25 000	1.4	1.4	25 000	1.4
1947	1.8	30 000	1.6	1.4	30 000	1.6
1948	1.3	30 000	1.5	.2	5 944	.3
1949	1.2	30 000	1.4	.9	33 937	1.5
1950	1.1	30 000	1.2	.8	29 168	1.1
1951	1.0	30 000	1.0	.6	30 000	.9
1952	.8	30 000	.9	.5	29 899	.9
1953	.7	30 000	.8	1.3	71 337	1.9
1954	.6	30 000	.7	.4	29 554	.7
1955	.5	30 000	.6	.9	80 000	1.6
1956	.8	50 000	1.0	.8	80 000	1.5
1957	.7	50 000	.9	.7	80 000	1.3
1958	.6	50 000	.8	.6	80 000	1.2
1959	.8	78 099	1.1	.6	80 000	1.2
1960	.8	77 437	1.1	.4	80 000	1.1
1961	1.2	135 000	1.7	.7	135 000	1.8
1962	.6	80 000	.9	2.1	428 395	5.2
1963	.6	80 000	1.0	2.2	447 315	5.1

^a Cantidad total en miles de pesos corrientes.

^b En pesos de 1950 *per capita*.

FUENTE: Esta tabla se basa en las asignaciones federales para el Banco Nacional de Crédito Ejidal y para el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero. Esto no refleja necesariamente la cantidad que estos bancos dan en préstamos cada año porque los bancos tienen haberes privados, así como de los gobiernos estatales y locales. Véase también Apéndice B.

El general Lázaro Cárdenas llegó a la presidencia con la determinación de respaldar al ejidatario, así como al pequeño propietario, con crédito y con paciencia. En 1935 Cárdenas asignó y gastó el 7.3 % de su presupuesto en crédito agrícola, y los porcentajes en gastos ejercidos subieron al 9.5 % el año siguiente. Aunque no logró mantener este alto porcentaje, sí logró establecer una norma que variaba entre el 3 y el 4 % de los gastos ejercidos para esta categoría de los asuntos nacionales. Las cifras del 4.7 al 4.9 % que puso en proyecto después de 1938 se convirtieron en estándar para la planeación presupuestaria hasta 1942.

El cuadro VI-4 muestra cómo fueron afectadas las normas establecidas por Cárdenas por el aumento de población y la inflación monetaria. Los porcentajes ejercidos del presupuesto gastados en pro del crédito agrícola no bajaron hasta los años de la guerra de 1942-1943, para luego desvanecerse en las postrimerías del periodo de Ávila Camacho. En 1948 esta clase de crédito fue abandonado, de improviso. No obstante que con este objeto se pusieron en proyecto 30 millones de pesos, los gastos ejecutados fueron solamente de 5 944 000 pesos, reduciendo el crédito agrícola al 2 % del presupuesto. Como luego veremos, Alemán redujo la importancia de varias categorías de gastos económicos, incluyendo la del crédito agrícola, para encauzar esos fondos hacia inversiones federales. El crédito agrícola apenas se recuperó de ese golpe, y cuando Alemán abandonó la Presidencia lo dejó solamente con el 0.5 % del presupuesto real. Ruiz Cortines gastó más de lo proyectado en el crédito para los agricultores, aumentando esta categoría al 1.3 % durante su primer año en el poder, pero después de ese intento cayó de nuevo en la tradicional manera de resolver este problema. Y así el crédito agrícola quedó olvidado hasta que la revolución equilibrada llevó la ayuda a las regiones empobrecidas del campo. En 1962 López Mateos aumentó los porcentajes en proyecto para el crédito agrícola, del 0.6 al 2.1 % ejercido. Hizo lo mismo en 1963 al destinar a esa categoría nuevos fondos que no estaban en el presupuesto. Todas las cifras presentadas aquí que tratan sobre el crédito agrícola están separadas de las categorías de inversión del presupuesto mexicano durante la época 1935-1948, y en adelante separadas de los gastos no clasificados.

El crédito agrario estuvo año tras año en deterioro hasta que Ruiz Cortines hizo un breve intento por compensar los efectos del aumento de población así como los de inflación, aumentando la cantidad estándar de pesos que Cárdenas había proyectado. Sin embargo, sólo cuando López Mateos aumentó verticalmente las cantidades ejercidas cambiaron las normas tradicionales. En tanto que Cárdenas hizo gastos ejercidos de cerca de 5 a 8 pesos *per capita* entre 1935 y 1936, la cantidad bajó a cerca de 3 pesos *per capita* durante sus últimos cuatro años. Ávila Camacho

aumentó los fondos a 4 pesos *per capita* después de las elecciones de 1940, pero decayeron gradualmente hasta llegar a 1.4 pesos *per capita* al dejar el poder. Y Alemán redujo los gastos ejercidos *per capita* a 0.3 pesos en 1948, pero para 1949 se redimió un poco a los ojos de los campesinos al restituir el crédito agrícola aproximándose de 1 a 1.5 pesos *per capita*, y esta cantidad se mantuvo cuando Ruiz Cortines aumentó la participación del gobierno en acciones de los bancos de crédito agrícola. Los gastos *per capita* de López Mateos llegaron a 5.2 pesos en 1962, la cifra más alta desde 1936. Los gastos en proyecto permanecieron por debajo de 1 peso *per capita*.

La asignación de 5 pesos *per capita* para créditos agrícolas todavía está muy por debajo de las necesidades de México. En un país en donde tanta tierra ha sido distribuida en propiedad comunal inalienable, le toca al gobierno federal que hizo esa distribución proveer los créditos para que esas tierras puedan ser trabajadas. Y esos créditos deberán percibir un interés bajo, tomando en cuenta que en México el interés anual del 8 % es considerado bajo cuando es cosa corriente colocar dinero cobrando un interés hasta del 8 % mensual. Desde 1962 México ha tenido a su disposición para créditos agrícolas dinero suministrado por la Alianza para el Progreso. Pero ese dinero quedó restringido por la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de los Estados Unidos para que esos fondos fuesen extendidos en créditos a pequeños terratenientes individuales.⁶ En 1962 la Nacional Financiera recibió 20 millones de dólares, y otro tanto en 1965, todo para préstamos a pequeños terratenientes a través del sistema bancario privado de México, por lo que estas cantidades no aparecen en el presupuesto federal.

Como los terratenientes pequeños e individuales siempre han recibido más dinero que los ejidatarios (aunque nunca en cantidades suficientes), y como aún el Banco Agrícola Nacional prefería extender los préstamos a grupos no comunales, Cárdenas fundó el Banco Ejidal por separado en 1939. El cuadro VI-5 nos presenta la participación que el Banco Ejidal percibe de los fondos federales asignados para el crédito agrícola después de 1939. Desde su fundación, este banco ha recibido el grueso de los fondos del gobierno para ese objeto, y el Banco Nacional Agrícola y Ganadero solamente percibió menos del 10 % de esos fondos durante la época de Cárdenas, pero, esta asignación de cerca del 10 % fue subiendo gradualmente hasta llegar al 30 % en 1951. Para 1953 Ruiz Cortines empleó más del 70 % de lo permitido por el Gobierno para el crédito rural, en este banco, el cual ahora se dedica completamente al agricultor pequeño e individual. No obstante, para 1954 esta asignación volvió a

⁶ *El Día*, junio 15, 1965.

su monto normal de un poco más del 30 %. Cuando los fondos fueron puestos a disposición del crédito agrícola por la Alianza para el Progreso por medio del sector privado después de 1961, el gobierno aumentó la participación del Banco Ejidal a más del 90 % del desembolso que éste hace para esos dos bancos dedicados al crédito agrícola.⁷

Los presupuestos proyectados muestran bastante constancia en la asig-

CUADRO VI-5. *Participación del Banco Ejidal en asignaciones federales para el crédito agrícola*

Año	Porcentaje proyectado	Pesos ^a	Porcentaje ejercido	Pesos ^a
1939	90.9	3.0	90.9	3.1
1940	95.2	3.0	97.1	3.0
1941	90.9	2.8	84.9	3.4
1942	80.0	2.4	82.5	2.5
1943	83.5	2.0	80.2	2.0
1944	83.5	1.5	83.5	1.5
1945	83.5	1.3	83.5	1.3
1946	80.0	1.1	80.0	1.1
1947	66.7	1.1	66.7	1.1
1948	66.7	1.0	66.4	.2
1949	66.7	.9	72.7	1.1
1950	66.7	.8	69.1	.8
1951	66.7	.7	66.7	.6
1952	66.7	.6	66.9	.6
1953	66.7	.5	29.8	.6
1954	66.7	.5	66.1	.5
1955	66.7	.4	62.5	1.0
1956	70.0	.7	62.5	.9
1957	70.0	.6	62.5	.8
1958	70.0	.6	62.5	.8
1959	64.0	.7	62.5	.8
1960	64.6	.7	62.5	.7
1961	77.8	1.3	77.8	1.4
1962	62.5	.6	93.1	4.8
1963	62.5	.6	93.2	4.8

^a En pesos de 1950 *per capita*.

FUENTE: Cuadro VI-4.

⁷ Díaz Ordaz creó recientemente el Banco Nacional Agropecuario con una inversión del Gobierno de 500 millones de pesos. Teóricamente este banco no suplantará a los bancos existentes para el crédito agrícola. Véase *El Día*, marzo 6, 1965.

nación de fondos al Banco Ejidal, cantidades que realmente recibió hasta el periodo 1953-1960, después de lo cual recibió una participación menor de la que se tenía proyectada. El cuadro VI-5 muestra también que después de 1962 López Mateos encauzó el 30 % más hacia los créditos a ejidatarios de lo que se había puesto en proyecto. El porcentaje del crédito ejidal en proyecto, como participación del crédito agrícola del gobierno, permaneció estable al llegar al 66.7 % entre 1947 y 1955, habiéndose quedado en el 70 % tres años más.

Las diferencias entre las políticas presidenciales de Cárdenas, Alemán, y López Mateos son especialmente notables al analizar el crédito agrícola. Fácil es comprender por qué Cárdenas y López Mateos son los héroes del sector agrícola de la sociedad, porque ellos no solamente fueron los que distribuyeron la mayor cantidad de tierras, sino que, relativamente, fueron ellos también los que suministraron el crédito para trabajar esas tierras. Y es comprensible que Alemán sea el héroe del sector moderno de la sociedad que ha abandonado la empresa de tratar de que las tierras pequeñas, ineficientes y pobres sean las que alimenten al país. El enfoque de Alemán al riego, las obras públicas y la industrialización no ha sido bien recibido entre los campesinos; pero, conforme México se urbaniza, existe la posibilidad de que se convierta de villano en héroe para una parte cada vez mayor de la sociedad mexicana.

COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas fue un puesto clave en el gobierno de México durante el siglo XIX, cuando el control de las comunicaciones determinaba el control del gobierno. Todavía puede decirse lo mismo del México del siglo XX, con sus nuevos métodos de comunicación por ferrocarril, carreteras pavimentadas, aviación, teléfono y telégrafo. El secretario de Comunicaciones es quien vela por los que viajan y vigila la transmisión de ideas, lo que le coloca en posición ventajosa para sugerir al Presidente de México cómo enfrentarse a una rebelión armada. Con la disminución de las amenazas de revuelta, con el aumento de los fondos para obras públicas, y con lo complicado que se ha vuelto el manejo del gobierno y las necesidades de implantar especializaciones, en 1959 se hizo necesario dividir esta secretaría en dos, convirtiéndola en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas. Las cantidades expuestas en el cuadro VI-6 representan los desembolsos en conjunto de estas dos secretarías con el objeto de presentar datos históricamente coherentes.

Los gastos en Comunicaciones y Obras Públicas han desempeñado un

CUADRO VI-6. *Comunicaciones y Obras Públicas*

<i>Año</i>	<i>Presidente ^a</i>	<i>Porcentaje proyectado</i>	<i>Pesos ^b</i>	<i>Porcentaje ejercido</i>	<i>Pesos ^b</i>
1869-1870	Juárez	14.6	...	2.8	...
1900-1901	Díaz	12.7	3.7	13.4	4.0
1910-1911	Díaz	15.3	5.3	13.4	4.6
1911-1912	Madero	15.2	5.5	14.1	4.7
1912-1913	Madero/Huerta	12.1	4.7	12.0	4.6
1913-1914	Huerta	10.6	...	...	...
1914-1915	Huerta	13.9	...	...	...
1917	Carranza	9.2	...	9.4	...
1918	Carranza	11.4	3.5	13.6	2.5
1919	Carranza	11.5	4.8	12.8	1.5
1920	Carranza/De la Huerta	10.9	4.5	12.5	3.2
1921	Obregón	10.5	5.6	11.2	5.3
1922	Obregón	14.6	13.9	11.8	6.7
1923	Obregón	12.0	9.6	11.2	6.0
1924	Obregón	9.0	6.3	11.0	7.1
1925	Calles	8.9	5.7	7.8	5.2
1926	Calles	12.7	8.5	10.8	7.7
1927	Calles	12.1	8.5	10.5	7.2
1928	Calles	12.5	8.2	9.0	5.9
1929	Portes Gil	12.8	8.2	12.3	7.6
1930	Portes Gil/Ortiz Rubio	15.1	9.6	16.7	10.1
1931	Ortiz Rubio	15.1	10.8	16.7	9.1
1932	Ortiz Rubio	15.1	8.3	14.5	7.9
1933	Rodríguez	12.2	6.3	12.4	7.3
1934	Rodríguez	12.5	6.9	12.3	7.4
1935	Cárdenas	11.6	7.1	12.0	8.0
1936	Cárdenas	12.4	7.3	15.2	12.7
1937	Cárdenas	10.9	6.2	18.2	14.9
1938	Cárdenas	17.5	11.7	14.0	11.3
1939	Cárdenas	13.2	9.0	10.4	9.3
1940	Cárdenas	11.4	7.7	10.1	9.2
1941	Ávila Camacho	10.8	7.3	8.2	7.7
1942	Ávila Camacho	11.0	7.4	7.8	8.0
1943	Ávila Camacho	9.5	6.7	8.9	9.5
1944	Ávila Camacho	18.2	15.2	14.1	15.5
1945	Ávila Camacho	16.0	10.8	10.1	10.7
1946	Ávila Camacho	14.9	10.0	9.5	9.4
1947	Alemán	18.0	16.0	13.6	15.5
1948	Alemán	18.1	20.3	14.4	19.5

CUADRO VI-6 [conclusión]

Año	Presidente ^a	Porcentaje proyectado	Pesos ^b	Porcentaje ejercido	Pesos ^b
1949	Alemán	17.4	19.9	12.0	20.1
1950	Alemán	17.6	18.7	13.2	17.7
1951	Alemán	17.3	17.4	11.6	17.6
1952	Alemán	17.4	19.2	12.6	22.4
1953	Ruiz Cortines	17.7	19.3	13.0	18.7
1954	Ruiz Cortines	20.0	22.8	11.3	21.1
1955	Ruiz Cortines	16.7	18.8	11.7	20.6
1956	Ruiz Cortines	16.1	19.5	10.0	18.6
1957	Ruiz Cortines	18.5	23.2	11.9	22.3
1958	Ruiz Cortines	19.5	25.2	11.1	22.7
1959	López Mateos	17.2	23.7	10.5	21.9
1960	López Mateos	17.4	24.1	9.3	25.3
1961	López Mateos	16.3	23.3	8.6	22.7
1962	López Mateos	16.4	25.0	9.2	23.0
1963	López Mateos	13.1	20.8	8.9	20.8

^a La diagonal indica que el último presidente administró los fondos ejercidos.

^b En pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Apéndice B.

papel importante en la política presupuestaria federal para la integración del país. No obstante, los porcentajes de gastos hechos para comunicar los diferentes sectores del país por medio de una infraestructura nacional a veces han parecido bajos. El problema de México ha consistido en dar a un presupuesto pequeño una variada efectividad. Porfirio Díaz sentó la norma a seguir para el gobierno de Madero y de los gobiernos que le siguieron hasta el surgimiento del estado activo. Durante la administración de Ortiz Rubio en 1930 y 1931, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas entró en funciones para dar nueva vida a la economía en época de crisis. Por ejemplo, la construcción de carreteras organizada por Calles en 1925 cobró impulso cuando Juan Andreu Almazán se hizo cargo de esa secretaría en el gabinete de Ortiz Rubio. Los niveles de Díaz fueron sobrepasados en porcentaje durante los años de 1930 y 1931, y los gastos ejercidos de la Secretaría de Comunicaciones llegaron a 9 y a 10 pesos *per capita*, o sea el doble de lo gastado durante el periodo de 1900 a 1910.

Las dificultades políticas provocadas por la renuncia obligada de Or-

tiz Rubio en 1932 determinaron que el empuje puesto en la integración del país empezara a disminuir hasta la llegada de Cárdenas al poder.

Como el presidente Cárdenas estaba interesado en las perspectivas de planeación del Estado por medio de la Secretaría de la Economía Nacional, no le atribuyó inmediatamente gran importancia a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Cárdenas desde un principio nombró como Jefe de la Secretaría de Economía a Francisco J. Múgica, hombre clave en su régimen, para preparar un programa de integración económica nacional. En la lucha por el poder entre Cárdenas y Calles, Cárdenas reorganizó su gabinete transfiriendo a Múgica a la SCOP, donde pudiera controlar este puesto clave y también dedicarse a la tarea práctica de resolver la integración nacional. El resultado de esta medida pudo verse en 1937 cuando la SCOP llegó a su máximo en gastos ejercidos en participación de los fondos federales, llegando al 18.2 %. Y la secretaria de Múgica alcanzó su cima en gastos *per capita* ese mismo año, cuando gastó realmente 14.9 pesos.

Con la expropiación del petróleo en 1938 y el establecimiento de la economía de guerra poco después, la participación de la SCOP en el presupuesto disminuyó, llegando hasta el 7.8 % en 1942, y a 8.0 pesos *per capita*. Los proyectos de obras públicas como construcción de carreteras prácticamente se interrumpieron de 1939 a 1942, como se demuestra en el Apéndice L. Con la llegada de Alemán al poder terminaron las bajas participaciones de la SCOP en el presupuesto, porque para los años de 1947 y 1948, había gastado cerca del 14 % del presupuesto (habiéndose proyectado una cantidad mayor), y los gastos ejercidos *per capita* llegaron a 22.4 pesos en 1952. Esa cantidad fue superada por López Mateos

CUADRO VI-7. *Parte correspondiente a obras públicas en la asignación federal "Comunicaciones y Obras Públicas"*

Año	Porcentaje proyectado	Porcentaje ejercido
1955	62.1	56.5
1956	56.1	50.1
1957	56.8	52.5
1958	61.1	49.5
1959	65.1	61.9
1960	63.8	62.4
1961	58.3	59.3
1962	60.4	51.1
1963	51.1	50.6

FUENTE: Cuadro VI-6.

en 1960 al dar a la Secretaría de Comunicaciones y a la Secretaría de Obras Públicas una asignación combinada de 25.3 pesos *per capita*, un poco más de lo proyectado para ese año. El cuadro VI-7 resume la parte correspondiente a gastos, en comunicaciones y obras públicas realizados desde 1955 cuando tales fondos fueron detallados con toda claridad en el presupuesto. La Secretaría de Obras Públicas ha recibido del 50 al 60 % de los gastos totales para esas dos secretarías, que sustituyeron a la SCOP en 1959.

LAS INVERSIONES

Las inversiones federales en ferrocarriles, energía eléctrica, acciones, bonos, fideicomisos y créditos extendidos a los estados y gobiernos municipales no tuvieron importancia hasta 1949. Juárez tenía en proyecto gastar el 3.8 % de su presupuesto para la compra de acciones del ferrocarril de Veracruz a la capital, pero no pudo gastar en ello ningún dinero. La fundación del Banco de México por Calles en 1925 significó una gran inversión del 18.5 % del presupuesto, que no estaba en el proyecto. Las inversiones federales de importancia se iniciaron cuando llegó Alemán a la Presidencia. Durante el año de 1949 Alemán tenía en proyecto gastar el 5.4 % del presupuesto para cubrir esta nueva clase de inversiones que habían sido estipuladas en 1947, pero en gastos ejercidos hizo el 24.1 % en esta categoría, y muchas de estas inversiones sirvieron de estímulo a la industria y a la agricultura.

Alemán y sus consejeros opinaban que gobierno y comercio debían trabajar en conjunto con la cooperación del sector obrero para la industrialización de México. Sanford Mosk ha hecho ver claramente que lo que Alemán y sus partidarios propugnaban no era la intervención del Estado propiamente dicha, porque, "en tanto que al gobierno le asignan un papel importante... , solamente sugieren que llegue a una decisión a base de informaciones y sugerencias dadas por los grupos industriales interesados. Lo que proponen es, más bien, la intervención del comercio en el gobierno y no la intervención del gobierno en el comercio".⁸ La cooperación con el sector privado por medio de las participaciones del Estado en empresas mixtas públicas y privadas, discutidas en el capítulo IV, ha servido como base para muchas de las inversiones que aparecen en el cuadro VI-8.

Las inversiones nunca se habían proyectado por encima del 12 % del presupuesto, pero en las inversiones reales superaron ese porcentaje entre los años de 1949 a 1960, alcanzando seis veces del 20 al 25 % (1949,

⁸ Mosk, *Industrial Revolution in Mexico*, 29.

CUADRO VI-8. *Inversiones*

<i>Año</i>	<i>Porcentaje proyectado</i>	<i>Pesos ^a</i>	<i>Porcentaje ejercido</i>	<i>Pesos ^a</i>
1869-1870	3.8	...	—	—
1925	—	—	18.5	12.3
1926	—	—	—	—
1927	—	—	.7	.5
1928	.5	.3	.7	.5
1929	.9	.6	.9	.6
1930	.2	.1	.5	.3
1931	—	—	—	—
1932	2.8	1.5	—	—
1933	—	—	—	—
1934	—	—	.1	.1
1935	.1	.1	—	—
1936	—	—	.8	.7
1937	—	—	—	—
1938	.7	.5	1.5	1.2
1939	.5	.3	.3	.3
1940	.2	.1	.2	.2
1941	—	—	.8	.8
1942	.2	.1	1.0	1.0
1943	—	—	1.5	1.6
1944	—	—	3.1	3.4
1945	—	—	3.4	3.6
1946	—	—	2.0	2.0
1947	.2	.2	2.5	2.9
1948	2.8	3.1	5.6	7.6
1949	5.4	6.2	24.1	40.3
1950	7.1	7.6	13.2	17.7
1951	5.7	5.7	23.2	35.1
1952	6.1	6.7	24.8	44.1
1953	6.1	6.6	17.4	25.0
1954	8.4	9.6	20.2	37.7
1955	11.8	13.3	17.3	30.5
1956	12.0	14.6	19.7	36.7
1957	9.0	11.3	17.5	32.8
1958	7.7	9.9	20.3	41.5
1959	6.5	9.0	15.8	32.9
1960	7.3	10.1	20.1	54.6
1961	7.4	10.6	6.6	17.4
1962	6.5	9.9	5.9	14.7
1963	9.0	14.3	9.7	22.7

^a En pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Véase Apéndice B.

1951, 1952, 1954, 1958, 1960). Durante este periodo los gastos para inversiones *per capita* llegaron a 54.6 pesos en 1960, y subieron a más de 30 pesos para todos los años a excepción de dos (1950 y 1953). Durante la presidencia de López Mateos, las inversiones disminuyeron después de 1960, llegando a menos del 10 % y de 25 pesos *per capita* de los fondos federales. A las inversiones se les ha relacionado con la parte no clasificada (erogaciones adicionales) del presupuesto asignada a gastos económicos.

GASTOS ECONÓMICOS NO CLASIFICADOS

Las transferencias para industria y comercio, los subsidios para las agencias descentralizadas y el apoyo para el mantenimiento de los precios en el mercado se hacen por medio de fondos del presupuesto denominados Erogaciones Adicionales. La parte de los gastos económicos no clasificados (cuadro VI-9) coincide en parte con los gastos de inversión, por lo que muchas de las partidas podrían aparecer bien con una denominación o con la otra. La denominación de Erogaciones Adicionales fue adoptada para el presupuesto en 1947, y previamente partidas tales como el crédito agrícola se incluían en inversiones, en lugar de erogaciones adicionales. Otras partidas tales como las transferencias para estimular la producción económica se incluían en las asignaciones para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cárdenas había principiado con una cantidad modesta la transferencia de fondos para los productores de ciertos productos agrícolas con objeto de desarrollar, por ejemplo, el cultivo del henequén, del plátano, del azúcar, y la producción de papel, y este programa se extendió mucho durante la administración de Ávila Camacho para incluir el desarrollo del comercio y de la industria. Alemán siguió con la trayectoria posterior a 1940, y en su Programa de Gobierno hizo la siguiente aclaración:

Dentro del programa del desarrollo económico del país, el plan de industrialización constituye el capítulo más importante, ya que de su ejecución dependen los objetivos fundamentales hacia los cuales se orienta el desenvolvimiento histórico de nuestra patria en la etapa de la posguerra: la autonomía económica de la nación y elevación de las condiciones materiales y culturales de las grandes masas del pueblo.

El país entero reclama la industrialización. Para ello es indispensable: 1) realizar una revisión de las industrias existentes antes del estado de guerra; 2) llevar a cabo el estudio necesario de las industrias que se crearon por el estado de emergencia y las posibilidades de que subsistan y, 3) estu-

CUADRO VI-9. *Participación en los gastos económicos no clasificados*

Año	Porcentaje proyectado	Pesos ^a	Porcentaje ejercido	Pesos ^a
1869-1870	—	—	.5	—
1938	—	—	.5	.4
1939	—	—	7.9	7.0
1940	—	—	5.6	5.1
1941	—	—	11.7	11.0
1942	—	—	7.1	7.2
1943	—	—	12.6	13.5
1944	—	—	11.9	13.1
1945	.4	.3	12.0	12.7
1946	—	—	15.7	15.5
1947	3.7	3.3	14.4	16.4
1948	6.6	7.4	14.9	20.1
1949	.7	.8	11.2	18.7
1950	.7	.7	12.4	16.7
1951	.7	.7	8.9	13.5
1952	2.4	2.6	7.9	14.1
1953	1.3	1.4	10.4	15.0
1954	.8	.9	15.2	28.4
1955	4.5	5.1	11.1	19.6
1956	3.2	3.9	13.6	25.3
1957	3.9	4.9	12.3	23.0
1958	5.9	7.6	11.6	23.7
1959	5.1	7.0	10.5	21.9
1960	4.2	5.8	6.6	17.9
1961	3.5	5.0	8.6	22.7
1962	3.8	5.8	10.1	25.2
1963	5.0	8.0	11.1	26.0

^a En pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Véase Apéndice B.

diar y fomentar las industrias que sean necesarias para el desenvolvimiento del país y que todavía no se han iniciado en nuestro medio.⁹

Los gastos ejercidos para esta categoría siempre han sido mayores de lo que se había proyectado, tanto en porcentaje como en pesos *per capita*. Y desde Ávila Camacho éstos han permanecido en más del 10 % de los gastos ejecutados salvo en cuatro años (1951, 1952, 1960, y 1961). En

⁹ Alemán, "Programa de Gobierno".

términos monetarios, los gastos realizados han permanecido cerca de 20 pesos *per capita* desde 1954, casi sin excepción.

GASTOS ECONÓMICOS MENORES

En el cuadro VI-10 se incluyen tres categorías del presupuesto mexicano, con objeto de reanudar las actividades de aquellas agencias de gobierno que no han tenido mucha importancia en las consideraciones presupuestarias. Dentro de estas agencias se encuentran la Secretaría de Industria y Comercio (Secretaría de la Economía Nacional), el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Departamento Agrario), y el Departamento de Turismo.

Durante el siglo XIX la unidad gubernamental que tenía a su cargo la reglamentación y el desarrollo de la economía agraria era el Ministerio de Fomento, y éste poseía una oficina pequeña que tenía a su cargo los asuntos de industria y comercio; después de la revolución de Madero se le agregó una oficina que se encargara de los asuntos laborales. Con el concepto de Díaz de que el Estado fuese el protector del capital, no había necesidad de una reglamentación de la industria y del comercio. Primordialmente, México era un país agrícola y se creía que la creación de un ministerio de Industria y Comercio independiente era superflua, opinión que perduró hasta la llegada de gente nueva al poder, después de 1910. El levantamiento de 1910 hizo que la mayor parte de los mexicanos se diera cuenta de la importancia del comercio en la vida de la nación. El general Victoriano Huerta dividió el Ministerio de Fomento en el de Agricultura, ya mencionado, y un ministerio que se encargase de los asuntos de la industria y del comercio. El nuevo ministerio fue concebido principalmente para ejercer una función administrativa, y sus actitudes representaban el concepto pasivo del Estado, que prevaleció hasta la depresión mundial de 1929.

La crisis económica tuvo en México varios efectos sobre la acción ministerial. El presidente Ortiz Rubio aumentó el estímulo a la economía al asignar un porcentaje mayor de los presupuestos proyectado y ejercido a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en 1930. Sin embargo, al parecer esto no fue suficiente para resolver el problema económico de 1930 a 1933, ni para apaciguar los temores del pueblo. Para restablecer la confianza de los comerciantes y mantener la confianza de los revolucionarios había que tomar medidas mayores, y el 21 de septiembre de 1932, tan sólo 20 días después de haber ascendido a la Presidencia, Abelardo Rodríguez anunció la reorganización del Poder Ejecutivo para combatir activamente la crisis. Durante los últimos meses de 1932 los

CUADRO VI-10. Gastos económicos menores en porcentajes

Año	Industria y Comercio		Departamento Agrario		Turismo	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1914-1915	1.4	...	--	--	--	--
1917	1.4	1.1	--	--	--	--
1918	1.5	1.4	--	--	--	--
1919	1.2	3.1	--	--	--	--
1920	1.8	1.7	--	--	--	--
1921	1.9	1.6	--	--	--	--
1922	1.2	1.7	--	--	--	--
1923	2.0	2.1	--	--	--	--
1924	1.7	2.0	--	--	--	--
1925	2.0	1.9	--	--	--	--
1926	2.3	2.1	--	--	--	--
1927	2.2	2.0	--	--	--	--
1928	2.5	2.6	--	--	--	--
1929	3.0	2.7	--	--	--	--
1930	3.6	3.6	--	--	--	--
1931	2.9	3.2	--	--	--	--
1932	3.0	2.8	--	--	--	--
1933	2.8	2.2	--	--	--	--
1934	2.4	3.7	1.8	1.6	--	--
1935	2.1	5.3	2.0	2.4	--	--
1936	2.3	7.6	2.8	2.1	--	--
1937	1.8	10.1	2.7	1.9	--	--
1938	2.0	7.7	2.3	1.9	--	--
1939	1.9	5.9	2.2	1.6	--	--
1940	2.3	6.8	2.0	1.4	--	--
1941	2.2	7.4	1.7	1.3	--	--
1942	1.8	7.3	1.6	1.1	--	--
1943	1.5	4.4	1.4	.9	--	--
1944	1.1	3.6	1.0	.8	--	--
1945	1.4	3.6	1.1	.7	--	--
1946	1.2	4.4	1.0	.7	--	--
1947	.9	.7	.8	.7	--	--
1948	2.0	4.2	.6	.5	--	--
1949	.7	.5	.6	.4	--	--
1950	.8	.7	.6	.4	--	--
1951	.8	.6	.5	.3	--	--
1952	.7	.5	.5	.3	--	--
1953	.7	.5	.5	.3	--	--
1954	.7	.4	.4	.3	--	--

CUADRO VI-10 [conclusión]

Año	Industria y Comercio		Departamento Agrario		Turismo	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1955	.7	.5	.5	.3	--	--
1956	.7	.5	.4	.3	--	--
1957	.7	.5	.4	.3	--	--
1958	.6	.4	.4	.3	--	--
1959	.8	.5	.5	.4	.1	.2
1950	1.0	.5	.6	.3	.2	.1
1961	.9	.5	.7	.4	.3	1.6
1962	.8	.5	.7	.4	.3	.2
1963	.8	.6	.7	.5	.3	.3

FUENTE: Véase Apéndice B.

periódicos de México comentaron con interés y aprobación el cambio de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en Secretaría de Economía Nacional y en un independiente Departamento del Trabajo. El primer secretario de la Economía Nacional, Primo Villa Michel, tomó posesión el 2 de enero de 1933, y explicó a la nación el objeto de su secretaría diciendo:

La Secretaría de la Economía Nacional tiende a llenar una necesidad de coordinación dentro de las actividades ... en la vida económica del país, que no ha tenido hasta hoy una orientación definida y unificada ...

La crisis actual ha venido a subrayar la necesidad urgente de una adecuada orientación de nuestra política económica como medio de obtener el desenvolvimiento integral de los diversos factores que forman la estructura económica del país. La necesidad imperiosa de conseguir el equilibrio nacional reclama una acción técnicamente orientada para ampliar el campo y la capacidad de nuestros mercados interiores y asegurar los exteriores. La Secretaría de la Economía tiende, pues, a ser el auxiliar del Gobierno Federal en la política de intervencionismo estatal en materia económica y social que actualmente siguen casi todos los países.¹⁰

La planificación estatal de cómo coordinar el desarrollo económico rural y urbano entró en boga bajo el régimen de Rodríguez, pero no tuvo importancia en el presupuesto hasta la llegada del general Lázaro Cárdenas al poder en diciembre de 1934. Con Francisco J. Múgica en la Secretaría de la Economía Nacional, la planificación económica reci-

¹⁰ *El Universal*, enero 3 de 1933.

bió el 5.3 % de los gastos ejercidos en 1935. Y a pesar de que Múgica fue transferido a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para controlar ese puesto clave durante la controversia política entre Cárdenas y Calles, la Secretaría de la Economía Nacional ganó en importancia, habiendo llegado a recibir para 1937 el 10.1 % del presupuesto realizado, lo que representa un gran aumento sobre el presupuesto proyectado. Conservó esta importancia hasta el año 1943, inclusive.

Francisco Javier Gaxiola, Jr., secretario de la Economía Nacional de Avila Camacho, ha indicado recientemente que la planificación estatal durante el periodo 1933-1958 era virtualmente imposible, así como la coordinación de las agencias del gobierno, debido a que la Secretaría de la Economía Nacional compartía sus funciones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de tanto prestigio. Sin autoridad para actuar, y sin el apoyo directo del Presidente, la Secretaría de la Economía Nacional dejó de tener mucha autoridad después de la segunda Guerra Mundial, habiendo quedado anulada en la consideración presupuestaria. La secretaría perduró hasta 1958, al cambiar su nombre, nuevamente, al de Secretaría de Industria y Comercio, pues sus funciones verdaderas consistían en reglamentar y desarrollar los asuntos comerciales de la nación.¹¹ Y debe notarse que la Secretaría de la Presidencia, creada en 1959, se ha hecho cargo de la planificación del Gobierno y de los programas de coordinación.¹²

El Departamento de Asuntos Agrarios se estableció en 1934 para poner un fin definitivo al sistema de las haciendas distribuyendo la tierra de México entre la población rural. Este departamento siempre ha sido pequeño y nunca ha recibido cantidades del presupuesto suficientes para poder distribuir tierras con la debida exactitud. El departamento se ha dedicado a dividir la tierra en parcelas pequeñas sin preocuparse por la exactitud de los títulos, lo que ha dado como resultado confusión y pleitos por derechos de propiedad. Durante la década de 1960 se trató de poner remedio a estos altercados por medio de programas de revisión, pero esto requerirá mucho tiempo.

Cuando se creó el Departamento de Turismo en 1959, los ocho principales artículos de exportación de México apenas llegaban al 69 % de las entradas de México por concepto de turismo.¹³ Sin embargo, el Departamento de Turismo ha tenido que entrar en competencia con el presidente de su propia junta directiva en cuestión de prestigio dentro

¹¹ Francisco Javier Gaxiola, Jr., Entrevistas con James Wilkie y Edna Monzón de Wilkie, abril 20 de 1964, México, D. F.

¹² Véase capítulo V, nota 16.

¹³ José Rogelio Álvarez, "El Turismo", en *México, Cincuenta Años de Revolución*, I. *La Economía*, 295-299, p. 295.

de los círculos del gobierno, pues Miguel Alemán fue nombrado presidente del Consejo Nacional de Turismo, y Alemán pasa el tiempo viajando por el exterior como embajador de buena voluntad, con un gran séquito y gozando de un trato especial como diplomático plenipotenciario. Aunque el Departamento de Turismo no ha tenido para gastar un alto porcentaje del presupuesto federal, en 1961, su mejor año, tuvo disponible 4.6 pesos *per capita*, y esa cifra representaba casi exactamente la misma cantidad que Madero gastó en comunicaciones y obras públicas durante 1911 y 1912. No cabe duda de que los gastos en pro de la economía han aumentado mucho desde el levantamiento de Madero.

El presidente López Mateos, maestro de la propaganda, aumentó a nuevos niveles la propaganda publicada en papel fino alabando al gobierno; después de 1960 calificó el desarrollo económico de México en su informe anual sobre el estado de la nación, llamándolo "un mejor nivel de vida".¹⁴ La revolución equilibrada que desarrolló no es postulada en términos marxistas, pero tampoco en términos capitalistas. Su terminología refleja la ideología de un capitalismo mixto, aunque es más franca acerca del papel activo que el Estado desempeña desde la década de 1930. Y en efecto, un observador casual pudiera llegar a creer que es al gobierno al que se debe dar crédito por todo lo que ha sucedido en México. Y el presidente de México parece ser un déspota benévolo de épocas anteriores, con la salvedad de que posee una maquinaria de propaganda más poderosa, y sus fuentes de producción son mayores, y aunque su reinado no es hereditario, es de sólo seis años. No obstante, el partido oficial sólo podrá seguir manteniéndose en el poder político si cumple sus muchas promesas de revolucionar el sistema de vida mexicano.

¹⁴ López Mateos, *5 Informes de Gobierno* e "Informe ... 1964", *El Día*, sept. 2, 1964.

VII. GASTOS EN PRO DE LO SOCIAL

EL SURGIMIENTO del estado activo en los asuntos públicos de México ha sido lento por lo que hace a gastos en pro de lo social. Hemos tratado algunos estereotipos que rodean la ideología de la revolución social, y queremos advertir aquí que no deben confundirse con gastos sociales. Cualquier gobierno puede gastar fondos en educación, sanidad pública, ingeniería sanitaria y asuntos laborales sin abogar por una revolución social. En realidad, la revolución social de Cárdenas fue emprendida por medio de gastos en la economía más que por medio de gastos sociales. Sin embargo, como Cárdenas opinaba que al proletariado había que educarlo para que entendiese sus derechos, hizo que del presupuesto se asignaran al ramo de educación cantidades que establecieron una marca en la historia de México, y fue él quien gastó las cantidades más grandes en mejoras sociales hasta que López Mateos emprendió la revolución equilibrada después de 1959. Al parecer, a la Revolución Mexicana le es difícil justificar los costos en mejoras sociales, aunque el país todavía está muy lejos de alcanzar la integración social. Es probable que esto se deba al conservadurismo inherente en el hombre. Los gastos en lo social ocasionan un cambio social indirecto que desafía la estructura misma de la sociedad, sea ésta tradicional o revolucionaria. Los resultados no pueden medirse con facilidad, y pueden ser motivo de controversia. Y por lo contrario, se cree que los gastos en pro de la economía ejercen una fuerza de atracción que unifica al país, ofreciendo oportunidades y cambios sin alterar la composición social. En la Segunda Parte trataremos de las ramificaciones de estas teorías al intentar medir el cambio social en México desde 1910, pero aquí nos toca ver cómo los gastos sociales han reflejado con claridad los diferentes tipos de interés ideológico durante los periodos políticos de la revolución social, económica y equilibrada.

Los gastos proyectados en pro de lo social, limitados al ramo de la educación y a modestos programas de salud, bienestar y asistencia pública, habían llegado al 9 % cuando la Revolución estalló en 1910. Estos gastos proyectados se mantuvieron alrededor de esta cifra hasta que Carranza llegó al poder, cuando se desplomaron. El proyecto de ampliar los gastos sociales varió entre el 10 y el 16 % durante la década de 1920 y la primera parte de la década de 1930. Rodríguez aumentó la cifra a 17.7 % en 1933, pero la verdadera alza tuvo lugar durante el periodo de Cárdenas. De 1934 a 1940 los gastos sociales subieron del 20 al 26 %. Cárdenas llegó al 25.9 % en 1940, y su sucesor mantuvo este gas-

to proyectado al mismo nivel durante la guerra. Bajo la presidencia de Ávila Camacho estas proyecciones se mantuvieron entre el 22 y 26 %, registrándose el punto más alto en 1942. Alemán, por su parte, hizo un recorte en los gastos sociales proyectados, del 21 % en 1947 al 17 % en 1952. Y Ruiz Cortines invirtió la norma de su mentor, aumentando estos gastos, del 18.5 % en 1953 al 23.2 % en 1958. Y después, López Mateos usó el presupuesto proyectado como punto de apoyo de la ideología de la revolución equilibrada, habiendo aumentado los gastos sociales de una cuarta parte a un tercio del presupuesto proyectado.

Antes de 1935 los presupuestos del siglo xx en proyecto y ejercidos se diferenciaban poco unos de otros, como lo demuestra el cuadro VII-1. De 1922 a 1923 Obregón aumentó la importancia de lo social, de 3 a 6 %; pero durante la rebelión militar, que causó un desbarajuste en las finanzas de 1924, fue poca la diferencia entre lo planeado y lo efectuado.

Los planes de Cárdenas para el gasto social fueron mayores que sus posibilidades de hacerlos efectivos, y sólo durante el año de 1938 se acercaron sus proyectos a la realidad; pero, durante sus cinco años restantes en el poder hubo una baja sobre lo que él hubiese deseado, de entre el 3 y el 5 %. Sin embargo, los gastos en pro de lo social alcanzaron su marca superior en la historia de México en 1938 con el 19.9 % del presupuesto, cifra que se mantuvo como *record* hasta 1962. Ávila Camacho mantuvo la pauta de Cárdenas casi a los mismos niveles. Y fue solamente durante los años de la guerra, en 1943 y 1944, cuando se registró una baja al 15 % y un poco menos.

La ideología de la revolución económica disminuyó los gastos en lo social, en beneficio de los gastos en pro de la economía, y en 1949 los gastos sociales ejercidos bajaron a 11.9 %, quedando a la zaga de lo planeado en un 6 %, marcando un mínimo desde 1928. Para 1952 el énfasis en lo social había bajado a 11.2 %, el más bajo desde 1927. Entonces, no es sorprendente que corriera el rumor de que Alemán había descuidado las metas de la Revolución, porque parecía haber abandonado a las masas. Ruiz Cortines mantuvo estas cifras a niveles un poco más altos pero nunca sobrepasó el 15.2 % de su último año en el poder.

La ideología de la revolución equilibrada de López Mateos no se puso en práctica hasta 1961, cuando las partidas del presupuesto en favor de lo social se aproximaron a la marca de Cárdenas. Para 1963 el hincapié en lo social alcanzó el 22.6 %, aproximándose a la cuarta parte del presupuesto federal. Esto era un 11 % más bajo de lo proyectado, pero aún alto.

Más alto fue también el desembolso *per capita*; durante el periodo de la revolución política violenta esos desembolsos fueron bajos o insignifi-

CUADRO VII-1. *Gastos sociales: participación en porcentaje y pesos per capita desde 1900*

<i>Año</i>	<i>Presi- dente ^a</i>	<i>Porcentaje proyectado</i>	<i>Pesos ^b</i>	<i>Porcentaje ejercido</i>	<i>Pesos ^b</i>
1869-1870	Juárez	2.7	...	1.6	...
1900-1901	Díaz	3.8	1.1	4.1	1.2
1910-1911	Díaz	9.0	3.1	9.2	3.1
1911-1912	Madero	9.4	3.4	9.9	3.3
1912-1913	Madero/Huerta	9.2	3.6	8.9	3.4
1913-1914	Huerta	11.6	...	...	...
1914-1915	Huerta	8.6	...	...	...
1917	Carranza	2.9	...	1.7	...
1918	Carranza	2.2	.7	2.1	.4
1919	Carranza	1.9	.8	2.1	.3
1920	Carranza/De la Huerta	2.1	.9	2.3	.6
1921	Obregón	6.1	3.2	5.9	2.8
1922	Obregón	14.9	14.2	10.9	6.2
1923	Obregón	16.8	13.4	11.1	6.0
1924	Obregón	10.2	7.1	11.0	7.1
1925	Calles	8.5	5.4	8.7	5.8
1926	Calles	10.2	6.8	9.7	6.9
1927	Calles	10.9	7.7	10.3	7.1
1928	Calles	11.9	7.8	11.7	7.6
1929	Portes Gil	12.1	7.8	12.9	7.9
1930	Portes Gil/Ortiz Rubio	14.3	9.1	14.6	8.8
1931	Ortiz Rubio	14.7	10.5	17.0	9.2
1932	Ortiz Rubio	15.7	8.7	15.8	8.7
1933	Rodríguez	17.7	9.1	15.7	9.2
1934	Rodríguez	16.4	9.1	15.0	9.0
1935	Cárdenas	20.5	12.5	17.3	11.6
1936	Cárdenas	22.2	13.1	16.9	14.1
1937	Cárdenas	23.2	13.2	17.4	14.2
1938	Cárdenas	22.0	14.8	19.9	16.1
1939	Cárdenas	24.4	16.7	18.4	16.4
1940	Cárdenas	25.9	17.5	19.7	17.9
1941	Ávila Camacho	25.3	17.2	18.5	17.4
1942	Ávila Camacho	26.2	17.7	17.4	17.7
1943	Ávila Camacho	22.4	15.8	15.3	16.4
1944	Ávila Camacho	16.9	14.1	14.5	16.0
1945	Ávila Camacho	25.6	17.3	17.0	18.0
1946	Ávila Camacho	24.3	16.3	16.0	15.8
1947	Alemán	21.5	19.1	15.9	18.1
1948	Alemán	17.9	20.1	13.8	18.7

CUADRO VII-1 [conclusión]

Año	Presi- dente ^a	Porcentaje proyectado	Pesos ^b	Porcentaje ejercido	Pesos ^b
1949	Alemán	18.3	20.9	11.9	19.9
1950	Alemán	18.2	19.4	14.4	19.3
1951	Alemán	18.5	18.6	12.5	18.9
1952	Alemán	16.9	18.6	11.2	19.9
1953	Ruiz Cortines	18.5	20.2	14.1	20.3
1954	Ruiz Cortines	19.4	22.1	12.7	23.7
1955	Ruiz Cortines	19.7	22.2	12.8	22.6
1956	Ruiz Cortines	20.0	24.3	15.5	28.9
1957	Ruiz Cortines	21.6	27.1	15.2	28.3
1958	Ruiz Cortines	23.2	30.0	16.4	33.5
1959	López Mateos	26.1	36.0	17.4	36.2
1960	López Mateos	29.9	41.4	16.4	44.6
1961	López Mateos	30.7	43.9	18.7	49.3
1962	López Mateos	33.6	51.1	20.9	52.2
1963	López Mateos	33.7	53.6	22.6	52.8

^a La diagonal indica que la última persona administró los fondos ejercidos.

^b En pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Véase Apéndice B.

cantes. Y el periodo ideológico de la revolución política pacífica pudo presenciar un alza hasta 8 pesos *per capita*. Durante la época de Cárdenas a este respecto se estableció un nuevo estándar que variaba entre 16 y 17 pesos *per capita*, el cual aumentó ligeramente en 1952. Durante la administración de Ruiz Cortines hubo alzas en 1954, 1956 y 1958; pero las verdaderas alzas en los gastos sociales *per capita* se registraron en 1960 y 1962 durante el periodo de López Mateos. Los gastos ejercidos *per capita* por lo regular han ido de acuerdo con las cantidades proyectadas, y a menudo han sido un poco mayores, aun cuando Alemán redujo los gastos sociales al 11.2 % en 1952; es decir, fueron asignados a gastos sociales más pesos *per capita* de lo que se había planeado.

LA EDUCACIÓN

El cuadro VII-2 nos presenta las cifras de los desembolsos en la educación. Esto es el total de los fondos asignados a educación, incluyendo los

CUADRO VII-2. *Asignaciones en pro de la educación*

Año	Presi- dente ^a	Porcentaje proyectado	Pesos ^b	Porcentaje ejercido	Pesos ^b
1869-1870	Juárez	2.7	...	1.6	...
1900-1901	Díaz	3.4	1.0	3.7	1.1
1910-1911	Díaz	6.8	2.3	7.2	2.5
1911-1912	Madero	7.3	2.6	7.8	2.6
1912-1913	Madero/Huerta	7.3	2.8	6.9	2.7
1913-1914	Huerta	9.9	...	...	...
1914-1915	Huerta	6.9	...	...	...
1917	Carranza	1.4	...	1.1	...
1918	Carranza	1.2	.4	1.3	.2
1919	Carranza	.9	.4	1.2	.1
1920	Carranza/De la Huerta	1.1	.5	1.3	.3
1921	Obregón	3.9	2.1	4.0	1.9
1922	Obregón	13.0	12.4	8.9	5.1
1923	Obregón	15.0	11.9	9.3	5.0
1924	Obregón	8.6	6.0	9.3	6.0
1925	Calles	7.3	4.7	7.1	4.7
1926	Calles	8.5	5.7	7.7	5.5
1927	Calles	8.3	5.9	8.0	5.5
1928	Calles	9.3	6.1	9.3	6.1
1929	Portes Gil	9.6	6.2	10.0	6.2
1930	Portes Gil/Ortiz Rubio	11.3	7.2	11.5	6.9
1931	Ortiz Rubio	11.8	8.4	13.8	7.5
1932	Ortiz Rubio	12.7	7.0	12.9	7.1
1933	Rodríguez	14.7	7.6	12.7	7.5
1934	Rodríguez	12.8	7.1	11.8	7.1
1935	Cárdenas	16.2	9.9	12.6	8.4
1936	Cárdenas	17.0	10.0	12.8	10.7
1937	Cárdenas	18.1	10.3	13.6	11.1
1938	Cárdenas	16.3	10.9	13.0	10.5
1939	Cárdenas	15.3	10.4	11.7	10.4
1940	Cárdenas	16.5	11.1	12.4	11.3
1941	Ávila Camacho	15.8	10.7	11.2	10.5
1942	Ávila Camacho	16.4	11.1	10.2	10.4
1943	Ávila Camacho	13.7	9.6	8.8	9.4
1944	Ávila Camacho	10.8	9.0	8.9	9.8
1945	Ávila Camacho	17.0	11.5	10.8	11.4
1946	Ávila Camacho	17.3	11.6	11.2	11.1
1947	Alemán	13.3	11.8	10.1	11.5
1948	Alemán	10.7	12.0	8.5	11.5
1949	Alemán	11.0	12.6	7.5	12.6

CUADRO VII-2 [conclusión]

Año	Presidente ^a	Porcentaje proyectado	Pesos ^b	Porcentaje ejercido	Pesos ^b
1950	Alemán	11.4	12.1	9.1	12.2
1951	Alemán	11.5	11.6	7.8	11.8
1952	Alemán	10.7	11.8	7.1	12.6
1953	Ruiz Cortines	11.5	12.5	9.3	13.4
1954	Ruiz Cortines	12.6	14.4	8.7	16.3
1955	Ruiz Cortines	12.5	14.1	8.2	14.4
1956	Ruiz Cortines	12.5	15.2	8.8	16.4
1957	Ruiz Cortines	13.6	17.1	9.1	17.0
1958	Ruiz Cortines	13.7	17.7	9.6	19.6
1959	López Mateos	15.8	21.8	10.6	22.1
1960	López Mateos	18.4	25.4	9.7	26.4
1961	López Mateos	19.1	27.3	10.8	28.5
1962	López Mateos	20.9	31.8	12.4	30.1
1963	López Mateos	21.8	34.7	14.2	33.2

^a La diagonal indica que la última persona administró los fondos ejercidos.

^b En pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Véase Apéndice B.

de educación física durante los años de Cárdenas,¹ quien creía que la educación física era la clave para el desarrollo de las potencialidades de las masas, y el fútbol, las carreras de bicicletas, las marchas, y las actividades físicas fueron parte vital del proceso educativo a tal grado que los fondos para la educación física quedaron separados en una categoría especial y administrados fuera de la Secretaría de Educación Pública.

La educación no se constituyó en función del gobierno federal hasta que Obregón fundó en toda forma la Secretaría de Educación Pública bajo las órdenes de José Vasconcelos en 1921. Por ello, tanto los gastos en proyecto como los reales en pro de la educación fueron tan bajos hasta la última década del gobierno de Díaz. El papel de la educación en la política nacional se duplicó de 1900 hasta la caída de Díaz, pero llegando solamente al 7.2 % de los desembolsos y a 2.5 pesos *per capita*. Madero aumentó ligeramente los totales en proyecto y los desembolsos mientras vivió, y Huerta elevó la cantidad al 9.9 % del presupuesto en 1913 y 1914, a pesar de haber gastado solamente el 6.9 % del presupues-

¹ Cf. José E. Iturriaga, *La estructura social y cultural de México* (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1951), p. 172, para una gráfica de los porcentajes presupuestarios en proyecto.

to con que Madero había principiado en 1912-1913. Y con Carranza la educación federal prácticamente llegó a su fin, pues no hubo reconstrucción después de los terribles destrozos de la guerra, y los gastos en la educación apenas superaron el 1 % de los presupuestos en proyecto y ejercidos. En 1921 hubo cierta recuperación, pero sólo fue en 1922 cuando la actividad federal se renovó con vigor. Conforme el gobierno federal iba haciéndose cargo de las responsabilidades educativas de los gobiernos estatales, los requisitos presupuestarios iban en aumento.² Las esperanzas de Obregón de aumentar los porcentajes para la educación al 15 % en 1923 no se realizaron; no obstante, obtuvo un alza que llegó al 9.3 %. Con Calles la educación se mantuvo entre el 7.1 y el 9.3 % de los presupuestos federales en proyecto y desembolsados. Portes Gil no se desvió de esta norma durante sus catorce meses en la presidencia interina; sin embargo puso una cifra más alta en proyecto, que sirvió de guía a Ortiz Rubio en 1930. Durante la depresión de 1930 a 1932, y en los dos años siguientes, los gastos proyectados y ejercidos variaron entre el 11.3 y el 13.8 %, correspondiendo la última cifra a los gastos ejecutados de 1931. Los costos *per capita* se mantuvieron firmes entre 7.1 y 7.5 pesos.

En el Plan Sexenal se proyectaron aumentos del 1 % anual del presupuesto para la educación, de 1934 a 1940, principiando con una base del 15 % hasta llegar al 20 %.³ Cárdenas no pudo mantener este plan. Tenía en proyecto gastar el 18.1 % del presupuesto en educación en 1937, que fue el máximo de la Revolución hasta 1960, pero sólo pudo gastar el 13.6 % del presupuesto en esta categoría. Los gastos *per capita* llegaron a un nuevo máximo de 11.1 pesos en 1937, más de lo que Cárdenas había dispuesto gastar.

El partido oficial no cometió el error de estipular el porcentaje de los fondos federales que gastaría en la educación en el curso del Segundo Plan Sexenal, de 1940 a 1946.⁴ Ávila Camacho planeó gastar cantidades relativamente altas del presupuesto en educación, habiendo llegado los totales a 17 % en 1945 y 1946, pero su máximo desembolso no llegó más que al 11.2 % en 1941 y 1946. Mantuvo los gastos *per capita* al nivel de los de Cárdenas.

Durante el régimen de Alemán el hincapié en la educación mermó en los porcentajes reales del presupuesto. El público se dio cuenta de

² Sobre la educación rural, véase Ramón Ruiz, *México, The Challenge of Poverty and Illiteracy* (San Marino: The Huntington Library, 1963).

³ Gilberto Bosques, *El Partido Nacional Revolucionario y el Plan de Seis Años* (México, D. F.: P. N. R., 1937), 184.

⁴ Partido de la Revolución Mexicana, Segundo Plan Sexenal, 1941-1946.

esto y criticó a Alemán por haber abandonado el principio revolucionario de educar a las masas. Ávila Camacho había tenido una excusa para reducir los gastos ejercidos de la educación durante los años de la guerra en 1943 y 1944, llegando los desembolsos a un poco menos del 9 % del presupuesto federal, pero Alemán nunca asignó más del 9 % después de su primer año en el poder. Durante el último año de Alemán, los gastos ejercidos bajaron al 7.1 % del presupuesto, lo que constituyó un mínimo después del año de 1925. Y Alemán no ocultó totalmente sus intenciones puesto que redujo los gastos proyectados a 10.7 durante su segundo año en la presidencia, en 1948. Sin embargo, Alemán había asignado casi la misma cantidad de pesos *per capita* que había proyectado en cada uno de esos años, y la Secretaría de Educación Pública tuvo más de 12 pesos *per capita* para gastar durante tres años, lo que constituyó un nuevo *record* en la historia de México.

Ruiz Cortines cambió poco los moldes dejados por Alemán. Los gastos en proyecto aumentaron gradualmente, pero no los gastos ejercidos. Sin embargo, los gastos *per capita* aumentaron casi a 20 pesos para 1958, año en que Ruiz Cortines dejó el poder.

López Mateos instituyó una política diferente durante su primer año en el poder, 1959. Los presupuestos en proyecto para educación aumentaron al 18.4 % del presupuesto general en 1960, lo que constituye un nuevo máximo desde la época de Cárdenas. Para 1963 este porcentaje proyectado había aumentado al 21.8 %. La diferencia con el porcentaje ejercido, debido al aumento de fondos disponibles del gobierno, fue considerable porque la educación no recibió una participación de los nuevos fondos. Las asignaciones ejercidas fueron solamente del 9.7 al 14.2 % del presupuesto. Si en su discurso sobre el presupuesto López Mateos no hubiese prometido gastar mayores cantidades en educación habría sido un héroe al aumentar los gastos ejercidos a 14.2 % en 1963, pero como lo prometió, esto no llegó a tener importancia excepcional.⁵ Y aunque el

⁵ Una muestra del uso que el gobierno de López Mateos hizo de la propaganda social basada en proyecciones presupuestarias y no en las realidades se encuentra en el discurso pronunciado por Víctor Bravo Ahuja en la inauguración del Centro Nacional de Enseñanza Superior en la ciudad de México; véase *El Día*, noviembre 7, 1964. En un libro publicado recientemente por la Secretaría de Educación Pública que ensalza las virtudes de los altos presupuestos de López Mateos en favor de la educación solamente se dan las asignaciones financieras en proyecto (*La obra educativa en el sexenio 1958-1964*). Este libro fue motivo de un interesante debate entre Pablo Lapatí, Manuel Germán Parra, y Jorge Efrén Domínguez Ramírez sobre si el gobierno debía gastar en educación más del 25 % del presupuesto. Cuando Parra hizo ver que la proyección del 25 %, comparada con lo realmente gastado no tenía significado, éste fue atacado rotundamente. Para un resumen de los temas y citas sobre el debate publicado en la prensa de la ciudad de México, véase Jorge Domínguez Ramírez, "Co-

hincapié hecho en el porcentaje no parece grande, los crecientes desembolsos totales federales han dado como resultado un gran aumento en los gastos *per capita*, ejercidos y en proyecto. En 1963 este total llegó a 33.2 pesos. En términos comparativos, la Secretaría de Educación Pública hoy día es bastante rica, en relación con sus primeros días, y ha duplicado los fondos *per capita* que tenía ya en 1956.

SALUBRIDAD, BIENESTAR Y ASISTENCIA PÚBLICA

Hasta 1917, la salubridad, el bienestar y la asistencia públicas constituían una parte de las funciones de la Secretaría de Gobernación. Carranza estableció por separado el Departamento de Salubridad Pública, y durante la presidencia de Cárdenas se creó una dependencia aparte para la asistencia pública. Estas dos dependencias, Sanidad Pública y Asistencia, se unieron para formar una secretaría en el periodo de Ávila Camacho. Los fondos para el bienestar se unieron con los de la Secretaría de Gobernación y los de la salubridad pública hasta que se organizó una nueva secretaría para que se hiciera cargo de todos esos asuntos nacionales. Esos fondos están incluidos en el cuadro VII-3.

La necesidad de un programa de salubridad pública fue declarada abiertamente en 1916 por Alberto J. Pani en su publicación *La higiene en México*. Pani acusó de negligencia a la salubridad nacional del gobierno de Díaz, sobre la premisa de que "existe una proporción precisa y directa entre el total de la civilización adquirida por un país y el grado de perfección alcanzado en su administración y en su manejo de la salubridad pública".⁶ Pani encontró que la alta mortalidad en la ciudad de México se debía a muy malas condiciones de salubridad.

mentarios al artículo 'Educación y presupuestos' del doctor Manuel Germán Parra", *El Día*, 3 de marzo de 1965. Es importante notar que las proyecciones del gobierno cambian de un año a otro, y de un presidente a otro, por lo que los debates bien pudieran centrarse en la política real así como en proyecciones que pueden llevarse a cabo o no. El famoso Plan de Once Años que López Mateos inició, aparentemente no recibió el mismo interés, de parte de Díaz Ordaz, quien se propuso combatir el analfabetismo durante su periodo. Compárese México, Departamento de Muestreo, *Fundamento estadístico del "Plan de Once Años de Educación Primaria"* (México, D. F.: Talleres Gráficos de la Nación, 1961), con los planes de Díaz Ordaz enumerados en *El Día*, 3 de marzo, 1965. Cada presidente quiere sus propios planes, pero puede llegar a cansarse de ellos antes de los seis años, como le ocurrió a López Mateos: el Plan de Once Años fue anunciado con mucha fanfarria y gradualmente se dejó de mencionar, a fines del periodo de López Mateos.

⁶ Alberto J. Pani, *Hygiene in Mexico, A Study of Sanitary and Educational Problems* (Nueva York: Putnam's Sons, 1917). Cita hecha por Gruening, *Mexico and its Heritage*, 533, de la edición española de 1916.

La publicación de un libro por Ramón Beteta y Eyler N. Simpson en 1930 influyó sobre la creación de una dependencia para la asistencia al público, y la destinación de fondos federales para el bienestar social. Este libro, *Mendicidad en México*, llamó la atención sobre el número de mendigos que se encontraban en las calles de la ciudad de México.⁷ Antes los escritores se referían a los *léperos* como gente de mala calaña, pero Beteta y Eyler los vieron con simpatía y como merecedores de que se les ayudara. Estos autores opinaban que la sanidad pública estaba íntimamente relacionada con el bienestar público y que con el encarcelamiento de los mendigos no se iba a resolver el problema de la pobreza en la sociedad. Esta obra captó el espíritu de la década de 1930 en México porque se apartó del tratamiento impersonal estadístico para tratar directamente con casos históricos de gente que vivía en una miseria terrible.

A pesar de la gran necesidad de un desarrollo social en México, los programas de ayuda social y salubridad pública nunca han tenido una participación considerable en las consideraciones presupuestarias, La cantidad más alta jamás proyectada para esta clase de actividad fue asignada en el último año de Cárdenas en el poder y durante los primeros tres años de Ávila Camacho. Éste tuvo en proyecto el 8.8 % del presupuesto en 1942, pero la partida mayor que se le pudo asignar en lo ejercido fue de 6.5 % en 1941. Previamente, Porfirio Díaz había establecido una norma para los gastos sociales, y Madero la siguió. Durante el periodo de Carranza los gastos sociales de este tipo quedaron prácticamente en el olvido por las condiciones de guerra en que estaba el país, condiciones que intensificaron la necesidad de programas de acción social. Fue sólo en 1926 cuando los gastos sociales volvieron a sus niveles anteriores a 1910. Con Cárdenas el porcentaje de los gastos en favor de la salubridad pública, el bienestar y la asistencia al fin cobró importancia en los programas de gobierno. Los gastos ejercidos llegaron hasta 5.8 pesos *per capita* en 1940, o sea el doble de los gastos en 1936.

Después de Ávila Camacho, la ideología de la revolución económica abandonó esta clase de ayuda social. Alemán recortó estos proyectos al 3.8 % en 1952, lo que constituye una sima desde 1935, y los porcentajes reales llegaron solamente al 2.5 %, el mínimo desde que Calles dejó el poder. Ruiz Cortines siguió esta norma con aumentos insignificantes. La ideología de revolución equilibrada de López Mateos no ofreció ningún cambio en la parte del presupuesto dedicada a la Secretaría de Salubridad, Bienestar y Asistencia. Sólo unas mejoras en las finanzas permitieron que esta secretaría mejorase la suerte del pueblo, y esto se logró des-

⁷ [Ramón Beteta y Eyler N. Simpson], *La mendicidad en México* (México, D. F.: Beneficencia Pública del Distrito Federal, 1930).

CUADRO VII-3. *Fondos para Salubridad, Bienestar y Asistencia*

Año	Presi- dente ^a	Porcentaje proyectado	Pesos ^b	Porcentaje ejercido	Pesos ^b
1869-1870	Juárez	—	—	—	—
1900-1901	Díaz	.4	.1	.4	.1
1910-1911	Díaz	2.2	.8	2.0	.7
1911-1912	Madero	2.1	.8	2.1	.7
1912-1913	Madero/Huerta	1.9	.7	2.0	.8
1913-1914	Huerta	1.7	...	...	...
1914-1915	Huerta	1.7	...	...	...
1917	Carranza	1.5	...	.6	...
1918	Carranza	1.0	.3	.8	.1
1919	Carranza	1.0	.4	.9	.1
1920	Carranza/De la Huerta	1.0	.4	1.0	.3
1921	Obregón	1.0	.5	1.1	.5
1922	Obregón	1.0	1.0	1.3	.7
1923	Obregón	1.1	.9	1.2	.6
1924	Obregón	.9	.6	1.2	.8
1925	Calles	1.2	.8	1.6	1.1
1926	Calles	1.7	1.1	2.0	1.4
1927	Calles	2.6	1.8	2.3	1.6
1928	Calles	2.6	1.7	2.4	1.6
1929	Portes Gil	2.5	1.6	2.9	1.8
1930	Portes Gil/Ortiz Rubio	3.0	1.9	3.1	1.9
1931	Ortiz Rubio	2.9	2.1	3.2	1.7
1932	Ortiz Rubio	3.0	1.7	2.9	1.6
1933	Rodríguez	3.0	1.6	2.6	1.5
1934	Rodríguez	3.1	1.7	2.7	1.6
1935	Cárdenas	3.8	2.3	3.5	2.3
1936	Cárdenas	4.5	2.6	3.6	3.0
1937	Cárdenas	4.5	2.6	3.3	2.7
1938	Cárdenas	4.6	3.1	6.1	4.9
1939	Cárdenas	7.9	5.4	5.8	5.2
1940	Cárdenas	8.2	5.5	6.4	5.8
1941	Ávila Camacho	8.3	5.6	6.5	6.1
1942	Ávila Camacho	8.8	5.9	6.4	6.5
1943	Ávila Camacho	7.8	5.5	5.8	6.2
1944	Ávila Camacho	5.3	4.4	4.7	5.2
1945	Ávila Camacho	6.5	4.4	4.9	5.2
1946	Ávila Camacho	4.8	3.2	3.4	3.4
1947	Alemán	6.3	5.6	4.9	5.6
1948	Alemán	5.0	5.6	4.1	5.5
1949	Alemán	4.9	5.6	3.3	5.5

CUADRO VII-3 [conclusión]

Año	Presi- dente ^a	Porcentaje proyectado	Pesos ^b	Porcentaje ejercido	Pesos ^b
1950	Alemán	4.7	5.0	3.8	5.1
1951	Alemán	4.5	4.5	3.1	4.7
1952	Alemán	3.8	4.2	2.5	4.5
1953	Ruiz Cortines	4.3	4.7	3.2	4.6
1954	Ruiz Cortines	4.1	4.7	2.7	5.0
1955	Ruiz Cortines	4.1	4.6	2.8	4.9
1956	Ruiz Cortines	4.2	5.1	2.9	5.4
1957	Ruiz Cortines	4.5	5.6	3.3	6.2
1958	Ruiz Cortines	4.5	5.8	3.3	6.7
1959	López Mateos	5.1	7.0	3.4	7.1
1960	López Mateos	5.2	7.2	3.5	9.5
1961	López Mateos	4.9	7.0	3.9	10.3
1962	López Mateos	4.6	7.0	4.0	10.0
1963	López Mateos	4.4	7.0	3.3	7.7

^a La diagonal indica que la última persona administró los fondos ejercidos.

^b En pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Véase Apéndice B.

pués de 1959. Entre 1951 y 1955 los gastos ejercidos *per capita* fueron de 1 y 2 pesos, debido a los esfuerzos de Cárdenas y Ávila Camacho en 1940-1942. Los gastos proyectados *per capita* de López Mateos fueron un poco superiores a la norma de 1940-1942; sin embargo, en realidad puso más fondos a disposición de esta dependencia, y cerca de 10 pesos *per capita* se gastaron de 1960 a 1962, lo que constituyó un aumento considerable.

GASTOS PARA AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO PARA DESAGÜES

Con la creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1947, se asignó una pequeña cantidad del presupuesto al desarrollo de los programas de ingeniería sanitaria de toda la República. Sin embargo, las asignaciones ejercidas no se pusieron a su disposición hasta el año siguiente, y la cantidad fue mínima. Los gastos para agua potable y desagües siempre han tenido poca importancia en México, y éstos habrán podido incluirse en el cuadro de gastos sociales menores, de no ser porque esta partida tiene una relación importante con el Índice de Pobreza presentado en la Segunda Parte.

Podríamos hacer una estimación de la política presidencial de la manera siguiente: Alemán dio a la ingeniería sanitaria una participación establecida en el presupuesto, pero no estimuló su crecimiento. Ruiz Cortines casi duplicó el porcentaje proyectado, pero la participación ejercida nunca pasó del 0.5 %. En pesos *per capita*, la ingeniería sanitaria debió llegar a obtener un peso en 1955, pero en la práctica esto no ocurrió hasta 1958. A pesar de la campaña de propaganda emprendida por López Mateos en pro del agua potable y el alcantarillado, el programa de gastos de Ruiz Cortines apenas se mantuvo, habiendo perdido un poco en porcentajes realmente asignados. Las cantidades presentadas en el cuadro VII-4 están incluidas en los gastos de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, pero han sido separadas en este estudio con objeto de distinguir las funciones sociales de las económicas de esa secretaría.

CUADRO VII-4. Gastos para agua potable y alcantarillado, 1947-1963

Año	Porcentaje proyectado	Pesos ^a	Porcentaje ejercido	Pesos ^a
1947	.3	.3	—	—
1948	.4	.5	.3	.4
1949	.4	.5	.3	.5
1950	.4	.4	.3	.4
1951	.6	.6	.4	.6
1952	.7	.8	.5	.9
1953	.7	.8	.4	.6
1954	.6	.7	.3	.6
1955	1.1	1.2	.4	.7
1956	1.2	1.5	.4	.7
1957	1.1	1.4	.5	.9
1958	1.2	1.6	.5	1.0
1959	1.1	1.5	.5	1.0
1960	1.0	1.4	.4	1.1
1961	1.0	1.4	.4	1.1
1962	.8	1.2	.4	1.0
1963	.5	.8	.4	.9

^a En pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Apéndice B.

LA CREACIÓN DE UN DEPARTAMENTO DE TRABAJO

Como hemos visto en el último capítulo, la creación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público marcó la transición del Estado pasivo al Es-

tado activo; la creación de un Departamento Autónomo de Trabajo fue parte de este programa. El presidente Rodríguez envió la iniciativa para la reorganización de su gabinete al Congreso en 1932 con el siguiente mensaje:

El desenvolvimiento industrial universal y el desarrollo paralelo de las actividades sociales han repercutido fuertemente en todos los órdenes de la vida de las colectividades y determinado su completa transformación. Las actuales condiciones de incertidumbre por que atraviesa el mundo han venido a confirmar la teoría ya antes admitida, de que los fenómenos políticos, jurídicos y sociales no pueden considerarse ni explicarse en forma satisfactoria si se descuidan las características que les imprimen los fenómenos económicos.

El intervencionismo estatal, una de las orientaciones modernas más discutidas, ha venido imponiéndose paulatina pero seguramente en todos los países. El Estado moderno ha abandonado su conformación netamente política, para intervenir decididamente en la vida económica de las colectividades, transformando, para este fin, su estructura constitucional, especializando sus órganos con una mejor división del trabajo.

... el Ejecutivo debe seguir una política económicosocial fundada sobre bases técnicas ... [con el objeto de ajustarse a] un crecido número de casos en el que los intereses del capital y del trabajo, por apremiantes ameritan una resolución inmediata ... [por lo que es necesario que] en México, como en casi todos los países adelantados del mundo, se establezca un departamento del Trabajo, órgano auxiliar del propio Ejecutivo Federal y dependiente directamente del mismo.⁸

En el Departamento Mexicano de Trabajo nunca se han hecho grandes desembolsos. Regula las condiciones y los conflictos del trabajo, y fija la política por seguir. El primer secretario del Trabajo fue Juan de Dios Bojórquez, el constitucionalista de 1917, y fue él quien le dio a la Secretaría del Trabajo personalidad para enfrentarse a la depresión de la primera parte de los treinta. El secretario del Trabajo de Cárdenas, Silvano Barba González, aprovechó este órgano del gobierno para alentar las huelgas por medio de decisiones que favorecían al trabajo en contra del capital. El secretario del Trabajo de 1952 a 1958 fue Adolfo López Mateos, quien se valió de esta agencia para evitar huelgas por medio de la conciliación activa de intereses opuestos. (La norma seguida en las huelgas desde 1920 se trata en la Segunda Parte de esta obra.) Como la Secretaría del Trabajo no ha desempeñado un papel de mucha importancia en las operaciones presupuestarias, no se analiza por separado en porcentaje y *per capita*, pero sí se le incluye en el cuadro VII-5, en el

⁸ *El Nacional*, 21 de septiembre, 1932.

cual se hace un examen de los gastos sociales menores como porcentaje del presupuesto.

ASUNTOS INDÍGENAS

Cárdenas estaba sumamente interesado en la integración del indio a la vida nacional social y económica. Con este fin, fundó un Departamento de Asuntos Indígenas para que se ideara la forma de enseñarles el español, y para ayudarlos a adaptarse a la vida moderna. Cárdenas no se proponía cambiar completamente las costumbres de los indígenas, sino enseñarles los métodos y los fines de la civilización del siglo xx, además de alentarlos a conservar lo mejor de sus valores y sus costumbres. Cárdenas hizo un sumario de este punto de vista al decir en 1940:

La fórmula de "incorporar al indio a la civilización", tiene todavía restos de los viejos sistemas que trataban de ocultar la desigualdad de hecho, porque esa incorporación se ha entendido generalmente como propósito de desindianizar y de extranjerizar, es decir, de acabar con la cultura primitiva: desarraigar los dialectos regionales, las tradiciones, las costumbres y hasta los sentimientos profundos del hombre apegado a su tierra. Por otra parte, ya nadie pretende una resurrección de los sistemas indígenas precortesianos, o el estancamiento incompatible con las corrientes de la vida actual. Lo que se debe sostener es la incorporación de la cultura universal al indio, es decir, el desarrollo pleno de todas las potencias y facultades naturales de la raza, el mejoramiento de sus condiciones de vida, agregando a sus recursos de subsistencia y de trabajo todos los implementos de la técnica, de la ciencia y del arte universales, pero siempre sobre la base de la personalidad racial y el respeto de su conciencia...⁹

El Departamento de Asuntos Indígenas fue suprimido para establecer el Instituto Nacional Indigenista en 1948. El Instituto Nacional Indigenista fue creado de acuerdo con la resolución tomada en el Primer Congreso Interamericano Indigenista que tuvo lugar en 1940 en México y en donde Cárdenas se valió de las palabras antes mencionadas. El nuevo instituto es un órgano autónomo que no está bajo el control directo de los gastos federales. Este instituto construye caminos, suministra agua potable a las aldeas indígenas, da instrucción sobre deportes e higiene, y se esfuerza por mejorar la vida de los indígenas. El Instituto ha tomado otro rumbo del que seguía Cárdenas. Afirma que el problema del indio en México no es racial puesto que México es un país de sangre mez-

⁹ Cárdenas, *Cárdenas habla*, 271.

CUADRO VII-5. Gastos sociales menores en porcentaje

Año	Secretaría del Trabajo		Asuntos Indígenas		Erogaciones Adicionales	
	Proyecto	Ejercido	Proyecto	Ejercido	Proyecto	Ejercido
1921	--	--	--	--	1.2	.8
1922	--	--	--	--	.9	.7
1923	--	--	--	--	.7	.6
1924	--	--	--	--	.7	.5
1933	--	.4	--	--	--	--
1934	.5	.5	--	--	--	--
1935	.5	.5	--	.7	--	--
1936	.5	.4	.2	.1	--	--
1937	.5	.4	.1	.1	--	--
1938	.5	.4	.6	.4	--	--
1939	.5	.4	.7	.5	--	--
1940	.5	.4	.7	.5	--	--
1941	.6	.4	.6	.4	--	--
1942	.5	.4	.5	.4	--	--
1943	.5	.4	.4	.3	--	--
1944	.5	.6	.3	.3	--	--
1945	.5	.4	.4	.2	1.2	.7
1946	.4	.3	.4	.2	1.4	.9
1947	.3	.3	--	--	1.3	.6
1948	.2	.2	--	--	1.6	.7
1949	.2	.1	--	--	1.8	.7
1950	.2	.2	--	--	1.5	1.0
1951	.2	.2	--	--	1.7	1.0
1952	.2	.1	--	--	1.5	1.0
1953	.2	.2	--	--	1.8	1.0
1954	.3	.2	--	--	1.8	.8
1955	.3	.2	--	--	1.7	1.2
1956	.3	.2	--	--	1.8	3.2
1957	.4	.3	--	--	2.0	2.0
1958	.4	.2	--	--	3.4	2.8
1959	.4	.2	--	--	3.7	2.7
1960	.4	.2	--	--	4.9	2.6
1961	.4	.2	--	--	5.3	3.4
1962	.3	.2	--	--	7.0	3.9
1963	.3	.3	--	--	6.7	4.4

FUENTE: Véase Apéndice B.

clada; hace ver que cuando el indio abandona su comunidad, deja de ser indio, ya que la cultura moderna que acepta tiene más importancia que la sangre, al determinar de su manera de vivir. No obstante, el Instituto está de acuerdo con Cárdenas en que las costumbres del indio no deben erradicarse. La mira del Instituto es permitir al indio vivir con los mejores valores de su pasado, reteniendo sus artes y oficios, mientras goza de un superior nivel de vida.¹⁰

El Departamento de Asuntos Indígenas existió solamente cerca de 12 años, y no tuvo importancia en las asignaciones presupuestarias. Se había planeado gastar hasta el .7 % en él en 1939 y 1940, pero solamente se llegó a gastar el .5 %. Estos totales están en el cuadro VII-5 y demuestran que la agencia tuvo una importancia cada vez menor después de 1943. Desde la creación del Instituto Nacional Indigenista como agencia autónoma, los datos no se presentan, ya que no pueden verse en el presupuesto. Sin embargo, según un resumen reciente de la obra del Instituto, éste ha tenido a su disposición una cantidad todavía menor de la que tuvo el Departamento de Asuntos Indígenas. Si incluyésemos este total en el presupuesto en proyecto, en general llegaría al .1 %. Hasta 1951 no hubiera llegado a tanto, y desde 1962 hubiera llegado al .2 % del presupuesto.¹¹

GASTOS SOCIALES NO CLASIFICADOS

La participación en el presupuesto de Erogaciones Adicionales dedicada a lo social no ha sido de mayor cuantía. Recientemente aumentó un poco, como lo muestra el cuadro VII-5. Con los gastos no clasificados se han pagado las contribuciones del gobierno al Instituto Mexicano del Seguro Social. Este instituto, fundado en 1943, es una agencia descentralizada que se dedica a la administración del seguro social como servicio público nacional. El programa abarca las prestaciones por enfermedades, accidentes, maternidad, vejez, invalidez y defunción. La mayor parte de la ayuda prestada se da en forma de servicios médicos, aunque la ayuda monetaria sea parte del programa que protege a los empleados y sus dependientes. El Instituto cobra contribuciones a la parte patronal y a los trabajadores, invierte los fondos y administra todos los aspectos del seguro.¹²

La mejor manera de poder apreciar el papel que han desempeñado

¹⁰ Instituto Nacional Indigenista, "Realidades y Proyectos, 16 Años de Trabajo", *Memoria 10* (1964) 11-13.

¹¹ *Ibid.*, 17.

¹² Consúltese Tucker, *The Mexican Government Today*, capítulo 23.

las erogaciones desde que fue fundado en 1943 el Instituto Mexicano del Seguro Social, es presentar los totales que éste ha recibido. Primeramente, estos fondos fueron asignados al Instituto en 1944 como parte de la deuda pública, y se convirtieron en parte de Erogaciones Adicionales cuando el gobierno resolvió que tanto las pensiones como las prestaciones médicas en realidad no eran parte de la deuda de México. (Las cifras que aparecen en el cuadro VII-6 están incluidas en Erogaciones Adicionales en el cuadro anterior.)

CUADRO VII-6. *Asignaciones federales para el Instituto Mexicano del Seguro Social (incluidas en cuadro VII-5)*

<i>Año</i>	<i>Porcentaje proyectado</i>	<i>Pesos^a</i>	<i>Porcentaje ejercido</i>	<i>Pesos^a</i>
1945	1.2	.8	.7	.7
1946	1.4	.9	.9	.9
1947	1.3	1.2	.6	.7
1948	1.6	1.8	.7	.9
1949	1.6	1.9	.5	.9
1950	1.5	1.6	1.0	1.3
1951	1.5	1.5	.8	1.2
1952	1.5	1.7	1.0	1.8
1953	1.7	1.9	1.0	1.4
1954	1.8	2.1	.8	1.5
1955	1.6	1.8	.9	1.6
1956	1.7	2.1	1.1	2.0
1957	1.9	2.4	1.6	3.0
1958	2.7	3.5	1.7	3.5
1959	3.1	4.3	1.9	4.0
1960	3.5	4.8	1.8	4.9
1961	3.6	5.1	2.1	5.5
1962	4.5	6.9	2.7	6.7
1963	4.3	6.8	3.3	7.7

^a En pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Cuadro VII-5.

El Instituto del Seguro Social siempre ha percibido menos, en porcentaje, de lo prometido por el Ejecutivo. Hasta el periodo de la presidencia de López Mateos, los porcentajes ejercidos y proyectados del Seguro habían sido de menos del 3%. La ideología de la revolución equilibrada se propuso atribuir mayor importancia al Seguro Social desde 1958, en la época de Ruiz Cortines, pero el verdadero impulso no se

le dio hasta 1962 y 1963, cuando el Seguro Social percibió el 2.7 y el 3.3 % del presupuesto, habiéndose proyectado el 4.5 %. Hasta 1957, los fondos *per capita* para el Instituto Mexicano del Seguro Social habían sido muy limitados. Durante los dos últimos años de Ruiz Cortines, el Instituto tuvo a su disposición 3 pesos *per capita*; López Mateos puso a su disposición más del doble. Y así, después de años de pobreza y relativa oscuridad, el Seguro Social ha alcanzado gran importancia, al punto de haberse convertido en un punto clave de propaganda de la ideología de la revolución equilibrada.

Con los grandes presupuestos con que cuenta el gobierno de México desde la década de 1940, la ideología de la revolución equilibrada puede llegar a ponerse en vigor. Es obvio que hoy se dispone para los presupuestos de las mayores cantidades en la historia de México. Aun cuando los porcentajes no se distribuyan equitativamente en pro de lo social, de lo administrativo y de lo económico, existe la posibilidad de que lleguen a alcanzarse las metas de la Revolución por eliminar la pobreza en lo material y en lo espiritual.

Segunda Parte

EL CAMBIO SOCIAL

Hemos examinado los cuatro periodos ideológicos de la Revolución Mexicana desde 1910, cuando se emprendió la tarea de eliminar la pobreza y elevar los niveles de vida de las masas. Los presidentes de México han tomado diferentes medidas para integrar a la nación mexicana, cada quien en el marco ideológico de cada periodo. Hemos examinado esas medidas presidenciales como pruebas de la ideología política, con el propósito de establecer las verdaderas diferencias entre las etapas que sirvieron de guía al pensamiento revolucionario y los programas mismos, y ahora nos toca evaluar los resultados de la política seguida.

¿Cuáles han sido los efectos de los gastos federales sobre la meta del cambio social para las masas? En el contexto de la política representada por los gastos proyectados y ejercidos, ¿cuáles han sido los resultados sociales desde 1910? Al hacer estas preguntas debemos reiterar que no hemos hecho ninguna suposición de que los gastos federales sean causa directa de cambios sociales. El manejo de los presupuestos de parte del gobierno sólo crea una atmósfera en la cual tanto el sector privado como los intereses extranjeros pueden contribuir en mayor o menor grado al desarrollo económico. Y como el gobierno ha sido la mayor fuerza en la vida de México desde 1910, en especial después del surgimiento del Estado activo, su política ha sido predominante al efectuar el cambio social.

Los resultados sociales de la Revolución Mexicana siempre se han medido indirectamente. Y así vemos, por ejemplo, que quienes han analizado el experimento mexicano han tendido a examinar la Revolución Mexicana sobre las siguientes suposiciones: Si la ideología de la revolución política triunfara, México tendría elecciones libres. Si la ideología de la revolución social funcionara bien, el pueblo tendría el derecho de huelga, y la cantidad de tierras distribuidas daría una medida de la ganancia psicológica y social de las masas. Si hubiese una revolución económica, esto significaría un cambio en la estructura de clases. El gobierno mexicano ha preferido hacer resaltar las estadísticas del desarrollo económico, que son impresionantes, para dar a entender que el cambio social ha ido a la par de los adelantos materiales del país. Y la suposición que se hace es que si el país está integrado económicamente, necesariamente está integrado socialmente. Todos estos enfoques son indirectos; no nos dicen si el mexicano corriente ha mejorado de como vivía antes de 1910. Entonces, la tarea que nos queda es medir directamente el cambio social en la Revolución Mexicana.

VIII. ANÁLISIS INDIRECTO DEL CAMBIO SOCIAL

PRINCIPIEMOS por el análisis del cambio social haciendo un resumen de los enfoques existentes para el estudio de la Revolución Mexicana. Como estos enfoques no siempre se han realizado con un punto de vista histórico, ha sido necesario reunir las estadísticas de muchas fuentes, con objeto de presentar un examen coherente de los métodos tradicionales. Como posibles criterios de un cambio social tomaremos los resultados de las elecciones presidenciales, datos de huelgas, distribución de tierras, crecimiento económico, y cambios en la estructura de clases.

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES

¿Hasta dónde se ha convertido en realidad la democracia política? El cuadro VIII-1 nos presenta los porcentajes con los cuales el partido oficial ha ganado las elecciones presidenciales desde 1910. Es evidente que el partido oficial, que tiene bajo su control los procedimientos electorales, y además cuenta los votos, siempre ha ganado las elecciones presidenciales de un modo que generalmente se considera una victoria arrolladora. Cuando Lyndon B. Johnson ganó en los Estados Unidos las elecciones presidenciales en 1964 con el 61 % de los votos, su triunfo se consideró como una de las victorias más aplastantes en la política electoral de ese país. En México cualquier candidato del partido oficial que recibiera un porcentaje como el de Johnson en los Estados Unidos, moralmente se consideraría derrotado.

Los presidentes de México han sido elegidos con más del 84 % del voto, en todos los casos, con excepción de dos. En 1946 y 1952 el partido oficial recibió solamente el 77.9 y 74.3 %, respectivamente del voto. Es claro que los líderes sintieron haber perdido popularidad a tal grado que la oposición pudiera hacer, por lo menos, un alarde de influencia, especialmente después de las elecciones de 1940 que bien pudieron ser una derrota para el partido oficial. Marte R. Gómez, miembro del gabinete de Ávila Camacho después de las reñidas elecciones de 1940, ha admitido que el partido oficial perdió las elecciones en el Distrito Federal, habiendo ganado en todo el resto de la República.¹ Esta es una declaración poco común porque el partido oficial nunca ha admitido haber

¹ Marte R. Gómez, en Wilkie y Monzón de Wilkie, *México visto en el siglo XX*, cap. IV. Gómez fue secretario de Agricultura de Ávila Camacho.

perdido una elección en el Distrito Federal, y los datos oficiales dieron a Ávila Camacho en 1940 una victoria con el 72 % en la capital.

Nunca ha habido duda de que el partido oficial maneja a su antojo las elecciones. Ernesto Gruening ha detallado la corrupción electoral en México desde 1910 hasta el fin de la década de 1920, y Frank Brandenburg ha descrito lo que pasó en las elecciones, hasta el año de 1964 inclusive.² Tal vez haya sido Francisco I. Madero quien ganó las elecciones más honradas en la historia de México, en 1911, pero solamente votaron 20 145 personas, y los periódicos de entonces se llenaron de descripciones de violencia y disturbios. En especial, fue la elección de la vicepresidencia la que causó enconadas disputas, y muchos acusaron a Madero de haber hecho componendas para hacer triunfar a su escogido. El año anterior Madero había perdido las elecciones, contra Porfirio Díaz quien recibió el 98.9 % de los votos.³ Ninguna de las elecciones había sido reñida hasta el año 1924, cuando Calles llegó a la presidencia con solamente el 84.1 % de los votos. Obregón ganó la reelección porque nadie se atrevió a oponérsele en el año 1928, y ganó con el 100 % de los votos. Pascual Ortiz Rubio, quien no había estado en México durante años, alejado de la política ejerciendo cargos diplomáticos, ganó las elecciones de 1929 contra el candidato popular, José Vasconcelos, "con el 93.6 % de los votos". Por eso no es de sorprender que Vasconcelos haya abandonado México amargado por la manera como literalmente le habían robado su triunfo político. Cárdenas ganó las elecciones de 1934 con el 98.2 %. Después de esta cifra es de sorprender toda victoria con menos del 80 %, como las de las elecciones de 1946 y 1952. Durante esos dos años, no obstante, hubo una fuerte oposición y el partido oficial tuvo que admitir que se había debilitado. Muchos de los observadores extranjeros creyeron que al fin México estaba adoptando la democracia, pero al parecer éste no ha sido el caso.

Aunque el partido oficial ha ganado las elecciones con mayorías abrumadoras, esto no quiere decir que las elecciones presidenciales sean del todo amañadas. No cabe duda de que el partido oficial es una organización sumamente eficiente que se ha organizado hasta en los últimos rincones de la República. Todo individuo con ambiciones políticas, o con esperanzas de obtener un buen contrato en obras públicas sabe que no le irá bien si no es miembro del partido oficial. Las ligas campesinas, los sindicatos, el ramo militar y la burocracia, todos, son miembros del Partido, y todos tratan de votar en bloque. Y muy probable es que el partido oficial ganara las elecciones presidenciales aun sin manipular el

² Brandenburg, *The Meaning of Modern Mexico*, capítulo 6.

³ México, Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Sept. 27, 1910.

CUADRO VIII-1. *Porcentaje con que el partido oficial de la Revolución ha ganado las elecciones presidenciales*

<i>Año electoral</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Votos contados</i>	<i>Votos para el partido oficial</i>
1911	99.3	20 145	19 997
1917	97.1	821 062	797 305
1920	95.8	1 181 550	1 131 751
1924	84.1	1 593 233	1 340 634
1928	100.0	1 670 453	1 670 453
1929	93.6	2 082 306	1 948 848
1934	98.2	2 265 971	2 225 000
1940	93.9	2 637 582	2 476 641
1946	77.9	2 293 547	1 786 901
1952	74.3	3 651 201	2 713 419
1958	90.6	7 475 057	6 769 754
1964	89.0	9 402 783	8 368 466

FUENTE: México, Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, nov. 2, 1911; abril 26, 1917; oct. 26, 1920; sep. 27, 1924; nov. 28, 1929; sep. 12, 1934, 1940, 1946, 1952; sep. 10, 1958; *Dictamen* publicado en *El Día*, sep. 9, 1964. El partido oficial no estaba establecido formalmente sino hasta 1929, pero existía *de facto* principiando con la victoria de Madero. La Familia Revolucionaria ha tenido muchas querellas y con la fundación del partido oficial éstas no terminaron. Solamente desde el período de Ávila Camacho ha tenido la Familia Revolucionaria una armonía relativa.

recuento de los votos con miras de propaganda. Sin embargo, en caso de que llegase a haber elecciones limpias, esto significaría pérdidas del partido a niveles gubernamentales bajos, pudiendo significar la pérdida de la Presidencia si se perdiese la confianza absoluta en el partido oficial. Y el partido oficial es fuerte debido a que las masas no tienen otro partido al cual afiliarse.*

Es significativo que el único partido de oposición de fuerza considerable, el Partido [de] Acción Nacional (PAN), fundado en 1939 por Manuel Gómez Morín, e identificado con intereses católicos, haya logrado obtener el 7.8 % de los votos en 1952, habiendo aumentado en 1958 al 9.4 %. En 1964 el PAN obtuvo el 11.0 %, logrando con esto aumentar todavía más su influencia política; este partido asegura que en todas las elecciones se le han robado votos. No obstante, el hecho de que el go-

* Para un estudio más profundo sobre el fracaso de la democracia política mexicana véase Alberto J. Pani, *Una encuesta sobre la cuestión democrática de México* (México, D. F., 1948).

bierno conceda al PAN un porcentaje que ha ido en aumento (sin que este partido haya jamás estado en el poder y sin haber tenido patrocinio político), constituye un adelanto muy importante en la historia electoral de México. Desde luego, se hacen cargos de que el PAN es un agente del gobierno, y que recibe un subsidio; pero estos cargos se pueden descartar. Y no cabe duda de que el partido oficial ve con buenos ojos un poco de oposición, pero no está dispuesto a edificar un partido político que tenga una influencia de gran alcance. El PAN desempeña un papel saludable como el que desempeña un tercer partido en los Estados Unidos, porque, aun cuando no puede obtener la Presidencia, actúa como crítico del partido en el poder.

La decisión del partido oficial de volver en 1958 a las victorias arrolladoras tuvo como resultado un recuento electoral de más del 90 % de los votos. Adolfo López Mateos hizo una gira por todo el país en busca del apoyo de las masas, llevando como bandera haber mantenido la paz en el frente laboral en una época de alza de precios y tensión entre los trabajadores. López Mateos triunfó en los comicios, pero, según muchos de los críticos, moralmente perdió la elección ante los ojos de los trabajadores, porque un sector importante de éstos se declaró en huelga contra el gobierno en 1958.

EL DERECHO DE HUELGA

El derecho de los trabajadores a declararse en huelga está establecido en la Constitución de 1917; por lo tanto, si el sector laboral ha ganado algo en la Revolución Mexicana, habrá sido el derecho de huelga. Este derecho tiene un efecto sobre las masas que no puede medirse con exactitud, por ser psicológico. Si el obrero siente que puede reparar un agravio haciendo un llamamiento al paro de labores, entonces no se sentirá en cautiverio, prestando servicios mal pagados y degradantes. Y aunque el obrero pueda ser utilizado por sus líderes sindicales con fines políticos, teóricamente siente orgullo por su trabajo y por el puesto que ocupa, lo que no ocurre cuando es obligado por el gobierno a desempeñar faenas con desventaja de salario. Desde luego, a menudo la práctica se diferencia de la teoría, y este asunto no podríamos resolverlo aquí. No obstante, es posible examinar la proporción estadística de las huelgas para ver con qué presidentes ha ganado el obrero, tanto en derechos psicológicos como en remuneraciones por su trabajo.

No hay duda de que las huelgas en México están relacionadas con los asuntos políticos. Teóricamente existen huelgas políticas y huelgas económicas, pero en un país como México, donde el gobierno ha asumido

la responsabilidad de todos los asuntos de la nación, ya sea con el estado activo o el pasivo, muchas de las huelgas deben ser en favor o en contra del gobierno. Por ahora no existen términos medios, especialmente en las grandes industrias, en transportes, en comunicaciones y en educación. El ciclo de huelgas nos revela que algunos de los presidentes han limitado excesivamente el derecho de huelga en la práctica, haciendo la distinción entre "Revolución desordenada" y "Revolución ordenada". Los partidarios de la revolución económica, como Calles, Alemán y Ruiz Cortines, han tratado de evitar las huelgas por constituir un trastorno a la economía, mientras que Cárdenas llegó al poder esgrimiendo la huelga política en contra del capital. López Mateos parece haber tenido una política laboral más equilibrada, porque aplastó las huelgas políticas pero no intervino en las huelgas de mayor orientación económica.

El cuadro VIII-2 nos muestra las estrecheces en que se encontró la Revolución durante la época de Calles, de 1924 a 1933. Después de un principio prometedor para el obrero una vez que Carranza salió de la escena política, la década de 1920 presenció pocas huelgas y reducidos grupos de huelguistas.⁵ El cuadro VIII-2 nos ofrece una manera conveniente de ver las cifras y las depresiones en el movimiento laboral, que corresponden a la filosofía política de los presidentes de México. En la transición de Carranza a Obregón el obrero se encontró en una posición favorable para exigir sus derechos, especialmente porque Obregón parecía deseoso de fomentar el cambio social. Aunque Calles hablaba mucho acerca de los derechos del obrero, lo mantuvo bajo su dominio como medio de apoyo a su gobierno. Calles creía en la "Revolución ordenada", por lo que a las huelgas y a los huelguistas se les consideró como trastornadores del desarrollo nacional, y su filosofía chocaba directamente con la ideología cardenista de la revolución social. Cuando 145 212 obreros tomaron parte en una huelga en 1935 —el máximo para esa época—, que tuvo paralizado a México durante meses, la confrontación entre Calles y Cárdenas fue inevitable.

Sin embargo, en 1940 Cárdenas se encontró en una posición poco corriente. En un discurso en que hizo ver que el Estado era ahora uno de los principales patronos, se dirigió a los obreros diciendo. "Ha llegado el momento cuando debemos comprender que el debilitamiento de la solidaridad... que existe entre el proletariado mexicano y el régimen revolucionario provocará una crisis grave para nuestras instituciones y la caída del movimiento laboral." Dijo también que el movimiento laboral debería mostrar moderación, pues de lo contrario los problemas económicos, especialmente los que surgieron después de la expropiación

⁵ No existen estadísticas sobre huelgas y huelguistas antes de 1920.

CUADRO VIII-2. *Huelgas y huelguistas, 1920-1963*

<i>Año</i>	<i>Huelgas^a</i>	<i>Huelguistas^b</i>
1920	173	88 536
1921	310	100 380
1922	197	71 382
1923	146	61 403
1924	136	23 988
1925	51	9 861
1926	23	2 977
1927	16	1 005
1928	7	498
1929	14	3 473
1930	15	3 718
1931	11	227
1932 ^c	56	3 574
1933 ^c	13	1 084
1934	202	14 685
1935	642	145 212
1936	674	113 885
1937	576	61 732
1938	319	13 435
1939	303	14 486
1940	357	19 784
1941	142	2 748
1942	98	13 643
1943	766	81 557
1944	887	165 744
1945	220	48 055
1946	207	10 202
1947	130	10 678
1948	88	26 424
1949	90	15 380
1950	82	13 166
1951	144	13 553
1952	113	18 298
1953	167	38 552
1954	93	25 759
1955	135	10 710
1956	159	7 573
1957	193	7 137
1958	740	60 611
1959	379	62 770

CUADRO VIII-2 [conclusión]

Año	Huelgas ^a	Huelguistas ^b
1960	377	63 567
1961	373	33 184
1962	725	80 989
1963	504	26 035

^a Puede incluir huelgas registradas, hasta 1957, que no llegaron a realizarse; 1958-1963 aparentemente excluye datos incluidos hasta 1957.

^b Puede incluir trabajadores afectados por huelgas.

^c Datos incompletos.

FUENTE: Departamento de Estadísticas Sociales, Dirección Gral. de Estadísticas y Anuario Estadístico, 1940, 376; 1943-1945, 480; 1953, 396; y 1962-1964, 305.

del petróleo no podrían tolerar la tensión producida por las exigencias laborales, que amenazaban la existencia misma de la Revolución.⁶

Durante el año 1941 hubo una disminución de los problemas laborales, los cuales llegaron a los niveles anteriores a Cárdenas, pero las quejas por los recortes en los sueldos se manifestaron con Ávila Camacho, durante la guerra, y los obreros aumentaron sus demandas, llevando el número de huelgas y huelguistas a nuevos niveles en 1944. Sin embargo, en el apogeo de la revolución económica de Alemán y Ruiz Cortines, el obrero se encontró maniatado; de 1946 a 1952 hubo pocas huelgas y pocos huelguistas en México, a pesar de la terrible tensión motivada por la baja de los salarios reales. Una comparación de los salarios mínimos del cuadro VIII-3 con la pauta de las huelgas es muy reveladora. Cuando los salarios mínimos reales llegaron a su punto más bajo durante 1944 y 1945, Ávila Camacho, con Cárdenas como secretario de la Defensa, no pudo evitar unos brotes de huelga. Sin embargo, cuando los salarios mínimos reales volvieron a bajar entre 1950 y 1951, Alemán mantuvo un control firme sin permitir que las disputas laborales interrumpiesen su revolución económica. Ruiz Cortines aumentó considerablemente los salarios en 1952 y 1953, pero de nuevo los niveles mínimos empezaron a descender cuando las huelgas le salieron al paso a López Mateos, en el momento de la transición presidencial. López Mateos actuó con rapidez aumentando los salarios reales a los niveles más altos desde 1934 y 1935. La multiplicación de las huelgas en estos años, incluyendo el primero de Cárdenas en la Presidencia, se suscitó cuando el salario mínimo real era relativamente alto, comparado con años posteriores. Entonces el número

⁶ *El Nacional*, julio 25 de 1940.

de huelgas de Cárdenas y de López Mateos, comparado con el índice de los salarios mínimos reales, demuestran que las huelgas ocurridas durante los periodos de estos dos presidentes fueron por motivos políticos y económicos. Estos dos periodos de actividades de huelga surgieron después de que las represiones laborales alcanzaron niveles notorios, y cuando el gobierno permitió las huelgas.

Si el lector duda de que haya existido o no una relación íntima entre la política del gobierno y el número de huelgas y huelguistas en México, deberá consultar el Apéndice G. Un intento de comparación de datos de 1927 a 1961 demuestra que hubo más huelgas y huelguistas, en porcentaje del total de población, en Estados Unidos que en México (los datos para los Estados Unidos anteriores a 1927 no están disponibles, y tampoco los de México después de 1961). Y es interesante observar que el índice de los huelguistas para 1936 es igual en los dos países. El movimiento obrero en México, en efecto, llegó a tener una actitud revolucionaria con Cárdenas a mediados de la década de 1930; durante los otros años las acciones del obrero habían quedado muy limitadas, especialmente en comparación con lo que estaba ocurriendo en Estados Unidos. Calles, Ortiz Rubio, Rodríguez, Ávila Camacho, Alemán y Ruiz Cortines pudieron mantener el índice de huelguistas en menos de una décima parte de la cifra de 1936 durante dos años o más; no es de extrañar que los huelguistas hubiesen aprovechado el cambio presidencial en 1958. En comparación con lo ocurrido en los Estados Unidos, en México desde 1944 no había habido un número de huelguistas de consideración en porcentaje del total de habitantes, y en tres años, de 1955 a 1957, el índice bajó a un nuevo nivel después de 1941. El papel del obrero nunca había estado tan restringido desde la era anterior a Cárdenas.

El número de huelgas en los Estados Unidos y México, comparado con sus respectivas poblaciones, también nos permite comparar bases muy diferentes que pueden utilizarse para el análisis. La proporción entre las huelgas y la población de Estados Unidos excedió a la misma proporción de México, a menudo con mucho, con excepción de los años de 1935, 1936, 1943, 1944 y 1958.

Al llamar la atención sobre los datos en el Apéndice G, son necesarios algunos comentarios y reservas. En ambos países los trabajadores del campo en general no han estado organizados para recurrir a la huelga, y como medio de comparación hemos estado usando una escala predominantemente urbana. Y como no se conocen los datos año tras año de la población económicamente activa en México, los datos se comparan con el total de población. Y, en efecto, ésta es una base más adecuada para hacer una comparación, debido a la gran proporción de indigentes

que existe en México, que no se cuentan como económicamente activos. Por lo tanto, debido a las diferentes bases del desarrollo económico, no podríamos decir con exactitud si iguales porcentajes de huelguistas de cada país pudiesen causar o no el mismo daño a la economía. Podría defenderse el caso de una y otra parte, pero como no tenemos a la mano datos para comparaciones cualitativas (por ejemplo, tipos de huelga y duración) sería muy aventurado profundizar en este análisis. Sin embargo, la magnitud de las diferencias entre la actividad sindical en los Estados Unidos y en México indica en términos muy generales que las organizaciones laborales mexicanas en general han sido sindicatos controlados. Esta conclusión tiende a corroborar el análisis no cuantitativo de la posición del obrero en México.

Es evidente que las huelgas no surgieron en épocas en que el salario mínimo real se derrumbó debido al error gubernamental de no aumentar el salario mínimo legal en tiempos de inflación. Como nos muestra el cuadro VIII-3, solamente en 1944, cuando el índice del salario mí-

CUADRO VIII-3. *Índice del sueldo mínimo urbano, 1934-1935 a 1962-1963 (1940-1941 = 100)*

<i>Bienio</i>	<i>Índice promedio sueldo mínimo</i>	<i>Índice precios mayoreo México, D. F.</i>	<i>Índice sueldo mínimo verdadero</i>
1934-1935	75.7	69.4	109.1
1936-1937	86.2	87.4	98.6
1938-1939	96.1	93.6	102.7
1940-1941	100.0	100.0	100.0
1942-1943	100.0	132.6	75.4
1944-1945	125.0	186.9	66.9
1946-1947	163.2	223.3	73.1
1948-1949	198.0	251.0	78.9
1950-1951	220.4	336.2	65.6
1952-1953	352.0	337.0	104.5
1954-1955	417.1	468.5	89.0
1956-1957	477.0	527.8	90.4
1958-1959	534.9	560.0	95.5
1960-1961	650.7	597.2	109.0
1962-1963	818.4	616.9	132.7

FUENTE: NAFIN, *Statistics on the Mexican Economy*, 1977, 412; Índice de precios, Cuadro I-8.

nimo real llegó a su punto más bajo, hubo índices correspondientemente altos de huelgas y huelguistas.

En suma, el derecho de huelga y el salario mínimo no han sido garantías del cambio social; han tenido que ver con la política. Un investigador estadounidense ha escrito que la inflación de las décadas de 1940 y 1950 en México no fue provocada intencionalmente por el gobierno, sino que se debió al alza de precios. No obstante señala que la política del gobierno al mantener el salario mínimo legal a niveles muy inferiores al alza de precios no contribuyó a aumentar la formación de capitales, debido a que las ganancias excesivas solían invertirse en empresas comerciales no productivas y en bienes raíces urbanos, o en artículos de lujo, y no en la industria o en bienes de capital.⁷

LA DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS

No obstante que los gobiernos revolucionarios han empañado el movimiento obrero en México haciendo de él un factor político, han desempeñado un papel mejor en la ayuda prestada a los campesinos. Es verdad, el obrero ha recibido más prestaciones del Seguro Social y mejores sueldos que el campesino, pero también un gran número de campesinos ha recibido su propia parcela de tierra. Para aquellos arraigados a la tierra, incluyendo a intelectuales de la urbe que tienen un apego idealista y romántico al pasado rural de México, el efecto psicológico de la distribución de la tierra ha constituido el factor principal para juzgar los resultados de la Revolución.

Ya han sido descritos los programas de distribución de tierras de los presidentes de México, desde que se emprendieron las modificaciones de las tenencias legales en 1915. Por lo tanto sólo nos toca hacer un sumario de la tasa de cambio en la tenencia de la tierra durante los diferentes períodos de la Revolución para poder comentar sus efectos. El cuadro VIII-4 nos ofrece datos sobre las tierras que en efecto fueron concedidas, en lugar de las resoluciones presidenciales de conceder tierras, ya que estas concesiones no podrían entrar en vigor durante el mismo período. Así podremos ver lo que hizo cada presidente y no lo que sólo

⁷ Barry N. Seigel, "Inflation and Economic Development: Studies in the Mexican Experience", tesis para el doctorado en economía, University of California, Berkeley, 1957, publicado como *Inflación y desarrollo; las experiencias de México* (México, D. F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1960); los ahorros particulares en términos de porcentaje del PNB sobrepasaron el nivel de 1939 en los años 1948, 1949, 1950, 1952, 1954 y 1955, pero solamente en 1 o 2 %, y los ahorros en general fueron 1 o 2 % más bajos que en 1939 (p. 119 de la tesis).

CUADRO VIII-4. Puesta en vigor de resoluciones presidenciales definitivas en la distribución de tierras desde 1915

Presidente	Fecha termina periodo	Meses aproximados	Total hectáreas entregadas	Promedio mensual	Índice	Total como porcentaje superficie de México ^a	Total acumulado	Porcentaje superficie de México ^a
Carranza	Mayo 21, 1920	66.5	134 240	2 019	2	.1	134 240	.1
De la Huerta ^b	Nov. 30, 1920	6.0	33 696	5 616	5	—	167 036	.1
Obregón	Nov. 30, 1924	48.0	1 133 813	23 621	20	.6	1 301 749	.7
Calles	Nov. 29, 1928	48.0	2 972 876	61 935	51	1.5	4 274 625	2.2
Portes Gil	Feb. 4, 1930	14.1	1 707 750	121 117	100	.9	5 982 375	3.0
Ortiz Rubio	Sept. 3, 1932	30.8	944 538	30 667	25	.5	6 926 913	3.5
Rodríguez	Nov. 29, 1934	27.0	790 694	29 285	24	.4	7 717 607	3.9
Cárdenas	Nov. 29, 1940	72.0	17 906 429	248 700	205	9.1	25 624 036	13.0
Ávila Camacho	Nov. 30, 1946	72.0	5 944 449	82 562	68	3.0	31 568 485	16.1
Alemán	Nov. 30, 1952	72.0	4 844 123	67 279	56	2.5	36 412 608	18.6
Ruiz Cortines	Nov. 30, 1958	72.0	4 936 668	68 565	56	2.5	41 349 276	21.0
López Mateos	Nov. 30, 1964	72.0	11 361 370	157 797	130	5.8	52 710 646	26.8

^a El total de la superficie continental de México (excluyendo las islas) es de 196 718 300 hectáreas (Anuario Estadístico, 1964-1965, 13).

^b Respecto a la fuente de abajo, los datos para De la Huerta que aparecen en la Memoria han sido restados de las revisiones sobre Carranza, las cuales incluyen los datos sobre De la Huerta.

FUENTE: México, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, datos revisados para el periodo de 1915 al 31 de agosto de 1966 (archivos departamentales, Cuadro B-3), con base en México, Departamento Agrario, Memoria 1945-1946, Segunda Parte (Estadísticas).

puso en marcha. Entre los años de 1915 y 1964 la Revolución ha distribuido 52 710 646 hectáreas, o sea el 26.8 % del total de la superficie de México. Esto debe compararse con 51 061 654 hectáreas de latifundios que representaban el 26.0 % de la superficie de la nación, que fueron creados por los gobiernos liberales entre 1853 y 1911.⁸ Según el índice del promedio mensual de distribución para un periodo presidencial, Lázaro Cárdenas tiene la mayor marca de redistribución de la tierra en la Revolución, seguido por López Mateos y Emilio Portes Gil. El índice menor corresponde a Venustiano Carranza.

En varias ocasiones durante el curso de la distribución revolucionaria de tierras, el gobierno ha declarado que todas las tierras disponibles ya han sido distribuidas. Calles animó a Ortiz Rubio a poner fin al programa de distribución de tierras en 1930, como ya hemos visto, y Silvano Barba González, jefe del Departamento Agrario de Ávila Camacho, y uno de los principales cardenistas, en 1945 hizo ver que "la gran rapidez de la distribución de tierras de Cárdenas no podría perdurar, porque: primeramente, las solicitudes de tierras disminuyen conforme las necesidades agrarias del pueblo vayan siendo satisfechas; y en segundo lugar, porque las tareas técnicas dirigidas hacia la localización de tierras afectables para la distribución, cada vez se hacen más difíciles y tardías, lo que a su vez demora los procedimientos agrarios; en tercer lugar, porque el número de tierras afectables disminuye de día en día, hasta llegar a no tener más para distribuir".⁹

No obstante lo anterior, desde el año 1945 se han encontrado para su distribución más de 30 millones de hectáreas.

Si el gobierno repetidas veces ha resuelto terminar con la distribución de tierras, ¿cómo explicar que tan sorprendentemente se renovara este programa bajo los auspicios de Lázaro Cárdenas y de López Mateos? Las cifras de la población arrojan luz sobre este problema. A pesar de la disminución relativa de las personas empleadas en la agricultura en comparación con la población total (cuadro VIII-5), el número absoluto ha ganado tremendamente, especialmente desde el año 1940, ya que las modernas técnicas de salubridad han hecho disminuir la tasa de mortalidad. Los partidarios de la distribución de tierras no previeron un aumento de la población rural, porque el problema de la década de 1920 parecía consistir en poblar los espacios vacíos de México; y éste era el mismo viejo problema del siglo XIX, abrir las puertas de México para hacerlo un gran país. Gilberto Loyo, demógrafo afamado, escribió en

⁸ Wilkie, "Mexican Latifundia and Land Reform". La superficie del 100 % corresponde sólo al total continental (excluyendo las islas).

⁹ México, Departamento Agrario, *Memoria 1945-1946*, sin paginación.

1931 en la Universidad de Roma que la grandeza de una nación se revela en el aumento de su población.¹⁰ Como los efectos de la guerra civil en México fueron devastadores —la población dedicada a la agricultura disminuyó en un 3 % entre los años de 1910 y 1920, habiendo ganado solamente el 3.9 % entre los años de 1920 y 1930— los argumentos de Loyo parecen convincentes. Y en apariencia no había razón para que ningún individuo no pudiera llegar a poseer su propia parcela. Y para Cárdenas fue lógico tratar de quebrantar la fuerza de los latifundios en México. La reforma agraria había sido relegada demasiado tiempo, porque cuando Cárdenas llegó al poder solamente el 3.9 % de la superficie de México había sido distribuido.

Cuando Cárdenas dejó el poder en 1940, las cosas habían cambiado. Las tierras habían sido distribuidas a un ritmo muy acelerado, y los antiguos anhelos de la Revolución se habían cumplido. La amenaza de una guerra mundial y la necesidad de consolidar las ganancias del periodo de Cárdenas, de 1934 a 1940, aconsejaban seguir una línea más moderada. La población empleada en el sector rural no había aumentado mucho durante la década de 1930 —todavía se contaba en menos de cuatro millones— y la distribución de las tierras fue disminuyendo progresivamente bajo las presidencias de Ávila Camacho, Alemán y Ruiz

CUADRO VIII-5. *Aumento de población empleada en la agricultura*

Año	Total de población	Empleada en agricultura ^a		Cambio de porcentaje en números absolutos	
		Porcentaje del total de población	Número absoluto Más de 12 años de edad	Aumento por periodo	Aumento por año
1910	15 160 369	23.7	3 596 157	--	--
1921	14 334 780	24.3	3 490 039	-3.0	-.3
1930	16 552 722	21.9	3 626 871	3.9	.4
1940	19 653 552	19.5	3 830 871	5.6	.6
1950	25 791 017	18.7	4 823 901	25.9	2.6
1960	34 923 129	17.4	6 084 126	26.1	2.6

^a La agricultura incluye trabajos en haciendas o granjas, caza, pesca y silvicultura.

FUENTE: *Resumen del Censo 1910-1950 y México*, DGE, *Población económicamente activa, rectificación, 1960*.

¹⁰ Gilberto Loyo, *Las deficiencias cuantitativas de la población de México y una política demográfica nacional* (México, D. F.: FNR, 1934, 3ª ed.).

Cortines. Sin embargo, el aumento demográfico fue creando progresivamente una nueva tensión. Como lo muestra el cuadro VIII-5, el porcentaje de la población dedicada a la agricultura aumentó repentinamente en la década de 1940, llegando a un total de 4.8 millones, y siguió aumentando con más rapidez aún durante la década de 1950. De manera increíble, para 1960 había alrededor de 6.1 millones de personas tratando de ganarse la vida con el trabajo de la tierra. Las parcelas corrientes de 12 a 25 hectáreas, entregadas durante la década de 1930, se encontraban ahora repletas de jóvenes trabajadores, que solamente podrían trabajar parte del tiempo en las faenas de la parcela familiar, o tal vez ir a los Estados Unidos a trabajar como braceros. Es evidente que la presión causada por el incremento demográfico en México se estaba acumulando en el campo. Esto explica en parte por qué López Mateos se apresuró a alcanzar la marca establecida por Cárdenas en distribución de tierras. Sin embargo, debe notarse que López Mateos concentró sus esfuerzos en la distribución de tierras que otros presidentes ya habían resuelto distribuir. Con esto López Mateos podría aparentar ser "revolucionario" en una época en que había mucho descontento con la revolución económica, sin causar trastornos al país dictando resoluciones de que se entregaran más tierras. López Mateos tenía planeadas otras soluciones al poner en ejecución la entrega de tierras porque hizo hincapié en la revalidación de los títulos de propiedad como parte considerable de su programa. A su sucesor, Gustavo Díaz Ordaz, 1964-1970, le dejó un enorme problema, porque Díaz Ordaz tendría que optar entre dos cosas: entregar tierras y actuar rápidamente para que sus resoluciones se pusieran en vigor, o ser condenado por las masas mexicanas como antirrevolucionario. Sin embargo, según parecía entonces, Díaz Ordaz ya había escogido con cuidado el curso por seguir, y distribuiría las grandes propiedades ganaderas que fueron creadas bajo la tutela de Alemán. No obstante, el jefe del Departamento Agrario de Díaz Ordaz hizo ver que aun con la distribución de aquellas propiedades, México debería darse cuenta que ya no hay suficientes tierras para que toda persona llegue a poseer un lote que rinda buenos resultados económicos.¹¹

Es posible considerar la distribución de la tierra como una necesidad política, porque, a menos que un porcentaje relativamente alto de la población dedicada a la agricultura haya recibido beneficios de la Revolución, podrían esperarse dificultades en el campo, y México ha sido un país donde el grueso de la población económicamente activa se ha dedicado a la agricultura (cuadro VIII-6).

En cuanto al porcentaje de la población dedicada a la agricultura que

¹¹ Discurso de Norberto Aguirre Palancares pronunciado el 24 de abril, 1965.

CUADRO VIII-6. *Porcentaje de la población económicamente activa dedicada a la agricultura **

<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
1910	68.3	1940	63.4
1921	68.8	1950	58.3
1930	67.7	1960	54.1

* Más de doce años de edad.

FUENTE: Los datos del censo decenal se han redondeado (a los sirvientes se les incluye en los años 1910, 1921, 1940, de acuerdo con la política actual).

ha recibido beneficios, es lógico suponer que, como los derechos de propiedad de la tierra son inalienables, y como éstos revierten al ejido para su redistribución en caso de ser abandonados, o de que un beneficiario muera sin dejar herederos, se podrá determinar el número creciente de beneficiarios agregando el número de los nuevos beneficiarios de cada periodo presidencial al total de los beneficiarios anteriores. De esta manera, para 1934 un total de 783 330 personas había recibido algún beneficio del programa agrario del gobierno, sea por medio de una concesión de tierra, sea de una confirmación de título de propiedad. Este total ha permanecido fijo, aunque es posible que los beneficiarios originales no hayan estado entonces en posesión de la tierra, porque a las personas sin tierra se les habría adjudicado el privilegio al que hubiera renunciado el propietario original de uno de los títulos. El total de 783 330 representaba el 21.1 % de la población dedicada a la agricultura en 1934. Como la estructura real del empleo no se conoce, a excepción de los años del censo, se presume que entre los años del censo cambia en razón directa a las proporciones dadas en el cuadro VIII-5. Cuando Cárdenas dejó el poder en 1940, año del censo, el 41.6 % de la población dedicada a la agricultura había presenciado el cumplimiento de las promesas revolucionarias. Éste es un total muy alto, y nos ayuda a comprender por qué cuando el gobierno habla de la Revolución les parece creíble a las masas de México. El cuadro VIII-7 resume estas suposiciones y nos presenta un cálculo del porcentaje de la población dedicada a la agricultura y que ha recibido algún beneficio de la Revolución al final de cada periodo presidencial. Y desde luego, este cálculo sólo es aproximado, porque en los últimos años algunas de las tierras se han vendido y otras, que no son tierras comunales, han sido distribuidas. Cabe presumir que estas excepciones han sido de menor cuantía y no alteran los cálculos.

CUADRO VIII-7. Beneficiarios de tierras definitivamente repartidas por periodos presidenciales desde 1915

Año período termina	Presidente	Recipiendarios		(A) Número acumulativo recipiendarios	(B) Población dedicada a la agricultura	"A" como porcentaje de "B"
		Número	Promedio hectáreas			
1920	Carranza	40 068	3.4	40 068	3 490 039 ^a	1.1
1920	De la Huerta	6 330	5.3	46 398	3 490 039 ^a	1.3
1924	Obregón	134 798	8.4	181 196	*3 544 826	5.1
1928	Calles	297 428	10.6	478 624	*3 599 559	13.3
1930	Portes Gil	171 577	10.0	650 201	3 626 871	17.9
1932	Ortiz Rubio	64 573	14.6	714 774	*3 667 671	19.5
1934	Rodríguez	68 556	11.5	783 330	*3 708 471	21.1
1940	Cárdenas	811 157	22.1	1 594 487	3 830 871	41.6
1946	Ávila Camacho	157 836	37.7	1 752 323	*4 426 689	39.6
1952	Alemán	97 391	49.7	1 849 714	*5 075 950	36.4
1958	Ruiz Cortines	231 888	21.1	2 081 602	*5 832 082	35.7
1964	López Mateos	304 498	37.3	2 386 100	*5 633 000 ^b	42.4

^a Datos para el censo de 1921.

^b Disminución calculada en la misma proporción que para la década de 1960.

FUENTE: Cuadro VIII-4 y Cuadro VIII-5.

Haciendo una comparación de los promedios de hectáreas entregadas a cada beneficiario en el cuadro VIII-7 con los promedios de hectáreas entregadas por Porfirio Díaz y Francisco I. Madero, el cuadro III-1 nos revela el gran cambio de la filosofía agraria después de la muerte de Madero. Durante la Revolución, entre 1913 y 1915, se hizo evidente que la tierra tenía que dividirse en pequeñas parcelas entre las masas rurales. El promedio de las parcelas distribuidas por el gobierno federal siempre ha sido menor de 50 hectáreas. El promedio aquí no tiene significado, aunque nos demuestra el programa de cada presidente, porque las parcelas distribuidas en zonas de riego también tendrán que ser muy pequeñas, tal vez de 1 a 5 hectáreas, y las que se distribuyen en partes áridas de la República, para pastoreo, tendrán que ser de cientos de hectáreas para ser económicamente productivas. Vemos así que conforme aumentan los promedios de los presidentes, se entregan tierras menos productivas quizás, a los campesinos. Vemos también que en los últimos años los presidentes han tratado de conceder lotes más grandes que puedan contribuir a la alimentación del país en lugar de limitar al beneficiario a una agricultura de subsistencia.

El interés presidencial en resolver el problema agrario también puede ser tratado examinando la cantidad de crédito puesto a disposición del sector rural, ya que la tierra sin crédito ha sido frecuentemente más una carga para el pueblo que un alivio económico positivo. Cárdenas estableció firmemente el crédito agrícola en el presupuesto federal en 1935; pero, como hemos visto, tanto la inflación como la falta de interés hicieron mella en las normas que él había proyectado, hasta que López Mateos renovó el crédito agrícola, en un intento por resolver el problema del crédito rural de México.

Y en último análisis, no podríamos decir que el campesino que ha recibido tierra viva materialmente mejor que cuando no la tenía. Pero sí sabemos que, psicológicamente, la norma antigua de patrón y peón ha llegado a su fin. Muchos de los campesinos ahora son dueños de su propia tierra. La distribución de tierras ha penetrado hasta los últimos confines de la República, y en el corazón de todos los campesinos que no han recibido tierra alienta la esperanza de que algún día ellos llegarán a poseer su propia parcela, aun cuando sea de mala tierra.

LA MODERNIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

El crecimiento económico de México ha tenido tanto éxito desde 1940 que muchos de los revolucionarios sostienen que ese éxito es un buen indicio de lo que ha sucedido en la vida social de la nación; que si la

CUADRO VIII-8. *Índices representativos del crecimiento económico durante épocas de revolución política, social, económica y equilibrada (1940 = 100)*

Sector	Política			Social			Económica			Integral
	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970			
Volumen de la producción manufacturera	41	32	62	100	217	465	1 164			
Volumen de la producción de cemento	12	9	47	100	292	514	1 480			
Volumen de la producción de hierro	46	29 ^a	69	100	222	997	2 593			
Volumen de la extracción de zinc	2	14	108	100	194	228	232			
Volumen de la producción de petróleo crudo	8	435 ^a	89	100	166	245	400			
Generación de energía eléctrica	*12	*13	58	100	175	428	1 131			
Volumen de producción agrícola	121	74	78	100	197	354	542			
Población ganadera	99 ^a	...	119	100	182	189	254			
Red de caminos (todo tipo)	—	—	14	100	216	452	720			
Vehículos de motor en circulación (autos, motocicletas, autobuses, camiones de carga)	...	29 ^e	60	100	206	553	1 291			
Volumen de los servicios ferroviarios: toneladas K. M.	...	39 ^d	70	100	144	241	397			
PIB <i>per capita</i> (deflacionado) ^b	66	67 ^d	80	100	136	176	251			
Circulación monetaria	36 ^c	...	30 [†]	100	565	1 593	4 624			
Valores de exportaciones (dólares)	72 ^c	239	114	100	278	415	721			
Valores de importaciones (dólares)	78 ^c	159	125	100	482	956	1 878			
Productividad de mano de obra	65	70 ^d	75	100	195	388	665			
Población	77	73 ^d	84	100	131	178	250			

^a 1902 ^b Producto Interno Bruto por habitante: calculado de Apéndice K y Apéndice M.

^c 1909-1910 ^d 1921 ^e 1924 [†] 1931.

FUENTE: 50 años en cifras; NAFIN, México en cifras, 1972.

economía es floreciente, las masas están en mejores condiciones que cuando el crecimiento económico es bajo, cuando el número de empleos es menor y cuando el dinero no está cambiando de manos. El cuadro VIII-8, basado en la presentación oficial de las estadísticas, demuestra el crecimiento en varios de los sectores de la economía desde 1940, en comparación con los periodos anteriores de revolución ideológica. Es obvio que los grandes cambios económicos de México se han producido desde 1940. El último año de Cárdenas en el poder marcó el límite de una época de crecimiento económico, porque durante los 18 años que le siguieron todos los índices alcanzaron niveles altos, superiores al crecimiento de la población, incluso la producción agrícola, que se había quedado muy a la zaga hasta llegar a los niveles de 1930, y que todavía no había alcanzado los niveles de 1910 en 1940. La producción de petróleo crudo alcanzó su máximo en 1921, pero decayó durante la década de 1920 debido a que los intereses extranjeros se negaron a hacer inversiones de capital, que veían amenazadas de nacionalización. El petróleo se nacionalizó en 1938, pero pasaron años para que la producción se aproximara a las cifras de bonanza de 1921. Y es interesante observar que para 1930 la extensión de los ferrocarriles llegó a su máximo, pero que el transporte en toneladas, a pesar de haber llegado a un nivel sin precedentes, no había empezado aun a crecer.¹²

Los partidarios de la revolución económica pueden señalar con orgullo el crecimiento económico alcanzado, porque México nunca había producido un volumen tan grande de artículos en tan poco tiempo como durante los años de 1940 a 1960. No obstante, como hicimos ver en el capítulo IV, la ideología de la revolución económica no abandonó a la gente del campo. También podríamos decir que la ideología de la revolución social no había abandonado la industrialización. Lo complejo de los resultados de los programas revolucionarios mexicanos podrá verse al hacer una comparación del crecimiento de la industria con el del riego. Durante la década de 1930 el índice de la producción manufacturera presentado en el cuadro VIII-8 subió al 61.3 %, o sea que hubo una ganancia sobre el aumento del 52 % durante los 20 años de la revolución política, 1910-1930. No obstante que la ganancia de la década de 1930 no fue tan grande como el aumento del 365 % obtenido durante los 20 años de la revolución económica, la lucha por la justicia social durante la década de 1930 no sacrificó el crecimiento de la producción manufacturera (véase el cuadro X-8).

¹² Se han agregado nuevas vías férreas al sistema, pero también se han abandonado otras vías antiguas, con lo que el sistema ferroviario no ha cambiado mucho desde 1930.

La revolución económica tampoco sacrificó completamente la política agraria, porque el riego se emprendió en gran escala con objeto de abrir más tierras a la distribución y mejorar las tierras que ya estaban ocupadas, muchas de las cuales no tenían agua. El cuadro VIII-9 compendia los datos sobre la política de riego de la tierra desde que Calles emprendió ese programa en 1926. Como las obras de riego son a largo plazo, a menudo se extienden de un periodo presidencial al otro, con la consecuencia de que un presidente llegue a inaugurar la obra de otro; y esto fue precisamente el caso durante el confuso periodo de 1928-1934.

CUADRO VIII-9. *Riego de tierras por periodo presidencial desde 1926*

<i>Presidente</i>	<i>Fecha. Termina periodo</i>	<i>Meses aproximados^a</i>	<i>Total hectá- reas re- gadas (En mi- les)</i>	<i>Prome- dio mensual (En mi- les)</i>	<i>Totales acumulati- vos hectá- reas rega- das (En miles)</i>
Calles	Nov. 30, 1928	36	2	—	2
Portes Gil	Feb. 4, 1930	12	6	1	8
Ortiz Rubio	Sept. 1, 1932	36	50	1	58
Rodríguez	Nov. 30, 1934	24	91	4	149
Cárdenas	Nov. 30, 1940	72	118	2	267
Ávila Camacho	Nov. 30, 1946	72	549	8	816
Alemán	Nov. 30, 1952	72	626	9	1 442
Ruiz Cortines	Nov. 30, 1958	72	748	11	2 190
López Mateos	Nov. 30, 1964	72	251	3	2 441

^a Las hectáreas se calculan por base anual, lo que no coincide exactamente con las fechas de los periodos presidenciales (salvo la de la presidencia de López Mateos). La única discrepancia de consideración tuvo lugar en 1932 cuando Ortiz Rubio dejó el poder el 1º de septiembre. A Ortiz Rubio se le acreditan todas las hectáreas de ese año, suponiendo que su sucesor pondría en ejecución los planes ya trazados durante los ocho meses anteriores. Las fechas exactas de los periodos presidenciales se encuentran en el Apéndice C.

FUENTES: Adolfo Orive Alba, *La irrigación en México* (México, D. F.: Editorial Grijalbo, 1970), cuadro 11 y pp. 75-76.

Sin embargo, podemos comparar el riego de la tierra en el cuadro VIII-9 con la distribución de la tierra en el cuadro VIII-4 para comprender cada uno de los periodos en la Revolución. Al riego de la tierra no se le dio importancia hasta que la revolución económica se puso en marcha. Durante las épocas de grandes distribuciones de tierra inmediatamente an-

tes y después de la revolución económica, 1940-1960, se puede ver que al riego se le dio menor importancia que a la distribución de la tierra.

La relación que existe entre las aguas de riego y la tierra se podrá ver también en las concesiones presidenciales de agua. El cuadro VIII-10 nos presenta un aspecto del problema agrario descuidado a menudo por los investigadores de los asuntos de México; la distribución de la tierra constituye solamente una fase del problema, porque el agua es la clave para que la tierra produzca. Y Ruiz Cortines es el principal distribuidor de dotaciones, ampliaciones y accesos al agua. Le sigue Avila Camacho, y como tercero Alemán. A Portes Gil le corresponde alta calificación a este respecto, lo cual es de sorprender, tanto por el poco tiempo que estuvo en el poder como por el hincapié que puso en la distribución de la tierra. Los otros grandes distribuidores de tierra, Cárdenas y López Mateos, descuidaron este aspecto de la reforma agraria. Y así tenemos que la política revolucionaria ha sido bastante compleja en su puesta en vigor.

CUADRO VIII-10 *Ejecución de dotaciones, ampliaciones y accesiones a las aguas por periodo presidencial desde 1915^a*

<i>Presidente</i>	<i>Fecha. Termina periodo</i>	<i>Meses</i>	<i>Metros cúbicos (En mil- lones)</i>	<i>Promedio mensual (En mil- les)</i>	<i>Indice</i>
Carranza	Mayo 21, 1920	66.5	22 ^b	331	3
De la Huerta	Nov. 30, 1920	6.0	—	—	—
Obregón	Nov. 30, 1924	48.0	57	1 188	12
Calles	Nov. 30, 1928	48.0	263	5 479	57
Portes Gil	Feb. 4, 1930	14.1	136	9 645	100
Ortiz Rubio	Sept. 1, 1932	30.8	150	4 870	51
Rodríguez	Nov. 30, 1934	27.0	56	2 074	22
Cárdenas	Nov. 30, 1940	72.0	325	4 514	47
Ávila Camacho	Nov. 30, 1946	72.0	967	13 431	139
Alemán	Nov. 30, 1952	72.0	842	11 694	121
Ruiz Cortines	Nov. 30, 1958	72.0	1 386	19 250	200
López Mateos	Nov. 30, 1964	72.0	457	6 347	66

^a Las dotaciones son hechas por el presidente de México; e incluyen las accesiones por el Departamento Agrario. ^b Resolutions.

FUENTE: Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (cifras revisadas por el autor, julio, 1971, con la asistencia de Roberto Domínguez Millán, subdirector de Estadística).

A pesar de los intentos del gobierno por usar la política de riego para hacer que la producción agrícola se ponga en equilibrio con los otros sectores mexicanos de producción, la actividad industrial ha ido en aumento a un paso mucho más acelerado que la producción agrícola. Después de varios periodos en los cuales se alteraron los hincapiés hechos en la distribución de la tierra y en el de la política de aguas para resolver los problemas agrarios de México, el problema agrario sigue siendo el mayor problema de México. Aunque algunos autores recientemente han opinado que México ha gozado de una "bonanza equilibrada" desde 1940,¹³ el parecer histórico no revela ningún desarrollo económico equilibrado.

Como lo muestra el cuadro VIII-11, las actividades primordiales que tienen su base en la agricultura, constantemente han contribuido con menos de la cuarta parte del Producto Nacional Bruto, mientras que las actividades secundarias que tienen su base en la industria le han ganado, especialmente a expensas del producto de las actividades terciarias. Un Índice de Contribución *per capita* sobre el Producto Nacional Bruto nos revela que, desde la Revolución, la participación *per capita* de las

CUADRO VIII-11. *Producto nacional bruto por sectores de origen y contribución per capita en pesos de 1950*

<i>A. Porcentaje por sector de origen</i>						
	1910	1921	1930	1940	1950	1960
Actividades primarias ^a	27.4	25.3	19.7	20.5	23.8	23.0
Actividades secundarias ^b	20.0	21.5	25.4	24.9	32.5	36.1
Actividades terciarias ^c	52.6	53.2	54.9	54.6	43.7	40.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>B. Índice de contribución por trabajador (Promedio = 100)</i>						
	1910	1921	1930	1940	1950	1960
Actividades primarias ^a	38.2	33.7	29.0	32.4	40.8	43.6
Actividades secundarias ^b	153.6	165.4	182.9	159.9	203.8	216.0
Actividades terciarias ^c	348.7	450.6	298.1	258.1	169.8	134.1

^a Agricultura (incluye haciendas ganaderas, caza y pesca).

^b Incluye minería, construcción, petróleo e industria fabril.

^c Incluye servicios públicos y particulares y actividades no especificadas.

FUENTE: *50 Años en Cifras*, 34-37.

¹³ Cline, *Mexico; Revolution to Evolution, 1940-1964*, capítulo 27; y Pedro C. M. Teichert, *Revolución Económica e Industrialización en América Latina* (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1961), capítulo 12.

actividades primarias se ha aproximado a paso muy lento al promedio de la contribución *per capita* de todos los sectores. Las actividades secundarias permanecieron bastante por encima del 50 % del promedio hasta 1940, habiendo subido después a más del doble del promedio. Solamente las actividades terciarias se han aproximado marcadamente al promedio. Y es obvio que desde 1940 el desequilibrio entre los sectores económicos de México ha ido en aumento. Más de la mitad de la población económicamente activa trabaja en la agricultura, como lo señaló el presidente de México al presentar las estadísticas del cuadro VIII-11; por ello, la fuente primordial de actividad no ha contribuido lo que le corresponde al desarrollo económico.

CAMBIOS DE CLASE SOCIAL

El éxito del desarrollo económico y la aparición de un sector moderno urbanizado de la sociedad mexicana han movido a varios investigadores a examinar el surgimiento de la clase media en México.¹⁴ Howard F. Cline ha llegado a la conclusión de que han tenido lugar los cambios de clase que muestra el cuadro VIII-12.

Según estos cálculos, la revolución efectuada en las clases y en la estructura del trabajo a que la gente se dedica ha ocurrido desde 1940, lentamente pero a paso seguro. La población perteneciente a la clase popular ha cambiado con más lentitud que la clase alta y la clase media en términos del porcentaje aunque la disminución absoluta de una base mayor haya sido más grande.

Los cálculos del gobierno de México basados en los ingresos antes que en la ocupación no nos da una opinión tan optimista, puesto que, según estas normas, la clase media la constituía solamente el 19.9 % de la población en 1960, o sea un porcentaje doble del de 1900. La clase popular ha sido reducida del 91.1 % a solamente el 82.4 % de la población en la misma duración de tiempo.¹⁵ Sin embargo, estos datos dan la impresión de subestimar el número de oportunidades así como el cambio social; a la luz de los siguientes capítulos, los cálculos de Cline nos ofrecen un punto de vista más acertado.

Todos los intentos anteriores por examinar el cambio social ocurrido

¹⁴ Nathan L. Whetten, "The Rise of a Middle Class in Mexico", en Vol. 2 *Materiales para el estudio de la clase media en América Latina* (Washington, D. C.: Unión Panamericana, 1950-1951), 6 vols.; John J. Johnson, *Political Change in Latin America: The Emergence of the Middle Sectors* (Stanford: Stanford University Press, 1958).

¹⁵ *50 Años en Cifras*, 154.

CUADRO VIII-12. *Clases y estructura de empleos, 1895-1960*

	1895	1940	1950	1956	*1960
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Clase alta ^a	1.5	2.9	2.0	5.0	6.5
Clase media ^b	7.8	12.6	25.0	30.0	33.5
En transición ^c	—	6.5	20.0	20.0	20.0
Clases bajas ^d	90.7	78.0	53.0	45.0	40.0

^a Administradores y profesionales.

^b Profesionales, técnicos, trabajadores de oficina, pequeños comerciantes, artesanos.

^c Pequeños comerciantes, artesanos semi-calificados, mineros, trabajadores del petróleo, empleados de servicios.

^d Empleados de servicio, trabajadores manuales y jornaleros, agricultores, ocupación desconocida.

FUENTE: Cline, *México; Revolution to Evolution, 1940-1960*, capítulo 11. La obra de Cline se basa en y amplía la investigación de Iturriaga, *La estructura social*.

durante la Revolución Mexicana tienen el problema de que implican un cambio de las masas sin un intento directo por medir ese cambio. Como la Revolución se emprendió con el propósito de elevar el nivel de vida de las masas empobrecidas, y con el objeto de integrar socialmente la nación mexicana, persiste la misma pregunta: ¿Cuál ha sido el verdadero cambio social que han experimentado las masas?

IX. UN ÍNDICE DE POBREZA

EL PROPÓSITO de este capítulo es presentar un índice que nos permita hacer una comparación cuantitativa de los niveles de pobreza y la tasa del cambio social en cada entidad federal desde 1910. Establecemos aquí una definición de la pobreza por medio de un análisis de siete características que se incluyen en el Índice de Pobreza. Damos las estadísticas completas para cada una, pero la interpretación en detalle nos la reservamos para después de presentar el índice. Los análisis regionales se han emprendido con base en el Índice de Pobreza, con objeto de ofrecer una interpretación comprensible de los resultados sociales de la Revolución.

UNA DEFINICIÓN DE LA POBREZA

La pobreza puede analizarse de muchas maneras y dentro de muchos contextos. En las naciones prósperas se podrá hablar de una pobreza intelectual y espiritual, agregada a una pobreza correspondiente a los ingresos que están por debajo de un nivel de vida fijado de modo arbitrario. En los países subdesarrollados resulta difícil hablar de esta clase de pobreza cuando una proporción grande de los habitantes, por ejemplo, no saben leer ni escribir, o hablar el mismo idioma, obtener los alimentos y la atención médica adecuados. Cuando hay individuos que viven en aldeas aisladas, mal vestidos y peor calzados, difícil es hablar de una pobreza intelectual y espiritual, porque la adversidad con que se tropieza día tras día es lo más importante que rige la existencia humana. Hay, sin duda, románticos que creen que la vida del campesino mexicano es idílica y que no debe ser alterada para buscar las dudosas ventajas de la civilización moderna, pero estas personas nunca han vivido en las regiones rurales de México. Todo revolucionario mexicano ha hablado de elevar el nivel de vida del pueblo. Ninguno ha propuesto dejar que las masas permanezcan estancadas en un paraíso agrícola tradicional en donde pueden tocar la guitarra, tomar pulque o tequila, y dormir la siesta oportunamente para no decepcionar a los turistas en busca del pintoresco México de Porfirio Díaz.

Si México ha de convertirse en una nación moderna e integrada, el pueblo tendrá que mejorar su manera de vivir. El éxito de la Revolución tendrá que evaluarse tanto en términos sociales como económicos. Es necesario señalar que este estudio no tiene como propósito proponer método alguno de cambio, ni siquiera sugerir que no pueda resultar una

pobreza espiritual por causa del mejoramiento de la vida que hemos descrito. La pobreza que tratamos en este estudio ni siquiera puede empezar a compararse con la de un país desarrollado, porque implica privaciones básicas de las necesidades de vida más elementales.

Las características de pobreza que hemos escogido para el Índice son las únicas del censo sobre niveles de vida que pueden seguirse con cierta continuidad histórica. De 1910 a 1940 los encargados del censo solamente registraron tres características que revelarían la posición social inmediata de las masas. Después de una década de revolución social, en los treintas, el censo de 1940 se concentró específicamente en cerciorarse de cuáles eran las condiciones sociales del pueblo. Por lo tanto, desde 1940 tenemos siete características con las cuales poder trabajar. En 1960, con el cambio a un interés renovado en las condiciones sociales de las masas, el gobierno de López Mateos incluyó en el censo un nuevo dato para medir directamente las normas alimentarias de la nación. Ésta indaga si una persona mayor de un año come con regularidad o no proteínas de origen no vegetal, como las que provienen de la carne, pescado, leche y huevos. Por supuesto que esta característica no podrá servir a nuestro propósito, ya que se necesitarán varios censos para verificar los cambios que tengan lugar, y lo que significa esta categoría.

El análisis del cambio social durante el periodo de 1910-1960 se basa en la suposición de que todos los siete datos tomados en consideración representan grados relativos de una pauta anticuada de vida. Éstos abarcan respuestas de personas al censo diciendo, 1) ser analfabeta, 2) hablar solamente una lengua indígena, 3) vivir dentro de una comunidad de menos de 2 500 habitantes, 4) andar descalzo, 5) usar guaraches, 6) comer habitualmente tortillas en lugar de pan de trigo, y 7) no disponer de drenaje. A todas estas características de pobreza se atribuye la misma importancia en el índice, porque, por ejemplo, ¿quién podría decirnos que el analfabetismo sea un problema mayor que el no hablar más que una lengua indígena? En cualquiera de los casos a un individuo se le niega el acceso a muchos de los beneficios de la cultura moderna.

Para que no nos indignemos por considerar que las preguntas enumeradas arriba fueron basadas en normas propias de los Estados Unidos y de manera injustificada aplicadas a México, con el fin de corromper al país para que siga el sendero estadounidense, debemos tomar en cuenta que los antropólogos mexicanos, por lo menos desde el año 1916, han intentado modernizar la sociedad mexicana, tratando a la vez de que se mantengan en pie los valores tradicionales de México. El notable antropólogo mexicano Manuel Gamio escribió que la lengua española debe ser difundida hasta en los lugares más recónditos de México, para poder

integrar a la nación, y que tanto la tortilla como el guarache deben ceder cierto terreno ante el progreso por el cual ha luchado el hombre para mejorar su salud y bienestar.¹ Tres de los datos antes expuestos (4 al 6) se incluyeron en el censo de 1940, con la suposición de que un análisis de la pobreza revelaría el número de indígenas de la población. Y como veremos, estas características no tuvieron tanto qué ver con la cultura indígena como con la cultura general de la pobreza.

En los análisis de la pobreza tropezamos con algunos problemas y quizá debamos enumerar algunos de ellos antes de seguir adelante. Toda definición de pobreza debe ser un tanto abstracta, y pasar por encima de variaciones individuales. Sin embargo, es importante reconocer que aun cuando un individuo pueda mostrar una o más de las características del Índice de Pobreza y sin embargo no ser considerado como pobre por sus vecinos, la suma de las características de la pobreza tiene mucho que ver con el bienestar colectivo de la nación.

Si tomamos los datos incluidos en el Índice de Pobreza como características que tienden a revelarnos la salud relativa de la sociedad en una época histórica dada, entonces el Índice tendrá sentido. Si consideramos esas características al nivel del individuo, entonces nos encontramos con contradicciones como las que señala Óscar Lewis en *Tepoztlán [1951]* (México, Joaquín Mortiz, 1968, cap. IX). Los cálculos estadísticos de Lewis de las normas de vida demostraban que comer tortillas estaba negativamente relacionado con la posición económica, o sea, la gente de buena posición prefería el pan. Por otro lado, según el estudio de Lewis, usar zapatos no mostraba correlación con la riqueza sino con la edad, o sea que las personas de la vieja generación preferían andar descalzas o usar guaraches. No obstante, observemos que independientemente de cómo vivían los individuos en Tepoztlán en la década de 1940, cuando Lewis hizo sus investigaciones, para 1950 el censo demostró que en el estado de Morelos (en el cual se encuentra Tepoztlán), tuvo lugar una disminución notable del porcentaje de la población que habitualmente come tortillas y que anda descalza. La cifra anterior volvió a disminuir espectacularmente en 1960. El porcentaje de la población que usa guaraches aumentó un poco entre 1940 y 1950, antes de volver a quedar en 1960 un poco abajo de la cifra de 1940. Conforme vayamos discutiendo cada una de las características del Índice, tengamos presente la naturaleza

¹ Manuel Gamio, *Forjando patria* (México, D. F.: Editorial Porrúa, 1960, p. 182). Esta edición contiene un artículo publicado en *América Indígena* (Enero, 1945) sobre "Las características culturales y los censos indígenas" en donde se discuten las deficiencias en las costumbres tradicionales de vida. Véase también *Hacia un México nuevo* (México, D. F.: s. p. i., 1935), 31-52.

colectiva del mismo, que está planeada para revelar el cambio social y no las condiciones individuales de la pobreza.

EL ANALFABETISMO

El papel del analfabetismo como factor importante en la cultura de la pobreza no necesita explicación, y podemos incluirlos desde el principio como problema básico que la Revolución ha tratado de resolver. La población que declaró ser analfabeta en los años del censo es presentada en el cuadro IX-1. Como la edad mínima estándar para considerar a los analfabetos fue de 10 años, de 1910 a 1930, y de seis años después, se han hecho algunas modificaciones en las cifras de los dos primeros censos con objeto de llegar a una cifra comparable. Todos los incluidos en el grupo de seis a diez años en el censo de 1910 se han añadido al número de personas analfabetas; esto incluye contar dos veces a los niños de 10 años, lo que constituye un error mínimo. Aunque los niños de 10 años no fueron contados dos veces en 1921, los niños de cinco años han quedado incluidos en el recuento. La Dirección General de Estadística de México alteró el censo de 1930 con objeto de poder compararlo con los censos posteriores añadiendo a todas las personas del grupo de seis a nueve años al número de analfabetos. Entonces, habrá una pequeña diferencia al comparar los totales de 1910-1921 y de 1930-1960, pero esta diferencia no es grande, y nos da una imagen relativamente clara de los problemas del analfabetismo en México.

Los datos del cuadro IX-1 son históricamente bastante fidedignos porque las entidades federales que hoy tienen el porcentaje más elevado de analfabetismo dentro de la población, también lo tenían en 1910. Más del 40 % de la gente del Distrito Federal no sabía leer ni escribir en vísperas de la Revolución, y en 1960 este dato fue de 16.6 %. No hay necesidad de analizar todos estos datos porque hablan por sí mismos; pero es importante tomar en cuenta que aun cuando el porcentaje del analfabetismo ha disminuido considerablemente, la población analfabeta absoluta ha ido en aumento constante desde 1930. Para 1930 había más gente sin saber leer ni escribir en México que en 1910. La mayor disminución del analfabetismo en porcentaje ocurrió en la década 1940-1950.

LENGUA INDÍGENA

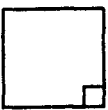
Para poder llegar a integrar la nación mexicana y eliminar la pobreza es menester que aquella parte de la población que habla solamente un

MÉXICO

NIVELES DE ANALFABETISMO POR ESTADO

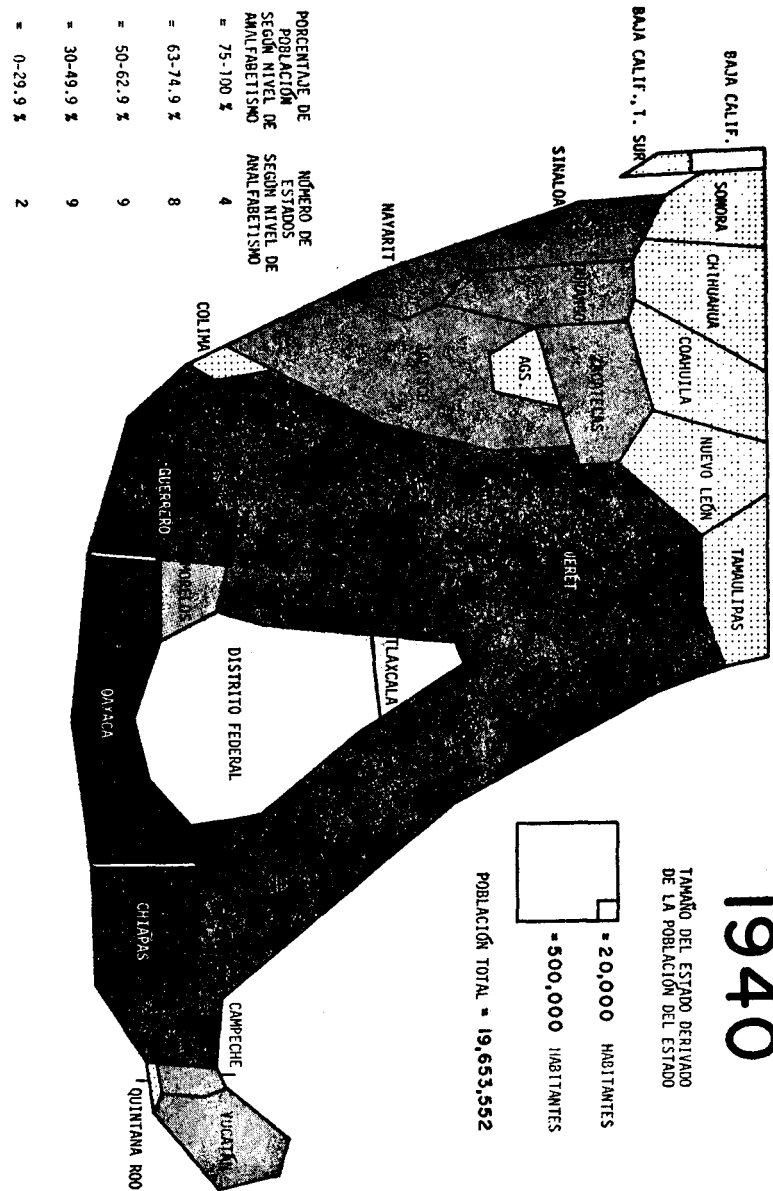
1940

TAMAÑO DEL ESTADO DERIVADO DE LA POBLACION DEL ESTADO



□ = 20,000 HABITANTES
 □ = 500,000 HABITANTES

POBLACION TOTAL = 19,653,552



NIVEL DE ANALFABETISMO	PORCENTAJE DE POBLACION SEGUN NIVEL DE ANALFABETISMO	NÚMERO DE ESTADOS SEGUN NIVEL DE ANALFABETISMO
(darkest shading)	= 75-100 %	4
(dark shading)	= 63-74.9 %	8
(medium-dark shading)	= 50-62.9 %	9
(medium-light shading)	= 30-49.9 %	9
(lightest shading)	= 0-29.9 %	2

PROMEDIO NACIONAL : 58.0 %

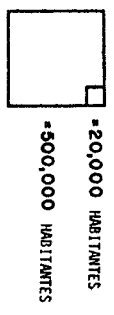
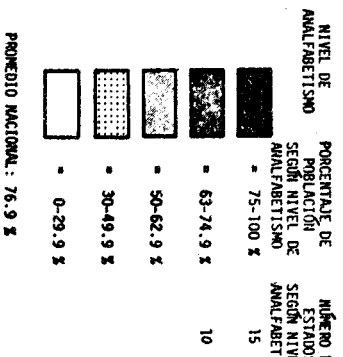
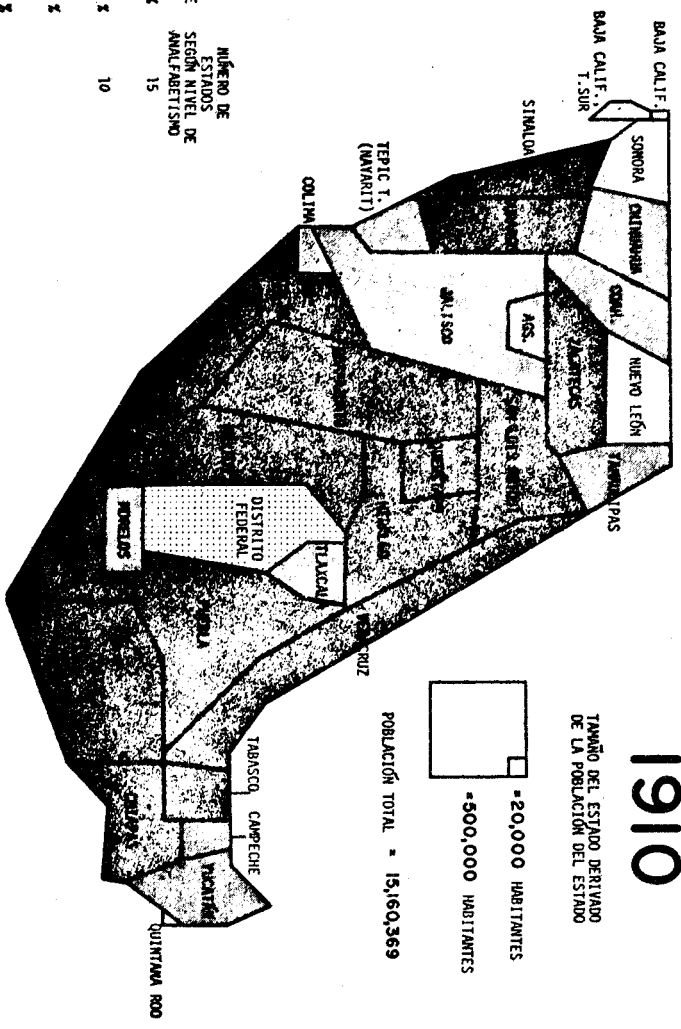
GRÁFICA 5

R.W. WILKIE / G. QUIGLEY

MÉXICO

NIVELES DE ANALFABETISMO POR ESTADO

1910



POBLACIÓN TOTAL = 15,160,369

GRÁFICA 4

R. W. WILKIE / G. QUELEY

CUADRO IX-1 [conclusión]

Morelos	72.5	*70.0 ¹	67.7	55.9	40.4	39.2
Navarrit	74.5	65.2	62.9	51.0	37.3	34.1
Nuevo León	61.5	51.2	47.1	31.8	21.3	19.3
Oaxaca	88.8	85.9	82.6	79.8	61.2	59.1
Puebla	82.4	77.0	74.1	68.2	54.0	49.8
Queretaro	81.5	84.4	80.3	76.9	61.8	57.1
Quintana Roo	61.4	*57.4 ¹	54.5	45.9	37.0	35.5
San Luis Potosí	81.0	84.2	73.7	66.4	50.7	46.7
Sinaloa	75.2	68.7	63.4	52.0	41.6	34.0
Sonora	61.4	55.1	49.0	38.0	26.9	23.8
Tabasco	80.7	78.9	72.5	64.7	41.9	38.3
Tamaulipas	68.4	52.6	49.7	35.3	25.6	22.7
Tlaxcala	74.2	73.9	67.1	59.7	44.1	38.5
Veracruz	80.5	75.4	72.0	64.1	50.5	45.3
Yucatán	74.7	63.6	57.5	50.0	35.2	34.3
Zacatecas	77.3	73.6	66.4	58.9	40.5	36.3

^a Mayores de seis años de edad.

^b Mayores de cinco años de edad.

^c 9 964 697 ^d 8 812 995 ^e 9 017 540 ^f 9 411 075 ^g 8 942 399 ^h 10 573 163

¹ Morelos ha sido ajustado al 70 % porque el 61.9 % del censo parecía demasiado bajo después de diez años de guerra allí. El ajuste es una aproximación debido a que en 1921 hubo pocas posibilidades de cambio, comparado con 1910. La cifra del censo para Quintana Roo también es demasiado baja y ha sido ajustada.

FUENTES: Para 1910: *Anuario Estadístico, 1938, 42-49*; *Resumen del Censo, 1910, I, 15-28, 99, 108-431 y III, 5-27*; para 1921: *Resumen del Censo, 1930, 47* y volúmenes por entidad; para 1930: México, Dirección General de Estadística, *Compendio Estadístico, 1953, 61-66*, incluyendo nota de conversión; para 1940: *Ibid., 1956-1957, 37-38*; para 1950: *Resumen del Censo, 1950, 82-83* (1.5 % de la población no respondió a esta partida); para 1960: *Anuario Estadístico, 1960-1961, 32-33*. Cfr. Iturriaga, *La estructura social, 165*.

CUADRO IX-1. El analfabetismo en México

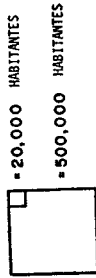
	A. Total					
	1910	1921 ^b	1930	1940	1950	1960
Número ^a						
Porcentaje	76.9	71.2	66.6	58.0	42.5	37.8
Cambio en porcentaje	-7.4	-6.5	-12.9	-26.7	-11.1	
<i>B. Porcentaje en entidades federales</i>						
Aguascalientes	70.1	60.3	59.0	44.6	30.8	27.1
Baja California	*51.8	35.9	31.7	21.7	18.7	18.9
Baja Calif. Terr.	*59.0	52.9	46.1	37.8	22.6	20.5
Campeche	64.9	65.1	62.1	50.0	37.7	31.9
Coahuila	64.2	57.5	52.5	38.0	25.5	19.6
Colima	61.1	59.3	53.1	41.9	32.4	31.4
Chiapas	89.2	86.3	81.3	78.8	63.9	60.7
Chihuahua	67.3	72.9	51.4	38.9	26.9	25.1
Distrito Federal	43.3	35.0	32.9	26.0	18.2	16.6
Durango	78.6	68.9	62.0	50.1	31.0	24.8
Guanajuato	82.9	80.3	76.2	71.2	54.3	48.9
Guerrero	90.2	84.4	84.5	80.8	66.5	62.8
Hidalgo	80.6	80.1	77.2	72.4	58.0	56.0
Jalisco	71.2	65.0	62.4	52.5	38.1	34.8
México	80.6	72.6	75.8	69.1	50.9	42.6
Michoacán	83.5	82.0	73.9	70.1	53.0	49.1

MÉXICO

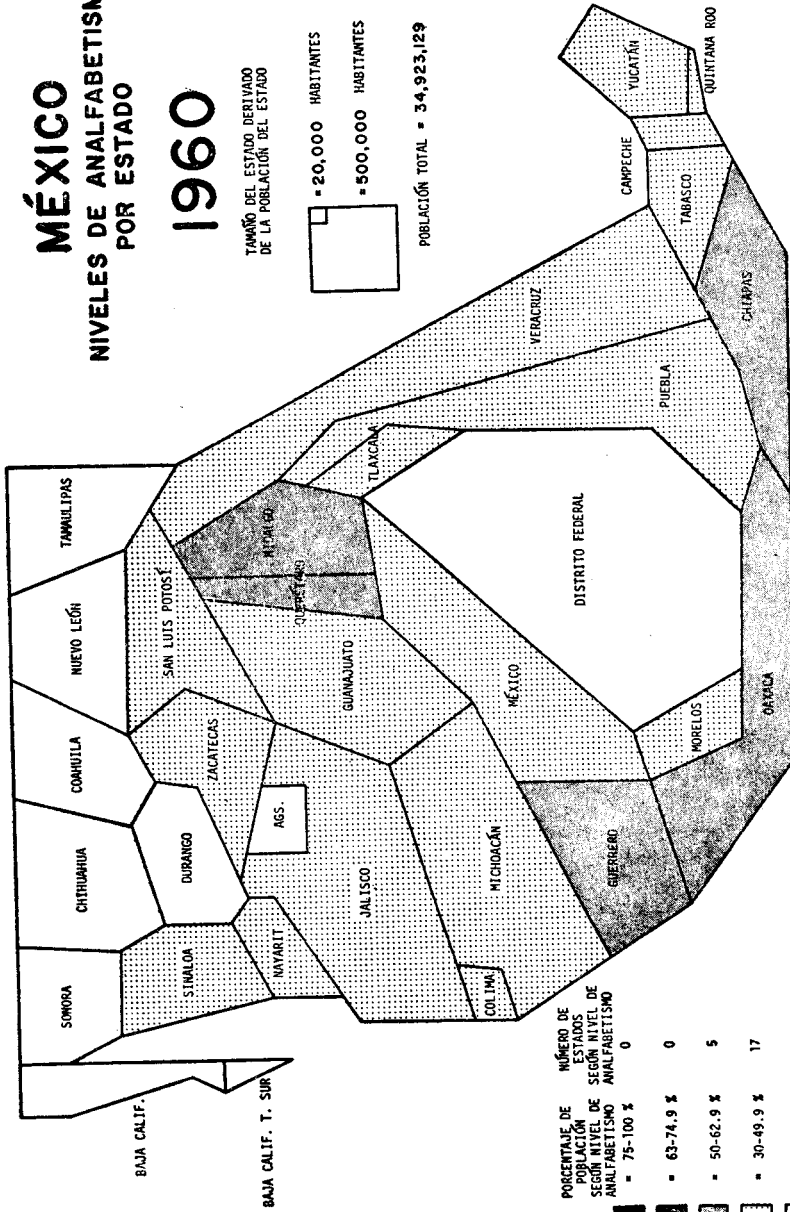
NIVELES DE ANALFABETISMO POR ESTADO

1960

TAMAÑO DEL ESTADO DERIVADO DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO



POBLACIÓN TOTAL = 34,923,129



NIVEL DE ANALFABETISMO	PORCENTAJE DE POBLACIÓN SEGUN NIVEL DE ANALFABETISMO	NÚMERO DE ESTADOS SEGUN NIVEL DE ANALFABETISMO
■	= 75-100 %	0
■	= 63-74.9 %	0
■	= 50-62.9 %	5
■	= 30-49.9 %	17
□	= 0-29.9 %	10

PROMEDIO NACIONAL: 37.8 %

R.W.WILKIE / G.QUIGLEY

GRÁFICA 6

MÉXICO

NIVELES DE ANALFABETISMO POR ESTADO

1970*

POBLACIÓN TOTAL = 48,225,238

TAMÑO DEL ESTADO DERIVADO DE LA POBLACION DEL ESTADO



= 20,000 HABITANTES

= 500,000 HABITANTES

NIVEL DE ANALFABETISMO

75-100 %

63-74.9 %

50-62.9 %

30-49.9 %

0-29.9 %

PORCENTAJE DE POBLACION SEGUN NIVEL DE ANALFABETISMO

= 75-100 %

= 63-74.9 %

= 50-62.9 %

= 30-49.9 %

= 0-29.9 %

NÚMERO DE ESTADOS SEGUN NIVEL DE ANALFABETISMO

= 0

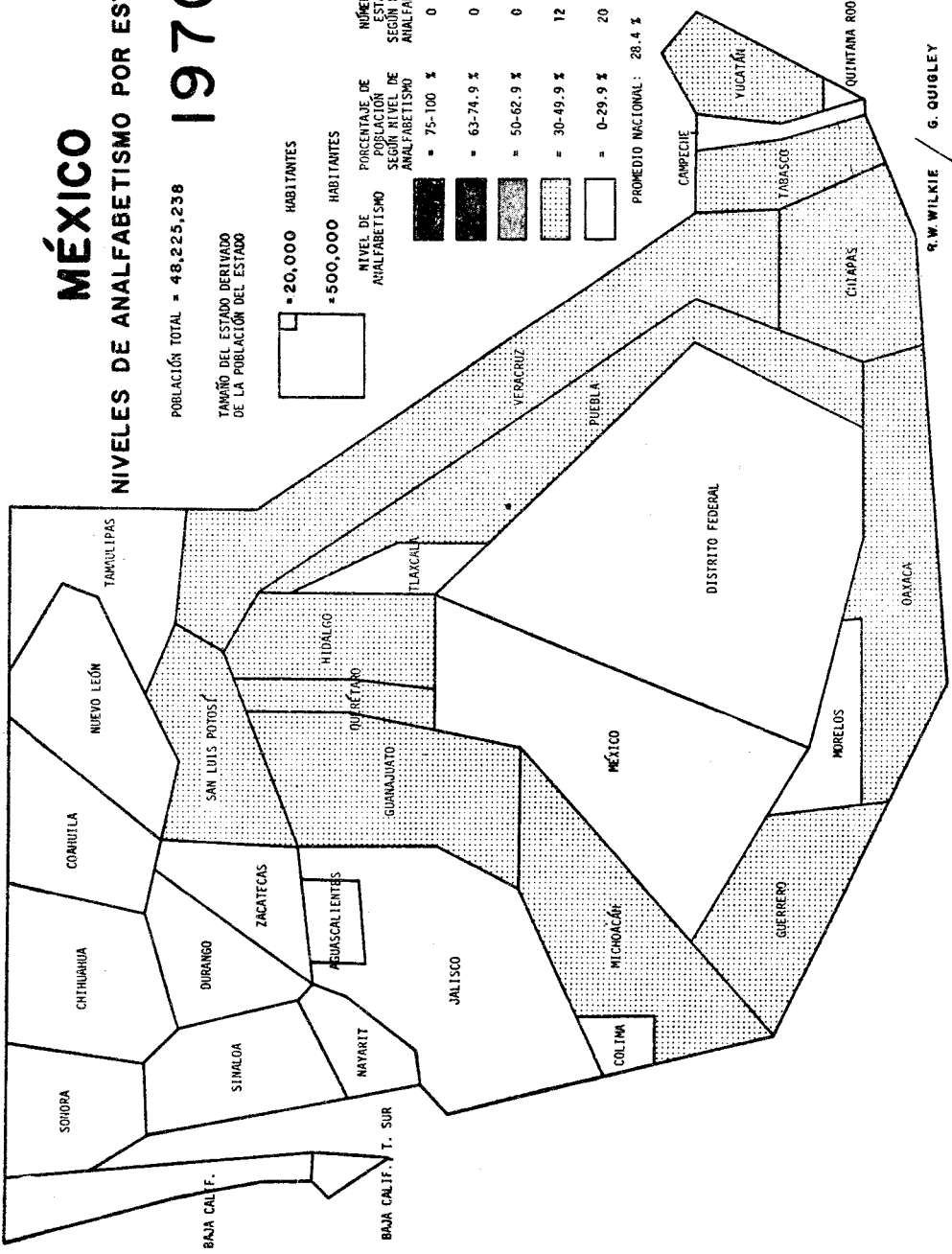
= 0

= 0

= 12

= 20

PROMEDIO NACIONAL : 28.4 %



R. W. WILKIE / G. QUIGLEY

GRÁFICA 7

idioma indígena aprenda el español. La incapacidad de hablar español ha colocado a un gran número de personas en una posición desventajosa en la sociedad, porque limita su oportunidad de participar en el comercio y la cultura nacionales. El indígena que no sabe hablar el español sin duda se encontrará incapacitado para defenderse de quienes quieran quitarle su tierra, con frecuencia será una víctima de abusos de agentes federales del estado y municipales y como no puede expresarse en la lengua oficial, sus recursos son muy limitados, especialmente porque le es muy difícil llevar su acusación al tribunal.

Para los fines de esta investigación, tomamos a la población que habla solamente una lengua indígena, ya que quienes hablan el español y una lengua indígena se podrán considerar en el proceso de modernización, porque están más en contacto con el mundo moderno que aquellos que no hablan español. La población que solamente habla una lengua indígena aparece en el cuadro IX-2. Aquí encontramos dos problemas: en general los resultados de 1921 y 1950 no tienen sentido si los comparamos con los datos recogidos o preparados con bases más sólidas en 1910, 1930, 1940 y 1960. El error se cometió aparentemente con los resultados del censo de 1950 debido a que el Departamento de Estadística destinó algunos de sus fondos a cubrir gastos del partido oficial en la campaña presidencial que se aproximaba.² Si creemos en los datos de 1950, solamente los indígenas que no hablaban español disminuyeron como porcentaje de la población de Quintana Roo, por ejemplo, del 16.6 % en 1940 al 6.1 en 1950, para volver de nuevo al 15.1 en 1960.³ Con objeto de remediar esta discrepancia en el total nacional para 1950, el cambio habido en el número de personas de habla indígena se presume en proporción directa con la disminución del analfabetismo entre 1940 y 1960. De esta manera llegamos a la cifra del 4.9 % del total de la población que sólo habla una lengua indígena, en lugar del 3.7 % como muestra el censo para esta partida. Teóricamente, el aumento de la población pudo ocasionar un aumento relativamente pequeño de quienes solamente hablaban una lengua indígena en 1960, como sugirió en 1964 el director del Departamento de Estadística, Albino Zertuche. Sin embargo, la naturaleza de los cambios del número de personas que sólo hablaban una lengua indígena de 1940 a 1960 es una indicación de que el censo necesita un reajuste. Los cambios son demasiado bruscos en entidades federales como Quintana Roo para que puedan indicar un aumento de población.⁴

² Ramón Beteta, entrevistas con James Wilkie y Edna Monzón de Wilkie, dic. 17, 1964, México, D. F.

³ *Resumen del Censo, 1950*, 82-83.

⁴ La declaración de Zertuche apareció en *El Día*, 4 de junio, 1964. Una confron-

CUADRO IX-2. Población que habla únicamente una lengua indígena

	A. Total					
	1910	1921 ^b	1930	1940	1950 ^b	1960
Número ^a	c	d	e	f	g	h
Porcentaje	13.0	10.2	8.5	7.4	4.9	3.8
Cambio en porcentaje	-21.5	-16.7	-12.9	-33.8	-22.5	
B. Porcentaje en entidades federales						
Aguascalientes	—	—	—	—	—	—
Baja California	1.4	.9	.1	—	—	—
Baja Calif. Terr.	—	—	—	—	—	—
Campeche	32.6	27.2	22.6	16.3	10.0	6.0
Coahuila	.1	.1	—	—	—	—
Colima	—	—	—	—	—	—
Chiapas	27.4	23.9	20.2	21.3	17.0	15.5
Chihuahua	8.2	6.9	3.3	2.3	1.3	1.1
Distrito Federal	1.5	.4	—	—	—	—
Durango	.8	.7	.5	—	—	.2
Guanajuato	1.4	1.1	—	.1	—	—
Guerrero	20.4	19.6	14.8	14.0	11.3	10.0
Hidalgo	26.3	25.9	20.5	18.6	13.2	12.2
Jalisco	.3	.3	.2	—	—	.1
México	14.2	9.2	7.5	7.0	4.1	2.3
Michoacán	5.0	4.7	2.0	2.3	1.5	.8
Morelos	9.0	7.4	.9	2.0	.4	.2
Nayarit	7.5	3.5	.8	1.3	1.5	1.6
Nuevo León	—	—	—	—	—	—

Oaxaca	48.8	46.2	34.3	31.7	21.8	20.4
Puebla	17.1	17.6	18.2	14.8	9.8	8.0
Querétaro	7.1	6.0	2.9	2.0	1.6	1.5
Quintana Roo	*29.6 ¹	*24.7 ¹	20.5	16.6	15.4	15.1
San Luis Potosí	10.1	9.7	7.6	8.8	5.7	4.7
Sinaloa	2.1	1.4	.3	.3	.2	.1
Sonora	5.5	4.0	2.2	1.9	.8	.3
Tabasco	6.4	5.9	2.2	1.3	.7	.5
Tamaulipas	—	—	—	—	—	—
Tlaxcala	13.6	13.1	5.6	3.8	1.8	.8
Veracruz	17.5	14.5	10.1	9.1	6.4	5.1
Yucatán	58.9	45.4	33.7	27.4	16.3	12.6
Zacatecas	—	—	—	—	—	—

^a Mayores de cinco años. En 1910 el total de la población fue clasificada por su lengua nativa. Hemos quitado las edades hasta de cinco años del total que habla un idioma indígena, suponiendo que los niños contados por hablar una lengua indígena integran el mismo porcentaje del total de los que hablan lenguas indígenas, o sea el 13 %. Y así el 13 % del grupo de menos de cinco años (2 633 168) nos da 342 312 que no deberían incluirse en el total de 1 960 306 de todas las edades que hablan lenguas indígenas. Al restar 342 312 del último total, y restando el grupo de menos de cinco años (2 633 168) del total de la población en 1910, obtenemos 1 617 994 individuos que hablan lenguas indígenas de una población de 12 527 201 personas de más de cinco años. En el censo de 1910 no hubo posibilidad de incluir personas que hablaban las lenguas indígenas y el español, probablemente debido a que el número era insignificante, así que sólo tomamos en cuenta a los que hablaban la lengua indígena; en 1930 se hizo la distinción entre los que hablaban una lengua indígena y el español y los que hablaban solamente la lengua indígena, y nosotros usamos de 1930 en adelante la última designación.

^b Derivados. ^c 1 617 994 ^d 1 261 059 ^e 1 185 162 ^f 1 237 018 ^g 1 069 231 ^h 1 104 955

¹ Los datos oficiales de Quintana Roo son demasiado bajos para 1910 (13 %) y para 1921 (19.2 %). Se ha hecho un ajuste que está en proporción con la cifra para Campeche y Quintana Roo tuvieron porcentajes parecidos en 1930. FUENTE: Para 1910: *Anuario Estadístico, 1940*, 68; para 1921: derivados; para 1930: *Resumen del Censo, 1930*, 122-123; para 1940: Whetten, *Rural Mexico*, 582, y *Compendio Estadístico, 1947*, 25; para 1950: derivados; para 1960: *Resumen del Censo, 1960*, 651-652, 649.

También el censo de 1921 necesita de una modificación en el porcentaje de las personas que sólo hablan una lengua indígena. No obstante que la revolución trastornó al país de 1910 a 1921, y que muchos indígenas aprendieron el español, la cifra que se da es demasiado baja para creerla, así que los datos para 1921 se han corregido de la misma manera que para 1950.⁵

En tanto que el analfabetismo siempre ha sido un factor significativo causante de un retraso en el desarrollo social de todas las entidades federales de México, el porcentaje de la población que habla solamente una lengua indígena se ha limitado en importancia a cerca de la mitad de las divisiones políticas de la República. Oaxaca siempre ha tenido el mayor porcentaje de personas que hablan solamente una lengua indígena, casi la mitad de la población de más de cinco años para 1910, y cerca de la quinta parte de la población para 1960.

EL MÉXICO RURAL

Aquellas personas que viven en comunidades de población menor de 2 500 habitantes se han incluido en el índice de pobreza para mostrar el tradicional aislamiento relativo en que se encuentra el pueblo de México. Por ejemplo, si un individuo vive en el aislamiento de esos miles de comunidades de menos de 2 500 habitantes, le será sumamente difícil obtener asistencia médica, careciendo de medios de comunicación, aun de las herramientas más esenciales, o de un mercado que le permita una remuneración equitativa a cambio de su trabajo. El censo considera el número de 2 500 como representativo de una población rural en México, pero esa cifra es demasiado baja; como cierta autoridad ha señalado, a las poblaciones de 10 mil habitantes a menudo se les clasifica como rurales según el uso del término que se hace en áreas desarrolladas.⁶ Por supuesto, debido a la geografía e historia de México, las comunidades que tienen menos de 2 500 habitantes, y aun menos de 10 mil, en general no gozan de las bien sabidas ventajas de la vida de las pequeñas poblaciones en Estados Unidos, donde el hospital de la comunidad, el suministro de agua y las escuelas tienen a su servicio una excelente red de comunicaciones y los servicios de una ciudad cercana.

En este estudio la diferencia entre la vida rural y la urbana no es de tación del análisis del censo por entidad revela que los resultados dados en el *Resumen del Censo* son correctos y que no ha habido error aritmético.

⁵ El censo de 1921 da 5.7 % de la población que no habla español, *Resumen del Censo, 1930*, 122.

⁶ Whetten, *Rural Mexico*, capítulo 2.

tanta importancia como el examen de las oportunidades que tienen las masas rurales de tener acceso a la vida moderna. Frank Tannenbaum, amigo de los campesinos de México, ha hecho las siguientes observaciones:

Si México recapacitase, aceptaría a la industria mexicana como un suplemento de la economía agrícola, y el hincapié tendría que hacerse en la energía admirable y en las potencialidades cohesivas de la comunidad rural. Aprovecharía la comunidad al máximo y le daría vigor, poniendo a su alcance las especialidades y técnicas que la ciencia moderna ha proporcionado a los lugares pequeños. Estoy convencido de que México podrá alcanzar el mayor desarrollo económico y cultural solamente si adopta una política que esté en consonancia con su verdadero genio: la de enriquecer a la comunidad local. Todo plan destinado a destruir la vitalidad de la comunidad rural mexicana tendrá como consecuencia una tragedia y volverá a crear los tugurios de la industrialización anterior, sin la promesa de un aumento en el producto que proporcione empleos y sustento para los 50 ó 60 millones de habitantes que habrá que alimentar para fines del siglo..."⁷

Las discutibles recomendaciones de Tannenbaum⁸ se basan en la pesimista opinión de que la población de México rebasará la producción de alimentos y su análisis de los problemas que afectan a los pueblos de México es de peso.

Durante los años de 1931 a 1933, Tannebaum obtuvo la cooperación de la Secretaría de Educación Pública y la del Departamento de Estadística para hacer el análisis del acceso de los pueblos de México a la tecnología moderna. Él compiló datos descriptivos sobre 3 611 pueblos rurales representativos de todos los estados y territorios, y de la mitad de todos los municipios de México. En 1930 estos pueblos tenían el 17 % de la población de México y el promedio de habitantes de cada uno era de 520, comparado con el tamaño promedio de los pueblos, de 300 personas. Estos pueblos, más grandes que el promedio y que gozaban de mayores fuentes materiales, eran en realidad sumamente pobres. Cuando Tannenbaum publicó los resultados de su investigación en 1946, se dio cuenta de que, en sustancia, los pueblos de México no habían cambiado desde el principio de su estudio, y de que para el México rural no cuenta el tiempo.⁹ Aunque el cambio ha llegado bastante de prisa a la parte

⁷ Tannenbaum, *Mexico, The Struggle for Peace and Bread* (Nueva York: Knopf, 1950), 245-246.

⁸ Véase Manuel Germán Parra, *La industrialización de México* (México, Imprenta Universitaria, 1954).

⁹ Frank Tannenbaum, "Technology and Race in Mexico", en L. W. Shannon (ed.), *Underdeveloped Areas* (Nueva York: Harper, 1957), 160-166.

rural de México desde 1940, el análisis de Tannenbaum a principios de la década de 1930 todavía es válido para demostrar la clase de privaciones que padecen los pueblos de México hoy día. Los porcentajes ya no son tan altos, pero persiste el problema básico. El cuadro IX-3 nos presenta datos de algunas de las muestras de Tannenbaum. Es indudable que la penetración de camiones y autobuses hasta el interior de México, así como la de radios de transistores y sistemas de altavoces para dirigirse al público, ha roto para siempre el silencio habitual del campo, pero México todavía está muy lejos de erradicar las condiciones primitivas de vida.

CUADRO IX-3. *El análisis del México rural por Tannenbaum*

<i>Pueblos sin</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Pueblos sin</i>	<i>Porcentaje</i>
Tractores	96.5	Yerbero	72.6
Arados de acero	54.3	Sacerdote	93.7
Ferrocarril	93.1	Carpintero	49.9
Cargadores	54.2	Fontanero	96.3
Teléfonos	88.4	Sastre	89.3
Telégrafos	95.8	Zapatero	83.4
Correos	80.9	Hojalatero	90.1
Médico	97.8	Tejedor	84.2
Abogado	99.2	Alfarero	83.3
Ingeniero	98.9	Mercados	93.1
Boticario	97.0	Tiendas	51.0
Partera	85.4	Fonógrafos	41.5

FUENTE: Tannenbaum, "Technology and Race in Mexico", cuadro 2-6.

Gran parte de la población ha obtenido las ventajas que ofrecen los lugares grandes mudándose de sus pueblos a otros mayores para encontrar escuelas, o bien mejor escuela, electricidad, agua potable (ni aun en la ciudad de México tiene el agua una potabilidad segura), asistencia médica y las complejas normas de la vida moderna. El cuadro IX-4 nos muestra la disminución del número de personas que viven en aldeas de menos de 2 500 habitantes, la cifra menor que con seguridad puede seguirse hacia el pasado.

Es obvio que el México de la década de 1960 todavía es representativo del México rural. El total de la población que vive en grupos menores de 2 500 habitantes es un poco menor del 50 % del total de los habitantes de la República. Solamente 13 de las entidades federales tienen un porcentaje menor que este promedio nacional. Éste es un cambio de cierta consideración desde 1930 cuando sólo cuatro entidades (Aguasca-

lientes, Baja California, Coahuila y el Distrito Federal) tenían menos de la mitad de su población viviendo en pueblos. Fue sólo después de 1940 cuando la tasa de disminución del porcentaje de la población que vive en pueblos de menos de 2 500 habitantes empezó a acelerar, especialmente después de 1950.

La tendencia arriba mencionada en la decadencia de la vida pueblerina no quiere decir que todo México se haya vuelto más urbano, pues solamente una parte de la población está emigrando a las grandes ciudades.¹⁰ En cuanto a la emigración a una ciudad grande, se debe tomar en cuenta la posibilidad de una urbanización sin menoscabo social. Óscar Lewis ha seguido la pista de familias emigradas desde Tepoztlán, en el estado de Morelos, hasta la ciudad de México; Tepoztlán es una población de poco más de 2 500 habitantes (3 230 en 1940). Lewis ha descubierto que la vida familiar permanece tan unida como antes, que hay menos divorcios, menor número de niños abandonados, y menos desorganización personal en comparación con los procesos de urbanización de los Estados Unidos. Él atribuye este fenómeno al hecho de que la ciudad de México mantiene lazos de comunicación con las zonas rurales (no hay duda de que las visitas de uno a otro lado se repiten con frecuencia entre los parientes del campo y los de la ciudad) y a que esencialmente la ciudad de México es de tradiciones conservadoras. (La ciudad de México no estaba muy industrializada, lo que daba cierto alivio de la descomposición social.) Y otra de las características importantes es, al parecer, que el campesino mexicano vive en pueblos bien organizados, más parecidos a ciudades y grandes poblaciones que las colonias de campo abierto que suelen constituir la norma en los Estados Unidos.¹¹

Otro investigador ha confirmado lo que encontró Lewis al examinar el procedimiento de urbanización entre los indios mixtecos que emigraron a la ciudad de México, desde Tilantongo, Oaxaca.¹² Este investigador, Douglas Butterworth, encuentra que estos emigrantes gozan de una notable higiene mental, que hay una mayor identificación con la nación mexicana, sin una disminución en el deseo de identificarse con Tilantongo, y que los matrimonios se efectúan casi exclusivamente con mujeres del pueblo (aun después de años de ausencia de éste). Hay una disminución del consumo de bebidas alcohólicas, y todos parecen de acuerdo

¹⁰ Cfr. Luis Unikel, *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras* (México, D. F.: El Colegio de México, 1976).

¹¹ Óscar Lewis, "Urbanization Without Breakdown: A Case Study", *Scientific Monthly* 75: 1 (1952) 31-41.

¹² Douglas S. Butterworth, "A study of the Urbanization Process Among Mixtec Migrants from Tilantongo in Mexico City", *América Indígena* 22 (1962) 259-274. La población de Tilantongo ha aumentado de 2 700 a 3 700 habitantes de 1930 a 1960.

CUADRO IX-4. Número de habitantes que viven en comunidades menores de 2 500

	A. Total					
	1910	1921 ^a	1930	1940	1950	1960
Número	b	c	d	e	f	g
Porcentaje	71.3	69.0	66.5	64.9	57.4	49.3
Cambio de porcentaje		-3.2	-3.6	-2.4	-11.6	-14.1
	B. Por ciento en entidades federales					
Aguascalientes	51.7	50.2	45.3	42.6	45.1	40.1
Baja California	100.0	71.2	45.7	49.5	35.5	22.3
Baja Calif. Terr.	87.0	72.7	63.9	64.2	67.1	63.7
Campeche	66.1	53.9	54.9	50.4	42.6	36.8
Coahuila	57.2	49.3	47.9	49.4	42.6	33.3
Colima	64.1	56.8	55.8	54.9	39.9	38.2
Chiapas	81.5	79.0	82.5	83.9	76.9	75.6
Chihuahua	74.1	71.8	67.0	63.3	55.9	42.9
Distrito Federal	12.7	11.3	7.7	6.2	5.5	4.2
Durango	79.5	75.3	76.7	75.9	71.3	64.5
Guanajuato	69.4	66.9	65.9	64.9	58.4	53.6
Guerrero	84.6	86.3	84.8	85.4	78.3	74.3
Hidalgo	89.3	85.5	83.0	81.8	78.8	77.6
Jalisco	71.5	63.7	60.6	58.8	52.1	41.5
México	73.1	82.6	79.5	77.3	73.6	61.4

CUADRO IX-4 [conclusión]

Michoacán	74.7	75.0	73.7	71.1	68.0	59.4
Morelos	64.2	77.8	74.9	72.1	56.6	46.8
Nayarit	76.1	68.8	65.0	69.8	65.9	57.4
Nuevo León	66.1	62.3	58.8	56.1	44.1	29.6
Oaxaca	80.3	79.4	81.9	84.7	79.3	75.6
Puebla	72.5	74.2	72.2	72.2	66.8	60.8
Querétaro	78.9	77.8	80.2	80.7	75.8	71.9
Quintana Roo	100.0	100.0	73.7 ^b	75.1	75.1	68.6
San Luis Potosí	71.4	75.0	72.6	74.7	69.6	66.4
Sinaloa	84.2	77.1	77.1	78.2	72.1	61.8
Sonora	77.4	67.6	63.3	67.3	54.7	42.4
Tabasco	86.0	82.4	82.7	82.0	78.1	73.4
Tamaulipas	76.3	56.0	57.2	54.5	47.0	40.2
Tlaxcala	79.0	77.5	72.4	70.4	61.2	56.1
Veracruz	71.7	73.7	71.5	71.2	66.7	60.4
Yucatán	68.6	54.2	51.9	51.3	44.8	40.2
Zacatecas	76.4	80.2	76.0	75.3	75.0	72.8

^a Los datos del Censo que se dan para poblaciones de menos de 2 000 habitantes han sido ajustados en *Resumen del Censo, 1930, 40*, para mostrar la población de menos de 2 500.

^b 10 812 028 ^c 9 869 276 ^d 11 012 091 ^e 12 757 441 ^f 14 807 534 ^g 17 218 011 ^h Ajustado de 70.0 a 73.7.

FUENTE: para 1910: *Resumen del Censo, 1910, I, 24-25, 33*; para 1921: *Resumen del Censo, 1930, 40*; para 1930: *Ibid.*; para 1940: Whetten, *Rural Mexico, 579*; para 1950: Julio Durán Ochoa, *Población (México: Fondo de Cultura Económica, 1955)*, 37 (la población complementaria rural no se incluyó en el censo de 1950); para 1960: Jorge L. Tamayo *Geografía General de México (México: Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1962, 4 vols.)*, III, 402.

en que la vida en la ciudad es mejor que en Tilantongo. Esos emigrantes hacen ver que han "perdido el miedo" a los "malos elementos" humanos y naturales, que tenían en Oaxaca.

Oscar Lewis ha hecho un análisis extenso de la limitada vida de Tepoztlán. Según él, allí existe una gran tensión entre unas y otras personas, desconfianza y temor de los vecinos y de las autoridades. La superstición se ha adueñado de todos; el espíritu creador y la expresión artística se han estrechado y hay una falta de interés en el futuro y de ambición de mejoramiento personal.¹³ Como es difícil cambiar la vida en semejante atmósfera psicológica, no es de sorprender que las personas más aventureras emigran a las ciudades en busca de oportunidades de lograr mayores ventajas económicas, sociales y culturales.

Aunque la proporción relativa de población que vive en pueblos de menos de 2 500 habitantes se ha reducido a un poco menos de la mitad de la población de todo México, el número absoluto de gente que vive en esas aldeas era de 17 218 011 en 1960, a partir de 10 812 028 en 1910. México tiene por delante una tarea difícil para llegar a modernizar sus pueblos, y le será sumamente costoso llevar a muchos de los lugares pequeños las ventajas de la tecnología moderna. La rápida urbanización está exigiendo un esfuerzo excesivo de parte de los servicios públicos del gobierno en los mayores centros de población, no se diga en las zonas aisladas de la República.

LA POBLACIÓN DESCALZA

El porcentaje de la población de México que anda descalza tiene varios significados a la vez. Podríamos suponer que, como la gente anda descalza, también anda mal vestida; sabemos también que la persona que anda descalza en las regiones altas sufre por el lodo y por el frío, que rajan y endurecen las plantas de los pies hasta producir ampollas y callosidades. En las regiones tropicales la población descalza está expuesta a enfermedades e infecciones. Por regla general quienes andan descalzos no tienen los arcos de los pies lo suficientemente fuertes para desarrollar un trabajo continuo.

¹³ Lewis, *Tepoztlán [1951]* (México, D. F.: Joaquín Mortiz, 1968). Véase también su obra sobre Tepoztlán, *Pedro Martínez* (México, D. F.: Joaquín Mortiz, 1966) así como su historia oral de las décadas de 1940 y 1950 en *Los hijos de Sánchez [1961]*, (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1964), libro con descripciones de la vida rural y urbana. En la obra *Pedro Páramo [1955]* (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1964), el novelista mexicano Juan Rulfo hace una descripción del temor y la superstición que existen en un pueblo indígena. La obra de Ricardo Pozas A. sobre Juan Pérez Jolote (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1954), presenta la historia de un indio chamula que sale de Chiapas, lucha en la Revolución y regresa a casa aviniéndose a la vida de la aldea.

CUADRO IX-5. *Población descalza*

	A. Total		
	1940 ^b	1950	1960
Número ^a	5 233 244	4 768 827	4 828 177
Porcentaje	26.6	19.1	14.3
Cambio de porcentaje		-28.2	-25.1
B. Porcentaje en entidades federales			
Aguascalientes	4.3	6.0	3.9
Baja California	.6	.5	2.4
Baja Calif. Terr.	10.6	10.2	4.9
Campeche	32.1	19.0	10.3
Coahuila	2.3	2.5	3.4
Colima	2.1	2.2	3.8
Chiapas	74.6	64.7	54.5
Chihuahua	5.2	4.3	4.6
Distrito Federal	6.4	3.1	2.9
Durango	3.5	3.4	4.0
Guanajuato	10.8	6.8	4.4
Guerrero	52.8	34.3	25.7
Hidalgo	42.0	35.8	25.8
Jalisco	5.1	3.1	3.9
México	47.4	35.8	20.0
Michoacán	15.6	10.0	7.6
Morelos	31.3	15.7	11.1
Nayarit	5.7	2.8	4.8
Nuevo León	3.1	4.5	3.6
Oaxaca	63.5	44.9	38.1
Puebla	50.4	39.5	30.0
Querétaro	12.2	7.8	5.7
Quintana Roo	29.2	14.6	4.9
San Luis Potosí	18.2	13.9	13.1
Sinaloa	6.6	6.4	4.1
Sonora	3.5	2.9	3.0
Tabasco	75.7	60.1	51.2
Tamaulipas	4.5	3.5	3.1
Tlaxcala	61.7	51.7	37.9
Veracruz	44.8	35.3	26.4
Yucatán	14.8	4.3	4.4
Zacatecas	4.3	3.0	3.7

^a Más de un año de edad. El Censo de 1940 incluye el total de la población para esta partida, sin duda suponiendo que los hijos pronto seguirán las normas de los padres.

^b Incluye a los de menos de un año.

FUENTE: Para 1940: *Resumen del Censo, 1940*, 1, 34, 39, 71-72; para 1950: *Resumen del Censo, 1950*, 75, 87-88; para 1960: *Resumen del Censo, 1960*, 274-279 (cfr., cálculo, p. 280, que incluye población total en lugar de población de más de un año).

El cuadro IX-5 nos da el número de población que declaró en el censo andar descalza. Y como hicimos ver, solamente el analfabetismo, la lengua indígena y las poblaciones menores de 2 500 habitantes eran datos anteriores a 1940, y por esta razón éstos y los siguientes datos abarcan solamente tres censos. Más de la cuarta parte de la población de México andaba descalza en 1940, y 20 años después, todavía el 14.3 % de toda la población. El aumento de gente descalza que hubo en 1960 en algunas de las entidades federales, que fue relativamente bajo en 1950 indica una migración de gente pobre a las zonas que les ofrecen mejores oportunidades. Los estados que tuvieron un aumento al respecto fueron Baja California, Coahuila, Colima y Nayarit, y los que tuvieron solamente un pequeño aumento de población descalza fueron Chihuahua, Durango y Jalisco, pero posiblemente estos últimos aumentos están relacionados más bien con un aumento de la pobreza que con un aumento de migración de gente de otros lugares.

LA POBLACIÓN QUE USA GUARACHES

El número de personas que usan guaraches nos permite tener un importante atisbo de la población mal calzada. Teóricamente los guaraches ofrecen cierta protección, mejor que andar descalzo. Esto es cierto en parte en las regiones tropicales, donde algunas enfermedades entran por los pies; allí los guaraches sí ofrecen cierta protección, pero no contra las inclemencias del tiempo, ni sirven para fortalecer los arcos de los pies. Sea en el trópico o en las alturas, no son eficientes para el trabajo prolongado. En las regiones altas, el guarache parece llegar a ser parte del pie.

Las cifras para la población que usa guaraches se presentan en el cuadro IX-6. Aquí los porcentajes no han disminuido tan rápidamente como los porcentajes de la población que anda descalza, y durante la década de 1940 aumentó en cerca del 10 %. Por ejemplo, durante la década de 1940 en Yucatán se observó una notable disminución de la gente que andaba descalza: del 14.8 % al 4.3 %. En el mismo periodo, el número de los que usaban guaraches aumentó en Yucatán del 26.6 % al 32.6 %. El mismo fenómeno podrá observarse en Quintana Roo en la década de 1950. Y, por supuesto, quienes usan guaraches de vez en cuando por comodidad no están incluidos en el cuadro.

No obstante que la disminución en el total de población descalza y el aumento de quienes usan guaraches podría interpretarse como indicación de disminución en las características de pobreza, este cambio en realidad sólo refleja un cambio dentro de la cultura de la pobreza. Según

CUADRO IX-6. Población que regularmente usa guaraches

<i>A. Total</i>			
	1940 ^b	1950	1960
Número ^a	4 629 959	6 640 673	7 912 170
Porcentaje	23.6	26.6	23.4
Cambio de porcentaje		+12.7	-12.0
<i>B. Porcentaje en entidades federales</i>			
Aguascalientes	20.4	23.5	17.6
Baja California	.2	.4	1.0
Baja Calif. Terr.	12.1	12.7	10.9
Campeche	14.3	20.1	22.3
Coahuila	8.3	8.3	7.0
Colima	53.0	59.1	52.0
Chiapas	9.8	17.2	20.9
Chihuahua	10.6	10.6	9.6
Distrito Federal	2.2	1.6	2.5
Durango	27.2	28.4	25.4
Guanajuato	36.7	40.0	34.0
Guerrero	30.5	46.7	50.5
Hidalgo	32.1	35.4	36.9
Jalisco	39.9	43.7	36.3
México	25.6	29.4	22.9
Michoacán	33.2	37.0	34.8
Morelos	28.0	30.4	26.9
Nayarit	54.8	53.6	47.1
Nuevo León	9.2	10.6	7.4
Oaxaca	29.5	44.8	44.3
Puebla	26.8	31.3	33.4
Querétaro	60.7	64.5	52.5
Quintana Roo	7.4	17.6	29.6
San Luis Potosí	34.6	39.0	32.4
Sinaloa	33.3	37.9	36.9
Sonora	6.1	7.8	7.7
Tabasco	6.4	14.2	13.2
Tamaulipas	8.4	9.5	8.1
Tlaxcala	12.4	15.2	17.9
Veracruz	12.4	17.1	11.2
Yucatán	26.6	32.6	36.0
Zacatecas	34.6	40.8	35.2

^a Más de un año de edad. Véase cuadro IX-5, Anotación a.

^b Incluye a menores de un año.

FUENTE: Véase cuadro IX-5.

este parecer, un análisis del uso del guarache posiblemente nos dé una indicación de una transición necesaria antes de que algunos de los elementos de las capas sociales pobres se avengan a la vestidura moderna que representan los zapatos. Es evidente que por lo menos parte de la población que anda descalza usa guaraches antes de adquirir zapatos. Y esta generalización es válida en Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Tabasco, donde el número de la población descalza disminuyó mientras el de los que usaban guaraches aumentó, no siendo éste el caso para entidades como Querétaro, Chihuahua y Nayarit, donde disminuyó tanto la población que usaba guaraches como la que usaba zapatos. El hecho es que el censo no se presta a un análisis definitivo de la transición entre la gente que anda mal calzada, y tenemos que contentarnos con especulaciones de las más provisionales a este respecto.

REGÍMENES ALIMENTARIOS DEFICIENTES

En el Índice de Pobreza se incluye a la gente que habitualmente come tortillas en lugar de pan de harina de trigo, con el fin de indicar normas dietéticas inferiores a lo normal desde 1910. La tortilla es representativa del régimen tradicional; el pan de trigo es característica del complejo alimentario moderno. Observemos que la mayoría de los mexicanos comen tortillas, y que aun la gente acaudalada las sirve a su mesa a la par del pan de trigo.¹⁴ Sin embargo, para algunos, el pan ha constituido un símbolo de la civilización moderna en México, como lo indicó Francisco Bulnes en 1899, al hacer la distinción entre los que comen maíz (los indígenas atrasados) y los que comen trigo (gente moderna). Bulnes, quien había sido ingeniero, congresista y propagandista del grupo de Porfirio Díaz, no creía que fuera inherente a los comedores de maíz la incapacidad de progresar. Pensaba que quienes comen productos de trigo consumen los minerales que necesitan, mientras que quienes comen productos de maíz (y arroz) padecen deficiencias. Y así, por ejemplo, para Bulnes la falta de fósforo de los que comen maíz explicaba "su falta de potencia mental y su aspecto soñoliento, embrutecido, su carácter profundamente conservador como el de las montañas y eminentemente melancólicos como el de los cementerios".¹⁵

El tradicional complejo alimenticio del maíz consiste en frijol, chile,

¹⁴ Las tortillas hechas de harina de trigo, de plátano, de yuca, de garbanzo, etc., se comen en algunas regiones de México, pero la combinación de alimentos básicos no sufre alteración con el consumo de estos alimentos regionales.

¹⁵ A Francisco Bulnes se le cita en la obra de William Rex Crawford, *A Century of Latin American Thought* (Cambridge: Harvard University Press, 1944), 254.

atole y café. Éste es el régimen básico, suplementado con platillos y bebidas regionales.¹⁶ Esa combinación tradicional de alimentos es notoriamente deficiente en proteínas animales, grasas, vitaminas y minerales, y suministra un exceso de carbohidratos y de proteínas vegetales. Tiende también a producir acidez, alta presión arterial, anemia y crecimiento inadecuado, falta de energía y poca resistencia a enfermedades, y una vejez prematura. Además, el alto contenido de calcio de las tortillas puede no ser absorbido por el organismo debido a las deficiencias antes enumeradas.¹⁷

Es importante señalar que el abuso de la llamada combinación de alimentos civilizados puede tener los mismos efectos que el tradicional régimen deficiente, pero esto es asunto de un hábito personal de la sociedad moderna y no se debe a una restricción puesta sobre esa población por una combinación de alimentos deficientes y por las exigencias de las normas culturales tradicionales. En tanto que la población de los Estados Unidos tiende a consumir un exceso de calorías diariamente, la población de México consume menos calorías de las que necesita en un 10 a 30 % o más, según la índole de su trabajo y según la estación del año. Si el hogar y el vestido de un individuo son inadecuados, la deficiencia de calorías tendrá que ser mayor que esas cantidades.¹⁸ Una de las autoridades más eminentes de México cree que la dieta tradicional no necesita suprimirse, porque si se integra a la combinación moderna de alimentos de alto contenido de proteínas —carne, pescado, aves, leche y huevos— que está representada por el pan de trigo, que constituye nuestra medida del censo del tipo de dieta, los gustos no tienen que someterse a cambios radicales.¹⁹

Sin embargo, es claro que la dieta tradicional ha empezado a sufrir un cambio rápido, en especial desde 1950. Según el cuadro IX-7, duran-

¹⁶ Entrevista con José Quintín Olascoaga, Nov. 3, 1964. El doctor Olascoaga fue jefe del departamento de nutrición del Instituto Nacional de Cardiología en la ciudad de México.

¹⁷ Nathaniel y Sylvia Weyl, *The Reconquest of Mexico; the Years of Lázaro Cárdenas* (Londres: Oxford University Press, 1939), 332, citan a Juan M. González sobre la "Mortalidad Infantil", *El Universal*, 14 de julio de 1931. En especial véanse comentarios del Dr. José Quintín Olascoaga, p. 70 de su libro: Salvador Lira López, Ramón Fernández y Fernández y Olascoaga, *La pobreza rural de México* (México, D. F.: n. p., 1945). El estudio de 4 volúmenes de Olascoaga sobre la nutrición en México es excelente: *Dietética* (México, D. F.: Imprenta de Libros, 1950-1963). Whetten, *Rural Mexico*, 308-315, y Simpson, *The Ejido*, 263-268 también discuten el problema dietético.

¹⁸ Francisco de P. Miranda, *La alimentación en México* (México, D. F.: Instituto Nacional de Nutriología, 1947).

¹⁹ Entrevista con José Quintín Olascoaga, Nov. 3, 1964.

te 20 años el porcentaje de los que comen tortillas ha disminuido, de más de la mitad a menos de la tercera parte de la población. Un cambio rápido ha ocurrido en los estados de Baja California, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas. Sólo hasta que Baja California tuvo la dieta más baja en 1960, la dieta tradicional menos importante había sido la del Distrito Federal en 1950.

La migración a la ciudad de México ha detenido un poco la tasa de asimilación de la moderna combinación de alimentos desde 1950. Aunque los que emigran de Tilantongo prefieren todavía la tortilla, como señala Butterworth, "la dieta de los que emigran es sin excepción mucho mejor que la de los residentes de Tilantongo. Por lo general se citan los alimentos como prueba material del alza del nivel de vida de los que han emigrado. En tanto que en Tilantongo la dieta normal se limita a tortilla, sal, frijol una o dos veces por semana, y a carne una vez por semana o a la quincena, en la ciudad de México se come diariamente frijol, carne por lo menos una vez por semana, aun en las familias más pobres".²⁰ Es significativo que en 1960 solamente el 5.6 % de la población del Distrito Federal reconociera comer sólo tortillas.

Un cambio del régimen alimentario no quiere decir, sin embargo, que la mayor parte del país no viva todavía de la combinación de alimentos tradicionales. La tortilla todavía es preferida al pan por el 66 % de la población de Zacatecas, por el 60.8 % de la de Querétaro, por el 59.5 % de la de Tlaxcala, por el 57.1 % de la de San Luis Potosí, por el 54.1 % de la de Guanajuato, y por casi la mitad de la población de Durango, de Guerrero, de Hidalgo y de Puebla.

Las tres características anteriores incluidas en el Índice de Pobreza no siempre van relacionadas con la cultura indígena, porque como señaló Woodrow Borah en 1954, la cultura indígena en general está relacionada con la cultura de la pobreza rural en México.²¹ Las características del censo con las cuales se tenía la intención de medir el grado de cultura indígena en la República claramente demostraron que la pobreza no necesariamente tiene que ver con esa cultura. Más de la mitad de la población de Aguascalientes comía tortillas en 1940, en tanto que el porcentaje de la población que únicamente hablaba una lengua indígena era prácticamente de cero. Lo mismo ocurría con la población que usaba guaraches en Colima. Más de las tres cuartas partes de la población de

²⁰ Butterworth, "A Study of the Urbanization Process", 269.

²¹ Woodrow Borah, "Race and Class in Mexico"; *Pacific Historical Review* 23 (1954) 331-342.

CUADRO IX-7. Población que regularmente come tortillas
en lugar de pan de trigo

	A. Total		
	1940 ^b	1950	1960
Número ^a	10 795 582	11 383 923	10 618 726
Porcentaje	54.9	45.6	31.4
Cambio de porcentaje		-16.9	-31.2
B. Porcentaje en entidades federales			
Aguascalientes	52.3	57.4	43.8
Baja California	5.0	6.9	5.0
Baja Calif. Terr.	44.2	27.8	15.6
Campeche	13.8	14.2	11.2
Coahuila	42.5	25.5	19.7
Colima	28.3	32.6	22.2
Chiapas	62.5	58.7	35.3
Chihuahua	47.9	35.8	26.4
Distrito Federal	12.4	6.3	5.6
Durango	62.7	62.0	49.8
Guanajuato	75.5	70.6	54.1
Guerrero	78.9	64.9	49.7
Hidalgo	69.1	62.9	48.5
Jalisco	59.7	54.8	36.1
México	70.0	61.2	41.1
Michoacán	70.5	55.5	42.2
Morelos	32.8	21.6	12.7
Nayarit	37.5	36.1	26.8
Nuevo León	30.2	26.6	14.4
Oaxaca	60.2	56.4	34.7
Puebla	68.8	59.3	46.8
Querétaro	78.0	71.9	60.8
Quintana Roo	70.0	40.4	18.8
San Luis Potosí	74.8	69.6	57.1
Sinaloa	66.3	46.5	24.9
Sonora	26.8	13.8	7.9
Tabasco	62.2	55.9	36.3
Tamaulipas	42.8	29.9	20.5
Tlaxcala	75.2	69.9	59.5
Veracruz	44.2	40.2	23.1
Yucatán	5.7	7.0	7.9
Zacatecas	80.3	76.9	66.2

^a Mayor de un año de edad. Véase Cuadro IX-5, nota a.

^b Incluye niños menores de un año de edad.

FUENTE: Para 1940: *Resumen del Censo, 1940*, 34; 71, y Whetten, *Rural Mexico*, 306 y 609; para 1950: *Compendio Estadístico, 1953*, 68; para 1960: *Resumen del Censo, 1960*, 274-279 (cfr. 280-281, para cálculos que incluyen población menor de un año de edad).

Tabasco andaba descalza, y sin embargo solamente cerca del 2 % de la gente estaba limitada a hablar sólo una lengua indígena.²²

POBLACIÓN SIN DRENAJE Y ALCANTARILLADO

Y finalmente incluimos en el Índice de Pobreza el drenaje y alcantarillado, porque la falta de drenaje provoca enfermedades que inutilizan la capacidad del hombre para el trabajo, impidiéndole el gozo de la vida. En el campo la falta de drenaje es muy grande, porque aun en el caso de que se tengan letrinas, éstas por lo general están situadas en la parte trasera de las viviendas, cerca de la cocina, lo que da lugar a criaderos de moscas, demasiado cerca de donde se almacenan los víveres, que ponen en peligro la salud. El campesino que defeca en los campos no solamente se hace daño a sí mismo al contaminar sus propias verduras, sino que también contamina los productos para el mercado. Y así se hace necesario hervir y remojar las verduras, lo cual no se practica en grande escala.

No obstante que la medicina moderna ha reducido la mortalidad por diarreas, parásitos intestinales y gastroenteritis al 25.1 % de todas las muertes conocidas producidas por enfermedades en 1960 (este dato era del 36.1 % en 1951),²³ la falta de drenaje y alcantarillado persiste. Las horas que una persona pierde para el trabajo y las molestias que sufre por esas enfermedades son incalculables. Las autoridades del Distrito Federal han instalado en los mercados tanques para la desinfección de verduras, pero la gente no los usa.²⁴ El problema de las enfermedades a causa de los abonos humanos que se usan en el cultivo de verduras no ha sido combatido con seriedad.

El cuadro IX-8 nos presenta el porcentaje de la población sin desagües a su disposición desde 1939. No pudieron obtenerse datos para 1950, y por lo tanto hemos supuesto que la población sin drenaje y alcantarillado ha disminuido en una proporción aproximada a la de la urbanización. Este porcentaje para todo el país había disminuido en 1960 en comparación con el año de 1940, a excepción del Distrito Federal, donde la rápida urbanización hizo insuficientes las nuevas construcciones de alcantarillado, haciendo subir la cifra. En 1940 cerca del 25.4 % de los

²² Cfr. Whetten, *Rural Mexico*, capítulo 15 sobre niveles de vida del "Indio durante la Colonia".

²³ *Compendio Estadístico*, 1962, 38, y 1953, 95. Para este cálculo se han excluido del total de muertes las producidas por vejez, accidentes, varios y desconocidas.

²⁴ Carmen de la Vega, "La desinfección de verduras en los mercados abatiría las muertes por males intestinales", *El Día*, 17 de enero de 1965.

CUADRO IX-8. *Población sin drenaje ni albañal al servicio de viviendas*

	A. Total		
	1939	1950 ^a	1960
Número	17 160 573	20 555 441	24 966 849
Porcentaje	86.5	79.7	71.5
Cambio de porcentaje		-7.9	-10.3
<i>B. Porcentaje en entidades federales</i>			
Aguascalientes	87.0	76.7	57.4
Baja California	81.0	76.2	70.1
Baja Calif. Terr.	98.2	89.6	79.9
Campeche	95.5	87.5	80.4
Coahuila	89.8	82.2	70.3
Colima	84.5	70.7	68.5
Chiapas	97.4	88.2	86.3
Chihuahua	89.5	82.0	67.0
Distrito Federal	25.4	27.0	30.2
Durango	92.8	88.8	82.5
Guanajuato	94.0	85.3	78.2
Guerrero	98.6	92.5	88.7
Hidalgo	92.3	87.2	85.2
Jalisco	90.3	82.0	67.2
México	95.2	93.3	86.5
Michoacán	93.0	89.7	80.0
Morelos	87.4	78.4	71.2
Nayarit	93.8	90.3	82.2
Nuevo León	83.4	72.4	55.7
Oaxaca	97.2	93.6	90.9
Puebla	86.8	83.8	80.2
Querétaro	91.9	86.5	81.8
Quintana Roo	98.6	97.0	93.3
San Luis Potosí	92.5	86.4	82.2
Sinaloa	94.8	90.0	81.2
Sonora	92.5	82.6	70.8
Tabasco	92.5	88.4	83.3
Tamaulipas	82.7	74.8	66.6
Tlaxcala	94.2	90.0	87.4
Veracruz	90.0	85.0	77.5
Yucatán	92.7	86.0	80.5
Zacatecas	98.1	97.1	90.1

^a Derivado.

FUENTE: México, Dirección General de Estadística, *Censo de Edificios, Resumen, 1939, 20-21* (cuadro 6) y Whetten, *Rural Mexico, 297; Resumen del Censo, 1960, 629.*

habitantes del Distrito Federal no tenían drenaje ni alcantarillado para desagües; en 1960 este dato había aumentado al 30.2 %. Tomando todo en cuenta, este aumento no es cosa seria dado el rápido aumento que ha experimentado la urbanización en el Distrito Federal. Por ejemplo, en tanto que la población del Distrito Federal aumentó en un 177.1 % de 1 757 530 habitantes que tenía en 1940 a 4 870 876 registrados en 1960, el porcentaje sin drenaje y alcantarillado aumentó solamente en 18.9 %.²⁵

La población de la ciudad de México tiene un nivel de vida bastante más alto que otras del país en general, porque más del 70 % de toda la población de la República no tiene drenaje ni alcantarillado. Solamente en otras dos entidades federales es el porcentaje menor del 60 %: Nuevo León y Aguascalientes. Y esta cifra era de más del 90 % para Zacatecas, Quintana Roo y Oaxaca en 1960. Para 1940 cerca de 22 de los 32 estados de México tenían de 90 % o más, siendo lo más alto 98.6 en Guerrero y Quintana Roo.

En suma, los datos que usamos en el Índice de Pobreza son medios útiles para medir la modernización en México. Carecen de perfección porque ha habido necesidad de modificar las estadísticas y porque los antiguos censos pueden no ser completamente fidedignos. Por otro lado, los problemas de todos los censos tal vez no sean tan graves como muchos han creído.²⁶ Y no cabe duda de que tienen más valor los muestrarios del censo que los comentarios aislados de unos cuantos viajeros que subjetivamente han sopesado muchos de estos mismos factores al hacer sus interpretaciones de México. Los problemas mayores de las características los encontramos en los censos de 1920 y de 1950, pero se han hecho reajustes razonables, y no afectan la suposición de que tres datos de 1910 a 1930 son representativos de siete entradas de 1940 a 1960. En general, las características del Índice parecen ofrecernos un medio coherente y relativamente fidedigno para medir la pobreza.

INDICE Y NIVEL DE LA POBREZA REGIONAL

El conjunto de datos expuestos arriba es útil para nuestro propósito de evaluar el resultado social del gasto federal, si se formula un índice para

²⁵ Los datos demográficos para el Distrito Federal se han tomado del *Resumen del Censo, 1960*, 3.

²⁶ Respecto a la confianza que merece el Censo, O. Andrew Collver ha examinado lo fidedigno de los datos de *Birth Rates in Latin America; New Estimates of Historical Trends and Fluctuations* (Berkeley: University of California Institute of International Studies, 1965), 189, y encontró que, desde cierto punto de vista, los censos mexicanos desde 1895 tienen todos la tasa de crecimiento calculada (1.6 % en 1900 y -1.9 % en 1940). Éste es uno de varios análisis que hace Collver.

presentar un cuadro coherente del cambio regional. Dadas las señales distintivas no modernas, relativamente equivalentes, de cada una de las siete características examinadas antes, un promedio aritmético del porcentaje nos da un total abstracto para el nivel de pobreza en cada una de las entidades federales, por décadas. Y como los promedios de los niveles de pobreza consisten en tres características de 1910 a 1930, que están incluidas en los siete datos de 1940 a 1960, y dado que las tres actúan por todo el país de manera parecida, así como las siete para los años de 1940 a 1960, podemos decir que las tres características de 1910 a 1930 son representativas de las siete, de haber sido registradas antes de 1940. Los promedios de los totales de los tres datos desde 1940 difieren de los totales de los siete datos sólo en el 2.6 % en 1940, en el 4.5 en 1950, y en el 2.8 en 1960.²⁷ Y así se ha calculado el Índice de Pobreza a base de los promedios (1940 = 100), suponiendo que tenemos una representación de siete datos para el periodo de 1910 a 1960.

La formulación de un índice abarca problemas concernientes a la naturaleza de las relaciones que estamos tratando de investigar. El análisis estadístico no nos ofrece reglas sencillas para la formulación de índices, así como el método histórico no nos ofrece la manera de eliminar interpretaciones, y hay muchas maneras posibles de apreciar un mismo grupo de números; el elemento importante es la definición del punto de vista.

Como en la definición de pobreza desarrollada en este estudio se toma la privación social en sentido colectivo y no individual, lo que nos interesa es la tasa de cambio en el total de características sin diferenciación. Por lo tanto, el Índice de Pobreza del cuadro IX-9 se ha calculado a base de los promedios aritméticos antes discutidos. Si primordialmente hubiésemos estado interesados en la pobreza como fenómeno individual, habría sido más adecuado formular un índice alternativo que mantuviera la relación entre las características separadas para cada año del censo.²⁸

El cuadro IX-9 nos presenta la tasa de cambio del Índice de Pobreza durante 50 años de Revolución. Antes de 1940 el Índice disminuyó más rápidamente en Baja California, el Distrito Federal, Tamaulipas y Yu-

²⁷ Estas diferencias no necesariamente son exactas para cada una de las entidades de todo el país, pero esto no altera la suposición de que las tres características son representativas de las siete (1910-1930), porque en general las diferencias son menores, y con poca frecuencia un poco mayores. La diferencia máxima en 1940 era de 9.3 en Tlaxcala y sólo otras seis entidades tienen diferencias que varían del 5.1 al 6.8.

²⁸ Con fines comparativos, el Apéndice H nos ofrece otro método planeado para reflejar la disminución de la pobreza influida por categorías de todo el índice. Es significativo que el otro método está básicamente de acuerdo con nuestro índice concerniente a la tendencia del cambio social, aunque las tasas por entidad federal muestren pautas bastante diferentes, debidas a la naturaleza de las relaciones que se miden.

CUADRO IX-9. *Índice de Pobreza*

(Los promedios aritméticos de las tres características
y los de las siete en 1940 = 100)

<i>Entidad federal</i>	1910	1921	1930	1940	1950	1960
Total	123.7	115.4	108.7	100.0	85.7	72.0
Aguascalientes	139.7	126.7	119.6	100.0	95.3	75.6
Baja California	215.6	151.7	108.8	100.0	87.5	75.8
Baja Calif. Terr.	143.2	123.1	107.8	100.0	86.1	73.2
Campeche	140.2	125.3	119.6	100.0	84.8	73.0
Coahuila	139.0	122.3	114.9	100.0	81.0	66.6
Colima	129.3	119.9	112.5	100.0	89.5	81.6
Chiapas	107.7	102.8	100.0	100.0	90.3	81.4
Chihuahua	143.2	145.1	116.5	100.0	84.1	68.6
Distrito Federal	178.6	145.0	126.1	100.0	78.5	78.9
Durango	126.1	115.0	110.5	100.0	91.3	80.5
Guanajuato	112.8	108.9	104.3	100.0	89.3	77.4
Guerrero	108.3	105.6	102.2	100.0	89.5	82.0
Hidalgo	113.5	110.8	104.6	100.0	90.9	83.8
Jalisco	128.5	115.9	110.7	100.0	89.4	71.8
México	109.5	107.2	106.1	100.0	88.9	70.7
Michoacán	113.7	112.7	104.3	100.0	88.5	77.0
Morelos	112.1	119.4	110.4	100.0	78.7	67.2
Nayarit	124.3	112.6	105.4	100.0	91.6	80.9
Nuevo León	145.2	129.1	120.5	100.0	84.0	60.8
Oaxaca	111.1	107.8	101.3	100.0	90.0	81.3
Puebla	110.8	108.8	106.0	100.0	88.8	79.6
Querétaro	105.0	105.4	102.4	100.0	91.9	82.3
Quintana Roo	138.8	132.3	108.1	100.0	86.1	77.5
San Luis Potosí	108.4	112.7	102.7	100.0	90.5	81.8
Sinaloa	123.8	112.8	107.9	100.0	88.9	73.0
Sonora	134.6	118.2	106.8	100.0	80.3	66.0
Tabasco	117.0	113.0	106.4	100.0	88.2	77.0
Tamaulipas	161.1	120.9	119.0	100.0	83.4	70.6
Tlaxcala	125.3	123.6	109.0	100.0	88.5	79.0
Veracruz	117.5	113.3	106.4	100.0	89.7	74.2
Yucatán	157.1	126.8	111.2	100.0	84.2	77.6
Zacatecas	114.5	114.6	106.1	100.0	94.8	90.2

FUENTES: Calculada de los cuadros IX-1, IX-2 y del IX-4 al IX-8.

catán (en el orden dado). La tasa de cambio más lenta se manifestó en Querétaro, Chiapas, Oaxaca, Guerrero y San Luis Potosí. Desde 1940

la tasa más rápida ocurrió en Nuevo León, Sonora, Coahuila y Morelos; y la más lenta en Zacatecas e Hidalgo. Toda la norma de 1910 a 1960 se repite de 1910 a 1940, aunque el cambio más pequeño, dentro del alcance del Índice, se registró en Querétaro y Zacatecas. Y el índice de la tasa de cambio sólo es parte de nuestra historia, porque también debemos tener en consideración los diferentes niveles de pobreza.

El nivel de la pobreza, basado en el promedio aritmético de las características de la pobreza para cada entidad federal, se presenta en el cuadro IX-10. Los promedios demuestran la posición relativa de cada unidad política en cuanto al nivel de la pobreza de 1910 a 1960. Los promedios no tienen otro significado que el de mostrar de manera comparativa el nivel de las características de pobreza.

Al comparar los cuadros IX-9 y IX-10 podemos examinar la proporción del cambio social en relación con diferentes niveles de pobreza. Una entidad federal con uno de los niveles más altos de pobreza en 1910, pero con uno de los cambios más acelerados de 1910 a 1940, fue Yucatán. Y el mayor cambio social desde 1940 en relación con los estados de altos niveles de pobreza ocurrió en el estado de México. Fue Nuevo León el estado con el mayor cambio social desde 1940 entre los estados de bajo nivel de pobreza. En tanto que de 1910 a 1940 había 22 estados con niveles de pobreza altos o medianos y cambios lentos, de 1940 a 1960 unas 20 entidades políticas mostraron cambios medianos para los mismos niveles de pobreza. La tasa de cambio fue menor después de 1940, lo que nos lleva a la conclusión de que se estaba haciendo posible un desarrollo social más equilibrado. Entre el grupo de bajo nivel de pobreza, Sonora pasó de una tasa de aceleración lenta a una de aceleración rápida después de 1940, y el Distrito Federal y Baja California desaceleraron a una mediana tasa de cambio.

Según los niveles de pobreza, en el cuadro IX-10 se identifican siete regiones, quedando separado el Distrito Federal en su propia zona puesto que su pauta de desarrollo no encaja en ninguna, como ocurre en las otras entidades políticas. (Véase página 65.) Las regiones geosociales soportan bien la prueba de las tasas de cambio del cuadro IX-9. Las excepciones son Hidalgo y Zacatecas, que no avanzaron con la región Centro-Este a una mediana tasa de cambio después de 1940. Como ejemplo, Tlaxcala, en la región Centro-Este, pudo haber sido incluida en otra región de pobreza; su tasa de cambio antes de 1940, así como su nivel de pobreza después de 1921 pudieron colocarla con la región Centro-Oeste. Sin embargo, la tasa de cambio después de 1940 y el nivel de pobreza de 1910 exigen que Tlaxcala sea considerada en la región Centro-Este, la que, en todo caso, es la que le corresponde en términos puramente geográficos.

CUADRO IX-10. Nivel de pobreza (en porcentajes)^a

<i>Entidad federal</i>	<i>1910</i>	<i>1921</i>	<i>1930</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>
TOTAL MÉXICO	56.9	53.1	50.0	46.0	39.4	33.1
Norte ^b	48.2	41.1	36.2	31.5	26.2	21.3
Baja Calif.	48.7	34.3	24.6	22.6	19.8	17.1
Chihuahua	52.7	53.4	42.9	36.8	30.9	25.2
Coahuila	45.7	40.2	37.8	32.9	26.6	21.9
Nuevo León	44.3	39.4	36.8	30.5	25.6	18.5
Sonora	45.4	39.8	36.0	33.7	27.1	22.2
Tamaulipas	52.5	39.4	38.8	32.6	27.2	23.0
Oeste ^b	54.7	49.1	46.1	41.8	37.7	32.0
Aguascalientes	50.2	45.5	42.9	35.9	34.2	27.1
Baja Calif. Terr.	54.7	47.0	41.2	38.2	32.9	28.0
Colima	48.9	45.3	42.5	37.8	33.8	30.8
Durango	56.2	51.3	49.3	44.6	40.7	35.9
Jalisco	56.4	50.9	48.6	43.9	39.2	31.5
Nayarit	58.1	50.4	47.2	44.8	41.0	36.2
Sinaloa	58.7	53.5	51.1	47.4	42.1	34.6
Centro-Oeste ^b	56.4	56.3	53.5	50.4	43.7	36.9
Guanajuato	57.0	55.0	52.7	50.5	45.1	39.1
México	61.2	59.9	59.3	55.9	49.7	39.5
Michoacán	57.8	57.3	53.0	50.8	45.0	39.1
Morelos	49.5	52.8	48.8	44.2	34.8	29.7
Centro-Este ^b	61.7	61.5	57.5	54.7	49.7	45.0
Hidalgo	66.2	64.6	61.0	58.3	53.0	48.9
Puebla	61.4	60.3	58.7	55.4	49.9	44.1
Querétaro	60.4	60.6	58.9	57.5	52.8	47.3
San Luis Potosí	57.3	59.6	54.3	52.9	47.9	43.3
Tlaxcala	67.5	66.6	58.8	53.9	47.7	42.6
Zacatecas	57.5	57.5	53.3	50.2	47.6	43.5
Sur ^b	68.3	66.0	63.4	62.6	56.3	51.1
Chiapas	65.8	62.8	61.1	61.1	55.2	49.7
Guerrero	68.2	66.5	64.4	63.0	56.4	51.7
Oaxaca	70.9	68.8	64.6	63.8	57.4	51.9
Golfo ^b	60.7	55.8	50.4	45.9	39.8	35.0
Campeche	54.5	48.7	46.5	38.9	33.0	28.4
Quintana Roo	68.0	64.8	53.0	49.0	42.2	38.0

CUADRO IX-10 [conclusión]

Entidad federal	1910	1921	1930	1940	1950	1960
Tabasco	64.4	62.2	58.5	55.0	48.5	42.4
Veracruz	56.4	54.4	51.1	48.0	43.1	35.6
Yucatán	60.3	48.7	42.7	38.4	32.3	30.8
D. F.	20.0	16.2	14.1	11.2	8.8	8.8

^a Promedios aritméticos (ajustados 1910-1930).

^b Promedios sin tomar en cuenta dimensiones; véase 277-279.

FUENTE: Cuadro IX-9. Promedios calculanse multiplicando la tasa de cambio en el cuadro IX-9 por el promedio de las siete características para 1940 en esta tabla.

Históricamente, las regiones que aparecen en el cuadro IX-10 han logrado mantener las mismas relaciones mutuas por lo que hace al nivel de pobreza. La región más pobre ha sido el Sur; le ha seguido la región Centro-Este, pero no muy de cerca. Y el único cambio de posición relativa de las regiones ocurrió en 1930, cuando la región Centro-Oeste reemplazó a la del Golfo como la tercera región más pobre del país. La zona del Golfo ocupó el puesto de la región Centro-Oeste como la cuarta más pobre. El Oeste ocupa el quinto lugar en el orden de pobreza, pero en 1910 estaba en igualdad con el promedio del Centro-Oeste, y en 1950 y en 1960 estuvo muy cerca del promedio de la región del Golfo. La pobreza en el Norte ha sido mucho menor que en los niveles de las últimas regiones, y la del Distrito Federal ha sido mucho menor que la del Norte.

El índice regional de cambio queda sugerido en el cuadro IX-11. Antes de 1940, fue el Distrito Federal la zona que experimentó la disminución más rápida del nivel de pobreza. Le siguió la zona del Norte, en menor grado. El Oeste y el Golfo mostraron similares tasas de cambio. La región Centro-Oeste cambió sólo un poco más rápidamente que el Sur, que se quedó estancado. Desde 1940 el Norte ha ido a la cabeza en disminución del nivel de pobreza. El Distrito Federal no cambió en el Índice de Pobreza durante la década de 1950, pero su nivel de pobreza siguió siendo, con mucho, el más bajo de todo México. La región Centro-Oeste cambió a una tasa aproximada a la del total del país. El Oeste y el Golfo experimentaron disminuciones en la tasa de pobreza al mismo ritmo del Centro-Este y del Sur, aunque éstos tuvieran un cambio mucho más lento que las dos primeras.

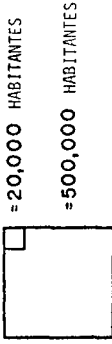
En cuanto a los cambios de porcentaje por décadas según el cuadro IX-11, el Norte parece haber experimentado continuamente una

MÉXICO

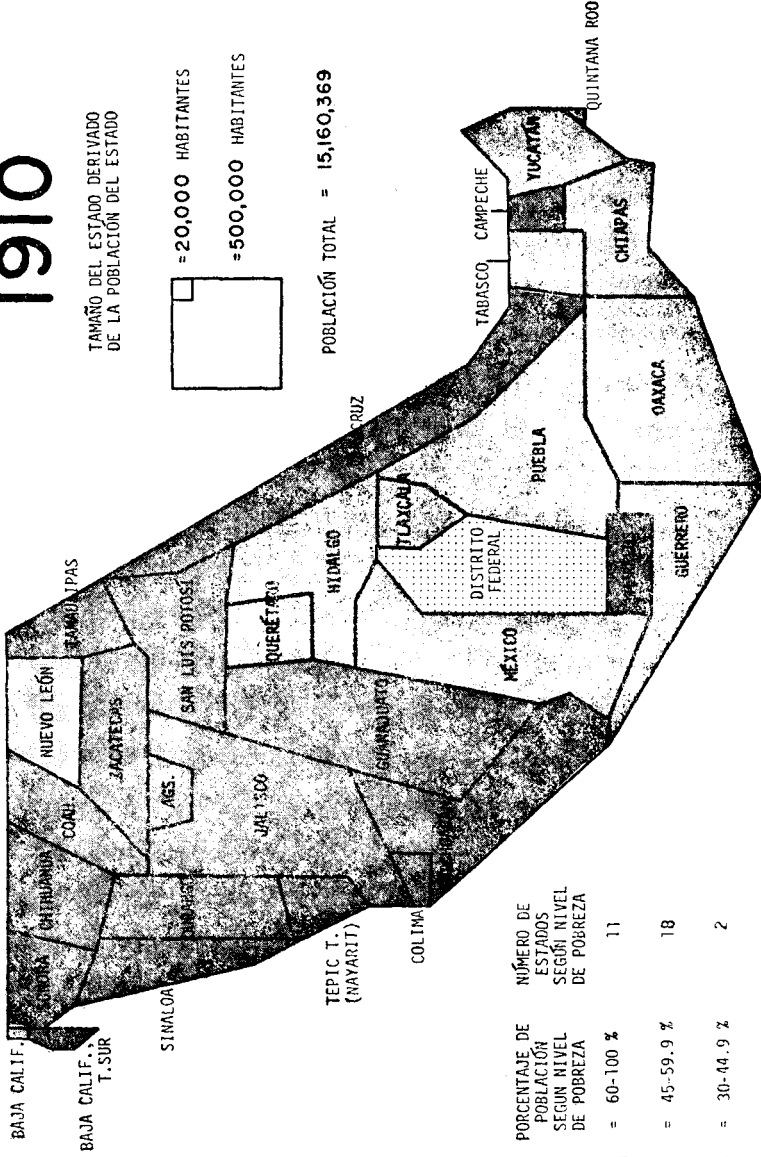
NIVELES DE POBREZA POR ESTADO

1910

TAMAÑO DEL ESTADO DERIVADO DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO



POBLACIÓN TOTAL = 15,160,369



NIVEL DE POBREZA	PORCENTAJE DE POBLACIÓN SEGUN NIVEL DE POBREZA	NÚMERO DE ESTADOS SEGUN NIVEL DE POBREZA
(darkest shading)	= 60-100 %	11
(dark shading)	= 45-59.9 %	18
(medium shading)	= 30-44.9 %	2
(light shading)	= 15-29.9 %	1
(white)	= 0-14.9 %	0

PROMEDIO NACIONAL: 56.9 %

GRÁFICA 8

MÉXICO

NIVELES DE POBREZA POR ESTADO

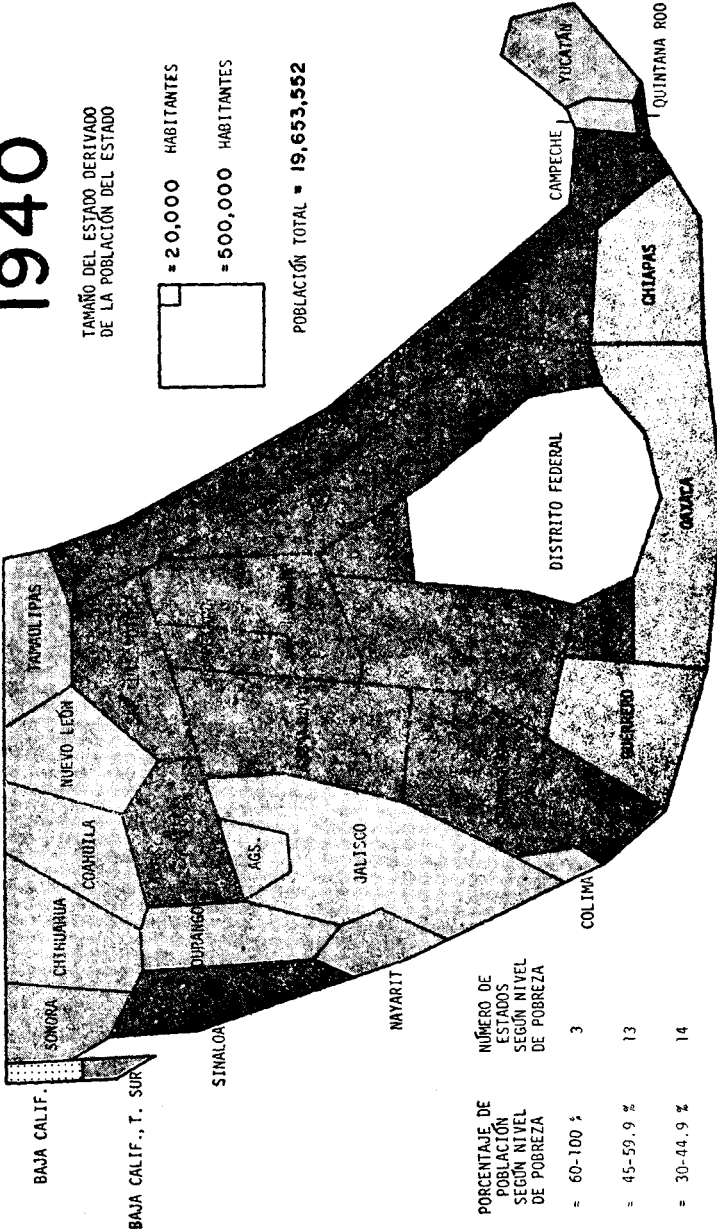
1940

TAMAÑO DEL ESTADO DERIVADO DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO

□ = 20,000 HABITANTES

□ = 500,000 HABITANTES

POBLACIÓN TOTAL = 19,653,552



NIVEL DE POBREZA	PORCENTAJE DE POBLACIÓN SEGÚN NIVEL DE POBREZA	NÚMERO DE ESTADOS SEGÚN NIVEL DE POBREZA
(Darkest shade)	= 60-100 %	3
(Dark shade)	= 45-59.9 %	13
(Medium-dark shade)	= 30-44.9 %	14
(Medium-light shade)	= 15-29.9 %	1
(Lightest shade)	= 0-14.9 %	1

PROYECTO NACIONAL · 46.0 %

R.W. WILKIE / G. QUIGLEY

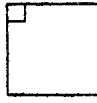
GRÁFICA 9

MÉXICO

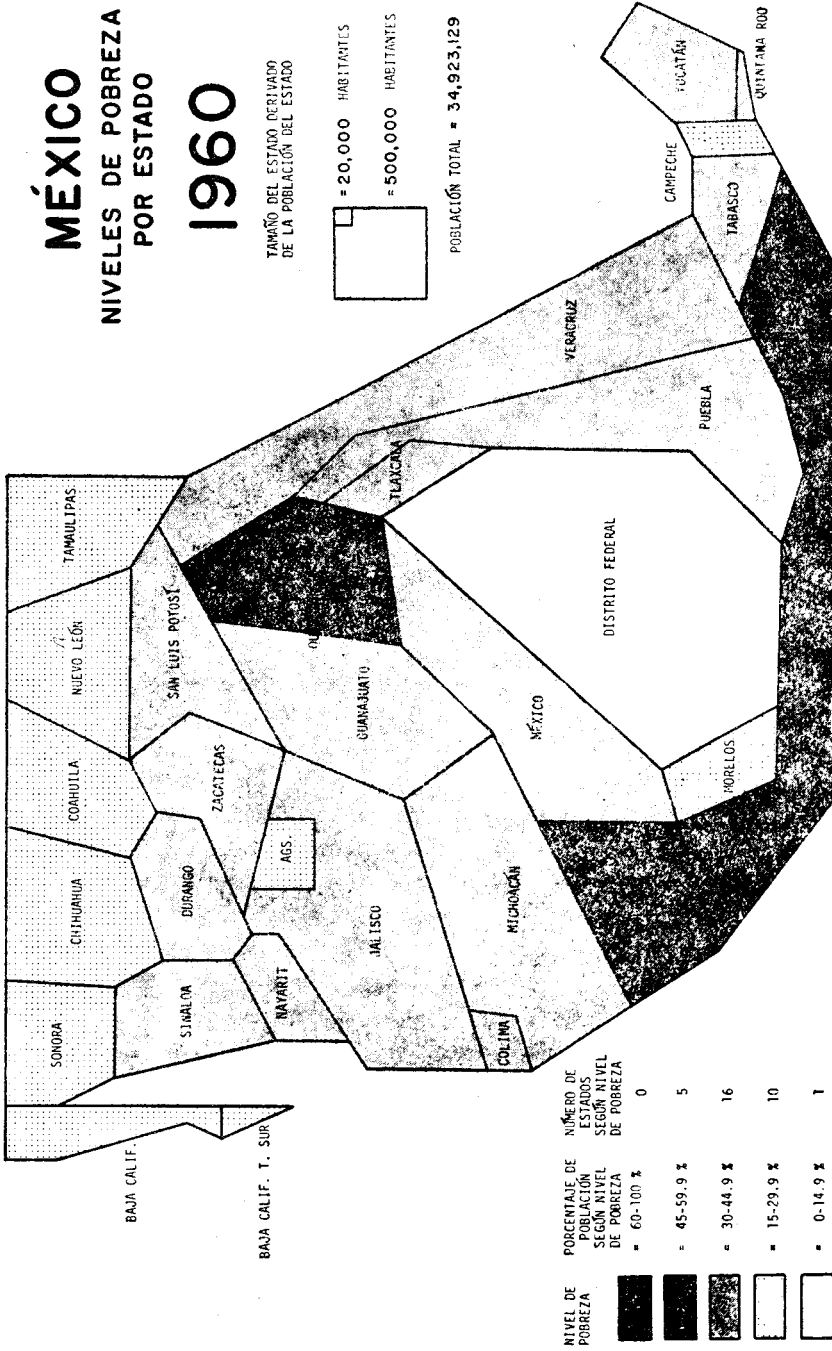
NIVELES DE POBREZA POR ESTADO

1960

TAMAÑO DEL ESTADO DERIVADO DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO



POBLACIÓN TOTAL = 34,923,129



R W WILKIE / G QUIGLEY

GRÁFICA 10

MÉXICO

NIVELES DE POBREZA POR ESTADO

POBLACIÓN TOTAL = 48,225,238

1970

TAMAÑO DEL ESTADO DERIVADO DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO

□ = 20,000 HABITANTES

□ = 500,000 HABITANTES

NÚMERO DE ESTADOS SEGÚN NIVEL DE POBREZA = 0

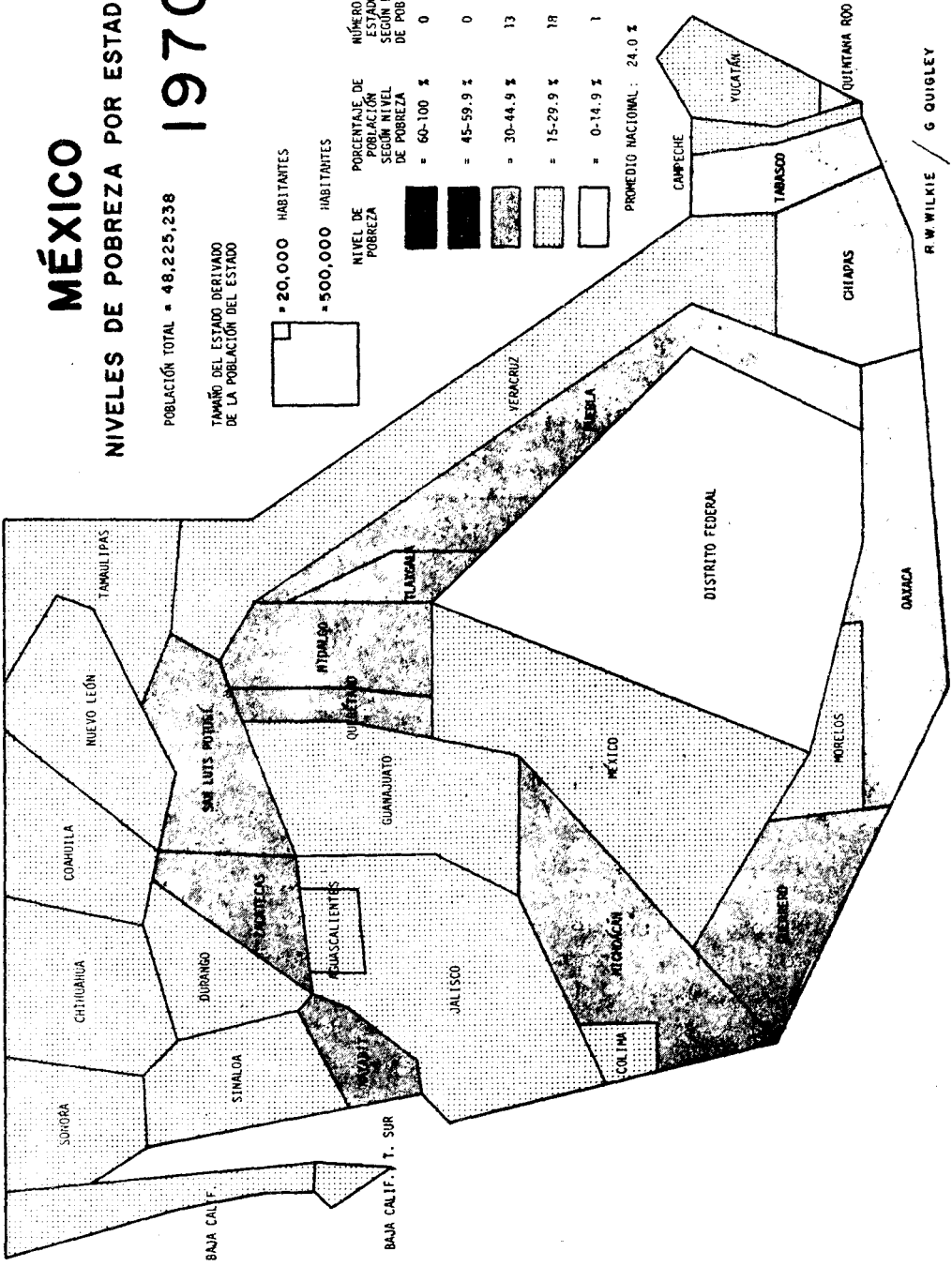
PORCENTAJE DE POBLACIÓN SEGÚN NIVEL DE POBREZA = 45-59.9 %

PORCENTAJE DE POBLACIÓN SEGÚN NIVEL DE POBREZA = 30-44.9 %

PORCENTAJE DE POBLACIÓN SEGÚN NIVEL DE POBREZA = 15-29.9 %

PORCENTAJE DE POBLACIÓN SEGÚN NIVEL DE POBREZA = 0-14.9 %

PROMEDIO NACIONAL: 24.0 %



R. W. WILKIE / G. QUIGLEY

GRÁFICA II

CUADRO IX-11. *Indice regional de pobreza geo-social y cambio de porcentaje*

Región	1910	A. Índice (1940 = 100)		1940	1950	1960
		1921	1930			
TOTAL	123.7	115.4	108.7	100	85.7	72.0
Norte	153.0	130.5	114.9	100	83.2	67.6
Oeste	130.9	117.5	110.3	100	90.2	76.6
Centro-Oeste	111.9	111.7	106.1	100	86.7	73.2
Centro-Este	112.8	112.4	105.1	100	90.9	82.3
Sur	109.1	105.4	101.3	100	89.9	81.6
Golfo	132.0	121.6	109.8	100	86.7	76.3
Distrito Federal	178.6	144.6	125.9	100	78.6	78.6

B. Cambio de porcentaje						
TOTAL	- 6.7	- 5.8	- 8.0	-14.3	-16.0	
Norte	-14.7	-12.0	-13.0	-16.8	-18.8	
Oeste	-10.2	- 6.1	- 9.3	- 9.8	-15.1	
Centro-Oeste	- .2	- 5.0	- 5.8	-13.3	-15.6	
Centro-Este	- .4	- 6.5	- 4.9	- 9.1	- 9.5	
Sur	- 3.4	- 3.9	- 1.3	-10.1	- 9.2	
Golfo	- 8.0	- 9.7	- 8.9	-13.3	-12.0	
Distrito Federal	-19.0	-12.9	-20.6	-21.4	-	

FUENTE: Calculado a partir del cuadro IX-10.

alta tasa de cambio, habiendo llegado a cerca del 17 y 19 % durante las décadas de 1950 y 1960. El cambio más lento del Norte fue durante el periodo de 1920 a 1940. Hubo adelanto durante la década de 1920, y aumentó un poco más en la época de Cárdenas. Pudo esperarse que disminuyera el nivel de pobreza del Norte cuando el gobierno federal estaba a cargo de nortefños, hasta 1934, pero al parecer éste no fue el caso. Pero tampoco ocurrió ello en la región Centro-Oeste, en la cual se encuentra Michoacán, cuando Lázaro Cárdenas, originario de allí, ocupó la presidencia. En efecto, fue poca la disminución de la pobreza registrada en la región Centro-Oeste durante la década de 1930. Si la revolución social no se logró en la tierra de Cárdenas, podremos comprender por qué Cárdenas luchó tanto por llevar la revolución económica a esa zona como director regional del proyecto del Tepalcatepec y de la cuenca del Balsas. Este juicio sobre la revolución social se hace con la suposición de que poca disminución de pobreza pudo haber durante la

depresión en los años inmediatamente anteriores a la presidencia de Cárdenas, y que todo el cambio social de la década de 1930 ocurrió durante el periodo de Cárdenas de 1934 a 1940. El presidente Manuel Ávila Camacho, de Puebla, dejó la región centro-oriental de México prácticamente como la encontró, habiéndose quedado a la zaga de todas las regiones en materia de cambio social durante la década de 1940. Ruiz Cortines no hizo valer su influencia para el desarrollo social en Veracruz y su región del Golfo durante la década de 1950, en comparación con otras regiones. Sólo Alemán, también veracruzano, acaso haya ayudado considerablemente a su región de 1946 a 1952. Así, la regla general ha sido que los proyectos de cambio social de cada presidente no han favorecido la región natal de cada uno. Esto resulta irónico, puesto que por regla general la política presidencial ha sido influida por la experiencia adquirida por cada presidente cuando era gobernador de su estado.

El programa agrario de Cárdenas no ayudó a mejorar el nivel de vida del México agrícola; no obstante, el haber patrocinado la guerra de clases parece haber causado los cambios más grandes de México antes de 1940, para el Distrito Federal. Durante la década de 1920, cuando la reforma agraria estaba moribunda, fue cuando se experimentó el comienzo del cambio social para las regiones atrasadas del Centro-Este y Centro-Oeste. Durante la revolución política de 1910 a 1921 el cambio social fue escaso en las regiones de combate como el Centro-Oeste y el Centro-Este de México. Podemos suponer que la guerra no liberó a las masas, para que obtuviesen una vida mejor, como era de esperar, sino que destruyó los medios con los cuales podrían buscar una vida mejor, en especial en las regiones Centro-Oeste y Centro-Este, donde el Índice de Pobreza permaneció igual. Y llegamos a esta conclusión debido a la elevación del nivel de pobreza en Sonora y Chihuahua, otros grandes campos de batalla del periodo 1910-1921. La era de favorecer la industrialización y el aumento de la producción agrícola durante la década de 1940 allanó el camino al cambio social en todas las regiones, especialmente en el Sur y el Centro-Este, que habían experimentado tan pocos cambios durante la década de 1930. La región del Oeste no mostró señales de un aumento de cambio hasta la década de 1950.

Las siete regiones que hemos analizado aquí tienen la población indicada en el cuadro IX-12. La región Centro-Oeste, la más populosa en 1910, tiene hoy día el mayor porcentaje demográfico de México, pero solamente un poco mayor al del Norte, cuyo aumento ha sido de consideración desde 1940. Así como la región Centro-Este la Centro-Oeste ha decaído en densidad de población, pero a una tasa más constante desde 1910. También el Sur ha decaído en porcentaje desde 1940, y el Oeste

CUADRO IX-12. Participaciones geo-sociales regionales de la población

Región	1910	1921	1930	1940	1950	1960
Población total	15 160 369	14 334 780	16 552 722	19 653 552	25 791 017	34 923 129
Porcentaje total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0 ^a	100.0
Norte ^b	11.1	12.0	12.4	13.4	14.7	15.8
Oeste ^b	16.0	15.8	14.9	14.8	14.1	14.1
Centro-Oeste	21.3	19.5	19.1	18.0	17.1	16.8
Centro-Este	21.6	20.0	20.0	19.2	17.7	15.9
Sur	13.7	13.7	13.7	13.3	12.6	11.9
Golfo	11.6	12.7	12.5	12.4	11.9	11.6
Distrito Federal	4.7	6.3	7.4	8.9	11.8	13.9

^a Incluye .1 por ciento de población complementaria.

^b Véase Cuadro IX-1, Nota i.

FUENTE: Apéndice K.

desde antes de 1940. La región del Golfo tiene el mismo porcentaje de habitantes que en 1910; había experimentado un aumento hasta la década de 1930, decayendo después un poco. El Distrito Federal es la región que más ha crecido, desde luego, ya que es el centro del comercio, de la industria y de la oportunidad para todo México. Es evidente que la población de las regiones pobres central y meridional está emigrando a otras regiones en busca de un mejor nivel de vida, en el Norte y en el Distrito Federal.

CUADRO IX-13. *Participaciones regionales del área de México*^a

<i>Región</i>	<i>Participación</i>
Hectáreas cuadradas	1 967 183
Porcentaje total	100.0
Norte	40.7
Oeste	18.8
Centro-Oeste	6.0
Centro-Este	10.6
Sur	11.7
Golfo	12.1
Distrito Federal	.1

^a El territorio insular quedó excluido (5 364 hectáreas).

FUENTE: *Compendio Estadístico, 1960-1961, 13.*

El cuadro IX-13 presenta el territorio, con cada una de las regiones mencionadas. El Norte, que sin duda alguna pronto tendrá el mayor número de habitantes, es la región más grande de México. El Distrito Federal, que probablemente le disputará al Norte la mayoría de la población, tiene el 0.1 % del área del país. Como el Distrito Federal, las regiones Centro-Este y Centro-Oeste de México tienen un mayor porcentaje de población que porcentaje de superficie, pero este problema no se compara ni remotamente con la rápida urbanización del Distrito Federal. La región más pobre de México, el Sur, tiene el 11.7 % del territorio nacional, y al agregar a esta cantidad la de la región empobrecida central-oeste que tiene el 10.6 % del territorio, vemos que cerca de la cuarta parte del área de México queda en la zona de pobreza.

VISION TRADICIONAL DEL MÉXICO REGIONAL

Es importante señalar que, si se hubiesen tomado las regiones tradicionales para mostrar la pobreza por regiones, el nivel de la pobreza en

cada región habría sido tan alto que habría oscurecido el cambio social. El punto de vista del censo se basa en conceptos geoeconómicos del México regional; pero si las regiones sociales se diferencian tanto de las regiones tradicionales, habría que reexaminar las regiones del censo. Con objeto de agrupar estados que tengan aproximadamente el mismo nivel de pobreza con una continuidad histórica, ha sido necesario formular un nuevo concepto de las regiones sociales de México.

El cuadro IX-14 compara el nivel de la pobreza de las regiones geoeconómicas (del censo) y el de las regiones geo-sociales para los años de 1910, 1940 y 1960. Es significativo que las regiones del censo demuestran una asombrosa carencia de homogeneidad, especialmente en la región central, que incluye al Distrito Federal, porque el nivel de la pobreza es continuamente alto; en sólo 6 casos de 15 caen debajo de 20 puntos. Sin embargo, las regiones sociales proyectadas en este estudio tienen un nivel consistentemente bajo; en solamente 2 casos de 18, llega el nivel

CUADRO IX-14. *Regiones geo-sociales y regiones geo-económicas comparadas según años escogidos*

<i>A. Alcance del nivel de pobreza examinado en regiones geo-económicas</i>			
<i>Región</i>	<i>1910</i>	<i>1940</i>	<i>1960</i>
Pacífico norte	14.7	22.5	19.1
Norte	13.2	22.4	25.0
Centro	47.5	47.1	40.1
Pacífico sur	22.0	26.0	21.1
Golfo	13.5	16.6	14.0
<i>B. Alcance del nivel de pobreza examinado en regiones geo-sociales</i>			
<i>Región</i>			
Norte	8.4	14.2	8.1
Oeste	7.5	11.5	9.1
Centro-Oeste	11.7	11.7	9.8
Centro-Este	10.7	8.1	6.3
Sur	5.1	2.7	2.2
Golfo	13.5	16.6	14.0
Distrito Federal	—	—	—

FUENTE: Véase Cuadro IX-10.

a más de 15 puntos; en 10 casos llega a menos de 10 puntos. En tanto que las regiones del censo tienen en alcance un promedio para todo México que está siempre arriba de 20 puntos, las regiones sociales mues-

tran un promedio de 9.5, 10.8 y 8.3 respectivamente en los años que se tienen en consideración. Es evidente que las regiones sociales nos permiten observar la integración de las regiones de una manera que sería casi imposible si usáramos las regiones del censo para nuestro análisis. Solamente en 1940 tuvo la frontera del norte una gran diversidad de niveles de pobreza. En 1910 y 1960 no cabe duda de que el Norte era una región homogénea. Esta norma también ha imperado en las regiones Oeste y Centro-Oeste a medida que ha disminuido el alcance del Índice de Pobreza. La región del Golfo está bastante lejos de llegar a ser homogénea. Para 1910 y 1921 a Quintana Roo no podía considerársele como parte de la norma de pobreza de la región del Golfo, pero, desde 1930 Tabasco es el estado que no encaja bien en ese grupo regional.

Como el punto de vista geoeconómico de México es el que se usa como medio principal para el análisis estadístico de la nación,²⁹ el Apéndice I presenta el Índice de Pobreza haciendo uso de las regiones geoeconómicas del censo con objeto de que los investigadores que hagan uso del análisis del censo puedan usar los datos sociales que ofrecemos aquí. Recientemente se han preparado otros análisis regionales.³⁰ Howard Cline organiza las regiones por su contenido histórico, apoyándose en "bases aborígenes, *habitat* físico, antecedentes coloniales y recientes, intereses económicos, demografía, urbanización y *ethos*".³¹ Las regiones de Cline no tienen relación con las regiones sociales que ofrecemos aquí. Paul Lamartine Yates ha publicado un estudio regional de México que en realidad es un estudio del desarrollo económico *per capita* de entidades federales seleccionadas. Está muy bien que Yates, como economista, nos diga que en 1958 había 20.2 vehículos motorizados por cada mil habitantes de México, pero no nos dice cómo ha vivido cada uno de esos habitantes comparativamente durante 50 años de la Revolución.³² Las regiones sociales que se dan en el análisis del Índice de Pobreza en el presente estudio superan los obstáculos que ofrece el análisis *per capita* ofreciendo un nuevo punto de vista de la pobreza en México durante el siglo xx.

²⁹ Véase, por ejemplo, Whetten, *Rural Mexico*, y Simpson, *The Ejido*.

³⁰ Véase [Fernando Zamora], *Diagnóstico Económico Regional 1958* (México, D. F.: Secretaría de la Economía Nacional, 1959) y México, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, *Descripciones geográficas económicas de las zonas, memoria de los trabajos de 1963* (3 vols.). Estas obras dividen las zonas sin tomar en cuenta los linderos de las entidades federales. La base es geográfica y económica.

³¹ Cline, Mexico, *Revolution to Evolution*, Capítulo 5.

³² Paul Lamartine Yates, *El desarrollo regional de México* (México, D. F.: Banco de México, 1961), 97, 105; el índice bienestar social *per capita* se presenta en 98-99.

X. POLÍTICA FEDERAL Y CAMBIO SOCIAL

EN LA Primera Parte hemos analizado la naturaleza del gasto federal durante la Revolución Mexicana, y en el capítulo anterior hemos examinado directamente la cantidad y la proporción del cambio social durante los periodos ideológicos de la revolución política, social y económica. Ahora podemos unir estas dos clases diferentes de análisis con el objeto de presentar tentativamente una opinión de cómo ha procedido la Revolución Mexicana. Discutiremos nuestra limitación tratando de establecer una relación directa del gasto federal con los cambios sociales regionales, para luego hacer un análisis de la relación que existe entre la política presupuestaria y la disminución en las cifras del Índice de Pobreza. El ritmo de los cambios sociales y económicos durante los periodos de la Revolución se discute en relación a la ideología; esto va seguido por un análisis de los programas revolucionarios, en el cual se examinan el vigor y las flaquezas de la política del partido oficial.

ANÁLISIS DE LOS DESEMBOLSOS Y DEL CAMBIO SOCIAL

Recordamos al lector que como aparentemente no existe un registro histórico de las entidades federales en las cuales se ha invertido el gasto federal bruto, no nos es posible encontrar una conexión directa entre el total del gasto federal y los análisis regionales. No obstante, poseemos algunos datos parciales directos que nos revelan tendencias recientes. En 1964, la Dirección de Inversiones Públicas de México bajo la dirección de José P. González Blanco, intentó sobreponerse a la falta de datos básicos para la programación del desarrollo, y publicó un análisis geográfico de las inversiones públicas (incluyendo gastos de las agencias descentralizadas) durante cinco años del periodo de López Mateos. Tal estudio revela que fueron pocos los estados que recibieron la mayor parte de las inversiones de capital del gobierno en una época en que la revolución equilibrada era la tónica. Es evidente que el concepto de un desarrollo equilibrado todavía no tomaba en cuenta el crecimiento regional. Las inversiones federales se dirigieron en su mayor parte a estados que no están dentro de las regiones de un alto nivel de pobreza. La relación que existe entre este aspecto de los desembolsos federales y las regiones geosociales de pobreza se presenta en el cuadro X-1. De acuerdo con el propósito de nuestro análisis, las cifras que examinamos aquí se limitan a inversiones directas del gobierno federal; aquí se han excluido

CUADRO X-1. *Inversiones de capital del gobierno federal en proyecto comparadas con la población por región, 1959-1963*

<i>Entidad Federal</i>	<i>A Inversión</i>	<i>B Población (1960)</i>	<i>C Diferencia de A a B</i>	<i>D Razón A/B</i>
TOTAL MÉXICO (Por ciento)	100.0	100.0	—	—
Norte	16.5	15.8	.7	1.0
Baja California	2.3	1.5	.8	1.5
Chihuahua	5.8	3.5	2.3	1.7
Coahuila	1.7	2.6	-.9	.7
Nuevo León	1.8	3.1	-1.3	.6
Sonora	2.7	2.2	.5	1.2
Tamaulipas	2.2	2.9	-.7	.8
Oeste	15.6	14.1	1.5	1.1
Aguascalientes	.4	.7	-.3	.6
Baja Calif. Terr.	.5	.2	.3	2.5
Colima	1.0	.5	.5	2.0
Durango	2.1	2.2	-.1	1.0
Jalisco	2.8	7.0	-4.2	.4
Nayarit	.7	1.1	-.4	.6
Sinaloa	8.1	2.4	5.7	3.4
Centro-Oeste	8.1	16.8	-8.7	.5
Guanajuato	1.6	5.0	-3.4	.3
México	3.5	5.4	-1.9	.7
Michoacán	2.4	5.3	-2.9	.5
Morelos	.6	1.1	-.5	.6
Centro-Este	7.6	15.8	-8.2	.5
Hidalgo	1.2	2.8	-1.6	.4
Puebla	1.0	5.7	-4.7	.2
Querétaro	.6	1.0	-.4	.6
San Luis Potosí	2.9	3.0	-.1	1.0
Tlaxcala	.5	1.0	-.5	.5
Zacatecas	1.4	2.3	-.9	.6
Sur	11.9	11.9	—	1.0
Chiapas	4.6	3.5	.9	1.3
Guerrero	2.6	3.4	-.8	.8
Oaxaca	4.7	5.0	-.3	.9
Golfo	9.3	11.6	-2.3	.8
Campeche	1.2	.5	.7	2.4
Quintana Roo	.7	.1	.6	7.0
Tabasco	2.2	1.4	.8	1.6
Veracruz	3.7	7.8	-4.1	.5
Yucatán	1.5	1.8	-.3	.8
Distrito Federal	31.0	14.0	17.0	2.2

FUENTES: México, Secretaría de la Presidencia, *México Inversión Pública Federal, 1925-1963*, Capítulo 2; *Resumen del Censo, 1960*.

CUADRO X-2. Número de características de pobreza comparadas con las inversiones de capital federal y los totales de población, 1960

Entidades federales	Características de pobreza			Inversiones (1959-1963)			Población	
	Número (en miles) ^a A	B Porcentaje	C Porcentaje	D Diferencia de C a B	E Porcentaje	F Diferencia de E a B		
TOTAL MÉXICO	11 560	100.0	100.0	—	100.0	—		
Norte	1 207	10.4	16.5	6.1	15.8	5.4		
Baja California	89	.8	2.3	1.5	1.5	.7		
Chihuahua	309	2.7	5.8	3.1	3.5	.8		
Coahuila	199	1.7	1.7	—	2.6	.9		
Nuevo León	200	1.7	1.8	.1	3.1	1.4		
Sonora	174	1.5	2.7	1.2	2.2	.7		
Tamaulipas	236	2.0	2.2	.2	2.9	.9		
Oeste	1 614	14.0	15.6	1.6	14.1	.1		
Aguascalientes	66	.6	.4	—	.7	.1		
Baja Calif. Terr.	23	.2	.5	.3	.2	—		
Colima	51	.4	1.0	.6	.5	.1		
Durango	273	2.4	2.1	—	2.2	—		
Jalisco	770	6.7	2.8	—	7.0	.3		
Nayarit	141	1.2	.7	—	1.1	—		
Sinaloa	290	2.5	8.1	5.6	2.4	—		
Centro-Oeste	2 268	19.7	8.1	—11.6	16.8	—2.9		

Guanajuato	679	5.9	1.6	- 4.3	5.0	- .9
México	750	6.5	3.5	- 3.0	5.4	-1.1
Michoacán	724	6.3	2.4	- 3.9	5.3	-1.0
Morelos	115	1.0	.6	- .4	1.1	.1
Centro-Este	2 483	21.5	7.6	-13.9	15.8	-5.7
Hidalgo	487	4.2	1.2	- 3.0	2.8	-1.4
Puebla	870	7.5	1.0	- 6.5	5.7	-1.8
Querétaro	168	1.4	.6	- .8	1.0	- .4
San Luis Potosí	454	4.0	2.9	- 1.1	3.0	-1.0
Tlaxcala	148	1.3	.5	- .8	1.0	- .3
Zacatecas	356	3.1	1.4	- 1.7	2.3	- .8
Sur	2 112	18.3	11.9	- 6.4	11.9	-6.4
Chiapas	602	5.2	4.6	- .6	3.5	-1.7
Guerrero	614	5.3	2.6	- 2.7	3.4	-1.9
Oaxaca	896	7.8	4.7	- 3.1	5.0	-2.8
Golfo	1 437	12.4	9.3	- 3.1	11.6	- .8
Campeche	48	.4	1.2	.8	.5	.1
Quintana Roo	19	.2	.7	.5	.1	- .1
Tabasco	210	1.8	2.2	.4	1.4	- .4
Veracruz	971	8.4	3.7	- 4.7	7.8	- .6
Yucatán	189	1.6	1.5	- .1	1.8	.2
Distrito Federal	429	3.7	31.0	27.3	14.0	10.3

^a Calculado multiplicando nivel de pobreza para 1960 (Cuadro IX-10) por la población por entidad federal (las partes no suman el total porque se han redondeado).

FUENTES: Cuadro IX-10, Cuadro X-1 y Apéndice K.

los gastos de las agencias descentralizadas, así como los de las empresas mixtas, públicas y particulares.

El cuadro X-1 se presta a varias observaciones interesantes. La región que recibió el mayor porcentaje de las inversiones federales en relación a su población fue el Distrito Federal. Éste sobrepasó con mucho a todas las otras regiones e identidades federales durante el periodo de 1959 a 1963, habiendo recibido el 31 % de las inversiones para el 14 % de la población de México. Esta cantidad era 16.3 % mayor en relación a la población de lo que recibió la región del Norte (Columna C); el Norte fue el competidor que más se aproximó al Distrito Federal en fondos de inversión. El Norte recibió 16.5 % de las inversiones, y, como el Sur, mostró un equilibrio entre el porcentaje de las inversiones y la población. La región geosocial más pobre, el Sur, recibió más inversiones federales que la región Centro-Oeste de México, la que le sigue en pobreza. Aparentemente el gobierno decidió hacer algo por la pobre región del Sur, pero su acción quedó limitada en relación con el desarrollo de otras regiones. La región olvidada por López Mateos fue la Centro-Este. Puebla recibió la cantidad asombrosamente baja del 1 % de las inversiones, para 5.7 % de la población de México: una diferencia del 4.7 %. En contraste, Quintana Roo recibió .7 % de las inversiones para una población del .1 % de la población total, en un intento por abrir una zona despoblada. El gobierno esperaba atraer una inmigración de los estados centrales excedidos de población, pero una inversión escasa no podía pagar altos dividendos. En pocas palabras, el Distrito Federal absorbió las inversiones desproporcionadas a la población, dejando al resto del país con graves problemas de desarrollo (con excepción de Sinaloa y Chihuahua).

Podremos examinar también las inversiones federales de 1959 a 1963 en cómo afectaron el número de características de pobreza que quedaban en 1960. Previamente hemos examinado el nivel de pobreza de cada entidad federal y región (cuadro IX-10), pero, como cada zona varía en tamaño, tenemos que señalar las zonas de más alto nivel de pobreza en relación con la pobreza total de México. El cuadro X-2 nos indicó el número de características de pobreza conforme fueron distribuidas después de cinco décadas de Revolución. Por ejemplo, según se puede ver en el cuadro IX-10, las características de pobreza en el Distrito Federal llegaron al 8.8 % en 1960, y según el cuadro X-2 había cerca de 429 mil características de pobreza, o sea el 3.7 % de todas esas características de la República en 1960. Sonora, que tenía un nivel de pobreza del 22.2 % en el cuadro IX-10, en el cuadro X-2 resulta con 174 000 características

de pobreza, o sea el 1.5 % de todas las características de pobreza de México.

Según el cuadro X-2 el gobierno no prestó la atención debida a varios de los estados más pobres. Veracruz tuvo el mayor número de características de pobreza en 1960 (columnas *A* y *B*), y también el mayor porcentaje de población de México (columna *E*); sin embargo, Veracruz recibió solamente el 3.7 % de las inversiones federales de 1959 a 1963 (columna *C*). Pero esta discrepancia no es tan grande si la comparamos con el problema de Puebla. Puebla, con el 7.5 % de las características de pobreza de México, tan sólo recibió el 1 % de las inversiones federales en 1960, lo que constituye la relación negativa más grave entre la inversión y la pobreza (columna *D*).

Por regiones, se destaca la situación de la zona Centro-Oeste, por haber tenido el 19.7 % de las características de pobreza del país después de 50 años de Revolución; no obstante esa región recibió solamente una inversión federal del 8.1 %, igual que el estado de Sinaloa que tenía sólo el 2.5 % de las características de pobreza. A la región Centro-Oeste le fue mejor que a la del Centro-Este en la adquisición de fondos; sin embargo, como lo indica la columna *D*, la zona Centro-Este recibió la menor cantidad de fondos en relación con la población: una diferencia de 13.9 %. En contraste, la región Sur recibió solamente el 6.4 % menos de lo que debió recibir si las poblaciones y las inversiones hubieran estado equilibradas. El Norte y el Oeste (en especial Colima) tuvieron una relación positiva de pobreza e inversión, pero de nuevo el Distrito Federal, con el 3.7 de las características de pobreza y el 31 % de las inversiones, salió ganancioso con una diferencia del 27.3 %. Esta relación es aún más notoria que la diferencia positiva del 17 % de las inversiones por poblaciones que aparece en el cuadro X-1.

Al analizar las inversiones federales de 1959 a 1963, el cuadro X-2 hace resaltar los problemas a los cuales se enfrentan los estados pobres, como Oaxaca, así como las ventajas de que goza un estado rico, como Baja California. Oaxaca, con el 5 % de la población de la república y con el 7.8 % de las características de pobreza, no solamente recibió cerca de tres veces menos de las inversiones relacionadas con la población que tuvo Baja California (con el 1.5 % de la población y el .8 % de las características de pobreza), sino que tampoco gozó del estímulo de las actividades fronterizas del Norte, de que Baja California pudo ufanarse. Al gobierno del estado de Oaxaca, siempre pobre en comparación con el gobierno federal, le tocó enfrentarse a todas las responsabilidades del desarrollo social y económico.

Como no poseemos el total de los datos de las inversiones de capital

federal por estado antes de 1959, nos vemos obligados a usar una pauta diferente para establecer el equilibrio regional de los gastos hechos antes del periodo de López Mateos. El cuadro X-3 nos representa los gastos federales acumulativos para el riego y recursos de agua por región, de 1926 a 1958. Este cuadro contiene los gastos totales de la Comisión Nacional de Irrigación hasta 1946 y los de la Secretaría de Recursos Hidráulicos desde 1947, con algunas excepciones, según se indica. De los 5 152 521 000 pesos gastados en más de 30 años, el 62.4 % fue asignado a los grandes programas de riego, y el resto fue empleado en las obras de las comisiones de control de aguas dentro y entre los estados. Estas comisiones han patrocinado el desarrollo económico, así como han estimulado el cambio social. Seis comisiones trabajaron de 1947 a 1958.

Conforme a esos datos, es evidente que los gastos se han concentrado

CUADRO X-3. *Desembolsos federales en riego y recursos hidráulicos por región, 1926-1958^a*

<i>Entidades federales</i>	<i>Porcentaje</i>
TOTAL MÉXICO	100.0
Norte	36.9
Baja California	8.5
Chihuahua	2.6
Coahuila	* .3 ^b
Nuevo León	* .3 ^b
Sonora	13.2
Tamaulipas	12.0
Occidente	21.6
Aguascalientes	.2
Baja Calif. Terr.	—
Colima	—
Durango	2.4
Jalisco	3.1
Nayarit	1.2
Sinaloa	14.7
Centro-Oeste	9.4
Guanajuato	2.5
México	.2
Michoacán	6.7
Morelos	—

CUADRO X-3. (Conclusión)

<i>Entidades federales</i>	<i>Porcentaje</i>
Centro-Este	7.6
Hidalgo	.9
Puebla	* 5.6 ^c
Querétaro	.3
San Luis Potosí	.1
Tlaxcala	—
Zacatecas	.7
Sur	11.3
Chiapas	* .4 ^d
Guerrero	.3
Oaxaca	*10.6 ^c
Golfo	8.9
Campeche	—
Quintana Roo	—
Tabasco	* .2 ^d
Veracruz	* 8.7 ^c
Yucatán	—
<i>Distrito Federal</i>	4.3

^a El total de los desembolsos actuales de 1926 a 1958 inclusive fue de 5 152 521 000 pesos. Esta cantidad incluye el financiamiento de los grandes proyectos de riego y el de las siguientes comisiones de recursos hidráulicos: Valle de México, Papaloapan, Tepalcatepec, Grijalva, Fuerte y Yaqui. De estas cifras quedaron excluidos los pequeños proyectos de riego, la ingeniería sanitaria y los estudios de las comisiones.

^b Cantidad dividida equitativamente entre dos estados por el autor ya que la fuente no está clara.

^c Cantidad dividida entre tres estados (Puebla, 11.9; Oaxaca, 49.5; Veracruz 38.6) con base en la participación en el área del Papaloapan de la Comisión Jurisdiccional. Véase Cline, *Mexico, Revolution to Evolution: 1940-1960*, p. 75.

^d Véase Nota *b* arriba.

FUENTE: México, Secretaría de Recursos Hidráulicos, *Informe...*, 1958-1959.

en pocas regiones. El Norte ha ganado gran parte de su riqueza por haber recibido cerca del 37 % de todos los fondos federales para el control de aguas hasta el año de 1958. En contraste, la región Centro-Este recibió solamente el 7.6 %. Y la región del Golfo, que abarca cinco estados, recibió el 8.9 %, siendo Veracruz el estado al que tocaron casi todos los fondos. Desde luego, el árido Norte tenía más necesidad de fondos para

riego que los estados del Golfo, pero éstos tenían gran necesidad de fondos para contener las inundaciones. Aunque encauzar las aguas del río Papaloapan fue un paso en la ayuda a los estados húmedos, Tabasco, por ejemplo, no obtuvo ningún beneficio de esta obra de desarrollo en Veracruz. (La Comisión del Grijalva y del Usumacinta en la actualidad está empezando a remediar este olvido de Tabasco.) Los estados que no recibieron fondos para recursos de aguas de 1926 a 1958 incluyen a los siguientes: Colima, el Territorio de Baja California, Morelos, Tlaxcala, Campeche, Quintana Roo y Yucatán. Debido al número de pequeñas propiedades ejidales antieconómicas en gran parte de México, fácil es comprender que el gobierno hubiese asignado fondos al Norte, especialmente después de que en el extranjero se hicieron alarmantes pronósticos de que México pasaría hambres conforme su población fuera creciendo durante las décadas de 1940 y 1950. La falta de recursos de México impidió el desarrollo rápido en todas las regiones con excepción del Norte, y en grado menor del Oeste. Conforme la acción del gobierno fue extendiéndose en la década de 1960 le fue posible desarrollar los recursos hidráulicos en varias de las zonas más pobres a la vez; si la Revolución ha de lograr un desarrollo equilibrado, tendrá que empezar a gastar fondos en donde los resultados pueden ser escasos.

Hay problemas difíciles al tratar de desarrollar regiones donde hay un exceso de población y donde prevalece el *minifundio* y las inversiones no ganan en productividad. Al gobierno le es imposible hacer una nueva redistribución de la tierra que fue adjudicada a los campesinos en nombre de la Revolución, aun cuando se fuera a distribuir esa tierra como *minifundio*, puesto que la redistribución destruiría uno de los principales ideales de la Revolución. Por lo tanto, no hay duda de que el gobierno ha invertido fondos en regiones donde hay probabilidades de una mejora social y económica basándose en la teoría de que la migración interna resolverá algunos de los problemas de la pobreza cuando la gente se mude de una zona pobre a las regiones que les brinden oportunidades. Sin embargo, como en general es la gente con imaginación la que emigra, se ha creado un proceso de selección por medio del cual las zonas más pobres quedan privadas de las mismas personas que a la larga podrían haber logrado cambiar los niveles de pobreza.

Aunque la revolución equilibrada en términos geográficos obviamente no fue estimulada por las inversiones del gobierno entre 1959 y 1963, al parecer López Mateos tenía la esperanza de que las actividades particulares redujeran de alguna manera el desequilibrio regional, social y económico. Esta política se basó en la concesión de reducciones en impuestos a las compañías que se establecieran fuera de las zonas suma-

mente desarrolladas, como el Distrito Federal. Si esta política contradictoria de inversiones federales y privadas llega a ser eficaz, es algo que queda por ver. Mientras el gobierno descuide el desarrollo de la infraestructura en las regiones más pobres, contribuyendo de esa manera al desequilibrio regional, habrá muy poca probabilidad de que una gran parte de la industria privada opte por establecerse lejos de los centros desarrollados.

La falta de un equilibrio geográfico en los gastos federales durante la Revolución Mexicana se ha manifestado en lo social del modo más grave en el hecho de que más del 40 % de la población de México ha seguido viviendo en comunidades rurales aisladas. Una de las manifestaciones del desequilibrio económico ha sido la escasa contribución del sector agrícola de la sociedad al Producto Nacional Bruto. Los problemas del desequilibrio social y del económico han sido presentados en los cuadros VIII-11 y IX-4, respectivamente. Y tal vez lleguemos a comprender mejor la falta de dicho equilibrio si examinamos los gastos reales del presupuesto en varias de las categorías (agricultura, riego, reforma agraria) relacionándolas con los gastos de cada persona que trabaja en la agricultura, según el cuadro X-4. Éste es sólo un análisis parcial debido a que no hemos tomado en cuenta factores como el de la construcción de caminos que den acceso a los mercados de esas regiones. En el mejor de los casos, ésta es una manera cruda de calificar la política de gobierno en relación con el segmento de población rural que ha vivido en estado de pobreza en la historia de México. Los datos del censo sobre el número de personas que se dedican a la agricultura se limitan a los seis años del censo que no necesariamente son representativos de las cantidades de pesos que se gastan anualmente; no obstante, esos datos son representativos de los cambios de la política presupuestaria. Como no poseemos datos sobre los gastos federales por entidad, el análisis se limita a las pautas de México en su totalidad.

A pesar del aumento de los gastos por trabajador agrícola, el porcentaje del presupuesto para el sector agrícola no ha sido muy grande. Históricamente esto corrobora los datos que se presentan en los cuadros X-1 y X-2 para los años de 1959 a 1963. Aquí vemos que el mayor porcentaje de la población es el que ha recibido la menor consideración de la Revolución. Económicamente esto podrá ser saludable, pero no es una revolución que se haya hecho en nombre de las masas. El alto porcentaje del presupuesto federal dedicado a los problemas del campo estuvo mucho más orientado hacia las personas que hacia lo material en 1940 bajo el régimen de Cárdenas, que en 1950 bajo el régimen de Alemán. Cárdenas favoreció la distribución de tierras; Alemán, las inversiones y el riego.

El significado de la política agraria de la Revolución mexicana ha sido examinado recientemente de manera nueva por el profesor Clark W. Reynolds, quien hace ver que la tendencia a la urbanización llegó a su punto más bajo en la década de 1930 debido a que Cárdenas dio a los trabajadores del campo la esperanza de llegar a beneficiarse con la distribución de las tierras. Con la relativa lentitud de la distribución de la tierra durante las décadas de 1940 y 1950, la población rural empezó a emigrar a las áreas urbanas (como se puede ver en el cuadro IX-4). El profesor Reynolds señala que la manera como se efectuó la urbanización durante el periodo anterior a 1940 fue benéfica para la Revolución, de manera irónica, porque evitó un exceso de la mano de obra urbana durante la década de 1930 cuando la industrialización principiaba a crecer, y desde 1940 esa inmigración a la ciudad ha sido una fuente de mano de obra con posibilidades de asimilación en los mercados en proceso de expansión, sin causar una baja de los salarios. En pocas palabras, durante el siglo xx México no ha tenido una gran masa urbana que complique los problemas del desarrollo. Y así, los diferentes programas de distribución de tierras en aras de una revolución social y económica han tenido éxito por la razón misma por la que sus detractores los han juzgado como fracasos. Ésta es una nueva evaluación de los procesos de la Revolución Mexicana que seguramente requerirá que sean revisados los postulados de la reforma agraria.¹

CUADRO X-4. *Distribución de desembolsos federales^a en agricultura por trabajador rural, 1910-1960*

Año	Porcentaje del presupuesto	Pesos por trabajador ^b	Pesos per capita de población rural ^b
1910	3.3	4.7	1.6
1921	4.1	8.0	2.8
1930	8.5	23.4	7.7
1940	11.4	53.2	16.0
1950	10.0	71.8	23.4
1960	5.9	91.1	32.5

^a Incluye gastos reales para las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Departamento de Asuntos Agrarios, y el de Crédito Agrícola.

^b En pesos *per capita* de 1950.

FUENTES: Véanse Cuadros I-8, VI-2, VI-4, VI-10, VIII-5 y IX-4.

¹ Clark W. Reynolds, *La economía mexicana: su estructura y crecimiento en el siglo XX* (México, Fondo de Cultura Económica, 1973).

Algunas observaciones adicionales sobre el cuadro X-4 vienen al caso en vista de lo que se ha discutido arriba. Como los gastos, hablando cualitativamente, han dejado de beneficiar a la gente con objeto de estimular la producción agrícola, tenemos aquí una razón importante de por qué la Revolución ha sido declarada muerta por muchos investigadores; un estudio minucioso de las asignaciones de fondos del gobierno nos muestra por qué han llegado a esa conclusión subjetiva. Aunque la asignación de fondos ha aumentado, el efecto que el gobierno ha causado sobre la población rural ha disminuido en porcentaje. En realidad, en gastos por trabajador agrícola, el periodo de la revolución económica fue una gran ayuda para la gente del campo. Sin embargo, como lo muestran los cuadros X-1 y X-2, el gobierno ha invertido con espíritu selectivo en algunas regiones. Esta pauta de gastos ha influido sobre el hecho de que las contribuciones *per capita* de la agricultura al Producto Nacional Bruto hayan permanecido menores a la mitad del promedio nacional (véase cuadro VIII-11). Sin embargo, la interpretación hecha por el profesor Reynolds de la reforma agraria sugiere que el éxito o fracaso social de la Revolución Mexicana no podrá juzgarse por la política agraria o por los gastos *per capita* para los que se dedican a la agricultura. De cualquier manera, como no poseemos los datos necesarios para examinar los gastos *per capita* por estados y regiones, habrá necesidad de emprender un tipo de análisis diferente.

DISMINUCIÓN DEL ÍNDICE DE POBREZA

Al relacionar los gastos federales con la disminución en el Índice de Pobreza, con la suposición de que la política del gobierno produce el clima en el cual funcionará el sector privado, concepto que ya hemos discutido, es importante hacer una nueva aclaración. Como lo que nos interesa es el efecto de la ideología en cada periodo de la Revolución, es nuestro propósito establecer una relación entre las revoluciones política, social y económica, y el análisis del cambio social. Este método utiliza los gastos federales para caracterizar la ideología, no para calcular el costo del cambio social para las masas. Un factor que determina el ambiente político en cualquier tiempo dado en México es la tendencia con que se gasta el presupuesto, como hemos visto. No es la manera específica de hacer los gastos —sociales, económicos, administrativos— lo que reduce el Índice de Pobreza. Y en efecto, sería muy injusto atribuir una baja de las características de pobreza del Índice únicamente a los gastos en lo social, porque los principios de la revolución económica postulan el concepto de que los gastos en pro de la economía a la larga favorecerán

CUADRO X-5. Disminución del Índice de Pobreza durante las épocas de revolución política, social, equilibrada y económica

	Política		Social			Económica		Integral
	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970	
Índice (1940 = 100)	123.7	115.4	108.7	100.0	85.7	72.0	53.9	
Cambio de porcentaje	-6.7	-5.8	-8.0	-14.3	-16.0	-25.1		

FUENTE: Véanse cuadros IX-9, IX-11 y cuadro 14, abajo.

más a las masas que los gastos directos en lo social. Como hemos visto antes, la discusión del cambio social *per capita* puede ser bastante informativa, pero queda muy limitada por la naturaleza de los datos así como por nuestro entendimiento de su significado. Vemos que al intentar una investigación de la distribución de fondos por trabajador rural no nos fue posible tomar en consideración o identificar todo lo gastado que pudiera afectar a ese trabajador. Como nuestro propósito es evitar esta clase de problema y el de relacionar el cambio social con la influencia total de la política de modernización, es preferible evitar el cálculo del costo del cambio social.

Con objeto de llegar a establecer la relación que existe entre el cambio social y los diferentes periodos ideológicos de la Revolución Mexicana, el cuadro X-5 nos presenta la tasa de la baja del Índice de Pobreza. Esta baja indica, como hemos visto, que la revolución social no fue la principal causante del cambio social. El periodo de violencia de 1910 a 1921 no dio mejor vida a las masas, y la década de 1920 muestra pocos adelantos en comparación con otros periodos. Sólo desde 1940 alcanzó el cambio social para las masas una rapidez relativa, y aun así es dudoso que la proporción del 14 al 16 % pueda considerarse revolucionaria. Sin embargo, dada la naturaleza de la pobreza que ha existido en México desde hace siglos, la baja del Índice de Pobreza desde 1940 es muy impresionante. Y así, el nivel de las características de pobreza que han evitado o demorado la modernización ha disminuido significativamente. Y observando el modo de vida de México, las condiciones de privación social han retrocedido ante la modernización económica. Quienes aseguran que México necesita otra revolución violenta para elevar los bajos niveles de vida de las masas de una vez por todas, deberían notar que la guerra civil causó graves daños a la economía de México de 1910 a 1921, y que ha sido el desarrollo de la economía de México desde 1940 lo que al fin ha empezado a disminuir los niveles de pobreza. La revolución violenta pudo ser necesaria en 1910 para romper las normas tradicionales, pero una nueva violencia solamente serviría para desorganizar la naciente sociedad moderna.² No existen soluciones fáciles para lograr el desarrollo social o el económico.

² Aunque estamos examinando la disminución del nivel del total de características de pobreza indiferenciada, debemos recordar que el índice de Pobreza puede ser examinado con otras cantidades, en que las proporciones de cambio por categoría de pobreza se mantienen para cada año del censo (véase el Apéndice H). La tasa de cambio en el otro índice revela que los estilos de vida de pobreza en términos individuales han disminuido con la misma norma desarrollada en el cuadro X-5. Los otros alternos, sin embargo, muestran un cambio social mayor en todos los periodos, especialmente durante la época de la revolución violenta. Aunque el cambio se ha

CUADRO X-6. *Aumento en índice de producto interno bruto per capita por década*
(cifras de precios constantes de 1960)

	1910	1920-1921	1930	1940	1950	1960	1970
Índice (1960 = 100)	37	38	46	57	77	100	143
Cambio de porcentaje		2.7	21.1	23.9	35.1	29.9	43.0

FUENTES: Calculado de Apéndice M y Apéndice K.

EL CAMBIO ECONÓMICO

Recientemente Leopoldo Solís ha hecho un análisis estadístico de gran alcance sobre la economía de México desde 1900. Una medida concisa de las conclusiones de Solís podrá encontrarse en un índice preparado para estimar la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) *per capita* (cuadro X-6). El gran aumento del porcentaje de cambio ha ocurrido desde 1940. Este crecimiento llegó casi al paro, como era de esperarse, durante la década de 1910. Inesperadamente, el aumento del PIB *per capita* se mantuvo constante durante la década de 1930 (en comparación con la década de 1920) cuando la depresión y la inquietud social aparentemente causaron estragos en la economía. Durante la década de 1940 la tasa del crecimiento económico fue casi 60 % más alta que la de las décadas de 1920 y 1930. Y aunque la tasa de cambio económico durante la década de 1950 decayó un poco, el índice alcanzó un nivel históricamente alto durante la década de 1960.

Las normas del crecimiento económico en la década de 1950 se explican en la obra de Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís de la manera siguiente: durante la década de 1950 el gobierno tuvo suficiente control sobre los gastos de menor prioridad y sobre el consumo para facilitar el financiamiento adecuado de programas estructurales de grande escala. Estos controles evitaban, a la vez, las demandas excesivas que podrían alterar la estabilidad monetaria. Estos dos autores llegan a la conclusión que el rápido crecimiento económico de la década de 1960 se debe a la política de estabilización de la última parte de la década de 1950, que tanto se criticaron en esa época por haber restringido, supuestamente, el paso del desarrollo económico.³ Nosotros podemos agregar que las inversiones federales selectas, que salieron a luz durante la década de 1940, han sido causa importante en el desajuste antes citado del desarrollo social regional.

calculado a la tasa de 12.2 % de 1910 a 1921 y de cerca del 9.5 % durante las décadas de 1920 y 1930, el cambio más significativo ha resultado después de 1940 siendo el porcentaje de la baja de pobreza el 16 % en 1940 y el 17.5 % en la década de 1950. Como el otro índice indica un cambio social mayor de 1910 a 1921 de lo que hemos discutido, podría suponerse que la revolución violenta conduce a un inmediato cambio social para las masas. Aunque nosotros no estamos ni en favor ni en contra de la revolución violenta (ni insistimos en que sea o no una etapa necesaria hacia un rápido cambio social), esos datos de los dos índices de cambio muestran que las mayores reducciones de la pobreza han ocurrido desde 1940, durante la era de la revolución económica.

³ Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís M., *Mexican Financial Development* [1940-1960] (Austin: University of Texas Press, 1966), 141, 180.

COMPARACIÓN ENTRE LOS CAMBIOS SOCIAL Y ECONÓMICO

La modernización social —disminución del índice de Pobreza— ha sido mucho más lenta que la modernización económica desde la década de 1930. El cuadro X-7 nos muestra la relación que existe entre las dos. El crecimiento económico quedó a la zaga del cambio social en proporción de 2 a 1 durante la guerra civil, habiendo aumentado a cerca del doble de la proporción del mejoramiento para las masas en la década de 1920. Durante el periodo de veinte años que abarca las décadas de 1930 y 1940, el crecimiento económico excedió al cambio social en proporción de 2.1 a 1, decayendo de 2 a 1 o menos en las décadas de 1950 y 1960. Entonces, en conclusión no podemos inferir el monto del cambio social para las masas, de la tasa del crecimiento económico; aunque no

CUADRO X-7. *Comparación entre la modernización social y la económica de la Revolución mexicana*

Por ciento	Década 1910	Década 1920	Década 1930	Década 1940	Década 1950	Década 1960
(A) Índice de Pobreza	-6.7	- 5.8	- 8.0	-14.3	-16.0	-25.1
(B) Producto interno <i>per capita</i> bruto	+2.7	+21.1	+23.9	+35.1	+29.9	+43.0
(C) Razón B/A	.4/1	3.6/1	3.0/	2.5/1	1.9/1	1.7/1

FUENTE: Véanse cuadros X-5 y X-6 y cuadro XIV.

sabemos si esta conclusión es válida para cualquier otra clase social aparte de la más pobre.

Como la Revolución se ha organizado para beneficiar a las masas, ya sea directamente como en la revolución social, o indirectamente como en las revoluciones política y económica, y como la estructuración de la nación depende tanto de las mejoras sociales como de las económicas, nuestro análisis muestra que aparentemente los resultados de cada tipo de revolución han sido contradictorios con sus propias metas inmediatas. Es obvio que la revolución política nunca logró una democracia política, y que de 1910 a 1929 no contribuyó mucho a lograr sus metas secundarias de mejoramiento social o económico. La revolución social produjo un cambio mayor en lo económico que en lo social, y no es de sorprender que para 1940 los mexicanos que no recibieron beneficios psicológi-

cos o materiales de la distribución de tierras o del derecho de huelga estuviesen dispuestos a unirse a la oposición; obviamente, el cambio social en una década de revolución social no había correspondido a la propaganda. La revolución económica patrocinada por el gobierno no sólo alcanzó su meta primordial de cambio económico rápido, sino que estimuló una modernización social más rápida que ninguna otra clase de programa.

La revolución social de Cárdenas no dañó al capitalismo (a pesar de

CUADRO X-8. *Producción fabril, 1910-1945*

Año	Volumen	A.		Volumen	Valor
		Indice (1929 = 100)	Año		
1910	69.1	43.5	1928	94.4	85.5
1911	65.3	42.7	1929	100.0	100.0
1912	53.0	33.2	1930	105.3	87.5
1913	61.4	39.9	1931	125.2	75.9
1914	45.8	34.0	1932	90.8	66.6
1915	54.9	44.0	1933	84.1	59.2
1916	50.5	42.4	1934	125.4	118.1
1917	46.0	40.7	1935	122.0	108.6
1918	43.7	64.8	1936	140.5	128.9
1919	55.3	66.4	1937	147.2	150.3
1920	53.6	63.4	1938	151.5	165.9
1921	52.7	53.5	1939	160.5	184.9
1922	71.8	57.9	1940	165.3	202.5
1923	81.5	76.7	1941	179.8	232.2
1924	85.6	91.1	1942	200.0	284.5
1925	87.6	89.0	1943	202.0	356.6
1926	99.4	97.4	1944	212.2	400.6
1927	90.1	84.3	1945	222.9	463.6

Año	B.		Valor
	Cambio de porcentaje en el indice Volumen		
1920-1925	63.4		40.4
1925-1930	20.2		-1.7
1930-1935	16.0		24.1
1935-1940	35.5		86.5
1940-1945	34.8		128.9

FUENTE: Sanford A. Mosk, *Industrial Revolution in Mexico* (Berkeley: University of California Press, 1950), 120.

que el sector privado se suponía muerto de miedo ante su "comunismo"), y esto se muestra de manera indisputable en el cuadro X-8, con datos de Sanford Mosk. Según Mosk la revolución industrial en México empezó en los primeros años de la década de 1940, pero las cantidades anuales que usa muestran que la base para una industrialización rápida ya había quedado establecida para 1940, cuando Cárdenas dejó el poder. Y en efecto, el volumen de la producción fabril tuvo un aumento tan rápido en la era de Cárdenas como en la época de Ávila Camacho.

Sin embargo, el volumen de la producción durante los años siguientes quedó eclipsado por la gran alza de precios de los artículos manufacturados durante los primeros años de la década de 1940. No obstante, hemos de reconocer que el enorme aumento del volumen de producción durante la época de Cárdenas ocurrió cuando el capital norteamericano estaba retirándose de México.

Es obvio que los inversionistas norteamericanos no habrían podido aportar todo el capital para el crecimiento económico durante el periodo de Cárdenas. Estos inversionistas sacaron su capital de México con más rapidez que de Europa, y después de 1929 a Europa se le cita comúnmente como ejemplo clásico de zona gravemente afectada por la pérdida de inversiones norteamericanas. El cuadro X-9 muestra que las inversiones norteamericanas en México disminuyeron a cerca de la mitad de lo

CUADRO X-9. *Índice de inversiones directas de Estados Unidos en México y en Europa, 1929-1960*

(1929 = 100)

Año	México		Europa	
	Cantidad ^a	Índice	Cantidad ^a	Índice
1929	683	100	1 353	100
1936	480	70	1 259	93
1940	358	52	1 420	105
1950	415	61	1 733	128
1960	795	116	6 681	494

^a Millones de dólares no deflacionados.

FUENTES: para México: U. S. Office of Business Economics, *U. S. Investments in Foreign Countries* (Washington: Government Printing Office, 1960), 92; *Ibid.*, *U. S. Investments in the Latin American Economy* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1957), 112 y 180; *Statistical Abstract of the United States, 1965*, 858. Para Europa: Igual que arriba y U. S. Bureau of Foreign and Domestic Commerce, *American Direct Investments in Foreign Countries-1940* (Washington: Government Printing Office, 1942), 5.

que habían sido de 1929 a 1940. Los problemas de México durante los primeros años de la década de 1930 sirvieron de estímulo a los mexicanos para desarrollar una sociedad industrial, con la esperanza de quedar libres de las crisis financieras internacionales. El monto de las inversiones norteamericanas en México fue sobrestimado en 1929, pero aun descontando ese factor, el efecto de la depresión sobre México fue muy considerable. Podemos señalar que la economía de México se recuperó rápidamente de la destrucción de la época de violencia, pero después de 1925 el crecimiento de la industria de transformación se detuvo considerablemente. En pocas palabras, si bien es cierto que la revolución económica, ideológicamente, no se puso en marcha sino después de 1940, la iniciación de la revolución industrial tuvo lugar en la época de la revolución social.

Dada esta comparación de la relación entre lo social y lo económico, es evidente que el cambio social no ha ido a la par de la revolución económica. Y en efecto, podría plantearse la pregunta de si ha habido o no ha habido un rápido cambio social en favor de las masas durante la Revolución Mexicana. La mayor disminución del nivel de pobreza en toda una década fue solamente del 16 %, y esto ocurrió durante la década de 1950. Antes de 1940 el cambio social no llegó ni siquiera al promedio del 1 % anual. Después de 50 años de revolución puede señalarse que el Índice de Pobreza ha disminuido en un promedio de 56.9 al 33.1. Si extrapolamos este cambio a razón del cambio social de la década de 1950 —16 % por década— encontramos que dentro de otros 50 años el Índice de Pobreza aún permanecería en un nivel relativamente alto, de cerca de 14. Y aunque la tasa de la disminución llegase al 2 % anual, el Índice aún sería alto marcando un nivel del 11 %.

Desde luego, esto no quiere decir que la Revolución haya fracasado o que fracasará (no conocemos la tasa a la que disminuirá en el futuro el Índice de Pobreza). Aparentemente el cambio social es mucho más lento que el económico. Es más fácil moldear las cosas que al ser humano. Dado el monto del cambio social antes de 1910, la tasa de cambio desde 1910 fue en efecto bastante rápida. Y tal vez convenga recordar a aquellos que abogan por un nuevo levantamiento violento en México las reflexiones de Lenin sobre el significado de "revolución". Hablando en el cuarto aniversario de la Revolución rusa, Lenin se lamentó de que, aun para los comunistas, las revoluciones requieren tiempo:

Llevados de una ola de entusiasmo, después de despertar en el pueblo un entusiasmo al principio político general y luego militar, calculábamos realizar directamente, sirviéndonos de ese entusiasmo, tareas económicas de la misma magnitud que las tareas políticas generales y las militares. Cal-

culábamnos —o quizá sea mejor decir: suponíamos, sin haber calculado suficientemente— que con órdenes directas del estado proletario podríamos organizar al modo comunista, en un país de pequeños campesinos, la producción estatal y la distribución estatal de lo producido. La vida nos ha hecho ver nuestro error. Han sido necesarias diversas etapas transitorias —el capitalismo de Estado y el socialismo— para *preparar* el paso al comunismo con el largo trabajo de una serie de años. Esforzaos por construir al comienzo sólidos puentes que, en un país de pequeños campesinos, lleven al socialismo a través del capitalismo de Estado, no basándoos directamente en el entusiasmo, sino en el interés personal, en la ventaja personal, en la autogestión financiera, valiéndoos del sistema engendrado por la gran revolución. De otro modo no os acercaréis al comunismo, no llevaréis a él a decenas y decenas de millones de hombres. Eso es lo que nos ha enseñado la vida, lo que nos ha enseñado el desarrollo objetivo de la revolución.⁴

Los éxitos de la Revolución mexicana han sido suficientes para que el pensamiento marxista-leninista no haya clamado por un nuevo levantamiento violento, con excepción de un grupo aislado de miembros del Partido Comunista. Vicente Lombardo Toledano, líder laboral de Cárdenas, estuvo siempre a la vanguardia al poner al día e interpretar el marxismo en un lenguaje que permitiera a los marxistas mexicanos adoptar la teoría comunista según sus propios conceptos de cooperación con la familia de la Revolución Mexicana. La opinión de Lombardo se basaba en la etapa necesaria del triunfo del capitalismo en México, y como los capitalistas mexicanos han sido escasos, los capitalistas extranjeros se han convertido en los imperialistas de la política o de la economía. El proletariado es el pueblo explotado de México en general, y la lucha de clases es el equivalente de la Liberación Nacional. Según Lombardo, una vez arrojados los imperialistas, la Liberación Nacional quedará en libertad para industrializar la nación naciente y borrar de una vez por todas el complejo de inferioridad económico y psicológico. Para los tiempos de crisis, como durante las décadas de 1930 y 1940 cuando los marxistas temían la amenaza fascista, Lombardo recomendó una alianza con el capitalismo nacional, en forma de un Frente Popular. Este Frente Popular vencería al enemigo y formaría un mundo de la posguerra en que el imperialismo extranjero quedaría impotente y podría atacarse al capitalismo nacional.⁵ No obstante que Lombardo se había retirado del partido

⁴ Lenin, "Con motivo del cuarto aniversario de la Revolución de Octubre", *Obras Escogidas* (Moscú: Ed. Moscú, 1966), III, 667.

⁵ Vicente Lombardo Toledano, *The C. T. A. L., the War, and the Postwar*, tr. por O. I. Roche (México, n. p., 1945). Véase Lewis S. Feuer, *Marx and Engels; Basic Writings in Politics and Philosophy* (Garden City: Doubleday, 1959), xix-xx para una discusión que capta lo esencial del marxismo en regiones subdesarrolladas.

oficial y era jefe de su propio partido, el Partido Popular Socialista, era un miembro venerable de la Familia Revolucionaria. Lombardo reiteró su cooperación de posguerra con el partido oficial, al cual ayudó a reorganizar en 1938, basándose en la teoría de que México todavía no está maduro para una revolución proletaria, porque el capitalismo es todavía más débil en México que en Rusia en 1917. No obstante, Lombardo no podía explicar satisfactoriamente cómo Cuba ha llegado a tener una revolución marxista cuando estaba en peores condiciones de lo que estaba México antes del triunfo de Castro.⁶ La posición de Lombardo Toledano lo envolvió en una lucha ideológica con el Partido Comunista Mexicano, el cual, según Lombardo, no podía ver hacia dónde se dirige realmente Moscú.

Los temas de la revolución comunista se han vuelto tan complejos desde la muerte del stalinismo en la última parte de la década de 1950 que Pekín ha atacado la política de Moscú, la "coexistencia pacífica", tildándola de abandono a la verdadera lucha y al destino del marxismo-leninismo de derrocar violentamente al capitalismo. Lombardo Toledano optó por seguir la senda de Moscú hacia el comunismo.⁷ Otro grupo de intelectuales marxistas mexicanos guiado por Carlos Fuentes ha roto con los marxistas mexicanos que insisten en que la revolución proletaria no sólo es necesaria, sino inminente. Este grupo afirma que lo complejo de los actuales problemas del desarrollo quita valor a la aplicación dogmática de la terminología marxista del siglo XIX en el siglo XX, pues es obvio que en México ha habido y sigue habiendo un gran cambio social bajo los auspicios de la Revolución.⁸ No hay duda de que ésta es muy compleja en sus programas así como en sus resultados, lo que se puede ilustrar más y ser examinado a la luz de varias deficiencias en la ideología de la política presupuestaria de la Revolución.

ACCIÓN PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO EN PRO DEL CAMBIO SOCIAL

Para 1960 había una verdadera necesidad de mejoramiento social más rápido de lo que había sido aun durante la década de 1950, la de mayor

⁶ Wilkie y Monzón de Wilkie, *México visto en el siglo XX.*, capítulo IV.

⁷ Véase Vicente Lombardo Toledano, *¿Moscú o Pekín? la vía mexicana hacia el socialismo* (México, D. F.: Partido Popular Socialista, 1963).

⁸ Carlos Fuentes, *Entrevistas de Historia Oral con James Wilkie y Edna Monzón de Wilkie*, agosto 15, 1964; véase también Carlos Fuentes *et al.* ["Carta Abierta a Política"], *Política*, agosto 15, 1964, y "El dilema de México: revolución o retroceso; una nueva perspectiva para la izquierda nacional", *El Día*, septiembre 3, 1964.

cambio social en México. Conforme avanzaba la economía, los habitantes tenían que avanzar a la par, de lo contrario no sería posible la integración nacional que ha tratado de lograr la Revolución. No obstante que el mejoramiento social ha llegado en épocas de expansión de la economía, parece que el gobierno no le ha dado a ésta la debida importancia presupuestaria. Los gastos *per capita* para el cambio social han alcanzado el nivel más alto de todos los tiempos, pero han tenido mucho menos importancia que los desembolsos económicos y administrativos desde 1940. La disminución del Índice de Pobreza ha sido más rápida cuando se ha dado preferencia al desarrollo económico, pero no ha sido lo bastante rápida para dar una vida mejor a millones de mexicanos. ¿Cuánto tiempo esperarán? La propaganda no les dará sustento, ni empleos, ni educación.

La integración social de la nación mexicana depende en mucho no solamente de la eliminación del analfabetismo sino también del alza del nivel de la educación. Si López Mateos hubiese gastado en la educación el porcentaje que había prometido, podrían haberse empezado a satisfacer las necesidades educativas de México. En 1963 se habrían gastado realmente cerca de 51 pesos *per capita* en educación, en lugar de los 33.2 pesos *per capita* que se gastaron. Y no es que López Mateos no diera a la Secretaría de Educación los fondos que había prometido; más bien no dio a la educación el porcentaje que tenía en proyecto, y que la educación tanto necesita. En México no hay escuelas suficientes para atender a la población de alumnos de primaria, y la calidad de la educación pública deja mucho que desear. La educación secundaria y universitaria está reservada a una minoría pequeña. La Dirección General de Estadística de México calcula que en 1964 el analfabetismo había bajado al 28.9 % de la población mayor de seis años,⁹ pero la calidad de esa alfabetización con frecuencia se ha puesto en tela de duda.¹⁰ Un escritor ha indicado, por ejemplo, que solamente el 15 % de quienes se inscriben en las escuelas primarias se gradúa.¹¹ Y un periodista observa que sólo el 20 % de quienes se inscriben en la Universidad de México llega a recibirse.¹² No obstante, en el año de 1964 cerca de 5 356 maestros que se graduaron no pudieron encontrar plazas para el año de 1965. Por eso, la Secretaría de Educación recomendó a las escuelas normales en 1964 "restringir la inscripción de acuerdo con las oportunidades que hubiera de

⁹ México, Dirección General de Estadística, *Revista de Estadística* 27 (1964) 843-850.

¹⁰ Véase, por ejemplo, *Política*, sept. 1, 1964.

¹¹ Héctor Hugo del Cueto, "El pavoroso problema escolar en México", *Revista Nacional*, dic. 1, 1964.

¹² Elena Poniatowska ["Entrevista con los doctores Guillermo Haro, Eli de Gortari y José F. Herrán"], *Siempre*, julio 1, 1964, ii-xx.

conseguir empleo". La determinación de la Secretaría de Educación se fundaba en la realidad: no faltaban maestros, pero del presupuesto federal no se había asignado el porcentaje necesario para la construcción de un número suficiente de aulas para dar educación primaria a todos.¹³

El problema de la salud pública en México está íntimamente relacionado con el de la educación. La medicina moderna ha reducido el alto nivel de mortalidad causado por las condiciones inadecuadas de sanidad e higiene, pero el problema básico de vivir en condiciones antihigiénicas persiste debido en gran parte a que a la mayoría nunca se le ha enseñado eficazmente cómo cuidar de los alimentos y cómo deshacerse de los desechos humanos. Si el gobierno asignase un subsidio creciente a la venta de fertilizantes comerciales, o si lo diera a los ejidatarios y a los pequeños agricultores, y a su vez emprendiera una campaña educativa para enseñarle a la gente el valor de la salud, pronto se notaría un alza del nivel de vida. Como están las cosas, el ejidatario no tiene para comprar los fertilizantes comerciales, viéndose obligado a utilizar "aguas negras" para sus siembras. El próximo gran avance del nivel de vida en México tendrá que estar relacionada con la salud y la higiene, pues la medicina curativa sólo puede aliviar las enfermedades graves causadas por la falta de normas elementales de higiene. Y como señaló un escritor refiriéndose a los Estados Unidos, la revolución de la salubridad pública durante el periodo de 1900 a 1917 abrió las puertas a la plena productividad humana.¹⁴

El bajo porcentaje de la población beneficiada por los programas federales de agua potable y de drenaje y alcantarillado de 1946 a 1963 se presenta en el cuadro X-10. Más gente ha recibido los beneficios del agua potable que los beneficios de la construcción de drenajes y alcantarillados modernos. Por ejemplo, la cifra de los beneficiados con agua potable en el sur es el triple que la de los beneficiados por el drenaje y alcantarillado. Esta proporción es normal en todas las regiones, excepto en el norte y el oeste. Debe observarse que en México el término "agua potable" en general no significa lo mismo que en los países altamente desarrollados. En México se dice que goza de agua potable una aldea con varios grifos para el servicio de toda la comunidad. Y como dicha instalación no recibe el mantenimiento adecuado, pronto puede descomponerse, problema que también afecta a muchos de los sistemas de drenaje y alcantarillado. Si toda la gente que pierde tantas horas acarreando agua de los grifos a sus hogares quedara liberada de esta tarea para dedicar

¹³ *El Día*, dic. 11, 1964.

¹⁴ Selma J. Mushkin, "Health as an Investment", en "Investment in Human Beings", ed. por T. W. Schultz, *Journal of Political Economy*, 70 (oct. 1962) Parte 2.

CUADRO X-10. Población que en 1960 quedó afectada por los programas federales de agua potable y construcción de drenaje y alcantarillado 1946-1963 (se excluye el Distrito Federal)

<i>Entidad federal</i>	<i>Porcentaje beneficiado con agua potable</i>	<i>Porcentaje beneficiado con drenaje y alcantarillado</i>
TOTAL MÉXICO	40.4 ^a	20.1 ^a
Norte	56.4 ^b	44.8 ^b
Baja California	71.0	71.0
Chihuahua	56.8	36.5
Coahuila	46.0	22.4
Nuevo León	71.0	63.8
Sonora	41.7	32.5
Tamaulipas	51.9	42.4
Oeste	49.1 ^b	24.0 ^b
Aguascalientes	69.0	56.3
Baja Calif. Terr.	40.8	36.3
Colima	72.5	26.5
Durango	34.0	13.5
Jalisco	53.2	3.0
Nayarit	41.1	15.8
Sinaloa	33.0	16.8
Centro-Oeste	36.1 ^b	10.2 ^b
Guanajuato	40.7	26.0
México	25.8	8.7
Michoacán	31.8	6.1
Morelos	46.3	—
Centro-Este	31.1 ^b	10.4 ^b
Hidalgo	33.3	4.7
Puebla	27.5	2.8
Querétaro	31.8	20.8
San Luis Potosí	29.1	18.0
Tlaxcala	36.6	6.1
Zacatecas	28.0	9.7
Sur	21.8 ^b	7.4 ^b
Chiapas	23.3	14.2
Guerrero	20.7	5.3
Oaxaca	21.4	2.8
Golfo	34.6 ^b	12.4 ^b
Campeche	28.3	—
Quintana Roo	37.8	—

Cuadro X-10 [conclusión]

Tabasco	26.5	16.6
Veracruz	34.1	17.7
Yucatán	46.2	27.8

^a Promedio para 31 entidades, sin tomar en cuenta tamaño.

^b Promedio para el número de entidades en región, sin tomar en cuenta tamaño.

FUENTE: México, Secretaría de Recursos Hidráulicos, *Agua potable y alcantarillados...*, 1946-1963, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1964.

ese tiempo a labores productivas, los bajos niveles de vida podrían subir notablemente. Por desgracia, la población de las regiones más pobres no ha tenido ningún grifo y el problema del trabajo productivo se ha convertido en el problema sanitario del pueblo. En 1963 más de la mitad de la población de la mayor parte de las entidades federales no había sido beneficiada con agua potable, y las cifras de la población no afectada por la construcción de drenajes y alcantarillados modernos fueron mucho mayores. Como los gobiernos estatales y locales han hecho poco por remediar esta situación fuera de las grandes poblaciones, es el gobierno federal el que tiene casi toda la responsabilidad de este descuidado aspecto del desarrollo social. Y aunque el gobierno se enfrenta a muchas decisiones difíciles al asignar fondos para obras de urgencia, este autor se atreve a aconsejar que a estas alturas de la Revolución Mexicana se le dé preferencia a los fondos para la ingeniería sanitaria.

México no necesita ni debe sacrificar el desarrollo económico en aras de los gastos sociales. Sin embargo, a menos que la ideología de la revolución equilibrada pueda demostrar con razones fehacientes que hay necesidad de mantener un alto costo administrativo, parece que el equilibrio que la Revolución mexicana debe buscar no está en los gastos administrativos, económicos y sociales, sino en los gastos sociales y económicos.

El gobierno de México ha tenido a su disposición un presupuesto cada vez mayor con el cual desarrollar el crecimiento social y económico. El cuadro X-11 nos ofrece un aspecto de las operaciones gubernamentales en expansión en épocas de ideologías política, social y económica.

El presupuesto ha aumentado de una manera sorprendente desde los primeros años de la década de 1940, pero lo mismo le ha ocurrido a la población. El promedio de pesos ejercidos *per capita* nos da una buena idea de cómo se han expandido los presupuestos. Durante el periodo de 1910 a 1920 el gobierno federal tenía solamente 27.3 pesos *per capita* para trabajar. Y durante la década de 1920 esta cifra se duplicó, y en la

de 1930 los pesos *per capita* llegaron a 69.1. Para 1940 el promedio anual que el gobierno realmente gastaba era de 112.5 pesos *per capita*. Durante la década de 1950 esta cantidad llegó a 175.6 pesos, hasta alcanzar 321.8 en la década de 1960.

CUADRO X-11. *Promedio de gastos ejercidos del presupuesto federal por décadas en pesos per cápita de 1950*

<i>Década</i>	<i>Promedio</i>
1910's	27.3
1920's	58.2
1930's	69.1
1940's	112.5
1950's	175.6
1960's	321.8

FUENTE: Véase cuadro I-9 y cuadro 1, abajo.

A pesar de los recursos incomparablemente mayores de los presupuestos durante la década de 1950, la ideología de la revolución económica no pudo mantener la tasa del crecimiento económico de la década de 1940. La disminución del índice de Pobreza continuó, aunque tal vez no tan de prisa como era de esperar de una acción gubernamental en proceso de expansión. Podemos suponer que una vez que la economía llega a cierto nivel, es más costoso mantener el aumento del porcentaje, especialmente cuando el desarrollo de un mercado interno no se ha mantenido a la par de la producción económica, como Sanford Mosk lo advirtió en 1950.¹⁵ O podríamos también decir que la segunda Guerra Mundial fue un factor importante que estimuló la economía, y que al terminar la guerra se necesitaron más fondos gubernamentales para impulsar el cambio económico.

Sería de esperar que las dependencias descentralizadas y mixtas, públicas y privadas, hubiesen desempeñado la función económica de ir liberando progresivamente al gobierno federal de grandes gastos directos en pro de la economía. Por ejemplo, la Nacional Financiera ha concertado cierto número de créditos y préstamos en el exterior, con fines económicos, con lo cual debieron quedar libres ciertos fondos del presupuesto federal para aumentar los gastos en pro de lo social. Sin embargo, esto no es más que una especulación, ya que no conocemos la relación que existe históricamente entre los gastos indirectos de dependencias tales

¹⁵ Mosk, *Industrial Revolution in Mexico*, capítulo 11.

como la Nacional Financiera con los gastos directos del presupuesto. Acaso hayamos visto el principio de la planificación de la revolución equilibrada en los presupuestos de López Mateos porque los gastos indirectos liberaron ciertos fondos para propósitos sociales. Por otro lado, es posible que no haya habido tales razones para efectuar un cambio en los gastos.

En sí la formulación del presupuesto presenta grandes dificultades para la programación del desarrollo social y económico en México. Desde la década de 1930 cada presidente ha hablado de racionalizar el desarrollo, pero dada la naturaleza de las proyecciones presupuestarias que son totalmente irrealizables, la programación gubernamental todavía no es muy factible. Los diputados del Congreso en realidad no representan a los distritos y por lo tanto no vigilan permanentemente la formulación del presupuesto, para ver que parte del dinero sea encauzado en beneficio de sus representados. En los Estados Unidos, el procedimiento de encauzar fondos para favorecer al estado de un representante, pese a que en ciertos casos pueda tener efectos indeseables, significa que los congresistas están al tanto de las disposiciones sobre el presupuesto. En contraste, el diputado en México representa en realidad a su partido, contentándose por lo tanto con que el presidente de México sea el que decida cómo debe asignarse el presupuesto. Y así vemos que no existe un estímulo para que el presidente y su secretario de Hacienda hagan proyecciones realistas del ingreso. No hay duda de que el realismo en el presupuesto proyectado no sería recibido con beneplácito porque entonces cada una de las agencias sabría de antemano cuánto podría llegar a gastar. El sistema actual da una gran flexibilidad al Poder Ejecutivo para determinar lo que deba hacer con los fondos excedentes. Si bien es cierto que algunas de las agencias poseen partidas presupuestarias con derecho a una ampliación automática, no obstante, por regla general el secretario de Hacienda tiene autoridad para determinar a cuánto debe ascender esta ampliación. De todas maneras, el presidente tiene poder para autorizar las transferencias de las partidas dentro del presupuesto, o bien puede obtener dicho poder del Congreso conforme lo vaya necesitando. En 1964 el presidente no trató de obtener esta aprobación para asignar las ampliaciones del presupuesto casi hasta el fin del año fiscal. Un representante del Partido Acción Nacional, Guillermo Ruiz Vázquez, resumió la ironía de esta situación, diciendo:

Sería realmente grave aprobar o rechazar una ampliación del presupuesto equivalente al 40 % sobre el originalmente autorizado para este año fiscal... como ya faltan sólo 33 días para que termine 1964, se trata más

bien de una rendición de cuentas que de una autorización para ejercer el gasto público en un 40 %.¹⁶

Las entradas fiscales federales han ido en aumento rápido, y el Apéndice *F* indica las fuentes de donde proceden los fondos federales en años seleccionados. Podemos ver que la procedencia de fondos para la ideología de la revolución política eran impuestos sobre la importación y la industria. Los partidarios de la revolución social subrayaron la tradicional política de impuestos tal vez debido a que la inquietud social imposibilitaba reestructurar la tasación básica. Si Cárdenas en realidad tenía la intención de derrocar el capitalismo, es de suponer que habría intentado hacer un cambio en la procedencia de las entradas fiscales, alejándose de la tasación básica de impuestos de importación y exportación. La revolución económica hizo hincapié, en cambio, en los impuestos sobre la renta, que afectan tanto a la clase media como a la clase acaudalada. Y la revolución equilibrada, que intentó congraciarse con todo el mundo, se interesó en los préstamos internos para aumentar la capacidad de los gastos del Estado. Se puede ver que ninguno de estos impuestos ha recaído en realidad sobre las masas, con excepción del impuesto del timbre que para 1932 había perdido su importancia. Es seguro que los asalariados no pudieron ser afectados antes de 1963; López Mateos declaró que solamente el 2 % de la población pagó impuestos en 1962, aunque las reformas proyectadas harían subir esta proporción al 20 %.¹⁷

Hemos tratado de examinar la política presupuestaria de México en relación con las metas sociales y económicas de la Revolución. Si a veces ha parecido que hemos descuidado la situación histórica particular de alguna acción gubernamental, con objeto de establecer comparaciones, esperamos que la consideración histórica general de cada periodo haya minimizado tales efectos. Muy ardua es la tarea de analizar toda la Revolución, pero el examen de la política presupuestaria y de los cambios en las proporciones de pobreza ofrecen los que, esperamos, sean cabos útiles para la comprensión de un movimiento complejo. Éstos no son los únicos temas de la Revolución Mexicana, pero sí son temas importantes.

¹⁶ *El Día*, nov. 28, 1964.

¹⁷ *El Universal*, dic. 12, 1962.

CONCLUSIÓN

EL PRESIDENTE de México posee grandes facultades para determinar el gasto de los fondos federales de la manera que le parezca más conveniente poner en práctica para sus programas de gobierno. Por regla general estos programas no se publican: no obstante, el análisis de los presupuestos revela su contenido. Por lo tanto, encontramos marcadas diferencias entre los estilos de gobernar de cada presidente durante la Revolución. Cada uno refleja la ideología de su época por la manera como ha asignado esos fondos federales, sea en pro de lo económico, de lo social o de lo administrativo, con el propósito de integrar a la nación mexicana.

Desde la caída del dictador Porfirio Díaz hasta el surgimiento de Lázaro Cárdenas a principios de la década de 1930, en México predominó el concepto político del Estado. El mismo Cárdenas aprovechó la crisis por la que pasaba la revolución política para emprender la reestructuración social de México. No solamente reorientó la economía alejándola del sistema agrícola de haciendas, sino que se propuso cambiar el sistema de educación y a la vez integrar rápidamente la población mexicana para convertirla en una nación, programa que quedó postergado desde la Independencia de México en 1821. Hemos visto que los programas de Cárdenas tuvieron efectos inmediatos poco prácticos para la vida del hombre corriente, quien siguió analfabeto, aislado, desnutrido, descalzo, y sin drenaje y alcantarillado. Y cuando el periodo de Cárdenas llegó a su fin, México aún tenía un número considerable de habitantes que no hablaban el español. Ni aun con el Plan Sexenal de Cárdenas pudo rehacerse México en un periodo presidencial. Todo el ímpetu puesto por efectuar un cambio social pareció desvanecerse cuando Cárdenas entregó la presidencia a su sucesor, Manuel Ávila Camacho, por lo cual muchos llegaron a creer que la Revolución había muerto en 1940. Sin embargo, hemos visto que tanto los beneficios sociales como el desarrollo económico solamente se lograron aceleradamente después de 1940.

Cuando México entró en la época de una ideología dominada por el concepto de revolución económica, se pusieron cortapisas a las huelgas, a la distribución de tierras, y a la educación socialista; y, habiéndose iniciado un periodo de industrialización, de obras de riego y públicas, todo el mundo creyó que los beneficios inmediatos para las masas estaban quedando postergados para cuando México estuviese desarrollado económicamente. El grupo que patrocinó la revolución económica, bajo la dirección de Alemán, también creyó que era menester sacrificar esos beneficios en aras del progreso. Sin embargo, el Índice de Pobreza nos in-

dica que la Revolución permanecía sumamente activa y que México experimentó el cambio social más notable entre los años de 1940 a 1960; las regiones, Centro-Oeste y Centro-Este salieron más beneficiadas que nunca con la disminución del nivel de pobreza debido más al ímpetu puesto en la economía que a los llamados beneficios inmediatos de la revolución social.

Sin embargo, debemos recordar que a causa de la reorientación de la economía por Cárdenas, el sector privado optó por hacer sus inversiones en negocios de urbanización. Y en tanto que Cárdenas había planeado el establecimiento de un México rural con base en granjas comunales, lo que creó fueron minifundios que no han contribuido al crecimiento de la economía de México. También ocurrió que un número apreciable de terratenientes acaudalados, por temor a las expropiaciones, invirtió primeramente en inmuebles urbanos, luego en el comercio y por último en la industria ligera. La base para un nuevo orden surgió espontáneamente de la revolución social.

Aunque es posible que los obreros mexicanos (quienes probablemente ganaron, en términos psicológicos, con la política agraria de Cárdenas) hayan perdido terreno en beneficios indirectos entre 1940 y 1960, pudieron aprovechar las nuevas oportunidades ofrecidas por la ideología de la revolución económica. El índice de Pobreza principió a bajar de nivel con relativa rapidez después de 1940. Aunque la inflación no fue producto de una política deliberada del gobierno, los salarios mínimos se mantuvieron bajos para permitir la formación de capital mexicano, pero, según un investigador, la formación de capital no fue el resultado de esa política.¹ Y como la política de bajo salario mínimo no fue la causa de formación de capitales y del consecuente desarrollo económico rápido, tendremos que buscar en otro lado la causa de la revolución económica.

Una vez pasada la influencia económica de la segunda Guerra Mundial, Alemán y Ruiz Cortines se dedicaron a extender la acción de gobierno para incrementar la vida económica al máximo, estableciendo un *récord* en la historia de la nación. Para esto descartaron el crédito agrícola y la distribución de tierras, debido a que no había garantías de que los préstamos pudieran ser pagados por los *ejidatarios*, y especialmente porque las granjas comunales parecían estar impidiendo la producción agrícola por su organización antieconómica. El dinero en pro de lo social, así como de todo aquello que fuese "improductivo", fue canalizado en inversiones y subsidios de empresas privadas que se desarrollaron de acuerdo con la planificación del gobierno. Como resultado de esa política

¹ Investigación de Seigel, "Inflation and Economic Development", analizada en el capítulo VIII.

se logró el incremento económico, y como derivado de ese resultado se obtuvo una baja en el Índice de Pobreza.

Sin embargo, el descuido abierto de los programas sociales y de los pequeños burócratas de parte del gobierno produjo una desavenencia dentro de la Familia Revolucionaria que culminó con el aparente rechazo de la ideología de Alemán por parte de Ruiz Cortines; pero como Ruiz Cortines no tenía un programa propio, se convirtió en un alemanista más alemanista que Alemán. Sólo cuando López Mateos llegó al poder volvieron a tomar importancia en la política de gobierno el salario mínimo y el gasto social para la educación.

La Revolución ha sido gobernada por corrientes intelectuales que han prevalecido en diferentes periodos. Madero estuvo obsesionado por el ideal de una democracia política como cura de los males sociales. Opinaba que si todo hombre podía votar, el gobierno no podría oprimirlo. Pero éste era un concepto negativo del papel del Estado, que prevaleció hasta 1930. Las metas de redención social por medio de una acción gubernamental, como proponía la Constitución de 1917, quedaron en el olvido con la vuelta a la normalidad durante los años de 1920, después de diez años de guerra civil. No había necesidad de aumentar el presupuesto, ya que el gobierno no era responsable del desarrollo de la nación mexicana. De todas maneras, la política internacional, de la cual era exponente el embajador de los Estados Unidos, Dwight W. Morrow, exigía otro rumbo de acción; el presupuesto debía ser equilibrado, la deuda exterior pagada y los derechos de los extranjeros respetados.

Habiendo llegado a su término el estado pasivo durante la depresión de los treintas, la Revolución Mexicana de 1910 a 1930 salió de la escena política. Sin embargo, la vieja guardia de los revolucionarios representada por Plutarco Elías Calles no abandonó el escenario político sin luchar, puesto que, aparte de un choque de personalidades, había que luchar por un concepto de gobierno y de la manera de organizar el sistema de vida, o perder. Donde mejor representado está el choque por la política es en los presupuestos en favor de lo administrativo, de parte de Calles, y en el uso dinámico de los fondos federales hecho por Cárdenas con el propósito de efectuar un cambio en México. La revolución social avanzó entre 1934 y 1940, pero empezó a quedar opacada con la expropiación de la industria del petróleo, perteneciente a extranjeros, en 1938. El viraje hacia la revolución económica se completó durante el periodo de Ávila Camacho, y duró hasta que el partido oficial reconoció, a fines de 1950, la necesidad de un cambio si es que deseaba seguir gobernando a México.

La ideología de la revolución equilibrada propuesta por López Mateos

prometía reunir lo mejor de los periodos político, económico y social en un programa unificado. López Mateos permitió que hubiese oposición en la Cámara de Diputados debido a que el estandarte de la revolución democrática había perdido mucho prestigio. En efecto, los únicos que han visto una democracia en México en años recientes han sido ingenuos comentaristas extranjeros que han dejado el estudio de la democracia política para dedicarse al análisis de la "democracia social". Sin embargo, a los mexicanos no se les ha podido engañar, y la falta de una democracia política ha sido continuamente criticada, en especial por los intelectuales. Aun así, el pueblo ha aceptado con paciencia a la Familia Revolucionaria, puesto que siempre ha sido gobernado por uno u otro grupo elitista. Y si el partido oficial continúa patrocinando el crecimiento nacional y cede a las demandas o deseos de los grupos de presión, las quejas no serán r' muy airadas ni eficaces.

La posibilidad de emprender una revolución auténtica y equilibrada ha llegado más o menos desde 1960. Ahora México posee los fondos necesarios *per capita* para gastar grandes cantidades en favor de lo social y para completar el desarrollo económico que habrá que mantener. El considerable crecimiento del presupuesto se debe al alza de los impuestos, pero depende en gran parte también de los créditos disponibles. Hasta estos momentos es claro que las deudas del gobierno han sido manejadas hábilmente por los ideólogos de la revolución equilibrada, pero de nuevo nos enfrentamos a los problemas de la década de 1920, es decir: en caso de que los pagos de las deudas llegasen a constituir la mayor parte de los gastos, ¿cuál sería la suerte del desarrollo económico de México? Se podría argumentar que el desembolso de una gran parte del presupuesto al pago de la deuda pública —hasta el 36.2 % en 1961— atraería más créditos para el estímulo de la expansión de las actividades del gobierno. No podemos llegar a una conclusión de estos puntos de vista, pues el futuro es incierto. Sin embargo, sí podemos hacer ver lo que el gobierno está haciendo ahora, para después evaluar los resultados obtenidos por la revolución equilibrada.

Tanto Obregón como Calles encontraron cada vez más limitada la libertad de acción del gobierno, conforme se iban enredando en los pagos de la deuda y las finanzas extranjeras. Obregón pudo haber llevado a cabo el programa de los gastos sociales que tenía en proyecto a principios de la década de 1920 si no hubiese encontrado los problemas de ser reconocido por los EUA y tener que hacerse cargo de las deudas prerrevolucionarias de México. Como Madero, estos presidentes tenían un concepto muy vago de lo que es el Estado activo. Básicamente Calles fue un administrador, y el papel del Estado, según él, era el de coordinador y

de estímulo indirecto. Así Calles fundó el Banco de México, la Comisión Nacional de Irrigación, la Comisión Nacional de Caminos, y otras muchas agencias para el fomento de la reconstrucción y de la expansión del país. Obregón y Calles vivieron en el mundo del Estado pasivo en la década de 1920, que era sumamente distinto del mundo del Estado activo al cual tuvo que enfrentarse López Mateos en la década de 1960, ya que el capital extranjero y los gobiernos extranjeros no eran tan comprensivos respecto al uso de los créditos y de los préstamos internacionales como lo son ahora.

Los presidentes partidarios de la intervención del Estado activo han practicado, en general con cierta limitación, el ejercicio de gastos deficitarios. Cárdenas inauguró el gasto deficitario como política normal de gobierno en las postrimerías de la década de 1930. Y Ávila Camacho lo aumentó durante la segunda Guerra Mundial, y aunque Alemán trató de no darle tanta importancia, los presidentes que siguieron no se han preocupado por equilibrar el presupuesto.

Alemán creía que su programa de acción estatal sería **menos** controvertido y problemático que la acción de Cárdenas, quien decidió rehacer la sociedad tradicional; pero, examinando el proceso revolucionario, se ve claramente que la política de Alemán remodeló las bases de la sociedad mexicana tanto como los programas de Cárdenas. A la larga, el cambio del Nivel de Pobreza para una proporción considerable de habitantes bien podría constituir una revolución que a la postre desafía efectivamente al antiguo orden que se ha opuesto al cambio de estructura del poder social y económico. Aunque Cárdenas distribuyó tantas tierras de México y puso fin al sistema de haciendas, quienes recibieron las tierras con frecuencia han seguido en la pobreza debido a lo pequeño de sus parcelas, a su incapacidad para conseguir créditos, a su lejanía de mercados, provisiones, médicos y escuelas. Se piense lo que se piense acerca de la urbanización en México, ésta atrae a la gente a unidades más grandes, en donde hay mayores posibilidades de alcanzar mejores niveles de vida que los que ofrece el campo. Ya para finalizar su periodo, Cárdenas había llegado a dar menos importancia a las huelgas político-económicas de los trabajadores, y también había abandonado su programa de educación socialista debido a la presión de la Iglesia. Al terminar el periodo de Cárdenas hubo muchas protestas contra su revolución social. Y ante la posibilidad de una guerra civil, Cárdenas escogió a un hombre moderado para que le sucediera en el poder. Es probable que haya abandonado la revolución social al ver que el pueblo no vivía mejor que antes de la depresión. Y no hay duda de que para Cárdenas era más importante la paz que una renovada guerra civil.

Los disturbios laborales así como la presión de la población del campo por adquirir tierras fueron la causa del viraje hacia la revolución equilibrada desde 1960. Los adelantos de la economía y la disminución del nivel de pobreza durante los años de la revolución económica fueron los factores responsables de la crisis política de México, que casi amenazó al partido oficial al terminar el periodo de Cárdenas. Esta crisis no se reflejó directamente en la campaña presidencial de López Mateos, como ocurriera en 1940, sino que brotó durante la masiva revuelta laboral en contra del gobierno y sus sindicatos. Después de años de Revolución y promesas, la Familia Revolucionaria tendrá que atender las peticiones de los obreros y campesinos, aun cuando, como en el caso de la distribución de tierras, el programa acaso ya no sea factible. Si la ideología de la revolución equilibrada ha de tener éxito, deberá tomar experiencia del pasado, que demuestra que los estereotipos de la Revolución ya no son válidos.

Hemos examinado la política presidencial en épocas de revolución política, social, y económica, y los resultados sociales de la Revolución muestran claramente que ciertas ideas sostenidas por ciertas alas de la Familia Revolucionaria eran erróneas. La revolución política acabó con el antiguo orden institucional, pero no llegó a crear el estado democrático. La revolución social atacó las antiguas normas de la sociedad, pero no logró crear una nueva, ni económica ni socialmente. La revolución económica logró llevar la industrialización a un alto nivel, pero no logró un equilibrado crecimiento económico ni un mercado interno amplio. Y conforme la revolución equilibrada trate de remediar los fracasos de las fases anteriores de la Revolución, surgirá la pregunta de si México posee los recursos que le permitan un crecimiento adecuado en todos los sectores de la sociedad y a la vez en los de la economía. O ¿exigirá de nuevo una jerarquía de metas grandes en una dirección y luego en otra?

Madero no fue un verdadero revolucionario. Logró derrocar al anterior presidente, pero tenía proyectado dejar que el gobierno, la sociedad y la economía siguieran su curso acostumbrado, con la única excepción de introducir la democracia. La violencia que se suscitó después de su asesinato contribuyó poco al adelanto social de México, y en cambio destruyó la economía. Los programas de la década de 1920 significaron el rechazo al cambio social, puesto que la política de redención social se convirtió en la política de las grandes finanzas y del lujo para los líderes del partido oficial durante la mayor parte de la década de 1920 y los primeros años de la de 1930. La única excepción a esta norma fue el régimen de Portes Gil.

Cárdenas ni arruinó la economía mexicana, ni ayudó mayormente a

las masas en lo material, como afirman respectivamente, sus enemigos y sus amigos. Y aunque su programa en favor del proletariado rural no dio fruto, su política de ayuda al obrero urbano produjo un cambio social en el Distrito Federal. La industrialización cobró empuje en las postrimerías de la década de 1930, y por lo tanto no hay que acreditar todo el mérito por el adelanto económico al periodo que comienza con 1940. En la práctica, la revolución social no llegó a atemorizar al capital privado tanto como han pretendido los inversionistas particulares. Y el legado de Cárdenas a las masas no consistió tanto en mejoras materiales sino en la importancia de su posición psicológica. Cárdenas reanimó los ideales sociales de la Constitución de 1917 y logró que las masas se organizaran en grupos políticos que no podrían seguir siendo pasados por alto. El proletariado urbano y el rural sirvieron para contrarrestar el poderío de los militares, que perdieron su poder político durante el periodo de Cárdenas. Además, Cárdenas pudo limitar el papel de los generales en la vida nacional al hacerse cargo de la Secretaría de la Defensa de Ávila Camacho durante la segunda Guerra Mundial. Los generales que pudieran haber renovado el prestigio de los militares fueron eclipsados por la fama y la sabiduría de un ex presidente que supo asegurar que los militares prestasen sus servicios al gobierno sin dominarlo. Cárdenas fue el verdadero progenitor de la intervención del Estado activo en todas las fases de la vida nacional. Él fue quien tuvo que librar la batalla suscitada por esta política y fue él también quien estableció desde entonces las normas de la política presupuestaria social y económica. Los programas específicos del gobierno de Cárdenas fueron censurados por el grupo alemanista; no obstante, su política presupuestaria en pro de la integración de la economía nacional fue aceptada por ese grupo.

Alemán inició programas sociales indirectos, los cuales no sacrificaron a las masas, como han afirmado sus enemigos. Y como la disminución de la pobreza aparentemente ocurrió con más rapidez después de 1940 que durante la época de Cárdenas, puede decirse que unos beneficios sociales directos para el pueblo no constituyen toda la solución para una integración nacional. El pueblo no debe quedarse esperando que alguien le indique lo que debe hacer, como lo sugirió Cárdenas, sino que habrá de ver que los adelantos sociales se obtienen de la iniciativa personal en la solución de sus problemas.² La acción gubernamental que otorga pres-

² En el verano de 1962, Cárdenas aún insistía en que si el gobierno le da al pueblo algo que hacer, entonces trabaja. Rechazó la idea de que el pueblo siempre ha esperado a que le den trabajo el gobierno, la Iglesia y el ejército, y también rechaza la idea de que por eso el pueblo no es capaz de resolver activamente sus problemas, y que esto constituye un impedimento al adelanto social. Esta entrevista con Cárde-

taciones sin base para lograr oportunidades y adelantos sociales no podrá resolver los problemas de México. Sin embargo, la política de Alemán sirvió de base para este adelanto social, con muy poca atención directa en el pueblo. Por ejemplo, sin educación ni salubridad, la integración social no podrá mantenerse a la par del desarrollo económico.

En suma, la Revolución Mexicana no se ha terminado. Mucho se ha hecho en beneficio del pueblo, pero queda todavía mucho por hacerse antes de que México llegue a ser una nación socialmente integrada. La política del gobierno es de primera importancia al dirigir esta obra de edificación nacional, ya que ha creado el clima para el desarrollo general. Antes de 1910 hubo muy pocas mejoras sociales, y después de 50 años, algunas regiones del país, especialmente las del Sur, aún viven en una extrema pobreza. Los resultados de la Revolución han sido muy disparejos si se les juzga por regiones. Con la identificación concreta de diferentes periodos de la Revolución Mexicana se pone en claro que el cambio social es un proceso más largo de lo que muchos creen. Las teorías de las revoluciones a menudo se basan en etapas violentas de cambios de gobierno, con la suposición de que si el cambio social ha de efectuarse tendrá que ir acompañado de un levantamiento político. Hemos señalado que la verdadera revolución en la sociedad mexicana ha llegado principalmente en épocas de estabilidad política, desde 1940. Es decir, pasaron 30 años antes de que el partido oficial de la Revolución pudiera introducir las condiciones adecuadas para el desarrollo rápido social. Y esto no ha de sorprendernos porque, aun cuando pasaron siete años de violencia antes de que se pudiera redactar, en 1917, una constitución que establecía las metas del movimiento, todavía quedaba por delante mucha actividad gubernamental constructiva antes de que las acumulativas condiciones favorables permitiesen el cambio social.

De esta obra pueden deducirse varias recomendaciones para los futuros estudios académicos. Como hemos indicado que el poder presidencial en México está íntimamente relacionado con el sistema presupuestario que da al jefe del Poder Ejecutivo gran flexibilidad de operación, surge la pregunta de si el núcleo del poder en otros sistemas presidenciales no tiene, en gran parte, el mismo origen. No hay duda de que esto podría ser un tema fructífero de investigación al examinar el proceso de las naciones en desarrollo que poseen un sistema político que teóricamente opera con el sistema de frenos y equilibrios. La mayor parte de los investigadores extranjeros han supuesto que el gobierno mexicano funciona con el módico número de frenos y equilibrios establecido por la Consti-

nas tuvo lugar el 25 de agosto de 1962, mientras viajaba de Uruapan a Apatzingán, Michoacán.

tución. Y los analistas mexicanos han tomado su sistema como algo hecho, y ello nos da mucha verba sobre la teoría y la práctica del gobierno en México, pero pocas explicaciones de cómo opera tal sistema en la práctica. Para llegar a un análisis de la cuantificación de la ideología más sutil que el que presentamos aquí habrá necesidad de algunos estudios de la política presupuestaria de otras naciones en desarrollo. Esperamos que el método aquí desarrollado para este análisis sea de alguna utilidad a los investigadores al llevar a cabo y refinar sus estudios al respecto.

Los investigadores de la historia de México han tendido a juzgar la permanente revolución mexicana sin tomar en cuenta al pueblo, en cuyo nombre, teóricamente, se emprendió la Revolución. Sin duda, el análisis del cambio social para las masas que aquí presentamos será controvertido. No obstante, en esta obra ofrecemos un intento de medir la disminución de las características de la pobreza para comprender un aspecto antes ignorado del proceso revolucionario. Y debido a los problemas discutidos extensamente en los dos capítulos últimos, por su naturaleza misma el Índice de Pobreza es tentativo y limitado, para que abarque niveles de pobreza que probablemente afectan al mexicano en lo colectivo, más que en lo individual. Difícil, si no imposible, es comprimir una serie de datos en un Índice de Pobreza que tenga significado; seguramente es abstracto el resultado que no toma en cuenta las inconsecuencias o variaciones, pero éste es un problema al cual tiene que enfrentarse todo método que se adopte para el análisis social. No obstante, esperamos que a pesar de sus problemas, el Índice de Pobreza sirva de estímulo para el análisis de los diferentes niveles del cambio social.

Y para terminar, sugeriremos que el verdadero significado de la palabra "revolución" y la esencia misma del "procedimiento revolucionario" necesitan una nueva evaluación. Si, como hemos intentado señalar, el proceso revolucionario puede tener una serie de etapas que sólo comienzan cuando se ha completado la etapa del levantamiento violento, entonces, lo que hemos averiguado sobre la revolución de México tendrá que ser sometido a prueba con el estudio de otras sociedades.

EPILOGOS

El análisis que se hace en los dos siguientes Epilogos enfoca distintos aspectos de la historia mexicana. En el Epilogo I se hace un estudio sobre la "revolución integral" del país desde 1963, con referencia especial a la economía política de los primeros años de la década de 1970, la cual trataba de efectuar un equilibrio efectivo entre el desarrollo económico y el social. Aquí se han puesto al día mi análisis presupuestario y el Índice de Pobreza.

El Epilogo II trata del marco internacional de la política presupuestaria, en donde el modelo de "recentralización" de México ha llegado a remplazar al modelo descentralizado del gobierno del Uruguay que dominara el pensamiento político de la América Latina durante la primera mitad de este siglo. La recentralización se define como el procedimiento por medio del cual las agencias autónomas del gobierno se ponen bajo el control presupuestario del gobierno central, con el propósito de evitar el surgimiento (no geográfico) de estados dentro de la Nación.

EPÍLOGO I: MÉXICO DESDE 1963

INTRODUCCIÓN

PARA cuando terminamos nuestro análisis en 1966, el antiguo lema político mexicano de revolución integral, o revolución equilibrada, por primera vez había sido introducido en serio en la política presupuestaria del gobierno del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964). No cabe duda de que Howard F. Cline pudo haber observado el cambio hacia una "bonanza equilibrada en México entre 1940-1960", pero Cline la definió en términos económicos de diversificación del producto, y no en términos de equilibrar las prioridades sociales en contra del hincapié puesto en el crecimiento económico.¹ Y sin embargo, como hemos podido observarlo, aunque los gastos en proyecto en efecto fueron llevados a un mejor equilibrio de las funciones económicas, sociales y administrativas del gobierno, en la práctica el cesar del hincapié en el gasto en pro de la economía se manifestó en un cambio del porcentaje en favor de lo administrativo, a razón del doble de lo que recibieron las necesidades sociales.

Si se ve la misma distribución de gastos entre 1964 y 1970 durante la administración del presidente Díaz Ordaz (véase el cuadro 1), y aun si ésta hubiere continuado durante el régimen del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), el análisis quedaría incompleto con sólo caracterizar la década de 1960 dentro del marco presupuestario. Sí, es cierto que la periodización de la Revolución en épocas de revolución política, social, económica, y equilibrada, nos permitirá hacer uso de las cantidades de gastos federales y del cambio social para poner a prueba las ejecutorias presidenciales, pero la periodización intelectual con frecuencia queda en contradicción con los datos estadísticos. Y como lo hemos visto, las normas cardenistas de asignación de gastos fueron las que echaron la base de la transición hacia los gastos en pro de la economía, y así tenemos que escudriñar su política laboral y agraria fuera de las normas de gastos si deseamos caracterizar su periodo como uno de "revolución social". Y de manera parecida, la era de la revolución equilibrada en los sesentas tendrá que ser considerada "equilibrada", no en gastos ejercidos sino, de nuevo, por la política agraria y del trabajo.

En cuanto a la distribución de las tierras (mostrada en el cuadro 2), aunque el presidente Díaz Ordaz en efecto distribuyera más tierras que

¹ Howard F. Cline: *Mexico: Revolution to Evolution, 1940-1960* (Londres: Oxford University Press, 1962), capítulo 27.

CUADRO 1. *Porcentaje y cantidad de gastos presupuestarios federales por tipo de hincapié, 1959-1970*

A. Proyectado

Año	Económico		Social		Administrativo		Total	
	Porcentaje	Pesos ^a	Porcentaje	Pesos ^a	Porcentaje	Pesos ^a	Porcentaje	Pesos ^a
1959	40.9	56.5	26.1	36.0	33.0	45.5	100.0	138.0
1960	40.1	55.5	29.9	41.3	30.0	41.5	100.0	138.3
1961	39.2	56.0	30.7	43.9	30.1	43.0	100.0	142.9
1962	36.8	56.0	33.6	51.1	29.6	45.1	100.0	152.2
1963	37.2	59.1	33.7	53.6	29.1	46.3	100.0	159.0
1964	38.8	68.1	35.8	62.9	25.4	44.6	100.0	175.6
1965	36.5	66.8	37.8	69.2	25.7	47.0	100.0	183.0
1966	36.7	72.6	38.3	75.8	25.0	49.5	100.0	197.9
1967	38.7	81.4	37.6	79.1	23.7	49.8	100.0	210.3
1968	39.5	86.5	36.4	79.8	24.1	52.8	100.0	219.1
1969	39.2	90.0	37.0	84.9	23.8	54.6	100.0	229.5
1970	37.9	85.6	37.5	84.7	24.6	55.6	100.0	225.9

B. Ejercido

Año	Económico		Social		Administrativo		Total	
	Porcentaje	Pesos ^a	Porcentaje	Pesos ^a	Porcentaje	Pesos ^a	Porcentaje	Pesos ^a
1959	44.8	93.2	17.4	36.2	37.8	78.7	100.0	208.1
1960	42.1	114.4	16.4	44.6	41.5	112.8	100.0	271.8
1961	31.8	83.8	18.7	49.3	49.5	130.4	100.0	263.5
1962	35.1	87.8	20.9	52.2	44.0	109.9	100.0	249.8
1963	41.3	96.6	22.6	52.8	36.1	84.4	100.0	233.8
1964	39.4	122.6	21.1	65.7	39.5	123.0	100.0	311.3
1965	42.5	160.0	18.2	68.5	39.3	148.0	100.0	376.5
1966	40.7	130.0	22.4	71.5	36.9	117.9	100.0	319.4
1967	37.6	146.1	20.3	78.9	42.1	163.6	100.0	388.6
1968	40.4	150.3	21.6	80.4	38.0	141.4	100.0	372.1
1969	42.3	182.4	21.3	91.8	36.4	156.9	100.0	431.1
1970	40.1	169.7	22.0	93.1	37.9	160.3	100.0	423.1

^a Pesos *per capita* de 1950.

FUENTE: Calculada de los cuadros 6 y 7, abajo.

López Mateos, sus beneficios alcanzaron a un número de campesinos más o menos igual a la distribución de López Mateos. Y aun así, queda el

CUADRO 2. Distribución de tierras definitivamente repartidas desde 1959 en comparación con el periodo de Cárdenas

A. Hectáreas

Presidente	Fecha final para datos	Meses aprox.	Total hectáreas entregadas	Total como porcentaje área de Mex.	Promedio por mes	Porcentaje acumulado de hectáreas entregadas desde 1915
Cárdenas	Nov. 29, 1940	72.0	17 906 429	9.1	248 700	13.0
López Mateos	Ago. 31, 1964	72.0	11 361 370	5.8	157 797	26.8
Díaz Ordaz ^a	Ago. 31, 1970	72.0	17 748 563	9.0	246 508	35.8
Echeverría ^a	Ago. 31, 1976	72.0	8 898 587	4.5	123 591	40.3

B. Beneficiarios

Presidente	Fecha final para datos	Total de beneficiarios	Promedio mensual	(1) Número acumulado de recipientes	(2) Población dedicada a la agricultura	(1) como porcentaje de (2)
Cárdenas	Nov. 29, 1940	811 157	11 266	1 594 487	3 830 871	41.6
López Mateos	Ago. 31, 1964	304 498	4 229	2 385 800	5 692 000	41.9
Díaz Ordaz	Ago. 31, 1970	311 713	4 329	2 697 513	5 103 519	52.9
Echeverría	Ago. 31, 1976	134 564	1 869	2 832 077	*5 815 000	48.5

^a Datos ajustados para tomar en cuenta cifras extraordinariamente altas de dotaciones firmadas por Díaz Ordaz pero incluidas en la estadística oficial de Echeverría.

FUENTES: 1934-1964, cuadros VIII-4 y VIII-7.

1964-1976, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC), Estadística y Catastro; y *Resumen del Censo, 1970*, 597.

hecho de que para el año de 1970 más de la mitad de la población que se dedica a la agricultura había sido beneficiada. (No obstante, durante los seis años del periodo del presidente Díaz Ordaz, la reforma agraria aumentó de nuevo, alcanzando una razón de distribución de 246 508 hectáreas por mes, o sea sólo 2 mil menos que el *récord* de distribución establecido durante el periodo de Cárdenas.) Y así, para el año de 1976 casi el 59 % de la población campesina había recibido tierras según la reforma agraria, lo que constituye una gran alza sobre la baja anterior, y que llegó hasta el 36 % durante el periodo de la revolución económica. Las quejas sobre los latifundios mexicanos abundaban, juntamente con los cargos de que gran parte de la tierra había sido abandonada, vendida o alquilada; sin embargo, de acuerdo con sus metas originales, debe considerarse que el programa de reforma agraria de México ha tenido un éxito enorme. La ironía de esto estriba, como lo he hecho ver en otra parte, en que las metas originales probablemente se han vuelto desde hace tiempo inoperantes para las necesidades del desarrollo del país, ya que la continua división de las tierras está en pugna con las necesidades de la producción de alimentos de una población en rápido aumento.² Como parte de una vieja tradición, a fines del periodo de Díaz Ordaz el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios, Norberto Aguirre Palancares, anunció que la reforma agraria había quedado completada por haber sido ya distribuidas todas las tierras.³ Este anuncio de Aguirre Palancares quedó desmentido cuando el presidente Echeverría “descubrió” 8.9 millones de hectáreas para más de 134 mil campesinos hacia 1976,⁴ demostrando con eso que el gobierno siempre puede encontrar tierras, que muchos del mismo gobierno preferirían no ver distribuidas.

Esta actividad en la reforma agraria quedó suplementada por varias otras acciones de mayor importancia. En primer lugar, en 1971 el gobierno de México promulgó una nueva ley de reforma agraria, reemplazando el Código de 1942 y sus enmiendas. Esta nueva ley faculta el mejoramiento en la organización de los ejidos o propiedades comunales (por ejemplo, el Art. 48), y alienta a los propietarios de los pequeños ejidos a cooperar unos con otros para lograr mayor eficiencia y mayor volumen en la producción (por ejemplo, Arts. 135 y 146). Al reconocer la transferencia del control de los ejidos, de la Secretaría de Agricultura al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Art. 10), la ley fija un

² Véase James W. Wilkie, *Measuring Land Reform* (Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1974), especialmente capítulo 4 y Conclusión.

³ Véase, *Mexico City News*, 18 de octubre de 1970.

⁴ Las resoluciones de distribuir la tierra ponen en movimiento el proceso de reforma, el cual se completa, a menudo después de muchos años o después de varias décadas, por medio de decretos presidenciales (véase el cuadro 2).

tiempo límite dentro del cual tendrá que ejecutarse la acción burocrática y descentralizar la administración (por ejemplo, Arts. 8-16). Si la ley llega a tener los efectos deseados, ya no habrá necesidad de que los campesinos abandonen sus respectivas regiones por semanas a la vez con el objeto de esperar turno para audiencia con funcionarios de la reforma agraria en la ciudad de México. Y para resolver el problema de la escasez de tierras, la ley faculta la creación de nuevos centros de población de beneficiarios de la reforma agraria (Art. 326), autorizando el establecimiento de industrias rurales en los ejidos (Arts. 178 y 179).⁵

En segundo lugar, alarmado por las crecientes deudas incobrables del Banco Ejidal y del Banco Nacional de Crédito Agrícola, Echeverría canceló de un plumazo 5 800 millones de pesos que constituían las deudas pendientes de 6 millones de campesinos.⁶ Al admitir que estas deudas, que venían acumulándose desde 1947, eran incobrables, el gobierno convirtió estos préstamos en subsidios con objeto de que los campesinos tuvieran una vez más el derecho de obtener nuevos préstamos, y así estimular la producción.

En cuanto a la política laboral, durante la década de 1960 el gobierno puso en debate unas reformas a la Ley Laboral de 1931 y sus enmiendas. De lo que se trataba era de hacer efectiva la ley de distribución de ganancias de 1961,⁷ y finalmente la nueva ley laboral de 1970 exigía que las firmas patronales pusieran a disposición de los trabajadores sus libros de contabilidad.⁸ Esta nueva ley (con algunas reformas del año de 1972) también disponía gravar con un impuesto del 5 % las nóminas de pago para los patronos que tuvieran 100 o más trabajadores, sirviendo este impuesto para los fondos del nuevo Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).⁹ Y esta nueva política laboral lograba, entre otras cosas, la semana de cinco días de trabajo, por lo menos para los empleados de la banca y del gobierno (siendo lo último resultado del decreto presidencial de enero de 1973). Aunque la Constitución de 1917 establecía el día de ocho horas de trabajo, con una limitación de nueve horas por semana al sobretiempo estipulado en la ley laboral de 1931, durante los 55 años que le siguieron se comprobó que

⁵ *Nueva Ley Federal de Reforma Agraria* (México, Divulgación, 1971). Obsérvese que según el Artículo 52, el patrimonio ejidal queda limitado; explícitamente revocado el derecho a heredar parcelas individuales.

⁶ Véase *Excelsior*, 27 de enero de 1973.

⁷ Consúltese a Susan K. Purcell, *The Mexican Profit-Sharing Decision, Politics in an Authoritarian Regime* (Berkeley: University of California Press, 1975).

⁸ Véase la *Nueva Ley Federal del Trabajo de Reforma* (México, Editorial Porrúa, 1972).

⁹ *Idem.*, 645-685.

esta limitación no podía ponerse en vigor. Por lo tanto, con el objeto de hacer antieconómico el pago de sobretiempo, la ley laboral de 1970 fue más allá de las provisiones constitucionales del pago doble por sobretiempo, estableciendo el pago triple por hora para las horas que excedan la limitación de 9 horas de sobretiempo de trabajo por semana.¹⁰

¿LA REVOLUCIÓN DE NUEVO EN CRISIS?

Sin embargo, para algunos críticos, las reformas sociales de la revolución equilibrada fueron pasadas por alto y el Partido Revolucionario Institucional fue considerado incapaz de hacer una revolución integral cuando sus líderes acallaron a los estudiantes disidentes, especialmente después de 1968. Si bien las protestas de los estudiantes mexicanos pueden explicarse en parte por las protestas estudiantiles mundiales, que abarcan desde Berkeley a París y a Tokio,¹¹ sus raíces también pueden considerarse como fuertemente nacionales.

Para la década de 1960, la generación mexicana posterior a 1940 había llegado a su madurez; fue la primera en no haber experimentado ni lo excitante de la redención social de la era de Cárdenas, ni la causa de la ya lejana "revolución política". Para esta nueva y relativamente rica generación, la historia debía ser rechazada porque sus enseñanzas implicaban que el presente y el futuro de México podrían ser juzgados solamente en relación con el pasado del país. Para estos estudiantes, en un país sin historia podría surgir una nueva sociedad en la cual quedarían eliminadas la burocracia y la corrupción política, llegando finalmente a la distribución de las tierras juntamente con los respectivos créditos, colocando al trabajador en un nuevo nivel, y ejerciendo un control sobre las inversiones extranjeras, ¿qué importa el problema de que México propiamente no posea fuentes financieras para emprender el desarrollo equilibrado!

Dada la evidente escasez de las asignaciones financieras para la clase rural pobre de México, muchos intelectuales de la ciudad de México se pusieron de parte de los estudiantes al protestar por la construcción del tren subterráneo de la ciudad de México, en especial porque, en apariencia, los únicos que recibirían beneficios inmediatos de dicha construcción serían los turistas que llegarían a la capital para los juegos olímpicos de 1968. En este ambiente, diez días antes que principiaran los

¹⁰ *Idem.*, 51 y 110.

¹¹ Para un enfoque de estos fenómenos, véase Luis Encinas, *La Alternativa de México: Conflictos, Causas, Caminos* (México, Sonot, 1969), 75-83; y Robert E. Quirk, *México* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1971), 122-123.

juegos olímpicos, miles de estudiantes se reunieron en la Plaza de las Tres Culturas. Y no es poca la ironía que aquellos estudiantes que patrocinaban la supresión de la historia escogieron como punto de reunión la plaza que había sido inaugurada en la década de 1960 como tributo a la herencia mestiza indohispana: la imagen histórica de la plaza, colocada en un sitio rodeado por edificios ultramodernos cubiertos de vidrio que reflejaban su imagen, quedó manchada para siempre por los acontecimientos del 2 de octubre de 1968, cuando los estudiantes (algunos de ellos armados con armas automáticas) sufrieron una derrota a manos de soldados nerviosos, que dispararon sin discriminación sobre la plaza y sobre los edificios de apartamentos que la rodean.

Aunque aparentemente el encuentro no fue resultado de un esfuerzo en pro de la reforma social, y menos por el mejoramiento de una mediocre educación universitaria, el verdadero motivo fue el primero, encubierto por las demandas de que se otorgara a los estudiantes el derecho de hacer manifestaciones de masas contra la brutalidad policiaca. Esto se manifestó después de un ataque efectuado en julio, cuando destacamentos de policía antimotines atacaron la Escuela Nacional Preparatoria para acabar con una riña entre dos grupos antagónicos de estudiantes. Y así, ante una bandera aceptable para una mayoría de estudiantes que no habrían estado dispuestos a exigir la revolución social, pero sí a protestar contra la policía, el gobierno mexicano disparó para proteger su poder y para poder inaugurar las Olimpiadas, en las que México tenía en juego su prestigio internacional. Al aplastar a los radicales que habían jurado demostrarle a México y al mundo que las Olimpiadas y el tren subterráneo eran un despilfarro y un mal uso de escasos recursos financieros, el gobierno de México demostró que, si fuera necesario sacrificar entre 50 y 600 personas (los cálculos varían, y algunos llegan a más de 600), estaba dispuesto a pagar el precio.¹²

Si el gobierno ganó la batalla de Tlatelolco (La Plaza de las Tres Culturas), algunos observadores opinan que acaso haya perdido la guerra. La autocrítica mexicana, de magnitud sin precedente en la historia reciente, significaba que el año de 1968 bien puede haber marcado el fin del periodo histórico que comenzó en 1940. Eugenia Meyer, en un estudio de 1973, dice:

La [tercera etapa de la Revolución institucionalizada], inaugurada con el

¹² Para una crítica sobre el encuentro de Tlatelolco, véase Elena Poniatowska: *La noche de Tlatelolco* (México, Era, 1971); Ramón Ramírez: *El movimiento estudiantil de México, julio-diciembre de 1968* (2 vols.), (México, Era, 1969); y Luis González de Alba: *Los días y los años* (México, Era, 1971). Para una reacción gubernamental, véase Gustavo Díaz Ordaz: *Quinto Informe de Gobierno, 1969*.

gobierno de Manuel Avila Camacho, puede extenderse de 1940 a 1968. Sin duda la segunda conflagración mundial vino a cambiar también, entre muchas otras cosas, nuestros conceptos históricos nacionales. Empezó una época de estabilidad. La lucha de caudillos y de caciques había quedado atrás, dando paso a lo que con todo acierto Moisés González Navarro ha definido como "El orto de la sociedad industrial". Puede decirse que el proceso evolutivo nacional, a partir de esta época, tiene distintos matices dentro de una misma armonía. Pertenece a este periodo el viraje hacia el civilismo y el cambio que en sí significó el paso del poder a manos de hombres que no habían participado en la lucha armada. Fue entonces también cuando se incubó y desarrolló lo que nuestros economistas han definido como "el milagro mexicano". Los viejos revolucionarios y los nuevos gobernantes, reunidos todos en el PRI, propician con el impartidismo la estabilidad nacional. Se acepta oficialmente que la Revolución se ha institucionalizado. Ni la falta de apoyo cardenista a la selección de Alemán, para llevar a Casas Alemán a la primera magistratura, ni el triunfo de Ruiz Cortines, ni la propia e inusitada lucha electoral del general Henríquez Guzmán, harán variar esta situación. Ni la sutil pugna política generada entre alemanistas y cardenistas puso en peligro el sólido edificio político construido por el ahora ya viejo orden de los revolucionarios. Quizá fue en el conflicto ferrocarrilero de 1959 cuando esta solidez presentó las primeras pruebas de resquebrajamiento.

El año de 1968 marca, a nuestro juicio, el verdadero cambio en el proceso evolutivo nacional. Al fin esas instituciones que parecían ya agotadas se sacudieron con el movimiento estudiantil, que culminó con la matanza de Tlatelolco. Surgieron muchas hipótesis explicativas al respecto, conceptos antagónicos a veces; pero, sin lugar a dudas, tanto los representantes del gobierno como sus más enconados críticos concuerdan en señalar que esta fecha establece un nuevo periodo dentro de la historia contemporánea de México.

Uno de los termómetros más útiles para medir el impacto que tuvo dicho movimiento lo tenemos en el propio Partido Revolucionario Institucional, que luego de 1968 ha buscado un reajuste, un reacomodo e incluso quizás una reforma interna en su propósito por revalorar sus fundamentos, sus metas, sus realidades.

Es difícil pronosticar hasta cuándo se extenderá esta nueva etapa de la historia moderna de México. Habrá que aceptar, sin embargo, que la historia mexicana del presente siglo tiene un hecho que, lo mismo en su acontecer histórico como en su narración y evaluación historiadas, representa una encrucijada clave para conocer y analizar nuestra realidad mexicana.

Un hecho importantísimo pero no único, ni inmóvil, ni sagrado. En suma, un hecho temporal: histórico e historiable.¹³

¹³ Eugenia Meyer, "La periodización de la historia contemporánea de México", en James W. Wilkie, Michael C. Meyer, Edna Monzón de Wilkie (eds.), *Contem-*

Que el debate sobre la factibilidad y vida de la Revolución Institucionalizada continuaría en los años de la década de 1970, fue también ratificado al salir a luz la segunda edición del libro de Stanley R. Ross intitulado, *¿Ha muerto la Revolución Mexicana?* Cuando este libro fue publicado originalmente en 1966, la Revolución fue declarada muerta por Ross, pero resucitada por él mismo en el año de 1972.¹⁴ Dejando aparte la salud de la Revolución, el impacto continuo y cada vez mayor de los debates intelectuales sobre el curso de los acontecimientos mexicanos nos marca un hecho histórico de importancia: desde 1940 la mayoría de los intelectuales mexicanos cada vez más han estado en desacuerdo en seguir o justificar la política de gobierno; y cada vez más, han tratado de influir sobre ella. Característicamente los intelectuales tienen la obligación de identificar nuevas crisis, y el verdadero intelectual justifica su papel sirviendo de conciencia y crítica de la sociedad. Con su papel exaltado por los meros números de personas universitarias educadas (que en sí constituyen el éxito de la política educativa de la Revolución), el gobierno deberá ahora reconocer que se ha creado una nueva fuerza intelectual en México. Sin embargo, el crecimiento explosivo de una clase intelectual, como quiera que se defina al "intelectual",¹⁵ quiere decir que el gobierno deberá ahora ayudarle a encontrar o inventar empleos para el grupo que ha creado, grupo que incluye a escritores, artistas, maestros y técnicos.¹⁶ El papel del técnico ha tendido a cambiar, de una persona que en los años 1940 y 1950 era altamente especializada, al de "constructor de modelos" durante la década de los sesentas. Y del papel que desempeñaba construyendo "sistemas modelos" para el gobierno, en la década de 1970 le ha sido fácil pasar a tratar de reestructurar todo el sistema socioeconómico.

porary Mexico, Papers of the IV International Congress of Mexican History (Berkeley: University of California Press, 1975), pp. 745-746.

¹⁴ Primera edición en español (2 vols., México, Sep-Setentas), I, 57 y 10-11.

¹⁵ Para una definición y discusión del papel que desempeña el intelectual mexicano en la sociedad, véase Octavio Paz, por ejemplo, *El laberinto de la soledad* (México, Fondo de Cultura Económica, 1959); y su *Posdata* (México, Siglo XXI, 1970); Gabriel Careaga: *Los intelectuales y la política en México* (México, Extemporáneos, 1971); Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano* (México, Mortiz, 1973).

¹⁶ Para una definición y discusión del papel que desempeña el técnico, véase Epílogo 2, Anotación 2. Cfr. Roderic A. Camp, "The Middle-Level Technocrat in Mexico", *Journal of Developing Areas* 6:4 (1972) 571-582; y "The Cabinet and the Técnico in Mexico and the United States", *Journal of Comparative Administration* 3 (1971) 188-214. Véase también, James C. Cochran, "Mexico's New Científicos: The Díaz Ordaz Cabinet", *Inter-American Economic Affairs* 21 (Summer 1967) 61-72 y Gerardo Dávila y Manlio Tirado (eds.), *Como México no hay dos: Porfirismo-Revolución-Neoporfirismo; reportajes documentales* (México, Editorial Nuestro Tiempo, 1971).

Es una ironía de la historia de México el que, ignorados hasta hace poco como grupo por el gobierno, individuos intelectuales han influido con efectividad en la política del gobierno, habiendo ganado aceptación bajo el régimen de Echeverría la idea de un llamamiento a un cambio de la política desarrollista del gobierno (especialmente por medio de empréstitos para sustituir las importaciones) a una política que ponga énfasis en la redistribución de los ingresos y el potencial adquisitivo de compra (especialmente por medio de excesos en la emisión de billetes y créditos), aun a riesgo de retardar el crecimiento económico, si fuere necesario, con objeto de darle mayor apoyo al desarrollo social equilibrado.¹⁷ Si, en teoría, un cambio como éste no hay duda que es deseable, a menos que se ponga en práctica con sumo cuidado el cambio podría contribuir a una dislocación económica como pasó en los primeros años de la década de 1970. Hay pocas dudas de que el periodo de recesión económica con inflación durante los años de Echeverría perjudicó a las masas (a quienes esa política tenía la intención de proteger) así como a los intelectuales (para quienes los empleos se volvieron todavía más escasos). Entonces, una pregunta de importancia para el futuro es la siguiente: ¿Llegarán a crear los intelectuales, cuya importancia se acentúa cada vez más, "crisis falsas" en lugar de solamente identificar y prestar su ayuda para solucionar las crisis verdaderas?

Como ejemplo de la distribución de los ingresos tenemos que, si los datos de México que se presentan en el Apéndice X pueden interpretarse de diferentes maneras, entonces su naturaleza inconclusa apenas justifica la política intelectual que crearía problemas económicos, problemas cuyo reflejo podrá verse en el cuadro 4. A pesar de que Manuel Gollás y Adalberto García Rocha han visto en los datos del Apéndice X un empeoramiento en la distribución *relativa* de las entradas,¹⁸ en mi opinión han pasado por alto un factor importante: personas de pocas entradas sienten que han obtenido ganancias *absolutas* entre 1950 y 1970.¹⁹ Y también en términos relativos aquellos que están en niveles de ingresos medianos han tendido a lograr ganancias a costas de los muy pobres y los muy ricos. En pocas palabras, dado que México se encuentra en las primeras etapas del desarrollo, una distribución desequilibrada de los ingresos bien puede no ser grave *si* el capital acumulado por el sector pri-

¹⁷ Para una explicación del gobierno de su propia política, véase, *México: La Política, 1971* y *México: La política económica para 1972* (1972), publicadas por el Banco Nacional de Comercio Exterior (México).

¹⁸ Véanse datos y reseña bibliográfica del tema en Wilkie, Meyer, Wilkie (eds.), *Contemporary Mexico*, capítulo 22.

¹⁹ Este tema es tratado más adelante en las pp. 373 y 388.

vado se invierte con cordura; las investigaciones sobre esa materia al presente casi no existen.

Acostumbrados a creer que el sector privado hace sus inversiones de capital con derroche o injustamente en el desarrollo de México, algunos técnicos han ejercido influencia para implantar la idea de que se les autorice a ellos (mediante las agencias gubernamentales en que sirven) a controlar un creciente número de actividades. Alegando que la política del Estado no ha alcanzado todas sus metas debido a que nunca ha tenido el poder suficiente, muchos técnicos no han reconocido que en pocos casos ellos han logrado dominar las sutilezas del poder que ya tienen a mano. De esta manera, el México de los setentas ha presenciado una gran prisa por promulgar nuevas leyes: La Ley de Transferencia de Tecnología (1972),²⁰ la Ley de Inversión Extranjera (1973),²¹ y la Ley General de Población (1974)²² son ejemplos de la actividad masiva del Estado, emprendida para la reglamentación de ideas, fondos, y el traslado de personas. Aunque bien intencionadas, lo complejo de estas leyes ha hecho ya sea que no puedan ponerse en vigor muchas de sus estipulaciones, o que se ahuyenten de México capitales muy necesarios.

Después de algunos intentos por reglamentar las inversiones extranjeras de una manera estricta según la nueva ley de 1972, por ejemplo, Echeverría trató de contrarrestar el efecto negativo que las acciones de su gobierno tuvieron en el extranjero extendiendo invitaciones a observadores financieros extranjeros de influencia a que visitasen a México, con la esperanza de que unos comentarios favorables de publicaciones como *Forbes Magazine* lograrían influir a la prensa extranjera.²³ Y por lo menos uno de los observadores, el presidente del Fidelity Bank of Philadelphia, se dejó ganar por la retórica conciliadora acerca de la ley de inversión, cuando en 1975 escribió:

Ha habido cierta confusión fuera de México en cuanto a la Ley de Inversión Extranjera de 1973. Se dice que algunos de los potenciales inversionistas extranjeros han demorado sus solicitudes de inversión hasta saber a punto fijo cómo será aplicada la ley. Los funcionarios del gobierno de

²⁰ Con referencia a la ley, véase *El Mercado de Valores*, enero 15, 1973.

²¹ Impreso en *ibid.*, marzo 19, 1973.

²² En cuanto a la ley, véase *ibid.*, enero 28, 1974. El objeto principal de la ley denominada *Ley General de Población* es permitir al gobierno mexicano que desarrolle una política racional, especialmente en el terreno de la planificación familiar. Sobre este punto, véase Frederick C. Turner: *Responsible Parenthood: The Politics of Mexico's New Population Policies* (Washington, D. C.: American Enterprises Institute for Public Policy Research, 1974).

²³ *Forbes Magazine* no estuvo de acuerdo en "The Stork vs the Steel Mill", *Forbes*, agosto 15, 1973, 33-38.

México hacen ver que la mira de la política de inversión es la de llegar a tener con el tiempo el 51 por ciento de la industria mexicana en manos de accionistas mexicanos. La medida no es retroactiva; ha estado aplicándose a las nuevas compañías y a la expansión de las empresas ya existentes. Las propuestas se estudian caso por caso, y la junta de estudio parece actuar con flexibilidad. En particular el gobierno está ansioso por atraer industrias intensivas en mano de obra y aquellas que favorecen la exportación.²⁴

Hágase una comparación de lo expuesto arriba con los "titulares de desastres" que sobre México aparecen con frecuencia en la prensa extranjera: "La amenaza creciente de la revolución";²⁵ "¿Por qué se encuentra México en dificultades?";²⁶ o "México: amenazas de revolución".²⁷

¿Qué había pasado dentro del sistema político que procreó el "milagro económico mexicano" de mediados y fines de la década de 1960 que generara en el extranjero un pesimismo como éste? Tal vez tengamos la respuesta en tres preguntas: ¿La política de Díaz Ordaz de mantener la tasa del crecimiento económico fue posible por haber retenido en su administración figuras clave de la administración de López Mateos, como Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda y Crédito Público? ¿Podría

²⁴ Samuel H. Ballan Jr., "Mexico Tightens now for Long-term Growth", *Fidelity World Overnight* (Filadelfia), marzo 7, 1935. Para una discusión detallada sobre el comercio en México, véase Harry K. Wright: *Foreign Enterprise in Mexico; Laws and Policies* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1971).

²⁵ *Los Angeles Times*, noviembre 11, 1973.

²⁶ *U. S. News and World Report*, abril 8, 1974.

²⁷ *Hispanic American Report*, junio 1962, 302; el *Hispanic American Report* dedicó la cuarta parte de su resumen de noticias sobre México a una petición sin sentido de Marco Antonio Díaz Infante a las Naciones Unidas, cuyo contenido era el siguiente: "El 17 de abril, en una petición ante la Asamblea General de las NU y el Consejo de Seguridad, un grupo de 75 mexicanos, militares y profesionales, incluyendo algunos americanos, amenazó con sumir a México en una guerra civil si sus quejas en contra del presidente de México, Adolfo López Mateos y su régimen, no eran escuchadas. El autodenominado 'Movimiento Zapatista', encabezado por Marco Antonio Díaz Infante, quien fue descrito como abogado internacional y educador, acusó al gobierno de México de estar coartando las libertades garantizadas por la Constitución de 1917, y que el partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se había mantenido en el poder por medio de 'chantaje, presión social y corrupción'. Díaz Infante exigía que López Mateos entregase el mando del Ejército Mexicano del Norte al Movimiento Zapatista, que disolviera el Congreso, y que arrestara al ex presidente Miguel Alemán." Un reportaje como ése da la impresión de que México estaba al borde de una revolución a principios de 1960, y el *Hispanic American Report* oblicuamente hacía pronósticos mensuales de una revolución, como lo haría el *Time Magazine* más tarde con respecto a Cuba.

ser clasificado Díaz Ordaz como un moderado (como ha sido clasificado por Martin C. Needler)²⁸ en la política en que el péndulo va de izquierda a derecha, péndulo que ha caracterizado la política presidencial desde la década de 1930? ¿Fue la clave del éxito económico de Díaz Ordaz la mano firme que aplicó contra los disidentes y manifestantes?

Dar respuesta afirmativa a estas tres preguntas equivaldría a sugerir que el presidente Echeverría abandonó intencionalmente tanto la continuidad económica como de personal²⁹ al cargarse hacia la izquierda en el péndulo político, probablemente tratando de contrapesar su papel como secretario de Gobernación que había sofocado el movimiento estudiantil de 1968. También, durante la época de Allende —época mundial en la cual los sectores progresistas vieron en el experimento chileno el único modelo digno de imitar en distribución de los ingresos— la presión sobre Echeverría para que se desplazara hacia la izquierda lo colocó en una situación difícil. Nunca pudo cargarse tanto hacia la izquierda como deseaban los radicales, y un número pequeño de éstos se dedicó a esporádicas actividades de guerrillas. Que el gobierno hubiese ganado control de empresas como Teléfonos de México, Cananea Mining, Pan American Sulphur y la industria del tabaco, parecía poca cosa comparado con lo que Castro había logrado en la década de 1960, y con lo que Allende estaba intentando hacer en los setentas. Y aunque Echeverría intensificó la política de Díaz Ordaz de abrir las puertas a los exiliados izquierdistas de otros países latinoamericanos, esta política no bastó para ganarle muchos amigos de la izquierda, aun tomando en cuenta las nuevas leyes y medidas para el control de las industrias clave.

Echeverría no sólo no pudo ganarse a la izquierda, sino que sus esfuerzos por hacerlo le hicieron perder un apoyo importante entre los elementos más conservadores del partido oficial. Para este grupo era fácil encontrar al responsable de las dificultades de México: así como López Mateos había coqueteado con la izquierda al establecer y mantener las relaciones con el gobierno de Castro, Echeverría alentó el surgimiento de la "izquierda delirante" al no acudir a tiempo y con más fuerza contra el terrorismo urbano.³⁰ Y así Echeverría se encontró con una base de apoyo en disminución: "El *Establishment* de México encendido en cóle-

²⁸ Martin C. Needler: *Politics in Society of Mexico* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1971), 2 y 47.

²⁹ Sobre este tópico clave, véase el cuadro 22, abajo.

³⁰ La actividad guerrillera en México durante la década de 1970 se concentró en la matanza, al azar, de agentes de policía públicos y privados, especialmente en la ciudad de México.

ra" por las tendencias "socialistas del gobierno que alientan la anarquía".³¹

También los grupos moderados se preocuparon por el curso de los acontecimientos en el país durante los primeros años de la década de 1970: ¿Qué rumbo llevaban los acontecimientos cuando la "policía particular" que trabajaba para unos funcionarios derechistas ciudadanos atacó físicamente a los estudiantes reunidos el 10 de junio de 1971, para protestar por el continuo encarcelamiento de sus compañeros que tomaron parte activa en los disturbios de 1968? Sin embargo, simultáneamente se empezó a oír la retórica de la extrema izquierda, no menos llena de vituperios, como lo había hecho en 1961 cuando el siguiente poema de Ramón Martínez Ocaranza fue publicado el día del desembarco de norteamericanos en Playa Girón:³²

RAZA MALDITA

RAMÓN MARTÍNEZ OCARANZA

A Nicolás Guillén, Poeta cubano

*Hampa de monstruos humanos;
bárbaros brutos de acero;
gusanos de mal agüero;
turbio país de gusanos;
cuadrúpedos cuadrumanos;
fantasmas de estercolero;
país rufián, bandolero,
de gigantescos enanos;
idiotas "americanos";
larvas de gris basurero;
mensos de baba y babero;
babosos de los pantanos;
locos; bandidos; villanos;
hijos de rata y ratero;
país podrido en dinero
con una Biblia en las manos;*

³¹ Encabezamiento en el *Los Angeles Times*, septiembre 22, 1973. Los comerciantes particulares pusieron el grito en el cielo por el asesinato en Monterrey de Eugenio Garza Sada, de 82 años, propietario de bancos, fábricas, estaciones de radio y televisión; murió cuando le dispararon al resistir el ataque de nueve individuos armados que trataron de secuestrarlo en una concurrida calle de la ciudad.

³² Suministrado por cortesía del traductor Robert Currie Bernard, recortado de las páginas editoriales del *Diario de Michoacán*, abril 17, 1971.

*salvajes "americanos"
hijos de madre en chiquero;
país rufián, bandolero;
cuadrúpedos cuadrumanos:
estamos con los cubanos
los pueblos del mundo entero.*

Morelia, abril 17 de 1961.

No hay duda de que muchos mexicanos moderados simpatizaron con tal tendencia de acusar a los Estados Unidos, como fuente de toda maldad; esta tendencia no solamente fue fortalecida por los actos inmorales e ilícitos contra Cuba, sino por las actividades de sus agencias, la FBI y la CIA en México, sin mencionar el respaldo que dieron a gobiernos corrompidos en el sudeste de Asia y por haber entrado en una guerra malhadada, sin duda criminal, en Vietnam y Camboya (1964-1973).

La solución de esos problemas no era sencilla para los grupos moderados. También estaban al tanto de las subversiones en asuntos internos de México fomentadas por la Unión Soviética y Corea del Norte, subversiones que fueron públicamente reveladas al abortar las conspiraciones en marzo de 1971 y de nuevo en octubre de 1973,³³ con otras conspiraciones también mencionadas extensamente en la prensa.³⁴

Si estas actividades del extranjero no comprometieron todas las actividades guerrilleras a ojos de los moderados, la ola de secuestros de ricos comerciantes y funcionarios de gobierno a principios de la década de 1970 fue muy dañina para la causa guerrillera, aunque lucrativa para los guerrilleros y para bandidos comunes y aun aventureros³⁵ que independientemente se unieron al juego. El secuestro de un viejo y famoso revolucionario, José Guadalupe Zuno (suegro de Echeverría), de 83 años, por parte de estudiantes sin conciencia histórica, desacreditó casi fatal-

³³ Véase *Times of the Americas*, septiembre 15, 1971; y véase *Los Angeles Times*, octubre 27, 1973.

³⁴ Véase la obra de John Barron, "The Plot to Destroy Mexico", en su *KGB: The Secret Work of Soviet Secret Agents* (Nueva York: Reader's Digest Press, 1974), capítulo 11. Véase también *Times of the Americas*, septiembre 22, 1971, sobre actividades checoslovacas en México.

³⁵ Las "guerrillas mexicanas", que sirvieran de encabezamiento en 1974 sobre el secuestro y asesinato del cónsul norteamericano en Hermosillo, Sonora, resultaron ser un "soldado de desventura" norteamericano, Bobbie Joe Keese, quien fue encontrado culpable en San Diego, California, de conspiración para secuestrar a John S. Patterson, según el *Los Angeles Times*, abril 29, 1975. Keese obtuvo su apodo por sus fechorías que incluyen, "haber robado un avión llevándolo a Cuba, pretender ser un agente de la CIA —lo que niega la CIA— y haber aparecido en un grupo de prisioneros de guerra liberados por los vietnamitas del Norte en 1973".

mente esa práctica en 1974 cuando toda la izquierda de México (juntamente con Castro y la viuda de Allende) se unió en condenar tal "error".

Durante la misma semana en que Zuno fue liberado, el ejército asaltó el campo del jefe guerrillero Lucio Cabañas, cerca de Acapulco, para liberar al senador Rubén Figueroa, a quien habían tenido en cautiverio por más de 100 días después que él fue en una tregua a convencer a Cabañas de que abandonara la lucha. En condiciones parecidas a las de su antecesor, el líder guerrillero rural Genaro Vázquez Rojas, Cabañas murió violentamente, a manos de los militares, el 2 de diciembre de 1974. Genaro Vázquez Rojas murió en un "accidente automovilístico" en 1972, habiendo fundado el movimiento guerrillero en 1968.

Si, al parecer, Echeverría pudo salir de una situación política difícil (en la cual el pueblo parecía estar perdiendo la confianza en la capacidad del gobierno para enfrentarse a un pequeño número de terroristas) acallando los clamores aislados de que los militares tomaran el poder, el Presidente siguió atrapado en una retardación económica, parcialmente de su propia responsabilidad; la tasa de crecimiento cayó hasta 3.4 por ciento en 1971 (véase el cuadro 4), desde un promedio de 8.8 bajo Díaz Ordaz.

Al atender al llamado intelectual por una inmediata redistribución de los ingresos, sin importar las consecuencias, es dudoso que el presidente Echeverría esperara que las consecuencias fueran tan bruscas (como las devaluaciones del peso en 1976), o que se presentaran tan pronto. Con la esperanza de finalmente hacer una realidad de la revolución integral, causó serios desequilibrios en el desarrollo antes firme de México. Primeramente, como se ve en el cuadro 3, el nuevo gobierno frenó notablemente la proporción que se había establecido en inversión de capitales por gobiernos anteriores (especialmente el de Díaz Ordaz), mientras sus economistas hacían una pausa para preparar los planes para el periodo sexenal, cuando la construcción de obras públicas quedó a la zaga debido a esta "inversión reorientada".³⁶ Por desgracia, el plan que surgió en los años siguientes resultó inaplicable tanto por razones políticas como técnicas. En segundo lugar, en el ínterin, la vacilante economía no fue beneficiada al entrar en vigor las nuevas leyes laboral y tecnológica, que simultáneamente hicieron subir los sueldos y amenazaron con limitar la transferencia de ideas y técnicas de operación; los inversionistas que hacían uso de las ideas y técnicas de operación se pusieron en guardia, con objeto de llevar sus ganancias al máximo, manteniendo los sueldos bajo control. En tercer lugar, la fijación de nuevos impuestos como parte de

³⁶ Secretaría de la Presidencia de México, *Mexican Newsletter*, agosto 31, 1971.

CUADRO 3. *Distribución de inversiones públicas durante los periodos presidenciales desde 1959*^a

(En porcentaje)

Años en orden	1959-1964	Cambio anual	1965-1970	Cambio anual	1971-1976	Cambio anual
TOTAL	100.0	16.4	100.0	9.5	100.0	21.4
Primer año	11.0	--	12.7	--	8.9	--
Segundo año	13.4	21.8	15.4	21.3	12.3	38.2
Tercer año	16.0	19.4	16.0	4.0	15.9	29.3
Cuarto año	16.3	1.9	17.4	8.8	18.5	16.4
Quinto año	20.1	23.3	18.8	8.4	21.4	15.7
Sexto año	23.2	15.4	19.7	4.8	23.0	7.5

^a Deflacionado.

FUENTE: Banco Nacional de México, *Review of the Economic Situation, México*, marzo 1976, 83.

una reforma a la ley de impuestos durante los años de 1972, 1973 y 1974 no solamente afectó al comercio en una época inoportuna, sino que dañó a la clase media que no aceptaba el argumento del gobierno de que la posesión de un automóvil o comer en un restaurante constituía un lujo, como en las listas de tasación. También hubo muchas protestas contra otras medidas impositivas,³⁷ muchas de las cuales eran necesarias y/o ya tardías,³⁸ pero sólo fue posible obtener una ligera reacción positiva; la

³⁷ Los ajustes efectuados sobre los impuestos así como los nuevos impuestos incluyeron "un aumento en el impuesto básico sobre la renta del 42 al 50 por ciento para aquellos que se cuentan entre los niveles de ingresos más altos; una limitación estricta en cuanto a los gastos que se suponen necesarios para la realización de negocios descontables de los impuestos, incluyendo vehículos, regalos y viajes, lo cual López Portillo calificó, no sin razón, de 'turismo fiscal'; una fiscalización más estricta de las transacciones sobre bienes raíces, en particular de la ciudad de México; un sobreimpuesto de un peso por litro sobre el precio de la gasolina; un aumento en el impuesto de venta de los automóviles, variando según el precio del vehículo, además del impuesto ya existente del 4 por ciento; un aumento del impuesto de venta de motocicletas grandes, yates y lanchas; y un 15 por ciento de sobrecargo en las cuentas de los restaurantes y clubes nocturnos (pero no si son parte del cargo de cuarto y comida); un cargo de 10 centavos por cada botella de cerveza, así como un impuesto progresivamente alto sobre el uso del agua en el Distrito Federal." (Citado en el *Latin American Report*, noviembre 29, 1974.)

³⁸ Para una historia de la política fiscal, véase Ifigenia M. de Navarrete, "La Evolución del Sistema Tributario de México y las Reformas 1972-1973", *Comercio Exterior*, enero 1973, 48-55. Para una discusión de importancia sobre la política tributaria de México, véase John S. Evans, "The Evolution of the Mexican Tax System, with

CUADRO 4. Indicadores del cambio económico en México, 1964-1974
 Parte I: Diez indicadores, 1964-1974

Año	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
	Índices: 1940 = 100									
	1950 = 100	Porcen- taje del cambio de precios	Índice del precio consumo nacional cambio porcentaje	Porcentaje cambio del salario mínimo urbano	Déficit del Go- bierno central como por- centaje de gastos al contado	Ingreso de los Estados como por- centaje de la renta federal, estatal y municipal	Renta municipal como por- centaje	Circula- ción ve- hículos motori- zados	Produc- ción de energía eléctrica	Volumen produc- ción agrícola
1964	228.4	3.3	--	28.6	5.9 ^d	26.8	3.6	755	623	471
1965	237.3	3.9	--	— ^a	29.3	14.6	2.9	833	682	501
1966	239.6	1.0	--	16.8	17.5	17.4	3.3	873	742	520
1967	239.7	.4	--	— ^a	18.8	16.1	3.1	977	813	526
1968	243.9	1.8	--	15.5	16.1	17.8	3.2	1 059	900	545
1969	246.8	1.2	3.5	— ^a	23.5	17.4	3.2	1 199	1 014	522
1970	258.2	4.6	5.0	15.4	15.8	19.3	3.3	1 291	1 131	542

CUADRO 4. [Conclusión]

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1971	265.3	2.7	5.4	— ^a	11.6	25.6	3.2	1 403	1 238	569
1972	276.5	4.2	5.0	17.6	28.3	22.5	2.3	1 550	1 362	578
1973	332.9	20.4	12.1	18.0 ^b	33.7	27.6	2.4	1 763	1 466	597
1974	418.9	25.8	23.7	15.9 ^c	27.8	...	...	2 034	1 611	610

^a En cuanto al periodo de dos años anteriores, por ejemplo, 1964-1965 fue más alto en un 28.6 por ciento que 1962-1963.

^b Septiembre 17 a diciembre 31, 1973.

^c Promedio por trimestre.

^d Déficit total como porcentaje del total de gastos; véase fuente H, 352.

FUENTES: A, B, Cuadro 6 y México, Dirección General de Estadística (DCE), *Revista Estadística*, marzo, 1975.

C, Banco de México, *Indicadores Económicos*, marzo, 1975.

D, Comisión Nacional de Salarios Mínimos, *Salarios Mínimos 8 octubre 1974—31 diciembre 1975*.

E, *Comercio Exterior*, diciembre 1974. (Edición en inglés.)

F, G, *Anuario Estadístico, 1970-1971*, 699; y federal de la Nacional Financiera (NAFIN), *La Economía Mexicana en Cifras, 1972* (México, D. F.: Nacional Financiera, 1974), 345; cuadro 5, abajo; y *Compendio Estadístico, 1972*, 357, y datos aportados por DCE.

H, NAFIN, *Statistics on the Mexican Economy, 1977*, 84-85.

I, *Idem.*, 70.

J, *Idem.*, 108.

PARTE II. *Monto del déficit en el gasto del sector público, 1970-1976*

(Millones de pesos)

Categoría	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Gobierno central	6 600	6 166	17 260	27 126	34 513	58 078	55 600
Gobierno des-centralizado	600	5 893	4 770	11 654	15 422	41 227	21 400
Total sector público	7 200	12 059	22 030	38 780	49 935	99 305	77 000

FUENTE: *Cuenta Pública, 1975*, 4 y 28; y para 1970 y 1976, *Excelsior*, septiembre 8, 1977.

PARTE III. *Cambio en "dinero real" comparado con cambio en el PIB real, 1964-1976*

(Porcentaje de cambio)

Año	A Billetes y moneda metálica	B Índice de precios al mayoreo de la Cd. de México	C = A-B "Dinero real" ^a	D PIB real	E = C/D Dinero real/PIB real
1964	16.2	4.2	12.0	11.7	1.0
1965	4.9	1.9	3.0	6.5	.5
1966	9.0	1.3	7.7	6.9	1.1
1967	8.2	2.9	5.3	6.3	.8
1968	13.1	1.9	11.2	8.1	1.4
1969	9.4	2.6	6.8	6.3	1.1
1970	10.4	6.0	4.4	6.9	.6
1971	8.3	3.7	4.6	3.4	1.4
1972	22.7	2.8	19.9	7.3	2.7
1973	27.6	15.7	11.9	7.6	1.6
1974	24.9	22.5	2.4	5.9	.4
1975	22.4	10.5	11.9	4.1	2.9
1976	52.8	22.2	30.6	2.1	14.6

^a Concepto que probablemente subestima la tasa de inflación, especialmente entre 1973 y 1976.

FUENTE: A. Banco de México, *Indicadores Económicos*, noviembre 1974 y junio 1977.

B. NAFIN, *Statistics on the Mexican Economy, 1977*, 222. El índice es del Banco de México.

D. Apéndice M y Hernández Pacheco, "1976: Estancamiento, inflación e incertidumbre", *El Día*, febrero 27, 1977.

baja en los gastos contribuyó a la recesión de la primera parte de la década de 1970. En cuarto lugar, una vez principió el gobierno a abrir las puertas a las inversiones de capitales (otra vez subiendo el déficit en gastos federales, véase el cuadro 4), asignó más fondos al sector rural de lo que éste podía absorber sin contribuir a la inflación. Ciertamente que la construcción de carreteras secundarias (muchas de las cuales podrían aprovecharse en la defensa contra las guerrillas rurales) con el tiempo estimularía el crecimiento económico del abandonado sector rural, contribuyendo a la producción agrícola, pero el resultado inmediato fue hacer subir los precios de los artículos de consumo.

Algunos economistas mexicanos se defenderían haciendo notar que la recesión no habría sido tan severa, ni tan alta la inflación de 1974 (véase cuadro 4), si no hubiera sido por un conjunto de acontecimientos inusitados: 1) la baja producción agrícola de la cosecha 1969-1970 determinó compras extraordinarias de comestibles y artículos de labranza al extranjero; y una baja en la producción del trigo y del algodón durante el siguiente año; la última redujo las ganancias de exportación, y la primera dio como resultado pérdidas en la balanza de pagos, todo lo cual afectó profundamente el nivel de los precios internos.

2) Una vez que el gobierno se dio cuenta de que la anterior combinación de acontecimientos, planeados y no planeados, había causado graves problemas económicos (de consecuencias políticas en una época en que las guerrillas causaban los problemas mayores), resultó imposible enderezar el balance negativo, debido al aumento del costo mundial del petróleo durante los años 1973-1974.

3) Las restrictivas políticas de importación de Estados Unidos y un sobrepuesto dificultaron las ventas de México a su mejor comprador, planteándole la necesidad de buscar nuevos compradores por todo el mundo.

4) A pesar de nuevos descubrimientos de depósitos de petróleo a principios de la década de 1970, México no aumentó enormemente la producción, dejándolo para mediados de la década para aprovechar los precios más altos del petróleo; en el ínterin, el gobierno determinó, como parte de sus esfuerzos de recentralización, quitar los subsidios a las agencias descentralizadas que habían estado operando ineficientemente y con pérdida en lugar de llevar fondos a las arcas nacionales, como se suponía que debían hacerlo. Por ejemplo, por primera vez en quince años, Petróleos Mexicanos aumentó los precios de la gasolina, duplicándolos en 1973.

A estas alturas, la clase media principió a protestar en serio, temerosa de que, como de costumbre en los intentos del gobierno por redistribuir los ingresos, el sector medio fuera más afectado que los ricos, porque la clase media no tiene ni los fondos para absorber el alza de la vida, ni abogados para poder colocar sus ahorros en inversiones a prueba de impuestos.

EL CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA

El cambio que hubo desde 1970, de la política de Desarrollo Estabilizador (crecimiento económico rápido sin inflación) a la de Desarrollo Compartido (desarrollo compartido entre los sectores urbano y rural, entre el rico y el pobre, etc.)³⁹ tuvo su origen en los gobiernos de la década de 1960. Tomemos unos cuantos ejemplos que atañen a: 1) la recentralización; 2) la reforma presupuestaria y 3) la posibilidad de que para la década de 1960, el gobierno dispusiera de suficientes fondos absolutos para emprender el desarrollo de la revolución equilibrada.

1. La recentralización. El gobierno de Díaz Ordaz llegó a creer que obtendría más poder por medio de la recentralización de las agencias autónomas, duplicando las asignaciones al gobierno central. No solamente había llegado el sector descentralizado a rivalizar con los gastos totales del gobierno central, sino que era en ese sector donde parecía ser mayor la oportunidad de influir sobre el crecimiento económico de la nación por medio de asignaciones de inversión de capital. Además, durante la confusión política a causa de las huelgas durante el cambio presidencial de 1958, estas "agencias despilfarradoras" parecían haber operado con más independencia que nunca.⁴⁰ Entonces, con crecientes críticas como resultado del monto de la deuda nacional, el gobierno central se encontró en la difícil situación de tener que pagar no solamente las deudas no autorizadas de las agencias descentralizadas, sino las propias.

Unas relaciones financieras tan problemáticas quedan ejemplificadas en el caso de 1965, cuando México liquidó la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (CEIMSA), una agencia descentralizada con

³⁹ Para una discusión de los méritos de la inversión en una acumulación de Capital Físico en controversia con el Capital Humano, véase Leopoldo Solís M., *Controversias sobre el crecimiento y la distribución* (México, Fondo de Cultura Económica, 1972).

⁴⁰ Vernon: *The Dilemma of Mexico's Development*, 118. En tanto que Vernon creía que el problema era la reafirmación del gobierno sobre el control del sector descentralizado, en realidad afectaba al problema de la recentralización.

la función de mantener precios equitativos para los agricultores y precios bajos para los consumidores. La CEIMSA fue remplazada por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A. (CONASUPO) en 1971, con la responsabilidad adicional de surtir a la clase trabajadora con sus artículos básicos, incluyendo ropa y artículos caseros. Al eliminar a la CEIMSA, el gobierno central descubrió que tenía que pagar el 30 de diciembre de 1965 un empréstito que debía la CEIMSA de 2 600 millones de pesos a la Empresa para Valores e Inversiones, S. A., deuda de la cual se había hecho cargo el Banco de México.⁴¹ Esta cantidad —pagada el último día hábil de 1965— constituía más del 7 % de todas las asignaciones del año del gobierno central, y su monto y repercusión explican por qué en 1965 el gobierno central se vio obligado a colocar las asignaciones en proyecto y ejercidas bajo la vigilancia del gobierno central.

En cuanto a la redención de la deuda de la CEIMSA, aunque el pago quedó autorizado por el Departamento de la Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno central, ésta no fue tomada en cuenta en la deuda pública para 1965 (una decisión acertada), pero el asunto quedó confuso al clasificarse el pago como subsidio administrativo y no como subsidio económico. Y así el análisis funcional de gastos del propio gobierno está erróneamente desviado en más del 7 %. Al reclasificar aquí esta cantidad como subsidio económico, la norma de clasificar los gastos durante la administración de Gustavo Díaz Ordaz quedará más en claro.

2. *La reforma presupuestaria.* Con la publicación de la edición primera de este libro en inglés en 1967, se puso en claro dentro y fuera de México que los presupuestos mexicanos han tenido muy poca relación con los gastos ejercidos. Y como he escrito en otra publicación,⁴² el grado en que el gobierno de México subestimó conscientemente los gastos (que aparecen en el cuadro 5), varía entre el 100 y el 200 por ciento, dándole esto al gobierno la oportunidad de usar las cantidades proyectadas para hacerse propaganda. Al aumentar el pastel de los gastos reales de gobierno, el Presidente y sus principales consejeros financieros han distribuido las cantidades absolutas prometidas a las agencias gubernamentales que compiten por las tajadas, y sin embargo han quedado en libertad de asignar aumentos en los porcentajes, según crean conveniente, con objeto de cambiar el hincapié de la política del Estado. Sin embargo, en el proceso no solamente se confunde al público en general, al suponer que

⁴¹ Dirección de Crédito, Depto. de la Deuda Pública, Documento 304-II-1-4515, "Acuerdo al C. Tesorero de la Federación".

⁴² *Statistics and National Policy*, 12-14.

CUADRO 5. Ingresos reales del gobierno central mexicano en relación con lo esperado, 1949-1972

Millones de pesos y porcentaje de cambio de lo proyectado

Año	Total	Millones de pesos y porcentaje de cambio de lo proyectado				Impuestos sobre la renta		Préstamos d
		Importación a	Exportación b	Industria c	Impuestos sobre la renta	Préstamos d		
1949	3 891 (134 %)	366 (114 %)	515 (132 %)	466 (114 %)	586 (110 %)	840 (469 %)		
1950	3 641 (132 %)	459 (158 %)	531 (168 %)	512 (182 %)	766 (116 %)	196 (130 %)		
1951	4 884 (136 %)	675 (164 %)	731 (134 %)	580 (122 %)	1 196 (150 %)	130 (-18 %)		
1952	6 338 (147 %)	691 (115 %)	761 (-2 %)	741 (114 %)	1 441 (139 %)	360 (218 %)		
1953	5 023 (109 %)	665 (112 %)	646 (-7 %)	789 (113 %)	1 137 (-5 %)	229 (143 %)		
1954	7 714 (148 %)	789 (117 %)	977 (155 %)	844 (117 %)	1 262 (122 %)	1 297 (216 %)		
1955	9 024 (144 %)	1 008 (135 %)	1 551 (147 %)	1 066 (117 %)	1 985 (153 %)	1 148 (191 %)		
1956	10 194 (152 %)	1 190 (163 %)	1 376 (131 %)	1 215 (146 %)	2 565 (151 %)	998 (166 %)		
1957	10 870 (132 %)	1 131 (132 %)	1 132 (-14 %)	1 224 (112 %)	2 778 (126 %)	1 171 (195 %)		
1958	13 183 (157 %)	1 585 (167 %)	1 117 (112 %)	1 487 (156 %)	2 802 (102 %)	1 352 (225 %)		
1959	14 163 (151 %)	1 748 (125 %)	1 179 (124 %)	1 575 (133 %)	3 071 (110 %)	3 815 (636 %)		
1960	19 458 (190 %)	1 956 (138 %)	1 131 (127 %)	1 717 (124 %)	3 648 (118 %)	6 461 (1 076 %)		

1961	19 941 (181 %)	1 822 (107 %)	1 133 (206 %)	1 875 (134 %)	4 073 (113 %)	7 576 (1 263 %)
1962	20 398 (166 %)	1 834 (103 %)	1 207 (142 %)	2 226 (143 %)	4 725 (112 %)	6 439 (1 073 %)
1963	19 704 (141 %)	2 113 (140 %)	1 165 (167 %)	2 347 (124 %)	5 475 (110 %)	3 924 (654 %)
1964	28 976 (182 %)	2 658 (153 %)	1 115 (152 %)	2 776 (128 %)	7 262 (121 %)	9 886 (1 647 %)
1965	35 781 (200 %)	3 412 (145 %)	1 215 (214 %)	3 096 (130 %)	6 008 (-21 %)	13 758 (2 293 %)
1966	33 255 (153 %)	3 595 (111 %)	1 249 (129 %)	3 496 (115 %)	8 631 (-2 %)	8 794 (1 466 %)
1967	40 517 (183 %)	4 991 (194 %)	989 (206 %)	3 972 (134 %)	10 235 (107 %)	13 069 (2 178 %)
1968	42 893 (159 %)	4 529 (110 %)	1 232 (112 %)	5 182 (128 %)	12 084 (115 %)	10 929 (1 822 %)
1969	48 861 (184 %)	5 178 (173 %)	1 157 (236 %)	5 645 (160 %)	14 020 (118 %)	12 716 (2 119 %)
1970	52 092 (185 %)	6 392 (109 %)	994 (121 %)	6 800 (184 %)	15 478 (120 %)	10 725 (1 688 %)
1971	54 875 (78 %)	5 814 (76 %)	969 (148 %)	8 931 (127 %)	16 858 (18 %)	10 324 (1 600 %)
1972	91 841 (68 %)	6 508 (62 %)	964 (115 %)	11 755 (93 %)	21 010 (15 %)	37 550 (148 %)

^a Incluye impuestos de consumo sobre la importación, 1952-1954.

^b Incluye impuestos de exportación sobre producción acitera, 1951-1954.

^c Antes de 1955 posiblemente excluyanse cantidades menores cambiadas desde entonces del Comercio (no presentado aquí) a la categoría de Industria.

^d Incluida en categoría *Productos* hasta 1954; ningún cálculo antes de 1949.

FUENTE: James W. Wilkie, *Statistics and National Policy* (Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1974), 13.

los presupuestos en proyecto reflejan con exactitud las prioridades nacionales, sino que la gran mayoría de los técnicos dentro del mismo gobierno tienen que trabajar en la ignorancia, contribuyendo a la desarticulación de los programas que es ya inherente a las estructuras burocráticas. Como se ve en el Epílogo II, irónicamente esta situación puede ser vitalmente necesaria para que el primer mandatario tenga flexibilidad para iniciar los cambios que exigen las necesidades y los acontecimientos de la época.

La revelación de semejante situación en 1967, ha contribuido a la propuesta de un cambio dentro del sistema mexicano, cambio que puede ser beneficioso o no. Como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha anunciado públicamente que a partir de 1972 presentará cálculos más realistas de las entradas fiscales,⁴³ el Presidente encontrará más difícil llevar adelante la vieja lucha del partido oficial por recortar el porcentaje del presupuesto destinado a los militares. Sin embargo, bien puede ser que la Secretaría de Educación reciba un aumento, que desde hace tiempo se le ha prometido, un aumento del porcentaje de asignaciones a cerca de la cuarta parte de los fondos del gobierno central —en lugar de la actual mitad de ese porcentaje.

Al anunciar la reforma presupuestaria, el presidente Echeverría reconoció en 1971 que las extrapolaciones de los presupuestos habían sido demasiado conservadoras (con planes de un desembolso total ni siquiera iguales a las cantidades reales gastadas hacia dos años) porque en los cálculos se había omitido el factor préstamos. Como podrá calcularse por el cuadro 5, la omisión de préstamos bien planeados (que por regla general requieren varios años para obtenerse y/o entrar en operación) varió entre cerca del 20 y el 40 por ciento de las entradas totales del gobierno central durante los sesentas. Una defensa de tales prácticas presupuestales mexicanas tenía una base inestable; por ejemplo, argumentando que el Congreso mexicano aprueba las asignaciones suplementarias conforme se vayan necesitando durante todo el año, un economista norteamericano ha asegurado que los presupuestos iniciales solamente reflejaban planes estatales *mínimos*.⁴⁴ Este argumento pasa por alto las bases

⁴³ El anuncio del gobierno mexicano sobre la reforma presupuestaria ha sido reimpreso en *Comercio Exterior*, diciembre, 1971, 1075.

⁴⁴ Los intentos de un economista norteamericano por defender los presupuestos de México que antes no tenían significado alguno, a pesar de su buena intención se publicaron en mala hora porque la aparición de su artículo coincidió con el anuncio público del presidente de México en 1971 de las reformas de las planificaciones presupuestarias. El artículo de David Barkin originalmente fue publicado en español en *Comercio Exterior* (México, D. F.), enero, 1971, 73-76. Entretanto, la reforma presupuestaria mexicana se le adelantó, y al parecer desde Inglaterra no pudo cancelar

de la estrategia de planificación que en 1971 fueron elocuentemente expresadas por un portavoz del gobierno mexicano, Jorge Eduardo Navarrete, quien escribe con autoridad en su obra, *México: la política económica del nuevo mundo*:

Parece conveniente que en ejercicios futuros, para dar su verdadero sentido de programación y planeación económicas a la función presupuestaria y para recoger el sentido real de los nuevos lineamientos de formulación presupuestal, ésta se reformase, abandonando la tradición de presentar estimaciones sumamente conservadoras que, al ejercerse, no sólo aumenten sustancialmente sino que alteren las proporciones asignadas a los diversos fines en el presupuesto original. Una formulación presupuestal realista parece requisito indispensable para hacer del presupuesto un verdadero instrumento de programación y control de la actividad económica del sector público federal.⁴⁵

El cuadro 5 muestra no solamente la subestimación de los préstamos que varió entre el 1 000 y el 2 000 por ciento durante la década de 1960 (lo que ninguna explicación presidencial podría justificar satisfactoriamente),⁴⁶ sino también otros cálculos aún más increíbles. En cuanto a la recaudación del impuesto de exportación, por ejemplo, no se podría esperar que la Tesorería Nacional predijera, basándose en los aumentos anuales de 206, 142, 167, 152 y 214 por ciento entre 1961 y 1965, las proyecciones subsecuentes de aumentos anuales del 55, 18, 9 y -25 por ciento para los años de 1962 a 1965 inclusive. Se ha observado que los últimos pronósticos habrían sido absurdos aun durante una era de recesión, y aún más absurdos durante un periodo de bonanza económica.

Desde entonces me he enterado, por medio de algunos economistas mexicanos de la Secretaría de Hacienda, que desde tiempo atrás se habían dado cuenta de los problemas serios en los pronósticos del presupuesto, sobre lo cual yo había escrito en 1967, y que también se daban

la publicación de su artículo antes de ser publicado como "Public Expenditures and Social Change in Mexico: A Methodological Critique", *Journal of Latin American Studies* 4:1 (1972), 105-112.

⁴⁵ México, D. F.: Banco Nacional de Comercio Exterior, 1971, 105.

⁴⁶ En su mensaje presidencial sobre la reforma presupuestaria para 1972, el presidente Luis Echeverría Álvarez declaró (véase nota 47) que aun cuando el presupuesto en proyecto tenía el objeto de diferenciar los ingresos ordinarios (incluidos) de los créditos extraordinarios (no incluidos), la distinción sería abandonada con objeto de evitar la confusión pública, pues la subestimación de los presupuestos en proyecto era bien conocida. Y dado que en cerca de tres décadas el uso de los créditos ha sido una de las principales fuentes de ingresos, advirtió que lo extraordinario se había convertido en lo ordinario, por lo que tal distinción ya no era ahora útil (si es que lo hubiera sido).

cuenta de los efectos adversos de tales cálculos sobre la planificación realista, pero que el ímpetu del cambio no podía efectuarse sin análisis publicados. Dada la naturaleza general de los sistemas burocráticos (y el particular poder punitivo del sistema político de un solo partido en México), el análisis no podía provenir con facilidad del interior del sistema.

Sin embargo, como lo demuestra el cuadro 5, el cambio efectivo queda por lograrse. Y a pesar de que en 1972 la reforma en los cálculos significó que la diferencia en entradas realizadas quedó reducida al 68 por ciento de error, el primer año de reforma presencié un alza súbita en la norma del total de entradas reales y del subtotal de empréstitos, con las alzas mayores que jamás se hubieran registrado sobre un año previo. Los ingresos totales de 1972 fueron 1.7 veces mayores que los de 1971; y los empréstitos de 1972 fueron 2.8 veces mayores que los de 1965, año que ocupa el segundo lugar en empréstitos altos en la historia de México. Con estos números a la mano, no es de sorprender que el gobierno tratara de ocultar este dramático cambio, omitiendo en su propaganda los datos sobre los empréstitos, como si no se hubiese hecho cálculo alguno que mostrara un error del 148 por ciento en las cantidades de empréstitos en proyecto.

Que el gobierno de México ha tomado en serio la reforma del presupuesto, es indudable, pero también quedó en claro el largo tiempo que se emplearía en esa tarea, al publicar un análisis sobre el presupuesto para 1974, a saber:

En un esfuerzo por ajustar las cifras a la realidad, el Estado ha venido mejorando la presentación de estos documentos, particularmente a partir de 1971, año en el cual se agrega a la presentación de los ingresos ordinarios, los derivados de financiamientos internos y externos. A partir de 1972 disminuyen las diferencias entre el gasto total presupuestado y el ejercido, pues éste sobrepasa a aquél en un 20.6 por ciento, mientras que en el ejercicio anterior (1971) la diferencia fue de 52 por ciento.

La discrepancia que aún se observa entre el gasto presupuestado y el ejercido en 1972, no necesariamente se debe a deficiencias de la técnica presupuestal implantada; se explica más bien por las presiones externas e internas, a que han estado sujetos el sector público y la economía nacional.

Por primera vez, el Ejecutivo hace una estimación de los gastos reales correspondientes al ejercicio fiscal que termina (1973) y parte de esta estimación para calcular el presupuesto del ejercicio siguiente (1974), sin impedir por ello la comparación de las cifras presupuestadas entre un año y otro. En la exposición de motivos del presupuesto se afirma que la actual administración ha procurado que los presupuestos "reflejen, cada vez con mayor fidelidad, la política económica y social del país; correspondan con

todo realismo a la situación del momento y a sus perspectivas; se ajusten en su financiamiento a los recursos previsibles e incorporen avances técnicos para su mejor integración y para hacer más efectivo el control de su ejercicio”.

El proyecto de presupuesto para 1974 “responde a un plan de trabajo para combatir, sin limitar la actividad económica, las presiones inflacionarias que nos afectan y que provienen, en buena medida, de la escasez de los bienes del exterior que nuestra economía requiere y de la elevación de precios internacionales. Mediante la acción del sector público programada en el presupuesto, la economía del país recibirá aliento y fortalecerá las bases de su crecimiento y de un desarrollo compartido, dentro de las posibilidades de aumento de la producción evitando ocasionar presiones sobre la circulación monetaria”...

“De este modo, el presupuesto responde a una mejor planeación de las finanzas públicas: modera la tendencia del crecimiento del gasto público en la medida en que lo demandan las circunstancias actuales y sigue una política de ingresos que, rompiendo la inercia establecida, tiende a captar recursos destinados al consumo para canalizarlos a fines productivos.”⁴⁷

3. *Posibilidades de la Revolución equilibrada.* Con los métodos presupuestarios cada vez más avanzados, a los funcionarios del gobierno pudieron convencerlos los técnicos de que para 1970 estaba listo el país para entrar en un periodo de verdadera revolución equilibrada, mediante aumentos de las fuentes presupuestarias y otras medidas políticas del gobierno para llegar al Desarrollo Compartido. El espectacular crecimiento de los presupuestos en proyecto y ejercidos durante la década de 1960 podrá verse en el cuadro 6; el monto de los fondos del gobierno central *per capita* se duplicaron con creces entre 1964 y 1976.⁴⁸

Dado el creciente interés en la reforma de los pronósticos presupuestarios después de 1967, así como los intentos por integrar el sector descentralizado del gobierno después de 1965, podría suponerse que mi análisis de los fondos disponibles *per capita* en el cuadro 6 debiera abarcar los gastos de las agencias autónomas. Pero como se aclara en el Epílogo II, ello no ocurre.

⁴⁷ *Comercio Exterior*, diciembre 1973, pp. 1202-1203.

⁴⁸ Las cantidades subsecuentes *per capita* acaso estén infladas, según se hace ver en el *Mexican Newsletter* de enero 31, 1973: “Los egresos totales del sector público federal para 1973 se estiman en cerca de 175 mil millones de pesos.” Esta cifra no debe compararse con la del presupuesto de 1972, debido a que los ingresos anticipados y los egresos incluyen ahora operaciones virtuales o compensadas. Estas operaciones por lo regular no son más que anotaciones contables, sin implicar un movimiento monetario real. El monto de los egresos virtuales o compensados es de 18 245 000 000 de pesos (1 825 000 000 de dólares). La innovación introducida permite hacer un cálculo más ajustado de las finanzas públicas.

CUADRO 6. Gastos proyectados y ejercidos por el gobierno central mexicano desde 1964 en pesos de 1950 y pesos per capita

A. Cantidades corrientes y deflacionadas

Año	Miles de pesos corrientes		Indice precios (1950 = 100)	Miles de pesos corrientes	
	Presupuesto proyecto	Presupuesto ejercido		Presupuesto proyecto	Presupuesto ejercido
1964	15 953 541	28 285 590	228.4	6 984 913	12 384 234
1965	17 854 280	36 715 603	237.3	7 523 928	15 472 231
1966	20 132 252	32 495 967	239.6	8 402 442	13 562 591
1967	22 108 293	40 852 939	239.7	9 223 318	17 043 362
1968	24 221 169	41 124 294	243.9	9 930 779	16 861 129
1969	26 512 844	49 816 139	246.8	10 742 643	20 184 821
1970	28 133 881	52 679 003	258.2	10 896 158	20 402 402
1971	30 763 000	55 786 000	265.3	11 596 000	21 028 000
1972	54 744 000	77 230 000	276.5	19 798 000	27 931 000
1973	89 381 000	102 241 000	332.9	26 849 000	30 712 000
1974	114 128 000	135 795 000	418.9	27 245 000	32 417 000
1975	186 107 000	200 416 000	475.9	39 106 000	42 113 000
1976	238 043 000	274 963 000	550.3	43 257 000	49 966 800

B. Cantidades per cápita en pesos de 1950

Año	Estimación en miles de población ^a	Presupuesto proyecto	Presupuesto ejercido
1964	39 781	175.6	311.3
1965	41 097	183.0	376.5
1966	42 459	197.9	319.4
1967	43 863	210.3	388.6
1968	45 316	219.1	372.1
1969	46 818	229.5	431.1
1970	48 225 ^b	225.9	423.1
1971	50 698	228.7	414.7
1972	52 459	377.4	532.4
1973	54 278	494.6	565.8
1974	56 157	485.2	577.3
1975	58 098	673.1	724.9
1976	60 102	719.7	831.4

^a Población entre censo y censo calculada a razón aproximada de crecimiento compuesto, excepto hasta 1963 que concuerda con cuadro I-9.

^b Censo. Cfr. datos de población, en NAFIN, *Statistics on the Mexican Economy*, 1977, 4.

FUENTE: Cuadros I-8 y I-9, y Apéndice M, Parte III.

No solamente están sujetos los presupuestos del sector descentralizado a la aprobación *pro forma* del gobierno central (dándole principalmente al gobierno central una oportunidad para coordinar los planes de hacer empréstitos en el mercado internacional de bonos), sino que también en general las agencias hacen sus propias revisiones contables, sin que el gobierno central tenga auditores ni deseos de emprender una tarea tan grande o provocar una confrontación continua. De cualquier manera, como la mayor parte de las agencias recolectan sus propios ingresos con los cobros a los usuarios, el gobierno central ha tenido poco qué decir en las operaciones de las agencias. Es cierto que la mayor parte de las dependencias han recibido subsidios de parte del gobierno central, con cierto grado de licencia en la manera de gastar los fondos, pero hasta hace poco, el gobierno central se hacía cargo automáticamente de los déficit de las agencias.

Al hacer que las agencias autónomas se costearan sus propios gastos, el gobierno central perdió mucha de la injerencia que le proporcionaban los subsidios. En pocas palabras, la única manera de poner al sector descentralizado bajo la autoridad del gobierno central sería que las entradas pecuniarias de cada una de las agencias entraran a formar parte del fondo común en la Tesorería Nacional para ser distribuidas a discreción del Presidente, como lo ha hecho con los fondos del gobierno central.

Aunque pudiera argumentarse que el gobierno central ejerce el control de planificación del sector descentralizado por medio de los nombramientos del personal de las agencias y por medio de grupos interministeriales de planificación, tal influencia tiende a afectar solamente los asuntos ocasionalmente visibles; pocas operaciones se efectúan por medio de la coordinación, y menos se efectuarán por medio del escrutinio presupuestario.

La naturaleza problemática de los gastos descentralizados podrá verse en la siguiente cita del Dictamen suscrito por la Comisión de Presupuesto y Gasto Público de la Cámara de Diputados el 25 de noviembre de 1974:

A partir de 1973 se incorporaron nueve organismos y empresas estatales más al control presupuestal que ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En tales condiciones, en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio de 1973 se incluyen 25 organismos y empresas. [Apéndice O, abajo.]

Las 9 entidades que se adicionaron en 1973, son: Guanos y Fertilizantes de México, Productos Pesqueros Mexicanos, Diesel Nacional, Instituto Mexicano del Café, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Nacional, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Ferrocarril Sonora-Baja California y Forestal Vicente Guerrero.

En atención al volumen de recursos que manejan, puede afirmarse que los 25 organismos y empresas estatales incluidos en la Cuenta Pública, representan el grupo más importante dentro de la operación de la totalidad de las entidades que integran el sector descentralizado y paraestatal del país. En efecto, el capital y los recursos de estos 25 organismos y empresas equivalen al 79 y 74 por ciento, respectivamente, del capital y recursos del total de organismos y empresas estatales, dedicados a producir y distribuir bienes y servicios para el mercado y con funciones de fomento económico y social.⁴⁹

Y así en 1973, las nueve agencias autónomas cuyos gastos en proyecto fueron incorporados al presupuesto nacional por primera vez, tenían el 12.6 por ciento de los gastos descentralizados planificados.

En el Apéndice P podrá verse el análisis funcional de los gastos consolidados del gobierno mexicano, un análisis parcial basado en la expansión gradual del número de agencias incorporadas a los asuntos presupuestarios que dio principio en 1965. Aun cuando dé una información incompleta, el análisis funcional del sector descentralizado es de importancia para poder darnos cuenta del efecto del total de gastos del sector público en asuntos nacionales.

Sin embargo, no debe haber confusión en un hecho simple: debe hacerse distinción entre el efecto del sector público en conjunto y el efecto del sector centralizado sobre el cual el Presidente ejerce control. Si esto no se hace, aquellos que se dedican a estimar el poderío presidencial caerían en un error. Y no hay duda de que si se le da énfasis al primer análisis, el Presidente aparecerá como si tuviera mayores poderes de los que tiene.

Si los técnicos (o también los observadores)⁵⁰ no hacen esta distinción elemental, caerán en la creencia, aparentemente lógica, de que, como el sector descentralizado gasta fondos en "E" clases de funciones económicas, entonces el gobierno central podrá desviar sus propios fondos de "E" a los servicios sociales "S". El problema aquí estriba, por ejemplo, en que los fondos gastados en "E" por el gobierno central podrían desembocar a través de la economía en formas diferentes y en épocas diferentes que los fondos descentralizados gastados en "E". En este ejemplo, la compensación presupuestaria apenas es lo bastante avanzada para permitir un equilibrio efectivo en la actividad centralizada y descentralizada.

⁴⁹ Citado en *El Mercado de Valores*, diciembre 16, 1974.

⁵⁰ Dos que no hacían esta distinción son: Thomas E. Skidmore y Peter H. Smith; véanse sus "Notes on Quantitative History: Federal Expenditure and Social Change in Mexico since 1910", *Latin American Research Review* 5:1, primavera de 1970. pp. 71-85.

Y así, a pesar de tener disponible una cantidad mayor de fondos *per capita* para el gobierno central y la "integración" del sector descentralizado, no parece que ya esté disponible el conocimiento detallado de las normas de la trayectoria de gastos, para comprender el impacto de los fondos. Para poner al día mi conclusión, a la que llegué en 1966, de que en México ha llegado la posibilidad de una revolución avanzada y equilibrada con el aumento de los fondos *per capita* (a través del aumento en tasación y crédito), permítaseme decir que esa posibilidad ha disminuido a causa de la actuación técnica del gobierno de Echeverría, sean cuales fueren las influencias de conjetura. Y parte del problema consiste en el hecho de que con solamente un periodo de seis años no renovable en la presidencia, cada régimen tiene que actuar con relativa rapidez si desea imprimir su propio carácter a la administración y no tiene tiempo para dejarse arredrar por las circunstancias, especialmente si siente que la reacción a la protesta es de inmediata exigencia.⁵¹

GASTOS FEDERALES BAJO ALM, GDO, LEA

En cuanto a los gastos federales (o centrales) bajo el control directo de la presidencia, el cuadro 7 nos da una ilustración de la norma de desembolsos en el último año de López Mateos y bajo Díaz Ordaz, 1965-1970. (Las abreviaturas para el cuadro 7 se encuentran en el cuadro 8.)

A pesar de que Díaz Ordaz fue tildado por los críticos de "derechista", especialmente por haber suprimido las protestas estudiantiles, la caracterización del profesor Martin Needler de Díaz Ordaz como un "moderado" es aceptable por el hecho de que Díaz Ordaz continuó con el empuje presupuestario de la revolución integral.

En materia de gastos sociales en proyecto, Díaz Ordaz ofreció las mayores cantidades de la historia de México. Y a pesar de que, como hemos visto, estas proyecciones tuvieron poco qué ver con la realidad, sí tuvieron los efectos de propaganda necesarios en la época, como las asignaciones para la educación, que alcanzaron el 28.3 por ciento para 1970. (Compárese la máxima de Cárdenas, de 18.1 por ciento en 1937; véase el cuadro VII-2.) Esta tendencia iría acompañada de una baja de las asignaciones administrativas al 23.7 por ciento de los gastos federales en 1967 (compárese el cuadro V-1); la distribución económica sería mantenida al mismo nivel de los dos últimos años de López Mateos (véase el cuadro VI-1).

⁵¹ Para obtener el punto de vista de una politóloga, véase Evelyn P. Stevens: *Protest and Response in Mexico* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1974).

CUADRO 7. Gastos del gobierno central mexicano proyectados y ejercidos por clase de énfasis, 1964-1970^a
 (Económico + Social + Administrativo = 100 por ciento cada año)^b

Énfasis	1964		1965		1966		1967		1968		1969		1970	
	Pro- yectado	Ejer- cido	Pro- yectado	Ejer- cido	Pro- yectado	Ejer- cido	Pro- yectado	Ejer- cido	Pro- yectado	Ejer- cido	Pro- yectado	Ejer- cido	Pro- yectado	Ejer- cido
ECONÓ-														
MICOS	38.8	39.4	36.5	42.5	36.7	40.7	38.7	37.6	39.5	40.4	39.2	42.3	37.9	40.1
AI	10.4	7.5	9.9	4.0	9.6	5.2	9.8	4.6	10.3	5.0	10.2	4.6	10.6	5.0
CR	.5	1.2	.5	.6	.4	.9	.4	.7	.3	.8	.3	1.9	.3	1.2
SCOP	14.0	8.1	13.4	5.6	11.8	7.6	12.5	7.1	12.8	8.0	13.9	7.2	12.1	7.0
IN	4.8	10.1	4.3	15.2	4.4	12.3	7.7	12.0	7.9	11.3	6.4	12.1	7.9	12.6
EO	7.3	11.2	6.7	16.3	8.8	13.6	6.7	12.4	6.7	14.3	6.9	15.7	5.4	13.4
SIC	.8	.6	.7	.3	.7	.4	.7	.3	.6	.4	.7	.3	.8	.4
AR	.6	.4	.6	.3	.6	.4	.5	.3	.5	.4	.5	.3	.5	.3
TO	.4	.3	.4	.2	.4	.3	.4	.2	.4	.2	.4	.2	.3	.2
SOCIALES	35.8	21.1	37.8	18.2	38.3	22.4	37.6	20.3	36.4	21.6	37.0	21.3	37.5	22.0
ED	25.5	13.2	25.6	11.1	25.7	14.5	26.1	12.9	26.8	14.1	27.7	14.2	28.3	14.8
SP	4.9	3.2	5.0	2.7	6.1	3.8	6.0	3.1	5.7	3.3	5.3	2.9	5.3	3.1
H	.4	.4	.3	.1	.5	.3	1.6	.3	.4	.2	.5	.2	.1	—
T	.3	.2	.3	.1	.3	.2	.3	.2	.3	.2	.3	.1	.2	.1
SO	4.7	4.1	6.6	4.2	5.7	3.6	3.6	3.8	3.2	3.8	3.2	3.9	3.6	4.0

CUADRO 7 [continuación]

Enfasis	1964		1965		1966		1967		1968		1969		1970	
	Pro- yectado	Ejer- cido	Pro- yectado	Ejer- cido	Pro- yectado	Ejer- cido	Pro- yectado	Ejer- cido	Pro- yectado	Ejer- cido	Pro- yectado	Ejer- cido	Pro- yectado	Ejer- cido
ADM.	25.4	39.5	25.7	39.3	25.0	36.9	23.7	42.1	24.1	38.0	23.8	36.4	24.6	37.9
M	9.9	5.4	10.0	4.3	9.6	5.3	9.2	4.4	9.1	5.0	9.5	5.1	9.8	4.6
D	6.1	24.4	5.8	26.9	5.8	21.5	5.3	28.9	5.9	21.7	5.7	20.4	6.4	21.3
H	3.6	2.6	3.5	2.0	3.4	2.6	3.2	2.3	3.2	4.4	3.1	4.4	3.0	4.6
R	1.6	.9	1.9	.7	1.8	.5	1.6	.8	1.6	.9	1.4	1.0	1.3	.8
L	.4	.3	.6	.2	.4	.3	.4	.2	.3	.2	.3	.2	.3	.2
P	.3	.7	.3	.4	.3	.5	.3	.4	.3	.6	.3	.6	.3	.7
J	.4	.2	.4	.2	.4	.2	.3	.2	.4	.2	.4	.2	.4	.2
F	1.0	.6	1.0	.5	1.0	.6	1.0	.5	1.0	.6	.9	.5	1.0	.6
G	.7	.3	.5	.2	.5	.3	.6	.3	.5	.3	.6	.2	.6	.3
PG	.2	.1	.2	.1	.2	.1	.2	.1	.3	.1	.2	.1	.2	.2
NR	1.0	.9	1.3	.9	1.4	1.0	1.3	.8	1.3	.7	1.3	.6	1.2	.7
AO	.2	3.1	.2	2.9	.2	4.0	.3	3.2	.2	3.3	.1	3.1	.1	3.7
MEMO.														
I	8.4	6.4	8.0	3.2	7.6	4.2	7.9	3.8	8.4	4.0	8.3	3.8	8.5	3.9
OP	7.7	4.7	7.1	3.2	6.2	4.6	7.1	4.3	7.3	4.4	8.4	4.5	6.4	3.9

^a Excluye gastos descentralizados, incluidos aquí en el Cuadro 31 y en los Apéndices O, P, Q, R, S, T, U, V.

^b Para lista de símbolos, véase cuadro 8; para totales absolutos, véase cuadro 6.

FUENTE: Wilkie, *Statistics and National Policy*, 167, basado en datos tomados de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto General de Egresos de la Federación*, anual; y México, Contaduría de la Federación, *Cuenta Pública*, anual, edición azul limitada. Para gastos no proyectados en el *Presupuesto*, habrá necesidad de consultar el *Catálogo de Cuentas*.

CUADRO 8. *Lista de los símbolos de la clasificación de gastos presupuestarios mexicanos y sus definiciones usados en el cuadro 7^a*

Económicos	
AI	Agricultura, Ganadería, Silvicultura e Irrigación.
CR	Crédito Agrícola.
SCOP	Comunicaciones y Obras Públicas.
IN	Inversiones en fideicomiso, acciones, bonos, etc.
EO	Compartición económica de <i>Erogaciones Adicionales</i> .
SIC	Industria y Comercio.
AR	Reforma Agraria.
TO	Turismo.
Sociales	
ED	Educación y Educación Física.
SP	Salud Pública, Bienestar y Asistencia.
H	Agua Potable y Drenaje.
T	Trabajo.
SO	Compartición Social de Categoría no Clasificada (<i>Erogaciones adicionales</i>).
Administrativos	
M	Ramo Militar (incluye Ejército, Armada, y la Industria Militar).
D	Deuda Pública.
H	Secretaría de Hacienda (incluye Contraloría).
R	Pensiones.
L	Ramo Legislativo.
P	Ramo Ejecutivo (Presidencia).
J	Ramo Judicial.
F	Relaciones Exteriores.
G	Gobernación.
PG	Procuraduría General.
NR	Recursos Nacionales.
AO	Compartición Administrativa de Categoría no Clasificada (<i>Erogaciones Adicionales</i>).
MEMO	Memorándum.
I	Irrigación (incluido en AI).
OP	Obras Públicas (incluido en SCOP).

^a Para una discusión detallada del sistema de clasificación, véase cuadro I-4, especialmente en cuanto a AO, SO y EO.

En realidad, las asignaciones sociales de Díaz Ordaz alcanzaron del 40 al 50 por ciento menos que la repartición proyectada. Y mientras a primera vista esto pudiera parecer como un monstruoso fraude, como para emparejar la mala reputación adquirida por asuntos de derechos civiles, el registro (cuadro VII-2 y VII-7) también demuestra que, con excepción de López Mateos, después de 1966 Díaz Ordaz tuvo el más alto nivel de gastos sociales de cualquier presidente de México. Si el partido oficial no fuera adicto a inflar los éxitos del gobierno, que raras veces se han puesto a prueba, tal vez no habría necesidad de inflar los éxitos de Díaz Ordaz; su bien ganado promedio en puntos de porcentaje llegó a 21.0, en contra del 19.5 de López Mateos. La educación en realidad alcanzó arriba del 14.0 por ciento durante cuatro años, comparado con uno de López Mateos.

En cuanto a la actividad administrativa, los gastos ejercidos cayeron por debajo del 40 por ciento, con un promedio de 38.4 por ciento. Dada la hostilidad contra Díaz Ordaz, esta baja del apoyo a las faenas domésticas del gobierno es algo sorprendente: los militares tuvieron una pérdida relativa bajo Díaz Ordaz que habían ganado ya para las postrimerías del periodo de López Mateos. Desde luego podría alegarse que aunque su proporción fue de 4.6 en 1970, su cantidad absoluta había aumentado a 19.5 pesos *per capita* de 1950 (una ganancia de 4.3 sobre 1964, y la cifra más alta de pesos estándar *per capita* desde 1943), y los militares seguramente se percataron de que eran "los parientes pobres" en el gobierno federal. Si hubiesen recibido su porcentaje de 1943 en 1970, ¡habrían recibido 76.6 pesos *per capita*! No hay duda de que para los setentas, los militares sabían bien que habían perdido influencia ante la agencia que tenía en sus manos la acción financiera.

Los gastos económicos durante los periodos de López Mateos y Díaz Ordaz se mantuvieron casi al mismo nivel, con un promedio de cerca del 40 por ciento; por un lado, la proporción del crédito agrícola siguió la misma tendencia para los dos presidentes, principiando con poco, hasta llegar a más del triple a fines del periodo presidencial, pero todavía fue demasiado poco para satisfacer todas las necesidades. La porción para agricultura, riego, ganadería y silvicultura bajó, por otro lado, cayendo el promedio del 6.4 al 4.7 por ciento, siendo la asignación más pequeña registrada desde los años de Obregón. Si se quisiera argumentar que tal vez las promesas de Díaz Ordaz se habían cumplido a través del sector descentralizado, al consultar el Apéndice P se verá que el énfasis consolidado de todos los gastos muestra un promedio de solamente 4.1 por ciento, llegando del 3.0 al 8.0 solamente durante el último año. Dadas estas cifras bajas, la mayor parte de los esfuerzos de Díaz Ordaz de-

CUADRO 9. Análisis funcional de México de los gastos de su gobierno central, 1971-1976
(Totales = 100 %)

	1971		1972		1973		1974		1975		1976	
	En proyecto	Ejercido	En proyecto	Ejercido	En proyecto	Ejercido	En proyecto	Ejercido	En proyecto	Ejercido	En proyecto	Ejercido
Econ.	39.2	40.2	37.2	46.6	42.0	45.5	40.6	44.3	38.1	46.7	37.3	48.7
1.	(19.3)	(12.3)	(14.9)	(11.9)	(12.1)	(11.8)	(11.3)	(9.7)	(8.7)	(7.8)	(7.9)	(7.9)
2.	(12.3)	(9.9)	(15.7)	(18.5)	(15.6)	(15.3)	(14.7)	(18.1)	(16.1)	(21.0)	(14.4)	(12.2)
3.	(7.6)	(18.0)	(6.6)	(16.2)	(14.3)	(18.4)	(14.6)	(16.5)	(13.3)	(17.9)	(15.0)	(28.6)
Social	39.3	24.3	29.2	23.6	42.9	23.6	24.5	23.5	24.1	23.1	23.5	22.9
4.	(25.5)	(15.9)	(18.0)	(14.4)	(15.0)	(14.0)	(15.6)	(14.4)	(14.7)	(14.8)	(14.4)	(14.4)
5.	(5.9)	(3.6)	(5.3)	(4.4)	(4.3)	(4.2)	(4.4)	(3.5)	(3.6)	(3.4)	(3.6)	(3.2)
6.	(7.9)	(4.8)	(5.9)	(4.8)	(5.6)	(5.4)	(4.5)	(5.6)	(5.8)	(4.9)	(5.5)	(5.3)
Admin.	21.5	35.5	33.6	29.8	33.1	30.9	34.9	32.2	37.8	30.2	39.2	28.4
7.	(8.8)	(4.8)	(6.0)	(4.2)	(4.6)	(4.0)	(4.4)	(4.0)	(3.3)	(3.4)	(3.6)	(3.0)
8.	(5.6)	(12.8)	(6.7)	(11.2)	(8.5)	(14.6)	(9.7)	(14.8)	(16.0)	(15.0)	(16.7)	(14.1)
9.	(7.1)	(17.9)	(20.9)	(14.4)	(20.0)	(12.3)	(20.8)	(13.4)	(18.5)	(11.8)	(18.9)	(11.3)

1. Comunicaciones y Transportes.

2. Recursos Naturales.

3. Industria y Comercio.

4. Educación y Cultura.

5. Sanidad y Asistencia Social (incluye parte de categorías SP, H, T, SO en cuadro 8).

6. Bienestar y Seguro Social (incluye parte de categorías SP, H, T, SO en cuadro 8).

7. Ramo Militar.

8. Administración General (incluye montos para pagar).

9. Deuda Pública (incluye amortizaciones e intereses).

FUENTE: Apéndice B. (Véase detalle de estas categorías en Apéndice A).

biera de hacerse en obras de riego porque el promedio del número de hectáreas afectado por los proyectos de riego fue de 5 641 por mes (mucho más de los 3 400 de López Mateos)⁵² como lo fueron los 7 418 por mes de Echeverría durante sus primeros dos años en la presidencia (compárese con el cuadro VIII-9).

En cuanto a los presupuestos de los setentas, aunque aún no tengo una descomposición completa del sistema mexicano para ponerlo de acuerdo con mi sistema funcional de análisis, con sus 27 subcategorías, en el cuadro 9 podremos examinar el análisis funcional del gobierno mexicano con sus 9 subcategorías. Sin embargo, recordemos que mi comprobación independiente de las tres categorías principales (económica, social y administrativa) en que el presupuesto es analizado funcionalmente confirma el empuje de la norma mexicana. El cuadro 10 muestra la concordancia de enfoques, con la gran diferencia en los porcentajes ejercidos para 1965 explicado por el error en la clasificación de la deuda de la CEIMSA.⁵³ Y con la reforma presupuestaria en progreso, es de suponer que los dos análisis se parecerán más.⁵⁴

En el cuadro 9 podremos ver que Echeverría asignó mucho más a las funciones económicas de lo que se había proyectado, una ejecutoria sorpresiva de retroceso hacia el gran hincapié económico de Alemán y Ruiz Cortines (compárese con el cuadro E-4). Esto fue sorprendente, en particular después que López Mateos y Díaz Ordaz habían hecho reducciones sucesivas al ramo de la economía; y aún más después de la retórica del gobierno desde 1970 en pro de un cambio hacia el hincapié social en los gastos federales. (Las normas consolidadas en el Apéndice P muestran que Echeverría ha seguido a Díaz Ordaz en hincapié de porcentaje en asuntos económicos, sin efectuar ningún gran rompimiento con el pasado.) Una alza en la proporción económica puede ser que refleje la necesidad de estimular la economía que ha sufrido, como hemos visto, por otras medidas gubernamentales.

Y, sin embargo, Echeverría logró alcanzar los porcentajes sociales más altos en la historia de México; la educación tuvo un promedio real del 14.8 por ciento, aunque declinó entre los años de 1971 y 1973. Salubridad Pública, Beneficencia y Asistencia tuvieron aumentos reales que llegaron al 9 y al 10 por ciento, comparados con el 7 por ciento de su antecesor.

⁵² Los datos sobre el riego fueron proporcionados por NAFIN: *La economía mexicana en cifras, 1972* (México, Nacional Financiera, 1974), 47.

⁵³ Véase la nota 41.

⁵⁴ Habrá que recordar que en mi método se agrupan las secretarías y departamentos según sus funciones principales; en el del gobierno de México se analizan todos los fondos para cada una de las secretarías y departamentos, y sin embargo los dos resultados ahora casi concuerdan.

CUADRO 10. *Comparación de dos análisis funcionales de los gastos del gobierno federal (central) mexicano 1964-1970:*^a
Secretaría de Hacienda (M); y Wilkie (W)

<i>I. Porcentajes en proyecto</i>							
<i>Categoría</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>	<i>1967</i>	<i>1968</i>	<i>1969</i>	<i>1970</i>
<i>Económica</i>							
M	39.8	37.6	37.4	40.8	40.4	39.6	38.1
W	38.8	36.5	36.7	38.7	39.5	39.2	37.9
<i>Social</i>							
M	36.9	39.0	39.9	37.7	37.9	38.8	39.6
W	35.8	37.8	38.3	37.6	36.4	37.0	37.5
<i>Administrativa</i>							
M	23.3	23.4	22.7	21.5	21.7	21.6	22.3
W	25.4	25.7	25.0	23.7	24.1	23.8	24.6
<i>II. Porcentajes ejercidos</i>							
<i>Económica</i>							
M	37.7	36.3	40.9	36.5	37.6	41.8	41.7
W	39.4	42.5	40.7	37.6	40.4	42.3	40.1
<i>Social</i>							
M	22.2	18.4	23.3	20.9	22.1	21.8	22.3
W	21.1	18.2	22.4	20.3	21.6	21.3	22.0
<i>Administrativa</i>							
M	40.1	45.3	35.8	42.6	40.3	36.4	36.0
W	39.5	39.3	36.9	42.1	38.0	36.4	37.9

^a Para años anteriores, véase cuadro I-5.

FUENTE: Véase Apéndice B.

La pérdida en porcentaje en las asignaciones reales la tuvieron las participaciones administrativas, casi como se proyectó. Al aproximarse a los niveles más bajos de asignación de Alemán y Ruiz Cortines, entonces podremos especular que Echeverría pudo haber reducido la asignación de fondos a un nivel lo bastante bajo para poner a prueba su apoyo entre la burocracia, elevando la tensión en proporción inversa a la asignación de fondos a la cual han llegado a acostumbrarse los funcionarios. Si esto es o no es el caso, es demasiado prematuro para poder decirlo. Sin em-

bargo, al especular sobre los setentas, es de interés hallar normas inesperadas así como variaciones sutiles entre los planes y las acciones de la política.

LIDERAZGO Y LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

Tal vez sea apropiado reflexionar aquí sobre la interesante puesta a prueba de mi análisis presupuestario mexicano, llevada a cabo por Kenneth M. Coleman y John Wanat.⁵⁵ Desde el punto de vista de esos señores, mi estudio no refleja la flexibilidad presidencial como la tendencia de los presidentes entre los años de 1934 y 1964 a gastar en asuntos económicos proporciones de dinero mayores de las que habían planeado, subestimando así “el deseo o la capacidad de presidentes individuales para imprimir sus propias huellas al procedimiento presupuestario”.⁵⁶ Al observar “poca variación en el porcentaje del promedio real de los gastos sociales (variación = 13.3 % — 19.2 %) ”⁵⁷ ellos alegan que la noción de ideología se refiere a lo que uno cree que deberá hacerse en lugar de si uno “tiene la capacidad política, o los recursos políticos para efectuarlo”. Y así, reenfocarían mi metodología para examinar el caso de los subsidios del gobierno federal a los estados de México, un caso en su punto de vista, con pocas restricciones sobre el poder del Presidente.

Y aunque yo encuentro el análisis de subsidios de Coleman y Wanat muy valioso para abrir avenidas a una línea de investigación fructífera (habiendo tomado nota de que confirma mi caracterización de cada uno de los presidentes), yo simplemente quiero decir que nuestras investigaciones no son mutuamente excluyentes. Por un lado, he argumentado que los presidentes han tenido lo mejor de las dos partes al cumplir con las asignaciones de cantidades *absolutas* a las secretarías que se las disputan, y sin embargo, al subestimar los ingresos les han sobrado cantidades *relativas* para sus prioridades verdaderas, según las oportunidades se van presentando. Y en efecto, habría que pensar si tenían o no tenían un presupuesto en proyecto oculto además de los proyectos publicados. De esta manera la manipulación de intereses en competencia podría ser un procedimiento creador que contribuya a la Política del Desarrollo Esta-

⁵⁵ Véase, “On Measuring Mexican Presidential Ideology through Budgets: A Reappraisal of the Wilkie Approach”, *Latin American Research Review* 10:1 (1975), 77-88.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 78, 87.

⁵⁷ Pero véase James A. Hanson, quien critica este análisis de Coleman y Wanat en su “Federal Expenditures and ‘Personalism’ in the Mexican ‘Institutional’ Revolution”, en James W. Wilkie (ed.), *Money and Politics in Latin America* (Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1977), capítulo 2.

bilizador y a su producto, el "Milagro Mexicano" de un crecimiento económico continuo.

Por otra parte, dadas las reformas presupuestarias que tienen en la mira hacer realistas las proyecciones presupuestarias, es evidente para la opinión mexicana citada antes (en las notas 45 y 47) que el gobierno mexicano ha decidido traducir el hincapié de su programa a términos de porcentaje. Un cambio así quiere decir que el gobierno ha sometido a una nueva prueba su capacidad para el desarrollo y ejecución de planes. Desde un punto de vista, esto acaso signifique menos flexibilidad de la que previamente tenía el gobierno, precisamente porque todos los que compiten en la burocracia federal conocerán ahora las verdaderas reglas del juego, reglas a las que el Presidente tendrá que sujetarse. (El cuadro 9 sugiere, por ejemplo, que la parte de las asignaciones en proyecto para la educación ya habían bajado para 1973; de no reducirse, educación recibiría las altas proporciones que siempre se le han prometido.) Desde otro punto de vista, Echeverría es posible que haya liberado la flexibilidad del gobierno central de una nueva manera, desligando a las agencias descentralizadas de los deficitarios subsidios automáticos, de manera que pudieran sostenerse a sí mismas y dejar esos fondos disponibles para otros usos.

Las especulaciones sobre los resultados de la reforma presupuestaria también nos conducen a la siguiente pregunta: ¿Pudo haber tenido lugar el cambio radical a la revolución equilibrada si la flexibilidad del Presidente hubiese quedado sin alteración? (Otros aspectos de flexibilidad podrán observarse en muchos de los cambios de énfasis entre las 27 subcategorías de mi análisis presupuestario.) En lugar de dar una respuesta directa, permítasenos sugerir que el cambio repentino de la política económica a la equilibrada no pudo ocurrir (igual que el cambio menos repentino de la política social a la económica no pudo haber ocurrido) si los presidentes de México no hubieran creído que estaban ejecutando los "mandatos de su época".

Tal vez esto constituya todo lo que significa el liderazgo: que los presidentes tienen la obligación de servir de guía y, a la vez, de obedecer los dictados de la mayoría de la sociedad (o por lo menos de aquellos que se expresan políticamente, en cualquier forma que estén organizados para expresar sus necesidades y/o sus exigencias). El buen dirigente no solamente parecerá expresar las necesidades de este o de aquel grupo de intereses sino también organizar el apoyo general de la sociedad para los hechos que deberán hacerse en beneficio de los grupos que de momento reciban su atención.

El liderazgo en el caso de la ley de repartición de utilidades ha sido

bien descrito por Susan K. Purcell, quien muestra que en el desarrollo de la ley del trabajo durante los sesentas, en consonancia con las metas escritas en la Constitución de 1917 y al moldear un compromiso aceptable a patronos y obreros, los puntos de vista de influencia tendrán que ser movilizadas por medio del uso de la prensa nacional con el objeto de obligar a un compromiso.⁵⁸ Y aquí, por ejemplo, la noción de lo que debe hacerse fue manipulada en el mundo real de la política por políticos diestros, quienes midieron su propio éxito por la puesta en vigor de una ley que en su estado original en la década de 1960 no era viable, pero que diez años más tarde puede ser enmendada y reformada. Y así al trabajar dentro del sistema mexicano donde pasaron más de cuatro décadas entre la promulgación constitucional y la ley inicial que permitía la repartición de utilidades, y dada la decisión del partido oficial de permanecer en el poder, el cumplimiento gradual de promesas en un frente amplio ha dado a presidentes de persuasiones políticas variadas espacio para maniobrar, escogiendo asuntos que puedan resolver parcial o totalmente dentro de los periodos presidenciales, teniendo flexibilidad para dejar la puerta abierta a las opciones.

En pocas palabras, los políticos pragmáticos que tienen que servir de guía y a la vez ser guiados, pueden tener una idea general de a dónde quieren llegar, pero dejarán los vagos "detalles" de más importancia para las negociaciones. Por ejemplo, el ex secretario del Trabajo, López Mateos, inició el movimiento de repartición de utilidades al subir a la presidencia, asegurando que su liderazgo sería reconocido por la historia, y sin embargo actuó en el momento más propicio de la historia mexicana para esa ley, cuando las huelgas generales que marcaron su transición a la presidencia en efecto exigieron un cambio de la revolución económica a la equilibrada.

En mi opinión de la ideología política, lo que puede hacerse y lo que debiera hacerse a menudo convergen; si no, el político ducho quedará expuesto a la crítica por su fracaso, como resultado de su sectarismo o dogmatismo. Un proceso tal nos explica la capacidad del partido oficial de México para mantenerse en el poder tanto tiempo. Por ejemplo, Cárdenas dejó la revolución social al darse cuenta de que la marejada histórica del principio de los treinta ya no lo apoyaba. Y, entre el bullicio y la violencia, en 1968 Cárdenas se negó a dar su apoyo a un llamamiento a una nueva revolución. En un discurso pronunciado en La Orilla, Michoacán, Cárdenas dijo:

Considero que si son válidas en la actualidad las fórmulas revolucionarias que fueron postulados de la Revolución iniciada en 1910 y quedaron

⁵⁸ Purcell: *The Mexican Profit Sharing Decision*.

consagradas en la Constitución de 1917, que establecen normas para la garantía de las libertades ciudadanas y para elevar las condiciones de vida de los sectores más necesitados del país...

La responsabilidad que pesa sobre el Primer Magistrado de la Nación merece que se le guarden las consideraciones inherentes a su alta investidura institucional para que él, a su vez, pueda proseguir en su tarea de desarrollar al país con justicia y libertad, y, asimismo, con creciente independencia.

Cada una de las administraciones del régimen de la Revolución ha tratado de cumplir con las responsabilidades que han estado a su cargo para mejorar las condiciones del país; sin embargo, ha faltado unidad de todos los mexicanos alrededor del programa de la Revolución para contribuir a la solución de los problemas que afronta el pueblo.

Ha faltado también conocimiento, tanto de jóvenes como de adultos, de todas las clases sociales, de cómo vivía el país en 1910 y, después, en las distintas etapas de los años posteriores a la Revolución... Es importante que los distintos sectores conozcan la situación del país, sus carencias y sus realizaciones y, con espíritu patriótico, contribuyan a la solución de los problemas existentes.⁵⁹

Aquí Cárdenas, que falleció en 1970, demostró su comprensión de las dificultades a las cuales cada presidente tiene que enfrentarse. También expresó su aprecio a la contribución que cada quien hiciera durante su propio periodo y dentro de sus limitaciones. Que Cárdenas creía firmemente en lo antes expresado es un hecho que yo puedo atestiguar: durante el curso de cada una de las conversaciones que tuvimos él y yo durante los años sesentas sobre la historia mexicana del siglo xx, Cárdenas afirmó su convicción de que todos los presidentes de la Revolución han respondido a los problemas de su época. Esto lo decía como para convencer a las jóvenes generaciones de la importancia de la experiencia histórica de México, que las más de las veces ha sido olvidada por estudiantes que no tienen el sentido de la historia y por académicos que plantean los problemas en términos de ciencia política.

Que Coleman y Wanat se muestren sensibles a estos problemas del liderazgo en México no es tan claro como su propia sensibilidad a lo complejo de ejecutar los planes. Y para traer a cuenta el caso de Cárdenas una vez más, como presidente él trató de hacer la revolución social mientras, a la vez, buscaba una base económica para lograrlo. Y así, él nunca alcanzó la meta de su anunciado Plan Sexenal de lograr un 20 por ciento del presupuesto para la educación (capítulo VII), habiendo desviado los escasos fondos hacia gastos económicos, con lo cual se pusieron las bases para la revolución económica. Sin embargo, la clase de revolu-

⁵⁹ Cárdenas citado en Encinas: *La alternativa de México*, pp. 195-196.

ción económica de Cárdenas fue muy diferente de la clase de revolución económica hecha por Alemán. Por eso, los observadores de México deben ir más allá de mis tres categorías sumarias (económica, social, administrativa) hacia mis subcategorías, en donde podrán ver las diferencias graduadas entre presidente y presidente; no todas las diferencias, pero sí las de importancia, y tal vez las representativas.

Las decisiones presidenciales sobre la política de la deuda pública nos ofrecen un punto de observación de gran valor para comparar periodos reveladores,⁶⁰ especialmente entre las épocas anteriores a 1960 y las posteriores. Los presidentes de los cuarentas y de los cincuentas empezaron a hacer uso de la deuda (la que iba en aumento en términos *per capita*, si no de porcentajes, véase cuadro 11) para generar una cantidad mayor y siempre creciente, de bienes y servicios, que a su vez generaban el pago de más impuestos, permitiendo al gobierno hacer más gastos (y lograr nuevos empréstitos). López Mateos continuó esta política con cierta renuencia. Si él haría grandes empréstitos, también habría de pagar grandes cantidades, no sólo para establecer el "buen crédito" de México en un sinnúmero de maneras ante el mundo en general (asegurando así a extranjeros que él no era el radical que pensaban), sino con el objeto de obtener empréstitos mayores a intereses más módicos.⁶¹ Después, Díaz Ordaz y Echeverría, cada quien, procedió a casi duplicar la deuda del gobierno como lo había hecho López Mateos, según se muestra en el cuadro 12.⁶²

Escribiendo en el año de 1966, yo no había llegado a una conclusión sobre esta política de deuda pública de López Mateos y de su secretario de Hacienda, Ortiz Mena. Ahora, después de unos diez años, me doy cuenta de que esa política no dejó de tener éxito, aunque cerca del 36 por ciento de los gastos federales se usó para hacer pagos sobre la deuda en 1961. Invirtiendo este procedimiento de los sesentas, a Echeverría le fue dable volver a las normas de los cuarentas y de los cincuentas en cuanto al mero monto de la deuda (cuadro 12) que le permitió una baja en los porcentajes de los gastos asignados para los desembolsos de la deuda pública (cuadro 13); así, porcentajes menores dieron cantidades absolutas mayores.

⁶⁰ Para un dato histórico, véase Jan Bazant, *Historia de la Deuda Exterior de México (1823-1946)* (México, El Colegio de México, 1968). En cuanto al crédito público en general véase Robert T. Aubey, *Nacional Financiera and Mexican Industry* (Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1966).

⁶¹ Para datos sobre gastar endeudándose, véase el cuadro 4, arriba.

⁶² En cuanto a datos sobre gastar endeudándose (229.2 millones de pesos entre 1971 y 1976) y emisión excesiva de billetes (incremento de 297 por ciento entre 1970 y 1976), véase el cuadro 4, Partes II y III.

CUADRO 11. *Desembolso por pagar la Deuda Pública del Gobierno Central,^a años seleccionados, 1928-1958*

Año	Por ciento		Per capita, pesos de 1950	
	Proyec- tado	Ejer- cido	Proyec- tado	Ejer- cido
1928	9.3	13.5	6.1	8.8
1932	4.4	5.9	2.4	3.2
1937	8.2	9.4	4.7	7.7
1942	11.4	22.5	7.7	23.0
1946	10.5	14.9	7.0	14.4
1952	24.5	13.8	27.0	24.6
1958	10.7	15.6	13.8	31.9

^a Incluye amortización e interés.

FUENTE: Cuadro V-3.

Aunque los partidarios del Desarrollo Compartido desde 1970 han estado hablando de romper con la dependencia de los empréstitos ("Las economías a base de empréstitos tendrán más que perder en una depresión mundial que las que viven de acuerdo con sus propios recursos: cuanto más pequeños menos fuerte es el golpe"), éstos han continuado contratando empréstitos, sin duda por la necesidad causada por la recesión y por las consecuentes bajas de las inversiones privadas.⁶³ Esta demostración de querer y no querer finanzas extranjeras no ha contribuido a la confianza del sector privado que se necesita en la economía, confianza que a su vez aliviaría las necesidades del gobierno de tener que contratar empréstitos. Debido a la capacidad de México para pagar viejas deudas con nuevos empréstitos, me inclino a creer que se ha exagerado el temor de tener que depender de préstamos siempre que los empréstitos se usen con cordura. Los empréstitos podrán ser pagados al aumentar los inventarios de los bienes y servicios disponibles de México. To-

⁶³ La lucha entre los consejeros presidenciales que estaban en favor o en contra de la reforma fiscal radical durante los primeros meses de la administración de Echeverría fue resuelta por los acontecimientos de receso e inflación de principios y mediados de los setentas, acontecimientos que requerían la confianza de los inversionistas, por lo que no hubo reforma radical. En cuanto a los asuntos sobre reforma de impuestos, véase Ifigenia M. de Navarrete, "La evolución del sistema tributario de México y las reformas 1972 y 1973", *Comercio Exterior*, enero 1973, 48-35; y Roberto Enríquez Cervín, "Evidencia econométrica sobre el desenvolvimiento del ingreso y la carga tributarios en México (1950-1972)", *Comercio Exterior*, noviembre, 1974, 1159-1165.

CUADRO 12. *Deuda en vigencia del sector público mexicano, 1960-1976**(En millones de dólares)^a*

Año	Externa		Externa e Interna
	Gobierno Central ^b	Total Sector Público ^c	Total Deuda Sector Público ^e
1960	146	816 ^f	... ^f
1961	150	981 ^f	... ^f
1962	122	1 131 ^f	... ^f
1963	205	1 267 ^f	... ^f
1964	330	1 809 ^f	... ^f
1965	357 ^d	1 771	9 815.7
1966	422	1 892	9 820.8
1967	496	2 176	9 825.8
1968	644	2 483	9 832.1
1969	619	2 915	9 839.4
1970	640 [*]	3 762	... ^g
1971	672	3 944	5 718
1972	1 115	5 168	7 055
1973	1 414	5 464	9 304
1974	1 488	7 981	12 512
1975	1 551	14 449	17 343
1976	2 864	19 600	20 443

^a Estas cifras quizá sean las menos publicadas del gobierno mexicano; y al publicarse, raras veces se encuentran en las series de tiempo, y raras veces internamente consistentes, y en especial para la última columna —véase anotación f.

^b Incluido en los totales para el sector público.

^c Incluye el Departamento del Distrito Federal en 1968 y 1969.

^d Principiando con 1965, excluye los bonos que fueron transferidos al sector descentralizado.

^e En cuanto a los problemas que surgen al hacer los cálculos, véase Joseph S. La Casia, *Capital Formulation and Economic Development in Mexico* (Nueva York: Praeger, 1969), capítulo 4.

^f Calculable de una manera significativa solamente a principios de 1965 cuando el sector público fue "unificado".

^g La serie parece cambiarse entre 1969 y 1971.

FUENTES: Wilkie, *Statistics and National Policy*, 168 y *El mercado de valores*, junio 16, 485. Los datos para 1971 son del Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: 1973*, 219; para 1972-1973 de *El mercado de valores*, diciembre 16, 1974; los datos externos para 1974-76 son de *Comercio Exterior*, marzo de 1977, 345; los totales de la deuda externa e interna para 1971-75 son de la *Cuenta Pública, 1976* y José López Portillo, *Primer Informe de Gobierno*, 19 de septiembre de 1977.

CUADRO 13. *Desembolso por pagar la Deuda Pública del Gobierno Central,^a 1960-1970*

(Porcentaje)

Año	Proyectado	Ejecutado
1960	8.4	27.3
1961	9.5	36.2
1962	9.0	27.2
1963	7.3	17.1
1964	6.1	24.4
1965	5.8	26.9
1966	5.8	21.5
1967	5.3	28.9
1968	5.9	21.7
1969	5.7	20.4
1970	6.4	21.3
1971	7.1	17.9
1972	20.9	14.4
1973	20.0	12.3
1974	20.8	13.4
1975	18.5	11.8
1976	18.9	11.3

^a Incluye amortización e intereses.

^b Cálculos de la Secretaría de Hacienda.

FUENTES: Cuadro V-3, cuadro 7, *Mexican Newsletter*, dic. 31, 1975, las siguientes ediciones del *Mercado de valores*: dic. 21, 1970; dic. 13, 1971; dic. 18, 1972; dic. 17, 1973; feb. 11, 1974; dic. 16, 1974; sept. 22, 1975; y cuadro 9.

mando en cuenta la inflación, puede ser que en el futuro las deudas de México no sean tan agobiadoras como ahora parecen serlo. El problema para cualquier país viene cuando un presidente aplica los empréstitos en proyectos grandiosos pero poco factibles o innecesarios.

Sin embargo, muchos observadores norteamericanos de la escena política mexicana alegan que esto sería de poco provecho para las masas si no tiene acceso a la expansión de bienes y servicios facilitados por la política financiera del gobierno. Y en verdad podríamos preguntarnos, ¿qué efecto ha tenido la política de una revolución equilibrada sobre las masas de los mexicanos pobres de todo el país?

EL ÍNDICE DE POBREZA DE MÉXICO

Aunque la política presupuestaria y otros programas gubernamentales

no pueden ser ligados directamente al cambio social, podemos reiterar la siguiente observación: sin importar la eficiencia de gobierno, podríamos decir que un periodo de "revolución económica" entre 1940 y 1960 no causó, como muchos han creído, un estancamiento en la disminución de las características de pobreza compartidas por un gran sector de la población mexicana. Además, hemos visto en el cuadro X-7 que mientras el cambio social no puede ir directamente correlacionado con el cambio económico, el crecimiento del último aparentemente es de mayor beneficio para el cambio social. Y sin embargo, habrá que tomar nota de que aunque el cambio económico es de suma importancia para el cambio social, sus respectivos porcentajes no pueden igualarse el uno con el otro. Y llegar a la conclusión de que las políticas económicas debieran ser adoptadas en lugar de las sociales sería un error: el único periodo de hincapié puesto en la "revolución social" en México, en realidad tuvo tendencias contradictorias. Y por los datos que presentamos aquí se verá que aquellos que ven la política económica como derechista y que no contribuye al bienestar del pobre, simplemente han subestimado los complejos procedimientos de la historia.

El cuadro 14 nos presenta el nivel del Índice de Pobreza de 1970 comparado con los datos de los años de 1910-1960, presentados en la Segunda Parte de este libro. Los exámenes especulativos del Índice de Pobreza sugieren la siguiente interpretación como hipótesis alternativa en cuanto a la razón de su baja: una vez que se ha dado principio a la modernización, la mayor parte de cualquiera de las políticas específicas subsecuentes dentro de su marco general tendrá como resultado un cambio continuo. Y de allí la causa de la baja continua del Índice de Pobreza desde la década de 1930, con la proporción en aumento por décadas. Sin embargo, ¿cómo se puede justificar que el cambio social llegara con más lentitud durante los veintes que durante los dieces? La respuesta: no hay duda de que la modernización se encontraba en marcha, pero los problemas de dirección y rapidez no habían sido resueltos del todo. Si esta respuesta es acertada, entonces una baja aún más rápida del Índice habría tenido lugar durante los treinta si los programas de Cárdenas no se hubieran demorado por las dificultades de la depresión mundial. En contra de esa versión, podría argumentarse que Cárdenas trató de fijar con firmeza cierto curso de modernización a grupos no dispuestos a aceptarlo.⁶⁴

En cuanto al nivel del Índice de Pobreza durante los sesentas, vale la

⁶⁴ Para los lectores interesados en este tema, véase James W. Wilkie y Albert L. Michaels (eds.): *Revolution in Mexico: Years of Upheaval, 1910-1940* (Nueva York: Knopf, 1969).

CUADRO 14. Nivel e Índice de Pobreza en México, 1910-1970

	Política		Social		Económica		Equilibrada	
	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970	
Nivel	56.9	53.1	50.0	46.0	39.4	33.1	24.8	
Cambio por ciento	-6.7	-5.8	-8.0	-14.3	-16.0	-25.1		
Índice (1940 = 100.0)	123.7	115.4	108.7	100.0	85.7	72.0	53.9	

FUENTE: Cuadros IX-10, X-5 y cuadro 15.

pena tomar nota de que en varias ocasiones los estudiosos han llegado a cálculos independientes más o menos no cuantitativos del número de la gente pobre de México, cálculos que están bastante aproximados al nivel del Índice de Pobreza. A pesar de que las obras de Óscar Lewis podrían dar la apariencia de ser inconclusas, hicieron notar que, "en el año de 1956 más del 60 por ciento de la población estaba todavía mal nutrida, mal albergada, y mal vestida",⁶⁵ habiendo asegurado que lo mismo ocurría en 1960;⁶⁶ pero en 1961 Lewis escribió diciendo que, "la cultura de la pobreza incluye por lo menos la tercera parte de la población baja rural y urbana".⁶⁷ Su último cálculo para 1960 estaba en armonía con la época en que escribió *Los hijos de Sánchez*, mientras que su cálculo del 60 por ciento está más en consonancia con la visión que tuvo de México durante su primer periodo de investigación en México, y la rural durante los cuarentas.⁶⁸ Que su obra publicada en 1960 no era más que la puesta al día de sus puntos de vista anteriores, y que éstos no fueron apuntados sino hasta a mediados de los cincuentas, nos demuestra las dificultades que se presentan en "observar" un cambio a un nivel nacional. Y sin embargo, después de sus experiencias en las zonas urbanas, su revaluación se aproximó mucho a la cifra de 1960 para el Índice de Pobreza.⁶⁹

Escribiendo en 1962, Howard F. Cline vio el problema a partir de la

⁶⁵ Óscar Lewis, "México desde 1940", en *Investigación Económica* 18 (1958), pp. 185-256.

⁶⁶ Óscar Lewis, "Mexico since 1940", in *Social Change in Latin America Today* (Nueva York: Vintage, 1960), p. 343.

⁶⁷ *Los hijos de Sánchez* (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1964).

⁶⁸ Óscar Lewis, *Life in a Mexican Village: Tepoztlán Restudied* (Urbana: University of Illinois Press, 1951).

⁶⁹ Además de la versión cuantitativa de Lewis, deberíamos tomar en cuenta su visión cualitativa de la Revolución. En su obra *Los hijos de Sánchez* (xxviii), llega a la siguiente conclusión: "La persistencia de la pobreza en la ciudad más importante de la nación, cincuenta años después de la gran Revolución mexicana, presenta varias interrogantes acerca del grado en que este movimiento ha logrado alcanzar sus objetivos sociales. A juzgar por la familia Sánchez, por sus amigos, vecinos y parientes, la promesa esencial de la Revolución no ha sido cumplida aún." Aunque pudiera argumentarse que esta opinión pesimista fue el resultado de su primera investigación de importancia en estudios urbanos, y que Lewis la modificaría, así como modificó su opinión anterior sobre Tepoztlán (después de haber estudiado la vida de aldea en la India, admitió que si tuviera que escribir de nuevo su libro sobre Tepoztlán con ese fondo, su punto de vista sobre la vida de la aldea mexicana habría sido mucho más positivo), yo prefiero que *Los hijos de Sánchez* quede como punzante contrapunto cualitativo a las revelaciones cuantitativas del Índice de Pobreza. (Véase Óscar Lewis, *Village Life in Northern India: Studies in a Delhi Village* [Nueva York: Vintage, 1965].)

estructura de clases de México, con la clase popular haciendo un agregado del 91 por ciento de la población de México en 1895.⁷⁰ Este sector que está por debajo de la clase superior, la media y la de grupos en transición de la sociedad mexicana, demostró los siguientes cambios para 1940, 1950, 1956 y 1960, respectivamente, a saber: el 78, el 53, el 45 y el 40 por ciento. De acuerdo con el Índice de Pobreza, la compartición de la clase popular estaba un 13 por ciento por encima en 1950, habiendo disminuido a cerca de 7 por ciento en 1960. En pocas palabras, el conocido punto de vista sumario de Cline sobre la sociedad, basado en datos de ingresos y ocupación, ha ayudado a conceptualizar los cambios que han tenido lugar en México.

Robert E. Scott define los subsectores de la vida mexicana de una manera diferente, calculando que a mediados de los sesentas, en términos de la cultura política, la cuarta parte de la población vivía "dentro del marco de la tradición, con orientación pueblerina, localista, y esencialmente pasiva"; la cifra había disminuido desde 1910 cuando era el 90 por ciento.⁷¹ Y en esta cultura política de los "desposeídos", los que pertenecen a este grupo a menudo se contentan solamente con la reforma agraria (o por lo menos con la promesa de que se efectuará), sin esperar nada de un sistema nacional "del cual hay que desconfiar". La cifra para 1910 parecerá alta en comparación con el Índice de Pobreza, pero la cifra que presenta en su publicación de 1965 parece acertada, y si los análisis de Scott y Cline se toman en conjunto, sugieren un gran cambio, con un alejamiento de la pobreza política y social; en efecto, un cambio del 90 al 25 por ciento tendría la apariencia de un levantamiento de proporciones gigantescas en la escena mexicana. ¿Significaría esto que mi índice de pobreza hasta recientemente ha subestimado los problemas sociales de México, o que Cline y Scott los han sobrestimado? O, ¿acaso los tres estamos midiendo fenómenos diferentes? Cuando Cline y Scott se preocupan por la ocupación, el ingreso, y la cultura política, es que están tratando con superestructura social; mientras que yo trato de comprender su estructura social.

Un estudio atiborrado de datos, por Pablo González Casanova, sobre la población marginal de México, pudo haber ampliado nuestro análisis, pero, por desgracia, el autor no se atrevió a sacar conclusiones.⁷² Por un

⁷⁰ *Mexico: Revolution to Evolution*, 124.

⁷¹ "Mexico: The Established Revolution", en Lucian W. Pye y Sidney Verba (eds.): *Political Culture and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1975), Capítulo 9. Roger D. Hansen aceptó esta opinión en su libro: *Mexican Economic Development: The Roots of Rapid Growth* (Washington, National Planning Association, 1971), capítulo 5.

⁷² Pablo González Casanova: *La democracia en México* (México, Era, 1965).

lado, constantemente se refiere a las dos partes en que divide a México —el rico, y el pobre— y mide cinco aspectos de marginalismo, diciendo:

El marginalismo se puede medir de las más distintas maneras. Los censos mexicanos recogen datos de tipo universal y otros específicos que son de gran utilidad para analizar el fenómeno: así, registran la población que es analfabeta, la población que no come pan de trigo porque come exclusivamente maíz o no come ni lo uno ni lo otro —hecho estrechamente vinculado a los niveles de vida y al marginalismo—, la población que no usa huaraches o anda descalza, la población en edad escolar que no va a la escuela, la población que no bebe leche, ni come carne o pescado.⁷³

Por otro lado, González Casanova asegura que estos aspectos son “predominantemente rurales”, y hace hincapié en el número absoluto de personas incluidas (número que va en aumento debido al crecimiento de población; véase el cuadro 15). Aun admitiendo la baja en porcentaje, el hincapié en las cifras absolutas no solamente significa que González Casanova no ha podido llegar a una conclusión sobre la dimensión del sector pobre que es “íntegramente marginal”,⁷⁴ sino que conduce al lector a preguntarse si todas las categorías están tan íntimamente interrelacionadas cuando, por ejemplo, el número de gente analfabeta en 1960 llegaba a los 10 millones, pero menos de 2 millones no comían pan, pescado o huevos, ni bebían leche. Yo estimo que González Casanova pasó por alto varios puntos de importancia, como: que el fenómeno de pobreza no es unidimensional sino de muchos aspectos; y que al tratar de mostrar el inmemorable problema nacional por medio de números absolutos, sin cambio o en crecimiento, él perdióse en sus datos sin llegar a resumirlos. Y mientras es de importancia demostrar esos números absolutos en particular (y que a su vez procede hacer ver lo que esos números representan en las penas por las que pasó el pueblo),⁷⁵ a fin de

⁷³ *Ibid.*, 62-63.

⁷⁴ Él hace, sin embargo, un sumario del porcentaje de población despojada políticamente en 1960 que varía entre el 50 y el 70 por ciento, *Ibid.*, 68-69, 114.

⁷⁵ Según González, *idem*, 68-69: “Haciendo un balance de todos estos datos se derivan algunas conclusiones muy importantes, directamente vinculadas a los problemas actuales de la política y el desarrollo: a) A la integración del país, a la disminución relativa de la población marginal y al incremento absoluto de la población participante —datos todos ellos halagüeños— corresponde sin embargo un incremento absoluto de la población marginal. Esto es, que si hoy existe en México una proporción menor de población marginal, sin embargo en números absolutos, hay una cantidad mayor que en el pasado de mexicanos marginales, que constituyen un problema —económico, cultural y político— de magnitud nacional; y b) Que esta población

CUADRO 15. El Índice de Pobreza para México por Entidad Federativa, 1970

Entidad	Porcentaje de población								Promedio
	Analfabetas, edad 6 o más años	Sólo hablan idioma indígena, edad 5 y más años		Viven en lugares menores de 2 500 habi- tantes	Andan descalzos Edad 1 y más años	Usan huaraches	Que no comen pan de trigo	Sin alcan- tarillado de drenaje	
		(10 856 687)	(859 854)							(19 916 682)	(3 176 219)	(6 094 392)	(11 291 523)	(28 352 522)	(11 959 859)^{b}
TOTAL	28.3	2.1	41.3	6.8	13.1	23.4	58.8	24.8	
Aguascalientes	19.3	—	36.4	1.3	7.6	30.2	49.8	20.6	
Baja California									
Norte	17.8	.1	15.6	1.2	.4	18.2	58.7	16.0	
Baja California									
Sur	17.3	—	45.9	2.6	7.4	14.9 ^a	74.3	23.2	
Campeche	26.5	2.8	36.2	4.9	14.7	13.5 ^a	75.5	24.9	
Coahuila	16.7	—	27.3	1.2	2.7	25.5	57.2	18.7	
Colima	24.4	—	30.7	1.8	46.1	17.3	58.7	25.6	
Chiapas	48.1	11.4	72.3	29.8	16.4	31.6	77.2	41.0	
Chihuahua	18.5	.6	34.6	1.8	4.2	20.8 ^a	54.0	19.2	
Distrito Federal	12.6	—	3.7	.6	.4	4.9	22.6	6.4	
Durango	19.9	.2	58.5	2.0	11.9	39.0	69.4	28.7	
Guanajuato	40.4	—	47.9	1.8	13.5	36.2	63.7	29.1	

Guerrero	48.8	6.4	64.3	14.4	37.4	34.2	78.1	40.5
Hidalgo	41.4	7.9	71.9	14.3	19.8	27.4	73.6	36.6
Jalisco	24.7	.1	31.5	1.4	19.5	24.7	45.2	21.0
México	29.8	.7	37.7	3.9	5.1	24.6 ^a	60.2	23.1
Michoacán	38.8	.6	53.9	3.0	18.4	33.4	67.6	30.8
Morelos	29.5	.3	30.0	3.7	23.6	11.2	65.5	23.4
Nayarit	25.8	.7	50.0	2.8	43.4	17.4	77.7	31.1
Nuevo León	13.4	—	23.4	1.1	3.1	21.0	45.0	15.3
Oaxaca	45.1	12.2	72.9	20.8	33.8	25.8	83.3	42.0
Puebla	37.4	4.5	53.5	16.2	21.3	24.9	68.3	32.3
Querétaro	41.7	.6	64.3	3.5	23.1	36.0	74.8	34.9
Quintana Roo	28.8	11.5	63.4	5.2	21.1	18.9 ^a	84.4	33.3
San Luis Potosí	33.4	2.5	60.9	8.1	16.4	39.8	70.4	33.1
Sinaloa	24.9	.1	52.0	2.7	27.8	17.8 ^a	74.5	28.5
Sonora	19.1	.2	33.5	1.9	4.3	21.7	58.4	19.9
Tabasco	30.5	.3	66.5	29.7	5.5	28.1	75.7	33.8
Tamaulipas	18.5	.1	31.0	1.3	2.9	24.1	54.3	18.9
Tlaxcala	27.0	.3	50.3	17.2	7.5	31.7	79.1	30.4
Veracruz	34.4	2.8	52.9	14.8	9.1	19.0	65.4	28.3
Yucatán	30.6	8.8	35.1	2.6	25.1	10.4 ^a	71.0	26.2
Zacatecas	24.5	.1	68.7	1.5	19.2	52.0	79.4	35.1

^a Calculado de datos del censo por muestreo de 1969; véase el texto.

^b Para el método usado en el cálculo del promedio, véase cuadro X-2.

FUENTE: México, Dirección General de Estadística, *Resumen del Censo, 1970*; y también para los datos "Que no Comen Pan de Trigo", Dirección General de Muestreo, *Ingresos y Egresos de las Familias en la República Mexicana, 1969-1970*.

cuentas debemos tomar nota de que la situación demográfica mexicana se extendió en 233 por ciento entre 1910 y 1970 (véase Apéndice K), reduciendo de esa manera la magnitud del problema nacional que representa la pobreza. En pocas palabras, la obra de González Casanova padece de una presentación asistemática de los datos de las series de tiempo y de un análisis inapropiado de la magnitud del problema social al que se enfrenta México. Pero la mía no es más que una crítica de un solo capítulo de *La democracia en México*.

En efecto, ¿viven los pobres en su mayor parte en el México rural como alega González Casanova? Examinemos esta pregunta en relación a las categorías del Índice de Pobreza para 1970. De los siete indicadores, los analfabetos, los que usan huaraches, la gente descalza, la gente que come tortillas, y los que no cuentan con alcantarillado de drenaje vivían en comunidades menores de 2 500 habitantes en las proporciones siguientes: 59, 66, 41, 65 y el 60 por ciento.⁷⁶ Esta descomposición indica que una mayoría de personas con características de pobreza vivían en localidades rurales, pero eso todavía nos deja una minoría bastante grande que vive en localidades urbanas. Tomando el caso del Distrito Federal, que puede considerarse en 96.3 urbano, tenemos un buen ejemplo al advertir que de su población, el 23 por ciento carece de alcantarillado de drenaje, que el 12 por ciento es analfabeta, y que el 4.9 por ciento no come pan de trigo como se demuestra en el cuadro 15. Y, con excepción del indicador que trata de personas que solamente hablan una lengua indígena, creemos que expresar la idea de que la pobreza se manifiesta de manera "predominantemente" rural, es ir mucho más allá de los hechos.

Mi propia preferencia en cuanto al factor "rural" ha consistido en

marginal tiende a ubicarse en el campo y a ser marginal no sólo en un aspecto sino en varios a la vez, con lo que tenemos una población marginal integral, desprovista —según los indicadores que hemos usado— de todos los bienes mínimos del desarrollo, de la alimentación, el calzado, la educación, etc. Ambos hechos constituyen el reto más vigoroso al desarrollo del país y a la política nacional, y dan a la estructura social de México las características de una sociedad dividida en dos grandes sectores, la de aquellos mexicanos que participan del desarrollo y la de aquellos que están al margen del desarrollo, que son marginales al desarrollo. La dinámica interna de la desigualdad presenta pues esta primera característica que no se puede ignorar ni en la descripción ni en la explicación de los grandes problemas nacionales."

⁷⁶ Los cálculos son de México, Dirección General de Estadística, *Resumen del censo, 1970*, y revelan un hecho sorprendente: el 21.3 por ciento de la población que anda descalza vivía en áreas urbanas en 1970. Así en Baja California, por ejemplo, 90.2 por ciento de la población que andaba descalza vivía en localidades con más de 2 500 personas; y en otros ejemplos de estados de cada región geosocial vemos lo siguiente: Baja California Territorio, 42.2; Chiapas, 11.4; Distrito Federal, 93.5; Morelos, 56.7; Quintana Roo, 12.9; Tlaxcala, 49.8.

incluirlo como factor separado dentro del índice.⁷⁷ Y a pesar de que hemos hecho ver en la Segunda Parte de este libro que Nathan L. Whetten opinaba que las comunidades hasta de 10 mil habitantes, y no las de 2 500 ofrecerían un mejor punto de división entre las localidades rurales y urbanas, subsecuentemente hemos recibido una investigación importante de parte de dos geógrafos, Peter A. Doherty y John M. Ball, que han investigado las "Funciones centrales de los pequeños pueblos mexicanos".⁷⁸ Y examinando la hipótesis de la teoría de la localidad central, de que existen umbrales de población de centros en los cuales aparece primeramente una función central, llegaron a sacar los datos que presentamos aquí en el cuadro 16. Doherty y Ball encontraron que los requisitos necesarios para una localidad central en México eran de una tendencia relativamente alta, principiando con cerca de 2 500 para todas las funciones, excepto escuela primaria y atención médica. Y en su opinión estos requisitos están relacionados con el desarrollo histórico

CUADRO 16. *Población de umbral de funciones selectas*

<i>Función</i>	<i>Dimensión del umbral</i>
Escuela primaria	960
Médico	2 133
Centro de salud	2 498
Farmacia	2 512
Estación gasolinera	2 596
Secundaria	2 696
Cinematógrafo	2 860
Taller de reparación de automóviles	2 912
Restaurante	2 933
Banco	3 308
Hotel	3 445
Escuela de artes y oficios	3 577
Dentista	3 697
Abogado	3 861
Veterinario	4 032

FUENTE: Peter A. Doherty y John M. Ball, "Central Functions of Small Mexican Towns", *Southeastern Geographer* 11:1 (1971) 24.

⁷⁷ Para una discusión sobre dudas estadísticas en cuanto a ésta y todas las categorías en el Índice de Pobreza, véase mi artículo "On Quantitative History: The Poverty Index for Mexico", *Latin American Research Review* 10:1 primavera de 1975, pp. 63-75.

⁷⁸ *Southern Geographer* 9:1 (1971), pp. 21-28.

de centros como las comunidades agrícolas, con el bajo poder adquisitivo y con la falta general de desarrollo de la economía, pudiendo identificar los factores adicionales. En gran parte de México, la accesibilidad de las aldeas es mala, especialmente cuando se encuentran lejos de las carreteras. Y como el automóvil todavía no es un artículo común, el medio corriente para viajar es el autobús, la acémila, o a pie. Además, en las zonas donde es considerable una economía de subsistencia, hay una gran dependencia de los artículos que uno produce con su propio trabajo, o bien hay que desistir de ellos, lo que da como resultado una reducción de la interacción con los centros aledaños. Como consecuencia de esto el monto de los bienes y servicios es menor que el de las zonas que tienen buena accesibilidad, transporte adecuado y mayores ingresos. A menos que exista un número de habitantes suficientemente grande en la población o cerca, el artículo que se produzca o el servicio no podrán producirse sobre una base permanente.⁷⁹

La columna de "aquellos que no comen pan de trigo" ofrece cierta dificultad para los lectores que no comprenden la norma de cultura relacionada con las personas que comen maíz o tortilla en México,⁸⁰ relación a la que González Casanova hace referencia especial, citada antes. En una publicación reciente del Fondo de Cultura Económica se habla con elocuencia sobre el problema: al ser entrevistado por Beatriz Reyes Nevares, el Dr. Salvador Zubirán del Instituto Nacional de la Nutrición, dice:

En general es posible decir que existen tres dietas típicas en el país: dieta *A* de tipo "indígena", basada en alimentos autóctonos: maíz, frijol y pequeñas cantidades de otros alimentos; dieta *B*, mestiza, propia de las comunidades semirurales, en la que, además de las tortillas y los frijoles, se introducen sobre todo: café con leche y pan en las mañanas, y sopa de pasta o arroz y carne cocida o guisada a mediodía; y dieta *C*, con más influencia de otras culturas, sobre todo la occidental, que incluye con frecuencia en el desayuno jugo de frutas, huevos, café con leche y pan o tortillas; a mediodía: sopa, arroz o pastas de muy diverso tipo, carne, ensalada, frijoles, postre, y pan o tortillas; y en la noche, una alimentación semejante pero con menores raciones que a mediodía.

Nos interesa sobre todo la dieta *A*, que bien podría llamarse campesina en lugar de indígena. Podemos calcular que un poco menos de la mitad de nuestra población está sujeta a ella, una [que] se integra con alimentos de origen vegetal, cuyas proteínas son de calidad inferior a las que provienen de los animales. Ni el maíz ni el frijol contienen dotaciones bas-

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Véase Skidmore y Smith, citados en la nota 50.

tantes de proteína, y además... las proteínas vegetales se caracterizan por el desequilibrio de sus aminoácidos, lo cual hace a éstos menos digeribles... [y] son deficientes, en mayor o menor medida, en cuatro aminoácidos esenciales: el triptofano, la metionina, la lisina y la treonina...

[Esta dieta] conduce a una desnutrición crónica, a merced de la cual está una buena parte de nuestro pueblo... [y de la cual] provienen varias características del mexicano, como son la baja estatura y el peso inferior; esto sin contar con una mengua de la energía psíquica y de la capacidad para defenderse de las agresiones del ambiente. Los individuos afectados por una desnutrición crónica son especialmente vulnerables ante las enfermedades infecciosas..., anemia (podría sospecharse que el hierro del maíz y del frijol no es fácilmente asimilable al hombre)..., bocio [etc.].

[En suma, la desnutrición] produce efectos físicos y también mentales. Debemos tener en cuenta... que nuestras deficiencias alimentarias no provienen de ahora, sino que las ha padecido el país desde hace varios siglos. En estas condiciones se ha presentado, sobre todo entre los campesinos, un fenómeno de adaptación a la ingestión reducida de nutrientes. Nos hemos acostumbrado a comer mal, pero esta costumbre no es de carácter social o psicológico, sino de índole biológica.⁸¹

Sobre esta dieta, Andrés Molina Enríquez escribió en 1909:

Está hecha para comer maíz. Las preparaciones directas del maíz, que son las verdaderamente indígenas, no son muchas, aunque tampoco son pocas,

⁸¹ *La desnutrición del mexicano* (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1974), 19 y 5-7. Según el doctor Zubirán, aunque los movimientos sociales mexicanos "han contribuido a mejorar la situación, en el campo sigue siendo el maíz la base de la dieta. Sólo se le añaden, y en cantidades escasas, frijol, verduras, frutas, azúcar, pan y pastas. Los alimentos de origen animal continúan siendo los menos frecuentes. El valor calórico de la dieta rural es ligeramente menor que el que se estima absolutamente satisfactorio. Llega a 2 115 calorías por persona y por día. Pero en cambio en proteínas andamos muy mal, pues sólo se alcanzan 56 gramos por persona y por día... Y esto sin contar con que solamente el 20 % de las proteínas que nosotros comemos son de origen animal... En [este país] existen cuatro regiones: una de nutrición buena, que se localiza en la frontera norte y descende por el Noroeste a lo largo de Baja California y de Sinaloa. En ella se ingieren 2 330 calorías, y unos 69 gramos de proteínas. La desnutrición grave no existe y la mortalidad preescolar asciende a 4.8 por millar. La segunda zona es de una nutrición regular y comprende el Norte y ambas costas. El consumo de calorías es de 2 124, el de proteínas de 60, la desnutrición grave llega al 1 % y la mortalidad preescolar es de 10.2 por millar. La tercera región es de nutrición mala y se halla en pleno centro del país. El consumo de calorías sólo llega a 2 064, el de proteínas a 56; la desnutrición grave afecta al 3.5 % y la mortalidad preescolar al 16.5 por millar. Por último, está el área de la nutrición muy mala: Guerrero, Oaxaca, Chiapas, y el resto del Sureste. Ahí se ingieren 1 893 calorías, y 50 gramos de proteínas; la desnutrición grave es de 4.1 % y la mortalidad preescolar de 25.2 por millar".

como la tortilla, los tamales, los esquites, etc., etc.; pero las indirectas, resultado de la adaptación de la cocina española a los recursos del país, son variadísimas, y todas ofrecen al observador atento una curiosa singularidad, y es la de que en ellas son de rigor las salsas aguadas, generalmente hechas con chile o en que el chile entra como compuesto principal. En efecto, casi todos los guisos nacionales tienen caldillos, moles, etc. El frijol, grano complementario del maíz, así se guisa. Viendo que en estos guisos, las carnes, el frijol y las legumbres se encuentran, por su cantidad, en una situación de inferioridad notoria con relación a la cantidad de las salsas, se comprende desde luego que esos moles, caldillos o salsas son lo principal.⁸²

Reyes Nevares asume como sigue la opinión de Molina Enriquez:

Mas don Andrés sigue adelante con sus especulaciones y llega a la conclusión de que tales salsas y condimentos son populares porque requieren la presencia de la tortilla, que se emplea hasta como cuchara y está presente en los tacos y las quesadillas. El maíz, por tanto, es la base de nuestra alimentación. Si le atribuimos este papel podremos interpretar correctamente nuestra afición al chile. Es que tanto el maíz como el frijol —que va en segundo término— son de digestión "difícil y fuerte", y por tanto el organismo requiere estimulantes [como el chile]. El chile tiene la propiedad de irritar las mucosas del estómago, y para mitigar sus efectos se acude al pulque. En síntesis, de los catorce millones de habitantes que en la primera década del siglo xx tenía el país, doce millones, según ese autor, se sustentaban a fuerza de maíz y frijol, sin que valieran distinciones de clase social o de fortuna.⁸³

Desde los cuarentas, la Dirección General de Estadística (DGE) se ha dado cuenta de la importancia de continuar la investigación sobre las normas dietéticas mediante su pregunta sobre si se come o no se come

⁸² Andrés Molina Enriquez, *Los grandes problemas nacionales* (México, Carranza e Hijos, 1909), 197-198, citado en *ibid.*, 18.

⁸³ *Ibid.* Cfr., las entrevistas en el mismo libro por Reyes Nevares con dos antropólogos que prefieren ver esta dieta tradicional como algo romántico.

Es importante darse cuenta, sin embargo, de que una dieta de sólo legumbres puede, en teoría, ofrecer todos los aminoácidos esenciales. Francis Moore Lappé, en su *Diet for a Small Planet* (Nueva York: Ballentine, 1971, segunda edición 1975), demuestra que lo que podemos considerar una dieta típica mexicana, como combinación de frijoles negros con arroz (o harina de maíz) contiene un nivel adecuado (si no alto) de proteínas. El maíz o el arroz mezclados en las proporciones adecuadas y preparados de cierta manera, compensan la deficiencia de aminoácidos en el frijol negro, y viceversa. No obstante, en la práctica, a menos que el ser humano consuma una gran variedad de estas proteínas de menor calidad, el cuerpo utiliza ciertos aminoácidos en forma limitada; en los frijoles, los "aminoácidos limitantes" son los que contienen sulfuro. Estos límites pueden sobrepasarse al agregar nueces y semillas a la dieta que consista de muchas legumbres. (Véase Lappé, pp. 80, 102, 107, 109.)

pan de trigo, sirviendo la tortilla en representación del número de personas ligadas a problemas de nutrición. Y con este fin, la simple pregunta usada en los censos de 1940, 1950 y 1960, sobre el uso habitual de la tortilla y el pan de trigo fue revisada en 1970 para refinar nuestra apreciación de las normas dietéticas, preguntando cuántos días por semana se comen ciertos alimentos. Este cambio en la redacción de la pregunta tuvo en sí resultados problemáticos: en tanto que antes había bastado con un "sí" o un "no", ahora el interrogado tenía que pensar en el número de días que consumía cierta clase de alimentos en los días de una semana dada (supuestamente un promedio), lo que da resultados limitados en su valor histórico. Y a fin de cuentas, el gobierno ha resumido los resultados para su publicación bajo los siguientes encabezados en los últimos anuarios estadísticos: "Personas que comen pan de trigo de uno a siete días" y ningún día de la semana del 19 al 25 de enero de 1970".⁸⁴

Este problema de continuidad histórica para algunos estados puede ser resuelto para 1970 utilizando los datos del censo hogareño obtenidos por muestras en 1969 por la Dirección General de Estadística, que no fue del todo satisfactoria para algunos estados. Y como puede verse en el cuadro 15, he utilizado los datos de la muestra de 1969 para siete de los estados con datos de 1970, con objeto de mantener cierta lógica en las series, que ni suban ni bajen con una brusquedad no característica. Tenemos la esperanza de que en el censo de población de 1980 se vuelva a la simple expresión de, "¿come usted pan habitualmente?" de los censos de 1940, 1950 y 1960, con objeto de mantener las series históricas que aquí se han llevado adelante con los datos fortuitamente suministrados por el censo por muestreo de 1969. (Yo he incorporado, cuando la necesidad lo requiere, datos en las cifras para "ningún día de la semana", estando mi cómputo basado en una recalculación de valores absolutos y relativos para las respuestas de "sí" o "no" dadas por el número de familias con objeto de conocer la población involucrada, siendo la proporción de familias igual a personas.)

La coherencia interna del índice también se ha hecho posible por medio de un cambio en el formulario proyectado de la DGE al publicar los datos de alfabetización. Como México siempre había incluido a los niños de 6-9 años de edad en el total de la población del cual se calcula el alfabetismo, la cifra de México es alta si se compara con los datos de países que no toman en cuenta a los niños menores de 10 años. El plan de México de cambiar sus datos publicados de alfabetización a la edad de diez años o más (véase Apéndice W), no solamente tendría la ventaja de mostrar el progreso de México ante los ojos del mundo, sino que sería

⁸⁴ *Anuario Estadístico, 1970-1971, 43.*

un cambio "justo" para comprender la realidad, en que los niños menores de diez años no debieran contarse como analfabetas mientras no tengan edad para ser clasificados como alfabetizados.⁸⁵ Y por el lado negativo, un cambio en la edad básica en los cálculos de la DGE significaría un rompimiento en las series de tiempo históricas dentro de México, sin tener disponibles los datos para 1950 a un nivel nacional, y con los datos anteriores de los municipios a menudo no del todo disponibles para su conversión. Dándose cuenta cabal de la necesidad que hay de la clase de datos que presentamos aquí (así como de mi análisis en progreso del cambio social a nivel de municipio), la DGE programó sus computadoras para publicar datos con resultados de coherencia histórica. Tenemos la esperanza de que el planeado cambio a los diez años de edad para los datos del alfabetismo, no sea resucitado, y que los datos actuales continúen en bien de la coherencia.

En cuanto a los otros problemas de metodología para crear el censo de población,⁸⁶ la DGE se enfrenta a dificultades, de década en década, para asegurarse de que el mismo criterio sea usado por sus fuerzas de empadronadores. No hubo ningún problema en las cifras del censo de 1960 sobre la población que solamente habla lengua indígena, como muchos creyeron, por ejemplo, porque en 1950 fue confundida la población que hablaba lengua indígena con la que también hablaba español, siendo esto evidente en el análisis de los resultados del censo por municipios. También se enfrenta el gobierno todavía a la perspectiva tradicional del sector rural, por cuanto los niños menores de un año de edad no se incluyen en el recuento hogareño por los padres debido a la incertidumbre de que lleguen a mayor edad, aunque las probabilidades de vida de un infante no sean tan dudosas ahora como antes; así la población en su totalidad puede ser malcontada para los infantes en por lo menos 4 por ciento (según Eduardo Cordero de la DGE). También a mi juicio, la parte de población sin alcantarillado de drenaje puede ser demasiado baja: como en el caso del agua potable, la simple introducción de instalaciones no quiere decir que el servicio sea permanente —y aquí

⁸⁵ El *Resumen de las principales características por entidad federativa* (noviembre, 1970), que dio los primeros resultados del censo de población de 1970, publicó los datos sobre el analfabetismo de acuerdo con la población de 10 años o más, pero el *Resumen del Censo, 1970*, publicado en 1972, volvió al uso de la base de 6 años para arriba.

⁸⁶ Véase Donald B. Keesing, "Employment and Lack of Employment in Mexico, 1900-1970", en James W. Wilkie y Kenneth Ruddle (eds.), *Methodology in Quantitative Latin American Studies* (Los Ángeles: UCLA Latin American Center Publications), capítulo 1.

el censo de población [no sólo] debiera tratar de distinguir entre lo que es la instalación y lo que es su funcionamiento.

Y por último, hacemos referencia a las otras dos características del Índice de Pobreza: la población que anda descalza, y la que usa huaraches. Estas características constituyen indicadores de la clase de ropa que viste el pueblo, por lo que se obtiene una posición o cultura socioeconómica. Primeramente, un cambio en el vestir puede estar relacionado con un cambio de cultura, como lo ha hecho ver Julio de la Fuente al escribir sobre la obra de Susana Drucker, *Cambio de indumentaria*:

En ciertas áreas americanas, caracterizadas en parte por su dualidad cultural, la indumentaria constituye un importante elemento de diferenciación y de distinción, no sólo de las clases que existen en la sociedad total, sino, más destacadamente aún, de los grupos étnicos presentes en ella. Una clase de indumentaria es particular del *segmento étnico* de la sociedad que representa la cultura nacional y otra lo es del *segmento* portador de la cultura aborígen. A la primera hay que agregar, además, algunas variantes relativas a las clases sociales y a las diferencias económicas, así como las modificaciones frecuentes que le imprime la moda. Considerado en función de la indumentaria, el *segmento nacional* es heterogéneo, en sus aspectos cultural, social y económico. La indumentaria que caracteriza al segundo *segmento* tiende, en cambio, a constituir una especie de uniforme, muy particular de él, o que caracteriza a las unidades étnicas del mismo. Como no existen en ese *segmento* clases sociales ni pronunciadas diferencias económicas, no se dan las variantes correspondientes a ambas. Las variantes temporales de esta indumentaria son, a veces, tan pequeñas o tan difíciles de distinguir, como las de carácter individual. Con frecuencia son poco significativas por lo que, prácticamente, no hay moda. A la inversa del primer *segmento*, podemos decir que éste, visto también en función de la indumentaria, es social, cultural y económicamente bastante homogéneo. En ciertos casos, la homogeneidad no se refiere a todo el *segmento*, sino a cada una de las fracciones étnicas que forman parte de él.

La importancia de la indumentaria como elemento de distinción y diferenciación étnicas, en estas sociedades biculturales, se deriva en gran parte de que es muy visible y simbólico de la cohesión y el *status* del grupo. La disidencia es un fenómeno aparejado a esta suerte de situaciones y de ello dan fe tres clases de tipos marginales: los pocos casos de individuos que han descendido del *segmento étnico* superior, que hacen suyo el atuendo del subordinado, los de miembros del grupo inferior que buscan ascender, auxiliándose por un cambio de indumentaria, pero permaneciendo en el propio medio y, finalmente, los que buscan pasar al grupo superior desechando su uniforme étnico y emigrando a donde su identidad no es conocida.⁸⁷

⁸⁷ De la cubierta de *Cambio de indumentaria: la estructura social y el abandono*

CUADRO 17. Nivel de pobreza 1940-1970, y cambio entre decenios de las 7 características

(En porcentajes)

	1940	1950	1960	1970
Población analfabeta				
(Nivel)	58.0	42.5	37.8	28.3
(Cambio)		-26.7	-11.1	-25.1
Personas que sólo hablan una lengua indígena				
(Nivel)	7.4	4.9	3.8	2.1
(Cambio)		-33.8	-22.5	-44.7
Personas que viven en comunidades de menos de 2 500 habitantes				
(Nivel)	64.9	57.4	49.3	41.3
(Cambio)		-11.6	-14.1	-16.2
Población descalza				
(Nivel)	26.6	19.1	14.3	6.8
(Cambio)		-23.2	-25.1	-52.5
Población que usa huaraches				
(Nivel)	23.6	26.6	23.4	13.1
(Cambio)		-12.7	-12.0	-44.0
Población que come tortillas de ordinario				
(Nivel)	54.9	45.6	31.4	23.4
(Cambio)		-16.9	-31.2	-25.5
Población sin drenaje				
(Nivel)	86.5	79.7	71.5	58.8
(Cambio)		- 7.9	-10.3	-17.8

FUENTE: Cuadros IX-1, IX-2, IX-4, IX-5, IX-6, IX-7, IX-8 y cuadro 15.

Segundo, el cambio de la condición de andar descalzo o con huaraches no siempre o necesariamente significa tanto un cambio de cultura como la capacidad económica o la presión social hacia un cambio tradicional en el vestir o un concepto de salud personal. Con la posibilidad cada vez mayor de una promoción en el trabajo y de la movilidad en el trabajo, así como la migración dentro y fuera de México, la gente pobre rural y urbana a menudo encuentra más conveniente adoptar los modos de vida de los nuevos grupos con que se mezcla. Aquí la pauta demuestra un rompimiento con las normas paternas, o bien con las de sus localidades. Y, por ejemplo, si nos atenemos a factores geográficos o de oficio, los equipos de educación gubernamentales bien podrían convencer a una parte del pueblo de que el uso de huaraches no ofrece más protección en contra de la uncinariasis, que andar descalzo.⁸⁸

De los índices antes usados ¿cuáles han sufrido cambios con más rapidez desde 1960? Si durante los cincuenta el cambio de la población a una dieta moderna encabezó la muestra en disminución, con la cantidad más alta después de 1940: —31.2 por ciento (cuadro 17), durante los sesenta los cambios del porcentaje en disminución de la población descalza (—52.5), de la población que solamente habla una lengua indígena (—44.7), y de la que usa huaraches (—44.0), todas exceden esa cantidad *récord* en disminución registrada durante los cincuenta. La disminución del analfabetismo, que se estancó durante los cincuenta, comparada con los cuarenta, recobró su ímpetu durante los sesenta, sin duda como reflejo de los intentos de los gobiernos en pro de una revolución equilibrada con objeto de restaurar las prioridades sociales después de 1960. Y así se ha desvirtuado la hipótesis de que, para 1960, México habría eliminado todo con relación a la pobreza, exceptuando el núcleo inalterable que no estaría sujeto a bajas repentinas en el Índice de Pobreza. Aun el Distrito Federal, que no acusó baja durante los cincuenta, experimentó una baja del 27.3 por ciento en el Índice de Pobreza.

¿Qué clase de modelos regionales llegamos a percibir con los cambios que se efectúan? Si los datos del cuadro 18 demuestran una constante mejoría relativa de la condición social en cada una de las regiones que mantienen la misma posición en relación con las otras, podría argumentarse que el molde de cambio es constante. Y sin embargo, tenemos una

de la vestimenta indígena en la villa de Santiago Jamiltepec [Oaxaca] (México, D. F., Instituto Nacional Indigenista 1963).

⁸⁸ Sobre la infección de lombrices, véase David N. Holvey (ed.), *The Merck Manual of Diagnosis and Therapy* (Rothway, N. J.: Merck, 1972), 209.

CUADRO 18. Nivel de pobreza en 1960 y 1970 por regiones geo-sociales
(En porcentaje)

	1960	1970
México	33.1	24.8
Norte ^a	21.3	18.0
Baja Calif. Norte	17.1	16.0
Coahuila	21.9	18.7
Chihuahua	25.2	19.2
Nuevo León	18.5	15.3
Sonora	22.2	19.9
Tamaulipas	23.0	18.9
Oeste ^a	32.0	25.5
Aguascalientes	27.1	20.6
Baja Calif. Sur	28.0	23.2
Colima	30.8	25.6
Durango	35.9	28.7
Jalisco	31.5	21.0
Nayarit	36.2	31.1
Sinaloa	34.6	28.5
Centro-Oeste ^a	36.9	26.6
Guanajuato	39.1	29.1
México	39.5	23.1
Michoacán	39.1	30.8
Morelos	29.7	23.4
Centro-Este ^a	45.0	33.7
Hidalgo	48.9	36.6
Puebla	44.1	32.3
Querétaro	47.3	34.9
San Luis Potosí	43.3	33.1
Tlaxcala	42.6	30.4
Zacatecas	43.5	35.1
Sur ^a	51.1	41.2
Chiapas	49.7	41.0
Guerrero	51.7	40.5
Oaxaca	51.9	42.0
Golfo ^a	35.0	29.3
Campeche	28.4	24.9
Quintana Roo	38.0	33.3
Tabasco	42.4	33.8
Veracruz	35.6	28.3
Yucatán	30.8	26.2
D. F.	8.8	6.4

^a Promedios sin tomar en cuenta dimensiones.

FUENTE: Cuadro IX-10 y cuadro 15.

CUADRO 19. Orden de las regiones geo-sociales, 1910-1970

	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970
Norte	2	2	2	2	2	2	2
Oeste	3	3	3	3	3	3	3
Centro-Oeste	4	5	5	5	5	5	4
Centro-Este	6	6	6	6	6	6	6
Sur	7	7	7	7	7	7	7
Golfo	5	4	4	4	4	4	5
D. F.	1	1	1	1	1	1	1

FUENTE: Véase fuente en cuadro 17.

faceta sorprendente: el cuadro 19 y el Apéndice Y muestran que el orden de los niveles de pobreza regionales es casi el mismo en 1970 que el de 1910, molde que difiere de los datos recogidos entre 1921 y 1960. Esto quiere decir que después de 1910 la región del Centro-Oeste (Guanajuato, México, Michoacán, Morelos) cayó del cuarto lugar al quinto en la jerarquía social regional de las condiciones sociales en masa, posición que no fue recuperada sino hasta 1970 cuando casi alcanzó la región del Oeste, el Golfo bajando un escalón, al quinto lugar de 1910. ¿Será esto solamente un nuevo indicio de que México ha entrado en un periodo neoporfirista? ¿O será que se han restablecido las relaciones sociales en masa a largo plazo, que fueron alteradas durante la revolución violenta? Son acertijos como éste los que nos indican en dónde deben hacerse las investigaciones del futuro, investigaciones que habrán de hacerse a base de preguntas que no son claras sin la generación de una nueva clase de datos sobre regiones geosociales como las que presentamos aquí.⁸⁹

⁸⁹ Entre los ejemplos de otras obras sobre regiones de México, se incluyen: Luis Unikel, "Políticas de desarrollo regional en México", *Demografía y Economía* 11:2 (1975) 143-181, ensayo de gran alcance; Rodrigo Medellín, "La dinámica de distanciamiento económico social de México", *Revista Mexicana de Sociología* 31:3 (1969) 513-546; Claude Bataillon, *Las regiones geográficas en México* (México, Siglo XXI, 1969, y *La ciudad y el campo en el México Central* (México, Siglo XXI, 1972); Claudio Stern, *Las regiones de México y sus niveles de desarrollo socioeconómico* (México, El Colegio de México, 1973); y Alejandra Moreno Toscano y Enrique Florescano, "El sector externo y la organización especial y regional de México (1521-1910)", en Wilkie, Meyer, Wilkie (eds.), *Contemporary Mexico*, capítulo 7. Para una bibliografía, véase Luis Unikel, "Bibliografía sobre desarrollo urbano y regional en México", *Demografía y Economía*, 6:3 (1972); y Claude Bataillon, "Estudios regionales sobre México en Francia: evolución desde 1966", en Wilkie, Meyer, Wilkie (eds.) *Contemporary Mexico*, capítulo 42.

No obstante la desilusión intelectual con las crecientes disparidades de los ingresos, presentadas en el Apéndice X, no hay duda de que las masas pobres han mejorado su situación en cuanto al acceso a la vida moderna. No sólo ha bajado el índice de Pobreza sino que los salarios mínimos han aumentado, y a su vez los gastos gubernamentales *per capita* han aumentado en un 83 por ciento durante los sesentas, comparados con los de los cincuentas, como lo demuestra el cuadro X-11. Aun cuando los gastos relativos pudieran bajar en un área social dada, el aumento absoluto llegaría a convencer a las agencias de gobierno y a la población afectada de que había mejorado su posición. Este fenómeno explica en gran parte el monto de la pérdida relativa del poder de los militares. Por ejemplo, los militares estaban más al tanto de las ganancias absolutas que del hecho de que han estado perdiendo en la distribución relativa de las entradas fiscales del gobierno. Algunos de los intelectuales que critican la revolución institucional han caído en la trampa de una contradicción básica al no comprender (intencionalmente o sin intención) la importancia de los números absolutos, que ellos citan solamente cuando las cantidades relativas no favorecen la clase de crítica que desean hacer. En pocas palabras, debemos darnos cuenta de la importancia tanto de los números absolutos como de los relativos, y en particular del efecto psicológico que los primeros pudieran causar sobre las personas, en contraste con el significado conceptual de los últimos para la sociedad. ¿Podríamos culpar a los generales (o a las masas) de gustar de los frutos de los primeros por no estar en situación de comprender los últimos?⁹⁰

Y sin embargo, podríamos argumentar que son precisamente las bajas en el por ciento de algunos aspectos de la pobreza las que han conducido, irónicamente, a otra clase de crítica intelectual sobre el "procedimiento revolucionario" de México. Provocado por la matanza de Tlatelolco de 1968, un grupo de antropólogos mexicanos ha hecho pública su inquietud por la vida del indio mexicano que según dice está siendo destruida por la política de gobierno, política que desde 1916 había de incorporar el indio a la vida nacional.⁹¹ Ante la notable reducción, para 1970, del número de individuos que solamente hablan una lengua indígena, y de la parte de población que regularmente tiene un régimen alimentario no moderno asociado con la tortilla (categorías ideadas por antropólogos mexicanos que después de 1940 se interesaron por descubrir el número de indios que viven en México, categorías después adaptadas aquí para

⁹⁰ Cfr., datos absolutos y relativos en cuadros IX-1 hasta IX-8 y cuadro 15 inclusive. Véase también discusión en las notas 19 y 75.

⁹¹ *¿Ha fracasado el indigenismo? Reportaje de una controversia [13 de septiembre de 1971]* (México, Sep-Setentas, 1971), en especial en la p. 181.

incluirlos en el Índice de Pobreza), este nuevo grupo de antropólogos pretendía que la política del gobierno no era, como se aseguraba, “la del mantenimiento de lo mejor de las viejas costumbres de vida, introduciendo a su vez las ventajas de la vida moderna en esferas como salubridad, sanidad y alfabetismo”. Este grupo aseveraba que, en cambio, la política del gobierno solamente ha permitido (si no alentado) la descomposición de una sociedad pluralizada en nombre de la creación de una “nación única y unida”. Y a pesar de que estos críticos atribuyen una parte de los problemas de los indios a la disminución de los fondos dis-

CUADRO 20. *Subsidio del sector público mexicano al Instituto Nacional Indigenista 1949-1970*

(En miles de pesos)^a

Año	Pesos corrientes	En pesos de 1950 ^b
1949	500	555
1950	500	500
1951	1 677	1 391
1952	1 977	1 492
1953	3 317	2 453
1954	6 299	4 326
1955	6 299	3 749
1956	7 453	4 180
1957	8 208	4 359
1958	8 657	4 372
1959	11 240	5 598
1960	13 856	6 527
1961	15 856	7 399
1962	20 263	9 329
1963	19 856	8 976
1964	25 300	11 007
1965	25 914	10 920
1966	26 275	10 966
1967	26 459	11 038
1968	28 402	11 645
1969	24 304	9 848
1970	24 370	9 438

^a En proyección hasta incluir 1961; actual 1962-1970.

^b Deflacionados con el índice de precios de la Cd. de México en cuadros I-8 y 4.

FUENTE: Instituto Nacional Indigenista, “Realidades y Proyectos, 16 Años de Trabajo”, *Memoria* 10 (1964), 17, y Alejandro Dagoberto Marroquín, “La política indigenista en México”, en *¿Ha fracasado el indigenismo? Reportaje de una controversia* [13 de septiembre de 1971] (México, Sep-Setentas, 1971), 207.

ponibles para el Instituto Nacional Indigenista (habiendo bajado la cantidad deflacionada disponible por indígena atendido entre 1951 y 1953 de 114 pesos de 1950 a 41, habiendo caído en 1954 a menos de 10 pesos de 1950, en donde ha permanecido desde entonces) y a la creciente población atendida, así como a una parte mayor de los fondos del Instituto que se usó para pagar sueldos de burócratas (habiendo aumentado los porcentajes de 41 a 51 entre 1962 y 1970),⁹² el problema de los fondos (véase cuadro 20) no es tan importante como la ideología. Si por un lado los críticos de la política del gobierno pueden argumentar que el número de indios muestra una disminución sólo aparente debido a que el número de indios bilingües va en aumento, conforme el número de individuos que habla solamente una lengua indígena va en disminución (véase el cuadro 21), por otro lado parecen no llegar a comprender que el significado del concepto de "indianidad" ha cambiado en el transcurso del tiempo.

CUADRO 21. *Personas que hablan sólo una lengua indígena de 5 años de edad y más 1930-1970*

Año	Población 5 años y más	Sólo lengua indígena	Por ciento	Español e indígena	Por ciento	Total indígena	Por ciento
1930	14 028 575	1 185 162	8.5	1 065 670	7.6	2 250 832	16.1
1940	16 788 660	1 237 018	7.4	1 253 891	7.5	2 490 909	14.9
1950	21 821 032	1 069 231*	4.9*	1 652 540	7.6	2 721 771	12.5
1960	29 146 382	1 104 955	3.8	1 925 299	6.6	3 030 254	10.4
1970	40 057 728	859 854	2.1	2 251 561	5.6	3 111 415	7.7

* Derivación, véase cuadro IX-2.

FUENTE: Cuadro IX-2 y *Anuario Estadístico, 1970-1971*, 47. En cuanto a los cálculos errados que hacen un enredo de la población total con la población de cinco años y más, véase *¿Ha fracasado el indigenismo?*, 196.

Para llegar a comprender el problema de cómo crear una sociedad pluralizada, Ralph L. Beals ha colocado la política institucional y a sus críticos en perspectiva cuando dice:

La Revolución, dedicada a la reforma de la sociedad mexicana y al rechazo de las ideas porfirianas, prontamente adoptó la frase "La incorporación del indio" como uno de sus lemas principales. Juntamente con la

⁹² Véase Alejandro Dagoberto Marroquín, "La política indigenista en México", en *ibid.*, 208-209.

frase "No Reelección", aparecía aún en los documentos de gobierno más triviales, y continuó apareciendo durante muchos años... A pesar de la aparente aceptación inicial de estos puntos de vista, en realidad había un gran desacuerdo en cuanto al significado de lo que quería decir *incorporación* y en cuanto a los medios de que se valdrían para llevarla a cabo. Estos puntos de vista en diferencia estaban íntimamente relacionados con divergencias, aparentes no sólo dentro del movimiento indigenista sino entre sus opositores. En uno de los extremos del grupo indigenista encontrábanse los hispanistas que trataban de perpetuar las ideas porfiristas de que el indio es irredimible, en nada ha contribuido a la cultura mexicana, y, de todos modos, su número es tan pequeño que podrían pasarse por alto. Para ellos, el futuro de México era la hispanización o la europeización.

Un grupo más numeroso de anti-indigenistas aceptaba la realidad del indio en México, y de dientes afuera aceptaba la *incorporación*. Pero para ellos esto significaba asimilación; es decir, convertir al indio en mestizo, racial y culturalmente. Había otros grupos que apenas se distinguían de estos anti-indigenistas, que pretendían ser indigenistas pero que también aceptaban la asimilación como última meta. Ambos grupos se oponían a las agencias especiales y a las escuelas para indios, y en grado mayor o menor se oponían al estudio de las culturas y lenguas indígenas. Con un nacionalismo acendrado, tenían en mira una cultura exclusivamente mexicana, edificada en parte sobre el pasado de México pero homogénea en carácter, sin lugar para grupos indígenas distintos.

En sí, los indigenistas no presentan una posición común. Destacan, especialmente en los primeros días del movimiento, los que yo denomino "los románticos", que en general glorificaban el pasado del indio, denigrando el pasado español. Al indio contemporáneo se le consideraba como el humillado producto de explotación, pero que aún retenía las virtudes de Rousseau, necesitando tan sólo el reconocimiento y la oportunidad para florecer y desarrollarse. Las expresiones más notables tal vez encontrábanse en novelas, pero los románticos trataban de restaurar las artesanías indígenas, sin importar lo antieconómico que esto significara para los indios; en ocasiones de gala se vestían con trajes "indios" (que por lo general eran trajes introducidos en la época de la colonia por los españoles), ejecutando desfiles e interpretaciones de bailes indígenas.

Tal vez el ala extrema de los románticos sea la de los neoaztecas nacionalistas, que ven la cultura azteca como superior en todo sentido a la cultura española, exigiendo que se tome como base para crear una nueva cultura mexicana. Hubo quienes propusieron el restablecimiento de la cultura indígena, pero en general no pudieron reconocer la diversidad de las culturas indígenas, sabiéndose que ninguna de ellas puede conocerse en forma completa y a menudo ha habido confusión en si se habla de las culturas de antes de la Conquista o de varias de las culturas indígenas de los siglos xvi, xvii o xviii. Y como era de esperar, sabemos que no existen modelos adecuados para la reconstrucción del pasado, y los mis-

mos indios no se encontrarían a gusto si esos modelos llegaran a encontrarse. Y aun aquellos que andan en pos de metas más modestas para la conservación y revitalización de las culturas indígenas contemporáneas no llegan a darse cuenta de que éstas son el producto de siglos de amalgamamiento de las culturas aborígenes y españolas del pasado. Y entre estos grupos es cosa corriente la incapacidad de presentar un programa realista para poner un alto a la explotación contemporánea del indio y lograr una mejoría de sus condiciones de vida.⁹³

El argumento de Beals es convincente: los antropólogos indigenistas nacionalistas, quienes han condenado al gobierno por no acabar con el "colonialismo interno" y creen que la política oficial, que básicamente resulta en un marginalismo indigenista institucionalizado, pudiera ser asimilacionista. Al buscar la edificación de una nación mexicana basada en parte en la cultura indígena única, no difieren de su contraparte neoporfiriana, que descarta la probabilidad de que conforme a los niveles de educación y de conciencia política actuales los grupos indígenas no pueden competir dentro del sistema mexicano del presente, y que sin una protección adecuada desaparecerían dentro de los niveles económicos y sociales más bajos de la sociedad mestiza mexicana.

Aquí podríamos agregar que sean cuales fueren los medios y el alcance en la protección de la sociedad indígena, la introducción de maneras de convivencia selectas es imposible: les toca a los propios indios decidir lo que están dispuestos a aceptar, y a menudo esto nos lleva inmediatamente a los medios modernos de comunicación, que siempre alterarán perspectivas y costumbres. Si dejarlos a su suerte es condenarlos a la explotación, introducir cambios selectos equivaldría a introducir cambios sin número en su visión del mundo, visión sobre la cual está estructurada la integración social. Entonces, éste constituye el dilema del México moderno: cómo proteger la "vida india" sin cambiarla. La alternativa propuesta por algunos antropólogos y otros intelectuales para poner fin a las fallas en el desarrollo económico nacional mexicano con el objeto de sacar a México de la esfera de influencia del imperialismo norteamericano socializando por completo la estructura socioeconómica no pondría fin a su dilema.

Aparte de todo debate intelectual acerca de las posibilidades de una "nación pluralizada" para el indio, los datos presentados aquí, que muestran una baja en las características de pobreza en México, tienen implicaciones de largo alcance para la sociedad en conjunto. Conforme muchas de las diferentes regiones vayan experimentando un cambio social,

⁹³ Ralph L. Beals, "Anthropology in Mexico", en Wilkie, Meyer y Wilkie (eds.), *Contemporary Mexico*, pp. 761-763.

podrá argumentarse que el cambio abarca tanto la modernización como la eliminación de pobreza. Una vez que las regiones diferentes se “modernicen” en el sentido de tener un bajo porcentaje de personas que vivan en la pobreza, también habrán perdido aquellas características distintas que hacen de México una nación plural debido a la gran variedad de alimentos, trajes, cultura, etc. En pocas palabras, México bien puede inquietarse por la homogeneización de los modos de vida por medio de los cuales esa nación se convertiría simplemente en otra de las naciones del Occidente, con su propia herencia nativa (y su atracción turística) sacrificada en aras de la modernización. O ¿es solamente la vida rural —de apariencia idílica— la que es pintoresca?

El éxito de México al reducir los porcentajes de pobreza que desalientan la participación en la vida nacional unificada se refleja en el nivel regional, donde podrán verse cuatro campos en el cuadro 18, que progresivamente han tenido menos alcance entre los estados con porcentajes de pobreza altos y bajos. Solamente en la región del Oeste se ha ensanchado el alcance, pero muy poco, y en la región del Oriente Central la reducción es apenas perceptible, habiendo aminorado la tendencia, según se muestra en el cuadro IX-14. Para 1970, el alcance dentro de las regiones era como sigue: Norte 3.9; Oeste, 10.5; Oeste Central, 7.7; Este Central, 6.2; Sur, 1.5; Golfo, 8.9. Conforme la tendencia siga continuando, las regiones deberán principiar a mezclarse unas con otras, porque el alfabetismo y las comunicaciones hacen cambiar las orientaciones locales hacia las nacionales.

LA POLÍTICA DE LA REVOLUCIÓN OFICIAL: EL PASADO, LOS SETENTAS Y ADELANTE

Aunque en el curso del siglo xx la población mexicana se ha modernizado conforme la pobreza ha ido en disminución, el partido oficial (que se atribuye lo ganado en lo social) no ha alentado el crecimiento político hacia una democracia política real. Antes bien el gobierno ha creído que dentro de las alas del partido oficial existe un número suficiente de otras alas en desacuerdo para que una vez haya sido forjada la política de acuerdo con la firme disciplina implantada por Cárdenas durante los treinta, ésta permita que los programas se lleven a cabo dentro de una política relativamente estable, y que esta estabilidad la necesita una democracia social (es decir, beneficios para las masas) y el crecimiento económico. Ha sido esta política intransigente la que ha dado motivos para que algunos críticos digan que México ha entrado en un período de neoporfirismo. Pero, en tanto que Porfirio Díaz alentara el creci-

miento económico con un acceso limitado a las altas esferas sociales y políticas, seguidamente el partido oficial ha alentado el crecimiento económico juntamente con la movilidad social en todos sus niveles. Sí, es cierto que a la oposición política no se le ha permitido florecer, y sin embargo el partido oficial ha abierto sus puertas cada seis años dándole cabida a nuevo talento dentro del sistema burocrático y político, habiéndose registrado el cambio en cuanto a puestos claves expresados en porcentaje de la siguiente manera: Bajo Díaz, 38.7; bajo Madero, 67.4; y desde los veinte hasta el presente, cerca del 65 por ciento (véase cuadro 22).

No obstante la reorganización del partido oficial en 1972 con objeto de promover que los nombramientos locales de funcionarios (que tradicionalmente se imponían desde arriba, y a menudo directamente desde la presidencia), y a pesar de la revisión de las leyes electorales de 1963, en 1973, para permitir una representación más proporcionada en la Cámara de Diputados (habiéndose reducido el tanto por ciento de los votos de la oposición para ganar cinco curules del 2.5 al 1.5 y habiéndose aumentado el número máximo de tal oposición de 20 a 25, uno por cada .5 por ciento sobre 2.5), la inquietud política continúa, por varias razones.⁹⁴ Primeramente, aun cuando las curules basadas en una representación proporcional tuvieran el prestigio de curules en representación de distritos, es un hecho que éstos han representado ficticiamente zonas geográficas, pues los candidatos del partido oficial han sido nombrados desde arriba. En segundo lugar, la Cámara de Diputados en todo caso, casi exclusivamente no es más que una "sociedad de debates", que el Poder Ejecutivo raras veces toma en cuenta. (Los diputados en realidad no promulgan leyes sino que más bien echan a volar "globos de prueba" ante el Poder Ejecutivo, pues es a éste a quien toca ordenar y no escuchar lo que deba hacerse.)

Si pudiera argumentarse que como las funciones de las diferentes agen-

⁹⁴ Al ser promulgada la ley en 1964, no obstante que exigía el 2.5 por ciento del total de los votos para diputados para que un partido de oposición pudiera obtener cinco de las curules básicas de oposición, la Cámara de Diputados decidió que el espíritu de la ley exigía una oposición aun cuando los partidos de oposición no hubiesen obtenido el 2.5 por ciento. Pasando por alto las objeciones del PAN que había ganado cerca de la cifra máxima de diputados de oposición, la Cámara de Diputados (es decir, el PRI) le concedió 9 diputaciones al Partido Popular Socialista, aun cuando éste no obtuviera más que el 1.3 por ciento del voto; y al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, con el 0.71 por ciento del voto, se le concedieron 5 curules. Véase *Excelsior*, agosto 31, 1964. En cuanto a la ley electoral original, véase Mario Moya Palencia, *La reforma electoral* (México, Ediciones Plataforma, 1964), pp. 117-119. En cuanto a las revisiones de 1973, véase *Times of the Americas*, enero 24, 1973.

CUADRO 22. *Porcentajes de continuidad de funcionarios públicos en puestos durante periodos presidenciales, 1904-1971*^a

<i>Periodos presidenciales</i> ^b	<i>Número de funcionarios en continuidad</i>	<i>Número con previa experiencia de alta categoría</i>	<i>Por ciento con previa experiencia de alta categoría</i>
Díaz, 1904-10	132	81	61.3
Díaz, 1910-11	87	60	68.9
De la Barra, 1911	58	8	13.8
Madero, 1911-13	150	49	32.6
Huerta, 1913-14	144	32	22.2
Convención, 1914-15 ^c	121	8	6.6
Carranza como primer jefe, 1915-17	84	14	16.7
Carranza como presidente, 1917-20	181	54	29.8
De la Huerta, 1920	56	18	32.1
Obregón, 1920-24	205	75	36.6
Calles, 1924-28	170	61	35.9
Maximato, 1928-34 ^d	291	96	32.9
Cárdenas, 1934-40	234	83	35.4
Ávila Camacho, 1940-46	181	71	39.2
Alemán, 1946-52	190	46	24.2
Ruiz Cortines, 1952-58	168	65	38.7
López Mateos, 1958-64	178	56	31.4
Díaz Ordaz, 1964-70	203	69	33.9
Echeverría, 1970-76 ^e (a partir de 1971)	164	43	26.2

^a El conglomerado de puestos en este análisis corresponde a "Élite G" de Smith.

^b El período de 45 minutos de Pedro Lascurain en 1913 se ha excluido tanto de estos como de los cálculos que siguen.

^c Incluye los regímenes de Francisco Carbajal, Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza, y el de Francisco Lagos Cházaro. (Carbajal en efecto no llegó a gobernar durante la era de los "Convencionistas" como tal, porque él presidió durante la transferencia del poder, de Huerta a la constitucionalidad de los 12 individuos asociados con su régimen, 4 de los cuales habían tenido previa experiencia de alta categoría.)

^d Incluye los regímenes de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez; a este período se le conoce como el "Maximato" debido a la supuesta dominación de Plutarco Elías Calles de la escena política de su posición como *Jefe Máximo* de la Revolución.

^e Aquí, como en todos los cálculos que siguen, deberá entenderse que los datos de alta categoría no están necesariamente completos.

FUENTE: Peter H. Smith, "Continuity and Turnover within the Mexican Political Elite, 1900-1971", en Wilkie, Meyer and Wilkie (eds.), *Contemporary Mexico*, 170.

cias descentralizadas se duplican y compiten entre sí como gobierno fantasma que vela por proveer y satisfacer de día en día las necesidades y exigencias de los grupos de intereses sociales y económicos (¿acaso la política no ofrece la expresión y reunión de las necesidades de grupos de intereses?), debemos recordar que después de un siglo y medio de propaganda acerca del derecho al voto, la ciudadanía de México espera algo más de su sistema de gobierno que lo que simplemente ofrece el concepto de la "democracia social" de la Europa Oriental, que consiste en pasar los beneficios de arriba al pueblo. En cambio, la mayor parte de los mexicanos se esfuerza por la "democracia política" al estilo occidental, por medio de la cual el pueblo elige libremente a sus dirigentes, participando de esa manera en un procedimiento complejo en el cual por lo menos unas ideas del pueblo llegan a los de arriba. Las aspiraciones de tal democracia política en efecto bien caben dentro de la retórica tradicional de la América Latina en general, y en particular en el papel que desempeña la política de los estudiantes mexicanos. Y sin importar si la democracia política "pura" sea o no sea factible en cualquier país, el mito se ha convertido en la meta que se persigue; y por eso el partido oficial de México debidamente ha convocado a elecciones, que siempre ha ganado, en general con grandes mayorías.⁹⁵

Entonces, habiéndonos impuesto este contexto, el lector podría preguntarse, ¿por qué el principal partido de oposición, el Partido Acción Nacional, desde su primera campaña presidencial en 1952 ha entrado en la contienda electoral a sabiendas de que no podía ganar? ¿No habría sido un arma más eficaz que el PAN se hubiese retirado de la contienda, como lo hizo en las elecciones de 1976? La incomodidad del partido oficial al haber perdido una oposición real se ha duplicado porque esa actitud no sólo pinta la campaña electoral como algo vacío, sino que pierde un poco de su ya discutible legitimidad al ponerse ésta a prueba. Sin embargo, la controversia no es simple puesto que el PAN no solamente podría hacer que sus líderes fuesen reconocidos en escala nacional durante una campaña presidencial, sino que podría ganar un apoyo para sus candidatos estatales y locales que luchan porque su plataforma sea aceptada en contra de la "democracia de un solo partido",⁹⁶ aumentando

⁹⁵ Véase mi artículo "New Hypothesis for Statistical Research in Recent Mexican History", *Latin American Research Review* 6:2 (Verano de 1971, pp. 3-17, reimpreso en Wilkie, *Statistics and National Policy*, capítulo 1.

⁹⁶ En cuanto al PAN, véase la entrevista con Manuel Gómez Morín en James W. Wilkie y Edna Monzón de Wilkie, *México visto en el siglo XX; entrevista de historia oral: Ramón Beteta, Marte R. Gómez, Manuel Gómez Morín, Vicente Lombardo Toledano, Miguel Palomar y Vizcarra, Emilio Portes Gil, Jesús Silva Herzog* (México, Distribuido por Cuadernos Americanos para el Instituto Mexicano de In-

con eso la intervención estatal en la vida familiar así como en los negocios particulares.

Los miembros del PAN no decidieron la abstención del partido en las elecciones presidenciales, sino que no llegaron a ponerse de acuerdo sobre quién debía ser su candidato. Faltó poco para que Pablo Emilio Madero llegara a ser el candidato del PAN, pero le faltó un 2 por ciento en el número de votos que se necesitaban para obtener la nominación, siendo el requisito el 80 por ciento del total de la votación del partido.⁹⁷ La reacción del candidato del PRI, José López Portillo, a la situación en que se encontraba consistió en hacer ver que la unanimidad es una posible alternativa democrática, porque no se puede obligar a la oposición a que presente un candidato ante lo que equivaldría a un rechazo casi unánime en el momento de la elección.

Sobre el significado de las estadísticas electorales ha habido muchos debates en México porque, a pesar del aumento que el PAN logró, llegando al 14 por ciento del voto presidencial en 1970, en la mayor parte de las naciones occidentales se consideraría que una cifra como esa representaba una derrota abrumadora. Sin embargo, yo propongo la hipótesis de que en el caso de México a cualquier victoria electoral con una cifra menor del 70 por ciento podría considerársele una derrota.⁹⁸ Otros investigadores han optado por escudriñar los datos electorales en cuanto a la participación en el voto, datos que se presentan en el cuadro 23. Aquí podremos observar cuatro maneras de analizar las estadísticas electorales presidenciales de México desde que la Constitución estableció el voto directo en 1917. Si los críticos del partido oficial sostienen que ha

vestigaciones Económicas, 1969, capítulo 3). La ideología del PAN básicamente es muy sencilla: dar una alternativa al partido oficial. Para una comparación de las plataformas de partidos, véase Antonio Delhumeau A. (ed.), *México: realidad política de sus partidos* (México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1970). Sobre el PAN, véase también: Franz A. von Sauer, *The Alienated "Loyal" Opposition: Mexico's Partido Acción Nacional* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1974); y Donald J. Mabry, *Mexico's Acción Nacional: A Catholic Alternative to Revolution* (Syracuse, N. Y.: Syracuse University Press, 1973).

⁹⁷ El requisito del 80 por ciento hace muy improbable la manipulación del PAN por parte del partido oficial, y sin embargo, según rumores intencionados, el PAN recibió un subsidio de parte del PRI. Para una discusión sobre la convención del PAN en 1976, véase Stanley Meisler, "Is this Democracy?" *Los Angeles Times*, 7 de marzo de 1976.

⁹⁸ Véase la nota 95. Roderic A. Camp, "Losers in Mexican Politics", en Wilkie y Ruddle (eds.), *Methodology in Latin American Studies*, capítulo 2. Cfr. Carolyn Needleman y Martin Needleman, "Who rules Mexico? A Critique of some Current Views on the Mexican Political Process", *Journal of Politics* 31 (1969), pp. 1011-1034.

habido grandes cifras de abstencionismo, los datos nos revelan una tendencia a largo plazo hacia una mayor participación en el voto, de donde se deriva la aceptación de la democracia de un solo partido. Entonces, estos datos podrían interpretarse en un debate como que el partido ofi-

CUADRO 23. *Participación electoral en las elecciones presidenciales 1917-1976*
Primera Parte

Año ^a	A. Votantes como por ciento del total de la población	B. Votos válidos como por ciento del electorado con derecho a votar ^b
1917	5.3	24.5
1920	8.3	34.9
1924	10.4	44.0
1928	10.3	43.1
1934	12.8	52.6
1940	13.3	48.7
1946	10.1	40.9
1952	13.3	53.9
1958	22.2	48.4
1964	22.8	50.9
1970	27.6	56.0
1976	30.0	59.9

^a No se dan los datos de antes de 1917 porque los presidentes eran elegidos indirectamente por medio de los miembros del colegio electoral, uno por cada 500 personas.

^b El conglomerado de votantes con derecho a votar, generalmente se calcula de 20 años o más, pero según la ley los hombres mayores de 18 años casados y hombres solteros mayores de 21 años eran las únicas personas que podían votar, hasta que llegó a permitirse que mujeres de la misma edad pudieran votar según la reforma electoral de 1954; según la reforma electoral de 1970 toda persona de 18 años o más tiene el derecho de votar, siendo el registro y el voto obligatorio en todo sentido desde 1917. *Cfr.* Cuadro 24.

FUENTES: A. Martin C. Needler, *Politics and Society in Mexico* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1971), 97; B. José Luis Reyna, "An Empirical Analysis of Political Modernization: The Case of Mexico", Ithaca, N. Y.: Tesis para el doctorado en ciencias políticas, Cornell University, 1971, 112. Los datos de 1976 están tomados de Antonio Cueto Citalán, "Los resultados electorales del 4 de julio de 1976", *Línea 22* (1976), 101. Para una presentación que no hace diferencia en votos válidos y no válidos, véase González Casanova, *Democracy in Mexico*, 221. En cuanto a legislación electoral, véase *Legislación Electoral Mexicana, 1812-1973* (México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial*, 1973), un libro de documentos en el cual las páginas 282, 432 y 444 son de interés especial para este caso.

cial ha estado ganando una larga lucha para llevar a la población hacia el sistema político mexicano.

CUADRO 23. (Continuación)

Segunda Parte

(En porcentaje)

Año	Índice de abstención que formula el PRI ¹	Índice de legitimidad que formula el PRI ²
1929	73.1	25.2
1934	73.0	26.5
1940	74.7	26.8
1946	10.3	69.8
1952	25.9	55.1
1958	28.3	64.8
1964	30.6	61.5
1970	35.1	55.0
1976	31.2	64.7

¹ La manera en que el PRI calculó los votantes empadronados que no votaron fue incluyendo todos los votos anulados y los votos para candidatos no registrados como parte del voto total, contra los votantes empadronados.

² El PRI calculó la "legitimidad" incluyendo todos los votos anulados y votos por candidatos no registrados como parte del voto total, contra los votantes elegibles, empadronados o no.

FUENTE: Humberto Lira Mora y Juan Maccise Maccise, "La legitimidad del presidente de la república: el caso mexicano", *Línea* 22 (1976), 124.

Las estadísticas electorales de la Comisión Federal Electoral mexicana nos ofrece en el cuadro 24 otra manera de ver las cosas. Al comparar los datos procedentes de esa comisión con los del cuadro 23, vemos más bien violaciones masivas de la ley que reza que todo ciudadano con derecho a votar tiene la obligación no sólo de inscribirse sino de votar. Con la baja en los porcentajes de votantes inscritos, del 74 por ciento en 1952 al 65 por ciento en las elecciones de diputados de 1967, y en las elecciones presidenciales de 1970, podría argumentarse que el partido oficial estaba perdiendo adhesiones.

Y en efecto, si el tanto por ciento de aquellos que no votaron se agrega al tanto por ciento de los que votaron en contra del partido oficial, podremos ver en el cuadro 25 que los presidentes han perdido terreno, gobernando con solamente una mayoría de 4.1 por ciento entre 1970 y 1976. Los datos del cuadro 25 dan a entender por qué el partido oficial

CUADRO 24. Ejemplos de la participación de votantes inscritos en las elecciones presidenciales y de diputados, por regiones geosociuales 1952-1976

	1952	1955 †	1958	1961 †	1964	1967 †	1970	1973 †	1976 †, g
Total absoluto inscrito ^a	4 924 298	8 941 020	10 440 465	10 004 696	13 589 594	15 821 075	21 654 217	24 890 261	25 913 215
Por ciento total votantes ^e	74.2	69.2	71.7	68.4	69.4	65.2	65.0	60.3	61.9
Baja Calif. Norte (N) ^d	72.9	42.6	73.1	72.4	70.1	72.0	82.2	54.8	65.6
Baja Calif. Sur (O)	90.4	89.3 ^c	79.6	94.0 ^c	76.6	62.1	68.2	53.4	66.8
Chiapas (S)	79.1	74.8	75.5	83.2	77.4	70.4	67.1	65.2	66.0
Distrito Federal	69.9	63.2	68.9	62.3	68.5	70.7	65.2	64.1	62.8
Morelos (CO)	58.9 ^b	41.2	58.7	37.5 ^b	63.6	47.6	68.6	49.2	53.1
Quintana Roo (G)	96.2 ^c	83.3	74.6	72.5	98.1 ^c	80.0	94.0 ^c	84.0	84.6
Tlaxcala (CE)	82.2	80.4	87.3	83.9	80.7	70.9	70.2	76.3	85.7

^a Incluye voto de la mujer concedido desde 1955.

^b Porcentaje más bajo de todas las 32 entidades políticas.

^c Porcentaje más alto de todas las 32 entidades políticas.

^d Regiones:

CE = Centro-Este.

G = Golfo.

N = Norte.

S = Sur.

O = Oeste.

CO = Centro-Oeste.

^e Incluye votos anulados y no registrados.

^f Elecciones para diputados federales.

^g Para comparabilidad con años anteriores cuando había oposición, en 1976 se dan datos de elección de diputados —en 1976 no hubo candidato de oposición legal en la elección presidencial.

FUENTE: Departamento de Control Foráneo, Dirección del Registro Nacional de Electores, Comisión Federal Electoral, exceptuando datos de 1973 proveídos por el Arq. Fernando Ayala Carrión del PAN y votos de 1976 tomados de *El Día*, julio 16, 1976.

CUADRO 25. *Votantes inscritos que votaron en favor del Partido Oficial (PRI) durante elecciones presidenciales 1952-1976*

	1952	1958	1964	1970	1976
Total inscrito	4 924 293	10 440 465	13 589 594	21 654 217	25 913 215
Votos favor Partido Oficial	2 713 419	6 769 754	8 262 393 ^a	11 708 065 ^a	15 466 098
Por ciento	55.1	64.8	60.8	54.1	59.7

^a Excluye votos en favor candidato del partido oficial de parte de votantes que no pertenecen al partido oficial.

FUENTE: Las cantidades de inscripción y de los que tomaron parte en el voto de 1970 corresponden a la fuente en el cuadro 24. Los votos proceden de México, Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, septiembre 25, 1952 y septiembre 10, 1958; *El Día*, septiembre 9, 1964; y Fuente para 1976 en cuadro 23 cfr. Apéndice Z.

tiene que ganar con un porcentaje muy alto (86 por ciento en 1970) del voto válido, porque una baja ante el abstencionismo en el voto juntamente con el voto de oposición significaría gobernar con menos de la mayoría de los votantes inscritos.

Son varias las implicaciones de este análisis: Primeramente, si el partido oficial manipula las estadísticas del voto presidencial, lo tiene que hacer con ciertas restricciones importantes:

- a. El total del porcentaje del voto válido deberá ser lo suficientemente alto para rendir una mayoría, tomando en cuenta los votos de oposición y las abstenciones.
- b. El acto de anular votos cuando los resultados son reñidos solamente servirá para restarle creencia al partido oficial al aumentar la razón de los "votos efectivos en contra" del gobierno (abstenciones más los votos en favor de la oposición).
- c. La manipulación del partido oficial en los niveles de participación en los estados contribuirá al problema de credibilidad, como contribuyen las victorias con porcentajes demasiado altos en los votos válidos.
- d. El partido oficial podría contrarrestar sus porcentajes bajos de votos válidos (en donde la oposición ha sido organizada para supervisar las elecciones) manipulando los datos de la participación de los votantes hacia arriba en otras áreas (en donde la oposición no está bien organizada).

Por ejemplo, podríamos poner a prueba esta hipótesis examinando los

datos de los estados en el cuadro 24. En donde la oposición al gobierno ha sido fuerte, podremos ver una tasa de participación más baja que el promedio nacional, como en el caso de Morelos hasta 1970 —un estado pequeño, cerca de la capital, en donde ha sido difícil ocultar la manipulación—, como contraste, en estados aislados como los ex territorios de Baja California Sur y Quintana Roo (ambos fueron admitidos como estados en 1975) el porcentaje de participación a menudo ha llegado al 99 por ciento o más, el más alto de la nación en 5 de los 7 años electorales presentados.

Un atento observador, R. B. Service, ha escrito sobre los datos electorales mexicanos de 1970 lo siguiente:

Dejando a un lado las irregularidades específicas denunciadas, existen otros motivos por los cuales podemos poner en tela de duda la exactitud de los datos electorales. Por ejemplo, ¿cómo es posible que en una enorme y variada metrópoli como la ciudad de México, el PAN pudiera ganar el 32.8 por ciento de todo el voto de la diputación federal, pero que en ninguno de los 24 distritos excediera del 37.8 por ciento, o que en lo peor no bajara a menos del 27.8 por ciento? No cabe duda de que las artimañas en delinear los distritos electorales tienen mucho que ver en los resultados, pero hay que tomar en cuenta que los distritos no se han redefinido en por lo menos nueve años. El PRI sabe en qué distritos es más débil su posición, y se presume que es allí donde asigna más recursos en proporción. Los reglamentos liberalizados para el voto que permiten que los votantes, por conveniencia, puedan votar en otros distritos que no sean los propios, fueron aprobados justamente antes de las elecciones, y esto pudo haberle dado al PRI la oportunidad de llevar votos de un lado a otro. El recuento (o no recuento) de votos anulados, o en favor de un candidato no inscrito, y de votos personales en favor de Echeverría, produjeron otras anomalías. En tanto que la anulación de votos era de esperar que ocurriera en áreas rurales debido a la alta proporción de votantes analfabetos que incurrirían en errores que dieran motivos de anulación, el hecho es que el mayor número de anulaciones tuvo lugar en las ciudades. Los estados de Oaxaca y Tabasco, plazas fuertes del PRI, no informaron de *ninguna* anulación de votos, ¡ni en las elecciones presidenciales ni en las de diputados! Y en cuanto a las ciudades, es de sorprender que en Tijuana haya habido más de dos mil votos anulados en la elección presidencial (nueve mil en la elección federal para diputados), pero que no hubiera habido un solo voto anulado en Mexicali, ciudad que aproximadamente tiene el mismo tamaño y el mismo grado de descontento contra el PRI que Tijuana.⁹⁹

⁹⁹ R. B. Service, "The 1970 Federal Election [in Mexico]", "Airgram from Amembassy Mexico City to U.S. Department of State", julio 31, 1970.

Haciendo uso de los datos en mi Índice de Pobreza para 1960, R. B. Service continúa demostrando que en la elección presidencial de 1970 Echeverría ganó con 90.2 por ciento del voto válido en los 10 estados que tienen los índices de pobreza más altos, comparado con el 78.2 por ciento en los 10 estados con índice de pobreza más bajos. En cuanto a los votos del PAN, Service hace ver que los 10 estados de mayor pobreza le dieron a Efraín González Morfín solamente el 6.3 por ciento de sus votos, comparado con el 21.3 que recibió de los 10 estados con menor pobreza.¹⁰⁰ Además, Service agrega que 10 estados con el menor número de habitantes católicos (con base en índices de intensidad pastoral de la Iglesia correspondiente a 64 diócesis en México) votaron como sigue: en favor de Echeverría, 90.2 por ciento; en favor de González Morfín, 9.2 por ciento. Los totales que acusan los estados con el mayor número de católicos eran: en favor de Echeverría, 84.5 por ciento; en favor de González Morfín, 15.4 por ciento.¹⁰¹

Entonces, en la contextura de un potencial electoral mixto, ¿qué rumbo es el que ha escogido seguir el partido oficial? Los intentos de Echeverría por rectificar su reputación de ser "un hombre estricto" en contra de los estudiantes, así como sus intentos de rectificar los excesos legales perpetrados en contra de la izquierda durante anteriores administraciones, no hay duda que tuvieron como resultado el rechazo del delito de Disolución Social en 1970 después de la elección presidencial.¹⁰² Y

¹⁰⁰ Los 10 estados de *mayor pobreza* en 1960 eran (en orden ascendente): Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Hidalgo, Querétaro, Puebla, Zacatecas, San Luis Potosí, Tlaxcala, Tabasco. Los 10 estados de *menor pobreza* en 1960 eran (en orden descendente): el Distrito Federal, Baja California Norte, Nuevo León, Coahuila, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua, Aguascalientes, Campeche, Morelos.

Los 10 estados con el *mayor número de católicos* en 1970 eran (en orden descendente): el Distrito Federal, Guanajuato, Aguascalientes, Querétaro, Morelos, Jalisco, Michoacán, Colima, México, Tlaxcala. Los 10 estados con el *menor número de católicos* eran (en orden ascendente): Campeche, Chihuahua, Tabasco, Chiapas, Durango, Tamaulipas, Baja California Norte, Sinaloa, Coahuila y Oaxaca.

¹⁰¹ Para antecedentes de la Ley de 1941, véase Evelyn P. Stevens, "Legality and Extra-Legality in Mexico", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 12:1 (1970) 62-75.

¹⁰² A David Alfaro Siqueiros se le liberó en 1964 después de una estancia de 4 años, de una condena de 8. Recibió el perdón del presidente López Mateos (según lo permite el artículo sobre Disolución Social), como reconocimiento a "la calidad de [su] obra artística", y su obra "La marcha de la humanidad", que fue puesta en exhibición en diciembre de 1971 en el Castillo de Chapultepec, fue visitada por los más altos funcionarios de México. Siqueiros murió el 6 de enero de 1974, a la edad de 77 años. Entre otros de los casos: Demetrio Vallejo fue liberado el 29 de julio de 1970, después de haber estado preso 11.3 años por haber tomado parte en

para 1970 no sólo había sido liberada la mayor parte de los presos políticos que tomaron parte en las huelgas de 1958-1959 contra el gobierno,¹⁰³ sino que también fue liberada la mayor parte de los estudiantes encarcelados durante las protestas de 1968.¹⁰⁴ Y a pesar de estas actitudes, como hemos observado, Echeverría seguía contrariado por no haber logrado ganar el apoyo que él deseaba de la extrema izquierda intelectual al no socializar toda la propiedad. También le agotaron la paciencia los industriales particulares del país cuando éstos siguieron criticándole por haber sido la persona más responsable de haber conducido a México a la crisis económica de los setentas. En represalia, Echeverría atacó abiertamente a ese grupo, tildándolo de estar guiado por "fascistas",¹⁰⁵ tal vez debido a que sin una oposición en contra del partido oficial en la elección presidencial de 1976, creía que ellos únicamente podrían ser desalojados de cualquier posición ventajosa en las discusiones dentro del gobierno, toda vez que el PAN había optado por no entrar en la contienda electoral presidencial.

Esta nueva intensidad en los términos de un lenguaje presidencial acalorado pudo ser provocada por el intento de Echeverría de poner un alto a la oposición violenta al dejar en libertad a la prensa mexicana para que criticara libremente al gobierno, lo que a menudo no dejó de importunarlo con las críticas dirigidas a su persona. El partido oficial ya no echaría de sus puestos de gobierno a los intelectuales de la universidad, subsidiada por el gobierno, simplemente por criticar la política presidencial; más bien, los acontecimientos de 1968 hicieron ver a los líderes de gobierno que era preferible pagar bien a los profesores y a su vez que el gobierno patrocinara las publicaciones de cualquier tema que

las huelgas ferrocarrileras de 1958-1959; a Valentín Campa se le liberó en la misma fecha después de haber permanecido en la cárcel 10.1 años.

¹⁰³ Nueva violencia ocurrió el 10 de junio de 1971 cuando una "policía particular", o vigilantes del ala derecha, conocidos como "Halcones" atacaron una manifestación pacífica de estudiantes (que pedían la liberación de los últimos estudiantes encarcelados en 1968), con el resultado de que murieron entre 10 y 50 estudiantes, quedaron heridos más de 100, y hubo 30 "desaparecidos". Echeverría ordenó que se hicieran las investigaciones del caso, lo que tuvo como resultado la renuncia del regente de la ciudad de México (Alfonso Martínez Domínguez) y la del jefe de la policía (Rogelio Flores Curiel). Véanse dos artículos en *Los Angeles Times* del 20 de junio de 1971. Esta clase de problemas ha fortalecido el papel de los militares; véase Martin C. Needler, "Problems in the Evaluation of the Mexican Political System", en Wilkie, Meyer y Wilkie (eds.), cap. 18. En cuanto al papel de los militares, véase David F. Ronfeldt, "The Mexican Army and Political Order Since 1940", en *ibid.*, cap. 17.

¹⁰⁴ *Los Angeles Times*, abril 3 de 1976.

¹⁰⁵ Véase Armando Vargas, "The Coup at Excelsior", *Columbia Journalism Review*, sept./oct. 1976, pp. 45-48.

escribiesen (incluyendo críticas) para que de esa manera se mantuvieran ocupados con sus trabajos académicos, así como mantener ocupados a los impresores que de otra manera tendrían tiempo para dedicarse a la publicación de "literatura subversiva".

Si el sistema político mexicano ha de sobrevivir como lo ha hecho con la crítica recién abierta, y con más acceso a la prensa de parte de los grupos de oposición, ¿por qué se ha puesto tan nervioso el partido oficial ante la oposición política organizada? "La crisis de la Revolución", vaticinada desde hace tanto tiempo, no ha causado la derrota del partido oficial, ni ha hecho que su autoridad desmerezca a tal grado que se pierda el mito del control social, aunque éste ha sido identificado a intervalos de decenios, entre otros por Jesús Silva Herzog y Daniel Cosío Villegas (en los cuarentas), Pablo González Casanova y José R. Colín (los cincuentas), Raymond Vernon y José Luis Ceceña (los sesentas), Octavio Paz y Kenneth F. Johnson (los setentas).¹⁰⁶ ¿Fueron estas crisis simplemente invenciones de la imaginación intelectual? ¿Han incluido éstas otras crisis de menor cuantía que simplemente se han ido acumulando con o sin una resolución? O, ¿involucran esas crisis el procedimiento por medio del cual los críticos identifican tendencias como la del exceso de corrupción que habrá que ser corregida por el partido oficial si éste tiene la intención de continuar justificando su "jefatura permanente?"

Si la corrupción política se ha identificado como básica en el sistema político mexicano, y a menudo como una falla histórica característica, cómo en las obras de Fuentes,¹⁰⁷ un investigador ha sugerido que en rea-

¹⁰⁶ Los autores, hasta fines de los cincuentas, se estudian en Ross (ed.), *¿Ha muerto la revolución mexicana?* Para los sesentas, véase Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, y José Luis Ceceña, *El capital monopolista y la economía de México* (México, Cuadernos Americanos, 1963). Para los setentas, véase Paz, *Posdata*; y Kenneth F. Johnson, *Mexican Democracy: A Critical View* (Boston: Allyn and Bacon, 1971). Sobre autores véase también en *Política*, semanario que se publicó en la ciudad de México entre 1960 y 1968; y libros de Alonso Aguilar M., publicados en la ciudad de México por la Editorial Nuestro Tiempo: *México: riqueza y miseria* (con Fernando Carmona, 1969), *El milagro mexicano* (con Fernando Carmona, Guillermo Montaña, Jorge Carrión, 1970); y *La burguesía, la oligarquía y el Estado* (con Jorge Carrión, 1972).

¹⁰⁷ En opinión de Fuentes, las fallas son más bien resultado de la tradición y la costumbre que de la personalidad; véanse sus obras *La región más transparente* (México: FCE, 1958) y *La muerte de Artemio Cruz* (México: FCE, 1962). Para una visión revisionista de la interpretación psicológica de las investigaciones mexicanas, véase Calman J. Cohen, "Beyond the Psychological Approach to Mexican Family History: Research: A Study of Authority Relations in Family and Policy", en Wilkie, Meyer and Wilkie (eds.), *Contemporary Mexico*, capítulo 20.

lidad la corrupción es moderada por medio de controles burocráticos. Martin H. Greenberg ha escrito, refiriéndose a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que es el oficial mayor el individuo que, en representación del partido oficial, vigila las operaciones técnicas de parte del sistema político para asegurarse de que la corrupción, en materia de tiempo y dinero, se mantenga dentro del límite de tolerancia del pueblo mexicano.¹⁰⁸ Otros nos dan una perspectiva muy diferente, en la cual se redefina la corrupción en términos de "impuestos de usuarios", en la que se obtienen suplementos a los sueldos de gobierno (que tradicionalmente son bajos), impuestos que no se les cobran al público en general sino que son pagados por aquellos que tienen necesidad de hacer uso de algún servicio de una de las agencias de gobierno en particular. Y así vemos que tanto la corrupción como la violencia se han institucionalizado en la vida mexicana.

Y, tomando en cuenta los siglos de *Violencia en México*, en su mayor parte rural, según lo describe Orlando Ortiz,¹⁰⁹ tal vez necesitemos hacernos la pregunta ¿Por qué esperó la violencia hasta el año de 1968 para introducirse en todo su apogeo en la ciudad de México? Pero es precisamente con la crisis violenta con la que el gobierno ha demostrado que se puede enfrentar. Y también el enfoque en el tema de una "gran crisis final" pudo pasar por alto el hecho de que el gobierno tiene que enfrentarse a cientos de crisis menores que abarcan todos los aspectos de la vida, así para buscar armonía entre los deseos y necesidades de grupos diferentes que puedan no estar dispuestos a entrar en tratos.

Tanto en los Estados Unidos como en la Europa Occidental opinan que la democracia en México ha fracasado, pero en los países del sur de la frontera de México se tiene una opinión muy diferente, ya que los 10 países de América del Sur, con excepción de 2, han permanecido, o bien han caído bajo la dictadura militar, constituyendo las excepciones Venezuela y Colombia.¹¹⁰ Y en efecto, México, bajo su partido oficial, goza

¹⁰⁸ *Bureaucracy and Development: A Mexican Case Study* (Lexington, Mass.: Heath Lexington, 1970). En cuanto a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, véase Merilee S. Grindle, *Bureaucracy and Public Policy in Mexico* (Berkeley: University of California Press, 1977).

¹⁰⁹ Orlando Ortiz (ed.), *La violencia en México [1300-1968]* (México, Editorial Diógenes, 1971). Con objeto de evitar la violencia pública y privada, para mediados de 1972 el gobierno de México promulgó una severa ley para el control de armas, la que permitía que los civiles portaran solamente una pistola de menor calibre, quedando todas las demás armas al servicio del ejército y la policía. Todas las armas de fuego deberán entregarse o quedar registradas. Véase *Los Angeles Times* de junio 9, 1972.

¹¹⁰ Y habrá que tomar en cuenta que Colombia se encuentra frecuentemente en estado de sitio.

de la tradición de extender amparo político a los exiliados y/o guerrilleros vencidos de toda la América Latina, ganando con eso no solamente aplausos por su actitud humanitaria, sino contradiciendo a los críticos nacionales e internacionales del gobierno de México que ven a este gobierno como a un régimen represivo. Y aun en Chile, país que hasta 1973 parecía haber escapado de la dictadura militar, el terror y la tortura, se tiene ahora aprecio por el procedimiento político desarrollado en México.

Es posible que la opinión que se tiene en la América del Sur haya sido expresada de la mejor manera por Francisco Julião, líder de la Liga del Nordeste del Brasil, exiliado en México. La siguiente entrevista fue efectuada en la ciudad de México y en Cuernavaca en 1967:

James W. Wilkie: Un día, cuando no estábamos grabando la entrevista, me dijo usted que si hubiera habido un PRI en el Brasil, para usted no habría habido problemas allí [que no habría habido la necesidad o la posibilidad de que los militares se apoderasen del poder en 1964], porque al PRI le ha sido dable trabajar con muchos sectores con los cuales lograr un cambio social.

Francisco Julião: El PRI, o el Partido Revolucionario de México, es el fruto de la revolución que principió en 1910, y que continúa después de haber forjado la Constitución de 1917. En rigor, la Revolución Mexicana no ha terminado; dio un paso bastante avanzado con Lázaro Cárdenas, pero todavía hay la necesidad de dar otros pasos definitivos, pasos radicales pero más profundos o integrales, como se acostumbra decir en México cuando se habla de la Reforma Agraria. De esta manera surgió el PRI, que a mi modo de ver es un instrumento inteligente utilizado por la burguesía más inteligente de la América Latina, es decir, la mexicana. Para que los países de la América Latina, y me refiero a los grandes de Sudamérica como Brasil, Argentina y Chile, llegaran a tener un partido como el que dirige actualmente a México, habrían de haber tenido antes una revolución popular...

Por eso, confieso sinceramente que si yo fuera mexicano y marxista, estaría precisamente militando en el PRI, porque aquí éste es el único partido de masas, partido que está en condiciones de movilizar a los campesinos y aun fomentar el movimiento sindical (también de controlar los sindicatos y de entrar en un entendimiento con la clase empresarial) y de trabajar con las universidades; en suma, el PRI es un partido que a pesar de todos sus defectos, de todas sus deficiencias, tiene aspectos admirables. Por eso repito que si yo fuera mexicano y marxista, estaría en el PRI, porque me parece que ese partido lleva las condiciones para ir integrando cada vez más al pueblo mexicano e ir realizando transformaciones profundas y serias en sus instituciones, completando las aspiraciones de hombres

como Zapata, Villa, Obregón y otros que lucharon para hacer de México un país independiente, libre y autónomo.

Wilkie: Pero aquí en México hay muchos marxistas que aseveran que México necesita otra revolución; que el PRI erró el sendero... Hay quienes aseguran que la Revolución está muerta desde 1940 y que la burguesía ha fabricado una estructura capitalista para la explotación de las masas. Me parece que a este respecto tiene usted una opinión diferente, característica de la América del Sur.

Julião: No estoy hablando como mexicano sino como brasileño... que ahora procura pensar como latinoamericano, no en términos del Brasil. Así pienso y así he defendido mi punto de vista cuando se ha presentado la oportunidad, como ocurre frecuentemente en la Universidad Nacional Autónoma de México, donde trabajo como investigador... Estoy hablando también como marxista, expresando el pensamiento de un hombre que compara la realidad mexicana con la realidad latinoamericana. México, repito, merece exención precisamente por haber efectuado una revolución profunda, violentísima y popular, y a base de esa revolución se crearon instituciones que están todavía vigentes... [En cuanto a] un partido como el PRI, que distribuye tierras, que nacionaliza empresas, que habla en un lenguaje como no lo habla ningún partido político de oposición al gobierno en el poder en la América Latina... quisiera agregar que si un jefe de Estado en Brasil hiciese un discurso como por ejemplo el que acaba de hacer el presidente Díaz Ordaz,¹¹¹ se le consideraría como a un individuo totalmente subversivo, un hombre peligroso para las instituciones...

Wilkie: ¿Cree usted que Miguel Alemán, quien representa el ala derechista del PRI, ha dañado a la Revolución?...

Julião: Yo preferiría decir que el problema no debe ser considerado según determinado presidente, sea Alemán, Cárdenas o Díaz Ordaz. Entiendo que el problema debe considerarse por lo que atañe a México, al pueblo mexicano, a la estructura que creó el propio pueblo mexicano para desenvolverse y progresar. En esas condiciones, hablar acerca y dentro de todo un procedimiento que está en pleno desarrollo no constituye para mí lo esencial sino lo accidental...

Wilkie: Al parecer, para usted una revolución constituye un largo proceso, con muchas facetas... A muchos de los observadores norteamericanos no les parece la idea de una revolución a largo plazo, limitando el significado de revolución como tal al periodo de la violencia.

Julião: En realidad, hacer una revolución como esa no es esencial. Hay necesidad de hacer una revolución, luego habrá que consolidarla y conver-

¹¹¹ Tercer Informe de Gobierno", *El Día*, septiembre 2, 1967.

tirla en un éxito satisfaciendo las aspiraciones que la misma revolución se comprometió a satisfacer... Y ése es un proceso largo, porque una revolución no termina en el momento en que se desaloja del poder a un gobierno para instalar a otro. La revolución principia precisamente ahí, porque es entonces cuando se va a emprender el proceso capaz de lograr la consolidación, de ofrecer una base y de institucionalizar esa revolución. Así es que cuando hablamos de un proceso largo, queremos decir que... el proceso lento de consolidación de esa revolución requiere verdadera tenacidad, equidad, persistencia, dignidad, y me parece que ese procedimiento está en desarrollo en muchos países donde se hicieron revoluciones radicales. La revolución cubana no está terminada, así como tampoco lo está la revolución rusa, ni la china, ni la mexicana. Esta última posiblemente llegue a sufrir convulsiones sísmicas, sobre todo porque no realizó una revolución radical sino popular. Pero como regla general, yo creo que es necesario institucionalizar todo aquello que es fundamental, y dentro de esa institucionalización aquello que fue realmente el ideario, el objetivo, el alcance que la revolución pretendía cuando se convocó al pueblo para que se levantara en armas...

Wilkie: Para Trotsky, la revolución permanente consistía en seguirla hasta que las masas ganaran el poder. Para usted, la revolución institucional o permanente parece ser otra cosa... ¿Cómo distingue usted la revolución permanente de Trotsky y la revolución institucional de México?

Julião: Cuando Trotsky hablaba de una revolución permanente creo que hablaba en términos de revolución mundial, de transformar a las sociedades capitalistas y feudales en sociedades socialistas. Cuando yo hablo de revolución institucionalizada, me refiero a aquellas revoluciones que ya han triunfado y que han instalado en el poder a fuerzas que están en condición de efectuar transformaciones radicales, transformaciones profundas dentro de la estructura política, económica y social de un país...

Wilkie: La Revolución Mexicana ya lleva 57 años desde que principió. ¿Podrá continuar indefinidamente, o llegará algún día a su fin? No obstante que la ideología de gobierno sobre el desarrollo ha variado de etapa a etapa, el gobierno continúa justificando sus programas como revolución para las masas, diciendo: "No poseemos otra ideología que no sea la de mejorar al país; el gobierno se ha comprometido a mejorar el estado de la nación, y esto justifica un gobierno sin interrupción".

Julião: El hecho es que el gobierno en sus informes presidenciales y en sus declaraciones a través de la prensa asegura que tiene muchas tareas que cumplir, que la Revolución no está terminada sino que está en proceso de ejecución. Y el hecho de que el gobierno sienta la necesidad de tener que decir esas cosas en sus informes significa ... que el gobierno no está tratando de engañar al pueblo, y tampoco está ofreciendo ilusio-

nes... Lo que México está efectuando está muy por encima de aquello que vemos en otros países de la América Latina, países que llegan a decir que están en proceso revolucionario, como Venezuela, Colombia, Brasil, Argentina, cuando sabemos que están en proceso de estancamiento, cada vez más dominados por las fuerzas de la opresión reaccionaria, fuerzas interesadas en que el pueblo no se libere.

México merece esta justificación, no por el hecho de que me encuentre exiliado en México sino porque se trata de una realidad histórica —la historia no necesita en absoluto de mi testimonio como exiliado, sino simplemente como constancia de un latinoamericano, que diría lo mismo de encontrarse en Chile, o si estuviese en Brasil o en cualquier otra parte del mundo.¹¹²

Los acontecimientos de 1968 acaso modificaran las declaraciones de Julião si las hiciera hoy día después de haber vivido en México durante 10 años desde su llegada en 1966. Sin embargo, queda el hecho de que en comparación con las dictaduras brutales de muchos países de la América Latina, México ha ido lejos.

Con base en su reputación adquirida en América Latina por haber institucionalizado la Revolución con éxito, el gobierno de México ha tratado de asumir el liderato de esa región, así como el del llamado Tercer Mundo. Y para lanzar su propia candidatura como Secretario General de las Naciones Unidas, puesto que ha sido codiciado desde hace mucho tiempo por líderes mexicanos, el presidente Echeverría podría lograrlo aprovechando la reputación de México, y a su vez tratar de ganarse la simpatía de los izquierdistas en el extranjero —lo que no ha logrado el partido oficial en México mismo— haciendo mención de su “Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados”, presentada en 1972 y aceptada por las Naciones Unidas en 1974.¹¹³

Sin embargo, en los planes internacionales de Echeverría no se puso atención a los detalles. Por ejemplo, cuando Echeverría exigió que la España franquista fuese expulsada de las Naciones Unidas por haber ejecutado a dos miembros de las guerrillas, declarados culpables de haber asesinado a un guardia civil, el Presidente perdió el apoyo de las dictaduras del Tercer Mundo que vieron en esa acción un precedente de peligrosa intervención en asuntos nacionales, intervención que podría comprometer a sus propios regímenes.¹¹⁴ También en la cuestión de la

¹¹² James W. Wilkie y Edna Monzón de Wilkie, entrevistas de Historia Oral con Francisco Julião, México, D. F. y Cuernavaca, agosto 15-septiembre 19, 1967. El extracto proviene de la transcripción editada con fecha 17 de septiembre de 1967.

¹¹³ En cuanto al texto, véase *Comercio Exterior y Suplemento*, diciembre de 1974.

¹¹⁴ Stanley Meisler, “Echeverría Drops Drive for Top U. N. Job”. *Los Angeles Times*, octubre 22, 1975.

soberanía nacional, la Doctrina Estrada (1930) de no Intervención quedó comprometida, porque ésta constituye lo fundamental de la política exterior de México. Además la decisión de Echeverría de apoyar la propuesta árabe en las Naciones Unidas tildando al sionismo de "racista" le costó cara a México, cuando los hoteles y agencias de viajes tuvieron 30 mil cancelaciones de turistas judíos norteamericanos en una sola semana.¹¹⁵ El envío de Miguel Alemán (jefe del Consejo Nacional del Turismo) a Estados Unidos, y el de Emilio O. Rabasa (secretario de Relaciones Exteriores) a Israel con objeto de aclarar y dar una disculpa por "cualquier equívoco" en cuanto al voto de México, no dio de pronto el resultado deseado de disipar las sospechas de ese sector importante del turismo, del que tanto depende México para evitar que la balanza de pagos se siga deteriorando.

Habiendo sufrido una derrota debida a detalles pasados por alto en su planificación internacional en gran escala, Echeverría podría albergar aún la esperanza de éxito de la idea mexicano-venezolana de fundar un nuevo Sistema Económico para la América Latina (SELA),¹¹⁶ pero aquí el avance rápido queda limitado por las maquinaciones lentas de los congresos burocráticos, tan ineficientes y plagados de faccionalismo como la Organización de Estados Americanos, a la cual remplazaría el SELA, no sólo en lo político sino en lo económico, y sin la dominación de los Estados Unidos. En vista de que las esperanzas se van desvaneciendo con organismos ya establecidos —como la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (1960), el Mercado Común Centroamericano (1960), y el Pacto Andino (1968)— los observadores de afuera no ven con mucho entusiasmo las perspectivas del SELA.

Y si en verdad la independencia política y económica de México puede depender de su habilidad de romper con los lazos íntimos que lo unen a los Estados Unidos, los intentos por forjar nuevas normas de comercio requerirán mucho más tiempo del que se puede obtener durante un periodo presidencial. Y como el cuadro 26 lo muestra, las exportaciones de México a los Estados Unidos han tendido a quedarse en cerca del 60 por ciento desde los cincuentas, cuando descendieron del 80 por ciento de los cuarentas. Las importaciones de artículos norteamericanos a Mé-

¹¹⁵ *Los Angeles Times*, noviembre 29 de 1975; y de acuerdo con líderes judíos norteamericanos, quienes fueron invitados para ir a México a conferenciar con Echeverría, éste les explicó por qué México había votado contra el sionismo como tema del Tercer Mundo, lo que constituía un intento para alentar a Israel a que entrara en pláticas con los árabes, y que no se trataba de un voto para condenar al sionismo como racista; véase Stanley Meisler, "Mexico Trying to Mollify U. S. Jews in Boycott", *ibid.*, diciembre 17, 1975.

¹¹⁶ En cuanto al SELA, véase *Mexican Newsletter*, agosto 31, 1975.

xico permanecieron hasta en el 70 por ciento durante los cincuentas, pero desde entonces no han bajado a menos del 60 por ciento, a pesar de las campañas por diversificar el comercio y lograr un aumento de las exportaciones sobre las importaciones. Y en efecto, la balanza de pagos en bienes y servicios intercambiados con todos los países (demostrado en el cuadro 27) ha ido de mal en peor, con los déficit doblándose, y luego cuadruplicándose desde el déficit de 1967, que hasta entonces era la cifra más alta apuntada. Y aunque el comercio para 1970 había bajado a cerca del 10 por ciento del Producto Interno Bruto, de más del 20 por ciento en los cincuentas, para 1974 aumentó de nuevo a cerca del 14 por ciento, según podrá verse en el cuadro 28.

A pesar de que algunos mexicanos se han preocupado en particular por la "dependencia" del turismo y de la industria de exportación, podemos solamente preguntarnos: ¿Qué le pasaría a la economía mexicana y consecuentemente a los ingresos y egresos del gobierno en pro de las

CUADRO 26. *Exportaciones de México a Estados Unidos e Importaciones de Estados Unidos a México, 1915-1975*

(En porcentaje)

Año	Exportación	Importación
1915 ^a	77	51
1920 ^b	83	68
1925	76	70
1930	58	68
1935	63	65
1940	89	79
1945	84	83
1950	86	84
1955	60	80
1960	62	72
1965	56	66
1970	59	63
1975	60	62

^a 1912-1913.

^b 1921.

FUENTE: Wilkie, *Statistics and National Policy*, 287, exceptuando 1975, del Banco de México, *Indicadores Económicos*, febrero 1976, 41.

CUADRO 27. *Ingreso bruto de México procedente del turismo y exportaciones, y balance neto sobre bienes y servicios, 1939-1974**(en millones de dólares)*

A
Serie 1939-1950

Año	I Gastos de todo el turismo extranje- ro en México ^a	II Mercancías				III Ingresos industrias fronteri- zas ^d	IV Balance neto de bienes y servicios ^e
		Total exportaciones y subtotales selectos					
		Total ^b	Agricul- tura ^c	Fabril	Petróleo y minería		
1939	48.7	123.5	30.5	6.9	80.6	...	39.4
1940	50.3	124.6	27.0	8.0	84.9	...	22.6
1941	62.8	119.6	40.4	14.9	57.4	...	- 28.9
1942	59.2	146.4	50.9	22.9	62.2	...	12.3
1943	73.0	228.8	79.4	50.4	63.5	...	109.8
1944	86.0	209.2	85.4	59.3	51.1	...	32.7
1945	110.7	248.2	83.9	93.2	55.1	...	22.1
1946	151.6	293.9	113.1	102.7	58.8	...	-160.0
1947	147.3	379.5	173.1	79.5	114.6	...	-147.0
1948	194.6	427.3	164.2	85.1	160.4	...	- 49.6
1949	186.4	380.3	180.0	54.1	123.2	...	72.5
1950	232.8	438.4	223.6	44.7	144.5	...	58.7

B
Serie 1950-1974

Año	I Gastos de todo el turismo extranje- ro en México ^a	II Mercancías				III Ingresos industrias fronteri- zas ^d	IV Balance neto de bienes y servicios ^e
		Total exportaciones y subtotales selectos					
		Total ^b	Agricul- tura ^c	Fabril	Petróleo y minería		
1950	232.8	493.4	231.4	33.3	147.2	...	58.7
1951	259.2	591.6	265.9	48.7	185.7	...	-165.5
1952	278.0	625.3	291.8	40.8	205.8	...	- 69.7
1953	310.6	559.1	286.3	40.9	161.7	...	-114.8
1954	332.4	615.8	318.1	46.0	189.3	...	- 32.6
1955	379.8	738.6	375.0	57.7	219.4	...	34.9
1956	411.5	807.2	402.6	60.2	256.9	...	- 93.9
1957	442.1	706.1	311.8	72.7	218.5	...	-263.7

CUADRO 27. [Conclusión]

	I		II		III		IV
1958	449.7	709.1	322.1	82.2	159.0	...	-241.9
1959	499.1	723.0	323.0	86.2	160.8	...	-130.5
1960	521.3	738.7	307.5	134.8	157.6	...	-300.5
1961	556.7	803.5	282.7	169.0	167.2	...	-195.3
1962	585.3	899.5	348.1	149.1	170.9	...	-120.2
1963	656.5	935.9	313.6	190.8	174.5	...	-170.0
1964	703.9	1 002.5	387.6	200.9	182.4	...	-351.9
1965	774.4	1 113.9	475.8	191.0	185.0	...	-314.4
1966	875.0	1 162.8	483.2	237.8	195.9	...	-296.1
1967	962.7	1 103.8	452.0	312.9	207.3	...	-506.3
1968	1 145.4	1 180.7	442.9	365.1	218.8	...	-632.2
1969	1 289.0	1 385.0	500.5	484.2	229.4	...	-472.7
1970	1 293.9	1 281.3	422.0	443.9	216.2	80.9	-945.9
1971	1 427.9	1 363.4	429.6	544.9	187.9	101.9	-726.4
1972	1 679.0	1 665.3	509.7	677.0	201.9	164.7	-761.5
1973	1 995.3	2 070.5	625.2	952.5	207.1	277.6	-1 175.4
1974	2 893.0	2 850.0	580.7	1 434.3	465.0	415.2	-2 558.1

^a Incluye transacciones fronterizas, y desde 1970 pasajes internacionales.

^b Excluye gastos de turismo en I.

^c Excluye ganado y pescado.

^d Valor agregado insumos nacionales incorporados a la categoría II.

^e I, II y III sumadas no equivalen a la categoría IV, la cual excluye estaño y "otras categorías".

FUENTE: A: Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidi, A. Waterson, y J. H. Haralz, *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior* (México, Nacional Financiera, 1953), Tablas 130 y 133 sobre exportaciones; y NAFIN, *La economía mexicana en cifras, 1972*, 365-367, 386-387, B: *Idem*, 365-369, 386-387 y Banco de México, *Indicadores Económicos*, marzo 1975, 42-45; dic. 1975; 38; y feb. 1976, 38, 48-50.

necesidades nacionales sin las entradas del turismo? Las entradas del turismo han seguido creciendo sin importar el receso mundial de mediados de los setentas. Los datos del cuadro 27 muestran que los ingresos de México correspondientes al turismo sobrepasaron cada subtotal de las entradas de México procedentes de las exportaciones de mercancías después de 1944, exceptuando los años de 1947 y 1952. Los ingresos del país correspondientes a las exportaciones fabriles llegaron a su mayor importancia en los subtotales de mercancías de 1970, habiendo sido sobrepasadas previamente las exportaciones de minerales por las de agricultura para ocupar el primer puesto en 1943. Desde otro punto de vista, el gran au-

CUADRO 28. Gastos de turistas norteamericanos en México como parte de valores de exportación e importación, y parte del Producto Interno Bruto Mexicano

Año	Millones de dólares				Porciento			E ^c Comercio Ext./PBI
	A	Exportaciones de mercancías ^a		D	A/B	A/C	A/D	
	Gastos viajeros EUA en México	Total	Subto- tal agricola	Todas las im- porta- ciones ^b				
1929	36	285	29	184	13	124	20	22.9
1937	44	211	40	175	21	110	25	23.3
1947	140	380	179	719	37	78	19	18.0
1950	172	438	243	597	39	71	29	20.9
1955	255	739	375	1 173	35	68	22	21.3
1960	383	739	307	1 672	52	125	23	14.6
1965	540	1 114	476	2 304	48	113	23	13.0
1970	778	1 281	422	3 881	61	184	20	10.8
1974	1 214	2 850	581	8 901	43	209	14	13.7

^a Excluye ingresos debidos al turismo norteamericano.

^b Incluye egresos turistas mexicanos en el exterior.

^c Exportaciones más importaciones divididas por PIB.

FUENTE: Para A, United States Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States, 1968*, 210, y 1975, 219. Para B, C, y D, Wilkie, *Statistics and National Policy*, 272; *Anuario Estadístico, 1938 y 1940*; Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidi, A. Waterson, y J. H. Haralz, *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, Tablas 128 y 130; Banco de México, *Indicadores Económicos*, marzo 1975, 42, y feb. 1976, 38 y 48; y NAFIN, *La economía mexicana en cifras, 1972*, 386. Para E, Apéndice M; Mario Gutiérrez Requenes, *Producto Bruto Interno y series básicas, 1895-1967* (Documento interno del Banco de México, enero de 1969), 114-115; y Banco de México, *Informe, 1974*, 49 y 53.

mento en el turismo, de 691 mil en 1960, a cerca de dos millones en 1970, y a 3.3 millones en 1974, significa que el México atractivo y tan buscado antes por los turistas, acaso corra peligro simplemente por el número tan grande de extranjeros que llegan, si es que por el hecho de haberse duplicado el número de vehículos motorizados mexicanos entre 1960 y 1970 no había cambiado ya para siempre el panorama del país.

Sea cual fuere nuestro punto de vista, los argumentos a estas alturas parecen ser prematuros en cuanto a si aún se puede contar con que la

CUADRO 29. *Industrialización en la frontera mexicana: fábricas, empleos, y salarios, 1970-1974*

	Núm. de fábricas		Núm. de empleados		Salarios anuales ^c (Miles de pesos)	
	1970 ^a	1974 ^b	1970	1974	1970	1974
En toda la república	...	474	...	75 614	...	1 109 462
En todos los municipios fronterizos	120	449	20 327	70 738	325 492	1 035 633
Matamoros	23	45	2 565	8 964	31 948	116 983
Nuevo Laredo	17	17	3 472	5 516	55 185	82 490
Piedras Negras	5	15	1 240	3 094	12 648	35 215
Juárez	22	89	3 165	17 484	64 659	266 680
Nogales	5	48	1 202	8 517	24 756	133 604
Mexicali	22	71	5 002	8 714	81 369	141 624
Tijuana	16	101	2 190	10 024	34 172	163 774
Todos los demás	10	63	1 491	8 425	20 755	95 263

^a Número en registro.

^b Número en operación.

^c Excluye beneficios de ribete.

FUENTE: Oscar J. Martínez, *Border Boom Town: Ciudad Juárez since 1848* (Austin: University of Texas Press, 1978), 133.

mayor industria de México para atraer divisas extranjeras —el turismo— crezca lo bastante para el mantenimiento de la economía de México, y no se diga pueda sobreponerse a los obstáculos que habrá que ir salvando en pos del próximo desarrollo.¹¹⁷ Y la proporción del asombroso crecimiento de los ingresos logrados mediante el turismo, presentado en el cuadro 27, sugiere que aun cuando una parte de los ingresos del turismo saldrá del país como ganancias de los extranjeros que administran hoteles en México, la investigación necesaria probablemente revelaría que el grueso de estas entradas se queda en salarios, construcción, servicios y transportes internos. El cuadro 28 también muestra que la importancia porcentual

¹¹⁷ El turismo tuvo una bonanza en los cincuentas, a pesar de los intentos de las líneas aéreas mexicanas por "sabotearlo"; véase Lyle C. Brown y James W. Wilkie, "Recent United States-Mexican Relations: Problems Old and New", en John Braeman, Robert H. Bremner y David Brody (eds.): *Twentieth-Century American Foreign Policy* (Columbus: Ohio State University Press, 1971), pp. 378-419.

del turismo norteamericano ha bajado desde los sesentas comparada con el factor comercial.

Y no obstante que el desarrollo que principió en 1970 con la industria de exportación y de propiedad norteamericana establecida del lado de la frontera mexicana, ha sido criticado por los sindicatos tanto de México como de los Estados Unidos, por ejemplo, no hay duda de que la mayoría de las 474 fábricas, con cerca de 76 mil empleos y con más de mil millones de pesos en salarios (véase el cuadro 29) no representa empleos perdidos para los Estados Unidos, sino un traslado de empleos del Sudeste de Asia a México (con fletes menos costosos a los mercados en los Estados Unidos, México puede competir con las exportaciones asiáticas a pesar de tener una escala de salarios más alta).¹¹⁸ De cualquier manera, los críticos de esta industria fronteriza que raras veces han examinado los complejos

¹¹⁸ De acuerdo con Óscar J. Martínez, la iniciación del Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) en 1965, condujo al establecimiento de plantas mellizas del lado mexicano (o maquiladoras) a lo largo de la frontera que trabajan paralelamente a las fábricas americanas. Van desde unas pocas docenas de mujeres que trabajan en garajes convertidos en factorías pegando botones y cierres a ropa americana, hasta fábricas grandes y modernas que fabrican aparatos electrónicos, como la de la RCA en Ciudad Juárez. Las partes manufacturadas y los metales no preciosos son enviados al lado mexicano sin pagar derechos, y devueltos a los Estados Unidos sin pagar impuestos de importación, exceptuando un 10 por ciento sobre el aumento en valor de los artículos. México autoriza a extranjeros a que establezcan fábricas de propiedad 100 por ciento americanas, o bien subsidiarias mexicanas. México ha quedado beneficiado con las revisiones de las tarifas norteamericanas que han permitido a los fabricantes americanos dedicarse a operaciones fabriles con base en el extranjero. Sin embargo, para 1975 México constituía el 37 por ciento del mercado norteamericano que incluye artículos ensamblados en el extranjero. Esto colocó a México a la cabeza de los países en desarrollo que se dedican a esta actividad, por encima de centros de mano de obra barata como Taiwán (que tiene el 29 % del mercado norteamericano) y Hong Kong (13 %). La PIF tuvo su origen en el deseo del gobierno de México de aliviar el grave desempleo ocasionado en la frontera por la disminución, y a la postre la terminación, del Programa de Braceros. Las esperanzas de los braceros se fueron perdiendo poco a poco a principios de los sesentas, cuando les fue cada vez más difícil la entrada en los Estados Unidos por las crecientes restricciones, resultado de presiones de parte de los sindicatos norteamericanos. En consecuencia, miles y miles de trabajadores fueron desplazados; y muchos de ellos acompañados por sus familias, a menudo caminaban sin rumbo por las calles de las ciudades fronterizas. En 1961, *La Crónica*, un semanario de Ciudad Juárez, calculó que cerca de 20 mil jefes de familias estaban sin empleo. Tres años después, la situación se agravó cuando los acuerdos de contratación de trabajadores con los Estados Unidos finalmente llegaron a su fin. A estas alturas México principió a anunciar la mano de obra barata y las ventajas que existían en la frontera, con la esperanza de inducir a firmas norteamericanas a establecer fábricas en esa región. Y el resultado fue positivo, en la reacción norteamericana de inaugurar el programa de maquiladoras. Véase

asuntos en cuestión, debieran leer el revelador estudio de Óscar J. Martínez en *Border Boom Town: Ciudad Juárez since 1848*,¹¹⁹ obra de la cual se ha sacado el cuadro 29. Y con respecto al estudio de Martínez, yo solamente agregaré que aquellos que no tolerarían este eslabón con los Estados Unidos, de "bonanza y de crisis", que a menudo parece estar reflejado en la economía mexicana, en cambio parecerían tolerar la continua depresión cotidiana en la que viven miles de mexicanos que han acudido en masa a la frontera en busca de una oportunidad. Y como el profesor Martínez lo ha demostrado, la fortuna de los pueblos fronterizos parece estar íntimamente ligada a cierta inevitabilidad —buena o mala— de que la política del gobierno puede hacer muy poco al respecto.

Mi objetivo no es argumentar en pro de una política en particular; más bien, trato de hacer un cálculo a largo plazo de los cambios y sus resultados en el correr del tiempo. Y al hacerlo, solamente principiaremos por preguntarnos cuáles son todos los factores que tienen que ver con la política del desarrollo nacional de México: por ejemplo, ¿en qué forma afectará la nueva Ley de Población (1974) el vigor con el cual un factor como el turismo norteamericano ha contribuido al crecimiento privado y consecuentemente al pago de tributos que entran en las arcas nacionales?¹²⁰ Y un factor todavía más importante lo tenemos en el hecho de que México y los Estados Unidos tienen una frontera común fácil de cruzar, y nos guste o no nos guste, la mano de obra corre hacia el Norte, a quitar empleos a ciudadanos norteamericanos, cuando en otra época la mano de obra corría a la inversa, en detrimento de trabajadores mexicanos. (¿Tratarán los Estados Unidos de implantar ahora la antigua política mexicana de hacer reservaciones estrictas en cuanto a "empleos nacionales para los nacionales"? El gobierno norteamericano se encuentra preocupado por la influencia del problema de la inmigración de México aunque no por el significado de México como uno de los socios más importantes, tomando en cuenta que en ninguna época México ha llegado a absorber más del 5 por ciento de las exportaciones e importaciones de los Estados Unidos.)

En cuanto a la migración, México se enfrenta a otro problema: el de

Oscar Martínez, *Border Boom Town: Ciudad Juárez since 1848* (Austin: University of Texas Press, 1978), 131-132.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ ¿Dañará al turismo la nueva Ley General de Población? La ley fue redactada, entre otros motivos, para introducir programas de "planeación familiar" (véase Turner, citado en la nota 22) y reducir la estancia de los turistas a solamente 3 meses, de seis que se les permitía antes, por ejemplo, con el objeto de obligar a los 105 mil ciudadanos de los Estados Unidos que residen en México a que saquen cédulas de residentes. (Véase *U. S. News and World Report*, junio 30, 1975, p. 49.)

la migración interna hacia las grandes urbes, y en especial hacia la ciudad de México, factor que involucra la centralización geográfica de la vida económica, social y política del país. Los funcionarios mexicanos han tenido sus dilemas en cuanto al significado de tal movimiento espontáneo del pueblo, dilema intensificado por algunos intelectuales de México, quienes han tergiversado los hechos. Unos han pintado la vida rural (con su comunión íntima y pacífica con la naturaleza y sus valores limpios) como un ideal, en contraste con la ciudad (con sus condiciones artificiales de hormigón, arrabales, competencia en el amontonamiento, y corrupción) sin contar, desde luego, con que estos intelectuales no abandonarían la vida citadina para volverse al campo, como han estado diciendo a la población que lo haga. Y en la misma forma, los novelistas mexicanos han descrito la vida del bracero en la migración internacional como la de ir del cielo al infierno.¹²¹

Influidos por tales expresiones, algunos funcionarios han tratado de poner un alto a la corriente de migración interna hacia la ciudad de México, sin comprender que la población rural tiene pocas oportunidades de escoger entre la variedad de empleos o de diversiones, ya no se diga expansión social y educativa, y poder gozar de un sitio de retiro personal. Y como se sugiere en una investigación reciente,¹²² si dentistas, abogados y sacerdotes no quieren vivir en zonas rurales aisladas de las amenidades de la vida moderna, no tenemos por qué sorprendernos de que tanta gente del campo desee no solamente ir en busca de las mismas amenidades, sino también de servicios médicos, legales y religiosos, como los que se tienen en mucho mayor abundancia en la vida urbana. La implicación aquí estriba en que, si el gobierno mexicano desea mantener al país geográficamente descentralizado, deberá invertir fondos para hacer que la vida campesina sea más abierta y atractiva, tanto en las diversiones como en el trabajo —lo que inevitablemente requiere una larga lista de inversiones no previstas hasta ahora.

Los motivos que atraen al inmigrante a la ciudad también han sido mal entendidos por algunos funcionarios, quienes se inclinan a creer que la persona que emigra quiere beneficios sociales inmediatos y una redis-

¹²¹ En cuanto a *The Bracero Experience: Elitlore Verus Folklore*, véase María Herrera-Sobek (Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, University of California, 1978).

¹²² En cuanto a "Mexico City as a Magnet for Mexico's Economically Active Population", véase mi estudio *Statistics and National Policy*, capítulo II. Originalmente, la obra fue publicada en castellano como *La ciudad de México como imán de la población económicamente activa*, en Bernardo García et. al. (eds.), *Historia y sociedad en el mundo de habla española; homenaje a José Miranda* (México, El Colegio de México, 1970, pp. 379-395).

tribución de los ingresos. Sin embargo, una reciente investigación nos revela que existe una gran brecha entre los deseos del que emigra y entre lo que quienes interpretan su pensamiento han creído que desea, tal vez porque la investigación académica de la vida en las comunidades en México ha solido ser muy limitada.

Si México se ha convertido en el laboratorio mundial escogido por los investigadores para el estudio de la vida en comunidades, es significativo que haya habido una tendencia a concentrar esos estudios en pequeños pueblos rurales. Desde 1922 se han publicado más de ochenta estudios sobre las comunidades mexicanas por investigadores (en su mayor parte norteamericanos) interesados en la vida de la población rural. Para principios de los setentas, el estudio de la vida nacional se encontraba desequilibrado en favor de las áreas rurales pobres, y esto en un país que ha experimentado un cambio rápido hacia la urbanización durante el siglo xx. La obra de Óscar Lewis, *Los hijos de Sánchez* (1961), excelente historia impresionista de la vida popular en la ciudad de México, se destacó como excepción y fue criticada por haber examinado empíricamente las actitudes y el estilo de vida de una muestra representativa de la gente pobre de la capital.

Era obvio que para 1960 había llegado la hora de hacer tal estudio empírico cuando la capital de México, con el 14 por ciento del total de la población del país, era tan importante para la República mexicana en riqueza, empleos, oportunidades, política y potencial social, como lo eran las doce ciudades más grandes de los Estados Unidos en conjunto para su país. No obstante, para 1960 casi todos los estudios de comunidades enfocaban las regiones del Golfo, el Sur y la mesa central, cuando todas juntas no se aproximaban al predominio de la ciudad de México en las siguientes categorías: el 52 por ciento de todas las actividades de comercio y de servicios; el 37 por ciento de todos los gastos de la industria; el 27 por ciento de todos los desembolsos para el transporte y gasolina; y el 52 por ciento de los desembolsos del gobierno. También hay que tomar en cuenta que para 1970 la capital tenía un nivel de pobreza más bajo, acusando el 6.4 por ciento en mi Índice de Pobreza comparado con un promedio del 32.4 por ciento para todas las regiones del Golfo, el Sur, y la mesa central.

Con la publicación en 1975 de un estudio de la vida en comunidades de la ciudad de México,¹²³ Wayne A. Cornelius ha demostrado con su censo (1970) de 4 239 viviendas en áreas de inmigrantes pobres de la ciudad de México (áreas que representaron más del 43 por ciento del

¹²³ *Politics and the Migrant Poor in Mexico City* (Stanford: Stanford University Press, 1975).

crecimiento de la capital durante la década de 1960), que la imagen de los deseos y aspiraciones populares ha sido tergiversada por mitos.

¿Cómo alcanzó Cornelius su meta de describir a los pobres de la "comunidad" de la ciudad de México? Dándose cuenta de que su estudio de la metrópoli de México con más de ocho millones de habitantes no podía quedar completo dentro de los límites de un solo libro (y menos dentro de los de un proyecto de investigación); escogió seis barrios o comunidades que reflejaran distintas zonas de aprendizaje político, localizadas en la periferia de la capital, comunidades compuestas por inmigrantes pobres que en grandes números habían llegado a la ciudad de México con la esperanza de una vida mejor. Y así podemos decir que, en tanto que el mayor número de "estudios de comunidades" de México se han hecho investigando grupos de personas que se quedaron en los pueblos, Cornelius ha examinado las comunidades compuestas por gente que abandonó el México rural.¹²⁴ (El concepto de comunidad puede tener límites de espacio y/o puede incluir grupos que no estén circunscritos espacialmente y que comparten las mismas experiencias y cultura. Por un lado, los residentes de la ciudad de México comparten la experiencia no enfocada de vivir y estar gobernados por la unidad metropolitana en que residen; por otro lado, Cornelius hace ver la diversidad dentro de la ciudad de México, de acuerdo con las respuestas en cuanto a la política, en seis barrios delimitados espacialmente, en los que se encuentra el enfoque de los intereses de la comunidad.)

Habiendo seleccionado entre los diversos grupos de población pobre de la ciudad de México, Cornelius efectuó un censo por muestreo, concentrándose en las viviendas de tres terrenos ocupados ilegalmente, en niveles diferentes de desarrollo (la Colonia Nueva, en el sur de la ciudad de México, una colonia periférica y la Colonia Militar, ambas en los límites occidentales); y también en una subdivisión donde la gente percibe salarios bajos (Texcoco, al oriente) y en dos clases diferentes de comunidades iniciadas por el gobierno (la colonia Esfuerzo Propio, al oriente de la ciudad, y la colonia Unidad Popular, al sudeste). El censo de Cornelius se llevó a cabo con la mira de llegar a comprender, no cómo "la ciudad" o "la vida de la ciudad" afectan el comportamiento y las actitudes políticas entre los "ejemplos representativos" de los inmigrantes pobres de la ciudad de México, sino la manera en que ciertos tipos de viviendas urbanas con diferentes grupos de características y experiencias históricas afectan las actividades políticas y el comportamiento de esa gente.

¹²⁴ Cfr. Carlos B. Gil, "Mascota: A Mexican World Left Behind" (Los Ángeles: Tesis para el doctorado en historia, University of California, 1975.

Al poner en duda las ideas establecidas sobre cómo piensan y qué desean los pobres de las áreas metropolitanas,¹²⁵ información que hasta ahora en gran parte no ha sido comprobada y sin embargo ha sido aceptada como "correcta" por varios planificadores del gobierno, o por omniscientes observadores intelectuales, la investigación de Cornelius sugiere que el sistema gubernamental de México parece "funcionar" de ciertas maneras que hasta ahora los investigadores han llegado a comprender bien, con lo cual se demuestra la fuerza del partido oficial. Por ejemplo, según Cornelius, el Partido Revolucionario Institucional tiene el mérito de ofrecer oportunidades (merecidas o no), porque el gobierno es sensible a la iniciativa local de una manera que la planificación a largo plazo no podría lograr, y así tenemos que el pragmatismo del PRI podrá enfrentarse a exigencias cambiantes, siempre que surjan nuevas normas de migración.

De estar Cornelius en lo cierto, entonces el partido oficial de México está exagerando en su respuesta a las actuales exigencias de algunos intelectuales por un cambio, cambio con base en una teoría contraria a las aspiraciones populares. De acuerdo con los datos de Cornelius, al "pueblo" le preocupa no tanto la distribución de los ingresos sino la disponibilidad de empleos y las oportunidades económicas. Y si eso es cierto, la teoría actual que circula en el ala centro-izquierda del partido oficial podría ser contraproducente al asegurar que el crecimiento económico de México tendrá que frenarse, o pararse del todo, con objeto de alentar un cambio social.

En uno de los argumentos de Cornelius, concerniente a la posible sobrecarga del sistema político mexicano por las exigencias populares, va implícita la idea de que el partido oficial está ante un dilema: puede ser incapaz de cumplir con las promesas hechas en apoyo de su propio mito sobre la Revolución; aunque éste fuera el caso, yo haría una pequeña adecuación de lo que se trata: la "Revolución Institucionalizada" se halla ante un dilema que abarca el "imperativo de las promesas". El dilema surge, no porque el gobierno sea incapaz de mantenerse al nivel de las demandas que van en aumento (que, después de todo, ofrecen disculpas para la necesidad de tener que cobrar más impuestos y tener que aumentar la burocracia), sino porque las promesas tal vez sean anticuadas, tales como aquella de que México tiene la obligación de dar tierras a los campesinos aunque se lleguen a crear predios demasiado pequeños y antieconómicos. La mayoría de los funcionarios mexicanos

¹²⁵ Sobre las ideas de los *élite*, especialmente en cuanto a los puntos de vista rural y urbanos, véase mi obra sobre la teoría del *Elitelore* (Los Ángeles: UCLA Latin American Center Publications, University of California, 1973).

saben ahora que realizar la reforma agraria de la manera tradicional ya no es una buena prueba de ser un "verdadero revolucionario", pero poco es lo que los funcionarios pueden hacer a ese respecto debido al gran apoyo popular con que cuenta el mito, porque el tema verdadero, de una pugna entre el desarrollo urbano y el rural se pierde en un sistema político que todavía no está dispuesto a admitir su orientación urbana, relativamente nueva.

Uno de los valores de la investigación de Cornelius está en que no solamente reta al concepto actual acerca de la distribución de los ingresos, sino que nos da un sumario agregado de conceptos populares¹²⁶ relacionados con la creación de distintas comunidades, de intereses dentro de la ciudad de México. A este respecto, los datos presentados aquí apoyan los conceptos de Óscar Lewis sobre la "urbanización sin desorganización social", poniendo así en tela de duda el tipo de alienación popular que con insistencia han subrayado los críticos, nacionales y extranjeros, del sistema político mexicano.¹²⁷

Quizá la mayor ironía del desarrollo de México bajo la tutela del partido oficial sea que justamente cuando el rápido crecimiento económico aumentó las aspiraciones de las masas a una movilidad social y la posibilidad de llegar a participar en las normas de consumo de la clase media, la política del gobierno, a partir de 1971, dejara de hacer hincapié en el apoyo que el gobierno daba a ese mismo crecimiento económico, y cambiara a la redistribución de los ingresos.¹²⁸ Y esto pese a que en 1970, un 65 por ciento de los emigrantes estudiados por Cornelius declararon que la mayor satisfacción que les daba la ciudad de México, comparada con las de su pueblo de origen, consistía en que les ofrecía "más oportunidades" de conseguir empleo y trabajo más constante. Además, del 50 al 70 por ciento y más de los entrevistados en 1970 creían que ellos o sus hijos, de alguna manera subirían en la escala social; el 40 por ciento ya había experimentado mejoras en sus ingresos o en su situación laboral desde su llegada a la ciudad de México. Asimismo, el

¹²⁶ En cuanto a la teoría de "popularlore", véase Apéndice B en *Ibid.*

¹²⁷ Sobre la estabilidad social en la urbanización mexicana, véase Óscar Lewis, "Urbanization without Social Breakdown; A Case Study", *Scientific Monthly* 75:1 (1952), 31-41; y Wayne A. Cornelius, "Urbanization as an Agent in Latin America Instability: The Case of Mexico", *American Political Science Review* 63 (1971), 833-857.

¹²⁸ Esto hace recordar el caso conocido en México, en que los estudiantes universitarios se apoderan y queman los autobuses para proteger a las masas de un alza excesiva en el pasaje, no importando que las masas tengan que ir entonces a pie al trabajo.

63 % había adquirido tierras, y el 78 % se había hecho dueño de algún aparato grande de utilidad casera, o de un vehículo motorizado.¹²⁹ Por estas razones, Cornelius pudo dar el siguiente informe:

Solamente el 29 % de los inmigrantes entrevistados en la investigación de las comunidades en 1970 creían que era muy difícil o imposible subir de un nivel inferior a otro superior de la escala social... no es de sorprender que las aspiraciones de los inmigrantes para sus hijos sean bastante altas... más del 94 % de ellos creían que la vida de sus hijos sería mejor o mucho mejor que la propia... tres cuartas partes citaban "más educación" como motivo de sus esperanzas. Más de la mitad de los inmigrantes deseaban que sus hijos obtuvieran una educación universitaria, y el 60 por ciento expresaron que les sería económicamente posible llegar a dar a sus hijos dicha educación... Suponían que las probabilidades de acceso de sus hijos a puestos de mayor categoría eran grandes. Al preguntarles, "¿A qué clase de trabajo quisiera usted que su hijo mayor se dedicara?", el 56 % mencionó una ocupación profesional o semiprofesional; y un 22 % deseó que sus hijos fueran obreros calificados. El 59 % expresó el deseo de que sus hijos se dedicaran al tipo de ocupación que los padres preferían, y una proporción igual opinó que sus hijos llegarían a pertenecer a la clase media.¹³⁰

En pocas palabras, tomando en cuenta estas altas aspiraciones, el partido oficial debiera pensarlo mejor, antes de ponerles un límite, si desea permanecer en el poder. Y si alguien patentara una fórmula para llegar a generar el descontento entre las clases baja y media, la ecuación podría ser la siguiente:

crecimiento económico + empleos + productos + servicios = aumento de aspiraciones — receso económico — empleos — productos — servicios = descontento.

Como corolario a la ironía de la política gubernamental de reducir la importancia del motor económico como impelente para satisfacer las crecientes aspiraciones, sólo podemos sorprendernos de que los consejeros intelectuales de Echeverría hayan llegado a creer que sin la redistribución inmediata de los ingresos, el PRI perdería el apoyo de las masas. Aparentemente, fueron influidos por las vociferaciones de muchos estudiantes, que exigían un cambio inmediato de política; las masas permanecieron en silencio con excepción de lo escrito por investigadores, a los que no se ha hecho el menor caso. Según los estudios efectuados en 1959

¹²⁹ Cornelius, *Politics and the Migrant Poor in Mexico City*, pp. 23, 24, 130.

¹³⁰ *Ibid.*, 230.

por Almond y Verba, en 1963 por Kahl, y en 1970 por Cornelius, muchos de los mexicanos están orgullosos del sistema político y económico de México, creen que el gobierno está mejorando las condiciones de vida, y votan por el partido oficial —y esto a pesar del cinismo generalizado con respecto al papel que desempeñan los políticos en particular—. ¹³¹ Y así, Cornelius encontró que 89.7 por ciento de los pobres entrevistados, favorecen al PRI como el partido político que haría más por el bien del pueblo. Esta encuesta representa un porcentaje más alto que el 86.0 con que obtuvo Echeverría la presidencia en 1970, y casi se equipara con el 89.0 por ciento con que ganó Díaz Ordaz en 1964 (véase Apéndice Z). (¿Quiere decir esto que los datos electorales mexicanos no son falsificados?) Sin embargo, el 53.8 por ciento expresaron cinismo político.

Los planes del gobierno de Echeverría para lograr un “equilibrio” aun a costa del desarrollo económico para el logro de la justicia social se comprenden solamente al reflexionar sobre el “espíritu de la época”, espíritu de rebelión mundial estudiantil que no está de acuerdo con el “progreso” del continuado desarrollo industrial, a costa de la naturaleza humana y del medio natural, a lo que el Club de Roma dio una forma coherente después de 1968. Abogando por la teoría de poner alto a todo crecimiento industrial a base de un modelo complicado de computación de recursos mundiales finitos, comparado con las trayectorias del crecimiento, la organización privada del Club, compuesta por 100 de los intelectuales internacionales más destacados y por individuos dedicados a los negocios y a la ciencia, tuvo repercusión aun antes de la publicación del libro en 1972, intitulado en castellano *Los límites del crecimiento*. ¹³² La

¹³¹ Véase Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1963), 82 y 102; Joseph A. Kahl, *The Measurements of Modernism* (Austin: University of Texas Press, 1968), pp. 114-116 (según Kahl, 116, el promedio mexicano “cree en un gobierno a cuyos representantes no les tiene fe... Éste no culpa a las instituciones revolucionarias de la ‘chicanería’ de sus conciudadanos, a quienes ve meramente como un reflejo del temperamento mexicano”); Cornelius, *Politics and the Migrant Poor in Mexico City*, pp. 56 y 64. Cfr. Richard R. Fagen y William S. Tuohy, *Politics and Privileges in a Mexican City [Jalapa]* (Stanford: Stanford University Press, 1972), quienes llegan a la conclusión que hay más descontento en Jalapa de lo que puedo encontrar en sus propios datos; y Antonio Ugalde, *Power and Conflict in a Mexican Community [Ensenada]* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1970), quien nos ofrece una versión cualitativa de una comunidad que está bastante satisfecha con el papel que desempeña el partido oficial en la vida pueblerina.

¹³² Donella H. Meadows *et. al.*, traducción de M. S. Loeza de Graue (México, Fondo de Cultura Económica), *Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*; véase también, Mihajlo Mesarovic y Eduard Pestel, *La humanidad en la encrucijada*, México, FCE, 1974.

filosofía del Club de Roma coincidía con la preocupación mexicana, desde 1960, por la distribución de los ingresos. Ese mismo año el libro de Ifigenia M. de Navarrete, que trata el problema, fue motivo de un debate nacional, y lo siguió un buen número de estudios (incluyendo el propio punto de vista de Navarrete, revisado y puesto al día en 1970);¹³³ se atribuía una importancia especial a un análisis de Leopoldo Solís, debido a que en una época Solís fue uno de los consejeros principales del presidente Echeverría.¹³⁴ Y como las teorías en contra del crecimiento económico y en pro de la redistribución de los ingresos parecían ir apareadas, Echeverría fue a Salzburgo para estar presente en la quinta reunión del Club en 1973, y también allí consiguió apoyo para su Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Según César Sepúlveda, profesor mexicano en relaciones internacionales, fue Echeverría quien introdujo por primera vez el criterio humanista en la especulación teórica y técnica del Club de Roma, que estaba orientado hacia lo económico:

Señaló Luis Echeverría que cualquier análisis que se haga sobre la apremiante situación mundial, por más técnica que ésta sea, resultará inaceptable si no toma en cuenta primero que el modelo de la actual sociedad internacional no es ya admisible, por fundarse en parte en una situación de explotación de unos países por otros, de hegemonía y de iniquidad, y en una pretendida división internacional del trabajo en que muchos laboran en condiciones afflictivas y humillantes para el beneficio de unos cuantos.

La tesis del presidente Echeverría tuvo el mérito de señalar que —a diferencia de lo que postulaba el Club de Roma, de que los límites del crecimiento son físicos y materiales— en realidad esos límites son “políticos y morales”, esto es, sin una previa consideración de las relaciones internacionales, políticas y económicas de hoy, y sin tomar en cuenta al mismo tiempo la libertad y la dignidad de la persona humana, resulta casi grotesco hablar de medidas para la austeridad en el uso de los recursos disponibles, pues ello resultará, en la actual coyuntura, siempre a costa de los elementos más débiles de la comunidad internacional.¹³⁵

¹³³ Ifigenia M. de Navarrete, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México* (México, UNAM, 1960); y “La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas”, en *El perfil de México en 1980* (México, UNAM, 1970), 3 vols., I, 15-70. Para un análisis político económico y contextura de estos puntos de vista, véase Frederick C. Turner, “Mexican Politics: The Direction of Development”, en William P. Glade y Stanley R. Ross (eds.), *Críticas constructivas del sistema político mexicano* (Austin, Institute of Latin American Studies, 1973), 151-181.

¹³⁴ Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas* (México, Siglo XXI, 1970).

¹³⁵ César Sepúlveda, *México y el Club de Roma* (México, Secretaría de Obras y Servicios, 1973), 97-98.

Entonces, vemos que tanto los tugurios de la ciudad de México como los lujosos salones de Salzburgo fueron vinculados para generar la teoría y la práctica del no-crecimiento. Fue sólo en 1976, sin embargo, cuando el Club de Roma invirtió su posición, pasándose del crecimiento cero al crecimiento selecto. Y al parecer, Echeverría se había anticipado otra vez al Club de Roma alternando sus consejeros económicos, con objeto de recuperar algo del empuje económico que se había disipado del sistema mexicano. Y en efecto, siempre hubo un concepto de crecimiento selectivo, tanto de parte del Club de Roma como de los que trazaron los planes mexicanos, aun cuando este concepto quedara eclipsado por la fascinante idea del crecimiento cero; mas para 1976, el Club de Roma admitiría plenamente que el crecimiento cero causaría estancamiento y sufrimiento.¹³⁶

El problema del crecimiento selectivo, que ahora tiene el apoyo del Club de Roma, es el mismo al que se enfrentó el México de Echeverría. En tanto que el Club quisiera reducir el crecimiento en los países industrializados y acelerarlo en los más pobres, México intentó cambiar la inversión de capital del sector público, de la industria a la agricultura. Sin embargo, como lo muestran los datos del Apéndice Q, Echeverría no logró cambiar el porcentaje gastado allí hasta 1973 aunque proyectó hacerlo principiando en el año de 1974.¹³⁷ Pero para 1976 las inversiones planeadas para asuntos sociales y de comunicaciones también habían bajado, habiéndose recuperado la inversión industrial tanto en porcentaje como en cantidades absolutas, a medida que la parte de inversión de la cuenta del sector público consolidado comenzaba a recuperarse de su baja al 18.7 por ciento en 1971, comparado con el 26.7 por ciento en 1970. Sin la ostentación del cambio de política del Club de Roma, ya México se había visto ante graves problemas al "ajustar" su política para fomentar el crecimiento selectivo.

¹³⁶ *Time*, agosto 14, 1972, y abril 26, 1976.

¹³⁷ En cuanto a la recentralización para el desarrollo rural, en 1975 se legisló para consolidar el crédito rural de acuerdo con el Banco Nacional de Crédito Rural, poniendo bajo un solo techo las siguientes agencias separadas: Banco de Crédito Agrícola (fundado en 1926), Banco de Crédito Ejidal (1936), Financiera Nacional de Fomento Ejidal e Industrias Rurales (1959), Banco Agropecuario (1965). De acuerdo con *Mexican Newsletter*, enero 31, 1976, la recentralización del crédito rural evitaría "la duplicidad de funciones, la falta de fondos, y la mala coordinación de instituciones financieras, que, entre otros factores, condujeron a la concentración de créditos en algunos productos y en unas pocas regiones: los estados de Baja California, Sonora, Coahuila y Sinaloa absorbieron el 36 por ciento del crédito de labranza oficial en 1970 y el 44 por ciento del crédito privado, y cerca del 50 por ciento de los créditos refaccionarios se extendieron a los productores de algodón, caña de azúcar, trigo y maíz. Esto dio lugar al desequilibrio rural..."

Podemos examinar otro terreno en que la política de redistribución de ingresos de Echeverría también produjo resultados ambiguos. Los datos del cuadro 30 demuestran que el índice real de salarios industriales

CUADRO 30. *Indice Real de Salarios Industriales (IRSI) para México, 1934-1975 (1940 = 100)*

Año	A Indices precios consumidor (IPC)	B Cambio en por- centaje	C Nuevo IPC (B×C)	D Indices salarios indus- triales (ISI)	E Cambio en por- centaje	F Nuevo ISI (E×F)	G IRSI (F/C)	H Cambio en por- centaje
1934	100	--	63.7	.28	--	44.5	70	--
1935	108	8.0	68.8	.30 ^a	7.1	47.6	69	-1.4
1936	114	5.6	72.6	.33	10.0	52.4	72	4.3
1937	139	21.9	88.5	.36	9.1	57.1	65	-9.7
1938	153	10.1	97.4	.40	11.1	63.5	65	.0
1939	155	1.3	98.7	.60	50.0	95.2	96	47.7
1940	157 117	1.3	100	.63 106	5.0	100	100	4.2
1941	121	3.4	103	113	6.6	107	104	4.0
1942	140	16.5	120	115	1.8	109	91	-12.5
1943	183	30.7	157	143	24.3	135	86	-5.5
1944	230	25.7	198	158	10.5	149	75	-12.8
1945	247	7.4	213	174	10.1	164	77	2.7
1946	308 84	24.7	265	199	14.4	188	71	-7.8
1947	94	11.9	297	218 276	9.5	206	69	-2.8
1948	100	6.4	316	304	10.1	226	72	4.3
1949	105	5.0	331	330	8.6	246	74	2.8
1950	112	6.7	354	359	8.8	267	75	1.4
1951	126	12.5	398	399	11.1	297	75	.0
1952	144 102	14.3	455	417	4.5	310	68	-9.3
1953	100	-2.0	446	443	6.2	330	74	8.8
1954	105	5.0	468	488	10.2	336	72	-2.7
1955	122	15.7	541	559	14.5	416	77	6.9
1956	128	4.9	568	608	8.8	453	80	3.9
1957	135	5.5	599	633	4.1	471	79	-1.3
1958	150	11.5	668	696	10.0	518	78	-1.3

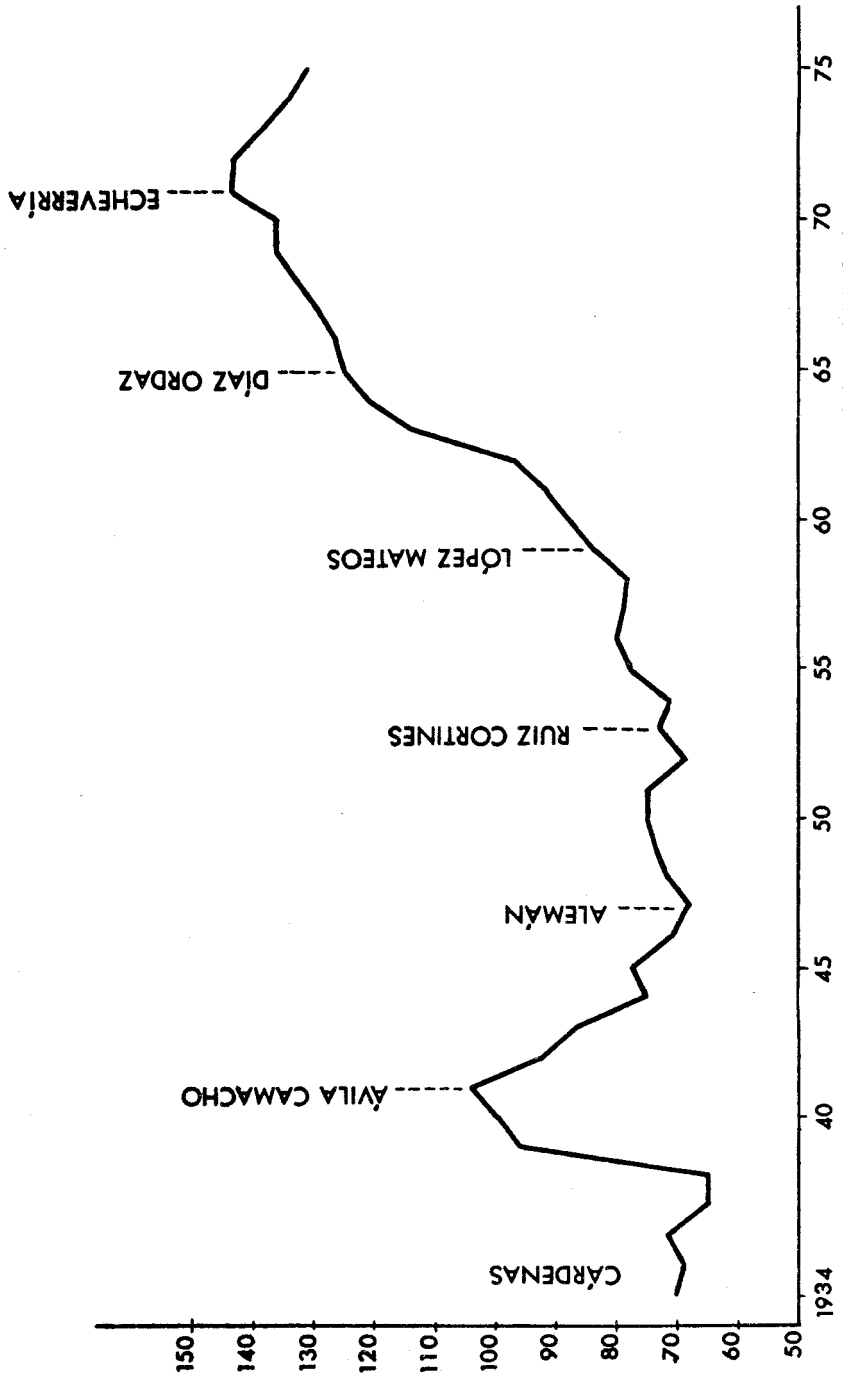
CUADRO 30. (Continuación)

Año	Indices precios consumidor (IPC)	Cambio en porcentaje	Nuevo IPC	Indices salarios industriales (ISI)	Cambio en porcentaje	Nuevo ISI	IRSI (D/B)	Cambio en porcentaje
1959	$\frac{154}{102.5}$	2.5	685	773	11.1	576	84	7.7
1960	107.5	4.9	718	849	9.8	632	88	4.8
1961	109.3	1.7	730	888	4.6	661	91	3.4
1962	110.6	1.2	739	964	8.6	718	97	6.6
1963	111.3	.6	744	1 135	17.7	845	114	17.5
1964	113.7	2.2	760	1 239	9.2	923	121	6.1
1965	117.8	3.6	787	1 324	6.9	987	125	3.3
1966	$\frac{122.9}{87.7}$	4.3	821	1 385	4.6	1 032	126	.8
1967	90.3	3.0	846	1 468	6.0	1 094	129	2.4
1968	92.5	2.4	866	1 544	5.2	1 151	133	3.1
1969	95.1	2.8	890	1 621	5.0	1 209	136	2.3
1970	100.0	5.2	937	1 703	5.1	1 270	136	.0
1971	103.2	3.2	967	1 851	8.7	1 381	143	5.1
1972	109.8	6.4	1 028	1 956	5.7	1 460	142	-.7
1973	127.9	16.5	1 198	2 202	12.6	1 643	137	-3.5
1974	167.8	31.2	1 572	2 815	27.8	2 100	134	-2.2
1975	198.5	18.3	1 859	3 237	15.0	2 415	130	-3.0

^a Aproximado.

FUENTE: John L. Martin, "Labor's Real Wages in Latin America since 1940", en James W. Wilkie y Peter Reich (eds.) *Statistical Abstract of Latin America* 18 (1977), cuadro 1422. El IRSI tiene como base datos aproximados de la Oficina Laboral Internacional, *Yearbook of Labor Statistics* (Ginebra); la conexión de las series se indica por una línea horizontal que separa dos cifras para el mismo año.

(IRSI) llegó a su cima en 1971, el mismo año en el que se detuvo tan violentamente el crecimiento económico. El IRSI había estado subiendo a un ritmo sostenido (con excepción de un año, con Díaz Ordaz) después de haber sobrepasado en 1963 el antiguo nivel establecido por Cárdenas y Ávila Camacho en 1940-1941. Este nuevo índice, preparado por John L. Martin mientras se encontraba con licencia del Departamento de Estado de los Estados Unidos, no solamente documenta la baja tan enorme de los salarios reales sufrida después de 1941, sino que también muestra



GRÁFICA 12. Índice real de salarios industriales (IRSI) para México, 1934-1975.

(1940 = 100)

FUENTE: Cuadro 30.

hasta qué grado la política de Echeverría de ayuda a los trabajadores se vio amenazada por la inflación provocada por su política económica de los primeros años de la década de 1970.

Las tendencias del IRSI de Martín (mostradas en el cuadro 30 Diagrama 12) revelan que fueron tres presidentes los que beneficiaron más a los trabajadores, con grandes aumentos o con consistentes aumentos. Cárdenas, con un promedio de 7.5; López Mateos, con un promedio de 7.7; y Ruiz Cortines con un promedio de 2.4 por ciento. Sorprendentemente, el favorecedor de los obreros, Echeverría, sale menos favorecido en el IRSI que el portador de la supuesta "línea dura", Díaz Ordaz, quien con su cambio en el promedio del 2.0 por ciento en el IRSI se compara favorablemente con el -0.9 por ciento de Echeverría. Finalmente, podemos ver que no fue Alemán el responsable de la baja de salarios de los trabajadores (aunque su promedio -0.6 denota que no ayudó a que se recuperaran); más bien, el colapso se produjo en el periodo de Ávila Camacho durante "el esfuerzo de guerra" de la segunda Guerra Mundial, cuando el IRSI bajó en un promedio de -5.3 anual. Es claro que la retórica y la realidad en general no son lo mismo, y aquellos que dictan las normas políticas de todas las alas del partido oficial deberán estar alerta para que sus metas no se vean empañadas por los resultados de una política contradictoria y las circunstancias en las que puedan verse indirectamente envueltos, como cuando se produce un "efecto de dominó".

Una de las preguntas de más importancia, que nadie ha contestado, viene a la mente a través de este epílogo, mas todavía no ha sido formulada: ¿Es el gobierno de México el responsable de todos los cambios sociales y económicos positivos, como pretende? ¿Podrá llegar el partido oficial a eliminar la pobreza por medio de un "afinamiento" selecto de la economía? ¿Podría el gobierno reducir intencionalmente el consumo? ¿Podría desarrollarse una estrategia industrial para lograr la redistribución de ingresos por medio de la fabricación de artículos baratos de consumo con métodos intensivos en mano de obra, en lugar de métodos intensivos en capital? ¿Podría alguna política de gobierno que pretendiera cambiar o reducir intencionalmente las normas del actual consumo caro, conducir a una revuelta masiva de parte de las clases populares, ya no se diga de la media y la alta? Si recordamos que los intentos del gobierno mexicano por limitar el consumo ostensible de los ricos (por bien intencionados y con atraso que fueran) han tendido a atemorizar a la clase media, que se preocupa por conservar sus recientes conquistas, que considera como necesarias en una sociedad que se está industrializando, deberíamos también tomar en cuenta que las masas urbanas, y mucha de la gente rural, creen que ya es tiempo de que tengan el "dere-

cho de consumir". En 1975 se le otorgó un reconocimiento por lo menos parcial a este "derecho" con la promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor.¹³⁸ (Por ejemplo, con la protección del consumidor contra el abuso de los agiotistas, esta ley reconoce la revolución del crédito, que ha cambiado notablemente la estructura del comercio y de la construcción desde fines de los sesentas, dándole a la clase media y a la obrera acceso cada vez más amplio a la obtención de tarjetas de crédito, autos, y facilidades para la compra de casas.)

Al discutir leyes, hemos empezado a responder a las preguntas acerca del papel que desempeña y el poderío que ejerce el gobierno de México. Como sucede en muchos otros países donde los *técnicos* han llegado a su pleno poderío desde la década de 1960, sus dirigentes han llegado a hacer intentos de resolver todos los problemas, a menudo por medio de una fe exagerada en el sistema jurídico. Y México no es una excepción.

A mi juicio, México ha estado envuelto en una revolución jurídica desde 1970, porque desde entonces se han promulgado más leyes importantes que en ninguna otra época de la historia del país, leyes que tocan casi todos los aspectos de la vida mexicana. Como si un dique jurídico hubiese reventado, los técnicos de la legalidad, que sentaron plaza con Echeverría, principiaron a codificar y a reglamentar tantas relaciones socioeconómicas como iban pudiendo identificarlas, en una continua corriente de leyes que requerirán varias décadas para ser comprendidas plenamente sin saberse si en la práctica serán efectivas. En otras palabras, promulgar una ley no es ponerla en vigor, y aunque esto represente una apariencia de verdad axiomática para los mexicanos que han estado observando la gradual puesta en vigor de preceptos jurídicos establecidos en la Constitución de 1917, el diluvio de leyes que ha salido desde 1970 me hace dudar de que sus autores se hayan dado cuenta de la imperfección natural de las leyes, y de su inflexibilidad para la multitud de situaciones y variedades de las necesidades humanas.

En este análisis es oportuno señalar varias ironías. Primera, ¿cómo es posible que el partido oficial muestre una fe tan grande en la ley, cuando tiene tan poca en la política, especialmente en la política de oposición, nacional y local? Si la ley ha de funcionar, deberá ser por un respeto mutuo entre el gobierno y la ciudadanía. ¿No debería la fe que se tiene en una ley como medio de resolver muchos complejos problemas no políticos conducir hacia una fe en que la ley puede hacerse efectiva para permitir y fomentar una verdadera oposición política? De cualquier manera, podría argumentarse que en el caso de que la oposición ganase la gubernatura de un estado, por ejemplo, ésta no podría gobernar

¹³⁸ *Mexican Newsletter*, enero 31, 1976.

sin un subsidio financiero de la ciudad de México, siendo lo que son los poderes de las colectas tributarias. Y así, en las componendas que suelen suscitarse después, la oposición tendría que demostrar su lealtad durante mucho tiempo —el partido oficial se ha valido de estas tácticas para incorporar a sus alas a los potenciales disidentes. Según esto, no debiera temerse a la oposición sino cultivarla como una apertura hacia la democracia política, con la gran ventaja de que un recurso como éste daría a los temas un enfoque geográfico con el cual sobreponerse a la falla, casi fatal, por la cual la organización del partido oficial circula teóricamente alrededor de grupos de intereses económicos, de acuerdo con el oficio a que se dedican.

En segundo lugar, podrá encontrarse una ironía en que, para sobreponerse a la lucha geográfica del siglo XIX entre los poderes federal y los de los estados (asunto llevado al siglo XX en la lucha del gobierno federal contra los caudillos regionales y jefes militares regionales), México se convirtió en un sistema político sumamente centralizado. Y para resolver los problemas de la disensión política en tiempos más modernos, el partido oficial no ha alentado mucho el control local de gobierno, y menos la oposición local a la política, habiendo optado por descentralizar geográficamente las mismas dependencias descentralizadas que ahora trata de recentralizar administrativamente para colocarlas bajo la esfera de operación del gobierno central.

En tercer lugar, irónico es que aun cuando el Club de Roma aboga porque se pongan límites al crecimiento, esta realización no sea aplicable al crecimiento de la burocracia. Y como los técnicos —ya sean internacionales o nacionales— manifiestan su fe en la capacidad racional para resolver problemas (si el hombre puede organizar un viaje a la Luna, seguramente podrá organizarse para ponerle fin a la pobreza y al sufrimiento) suelen sostener que la única razón por la cual ningún gobierno ha podido resolver en el pasado todos los problemas se debe al hecho de no haber tenido los suficientes poderes (no que los poderes del gobierno hayan sido mal entendidos o que se haya abusado de ellos). De allí la necesidad de nuevas leyes y de la recentralización del gobierno, especialmente conforme va adelantando el procedimiento de nacionalización.

En cuarto lugar, encontramos ironía en el procedimiento de la nacionalización, procedimiento que, se suponía, significaría desviar las ganancias de manos de los particulares en beneficio de la nación, por medio de la Secretaría de Hacienda del gobierno central. Habiendo sido fundadas la mayor parte de las dependencias nacionalizadas de México como unidades descentralizadas fuera de la arena política, estas dependencias

autónomas han encontrado ventajosa su posición porque, en el caso de no revelar las ganancias de sus operaciones, obtienen un subsidio del gobierno central. Mientras tanto, las dependencias ofrecen una conveniente fuente de empleo para los técnicos que van graduándose de las universidades del país, en cantidades sin precedentes. Los problemas que de aquí resultan son graves: el gobierno central ya no puede hostigar a una dependencia a que pague más impuestos, o a que suba los salarios, como lo podía hacer cuando era dirigida como empresa particular; y si el procedimiento de nacionalización significa un aumento de empleos y una baja de eficiencia, el fin lógico será la erosión de la base tributaria de la cual el gobierno central se surte para extender los subsidios a las mismas dependencias. Y con su propia clientela diseminada por todo el país, las dependencias han logrado establecer una poderosa red de amigos: Cuando en 1973 el gobierno central lanzó la idea de venderle al sector privado más de 500 empresas descentralizadas que no producían ganancias (cerca de 125 operan en competencia directa con el sector privado)¹³⁹, la protesta que se produjo en el sector descentralizado detuvo inmediatamente el plan. La opción en la estrategia del gobierno central ha consistido en insistir, en lo posible, en la eficiencia y en alentar o permitir a las dependencias a que suban sus precios para poder costear sus propios gastos. Y en un caso de ironía, las alzas de precios de estas empresas durante los primeros años de la década de 1970 sirvieron de combustible a la inflación debido a que los precios se habían mantenido artificialmente bajos como subsidio a la ciudadanía; por ejemplo, los bajos precios de la gasolina no solamente beneficiaban directamente a los campesinos y camioneros, sino que indirectamente mantenían bajo el precio de los alimentos para los habitantes de la ciudad.

¿Cómo era posible que hubiera tantos fracasos en la política y que se siguiera con el empeño de la nacionalización? Parte del problema estriba en las universidades y los institutos técnicos, en donde a los técnicos se les enseña a ser profesionales, es decir, a *profesar*, poseer respuestas y anticipar soluciones. Al contemplar las ruinas de la "Gran Sociedad" del presidente Johnson en los Estados Unidos, en contra de la cual se ha desatado una tremenda reacción por abolir tantas de sus leyes y reglamentos inoperantes como sea posible, Daniel P. Moynihan ha hecho comentarios de sus propias experiencias en el proceso por el cual la teoría académica se convierte en hecho gubernamental. Según Moynihan:

Si deseamos tantas cosas, todos estaremos más que dispuestos a pensar que esos deseos no solamente son posibles, y probablemente lo son, sino tam-

¹³⁹ *Times of the Americas*, noviembre 28, 1973.

bién que están a punto de realizarse, lo que raras veces sucede. Constantemente menospreciamos las dificultades, prometemos más resultados de los que pueden lograrse y eludimos toda evidencia de incompatibilidad y de conflicto, creando así repetidas veces las condiciones del fracaso, por un deseo desesperado de lograr el éxito. Más que una debilidad, en las condiciones actuales tiene el potencial de una falla fatal.

Creo que este peligro se ha complicado por la creciente introducción en la política y en el gobierno de ideas que tienen su origen en las ciencias sociales, que prometen realizar el cambio social manipulando aquello que pudiera llamarse el procedimiento oculto de la sociedad. Es decir, la manipulación de aquellas relaciones sistémicas entre un grupo de actividades y otro cuyas actividades normalmente no llegan a percibirse por los participantes como relacionadas, pero que al ser examinadas más de cerca, se ve que lo están. El descubrimiento y el análisis de una relación como ésa es la propia esencia de las ciencias sociales. Y sin embargo, sigue siendo un arte oculto. Y un arte muy incierto. No hace mucho, podía argumentarse que la política era cuestión de quién obtiene qué, cuándo, dónde, y cómo. Ahora, se trata de algo más que eso. Se ha convertido en un proceso que también busca intencionalmente efectuar tales resultados como, quién *piensa* qué, quién *actúa* cuándo, quién *vive* dónde, quién *siente* cómo. Que esta descripción no hace más que definir una sociedad totalitaria es bastante obvio. Pero ha llegado a caracterizar también a un gobierno democrático. Yo no me resisto a esta clase de desarrollo; yo solamente trataría de identificarlo...¹⁴⁰

Pocos son los planificadores de la política de Estado en cualquier parte del mundo que encuentran tiempo para pensar en las implicaciones de sus acciones, ya no se diga para comprender el contexto amplio como lo ha comprendido Moynihan. O, en caso de que hubiesen podido catalogar las complejidades de la escena mexicana, sería demasiado fácil llegar a una opinión pesimista acerca del futuro de México, como lo han hecho estudiosos como Raymond Vernon, quien después de examinar la larga historia de México en superar obstáculos concernientes al desarrollo, todavía anticipaba una nueva "crisis fundamental". Éste no es mi objetivo; antes bien, es el de identificar los asuntos históricos que le conciernen a México hoy y en el futuro. El perfil histórico del partido oficial permite pensar que encontrará la manera de mantenerse en el poder mediante el cambio y la adaptación:

La Familia Revolucionaria de México llegó a unificarse con motivo del asesinato del presidente electo Álvaro Obregón en 1928; cambió con la época durante la última parte de los veintes, para seguir los dictados

¹⁴⁰ Daniel P. Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty* (Nueva York: Free Press, 1969), xii-xiii.

de Wall Street (“no expropiarás tierras sin antes pagar compensación”, o todavía mejor, “no expropiarás”), y sin embargo se desvió de nuevo con la depresión mundial para llevar a Cárdenas al poder en 1934-1940, debido a su reputación de haber sido un gobernador reformista; la presidencia radical de 1934-1940 convenció al propio Cárdenas de que quien le siguiera en la presidencia debería ser un moderado; y también como Cárdenas lo predijo, después de las elecciones violentamente impugnadas de 1940, principió la revolución industrial. Las huelgas que casi llegaron a generalizarse en todo el país durante la era de 1958-1962 no lograron derrumbar el sistema político mexicano; tampoco se derrumbó con las luchas violentas de 1968. Y, como en tiempos pasados, los acontecimientos de 1968 dieron la señal de la necesidad de efectuar una nueva adaptación y un nuevo cambio, al que se llamó revolución equilibrada, y que debía lograrse mediante la recentralización, los dos temas quedaron históricamente articulados, especialmente después de su iniciación en 1960, pero sin que fueran completamente puestos en vigor.

CONCLUSIÓN

Tratar de comprender el empuje del proceso histórico de México no significa justificarlo ni condenarlo, sino más bien sugerir los límites de la responsabilidad del gobierno. Tal parece que, con Echeverría, los líderes mexicanos llegaron a aceptar la idea de que, en efecto, el Estado puede lograr todo lo que ha prometido. Entonces, atrapado en una autoprofecía, el proceso de recentralización se ha acelerado; y, como se verá en el Epílogo II, este aspecto del modelo mexicano ha tenido repercusión en la América Latina.

En efecto, el Estado ejerce influencia en la determinación de la historia nacional, pero es responsable de cambios en una forma que poco se comprende, como lo he argumentado en mi obra *Statistics and National Policy* (1974). Al establecer un marco y suministrar una atmósfera en donde se desenvuelve la política de los sectores descentralizados y particulares, sin duda el gobierno ha contribuido a hacer bajar el nivel de pobreza, pero como hemos visto, esto se ha logrado tal vez tanto por medio de una política económica difusa apoyada por el gobierno como por su política social dirigida.

La nueva lucha por “doblar” los poderes presidenciales mediante la readquisición del control del sector descentralizado, inmediatamente abarca el pasado, el presente y el futuro. Poner fe en generar un gobierno regulador todopoderoso es relacionarlo con el sistema mercantilista que en cierto grado existió en diferentes épocas durante la colonia

española. Estas normas fueron violadas por los liberales del siglo XIX que decapitaron al Estado, hasta que Porfirio Díaz surgió como figura central de la autoridad que fomentaba el desarrollo nacional, aunque fuese principalmente a través del sector privado y/o extranjero. Con la nacionalización de la industria privada clave y de los servicios, debida al partido oficial de la Revolución, se crearon las nuevas "empresas" del Estado como unidades autónomas. Ahora el gobierno ve la necesidad de racionalizar esta contradicción que existe en la política de estado, y acusa a los estados no geográficos (es decir, las empresas descentralizadas) de haber minado la política coherente del gobierno central.

CUADRO 31. *Gastos del sector público como porcentaje del PIB mexicano, 1900-1976*

Año	PIB (Millones de pesos)	Porcentaje ejercido		
		Total	Federal	Descentralizado
1900	944	...	6.4	...
1910	2 497	...	4.0	...
1921	3 049	...	7.4	...
1924	2 867	...	9.7	...
1928	4 112	...	7.0	...
1932	2 821	...	7.5	...
1934	3 506	...	7.6	...
1940	7 300	15.8 *	8.3	7.5 *
1946	26 100	11.9 *	6.8	5.1 *
1952	59 900	16.9 *	10.8	6.1 *
1958	124 063	18.7	10.7	8.0
1965	252 028	25.4	14.6	10.8
1970	418 700	26.1	12.6	13.5
1975	1 000 900	40.0	20.0	20.0
1976 *	1 220 800	44.7	22.5	22.2

FUENTE: Calculado de cuadro I-8 (pp. 55-56), cuadro 6 (p. 350), Apéndice M (Partes I y II) y Apéndice V. Cfr. cuadro I-3 (p. 39).

El crecimiento dramático del sector centralizado y del descentralizado se podrá ver en sumario en el cuadro 31, el que demuestra el poder económico relativo de cada cual en términos de gastos como parte del PIB. No obstante que después de 1946 el sector federal o centralizado manifestara la tendencia de aumentar su parte del PIB con más rapidez que su contraparte descentralizada, para 1970 el sector descentralizado se ha-

bía ya equiparado al centralizado. Si el propio poder económico del gobierno central tuvo un aumento de más del doble entre los 1940 y los 1970 (alrededor del 11 al 22 por ciento del PIB), el poder económico descentralizado tuvo un aumento de más del triple en la misma época. Y así parece obvio por qué los presidentes han creído que su poder económico-político podría incrementarse todavía más en el caso que la recentralización pudiera realizarse. En tanto que los gastos federales y descentralizados combinados habían bajado a cerca del 12 por ciento cuando Ávila Camacho terminó su período, éstos estaban arriba del 26 por ciento cuando Echeverría llegó al poder. Después del régimen de Echeverría, este total del sector público alcanzó cerca del 45 por ciento. Entonces, por un lado, el cuadro 31 demuestra que el poder económico del sector público creció cerca del 5 por ciento solamente en el año 1976, conforme el sector privado se reducía ante los gastos excesivos de Echeverría y la emisión colosal de papel moneda. Por otro lado, el cuadro 31 nos revela el éxito a largo plazo del estado activo de México al asumir una postura influyente que va cada vez en aumento sobre el desarrollo nacional. (Y el apéndice T demuestra una baja dramática en monto e impacto de las inversiones directas de los EUA en México.) Para los presidentes de México, el poder político esencial para llegar a controlar las agencias descentralizadas del país es una meta tan codiciada que toda lucha por adquirirla se ha convertido en una necesidad.

Como la idea de la recentralización se discute ampliamente en otro lugar, baste con decir aquí que un corolario de la recentralización del gobierno ha sido también el declinar de la política de descentralización, incluyendo la pérdida de la oposición política en las elecciones presidenciales de 1976. Al mismo tiempo, la idea de "descentralización en la recentralización" ha progresado de varias maneras: la descentralización administrativa abriría oficinas regionales y locales del gobierno central, que teóricamente ha aumentado su poder al incorporar los presupuestos de unidades autónomas en una cuenta consolidada juntamente con los egresos del gobierno central. Esta clase de descentralización administrativa está relacionada con la descentralización geográfica en la apertura de nuevas carreteras (como la que en 1973 unió a la península de Baja California con el norte de México por medio de un "sueño de más de mil kilómetros" realizado), o la discusión de un plan sobre el traslado de la capital al México oeste central (cambiando el eje del desarrollo económico a una región con espacio saludable en el cual crecer). También ha intentado el gobierno descentralizar la economía por medio de reducciones en los impuestos para las industrias que se establezcan fuera de la

ciudad de México, en las provincias en donde la instrucción universitaria se ha expandido.

En suma, los presidentes de México poseen poder y la autoridad para cambiar la política mexicana, para así hacer frente y crear nuevas épocas históricas. El problema para el análisis académico consiste en observar la manera en que la política obra recíprocamente con presiones imprevistas, las cuales a su vez ayudan a la reorientación del curso de la historia de México en un mundo cambiante. El presente análisis incluye una historia de la política de gobierno que, con todas sus debilidades y deficiencias, tiene la apariencia, desde la América del Sur, de ofrecer un modelo para el desarrollo con estabilidad.

EPILOGO II

RECENRALIZACIÓN: EL DILEMA PRESUPUESTARIO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MÉXICO, BOLIVIA Y COSTA RICA *

EL PROPÓSITO de este estudio es indicar que el aumento en los gastos públicos¹ en algunos de los países de la América Latina incluye problemas fundamentales en cuanto al poder presidencial y a la naturaleza de la política de Estado. Debido (en primer término) a que los gobiernos centrales han tenido que enfrentarse a dificultades políticas, y a que los programas a largo plazo a menudo han sido afectados por el abuso de la autoridad presidencial, y/o debido (en segundo término) a que a las empresas descentralizadas de gobierno se las ha considerado más eficientes para desarrollar y llevar a cabo la política de modernización, podemos observar que por lo menos en tres países de la América Latina el poder del gobierno central ha quedado cada vez más limitado a los asuntos sociales y administrativos.

Con el surgimiento de un sector autónomo destinado a llevar a cabo la política económica en países como México, Bolivia y Costa Rica, la actividad centralizada importante del Estado ha quedado limitada, con el objeto de que permanezca fuera de la esfera política. Y así vemos que un marco institucional tiende a crecer y que no responde necesaria-

* El presente estudio ha sido reproducido, con la autorización del Center for Latin American Studies, University of Florida, de David T. Geithman (ed.), *Fiscal Policy for Industrialization and Development in Latin America* (Gainesville, University of Florida Press, 1974), capítulo 7. Originalmente este trabajo fue presentado ante la Conferencia sobre Política Fiscal de la Industrialización en la América Latina, que tuvo lugar en la Universidad de Florida el 19 de febrero de 1971, revisado para el libro de Geithman; cuando ha sido posible, lo hemos puesto al día para esta publicación.

¹ "El gasto público" se define aquí como (i) todo gasto del gobierno central; y (ii) todos los gastos descentralizados, incluyendo los de las empresas públicas y los de las empresas mixtas, públicas y privadas, así como de las comisiones, institutos y agencias independientes del gobierno, etcétera. Los subtotales para (i) y (ii) dan un estado de cuenta consolidado. Para los propósitos de esta obra, el análisis financiero en general se limita a la política de gastos (en contraste con la de tasación); y el análisis se efectúa según aspectos de la política (en contraste con los aspectos estrictamente económicos). Y como este estudio trata sobre problemas presupuestarios, tiene la intención de discutir los atolladeros y dificultades y no hacer resaltar los éxitos que la política de Estado ha tenido en la América Latina. A pesar de que los datos que aquí presentamos no son estrictamente comparables de país en país, hemos hecho todos los esfuerzos por ajustar esos datos cuando las necesidades así lo requieren.

mente a los cambiantes grupos de interés y que, por su misma naturaleza, puede evitar la planificación y/o la política de cambio. Por ejemplo, la política en pro de la industrialización puede tener graves consecuencias sobre la estabilidad política, que constituye la base sobre la cual descansa el desarrollo económico.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN

Desde hace poco, los gobiernos de la América Latina se han preocupado en general por limitar el papel que el jefe del poder Ejecutivo debe desempeñar. Después de la Independencia, muchos presidentes abusaron tanto de su autoridad, que aquellos que se encargaban de la organización de los gobiernos en varios de esos países se vieron en la necesidad de fortalecer las funciones de los poderes Judicial y Legislativo a costas del poder Ejecutivo. Principiando con el modelo uruguayo de José Batlle y Ordóñez en este hemisferio, varias de las naciones han experimentado la creación de agencias descentralizadas, con la intención de que operen en forma autónoma, parecida a la de los negocios privados. Teóricamente, aquéllas permiten a los técnicos apolíticos (profesionales sumamente especializados)² a que desarrollen planes a largo plazo, que estén a salvo de los caprichos de la política. En caso que esas agencias no sean económicamente autosuficientes, pueden tener poderes suficientes para negociar sus propios préstamos y créditos; y a cambio de los subsidios interinos del gobierno central, con frecuencia se espera que el sector descentralizado llegue a producir ganancias con el uso de las fuentes nacio-

² El vocablo "técnicos" a menudo se ha traducido como "técnicos en la economía" (como en la obra de Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Public and Private Sectors*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1963, pp. 136-138). Ese vocablo se usa en esta obra con más amplitud refiriéndose a personas con una educación especial (*licenciados, ingenieros, economistas, arquitectos*, etc.) que tratan de desarrollar la política pública compleja sin dar prioridad a consideraciones políticas. Los técnicos trabajan tanto en las agencias centrales como en las descentralizadas, pero por regla general pueden operar más ampliamente en las últimas, que pudieran estar menos dominadas por aquellos que han sido nombrados para esos puestos por razones políticas. Sin embargo, no debe suponerse que los técnicos operan con eficiencia en contraste con los políticos. No sólo circulan ambos dentro y entre las esferas centrales y descentralizadas, sino que también ambos se enfrentan a las capas administrativas múltiples, muchas de las cuales emplean (a) a personas nombradas por administradores anteriores; o (b) por aquellos tipos acomodaticios que han adquirido cierta clase de tenencia del puesto. Además, no todos los técnicos tienen necesariamente el mismo punto de vista ideológico, y menos están de acuerdo con las medidas alternativas, por ejemplo, en cuanto a la política monetaria y sus efectos sobre la tasa del crecimiento económico.

nales, con objeto de aportar fondos para expansión de actividades del gobierno central. De esta manera se hace uso de las fuentes de producción nacionales para producir ganancias nacionales, antes que ganancias privadas o extranjeras.

Con el advenimiento de la Alianza para el Progreso en la década de 1960, los Estados Unidos prácticamente han obligado a algunas de las naciones de la América Latina a desarrollar planes presupuestarios racionales con objeto de poder encauzar esa ayuda y evitar duplicaciones; para evitar propósitos cruzados, y para establecer prioridades.³ Tal vez resulte irónico que los Estados Unidos pidieran a las naciones de la América Latina la formulación de planes generales, cuando éstos no existían en los mismos Estados Unidos, pero aun el Congreso de ese país estuvo de acuerdo con los requisitos de la Alianza para la creación de agencias gubernamentales que pudieran idear planificaciones. Y aunque el surgimiento de "gastos incontrolables" en los Estados Unidos (en especial, en los fideicomisos de bienestar social) ha significado que los presidentes americanos se han visto con menguantes poderes discrecionales para influir sobre los gastos del sector público, el resultado de los programas de la alianza ha sido alentar a los países de la América Latina a poner sus propios sectores descentralizados bajo control del poder Ejecutivo.

No todos los países de la América Latina se enfrentan al mismo dilema planteado por el crecimiento de los gastos presupuestarios descentralizados. El cuadro E-1 muestra que entre los seis países de los cuales este autor posee datos sumarios,⁴ los gastos descentralizados llegan a menos de la tercera parte de los gastos públicos en Argentina así como en Venezuela. En contraste, alrededor de la mitad, o más, de los gastos públi-

³ En cuanto a un país en el cual la contabilidad consolidada se había adoptado con fecha anterior a 1961, fecha de la Alianza para el Progreso, conviene observar que debido a las leyes adoptadas en 1959 y 1960, a las agencias autónomas se les ha obligado en Colombia a presentar sus presupuestos a la Secretaría de Hacienda como anexo al presupuesto central. Según el Joint Tax Program de la Organización de Estados Americanos y el Banco Inter-Americano de Desarrollo, *Fiscal Survey of Colombia* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1965), p. 231, aparentemente el 43.4 % del gasto del sector público fue descentralizado.

⁴ La mayor parte de los países no tienen todavía medios para desarrollar ni para publicar un estado consolidado de cuentas. Los problemas de comparabilidad de tales países son causados por el hecho de que las cuentas podrán presentarse sobre una base bruta o neta, y en raros casos la amortización de la deuda puede no estar incluida en los totales. Asimismo, la contabilidad puede no estar completa debido a que de acuerdo con problemas de definición, algunas de las agencias descentralizadas pueden no estar incluidas en los cálculos. Sin una investigación a fondo, por ejemplo en Argentina, Brasil y Venezuela, no es posible estimar la comparabilidad de los datos para estos países.

cos se encuentran descentralizados en México, Bolivia, Costa Rica y Brasil, siendo este último el más alto. (El caso de los Estados Unidos se discute más adelante, en términos especiales.)

Este estudio se limita a un análisis comparativo de los gastos públicos en México, Bolivia y Costa Rica, con objeto de evaluar el papel de la política de gobierno, según las normas establecidas por la investigación de campo de este autor en tres países diferentes que se enfrentan a un problema similar de intentar el aumento de los poderes presidenciales. La opinión desarrollada aquí es que, aun cuando la recentralización del desarrollo económico pueda ser deseable para resolver muchos problemas, las ramificaciones política y social de tal política requieren un estudio prolongado.

2. ESTUDIO DE CASOS SELECTOS

De los tres países que estudiamos aquí,⁵ cada uno ha tenido una revolución importante, y cada cual está tratando de reformar las normas de gobierno y la política presupuestaria que surgió en años anteriores. La experiencia de México principió en 1910 con un levantamiento político que duró hasta 1930. Durante la década de 1930, Cárdenas desarrolló una política de acción social en la revolución de su país, al exigir beneficios inmediatos para las masas. De 1940 a 1960, México se encontró en una revolución industrial, programa que en realidad había principiado durante el periodo de Cárdenas. Y desde 1960, los dirigentes de México vienen asegurando haber desarrollado una revolución equilibrada, al desviar fondos federales a desembolsos sociales.

A este respecto, gran parte de la discusión sobre si la Revolución está muerta o viva después de sesenta años, no toma en cuenta que el gobierno mexicano y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) han seguido justificando el mantenimiento del poder en nombre de un marco institucional sin límites fijos, que crea enfoques para épocas en proceso de cambio.⁶ Principiando con Calles (1924-1928)⁷ los presidentes em-

⁵ Por limitaciones de espacio, las generalizaciones se hacen con el acostumbrado riesgo de sobrepasarse en simplificaciones; sin embargo, tenemos la esperanza de haber reducido este problema al mínimo.

⁶ Para una discusión más amplia véase (a) Primera Parte de esta obra; y (b) James W. Wilkie y Edna Monzón de Wilkie, *México visto en el siglo XX; entrevistas de historia oral: Ramón Beteta, Marte R. Gómez, Manuel Gómez Morín, Vicente Lombardo Toledano, Miguel Palomar y Vizcarra, Emilio Portes Gil, Jesús Silva Herzog* (México, Distribuido por Cuadernos Americanos para el Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1969).

⁷ El presidente Porfirio Díaz en efecto principió con esa política al hacer los arreglos para que el gobierno principiara con la compra de los ferrocarriles.

CUADRO E-1. Poder presupuestario relativo de gastos públicos ejercidos en los subsectores centralizados y descentralizados,^a de seis países latinoamericanos y los Estados Unidos

(Cantidad total = 100.0 %) ^b

País	Año	Cantidad total ^b	Por ciento	
			Centralizados	Descentralizados
Argentina	1962	240 millones	87.0	13.0
Bolivia c. ^d	1970	6 066 millones	27.9	72.2
Brasil ^d	1965	9 956 mil millones	24.7	75.3
Costa Rica ^e	1968	1 535 millones	51.2	48.9
México	1967	79 451 millones	51.4	48.6
Venezuela	1967	12 685 millones	67.8	32.2
Estados Unidos	1967 ^e	432 429 millones ^f	86.9	13.1

^a Los sectores descentralizados incluyen empresas públicas, empresas mixtas y privadas, comisiones gubernamentales, institutos, agencias independientes, etc.

^b En moneda local a precios corrientes; incluyen amortizaciones a la deuda así como pagos sobre intereses (para su discusión, véase el texto).

^c Posiblemente podrán contarse dos veces algunas o todas las transferencias de un subsector a otro.

^d Gasto en proyecto en contraste con gastos ejercidos.

^e Año Fiscal 1966-1967.

^f Incluye 274 200 millones de amortización a la deuda y 12 600 millones de intereses.

FUENTES: Argentina, Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, *Memoria 1962*, pp. 14-16, 103.

Bolivia, Ministerio de Finanzas, *Presupuesto General de la Nación, 1970; Gobierno Nacional Central*, p. 2.

Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, *Consolidação Orçamentária do Governo Federal, 1965*, p. 16.

Costa Rica, Oficina del Controlador General.

México, Contaduría de la Federación.

Venezuela, Banco Central, *Informe Económico, 1968*, A114, A121.

U.S., Bureau of the Census, *Statistical Abstract, 1970*, 378; y (para amortización de la deuda) U. S. Treasury Department, *Annual Report, 1967*, 593.

prendieron la fundación de agencias descentralizadas para la administración de asuntos económicos del Estado; esa política llegó a su apogeo durante el periodo de López Mateos (1958-1964). Sin embargo, durante el periodo de su sucesor, la rama ejecutiva se pudo percatar de que había creado un sistema sobre el cual tenía poco o ningún control, y el presidente Díaz Ordaz (1964-1970) expidió una serie de decretos presidenciales con el propósito de reorganizar el marco de gobierno y dar a la Se-

cretaría de la Presidencia poder real y teórico sobre el desarrollo nacional.

Después de 1952, Bolivia pasó por una revolución general cuando Víctor Paz Estenssoro llevó al poder a su Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Paz esperaba evitar violencias futuras siguiendo el ejemplo mexicano de desarrollar una revolución institucional, programa que él comenzó a poner en práctica especialmente durante su segundo periodo en la Presidencia (1960-1964); pero fue derrocado en noviembre, poco después de haber principiado su tercer periodo.⁸ Durante los doce años consecutivos que el MNR ocupó el poder (Hernán Siles Zuazo ocupó la silla presidencial de 1953 a 1960), se creó un buen número de agencias descentralizadas, como parte de una tradición ya establecida por gobiernos prerrevolucionarios. Los presidentes que llegaron al poder después del MNR llevaron la descentralización a su cenit, y tan sólo en los setentas hubo una reacción contra tal proceder, en forma de una reorganización administrativa. Y aunque los gobiernos dominados por los militares después de 1964 habían pretendido estar desarrollando la revolución del MNR en una forma "purificada", libre de consideraciones políticas, esa declaración no resultó convincente, porque los problemas administrativos se iban complicando conforme el gobierno central cedía más y más poderes a las agencias autónomas. Hasta 1970, un grupo de técnicos del gobierno central propuso acciones específicas para poner fin al caos casi total en la planificación de gobierno. Estos técnicos pretendían que su política representaba una alternativa nueva y factible a la política del MNR, que tuvo su influencia en las décadas de 1950 y 1960.

La revolución de Costa Rica tuvo lugar en 1948, cuando a José Figueres, un granjero e industrial apolítico, se le adhirieron los grupos laborales católicos del padre Benjamín Núñez, logrando derrocar al gobierno pro comunista del presidente Teodoro Picado. Y como Figueres ha señalado, en 1948 él estaba interesado específicamente en adoptar el modelo de descentralización estatal del Uruguay, con objeto de poner un límite al poder de los presidentes; y, una vez implantadas las bases para la acción del gobierno, Figueres entregó la Presidencia al candidato debidamente elegido por la oposición.⁹

⁸ Para una historia concisa de los asuntos de Bolivia desde la década de 1930, véase James W. Wilkie, *The Bolivian Revolution and U. S. Aid Since 1952* (Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, University of California, 1969).

⁹ Las opiniones expuestas aquí sobre los asuntos de Costa Rica fueron tomadas de grabaciones en cinta magnética de conversaciones con José Figueres, por James W. Wilkie, Albert L. Michaels y Edna Monzón de Wilkie, *Entrevistas de Historia Oral* (Buffalo y Columbus, 1968); también el modelo del Uruguay (y el ejemplo de la Tennessee Valley Authority de 1933) fueron discutidos por el padre Benjamín

Sin embargo, para 1953 Figueres opinaba que él debería volver a la Presidencia para poner en pie los principios de su nuevo partido, el Partido de Liberación Nacional (PLN), principios que favorecían implícitamente, si no explícitamente, al desarrollo de la clase media de Costa Rica. Durante su periodo en la Presidencia de 1953-1958, Figueres siguió con su anterior programa de descentralización, proceso que fue continuado por la oposición que alternó en el poder con el PLN durante los setentas.

Sólo cuando Figueres se preparaba para volver al poder para el periodo de 1970-1974, se dio cuenta de haber instalado un sistema sobre el cual no tenía control. Y así, en los momentos en que deseaba que la Presidencia asumiera el poder del Estado, con objeto de continuar poniendo en práctica los postulados de su revolución de clase media de 1948, al llevar a cabo una "revolución para las masas", encontró que la clase de gobierno que él mismo había instituido no tenía flexibilidad para enfrentarse a las exigencias de una nueva era.

La comparación que se hace entre los países en el cuadro E-2 nos presenta diferencias que existen entre México, Bolivia y Costa Rica, y nos proporciona a su vez una comparación con los Estados Unidos, el país que más influencia ejerce en los asuntos de cada uno de esos tres países. En relación con el total de la población y el PNB total norteamericano, los países seleccionados, situados en la América del Norte, del Centro y del Sur, dan la apariencia de ser pequeños. En términos del PNB *per capita*, México y Costa Rica ocupan una posición mejor que Bolivia; pero ninguno puede compararse con los Estados Unidos.¹⁰

Sorpresivamente, los gastos públicos *per capita* en los tres países de la América Latina están dentro de la misma gama (y esta observación también es válida para las cantidades de los gastos descentralizados). Un gasto aproximado de 140 dólares *per capita* constituye solamente cerca de un dieciseisavo de los gastos *per capita* en los Estados Unidos, lo que en cierto grado nos explica por qué la política del sector público en esos países mencionados a menudo parece carente de atractivo sobre las masas. Y si deducimos la porción descentralizada de esta cantidad, los fondos sobre los cuales un presidente ejerce un control relativo, se reducen a

Núñez en las Entrevistas de Historia Oral de James W. Wilkie, Albert L. Michaels y Edna Monzón de Wilkie, que tuvieron lugar en la ciudad de Guatemala el 16 de julio de 1970.

¹⁰ Sin embargo, en relación al territorio la densidad de población en Costa Rica y México es mayor que la de los Estados Unidos, factor que pudiera indicar que esos países no necesitan forzosamente de una población mayor tanto como necesitan mejorar la calidad de vida de la población existente.

CUADRO E-2. *Comparación de países: México, Bolivia, Costa Rica y Estados Unidos*

<i>Indicador</i>	<i>México 1967</i>	<i>Bolivia 1970</i>	<i>Costa Rica 1968</i>	<i>Estados Unidos 1967</i>
1 Población (millones)	45.7	3.8	1.6	199.1
2 Total de hectáreas (millones)	197.3	109.0	5.1	936.3
3 Densidad (1 como por ciento de 2)	23.2 %	3.5 %	31.4 %	21.3 %
4 PNB (millones de dólares) ^a	\$ 24 112	\$ 911 ^b	\$ 747	\$ 803 914
5 PNB <i>per capita</i> (dólares) ^a	\$ 528	\$ 240	\$ 467	\$ 4 037
6 Gasto público ^c (millones de dólares) ^a	\$ 6 362	\$ 511	\$ 232	\$ 432 429
7 Gasto público <i>per capita</i> (dólares) ^a	\$ 139	\$ 134	\$ 145	\$ 2 172
8 Gastos descentralizados <i>per capita</i> (dólares) ^a	\$ 68	\$ 79	\$ 71	\$ 285
9 Gasto público como por- centaje del PNB	26.4 %	56.1 %	31.1 %	53.8 %
10 Cobros de Impuesto sobre la Renta (millones de dólares) ^a	\$ 809	\$ 18	\$ 15	\$ 95 497
11 Impuesto sobre la Renta como porcentaje del gasto público	12.7 %	3.5 %	6.5 %	22.1 %
12 Impuesto sobre la Renta como porcentaje del PNB	3.4 %	2.0 %	2.0 %	11.9 %

^a No deflacionados. ^b Datos provisionales de 1969. ^c Gastos Públicos = Gastos Centralizados más los descentralizados.

FUENTES: 1: UCLA *Statistical Abstract of Latin America, 1967* (Los Angeles: Latin American Center, University of California), 57. 2: *Ibid.*, 52. 3: Calculado. 4: UCLA *Statistical Abstract of Latin America, 1968*, 241; Bolivia, Ministerio de Planificación y Coordinación, *Revista de Planificación y Desarrollo* 1 (1970) 3; Costa Rica, Banco Central, *Estadísticas Económicas, 1963-1968*, 11. 5: Calculado 6: Calculado del cuadro E-1 con cotizaciones de cambio dadas en UCLA *Statistical Abstract of Latin America, 1967*, 189 y *Bank of London and South America Review* 4 (1970) 527. 7: Calculado. 8: Calculado del cuadro E-1. 9: Calculado. 10: Oficina de Contaduría de la Federación de México; Bolivia, Ministerio de Finanzas, *Presupuesto General de la Nación, 1970*, 9 (segunda serie de compaginación); Costa Rica, Dirección General de Estadística, *Anuario Estadístico, 1968*, 305; U.S., *Budget, 1971*, 585. 11-12: Calculado.

71, 55 y 74 dólares *per capita* en México, Bolivia y Costa Rica respectivamente, comparados con 1 887 dólares en los Estados Unidos.

Y en realidad, la cifra controlable para los Estados Unidos se encuentra inflada, por factores especiales, y específicamente, por unos programas que son producto de leyes promulgadas, que con frecuencia estipulan proporciones por pagar y requisitos de elegibilidad para los beneficiarios. Esos problemas son especialmente ciertos para los siguientes programas descentralizados o abiertos en los extremos, a saber: pagos del Seguro Social, prestaciones por desempleo, respaldos a los precios de los productos agrícolas, concesiones a la asistencia pública, y prestaciones para los veteranos.¹¹ Y en efecto, los costos fijos para programas relativamente incontrolables, incluyendo amortizaciones a la deuda y pagos de intereses, constituyeron más del 90 % del total de los desembolsos civiles de los Estados Unidos.¹²

Aunque la amortización de la deuda se *excluye* de algunas clases de análisis funcional de los gastos (como en el análisis presupuestario del gobierno norteamericano), se *incluye* aquí para hacer que esas cantidades puedan compararse con los datos de la América Latina. Los gobiernos de la América Latina por lo regular incluyen las amortizaciones a la deuda en sus presupuestos, con objeto de demostrar que están cumpliendo con sus obligaciones nacionales e internacionales, así como para revelar la proporción que le toca al gobierno en las actividades de recaudación de fondos que se requieren para cancelar préstamos previamente gastados.¹³

¹¹ U. S. Budget, 1971, 42. Sin embargo, desde 1945 las corporaciones federales independientes deben recabar sus fondos del Congreso, al igual que cualquier otra agencia gubernamental, volviendo al fondo común las cantidades no gastadas.

¹² U. S. Budget, 1969, 15; y U. S. Treasury Department, *Annual Report, 1967*, 598. Si la amortización de la deuda se excluye del análisis, la cantidad sin control en 1967 llegaba al 61 %. El cálculo comparable para 1971 era 69 % (véase U. S. Budget, 1971, 42).

¹³ En contraste con muchos países latinoamericanos que dependen de préstamos del exterior, en los Estados Unidos el 95 % de la deuda pública es interior (D. J. y A. F. Ott, *Federal Budget Policy* [2ª ed.; Washington, D. C.: Brookings Institution, 1969], p. 169). Y así, transacciones de la deuda, excluyendo pagos de intereses, no se toman en cuenta en el análisis presupuestario del gobierno de Estados Unidos, basándose en que tanto los empréstitos como los pagos de redención involucran un intercambio de activos que no constituyen ni recibos ni gastos. No obstante, podría argumentarse que la redención de las deudas debiera incluirse en el análisis del gobierno norteamericano con objeto de demostrar el monto de las obligaciones que se vencen para su pago en un año dado. Para aquellas sociedades que viven del crédito, las provisiones para cumplir con obligaciones de pagos son parte importante de la política de estado, dependiendo, por ejemplo, de las condiciones inflacionarias o defla-

3. EL ANÁLISIS FUNCIONAL

El análisis funcional para los gastos públicos de México, Bolivia, Costa Rica y los Estados Unidos se presentan en el cuadro E-3. Como hay que distinguir entre lo que es el análisis centralizado y el descentralizado, así como obtener una visión consolidada que nos ayude a comprender el efecto total de la actividad pública en relación con las decisiones políticas, vemos que el cuadro E-3 presenta interpretaciones distintas de la realidad.

Aunque sería útil examinar la naturaleza histórica de estas realidades, como lo hemos visto, los datos correspondientes a los presupuestos descentralizados y consolidados pudieron obtenerse solamente para los últimos años de la década de 1960. México fue el primero de esos cuatro países que intentó integrar al sector descentralizado en un presupuesto unificado, principiando con la expansión del alcance de esos datos en el año de 1965. Bolivia llegó a adoptar su presupuesto consolidado tan sólo en 1970, y Costa Rica no había logrado resolver sus problemas a principios de la década de 1970. Los Estados Unidos empezaron a desarrollar su presupuesto consolidado durante el año fiscal de 1969, al suministrar datos reorganizados para el periodo de la década de 1960. Y así, con algunas adaptaciones para poder hacer comparaciones, los datos consolidados podrán obtenerse solamente para el periodo contemporáneo.¹⁴

Para 1967 el gobierno central de México estaba proporcionalmente

cionarias. Una política de esa naturaleza es posible que ejerza una influencia sobre el mercado de fondos disponibles en las actividades financieras públicas y privadas (incluyendo los préstamos nuevos); y podría también argumentarse que los fondos que se usan para pagos sobre las deudas serán gastados de una manera diferente por el sector privado que por el sector público. En cuanto al argumento en pro de incluir en el presupuesto los préstamos concedidos *por* el gobierno (a diferencia de los préstamos concedidos *al* gobierno, discutidos arriba), *cfr.*, Wilfred Lewis Jr. (ed.), *Budget Concepts for Economic Analysis* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1968), Parte 1. El tema de problemas de la deuda se tratará en mayor detalle más adelante.

¹⁴ Bolivia posee algunos datos consolidados que datan del principio de la década de 1960; sin embargo, los aspectos centralizados y descentralizados no siempre están en claro. *Cfr.* Bolivia, Dirección General de Estadística y Censos, *Boletín Estadístico* 93 (1967) 1-3; y U. S. Agency for International Development. Bolivia (USAID, Bolivia), *Estadísticas Económicas* 11 (1970) 39.

Para series históricas sobre gastos del gobierno en Bolivia (1930-1966) véase la obra de este autor citada aquí en el cuadro E-9, p. 463. En el cuadro E-13 se da un sumario de datos de Costa Rica. Debido a los ajustes de los datos para hacerlos comparables, los métodos ideados aquí pudieran diferir un poco de los análisis funcionales preparados por cada uno de los gobiernos, principados en años recientes.

más activo en asuntos económicos que ninguno de los países de que aquí hablamos. Con casi el 38 % de los gastos dedicados a asuntos económicos, ese país logró un control directo relativamente alto. De esta manera, los asuntos socioadministrativos combinados llegaron a solamente el 62 % de los desembolsos.

En Costa Rica (1968) y en Bolivia (1970), los gastos sociales del gobierno central llegaban (o se tenía la intención de que llegaran en Bolivia) a una posición secundaria en relación con el gasto administrativo, que por tradición ha sido el más alto de todos con excepción de México durante el periodo de su revolución industrial.¹⁵ Los gastos socioadministrativos de Bolivia y de Costa Rica llegaron a cerca del 74 % y del 84 %, respectivamente. Y aunque estas cantidades fueron mayores que las de México, comparativamente fueron bajas con respecto a las actividades del gobierno central de los Estados Unidos.

Valiéndonos del criterio de gastos funcionales desarrollado en este ensayo, no puede decirse aún que la actividad del gobierno central norteamericano para 1967 sea socioadministrativa en su naturaleza; antes bien, dominan los gastos que no son ni sociales ni económicos: gastos para la defensa (18 %), la amortización de la deuda (72 %) y el pago de intereses (3 %) contribuyeron a que la actividad administrativa llegara a cerca del 95 % de los gastos centralizados.¹⁶

Y en cuanto a gastos descentralizados, México y Bolivia han concentrado la actividad económica en esta esfera; Costa Rica ha hecho hincapié en los asuntos sociales a pesar de que la parte social del gasto centralizado llegó a cerca del 39 % (el más alto de todos los países de que aquí tratamos). Y en comparación, el sector descentralizado de los Estados Unidos excede aun a la actividad social descentralizada de Costa Rica.

Los resultados consolidados para México y Bolivia muestran una básica orientación económica comparados con los presupuestos de Costa Rica y de los Estados Unidos, que en general se ocupan en las actividades socioadministrativas. Sin embargo, se revelan similitudes en la política de los tres países latinoamericanos en el hecho de que el efecto económico general de los gastos consolidados es mucho mayor del que se puede imputar al analizar únicamente la actividad centralizada, de la cual son directamente responsables los presidentes.

¹⁵ Véase el cuadro E-4.

¹⁶ Según el análisis que omite amortizaciones a la deuda en la contabilidad, para 1967 los gastos del gobierno central llegaban al 13 % para intereses, y al 69 % para la defensa, del total. Sin embargo, en el análisis consolidado de Estados Unidos esos desembolsos corresponden al 8 % y al 44 % respectivamente. Véase, U. S., *Budget 1971*, pp. 587, 591-592.

¿Cuáles son las implicaciones del arte de gobernar si los asuntos económicos quedan cada vez más delimitados, hasta quedar fuera de la política? Y, ¿cuáles son las perspectivas de incorporar las agencias descentralizadas o autónomas en la planificación del Estado, con objeto de evitar nuevas clases de retos a la autoridad del gobierno central? En tanto que en el pasado al regionalismo se le consideró como la mayor amenaza al poderío político del gobierno central, al parecer hoy en día la amenaza contra una presidencia fuerte proviene del surgimiento de empresas que, en realidad, constituyen estados dentro del Estado. Esto representa un nuevo reto, más complejo, a la autoridad central, del que existía cuando los líderes luchaban contra problemas federales y de confederación de gobierno. El problema abarca varios aspectos de la efectividad del gobierno central y de las presunciones sobre el papel que desempeña el sector centralizado en cada uno de esos tres países de la América Latina.

4. MÉXICO

El gobierno central de México ha sido muy ingenioso para estimar las rentas y los gastos (véase cuadro 10), y tal vez a esto se deba el éxito de su política. En un país en donde la distribución de las rentas no es cosa clara para las secretarías que se disputan los fondos disponibles, las opciones gubernamentales quedan sujetas a una acción pragmática. Y así la voracidad del ramo militar perdió poder relativo en México, por ejemplo, al quedar sujeta a la pugna presupuestaria. El gobierno central suministró la cantidad absoluta de los fondos prometidos al ramo militar; pero, conforme los presupuestos reales se extendían sobre los proyectados, los generales recibían una proporción menguante de los gastos actuales, comparada por el porcentaje anunciado en el presupuesto proyectado.¹⁷ Entre los años de 1949 y 1969, el gobierno central subestimó sus ingresos en un promedio de 55 % cada año. Solamente una vez desde 1949 se logró que los cálculos se aproximaran a los ingresos realizados (en 1953 el gobierno recaudó el 9 % más de lo que había proyectado). Y en todos los casos, con excepción de cuatro, los ingresos variaban entre el 41 y el 200 % de lo que se había estimado; en cuanto a las cuatro excepciones, el crecimiento apuntó un tercio más de lo que se había planeado. Las mayores dificultades en las estimaciones de gobierno se tuvieron a principios de la década de 1960, cuando el error en la planificación alcanzó un promedio de 76 %, llegando a su más seria subestimación

¹⁷ Véase cuadro V-2.

CUADRO E-3. *Análisis funcional^a de los gastos públicos de México, Bolivia, Costa Rica y Estados Unidos*
(Los totales^b = 100.0 %)

	México 1967	Bolivia 1970	Costa Rica 1968	EUA 1967
Centralizado	\$ 40 853	\$ 1 684	\$ 786	\$ 381 c. e
Económico	37.6	26.1	16.5	2.8
Social	20.3	30.9	38.9	2.4
Administrativo	42.1	43.0	44.6	94.8
Descentralizado	\$ 38 599 ^d	\$ 4 382	\$ 749	\$ 62 c. e
Económico	75.5	86.8	40.4	19.6
Social	19.5	8.7	57.2	67.5
Administrativo	5.0	4.5	2.4	12.9
Consolidado	\$ 79 452 ^d	\$ 6 066	\$ 1 535	\$ 432 ^e
Económico	55.4	69.9	28.2	4.8
Social	22.7	14.9	47.8	11.0
Administrativo	21.9	15.2	24.0	84.2

^a Las funciones económicas incluyen comunicaciones y transportes; desarrollo y conservación de recursos naturales; desarrollo, promoción y reglamentación de la industria. Las funciones sociales incluyen servicios educativos y culturales; sanidad, asuntos laborales, asistencia pública y servicios médicos. Las funciones administrativas incluyen administración en general; desembolsos para el ramo militar; pensiones; amortizaciones a la deuda y pago de intereses. Para más detalles en las definiciones, véase cuadro I-4, arriba; Wilkie, *Statistics and National Policy*, Capítulo 7; y Wilkie, *The Bolivian Revolution and U. S. Aid Since 1952* (Los Ángeles: UCLA Latin American Center Publications, 1969), 65-67.

^b En millones de moneda local; exceptuase Estados Unidos, donde es en miles de millones.

^c En proyecto de Estados Unidos, en contraste con gastos ejercidos; no se pudo obtener el análisis funcional ejercido para subsectores debido a la conversión a la cuenta consolidada (la función secundaria "internacional" se divide aquí según las actividades económicas, sociales y administrativas; "la investigación y tecnología del espacio" se considera aquí como una actividad económica). No se hacen deducciones para transferencia entre fondos y fondos.

^d Análisis funcional preparado por la Contraloría General de la Nación.

^e La cuenta consolidada se calcula con base diferente de la que se usa para los subsectores, los que el gobierno no ha revisado para la obtención de nuevos conceptos; así los subtotaletos no llegan sumados a los 432 mil millones.

FUENTE: Los porcentajes de México y Costa Rica han sido adaptados de datos suministrados por la Contaduría de la Federación en la ciudad de México y Contraloría de la Nación en San José. Los datos de Bolivia proceden de Bolivia, Ministerio de Finanzas, *Presupuesto General de la Nación, 1970*, pp. 9-11, 13-14. Los porcentajes de Estados Unidos fueron tomados del *Budget, 1968*, 333-367 y 456-461; *Budget, 1971*, 587-591; y Treasury Department, *Annual Report, 1967*, 593.

en 1965, cuando se integró el sector descentralizado en la contabilidad consolidada.¹⁸

En los últimos años de 1960, cuando hay datos disponibles, la proyección de datos del sector descentralizado fue mucho más exacta que la del gobierno central. Los ingresos acusan un total con solamente un promedio del 21 % arriba de lo proyectado.¹⁹ Y a pesar de que en los años de 1966, 1967 y 1968 la proyección fue bastante exacta, la estimación del recaudo para 1969 estuvo más de 20 % por debajo de lo real, y para el año de 1965 el ingreso se había proyectado en cerca de un 50 % menos de lo real.

La norma de los gastos del gobierno central para el periodo de 1947 a 1969 podrá verse en el cuadro E-4. Los presidentes Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz hicieron los gastos totales funcionales del gobierno central de la misma manera, no obstante que el último tenía en proyecto gastar casi tanto para el desarrollo social como para el económico. Ambos presidentes redujeron la parte del presupuesto asignada a asuntos económicos, favoreciendo los desembolsos sociales, necesarios para el cambio que hubo, de la revolución industrial a la equilibrada. Y mientras tanto, los fondos para la administración general fueron aumentados (no obstante las proyecciones) para ganar renovado apoyo de la burocracia, que se quejaba de no haber recibido beneficios comparables con los que recibieran otros sectores sociales. Aparentemente tal acción fue apropiada para guardar la estabilidad, debido a que el PRI había tenido dificultades electorales en el Distrito Federal, sede de un gobierno sumamente centralizado.²⁰

El crecimiento y la importancia del capital de inversión descentralizada de México en los gastos en proyecto del sector público (véase cuadro E-5) demuestra que desde fines de la década de 1940, el gobierno central ha ido perdiendo cada vez más influencia en este aspecto del desarrollo nacional. Lo mismo pasaba en 1925, antes que la política activa del gobierno central recibiera el estímulo del presidente Calles. Y cuando Cárdenas subió al poder en 1934, el aumento de los gastos del gobierno central eclipsó aún más a los gastos en inversiones descentralizadas (que entonces se limitaban a los Ferrocarriles Nacionales de México), y que se redujeron a menos del 30 %. Sin embargo, con la expropiación de la industria petrolera en 1938, el sector descentralizado recibió

¹⁸ México, Contaduría de la Federación, Cuenta Pública, "Estado analítico de ingresos anuales".

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Véase James W. Wilkie, "New Hypotheses for Statistical Research in Recent Mexican History", *Latin American Research Review* 6:2 (verano de 1971), 3-17.

CUADRO E-4. Promedio del porcentaje de los gastos presupuestarios del gobierno central mexicano por clase de hincapié y periodo presidencial, desde 1940

Años	Presidente	Núm. de años en promedio	Total = 100.0 % ^a		
			Económico	Social	Administrativo
<i>A. Proyectado</i>					
1941-1946	Ávila Camacho	6	30.7	23.5	45.8
1947-1952	Alemán	6	39.2	18.6	42.2
1953-1958	Ruiz Cortines	6	43.8	20.4	35.8
1959-1964	López Mateos	6	38.9	31.6	29.5
1965-1970	Díaz Ordaz	6	38.0	37.5	24.5
1971-1974	Echeverría	4	39.7	29.5	30.8
<i>B. Ejercido</i>					
1941-1946	Ávila Camacho	6	39.2	16.5	44.3
1947-1952	Alemán	6	51.9	13.3	34.8
1953-1958	Ruiz Cortines	6	52.7	14.4	32.9
1959-1964	López Mateos	6	39.1	19.5	41.4
1965-1970	Díaz Ordaz	6	40.6	21.0	38.4
1971-1973	Echeverría	3	44.1	23.8	32.1

^a Para una definición del énfasis funcional, véase cuadro E-3, anotación "a".

FUENTE: Cuadros 7 y II-1; México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto General de Egresos de la Federación*, anuales; México, Contaduría de la Federación, *Cuenta Pública*. Para un análisis que omite amortizaciones sobre la deuda véase Reynolds, *La economía mexicana*; además, el Dr. Reynolds proporciona las categorías funcionales del gobierno mexicano, que dan detalle que no desarrollamos en este ensayo.

un nuevo ímpetu, una capacidad de crecimiento que llegó a fructificar durante la presidencia de Alemán, quien hizo hincapié en el aumento de las inversiones en el desarrollo descentralizado de la energía eléctrica, así como en el de los ferrocarriles.²¹ Las cantidades reales en las inversiones de capital (en contraste con las proyectadas) no están disponibles, con excepción de los de la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz;²²

²¹ Es de interés señalar que los presidentes Cárdenas y Ávila Camacho proyectaron sus inversiones de capital para asuntos agrícolas en participaciones casi iguales (20 %) a las del presidente Alemán. Véase México, Dirección de Inversiones Públicas, *México: Inversión Pública Federal, 1925-1963*, 55-57.

²² Para cantidades regionales en proyecto 1939-1963 véase *Ibid.*, *passim*; y para 1959-1966 véase Wilkie, "New Hypotheses for Statistical Research in Recent Mexican History", cuadro 3.

CUADRO E-5. *Inversión descentralizada de México como porcentaje de la inversión total en el sector público, 1925-1970*

(Datos proyectados en base de informes incompletos)

<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
1925	54.9	1941	33.8	1957	53.7
1926	44.1	1942	31.2	1958	57.3
1927	44.3	1943	32.4	1959	56.1
1928	41.4	1944	37.9	1960	66.8
1929	41.8	1945	44.1	1961	64.8
1930	40.8	1946	40.8	1962	65.7
1931	36.3	1947	48.1	1963	60.7
1932	41.1	1948	48.3	1964	61.3
1933	37.6	1949	53.4	1965	66.5
1934	35.7	1950	58.0	1966	66.4
1935	29.9	1951	50.7	1967	62.7
1936	28.6	1952	49.7	1968	62.4
1937	28.6	1953	53.5	1969	64.2
1938	28.8	1954	54.6	1970	63.8
1939	42.9	1955	56.5		
1940	49.3	1956	55.7		

FUENTE: Apéndice Q. Cfr. Apéndice R.

y los datos no se han desglosado para determinar los desembolsos centralizados y descentralizados. No obstante que estos datos en sí (presentados en el cuadro E-6) no nos dicen nada sobre el efecto de la política del gobierno central, el hecho de que siquiera existan indica que por primera vez el gobierno central no solamente puede medir el verdadero papel que desempeña la política del sector público, sino que también puede definir este papel en lo que afecta las 32 entidades políticas de México. Del total de 87 007 millones de pesos que se invirtieron entre 1965 y 1969, el 25.1 % era para fines sociales, con solamente el 2.2 % del total asignado a funciones administrativas, de manera que el 72.7 % se usó para inversiones económicas, incluyendo el 10.3 % dedicado a programas agrícolas, ganaderos, y de pesca.

En cuanto al desarrollo industrial (el 39.9 % de la inversión total), casi la cuarta parte fue asignada al estado de Veracruz (23.4 %); Tamaulipas (13.8 %) y Tabasco (10.9 %) recibieron también una participación mayor que la del Distrito Federal (8.2 %), que tradicionalmente ha sido el centro industrial del país. En los cuatro casos la inversión casi

se dividió con igualdad entre el desarrollo de la industria petrolera y el de la energía eléctrica en todas las entidades, con excepción del Distrito Federal, donde las inversiones se hicieron en la industria de producción de hierro y acero.

Las inversiones de infraestructura en favor de transportes y comunicaciones (22.5 % del total de la inversión pública) no fueron lo bastante altas para apoyar el crecimiento industrial para el cual fueron diseñadas. Solamente el Distrito Federal con el 10.9 % (cantidad que incluye la construcción de un sistema de ferrocarril subterráneo) y Veracruz con el 8.2 % recibieron cantidades relativamente altas. Y a pesar de la crítica que se hizo a la construcción del Metro de la ciudad de México (algunos intelectuales opinan que ese dinero habría sido mejor gastado en el desarrollo rural), la relación que existe entre inversiones y población estuvo bien equilibrada durante la época de Díaz Ordaz.

CUADRO E-6. *Inversión de capital del sector público mexicano por entidad, 1965-1969, comparado con población de 1970*

(En porcentaje)

	Gastos ejercidos			Población
	Cantidad Total ^a	Participación Indust. ^b	Parti. Transportes y Comunicaciones ^c	1970 ^a
<i>Total México</i>	100.0	100.0	100.0	100.0
Aguascalientes	.6	.2	1.3	.7
Baja California	2.0	1.1	3.1	1.8
Baja California. Terr.	.9	.2	2.4	.3
Campeche	.7	.3	1.9	.5
Coahuila	3.7	4.6	2.8	2.3
Colima	.6	.3	1.6	.5
Chiapas	1.8	2.1	2.7	3.3
Chihuahua	3.9	3.7	6.5	3.3
Distrito Federal	24.5	8.2	10.9	14.3
Durango	1.4	.7	1.4	1.9
Guanajuato	3.8	5.7	4.4	4.7
Guerrero	2.0	2.2	2.2	3.3
Hidalgo	1.5	1.3	2.2	2.5
Jalisco	2.6	2.3	4.6	6.8
México	3.8	4.4	5.3	7.9

CUADRO E-6. [Conclusión]

	Gastos ejercidos			Población
	Cantidad Total ^a	Participación Indust. ^b	Parti. Transportes y Comunicaciones ^c	1970 ^d
Michoacán	1.8	1.1	3.2	4.8
Morelos	.8	.4	1.3	1.3
Nayarit	.5	.4	1.0	1.1
Nuevo León	2.2	3.1	2.3	3.5
Oaxaca	2.0	2.4	2.4	4.2
Puebla	1.7	2.0	2.1	5.2
Querétaro	1.3	.4	3.7	1.0
Quintana Roo	.4	.1	1.0	.2
San Luis Potosí	1.2	1.0	2.6	2.7
Sinaloa	4.3	1.1	6.6	2.6
Sonora	2.2	1.3	4.0	2.3
Tabasco	5.6	10.9	2.4	1.6
Tamaulipas	7.9	13.8	3.0	3.0
Tlaxcala	.3	.2	.6	.9
Veracruz	12.2	23.4	8.2	7.9
Yucatán	1.2	.8	1.5	1.6
Zacatecas	.6	.3	.8	2.0

^a 87 007 millones de pesos; total incluye social (25.1 %), agricultura, ganadería, silvicultura (10.3 %), y administración y defensa (2.2 %). Las inversiones no están separadas aquí.

^b 34 719 millones de pesos equivale al 39.9 % de la cantidad total.

^c 19 593 millones de pesos equivale al 22.5 % de la cantidad total.

^d 48 225 238.

FUENTE: Estos datos de inversiones reales fueron suministrados por la Dirección de Planificación Sectorial y Regional de la Secretaría de la Presidencia de México; subsecuentemente se ha publicado como México, Dirección de Inversiones Públicas, *Inversión Pública Federal, 1965-1970*, p. 174. Cfr. [Emilio Múgica Montoya, coordinador], *Programa de Desarrollo Económico y Social de México, 1966-1970* (México, Comisión Intersecretarial, Secretaría de la Presidencia, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, s. f.) para un análisis de lo que se tenía en proyecto (295 páginas más el apéndice) lo que por desgracia fue impreso solamente para una distribución limitada. Los datos de la población fueron suministrados por la Dirección General de Estadística, *IX Censo General de Población, 1970, Resumen General Abreviado*.

En donde los críticos de la centralización del Distrito Federal pueden ofrecer sus mejores argumentos queda fuera de la esfera de la política industrial. Como la población de la capital reside en el espacio de un

valle angosto, y al parecer es la más susceptible para una movilización política, las dos terceras partes del poderoso énfasis en el sector público, en cuanto a gastos sociales, fueron asignadas a esa región. Este hincapié se impuso al efecto total de los gastos del sector público en el Distrito Federal; si los desembolsos sociales se restan de la inversión total en el cuadro E-6, la participación del Distrito Federal en las inversiones se reduce desde cerca de un cuarto al 10.8 %. Y así, el desglose de las cantidades totales nos lleva a un cuadro diferente del que se presenta en los sumarios oficiales y parciales.²³

El hecho de que el gobierno central hubiese adquirido esta nueva capacidad para estimar el desarrollo es impresionante. Con el enorme crecimiento de las agencias descentralizadas, y con la confusión en cuanto a su situación, el gobierno de Díaz Ordaz demostró verdadero talento organizador en la recopilación de las cantidades que aparecen en el cuadro E-6. Después de 1940 se hizo cada vez más evidente que el gobierno central tendría que hacer cargo de esta tarea.²⁴ De cerca de 300 departamentos descentralizados de los cuales la Secretaría del Patrimonio Nacional podía dar informes en su Directorio de 1964,²⁵ seis fueron fundados por Porfirio Díaz, 3 por Álvaro Obregón, 5 por Calles, 8 durante los años de 1929-1934, 20 por Cárdenas, 45 por Ávila Camacho, 54 por Alemán, 53 por Ruiz Cortines y 79 por López Mateos.²⁶

²³ Por ejemplo, véase México, Secretaría de la Presidencia, *Sexto informe que rinde al H. Congreso de la Unión el C. Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz*, 1970. Anexos 1-4.

²⁴ Sobre la planificación mexicana en general, véase William P. Glade, Jr. "Las empresas gubernamentales descentralizadas", *Problemas Agrícolas e Industriales de México* 11:1 (1959); Miguel S. Wionczek, "Incomplete Formal Planning: Mexico", en Everett S. Hagen (ed.), *Planning Economic Development* (Homewood, Illinois, 1963) 150-182; Robert J. Shafer, *Mexico: Mutual Adjustment Planning* (Syracuse University Press, 1966); Clark W. Reynolds, *The Mexican Economy: Twentieth-Century Structure and Growth* (New Haven: Yale University Press, 1970); y Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971).

²⁵ México, Secretaría del Patrimonio Nacional, *Directorio General de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Establecimientos Públicos, Comisiones, Juntas e Institutos Dependientes del Gobierno Federal, 1964*, preámbulo. Sin embargo, el Directorio señaló que su información está incompleta por falta de datos disponibles así como por deficiencia en las clasificaciones jurídicas de las agencias.

²⁶ Sería presuntuoso decir que el número de agencias creadas durante los periodos presidenciales según se indica arriba está completo. Entre las agencias, no solamente se dan 21 sin la fecha de su formación, sino que no se dan fechas de cuándo fueron creadas antes de la última reorganización. El *Manual* del gobierno mexicano de 1969 que da esta información nos ofrece sin embargo solamente datos de menos de 100 de casi 250 agencias que tienen en su lista. Una confusión como esa indica que aun para 1970 la información del gobierno mexicano en lo que constituye el sector descentra-

Las prioridades en los gastos del sector público se presentan en el cuadro E-7, con algunas reservas. No solamente se ha logrado que los datos sean más completos en los últimos años, sino que también los periodos se alteren entre los datos proyectados y ejercidos. No obstante, es claro que las inversiones gubernamentales —centralizadas y descentralizadas— en la industria han ido ganando terreno lentamente. Y como sugerimos arriba, fue sólo en las postrimerías de la década de 1930 cuando el gobierno llegó a considerar que tenía el papel principal en el desarrollo industrial, y este concepto se impuso con lentitud después que se iniciaron los grandes gastos en favor de la industria en 1940. Sólo a mediados de la década de 1950, el sector público asignó la tercera parte de la inversión de capitales al sector industrial, y al cuarenta por ciento de participación no se llegó sino en la década de 1960.

En el ínterin, el sector público concibió que su papel residía principalmente en el desarrollo de los sistemas de comunicaciones y transportes. Y aunque las inversiones en la infraestructura se habían reducido entre los años de 1925 a 1970, del 93.9 % al 21.5 %, el aumento del gasto en términos verdaderos (ajustados en relación con la inflación) quiere decir que estaban ganando muchos más pesos *per capita* que durante las décadas de 1920 y 1930, cuando las tres cuartas partes de la inversión de capital público se asignaba a comunicaciones y transporte. Por ejemplo, esta categoría recibió (en términos verdaderos) 22 pesos *per capita*, cantidad que llegó a 41 pesos para 1968.²⁷

En tanto que en el pasado muchos de los observadores creían que el crecimiento industrial moderno de México dependía del desarrollo de mercados en las zonas rurales (y que por tanto había necesidad de hacer las inversiones de capital en el sector rural),²⁸ los términos del debate parecen haber cambiado de una manera que pocos habían previsto. No obstante que en las prioridades de inversión (cuadro E-7) el gasto en favor de la agricultura (incluyendo riego, ganadería y silvicultura) ex-

lizado deja mucho que desear y que la planificación nacional está lejos de llegar a completarse. Véase México, Secretaría de la Presidencia, *Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970*. Cfr. David Ibarra, "Mercados, Desarrollo y Política Económica: Perspectivas de la Economía de México", en *El Perfil de México en 1980* (2 vols.: México: Siglo XXI, 1970), I, 192-197 como una alternativa útil, pero que constituye una lista incompleta de las agencias descentralizadas.

²⁷ Calculado (a) del índice de precios al por mayor de la ciudad de México para 1939 convertido a términos de 1950; y (b) de los cálculos de población también suministrados por la Dirección General de Estadística. (Entre 1938 y 1968, en precios corrientes el total de la inversión pública de México aumentó de 198 millones de pesos a 20 447 millones de pesos, de acuerdo con la fuente para el cuadro E-7).

²⁸ Véase, por ejemplo, Sandford A. Mosk, *Industrial Revolution in Mexico* (Berkeley: University of California Press, 1950).

cedían por regla general a los gastos en favor de la industria hasta el año de 1947, después de ese año ocurrió lo contrario. Pero aún más importante es ver que en el sector agrícola se hicieron menos inversiones que en gastos para el bienestar social. Y hubo indicios de que al desarrollo social se le atribuiría más importancia que al gasto para el desarrollo agrícola, en los años de 1929, 1930, 1931, 1933, 1934 y 1952; y desde 1956 las funciones del bienestar social consistentemente se han considerado más importantes que el crecimiento agrícola. Y así, *de facto*, la cuestión no parece ser si el desarrollo agrícola tiene o no la prioridad en el pro-

CUADRO E-7. Promedio de las prioridades de inversiones públicas mexicanas centralizadas y descentralizadas por periodo presidencial, 1925-1970

(En porcentaje)^a

Años	Presidente	Número de años en promedio	Industria	Comunicaciones y transportes	Agric. Ganad. Silvicultura	Bienestar social
1925-1928	Calles	4	—	79.1	15.1	5.8
1929	Portes Gil	1	—	73.5	10.2	16.3
1930-1932	Ortiz Rubio	3	—	76.6	11.5	11.9
1933-1934	Rodríguez	2	—	75.9	11.0	13.1
1935-1940	Cárdenas	6	5.1	66.3	18.1	9.6
1941-1946	Ávila Camacho	6	10.6	59.1	16.9	11.6
1947-1952	Alemán	6	22.0	43.0	20.1	13.6
1953-1958	Ruiz Cortines	6	32.4	37.2	14.9	13.8
1959-1964	López Mateos	6	34.6	29.9	9.8	22.4
1965-1970	Díaz Ordaz	6	40.3	22.4	10.5	24.7

^a Excluye la categoría de "defensa/administración" que no está desglosada; el lector deberá tomar nota de lo problemático de la naturaleza de los datos cuando se han tenido que usar cantidades ejercidas y proyectadas de acuerdo con lo obtenible para poder formular una serie de tiempo. Los desembolsos se dan para 1965-1969. Las inversiones proyectadas se presentan para los años 1925-1964 y 1970. [Nota: Véase Apéndice Q].

FUENTE: Los datos para 1925-1963 proceden de México, Dirección de Inversiones Públicas, México: *Inversión Pública Federal, 1925-1963*, pp. 19, 53-58 y 119.

Los datos para 1964 son de *idem.*, *Inversión Pública Federal, 1964, 1965, 1966*. (Mimeo., 1967). Los datos para 1965-1970 provienen de la fuente en el cuadro E-6 (*cf.* México, Secretaría de la Presidencia, *Sexto Informe que rinde al H. Congreso de la Unión el C. Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz, 1970*, 97, lo que nos da totales mayores con algunas diferencias en los porcentajes, pero que son incompletos debido a que no se presentan totales sobre la distribución regional).

cedimiento de la modernización nacional, sino averiguar la magnitud del porcentaje de los fondos de inversión que deberían asignarse para mejorar la calidad de la vida que se necesita para modernizar la sociedad. Como señalamos arriba, ha sido el Distrito Federal la región que ha recibido la mayor participación de los gastos para el bienestar social, y, como ejemplo, cuando el presidente Díaz Ordaz anunció en 1965 que la capital recibiría solamente el 10 % del total de los fondos de inversión,²⁹ la cantidad real llegó a casi al doble de esa cantidad.³⁰

A pesar de las dificultades para la coordinación de las actividades centralizadas y descentralizadas que se han analizado antes, la economía de

CUADRO E-8. Crecimiento en porcentaje del producto bruto interno real (PIB) y rendimiento industrial de México, 1961-1975

(Con base en precios de 1960)

Año	PIB	Industria	
		Total ^a	Ind. manufacturera ^b
1961	4.9	5.3	5.5
1962	5.0	5.5	4.4
1963	8.0	9.8	9.2
1964	11.7	15.7	17.4
1965	6.5	7.3	9.5
1966	6.9	9.6	9.4
1967	6.3	8.7	6.8
1968	8.1	10.0	10.1
1969	6.3	8.3	8.1
1970	6.9	8.3	8.7
1971	3.4	2.5	3.1
1972	7.3	9.3	8.3
1973	7.6	9.2	8.9
1974	5.9	7.2	5.7
1975	4.1	4.9	3.9

^a Incluye minería, productos petroleros, industria manufacturera, construcciones y electricidad.

^b Incluida en los totales de la industria.

FUENTE: *El Mercado de Valores*, marzo 3, 1975, 165; y NAFIN, *La economía mexicana en cifras, 1977*, 36; y Apéndice M.

²⁹ "Primer Informe de Gobierno [del] presidente Gustavo Díaz Ordaz", *El Día*, septiembre 2, 1965, suplemento, p. 2.

³⁰ Calculado de la fuente para el cuadro E-6.

México y su industrialización han continuado realizando grandes avances cada año. El cuadro E-8 nos muestra que para la década de 1960, el promedio de aumento anual en el PIB real era del 7.1 %. El subtotal para la industria era aún mayor, con un promedio de 8.9 %; el sector manufacturero se equiparaba a esa tasa de crecimiento.

Al sugerir, al principio, que la falta de planificación le había permitido al gobierno mexicano anotarse éxitos políticos, llegados a este punto se podría plantear la hipótesis de que la economía de México fue tan saludable en la década de 1960 que la desarticulación de la política de estado pudiera ser a veces positiva. Como esta idea es discutible y complicada, nos reservamos su elucidación para después de examinar los casos de Bolivia y Costa Rica. De todos modos, esto está relacionado con un número de dilemas a los que se enfrenta el desarrollo en la América Latina.

5. BOLIVIA

Si la desarticulación del gobierno mexicano ha constituido una amenaza implícita al poderío del poder ejecutivo, la situación de Bolivia es aún más crítica. Aunque teóricamente el gobierno central ejerce un control sobre los departamentos descentralizados al nombrar sus directores, ya en la práctica su influencia (y no se diga control) sobre esas agencias solamente es posible después de vencer grandes dificultades. Si las agencias no ponen en práctica un sistema de contabilidad común, la comparación entre una y otra resulta imposible. Además, también es difícil llegar a establecer el papel de las agencias frente al gobierno central, porque las auditorías se hacen muy de vez en cuando, y porque también sus directores llegan a saber muy de vez en cuando el alcance de las actividades de sus propias agencias. Y así los departamentos descentralizados se convierten en estados dentro de otro estado, precisamente porque el gobierno central ha cedido sus poderes, sin darse cuenta de lo que ha hecho. (Es preciso indicar también que con frecuencia le resulta difícil al Presidente mismo averiguar lo que su propio gobierno central está haciendo, no se diga llegar a determinar las actividades de las agencias autónomas.)

El problema de la desarticulación del gobierno boliviano se complica por varios factores, no siendo el menor el hecho de que la información estadística disponible para Bolivia es todavía menos cuantiosa que la de México. Primeramente, el Presidente de Bolivia se ha visto incapacitado en sus actividades de planificación por las prerrogativas del Congreso de asignar los ingresos fiscales, problema que los presidentes de México no

tienen. Cuando los ingresos fiscales asignados fueron omitidos del presupuesto, en 1964, para eliminar las cuentas que no estaban sujetas a una auditoría, formaron un agregado del 36.5 % del gasto bruto.³¹ En segundo lugar, es costumbre no preparar los presupuestos a principios de año, sino mucho después de tomadas las decisiones *de facto* (por ejemplo, el presupuesto de 1970 no se dio a luz hasta agosto). En tercer lugar, el análisis funcional de las finanzas del sector público ha sido confuso, por la falta de datos sobre el poder relativo de la presidencia, comparado con el de las agencias autónomas.

En tanto que los datos publicados por el Ministerio de Planificación de Bolivia en 1966 muestran más del 70 % de los gastos del sector público bajo control del gobierno central,³² los datos revisados y suministrados por la U. S. Agency for International Development (USAID) en Bolivia nos revelan otra cosa.³³ Entre los años de 1963 y 1969, de cuando algunos datos fehacientes se encuentran disponibles, el gobierno central hizo los siguientes desembolsos del sector público en la participación de gastos respectivos, a saber: el 26 %, el 26 %, el 31 %, el 33 %, el 33 %, el 33 % y el 32 %. Además, el primer análisis de contabilidad consolidada en detalle (cuyo resumen podrá encontrarse en el cuadro E-1) indica que el papel del gobierno central en 1970 no pasó del 28 %.

A pesar de la ausencia de un análisis funcional que nos permita echar una ojeada a las prioridades en las inversiones del sector público para (a) cualquiera de los años, y (b) para cada una de las regiones del país, la tendencia histórica presentada en el cuadro E-9 muestra que el gasto del gobierno central durante la era financiera dominada por Víctor Paz Estenssoro (1945-1946) le dio al gobierno central un papel de poca importancia en el desarrollo económico.

La historia reciente de los gastos del gobierno central de Bolivia gira alrededor de la política de Paz Estenssoro, quien hizo una revolución financiera en el año de 1945 y parte de 1946, cuando ocupó la cartera del Ministerio de Hacienda. Su política de hacer hincapié en los gastos sociales, a costa de la economía, estuvo en vigor durante los años siguientes, hasta que su partido, el MNR, llegó al poder durante la revolución de 1952. Y aunque el énfasis en el gasto en pro de la economía llegó a ganar un poco, aún quedó muy por debajo de las normas establecidas

³¹ Los ingresos fiscales asignados se excluyen aquí de este análisis; véase Wilkie, *The Bolivian Revolution and U. S. Aid Since 1952*, p. 52.

³² Bolivia, Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación, *Bolivia en Cifras*, 1966, p. 6.

³³ USAID/Bolivia. *Estadísticas Económicas* 11 (1970) p. 39.

durante el periodo de 1942 a 1944 por el presidente Peñaranda. La caída de Paz Estenssoro en 1964 no cambió las normas que él estableció en 1945.

Solamente en el presupuesto de 1970 se observa un cambio proyectado, del gasto en pro de lo social hacia una política más equilibrada. Si los técnicos (muchos de los cuales se formaron durante el periodo del MNR)

CUADRO E-9. Promedio en porcentaje de gastos presupuestarios ejercidos del gobierno central de Bolivia por clase y por época

Tiempo de duración	Época	Años	Total = 100 %		
			Económico	Social	Administrativo
1942-1944	Pre-Paz ^a	3	26.8	20.8	52.4
1945-1951	Post-Paz ^b	7	10.5	28.4	61.1
1952-1964	MNR ^c	13	15.0	34.6	50.4
1965-1969	Post-MNR ^d	5	13.1	36.0	50.9
1970-	"Técnicos" ^e	1	26.1 ^f	30.9 ^f	43.0 ^f

^a Comprende partes de las presidencias de Peñaranda y Villarroel.

^b Comprende la época iniciada por el periodo de Paz Estenssoro como Ministro de Finanzas bajo el presidente Villarroel (1 de enero de 1945-19 de julio de 1946); e inclusive las presidencias de Hertzog y de Urriolagoitia.

^c Comprende las presidencias de Paz y de Siles Zuazo.

^d Comprende las presidencias de Ovando, de Barrientos y de Siles Salinas. Como el gobierno de Bolivia intentó hacer una reorganización presupuestaria en 1965-1966, este autor temía que los datos tomados de un tiempo atrás para un análisis de las series de tiempo pudieran quedar interrumpidos (véase Wilkie, *The Bolivian Revolution and U. S. Aid Since 1952*, p. 18). La reorganización, que incluía el mantenimiento de datos en tarjetas según los programas, ha sido abandonada desde entonces, quedando reconstituidas las series de tiempo para las actividades ministeriales. Estos datos han sido ajustados aquí para lograr que los análisis presupuestarios funcionales posteriores a la época del MNR tengan consistencia con los datos durante toda la era del MNR.

^e Comprende las presidencias de Ovando, de Miranda (un día), y de Torres.

^f Gastos proyectados, en contraste con gastos ejercidos.

FUENTE: Wilkie, *The Bolivian Revolution and U. S. Aid Since 1952*, 21; Balances, Departamento de Contabilidad, Tesorería Nacional; y Bolivia, Ministerio de Finanzas, *Presupuesto General de la Nación*, 1970.

triumfan, el gobierno central principiará a asumir el control directo del desarrollo económico. En el pasado este control quedó teóricamente delegado a: a) la USAID, y b) a una proliferación de departamentos autónomos.

Como he escrito en otra parte, la USAID nunca cumplió sus promesas. Durante la década de 1950, se necesitó mucha ayuda para apoyar directamente los presupuestos, si se quería evitar que el gobierno de Paz Estenssoro fuera dominado por líderes radicales de la izquierda laboral, y por los comunistas. Y aun durante la década de 1960, cuando la USAID intentó hacer un viraje hacia el desarrollo económico (a pesar de las exhortaciones de la Alianza para el Progreso, de que se hiciera hincapié en el gasto social), el cambio hacia proyectos económicos de parte de la USAID fue contrarrestado por nuevos programas no económicos llevados a cabo a través de operaciones del Cuerpo de Paz y de ayuda militar.³⁴

Entonces, los asuntos económicos de Bolivia fueron descentralizados entre agencias autónomas, la mayor parte de las cuales operaban con pérdida. El gobierno central vio, por ejemplo, que no podía contar con ganancias anticipadas de esas agencias, procedentes del estaño, del transporte, y del petróleo, y que a menudo tenía que subsidiar una serie de empresas arriesgadas y que no daban ninguna utilidad.

Dado el crecimiento confuso de las agencias que aparece en el cuadro E-10, no es de sorprender que en 1970 los técnicos de Bolivia sostuvieran que solamente por medio de una reorganización del gobierno podría el gobierno central efectuar un desarrollo racional del país.³⁵ No obstante que el gobierno del MNR estableció un Ministerio de Planificación y Coordinación en 1963, como muchos de esos ministerios en la América Latina, pronto descubrió que la coordinación era un procedimiento agotador. Y, como los mismos técnicos señalaron con referencia al sistema existente en 1970:

En cuanto a la planificación, el resultado ha sido un caos. Y a pesar de la existencia de una agencia de planificación encabezada por un funcionario con rango de ministro, los otros ministros y los directores de las agencias descentralizadas por regla general efectúan sus propios planes (o bien no hacen ningún plan siguiendo con la rutina acostumbrada). Y como consecuencia, no hay coordinación ni manera de ejecutar y evaluar esos planes...³⁶

Siguen diciendo los técnicos:

³⁴ James W. Wilkie, "Public Expenditure Since 1952", in James M. Malloy y Richard S. Thorn (eds.), *Beyond the Revolution: Bolivia Since 1952* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1971), cuadro 3.

³⁵ [José Ortiz Mercado, coordinador], *Estrategia socio-económica del desarrollo nacional, 1971-1991* (2 vols.; La Paz, Ministerio de Planificación y Coordinación, 1970).

³⁶ *Ibid.*, I, 116-117.

CUADRO E-10. *Crecimiento de las agencias del sector público de Bolivia desde 1952*

Agencia	Agencias pre-1952	1952-1963 ^a	1964-1969 ^a	Total hasta 1970
Gobierno, administración y defensa	8	0	7	15
Agricultura y ganadería	3	3	5	11
Minas y petróleo	2	3	1	6
Industria y comercio	1	6	2	9
Energía	0	2	0	2
Obras públicas, comunicaciones y transportes	7	2	10	19
Finanzas	8	0	1	9
Educación y cultura	4	4	3	11
Bienestar social	7	3	8	18
Viviendas	0	2	1	3
Salubridad	2	0	3	5
TOTAL	42	25	41	108

^a Importa señalar que un observador reciente asegura que el MNR no fue en efecto un partido revolucionario, porque representa un "estilo de vida elitista". Según James M. Malloy en su obra, *Bolivia, The Uncompleted Revolution* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1970), 306-307, una de las causas del derrocamiento de Paz Estenssoro en 1964 "fue que Paz creía en la necesidad de crear una nueva élite tecnocrática que pudiera en realidad conducir al país al desarrollo", y así Paz "se preocupaba cada vez menos de los asuntos del partido".

Y como ironía, podrá verse en este cuadro, los gobiernos de la era post-MNR fragmentaron el poder del Estado con la creación de tantas agencias descentralizadas que los mismos técnicos están ahora empeñados en aclarar la confusión por medio de la recentralización. Sin embargo, si el sector popular hubiese logrado influir en 1970-1971 sobre el Presidente de Bolivia, Juan José Torres, es claro que la descentralización se habría efectuado con venganzas, sustituyendo a los técnicos por estudiantes, obreros, mineros y campesinos.

FUENTE: [José Ortiz Mercado, coordinador], *Estrategia socio-económica del desarrollo nacional, 1971-1991* (2 vols.; La Paz: Ministerio de Planificación, 1970), I, 115 c.

La función administrativa se lleva a cabo por medio de un procedimiento que es sumamente complejo y costoso. El sistema existente, que es rudimentario, requiere 173 operaciones diferentes simplemente para el pago de una partida presupuestaria; y para lograr una autorización para el pase de una mercadería por las aduanas, requiérense 87 operaciones; y para una simple solicitud de vacación anual en una agencia descentralizada se necesitan 59 operaciones antes que un empleado pueda obtener la autorización

final. Pero también existen otros ejemplos peores de procedimientos burocráticos defectuosos. Por ejemplo, se ha descubierto en uno de los ministerios que se necesitan 59 operaciones diferentes para recibir una carta y archivarla con su respuesta. Y como corolario de estos ejemplos, para extender una concesión de explotación de una mina en Bolivia, país que se dedica a la minería, requiérense 250 operaciones.³⁷

Estas declaraciones reveladoras hacen mucho por desvirtuar el mito de la planificación del Estado, tan ponderada por la propaganda de los gobiernos recientes de Bolivia. Al principio, los dirigentes de Bolivia (siguiendo ejemplos de otros países de la América Latina) creían que con simplemente establecer un Ministerio de Planificación y Coordinación podría resolverse la desarticulación entre las agencias centralizadas y descentralizadas (así como entre las agencias dentro de cada uno de los sectores). No obstante, los técnicos de Bolivia explícitamente han hecho ver por qué la mera coordinación no es factible:

Durante los últimos treinta años, el gobierno ha estado creando asistemáticamente un número excesivo de agencias descentralizadas, con el promedio de una agencia por cada tres años. Desde 1965, el promedio ha sido de tres agencias por año, sin poner atención a *principios científicos* de administración. Bajo el concepto falso del significado de lo que es "autonomía" y "autarquía", este crecimiento ha provocado la separación de las agencias del núcleo de control del gobierno. Este fenómeno debe ser atribuido fundamentalmente a la ausencia de normas jurídicas en cuanto al concepto de [las relaciones entre las centralizadas y las descentralizadas] que no se han definido ni científicamente ni jurídicamente en la legislación del país. Y al fin de cuentas [las relaciones quedan afectadas por la dirección personal de las agencias descentralizadas].³⁸

En pocas palabras, sólo ahora se está dando cuenta Bolivia de lo que México descubrió en los últimos diez años: que la coordinación sin un control presupuestario es un término vago, casi con ningún significado en cuanto a planificación efectiva del estado.

Pero si el gobierno central de Bolivia ha sido tan inepto en el manejo de los asuntos de una sociedad "revolucionaria", ¿cómo se explica un crecimiento tan notable del PIB durante la década de 1960?

Como podrá verse en el cuadro E-11, el PIB total tuvo un promedio de aumento anual del 5.0% entre 1959 y 1969. El crecimiento industrial muestra un fortalecimiento sorprendente después de 1962, y al parecer los esfuerzos de Paz y de Barrientos por alentar las inversio-

³⁷ *Ibid.*, I, 117.

³⁸ *Ibid.*, I, 114-116.

nes del sector privado fueron ampliamente recompensados. Como en el caso de México en la década de 1960, el subtotal de la industria manufacturera creció en un promedio igual al total de la industria (6.8 % al año), aunque el promedio de México fue varios puntos más alto. La guerra interna provocada por el movimiento del Che Guevara al parecer no tuvo ninguna influencia sobre el crecimiento del PIB, pero esto puede ser consecuencia de que los datos en sí son discutibles.³⁹

Si los técnicos de Bolivia han criticado el papel del estado en el desarrollo nacional, su postura es importante, desde dos puntos de vista. En primer lugar, es claro que ellos consideran el papel que desempeñan como la influencia más importante y la base indispensable y vital para una dirección racional de su propia sociedad. El tono de su obra es como de omnisciencia. Si se les da a estos técnicos el lugar que les corresponde en la estructura del poder, su programa será sencillo, a saber:

La nueva administración y su nueva burocracia deberán tener sus bases en tres preceptos básicos: a) lealtad a la sociedad que se sirve; b) una pasión por la responsabilidad hacia el servicio público; y c) un permanente crecimiento intelectual y profesional.

Y en oposición al sector privado, el sector público utiliza cada vez más las nuevas técnicas, en especial en cuanto a la investigación en economía, finanzas y producción. Pero esta contribución del estado, positiva hacia el desarrollo de las fuerzas productivas, hasta ahora no se ha llevado a cabo sistemática y orgánicamente. Más bien [ha sido una reacción en muchos de los casos a decisiones urgentes o arbitrarias hechas por agencias internacionales o extranjeras]. La nueva burocracia deberá participar en la nueva misión que le corresponde al Estado en la sociedad moderna.⁴⁰

Además, los técnicos indicaron que existen dos posturas concernientes al papel del sector público, la primera de las cuales no niegan, sino que tratan de corregirla, a saber:

³⁹ Sin embargo, durante la década de 1960, la mayoría de los observadores se convencieron de que la economía de Bolivia había dado grandes pasos hacia adelante, por muchos problemas de medición que tuviera. Y haciendo uso de una variedad de análisis tocantes a los aspectos cualitativos del desarrollo, se llegó al consenso entre varios investigadores que Bolivia principiaba a sobreponerse a su atraso histórico. Véase, por ejemplo, Malloy y Thorn (eds.), *Beyond the Revolution: Bolivia Since 1952*; Dwight W. Heath, Charles J. Erasmus, Hans C. Buechler, *Land Reform and Social Revolution in Bolivia* (Nueva York: Praeger, 1969); y Cornelius H. Zondag, *The Bolivian Economy, 1952-1965; The Revolution and its Aftermath* (Nueva York: Praeger, 1966).

⁴⁰ [Ortiz Mercado], *Estrategia socio-económica del desarrollo nacional, 1971-1991*, I, 126.

La primera postura arranca de que el Estado es un "mal administrador", y condena directamente la intervención del Estado en la vida económica del país [asignándole el papel suplementario de mantener]... "la tranquilidad y el orden público". Y su resultado es una mezcla de un liberalismo neoeconómico y de un absolutismo político.

La otra postura, mantenida dentro de la estrategia presente para el desarrollo [postula que el Estado]... deberá cumplir con una función dirigente, innovadora y de empresa [para llegar a crear un desarrollo económico. Y un crecimiento como ése alcanzará tal grado que las masas quedarán movilizadas dentro de un sistema de planificación que se adapte a nuestras características nacionales, las cuales] sustituirán "las leyes del mercado libre", con el esfuerzo común dirigido hacia metas previamente escogidas y de una planificación racional.⁴¹

Que los técnicos de Bolivia hayan ideado una estrategia detallada en

CUADRO E-11. *Crecimiento en porcentaje del producto interno bruto real y la producción industrial en Bolivia, 1959-1969*

(A base de precios de 1958)

Año	PIB	Industria	
		Total ^a	Manufactura ^b
1959	.3	4.0	-1.8
1960	4.3	2.2	9.7
1961	2.1	-1.5	.2
1962	5.6	10.1	10.7
1963	6.4	9.9	6.6
1964	4.8	6.5	8.9
1965	6.9	11.3	9.8
1966	7.0	8.8	12.3
1967	6.3	12.8	3.2
1968	7.2	7.7	6.3
1969 ^c	4.8	3.5	8.9

^a Incluye minería, petróleo, manufactura, construcción y electricidad.

^b Incluido en el total de la industria.

^c Preliminar.

FUENTE: Bolivia, Ministerio de Planificación y Coordinación, *Revista de planificación y desarrollo; cuentas nacionales, 1950-1969* 1 (1970) p. 7. Para una crítica devastadora sobre el método del Ministerio para llegar a los datos de arriba, véase Laurence Whitehead, "Basic Data in Poor Countries: The Bolivian Case", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics* 31 (1969) 205-227.

⁴¹ *Ibid.*, I, 128.

pro del desarrollo nacional es digno de admiración; sin embargo, al hacer el análisis de su propio país, no han tomado en cuenta cuatro factores importantes. Primero, los técnicos suponen que el plan será llevado a cabo en un vacío apolítico, presunción que ha quedado desvirtuada por el hecho que entre los días 6 y 7 de octubre de 1970, la Presidencia cambió, al menos, tres veces de manos. Segundo, la base analítica para el crecimiento proyectado en todos los campos es lastimosamente inadecuada; y son pocos los estudios históricos disponibles que nos demuestren si existe o no existe una reserva de experiencia que aporte un estímulo realista para un cambio. Tercero, el hecho que el sector descentralizado ofrezca ventajas de empleo a personas más calificadas significa que, en general, la burocracia del gobierno central está formada por la gente menos capacitada. Cuarto, las consideraciones financieras no se toman en cuenta en la planificación.⁴² Por estas razones, son muy remotas las esperanzas de que los técnicos logren llevar a cabo su propio plan.

En suma, interesa señalar que a pesar de tener planes ambiciosos para la década de 1970, en general los anteriores políticos de Bolivia se han preocupado de la falta de gente capacitada para llevar los asuntos públicos del país. Debido al analfabetismo tan elevado del país (cerca del 69 % en 1950, fecha del último censo de población),⁴³ y debido al continuo problema del desarrollo educativo, el estereotipo común coloca a Bolivia entre los países de la América Latina que sufren de desventajas a las que no se enfrentan países más desarrollados, como Costa Rica.

6. COSTA RICA

Desde hace mucho tiempo, a Costa Rica se la ha descrito como un país culto, de clase media, con gente del campo que ha resuelto muchos de sus problemas sociales empleando más maestros de escuela que soldados. Según esta opinión, Costa Rica no sufre los males de que se quejan sus vecinos latinoamericanos, debido a que posee *a*) propiedades de tierras de un tamaño equitativo (en contraste con los latifundios), y *b*) tradiciones democráticas arraigadas que la hacen "un sistema modelo político [con]... agencias gubernamentales que operan independientemente del control presidencial".⁴⁴ Por desgracia, esta estereotipada descripción no parece ser tan exacta como se creía, y fue revaluada por el anterior jefe

⁴² *Ibid.*, II, 503-541.

⁴³ UCLA *Statistical Abstract of Latin America*, 1962, 25.

⁴⁴ Joseph A. Ellis, *Latin America: Its Peoples and Institutions* (Nueva York: Bruce, 1971), 204-205.

CUADRO E-12. *Comparación de los gastos ejercidos entre las agencias centralizadas y descentralizadas de Costa Rica, 1950-1968*

	Centralizadas	Descentralizadas	
	Gastos ejercidos (en millones de colones) ^a	Gastos ejercidos (en millones de colones) ^a	Porcentaje asigna- do a funciones económicas ^b
1950 ^c	136.1	96.5 ^c	78.2 ^c
1951	144.2	96.0	76.1
1952	190.4	112.4	75.8
1953	222.1	155.3	77.9
1954	244.0	156.4	74.3
1955	303.8	201.8	72.8
1956	297.4	266.2	77.8
1957	325.9	266.5	73.0
1958	341.5	298.6	74.8
1959 ^d	350.2	252.6 ^d	41.1 ^d
1960	376.1	255.8	45.1
1961	408.2	294.2	46.0
1962	437.7	377.3	46.4
1963	477.7	414.9	47.1
1964	531.2	449.5	50.4
1965	569.5	586.7	51.8
1966	675.7	582.3	43.1
1967	747.6	633.5	44.3
1968	785.7	749.0	40.4

^a En precios corrientes; puede haber duplicidad en transferencias entre sectores, motivo de algunas de las discrepancias discutidas en las notas "c" y "d".

^b Las funciones del Instituto del Seguro Nacional se dividen aquí en partes iguales entre los gastos económicos, sociales y administrativos.

^c La serie descentralizada de 1950 a 1958 quizá no esté completa, según como se considere a las agencias públicas semiautónomas. Véase también la nota "a" arriba.

^d La serie descentralizada de 1959 a 1968 parece más completa que las de 1950 a 1958 (véase también nota "a" arriba), como excepción *cfr.*, Costa Rica, Dirección General de Estadística y Censos, *Anuario Estadístico, 1968*, 306-307, por ejemplo, que nos da una cantidad mayor para 1968, según como se defina al sector descentralizado. Para una definición muy diferente de lo que es este sector, véase el sistema de clasificación ideado por el Banco Central de Costa Rica.

FUENTES: Las cantidades centralizadas proceden de los libros de contabilidad de las oficinas de la Contraloría General de Costa Rica; la serie es consistente en todo el periodo 1950-1968.

Los datos descentralizados para el periodo 1950-1958 proceden de la Universidad de Costa Rica, *El desarrollo económico de Costa Rica*, Vol. 4, *Sector público de la economía costarricense*, 1962, 96-97, y los datos para 1959-1968 los suministró el Departamento de Control Presupuestario de la oficina de la Contraloría General.

del Ejecutivo. José Figueres, a quien se considera en gran parte ser responsable de haber puesto en práctica ese llamado "modelo".

Cuando José Figueres encabezó en 1948 un movimiento que derrocó a un gobierno de orientación comunista, se propuso establecer un sistema en el cual el jefe del Ejecutivo no tuviera grandes poderes. Según Figueres, el gobierno centralizado garantizaría la paz, la estabilidad y la honradez, con todo lo cual el sector privado prosperaría. Su solución consistiría en extender las propiedades y el control del Estado, más allá de los ámbitos tradicionales del seguro y los ferrocarriles, para incluir la banca, energía eléctrica, viviendas públicas, comunicaciones y empresas agrícolas. De casi 130 agencias descentralizadas de Costa Rica,⁴⁵ solamente 9 agencias fueron fundadas antes de la revolución de Figueres.⁴⁶

Aun cuando Figueres sacó gran parte de la actividad económica de la arena política, fomentó el desarrollo de la empresa privada, así como el crecimiento de un mercado económico libre: dos elementos en la vida de Costa Rica que condujeron al éxito que él tuvo en sus propios negocios. En pocas palabras, Figueres trató de crear un sistema capitalista mixto (o, como él mismo lo había llamado en años anteriores, "un sistema socialista mixto") en el cual el gobierno central no desempeñaría un papel dominante.

Según Figueres, al crear una serie de agencias autónomas, su sistema permitiría una planificación a largo plazo, y la consideración política se reduciría a un mínimo al nombrar juntas directivas que tuvieran periodos escalonados, que coincidieran en parte con los de los presidentes. De esta manera no podría partido alguno ejercer un control sobre ninguna de las agencias, a menos que un partido ganase sucesivamente dos elecciones, lo que no sucedió hasta 1974. En contraste con el PRI de México y el MNR de Bolivia, el PLN de Costa Rica nunca ha podido ganar el dominio de un partido.

La importancia de los gastos de un sector descentralizado comparados con el gasto total centralizado podrá verse en el cuadro E-12. Aunque estos datos incluyen a) problemas de definición, y b) posible duplicidad en las transferencias de un sector a otro, nos dan un indicio del poder relativo de las agencias autónomas desde 1950. Esto sugiere con toda claridad que si la planificación del estado deberá llevarse a cabo, también

⁴⁵ Costa Rica, Dirección General de Estadística y Censos, *Anuario Estadístico, 1968*, 306-307.

⁴⁶ Véase el incompleto *Manual de Organización de la Administración Pública de Costa Rica*, publicado en 1962 por el Ministerio de Economía y Hacienda. Cfr. Universidad de Costa Rica, *El desarrollo económico de Costa Rica*, Vol. 4, *Sector público de la economía costarricense*, 1962, 27-28.

deberán crearse series que tomen en cuenta los problemas de definición y transferencia.

En cuanto al sector descentralizado, el porcentaje del gasto anual dedicado a actividades económicas muestra cantidades menores al 50 % después de 1959. Estas cantidades incluyen capital y gastos corrientes, siendo los últimos tan importantes para fines de análisis político como los primeros para una interpretación económica. Sin un marco de organización adecuado (que incluya, por ejemplo, la preparación de un presupuesto para la administración competente, supervisión para los proyectos y auditoría), el éxito de las inversiones de capital es muy dudoso.⁴⁷ Y, como se sugiere en el cuadro E-3, entonces, la repercusión económica descentralizada de los últimos años de Costa Rica no ha sido tan grande como el mismo PLN lo hubiera deseado.

Además de haber desarrollado el gobierno descentralizado, Figueres intentó limitar aún más el poder del Ejecutivo (específicamente para evitar la corrupción en el gobierno, motivo por el cual en la guerra civil se derrocó al gobierno en 1948). Y así Figueres logró lo que esencialmente era una revolución de la administración pública al crear la oficina del Contralor General para los gastos del gobierno central. En pocas palabras, Figueres pondría un límite estricto al poder presupuestario de la Presidencia. Sin embargo, en la práctica el Contralor General (nombrado por la Asamblea Legislativa para un periodo de *ocho años*)⁴⁸ ha llegado a rivalizar con el poder presupuestario presidencial, porque, sin su consentimiento, los fondos no pueden transferirse de una cuenta a otra; y además posee poderes para dictar algunos de los controles presupuestarios (incluso auditorías) sobre el sector descentralizado.⁴⁹ En contraste con México, donde el poder discrecional del presidente sobre los fondos del gobierno central es absoluto, el presidente de Costa Rica, al igual que el de Bolivia, tiene poderes que han quedado limitados, teniendo que contentarse con las asignaciones de ciertas cantidades; el presidente de Costa Rica queda todavía más limitado por la Contraloría General y por el sector descentralizado.

⁴⁷ En Costa Rica, los problemas de supervisión de los gastos de las agencias descentralizadas se discuten bajo el subtítulo 8.

⁴⁸ A pesar que el PLN ha tenido el control de la Asamblea Legislativa desde 1953 (véase Henry Wells, "The 1970 Election in Costa Rica", *World Affairs* 133:1 [1970] 13-28, especialmente 15), el nombramiento de ocho años del Contralor General lo independiza de todos los objetivos prácticos; no puede ser removido de su puesto excepto por las dos terceras partes de todos los votos de los miembros del cuerpo legislativo (véase Costa Rica, Asamblea Legislativa, *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*, 1968, 10-12.

⁴⁹ *Ibid.*, *passim*.

Dadas las limitaciones antes descritas de la presidencia de Costa Rica, podrá apreciarse la decreciente influencia económica del Poder Ejecutivo, como se muestra en el cuadro E-13. Antes de la revolución de Figueres en 1948, los presidentes de Costa Rica solían gastar más de la tercera parte del presupuesto del gobierno central en asuntos económicos. El presidente Rafael Ángel Calderón Guardia, "el protector de las masas", en realidad dedicó cerca del 47 por ciento del presupuesto al desarrollo económico, principalmente reduciendo los gastos administrativos al punto más bajo en toda la historia. Fue durante el "periodo de ocho años" de Calderón Guardia y el de su protegido Teodoro Picado cuando la "corrupción" llegó a niveles sin precedente en la historia de Costa Rica, según se dice, mediante un favoritismo al firmar contratos para el desarrollo económico.⁵⁰

En 1948, el costo de la guerra civil significó un cambio en el gasto federal. Los gastos en pro de la economía bajaron conforme la participación de los gastos administrativos aumentaba para cubrir los gastos de la guerra civil. Y como el grupo de Figueres personalmente costó los gastos, con grandes dificultades y riesgos, para poder derrocar al gobierno de Picado, esos gastos fueron reembolsados como gastos del nuevo gobierno.⁵¹

El último año en que ocurrió un desembolso bastante alto en pro de lo económico fue 1949. Y la mayor parte de la participación del 49 por ciento correspondiente a lo económico se empleó en la nacionalización del sistema bancario y el pago de la deuda nacional. Una vez tomadas estas medidas, de una plumada, y después de haber emprendido en serio la creación de las agencias descentralizadas,⁵² la participación

⁵⁰ En las Entrevistas con Wilkie, Michaels y Monzón de Wilkie, José Figueres (Buffalo, marzo 23 de 1968) hizo hincapié en la corrupción así como en el comunismo como razones que generaron la revolución de 1948.

⁵¹ Para una justificación y contabilidad de esos gastos, véase Movimiento de Liberación Nacional, *Los pagos de la guerra de liberación nacional* ([San José]: Editorial Liberación Nacional, 1953). Aparentemente el grupo de Figueres tuvo la intención de usar parte de estos reembolsos para derrocar otros dictadores del Caribe, pero se vio frustrado en su intento al enfrentarse a dificultades internas en la organización de un nuevo gobierno, mientras defendía a su país de incursiones procedentes de Nicaragua.

⁵² Dentro de las antiguas agencias descentralizadas, la Fábrica Licorera del Estado fue privada gradualmente de la subvención del gobierno central en 1947, y los ferrocarriles diez años después. Los impuestos del 10 por ciento que Figueres fijó al capital en 1949 permitieron la nacionalización de los bancos, aumentando con eso no solamente el gasto en la economía sino la cantidad absoluta de los fondos que se gastaron ese año; en 1949 el gobierno central gastó 208.6 millones de colones, en comparación con 114.9 millones gastados en 1948 y 136.1 millones en 1950.

CUADRO E-13. Promedio en porcentaje de gastos ejercidos del presupuesto del gobierno central de Costa Rica por clase de hincapié y periodo presidencial

Periodo ^a	Presidente	Promedio número de años	Total = 100.0 % ^b		
			Económico	Social	Adminis- trativo
1929-1932	González Víquez	4	33.3	18.0	48.7
1933-1936	Jiménez Oreamuno	4	33.8	18.9	47.3
1937-1940	Cortés	4	37.7	22.5	39.8
1941-1944	Calderón Guardia	4	46.6	20.4	33.0
1945-1947	Picado	3	35.6	24.5	39.9
1948 ^c	Picado/León Herrera/ Figueres	1	23.4	23.8	52.8
1949	Figueres	1	49.3	16.4	34.3
1950-1953	Ulate	4	28.6	25.3	46.1
1954-1958	Figueres	5	23.4	30.2	46.4
1959-1962	Echandi	4	17.9	36.0	46.1
1963-1966	Orlich	4	18.5	35.2	46.3
1967-1968 ^d	Trejos	2	16.7	37.5	45.8

^a Los periodos de control presupuestario no coinciden exactamente con los de la Presidencia (por ejemplo, en cuanto al periodo de cinco años, Figueres estuvo en el poder del 8 de noviembre de 1953 al 8 de mayo de 1958).

^b Para una definición del "hincapié funcional", véase el cuadro E-3, nota "a"; el total incluye desembolsos extraordinarios tales como los fondos de la Carretera Interamericana (1942-1946) y gastos fuera del Presupuesto (como en 1956 y 1962).

^c El desglosamiento de las categorías de *subvención* y *afectaciones especiales* (de lo cual no se puede obtener un detalle para 1948) se basa en la distribución del porcentaje de los gastos proyectados. Los datos por año incluyen gastos extraordinarios de la guerra civil.

^d La clasificación funcional del gobierno de Costa Rica para 1967-1968, por ejemplo, difiere de los datos oficiales reorganizados aquí para su comparación con los datos de México y Bolivia. Y así, la Oficina de la Contraloría de Costa Rica estima que la participación que tienen del presupuesto los sectores económico, social y administrativo es del 18.1, 44.4 y 37.5 por ciento, respectivamente. Gran parte de la diferencia se debe a la clasificación que el gobierno hace en los fondos para jubilaciones (5.3 por ciento) como gasto social, lo que en nuestro análisis se incluye como gasto administrativo. (Véase, Costa Rica, Contraloría General de la Nación, *Liquidación del Presupuesto del Gobierno Central, 1967*, 13-A; y 1968; cuadro E-6.

FUENTE: Datos adaptados de los libros de contabilidad de la Oficina de la Contraloría General de Costa Rica.

del gobierno central en las funciones económicas principió a decaer a un ritmo continuo.

Y finalmente, la parte correspondiente a los desembolsos económicos cayó por debajo del 20 % durante los presidentes de la década de 1950, y esa cantidad todavía llegó a bajar hasta cerca del 17 % en las pos-trimerías de los sesentas. En pocas palabras, es posible que lleguemos a ver en Costa Rica evolucionar lo que podría llamarse el "Estado socio-administrativo"; un sistema en que el gobierno central se inclina a concentrar sus actividades en los asuntos sociales y administrativos. Y aunque en teoría a un sector descentralizado le toca manejar sus asuntos económicos, como en Costa Rica, el mismo sector descentralizado podrá inclinarse hacia unas funciones de tales maneras que sólo sean parcialmente económicas. Y así puede surgir una situación en la cual el poder del Estado queda dividido, sin dirección ni orden en asuntos económicos.

Para los últimos años de la década de 1960, tanto Figueres como el PLN se estaban dando cuenta de esas dificultades. Además, Figueres llegó a percibir que la revolución de 1948 había beneficiado principalmente al sector de la clase media de Costa Rica, a pesar de todas las declaraciones del PLN de haber ayudado a las masas del país; Figueres también percibió que los problemas que ofrecían el aumento de la población, la urbanización y la baja de los precios de productos nacionales de exportación, como el café y el plátano, sometían al gobierno a nuevas pruebas. Estos problemas (que no se habían previsto en 1948) no sólo eclipsaban a los antiguos problemas de "corrupción" y "comunismo", motivos de la guerra civil, sino que, según sugieren las investigaciones que se han hecho sobre la vida de Costa Rica, los estereotipos antiguos nunca fueron realidad. Y así, el significado de la alta tasa de alfabetización de Costa Rica se pone en duda;⁵³ y hasta un estudioso de asuntos agrarios sorpresivamente sugirió que Costa Rica necesitaba una *reforma agraria* para sobreponerse a los problemas del latifundismo.⁵⁴ El ala izquierda del PLN, encabezada por Benjamín Núñez, por medio de un documento sugirió una manera de remediar los problemas de Costa Rica, incluyendo, en especial, el desempleo que iba en aumento.⁵⁵

⁵³ Rafael Cortés, *Panorama de la educación después de noventa y cinco años de educación gratuita y obligatoria* (San José: Universidad de Costa Rica, 1967), expresado por el padre Benjamín Núñez en entrevistas de historia oral con Wilkie, Michaels y Monzón de Wilkie, Columbus, Ohio, abril 21 de 1968.

⁵⁴ Véase, José Manuel Salazar, *Tierras y colonización en Costa Rica* (San José: Universidad de Costa Rica, 1962). Esta obra, escrita como tesis, fue factor importante para el establecimiento del Instituto de Tierras y Colonización de Costa Rica en 1962.

⁵⁵ *Patio de agua: manifiesto democrático para una revolución social* ([San José]: Impresos Urgentes [1968]).

Aunque Figueres no reconoció todas esas críticas, se lanzó a la campaña presidencial en 1969 tomando en cuenta las nuevas dificultades (y recordando las glorias de 1948). Con plena conciencia de que había creado una presidencia con poca efectividad directa, hizo frente a la tarea de reorganizar su propio sistema, con objeto de adquirir poderes para enfrentarse a los nuevos problemas. En suma, la estructura gubernamental creada después de 1948 tuvo por objeto descentralizar el Estado; ya para 1970 el PLN sentía la necesidad de volver a la centralización de los asuntos de gobierno.

Y sin embargo, mientras en Costa Rica se discutía el aspecto de una nueva imagen negativa de su país, y conforme los antiguos estereotipos iban cayendo por la borda al hacerse un nuevo examen crítico de la situación nacional, el crecimiento del PIB y de la producción industrial

CUADRO E-14. *Crecimiento real del producto interno bruto y de la producción industrial de Costa Rica en porcentaje, 1958-1968*

(En colones de 1936)

Año	PIB	Industria	
		Total ^a	Fábricas, minas y canteras ^b
1958	2.8	9.6	7.4
1959	5.5	8.6	4.2
1960	8.0	7.7	13.0
1961	2.7	2.0	-2.3
1962	9.6	13.9	14.4
1963	5.8	12.2	13.7
1964	2.3	1.9	7.3
1965	10.6	10.9	7.7
1966	7.0	10.4	11.1
1967	5.1	9.6	12.3
1968	7.8	13.7	11.7

^a Incluye minas y canteras, construcción y fuerza eléctrica. Hasta la fecha los productos de minas y canteras han sido de poca importancia.

^b Por desgracia para casos de comparación con otros países, la industria de transformación se totaliza con las minas y canteras; esta cantidad se incluye en el total para la industria.

FUENTE: Los cálculos para el crecimiento del PIB se han tomado de los datos de Costa Rica, Banco Central, *Memoria Anual, 1967*, I, 169; y *Estadísticas Económicas, 1963 a 1968*, 12. Los colones se calculan por el índice de precios al por mayor de San José, suministrado por el Banco Central de Costa Rica; en cuanto al índice de precios, véase *Ajuste del índice de precios al por mayor, 1966*, del Banco Central.

dio como resultado una imagen opuesta. El cuadro E-14 muestra que, aunque el crecimiento del PIB era sumamente errático, el promedio para la época de 1958 a 1968 fue del 6.1 por ciento. Y como en México y Bolivia, el promedio de la producción industrial fue igual al crecimiento del sector manufacturero, pero el promedio del 9.1 por ciento fue más alto que el de los otros dos países.

Bien pudiéramos preguntar cuál de las dos imágenes de Costa Rica antes expuestas es la correcta. Primero, respecto a los problemas nacionales, los costarricenses han seguido con mucho interés el fracaso del modelo uruguayo de desarrollo.⁵⁶ En una época, al Uruguay se le llamó el "prototipo de la democracia" y "la Suiza de la América Latina", mientras que hoy ese país se ve acosado no tanto por problemas rural-urbanos (como lo predijo un eminente profesor en ciencias políticas hace cerca de quince años)⁵⁷ sino por un sistema de descentralización del cual ni los investigadores conocen mucho ni los políticos atinan a controlarlo. Y así ni aun la recentralización política del gobierno central del Uruguay (que se llevó a cabo en 1966 cuando se descartó la presidencia de una junta de nueve hombres, en favor de un presidente único) ha podido resolver más que unos cuantos problemas, porque la mayor parte de las actividades económicas del Estado, así como los altos niveles de consumo están fuera del alcance del control del gobierno.

Debido a los problemas del Uruguay, algunos costarricenses han sugerido que su país podría encontrarse en situación parecida a la de Uruguay, porque existen condiciones parecidas, como tamaño pequeño, posibilidades de producción limitadas, grandes gastos en lo social y descentralización del gobierno. Por eso, Benjamín Núñez ha dicho:

Yo sugiero que un país pequeño y subdesarrollado como Costa Rica debería escoger el sendero de la pobreza para convertirse algún día en un país rico. No podemos aspirar a los niveles de vida de una nación capitalista desarrollada. Los niveles de nuestras condiciones de vida deben definirse, no de acuerdo con el estilo de vida norteamericano sino de acuerdo con nuestro *propio* estilo de vida, dictado por nuestro ambiente, nuestros recursos nacionales, nuestro desarrollo técnico propio, nuestra evolución histórica propia. El problema estriba en que el mundo capitalista, el mundo desarrollado, ha convencido a países subdesarrollados como Costa Rica de

⁵⁶ Entre mediados de la década de 1950 y mediados de la de 1960, el Uruguay tuvo un promedio de crecimiento anual del PNB en precios constantes de solamente el .1 por ciento, siendo el promedio de disminución anual para el periodo de 1961-1966 de .1 por ciento. Véase U. S., Agency for International Development, *A.I.D. Economic Data Book: Latin America, 1967*, 9.

⁵⁷ Russel H. Fitzgibbon, *Uruguay: Portrait of a Democracy: An Informal Survey of the Switzerland of Latin America* (Londres: Allen and Unwin, 1956).

que para alcanzar el desarrollo apropiado, desde un principio deben tener el nivel de vida alcanzado por los Estados Unidos después de un largo periodo de capitalización.⁵⁸

No obstante que la opinión de Núñez pueda parecer un poco extrema, refleja una opinión importante, según la cual la vida de Costa Rica tiene necesidad de una reorientación, a pesar del evidente crecimiento económico.

En segundo lugar, respecto a la imagen del creciente desarrollo económico, tal vez el crecimiento del PIB en Costa Rica (y/o en Bolivia y México) sea parte de un imperativo político. Si la economía no muestra un crecimiento, el partido en el poder no puede continuar por mucho tiempo con justificación, en las riendas del gobierno. En este sentido, las agencias descentralizadas encargadas de calcular el PIB tienen algo en común con los líderes políticos. Como el cambio económico por lo general es calculado por los funcionarios del banco central, o por los funcionarios de la agencia de planificación, ellos mismos son responsables, por lo menos, parcialmente, de los éxitos o fracasos de una política claramente visible. Entonces, muy a menudo no se hace una evaluación independiente del progreso económico; y, por lo menos en este caso, algunos de los funcionarios de los sectores centralizados y descentralizados encontrarán que sus intereses coinciden en subrayar lo positivo, antes que lo negativo al hacer un análisis.

Estos y otros asuntos se incluyen en algunos dilemas básicos que son el resultado de las relaciones entre dos sectores gubernamentales. Uno de los sectores es directamente responsable ante el pueblo, por medio del proceso electoral; el otro es independiente ya sea del pueblo o de sus representantes elegidos. Son éstos los problemas que debemos tratar después de haber examinado las relaciones que existen entre los sectores centralizados y descentralizados en tres países de la América Latina.

7. PROBLEMAS DE GOBIERNO

Como pudimos ver en el análisis anterior, el dilema presupuestario del desarrollo económico es un asunto complejo. El desarrollo económico no solamente depende del papel que desempeñan los técnicos capaces de tomar decisiones cruciales en cuanto a la asignación y la administración de los fondos, sino que los técnicos de las agencias descentralizadas pue-

⁵⁸ Entrevista con el padre Benjamín Núñez, Por Wilkie, Michaels y Monzón de Wilkie, Columbus, Ohio, abril 22 de 1968.

den encontrarse en posición de desafiar sutilmente de muchas maneras la autoridad del gobierno central.

Primero, si el gobierno central entrega sus poderes económicos a las agencias descentralizadas, sus propios técnicos quedarán relativamente maniatados. Y si el gasto en pro de la economía desempeña un papel más dinámico en el desarrollo nacional que los desembolsos sociales y administrativos, al presidente le queda una influencia demasiado débil para cambiar el rumbo de los asuntos de su país. Y aunque hemos visto que el gasto social es vital para el desarrollo nacional, sus resultados no pueden manifestarse con rapidez.

En segundo lugar aunque pueda ser conveniente crear nuevas agencias que queden libres de la negligencia e ineficiencia burocrática, el personal mejor capacitado bien pudiera abandonar las estructuras del gobierno central con objeto de aprovechar la libertad, el reconocimiento y los emolumentos de que gozan los empleados de las agencias descentralizadas. Huelga decir que el gobierno central queda debilitado por la baja de la calidad de sus empleados, así como por la pérdida de su autoridad sobre el presupuesto.

En tercer lugar, si existen dos sistemas de gobierno y si sólo la parte centralizada es la responsable ante el proceso electoral, bien podría uno preguntar quién va a querer servir a las órdenes de lo que le plazca al público. Para el hombre común, la mayor parte de las decisiones que toman las agencias descentralizadas son oscuras y remotas porque no entiende, por ejemplo, lo que son tasas de redescuentos, asignaciones de crédito, política de sustitución de importaciones, o subsidios y garantías a las empresas mixtas, públicas y privadas. Los casos que el público en general sí suele comprender abarcan cosas como aumentos de los pasajes de autobuses o disputas entre grupos de estudiantes (y acto seguido con la policía). En estos casos es cuando las carreras de los funcionarios públicos corren peligro. Y por eso, para muchos líderes políticos así como para técnicos es lógico preferir entrar al servicio de las agencias descentralizadas que están relativamente a salvo de las quejas, las exigencias, o los caprichos del público.

En cuarto lugar, los sectores descentralizados se han establecido para alentar el desarrollo a largo plazo. Al quitar tal planificación de manos de los políticos, quienes pueden ser substituidos con mucha frecuencia, los técnicos pueden quedar capacitados para hacer compromisos durante periodos que se extienden a varias presidencias. No hay duda de que una acción como ésta es necesaria para hacer el gasto de fondos con eficiencia y para coordinar el desarrollo gradual de proyectos complicados. Sin embargo, ¿qué sucede si el electorado llega a decidir un cambio en el orden de las prioridades nacionales? No solamente puede estar el gobierno cen-

tral carente de fondos discrecionales para reencarrilar la vida nacional; también es posible que se vea obligado a mantener a las agencias descentralizadas que no puedan mantenerse por sí mismas. Mientras esto último puede dar cierto apoyo al gobierno central, los proyectos descentralizados a menudo están gobernados por reglas y reglamentos establecidos por las mismas agencias internacionales con las cuales el gobierno central no desea enajenarse, debido a sus escasos recursos y/o nuevos acuerdos que estén pendientes. Y además, si los técnicos de una agencia internacional encuentran impedimentos en sus planes, a menudo les será conveniente valerse de sus conexiones internacionales para pasarse a una agencia de desarrollo internacional, lo que reduce aún más el personal necesario para administrar los asuntos de un país en desarrollo.

En quinto lugar, si los gobiernos centrales han de imponer su autoridad a todo el sector público, tendrán que reorganizar la burocracia del gobierno central para que quede tan calificada como su competidor. Aun cuando al gobierno central pudiera sobreponerse la "ley de la burocracia" que requiere la creación de nuevas agencias debido a que puede ser imposible o demasiado costoso reformar administrativamente las organizaciones existentes (a pesar de que algunas agencias podrán haber sobrevivido a su utilidad), los funcionarios de las agencias descentralizadas podrían rebelarse al perder la condición independiente de sus operaciones. De cualquier manera, el aumento del gasto social en pro de la educación para dar empleados calificados al gobierno central reduciría el total distribuible de los gastos públicos.

En sexto lugar, como las agencias descentralizadas toman en serio su trabajo, podrían concluir que deben idear sus propias normas y procedimientos, incompatibles con los de la burocracia nacional. Esto significa que en muchos casos, a estas agencias no se las puede comparar directamente, y que las auditorías no pueden efectuarse sobre bases comparativas.

En séptimo lugar, con el desarrollo de las cuentas consolidadas podría suponerse que los gobiernos centrales pueden planear el desarrollo de manera racional. Sin embargo, en la realidad puede ocurrir exactamente lo contrario: las cantidades consolidadas pueden mostrar solamente la manera en que se están gastando los fondos, dando la impresión de que los resultados fueron previamente programados. Y de esta manera la presentación de datos en planificaciones difusas y sin coordinación puede tener la apariencia de una coherencia falsa a las operaciones gubernamentales.

En octavo lugar, si el desarrollo del análisis consolidado antecede a la fusión misma de las agencias descentralizadas con el gobierno central,

podría esperarse que se obtuviera algún conocimiento parcial de los efectos de la consolidación. Este sería el caso especialmente en los tres países que estamos analizando, porque cada uno de ellos ha intentado recuperar el control sobre el sector descentralizado (como se discutirá más adelante). Y así, aunque podría llegarse a suponer que el presupuesto consolidado permite a los ministerios planificadores coordinar la política y reducir los gastos de un sector, al aumentar los de otro, tal puede no ser el caso, como sucede en Bolivia. Por otro lado, hay indicios de que México ha tenido éxito en donde Bolivia ha fracasado. Y en cuanto a Costa Rica, tenemos un caso confuso, intermedio entre los de México y de Bolivia.

En otra de mis publicaciones he descrito la condición de Bolivia como "una revolución congelada";⁵⁹ en pocas palabras, la actividad del gobierno central desde hace mucho ha favorecido el gasto socioadministrativo. En resumen, el gobierno central no ha podido ganar gran control sobre el sector económicamente descentralizado; queda por ver si los planes de los técnicos en pro de una reforma administrativa, y un cambio presupuestal como el de 1970, podrán darle o no al gobierno central mayor importancia económica en medio del caos político que reina.

El caso de México es un tanto diferente. Y, como he sugerido antes,⁶⁰ es posible que la reducción del gasto económico del gobierno central después de 1960 haya sido resultado del crecimiento de la actividad económica del sector descentralizado. De esta manera, el gobierno central pudo emprender una acción social más directa en su propia actividad presupuestaria. Y si el crecimiento del gasto descentralizado en términos absolutos para los años de 1965 a 1969 es indicio de expansión durante la Presidencia de López Mateos (1959-1964), de cuando no se tienen datos totales, puede suponerse que tal crecimiento evitaría al gobierno central la necesidad de tener que continuar con los grandes gastos en pro de la economía. Y es un hecho que cerca del 90 % de las proyectadas inversiones de capital para el sector descentralizado durante el periodo de 1959 a 1963 fueran destinadas al desarrollo económico.⁶¹

En el caso de Costa Rica, al parecer el gobierno central no solamente ha seguido restándoles importancia a los gastos económicos (cuadro E-13), sino que el gobierno descentralizado no ha podido superar el ritmo decreciente, porque este sector estaba tan comprometido (si no más) con los asuntos sociales y administrativos que con las actividades económicas (cuadro E-12). No obstante que las series anteriores y poste-

⁵⁹ Wilkie, *The Bolivian Revolution and U. S. Aid Since 1952*.

⁶⁰ Véase análisis del cuadro X-11.

⁶¹ México, Dirección de Inversiones Públicas, *México: Inversión Pública Federal, 1925-1963*, 111-118.

riores a 1959 son contradictorias debido a la definición de lo que son las agencias descentralizadas, podría decirse que Costa Rica parece estar reaccionando al desarrollo no planificado, en vez de intentar guiarse por el curso de los acontecimientos.

En noveno lugar, aunque a menudo se supone que los políticos saturan la ineficiente esfera centralizada del gobierno, y que están contra los técnicos, en su mayor parte empleados en las "eficientes agencias descentralizadas", los hechos indican lo contrario puesto que a menudo estas agencias están administradas por gente con nombramientos políticos que, aun con la ayuda de los técnicos, no puede darse cuenta cabal del alcance y efecto de sus propias agencias. De todas maneras, el técnico consumado acaso no tenga ningún interés en mantener la autonomía del sector descentralizado, sino en integrar los sectores centralizados y descentralizados del gobierno, con objeto de sacar a relucir su talento en la organización racional *total* del Estado, según se proyectó en el caso de Bolivia, discutido antes. De cualquier manera, la influencia de los técnicos acaso no tenga su origen en que efectivamente posean el poder, sino simplemente en que son quienes ofrecen opciones a las normas de acción que deberán seguir los que gobiernan.⁶²

8. CONTROLES PRESUPUESTARIOS

Según lo hemos sugerido en este estudio, Bolivia, Costa Rica y México se han empeñado cada vez más en poner bajo el control de la Presidencia al sector descentralizado. Y el hecho de que Bolivia había tenido poco éxito a este respecto en 1970 lo atestigua la siguiente cita:

Hasta 1965 el presupuesto incluía solamente autorizaciones para los gastos del gobierno central. El sector descentralizado aprobaba sus propios presupuestos... Desde entonces se ha ideado un presupuesto consolidado, con todos los presupuestos del sector descentralizado aprobados por el gobierno central.

Sin embargo, y sobre todo, el resultado ha sido solamente una formalidad, debido a que el Ministerio de Hacienda posee fuentes de información y mecanismos de auditoría solamente de los programas del gobierno central. [En cuanto al sector descentralizado], en la práctica el presupuesto ni siquiera constituye un límite para los desembolsos, y ni siquiera se sabe también si los programas han sido o no han sido llevados a cabo de acuerdo con la planificación...⁶³

⁶² Esta opinión sobre el poder de los técnicos para influir sobre las decisiones al ofrecer opciones técnicas es subrayada por Vernon, en *The Dilemma of Mexico's Development*, p. 137.

⁶³ [Ortiz Mercado], *Estrategia socio-económica del desarrollo nacional, 1971-1991*,

Puede suponerse que la solución a este problema para Bolivia es similar a la de Costa Rica. De acuerdo con la Reforma de Costa Rica del 30 de mayo de 1968, la Constitución de 1949 fue revisada para permitir a las agencias autónomas gozar sólo de una independencia administrativa, perdiendo el privilegio que tenían de adoptar su propia política.⁶⁴ La misma presidencia ha establecido el mecanismo para poder establecer la política por seguir y para poder controlar las inversiones públicas.⁶⁵ Sin embargo, en el ínterin, la Oficina del Contralor General en su informe de 1967 dijo que "las limitaciones inevitables de personal impiden hacer un control completo y permanente de la administración pública; por tanto, solamente es posible hacer una inspección selecta y periódica [de ciertas instituciones]".⁶⁶

Los intentos de integrar la planificación de todo el sector público en México tienen una historia más larga, la mayor parte de la cual ha sido bien descrita por otros autores.⁶⁷ Basta con decir aquí que el primer plan para la inversión nacional fue ideado por la Nacional Financiera para el periodo de 1953 a 1960, pero fue sólo en 1958 cuando la Secretaría de la Presidencia adquirió plenos poderes para la planificación.⁶⁸ No obstante que la Contaduría de la Federación ha integrado desde 1965 las entradas y salidas de los fondos descentralizados dentro de las cuentas de gastos públicos, esa oficina no tiene los fondos ni el personal necesarios para hacer auditorías de las agencias descentralizadas, por lo que, con excepción de unos cuantos casos, se ve obligada a aceptar los propios partes de cada una de esas agencias tal como estén. Y también, al igual que en Bolivia y Costa Rica, antes de que sea posible adoptar un control completo, las mismas agencias tendrán que adoptar procedimientos contables habituales.

Por medio de una constante corriente de reglamentos, la Presidencia de México ha intentado llenar los huecos en el control del gobierno centralizado sobre el sector descentralizado; uno de los intentos más recientes

I, p. 47. Los departamentos y las municipalidades tienen sus propios presupuestos y también están excluidos de las auditorías del gobierno central.

⁶⁴ Cfr. Art. 188 de Costa Rica, Asamblea Legislativa, *Constitución de la República de Costa Rica* (7 de noviembre de 1949), edición de 1967, revisada en la edición de 1968.

⁶⁵ Véase, por ejemplo, Costa Rica, Oficina de Planificación, *Informe sobre el Control del Programa de Inversiones Públicas, 1965*.

⁶⁶ Costa Rica, Contraloría General de la República, *Memoria Anual, 1968*, 1-B.

⁶⁷ Véase la nota 24, p. 457.

⁶⁸ Véanse dos publicaciones de la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia de México: *Prontuario de Disposiciones Jurídicas para las Secretarías y Departamentos de Estado, 1970*; y *Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970*.

tes fue una propuesta del presidente Luis Echeverría Álvarez. Dentro de los primeros diecisiete días de su mandato, Echeverría envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley para el control del gobierno central sobre el sector descentralizado. Esta ley tenía por objeto supervisar el personal y el financiamiento de las agencias, así como establecer un registro permanente de las inversiones y las ganancias, en especial de las empresas mixtas, públicas y privadas en que el Estado tiene una parte de control de las operaciones.⁶⁹ Además, en cuanto a las entidades descentralizadas en que el estado posee mayoría de acciones en su dirección, el presupuesto federal de 1971 prohíbe específicamente que esas agencias soliciten, obtengan o acepten ningún crédito o cargo, para ningún fin o de ninguna fuente sin antes obtener la venia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁷⁰

9. RECENRALIZACIÓN

El hecho de que el proceso de recentralización de México, Bolivia y Costa Rica se haya iniciado tiene importancia histórica. En cierto sentido, el desarrollo económico de la América Latina en el siglo XIX fue una aberración después del control centralizado que ejercieran España y Portugal sobre sus colonias en el Nuevo Mundo. Y aunque frecuentemente este control fue más teórico que real, los países de la América Latina tuvieron que orientarse dentro del "sistema" para no caer en una política inoperante. Durante el siglo XIX, el Estado renunció teóricamente a su derecho heredado de controlar la vida económica, aun cuando muchas limitaciones tradicionales al libre desplazamiento de mercaderías continuaban en vigor, especialmente en lo relacionado con las luchas geográficas entre el centralismo y el federalismo.

Para principios del siglo XX por regla general el poder de los gobiernos centrales se había ya establecido constitucionalmente para dar un foco a la integración nacional. Aunque hoy en día todavía existen caudillos regionales en Bolivia⁷¹ —y "hombres fuertes" siguen dominando algunos estados mexicanos—, la disputa entre lo geográfico y lo constitucional sobre si el control debe ser centralizado o regional palidece ante la nueva

⁶⁹ *Tiempo*, México, 28 de diciembre de 1970, 5.

⁷⁰ *El Mercado de Valores*, México, enero 4 de 1971. La nueva ley aprobada se da en *ibid.*, enero 11, 1971.

⁷¹ James M. Malloy, *Bolivia: The Uncompleted Revolution* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1970), p. 291. Sin embargo, Carlos Serrate, un líder del MNR, opina, según entrevistas con James W. Wilkie y Edna Monzón de Wilkie, Los Angeles, 1971, que los conceptos de Malloy en este caso son demasiado exagerados.

controversia administrativa sobre quién deberá controlar los fondos nacionales.

Tomando en cuenta el poder estatal en asuntos de tasación y el hecho de que el estado proporciona el mayor número de empleos, especialmente en países cuya actividad económica es limitada, el poder de gastar fondos y de ofrecer empleos se vuelve decisivo en las luchas políticas, a menudo con exclusión de toda clase de ideología. Así se comprende por qué México, Bolivia y Costa Rica han querido limitar la autoridad presidencial (incluyendo los abusos del nepotismo y del compadrismo) por medio de la descentralización de las decisiones.⁷²

Como el crecimiento económico, según podrá verse en el desarrollo de PIB para México (cuadro E-8), Bolivia (cuadro E-11), y Costa Rica (cuadro E-14), continuó a pesar de la descentralización de la economía política, las implicaciones teóricas tienen ramificaciones interesantes. Podría argumentarse: A) que un gobierno eficientemente controlado y coordinado habría permitido (y permitirá en el futuro) que el crecimiento progrese en proporciones aún mayores que en el pasado. A la inversa, podría asegurarse que B) el crecimiento ha sido posible precisamente porque la descentralización ha evitado que el gobierno central organice un Estado monolítico que hubiera desbaratado el mercado libre. Sin embargo, estos argumentos requieren una explicación un tanto extensa.

El argumento A. En primer lugar, los argumentos en pro de la recentralización han hecho que los gobiernos se pregunten hasta dónde se extiende el papel que ellos representan (directa y/o indirectamente) en los asuntos nacionales, que tradicionalmente se miden por las actividades gubernamentales como un porcentaje del PIB.⁷³ El cuadro E-15 nos da respuestas parciales a esta pregunta, presentando los datos disponibles para los tres países en consideración. Al parecer, el papel del gobierno central mexicano desde 1950 ha llegado a un nivel tan alto como el 10 al 15 %. Y aunque estos porcentajes no parezcan muy altos, no hay duda de que no existen otros elementos en la sociedad que ejerzan tanta influencia. Y así el gobierno central impone una tónica dentro de la cual tiene lugar el desarrollo nacional y dentro de la cual tiene que operar el sector privado. Además, estos porcentajes proveen los fondos para ciertas operaciones con las cuales los poderes del gobierno central se multiplican; por ejemplo, extendiendo licencias comerciales, controlando

⁷² Sin embargo, por desgracia, el nepotismo y el compadrismo salieron favorecidos con la descentralización: no solamente ha habido más empleos que ofrecer sino que se ha ejercido menos control sobre las actividades de esas agencias.

⁷³ Cfr. Cuadros X-6 y X-7.

las importaciones, aportando subsidios para el desarrollo, y recaudando impuestos del sector privado con selectividad, con objeto de alentar el desarrollo de ciertas industrias, siempre tomando en cuenta factores geográficos.⁷⁴

La importancia del sector descentralizado en México, podrá verse solamente para el periodo después de 1965. Y, como ha variado entre el 11 y el 13 por ciento del PIB podríamos suponer que estos datos provienen al menos de principios de la década de 1960, habiendo ascendido hacia esos niveles durante la década de 1950.⁷⁵ Y debido a la importancia del sector descentralizado, no es de sorprender que tanto los políticos como los técnicos hayan demostrado un interés extraordinario en aumentar su autoridad directa sobre el sector descentralizado con objeto de aumentar la influencia del gobierno central.

El caso de Bolivia señala una ironía interesante. Mientras los dirigentes del MNR condenaban unánimemente la enorme inflación que amenazaba con poner fin a su gobierno, el cuadro E-15 demuestra que al contener la inflación, el gobierno central cobró cierta importancia, como lo muestra su porcentaje del PIB. Al dar principio a la política de estabilización drástica en 1957, el porcentaje del gobierno central en el PIB aumentó notablemente al 9 por ciento, cifra que en su promedio se mantuvo hasta 1968 inclusive. Antes de 1957, el porcentaje del MNR nunca había subido del 4 por ciento; en 1955 bajó a menos del 2 por ciento.

Como lo muestra el cuadro E-15, es evidente la importancia del sector descentralizado de Bolivia, aunque sin duda ha disminuido a un ritmo continuo, desde más del 25 % al 20 % con relación al PIB. Sin embargo, si los técnicos se salen con la suya, aumentarán el poder del Estado para lograr un control riguroso de ese sector. Y, como obviamente el porcentaje de los gastos totales del sector público boliviano nunca ha pasado del 35 por ciento del PIB, la expansión proyectada de la importancia del sector público para que sobrepase el 50 por ciento del PIB (cuadro E-2)⁷⁶

⁷⁴ Si la recentralización ha de llegar a consumarse con efectividad, el gobierno central adquirirá aún más importancia conforme vaya movilizandando las fuentes fragmentadas del sector descentralizado para fortalecer su posición de elemento único y más visible de la sociedad. Para un análisis adicional al respecto, véase análisis del cuadro E-15 y pp. 493-498.

⁷⁵ Roberto Anguiano Equihua, *Las finanzas del sector público en México* (México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1968) no arroja ninguna luz sobre el aumento de los gastos descentralizados. Para poder resolver este asunto habrá que hacer una investigación histórica de las cuentas de cada agencia.

⁷⁶ En cuanto al cuadro E-2, se calcula que el PNB de Bolivia equivale al 98 por ciento del PIB.

CUADRO E-15. Gastos públicos en porcentaje del producto interno bruto en México, Bolivia y Costa Rica, 1950-1968
(% en precios corrientes) *

Año	México			Bolivia			Costa Rica		
	Central.	Descentral.	Total	Central.	Descentral.	Total	Central.	Descentral.	Total
1950	7.9	a	a	4.3	a	a	10.2	7.3 ^b	17.5 ^b
1951	8.6	a	a	5.0	a	a	9.9	6.6	16.5
1952	10.8	a	a	3.7	a	a	11.8	6.9	18.8
1953	8.8	a	a	2.4	a	a	12.4	8.7	21.1
1954	10.7	a	a	2.3	a	a	12.6	8.0	20.6
1955	10.1	a	a	1.7	a	a	14.5	9.6	24.1
1956	10.3	a	a	2.8	a	a	13.9	12.4	26.3
1957	9.9	a	a	9.0	a	a	13.7	11.2	24.9
1958	10.7	a	a	10.0	a	a	13.9	12.1	26.0
1959	10.5	a	a	9.2	a	a	13.6	9.8 ^b	23.4 ^b
1960	13.4	a	a	7.9	a	a	13.6	9.3	22.9
1961	12.5	a	a	8.5	a	a	14.0	10.1	24.1
1962	11.5	a	a	8.5	a	a	14.9	11.9	26.8
1963	10.4	a	a	8.8	25.5	34.3	13.8	12.0	25.8

1964	12.2	^a	8.9	26.0	34.9	14.8	12.5	27.3
1965	14.6	10.8	25.4	24.2	34.8	14.4	14.9	29.3
1966	11.6	12.7	24.3	21.8	32.0	16.0	13.7	29.7
1967	13.3	12.6	25.9	21.4	31.6	16.3	13.8	30.1
1968	12.1	12.5	24.6	20.1	30.1	15.8	15.1	30.9

* Estas cantidades no son exactamente comparables con los datos del cuadro E-2 por las diferencias de definiciones y de las fuentes de información.

^a No se tienen datos disponibles.

^b Para problemas de discontinuidad de la serie, véase nota del cuadro E-12.

FUENTES: Para México, una nueva presentación de las cantidades del PIB en precios del mercado desde 1950 aparece en la obra de Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas* (México, Siglo XXI, 1970), 270; los datos para 1960-1969 provienen de *El Mercado de Valores*, noviembre 30, 1970, 700. Y así, los porcentajes pueden calcularse sin tener que dar cuenta de los métodos no explicados de la deflación del PIB; los gastos descentralizados y centralizados usados en los cálculos provienen de las fuentes dadas en el cuadro E-4. Véase *Apéndice M*.

Para Bolivia, una presentación nueva de las cantidades del PIB en precios del mercado desde 1950 se da en la fuente de Bolivia para el cuadro E-11. Por primera vez también pueden ser calculados los porcentajes sin el problema de la variación de los factores deflacionarios entre el PIB y los gastos; los gastos usados para los cálculos provienen de fuentes del cuadro E-9 y del USAID, Bolivia, *Estadísticas Económicas* 11 (1970) 39.

Para Costa Rica, los datos del PIB provienen de las fuentes del cuadro E-14; de las Naciones Unidas, *Statistical Bulletin for Latin America* 2:1 (1965) 36. Los datos para los gastos provienen de los cuadros E-12 y E-13.

parece improbable. Esta diferencia sólo puede parecer una prueba más de que los técnicos de Bolivia no toman en cuenta la realidad de los asuntos de su país; pero si las reformas presupuestarias y administrativas en proyecto se llevan a cabo en la década de 1970 de acuerdo con lo proyectado, posiblemente nos revelen una descentralización mucho más extensa de la que se ha reconocido hasta ahora. De todos modos, los técnicos proponen nada menos que una revolución administrativa que bien puede delimitar la esfera de influencia del sector privado, conforme la importancia del sector público crece con rapidez. Y desde luego, queda por ver si una revolución de esta índole puede emprenderse con éxito.

Solamente Costa Rica posee una serie a largo plazo respecto a la importancia del sector descentralizado. Y aun con sus limitaciones (véase cuadro E-15, nota b), puede inferirse que el sector descentralizado casi ganó paridad con la actividad del gobierno central en 1956. Y así, el efecto total pero fragmentado del sector público en Costa Rica llegó por lo menos al 25 % durante el periodo 1955-1964, después de lo cual aumentó hasta cerca del 30 % del PIB. Está claro que si el PLN "guiara" el desarrollo nacional para efectuar una nueva revolución en favor de las masas, tendría que dedicarse a la recentralización activa de los asuntos nacionales.

Aunque en el Argumento A podría presentarse la hipótesis de que el aumento de los controles del gobierno central y la integración de todo el sector público alentaría un nuevo desarrollo,⁷⁷ es posible desarrollar otra teoría concerniente al crecimiento de la influencia de gobierno. Esta hipótesis está relacionada con la expansión del crédito, específicamente según se refleja en los pagos de la deuda pública.

Un examen del cuadro E-16 muestra que en términos comparativos México ha dedicado una porción mucho mayor del gasto del gobierno central a la amortización de la deuda pública (así como al pago de intereses) que Bolivia y Costa Rica.⁷⁸ En cierto sentido, el hecho de que cualquier país pueda dedicar cantidades sumamente altas de sus fondos controlados por el gobierno central solamente para proveer fondos giratorios para las actividades gubernamentales nos ofrece un índice (aunque imperfecto) de la confianza nacional e internacional en semejante política del Estado.⁷⁹ Y en cuanto a México, desde la época de Porfirio

⁷⁷ Cfr. Vernon en *The Dilemma of Mexico's Development*, capítulo 7; sostiene que México pudo haber agotado el estímulo tradicional (como las exportaciones de materias primas e importaciones de turistas) que habrán ayudado al país a superar los obstáculos puestos al desarrollo.

⁷⁸ Para una bibliografía sobre la mediación crediticia, que no se discute aquí, véase Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís, *Mexican Financial Development* (Austin: University of Texas Press, 1966).

⁷⁹ Véase la nota 13 de este Epílogo, p. 447.

Díaz no se había asignado una proporción tan grande de los fondos del gobierno central a pagos de la deuda pública. En 1961, López Mateos sobrepasó el 32.3 % de Díaz correspondiente a 1900-1901, pero para entonces la mayor parte de los acreedores de la deuda pública eran mexicanos.⁸⁰

Esta hipótesis sobre la expansión del crédito del gobierno no pretende sugerir que México haya entrado en una era neoporfirista, sino que el gobierno ha podido ampliar el alcance de sus actividades al aumentar la cantidad de fondos internos disponibles. Y así, una alta proporción del presupuesto dedicada a los pagos de la deuda no quiere decir que el país haya perdido el control de sus decisiones financieras. Y aunque estas cantidades no nos den una explicación cabal, debido a que las deudas de las agencias que no forman parte del gobierno central han sido excluidas,⁸¹ a menos que hayan sido aceptadas oficialmente como obligaciones federales por el Congreso de México, esto sugiere que el inversionista mexicano ha adquirido una gran confianza en su gobierno central.

Tal vez la meta de un país en desarrollo como México sea edificar un servicio crediticio tan grande que, como los Estados Unidos, pueda descartar las amortizaciones de la deuda del análisis funcional en el presupuesto. De esta manera, una deuda enorme dará al gobierno central flexibilidad suficiente para emprender nuevos programas, tomando en consideración solamente el pago de intereses sobre la deuda en el análisis funcional de los gastos. Si éste es el caso de México, entonces este país se encuentra mucho más adelantado que sus vecinos en el camino hacia esa política. Los casos de Bolivia y Costa Rica no están tan claramente definidos, debido principalmente a la falta de datos sobre las inversiones de capital. Sin embargo, puede claramente verse en el cuadro E-16 que los pagos sobre la deuda de Bolivia fueron muy bajos hasta las postrimerías de la década de 1960, y que los porcentajes de Costa Rica no se han mantenido a la par con los niveles de México. La cifra alta de Costa Rica para 1950 comprendía pagos con los cuales se estableció la confianza crediticia de los gobiernos posteriores a 1948.

El argumento B. Si se pudiera afirmar que la recentralización permitiría

⁸⁰ En 1911 solamente cerca del 24 % de los acreedores a la deuda pública federal eran mexicanos (Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946* [México, El Colegio de México, 1968], p. 169), en 1961, en cambio, los acreedores mexicanos llegaban al 98 % (*Anuario Estadístico, 1962-1963*, 540).

⁸¹ Sin embargo, los datos en la obra de Joseph S. La Cascia, *Capital Formulation and Economic Development in Mexico* (Nueva York: Praeger, 1969) 34-35, indican que la deuda de las empresas descentralizadas del país era también de cerca del 98 %, que estaban en poder de los mexicanos en 1961.

un crecimiento mayor que el actual, a la inversa podría argumentarse que el crecimiento se ha hecho posible porque la descentralización ha

CUADRO E-16. *Pagos sobre la Deuda Pública como porcentaje de los gastos ejercidos del gobierno central en México, Bolivia y Costa Rica, 1947-1969*

(Incluye amortización e intereses)

Año	México	Bolivia	Costa Rica
1947	15.6	3.6	12.8
1948	16.0	3.4	11.2
1949	14.2	.8	13.2
1950	16.0	4.7	27.3
1951	16.5	2.9	18.9
1952	13.8	1.6	14.3
1953	14.7	.9	12.3
1954	13.3	.9	11.7
1955	20.1	2.3	14.0
1956	16.0	1.5	13.7
1957	17.6	2.6	15.3
1958	15.6	4.1	13.9
1959	22.0	5.0	12.1
1960	27.3	4.0	11.1
1961	36.2	2.5	12.6
1962	27.2	4.6	12.1
1963	17.1	4.3	11.2
1964	24.4	5.0	15.1
1965	26.9	3.1	16.0
1966	21.5	6.1	17.7
1967	28.9	10.4	16.5
1968	21.7	11.0	16.5
1969	20.4	8.8	18.3

^a Preliminar.

FUENTE: Cuadros E-4, E-9, E-13, respectivamente; y Costa Rica, Ministerio de Hacienda, *Memoria Anual, 1969*, pp. 122-123, Parte B.

hecho mucho por evitar el establecimiento de un estado monolítico e ineficaz. Como el sector descentralizado se encuentra apartado de la arena política y tal vez no sea sensible a los llamados a una nueva política, su existencia misma podría evitar una acción precipitada de parte de aquellos políticos que trabajan con los técnicos en el gobierno central, para aparecer como líderes de una nueva fe; en este caso, fe en las respuestas técnicas para todos los problemas.

Sería erróneo insinuar que todos los técnicos piensan del mismo modo (o que exista algo parecido a un "sindicato de técnicos"); tampoco debe pensarse que todos los técnicos principiarían siquiera a estar de acuerdo con las ideas en favor del manejo social y económico de la sociedad, según expresión de los técnicos de Bolivia, antes citada. Y así, aunque los políticos demagogos lleguen, de tiempo en tiempo, al poder político en un país como Bolivia, dispuestos a poner en vigor un programa general, les será muy difícil ir lejos porque en realidad no ejercerán ningún control sobre el Estado. Se encontrarán contenidos no solamente por parte de varios niveles de técnicos (así como por políticos de su propio gobierno, con los cuales de cualquier manera les sería difícil tratar), sino que estarían bloqueados por las muy diversas agencias descentralizadas que tengan en sus manos el poder económico.

Si el argumento de la agencia descentralizada tiene validez política en un país inestable como Bolivia, también es pertinente en un país unipartidista, como México. Y como el Congreso de México es prácticamente un brazo del Presidente y del partido oficial, rara vez ocurren luchas significativas sobre la naturaleza y dirección de la sociedad, en la esfera legislativa. Sin embargo, como el sector descentralizado tiene sus propias burocracias, que a su vez tienen sus propios grupos constituyentes por todo el país, el sistema descentralizado se presta a mucha interacción ideológica; y el hecho de que a menudo las agencias trabajan con metas contradictorias sirve de válvula de escape a las presiones políticas.

Aunque la política de Costa Rica no ha sido caótica (como en Bolivia) ni de un partido único (como en Bolivia y México), en cierto sentido la descentralización ha ofrecido un marco neutral para resolver diferencias políticas; resguardados del aura de la publicidad, los miembros de las juntas de los partidos políticos de oposición han podido resolver problemas nacionales sin fanfarrias ni debates enconados.⁸² Y, para resumir este argumento, puede decirse que la descentralización evita la aplicación de toda política monolítica, contribuyendo de esta manera a evitar el surgimiento de gobiernos totalitarios y permitiendo que tanto el sector privado como el público encuentren una manera de esquivar medidas políticas no realistas.⁸³

⁸² Este argumento es producto de la entrevista al padre Benjamín Núñez, con Wilkie, Michaels y Monzón de Wilkie, ciudad de Guatemala, julio 16, 1970. El padre Núñez fue miembro de la Junta de Directores del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo durante más de una década, como presidente de la Junta gran parte de ese tiempo.

⁸³ Como ironía, es claro que un plan general para Cuba ha fracasado (y el autoritarismo ha demostrado su ineficiencia), en parte debido al deseo de Fidel Castro en descentralizar el proceso de toma de decisiones. Bien podría formularse la hipótesis de que cuando su gobierno dispuso a) instituir la participación de los trabaja-

10. CONCLUSIONES

Las ideas en favor y en contra de la centralización y descentralización del gobierno han causado gran confusión en muchos países de la América Latina, y han creado una serie de dilemas muchos de los cuales son mal comprendidos. Entre estos dilemas se encuentra la pregunta de quién controlará los fondos del Estado, y cómo se gastarán esos fondos. Es obvio que la asignación de prioridades a los gastos puede ser confundida por un poder fragmentado del Estado. Si el gobierno central ha de ser de naturaleza socioadministrativa, en contraste con un sector descentralizado de orientación económica, entonces a las sociedades les hará falta esa jefatura fuerte que en sí ha constituido un problema, porque los líderes a menudo han abusado de su poder, o bien han intentado hacerlo monolítico.

Como se ha visto en este epílogo, tres casos distintos muestran prácticas y resultados muy diferentes en el proceso de descentralización y recentralización. En tanto que el gobierno central de Bolivia ha sometido casi por completo sus objetivos de desarrollo económico a las agencias descentralizadas, que generan gran parte de sus propios ingresos, creando así un sistema difuso, que el ministerio de planificación quisiera ahora volver monolítico. En el caso de Costa Rica, el gobierno central decidió establecer funciones sociales y económicas con bases apolíticas y prácticas; para evitar esta fragmentación extrema de la política del Estado, parece que Costa Rica adoptará la clase de controles que están surgiendo también en México y que se tiene en proyecto para Bolivia.

Según el nuevo plan de recentralización, a las agencias descentralizadas se les dará sólo una autonomía administrativa, quedando la política sujeta a los planes generales del Estado creados bajo la égida del gobierno central.⁸⁴ Y en efecto, este compromiso significa que el sector autónomo quedará gozando de su condición de *élite* burocrática, mas perderá su facultad de tomar parte en la formulación de la política por seguir. El dilema es obvio: ¿Cómo puede ser autónoma una agencia si es incapaz de tomar sus propias decisiones?

dores en las decisiones, b) introducir incentivos morales en contraste con lo material, c) aplicar la "autopresupuestación" del gobierno, fue el mismo Castro quien puso la primera piedra en un sistema que él no podía sondear, y menos controlar. Cfr. Roberto M. Bernardo, *The Theory of Moral Incentives in Cuba* (University of Alabama Press, 1971).

⁸⁴ Para una justificación filosófica de ese plan véase Wilburg Jiménez Castro, *Los dilemas de la descentralización funcional: un análisis de la autonomía institucional pública* (San José: Escuela Superior de Administración Pública, América Central, 1965).

Un dilema aún más serio lo muestra que el resultado de este compromiso requiere fondos estatales para dos burocracias; los empleados del gobierno central quedan en posición de inferioridad. De esta manera continuará habiendo gran disparidad entre 1) el fracaso en la administración de los asuntos sociales (los programas del seguro social y de salud administrados por muchos gobiernos de la América Latina ofrecen un ejemplo claro de este problema, para no mencionar la incapacidad de los gobiernos para enfrentarse a los problemas de educación, etc.) y 2) el éxito en la administración del desarrollo económico (medido gráficamente en el PIB, en kilómetros de construcción de caminos, etc.). Después de comparar la eficiencia de las agencias económicas con la productividad de las agencias sociales (centralizadas o descentralizadas) que tratan con las masas, se puede preguntar cuánto más aguantará el público la gran ineficiencia de los servicios sociales. Es interesante señalar que una de las causas principales de la Revolución Mexicana de 1910 fue el hecho de que las oportunidades sociales y políticas de la época de Porfirio Díaz no iban a la par del gran crecimiento económico, obra y responsabilidad del gobierno. Como consecuencia hubo un levantamiento cuando la clase media, con ambiciones, se unió a las masas que ya habían captado la idea de una vida mejor.

Aun cuando se hace posible distinguir entre los fondos sobre los cuales el gobierno ejerce control, y sobre los que no lo ejerce, el Presidente y los ministros encargados de la planificación tendrán que hacer también una distinción entre lo que es comprender *i)* el papel que desempeña el sector público y *ii)* los métodos de reasignar los fondos para determinar cómo gastar los fondos del Estado, de manera funcional.

Y como hemos indicado en el caso de los Estados Unidos, la simple incorporación de las cuentas del sector descentralizado en un sistema consolidado con los gastos centralizados, en efecto puede servir tan sólo para crear confusión en cuanto a la manera en que se desarrolla una política. En tanto que el presidente de los Estados Unidos conoce ahora mejor el *efecto* de los gastos del sector público, no siempre se sabe con certeza hasta dónde están esos fondos bajo su *control*. Y como el sector descentralizado en los Estados Unidos tiene fondos en fideicomiso y/o partidas con ciertas asignaciones para regentear esas agencias, es posible que el Presidente en efecto sepa más sobre la repercusión de la política pero menos sobre cómo llevar la política para cambiar esa repercusión.⁸⁵

⁸⁵ Es importante señalar que en 1971 el Consejo sobre Organización del Ejecutivo, del presidente Nixon, descubrió que las agencias reguladoras federales de los Estados Unidos no son "lo suficientemente responsables de sus actos, ni ante el Congreso ni ante el Presidente, debido al grado de independencia que poseen y por lo remota que es su práctica de los poderes constitucionales del gobierno". El Consejo ha reco-

A este mismo problema se enfrentan los países de la América Latina que han incorporado al sector público empresas que producen ingresos (tales como las minas de estaño, los pozos petroleros, etc.). Y así, la mera consolidación de cuentas no necesariamente es útil para que el jefe del Ejecutivo decida cómo asignar los fondos, porque la mayor parte de las finanzas de las empresas públicas están fuera de su control, dado que esos fondos no se depositan en la cuenta común sobre la cual el Presidente posee autoridad discrecional. Por ejemplo, las cuentas consolidadas, según se presentan al público en México (y en los Estados Unidos),⁸⁶ dan ahora la impresión de que el Presidente posee más poderes de los que en realidad tiene. Sin embargo, en una situación ideal, tanto los líderes políticos como el resto de los ciudadanos deberían conocer la proporción de fondos de los cuales es responsable el Presidente al destinar fondos para resolver problemas imprevistos conforme se van presentando nuevas necesidades, a medida que cambian los tiempos. Semejante presentación presupuestaria aclararía, dentro de la cuenta consolidada, hasta dónde llegan el alcance y la función de los subtotaes centralizados y descentralizados por región geográfica.

Los problemas de Costa Rica posiblemente sean los que mejor ilustren el dilema al cual se enfrentan los dirigentes políticos de la América Latina al tratar de resolver las necesidades de la planificación a largo plazo, que están en pugna con la necesidad de adaptar las acciones gubernamentales a situaciones imprevistas así como a los deseos de las nuevas generaciones de ejercer su influencia en la época en que viven. Por eso, el Presidente de Costa Rica, José Figueres, se encuentra en una situación única para dar respuesta a una pregunta primordial a la que se enfrentan varios países de la América Latina: ¿Cómo se puede organizar un gobierno para que le sea dable subsanar las necesidades (reales o imaginarias) en épocas cambiantes? Durante más de veinte años se enfrentó Figueres a un problema que incluía la creación de instituciones que se enfrentarían a las exigencias de su época. Dadas las necesidades de Costa Rica para 1948, el sistema descentralizado parecía el más apropiado. Pero, con el actual deseo de Figueres de usar el poder del Estado

mendado que a estas agencias se les suprime la autonomía, elevándolas a la categoría de secretaría de Estado, quedando los nombramientos que haga el Presidente sujetos a confirmación del Senado, con objeto de que las diferentes agencias creadas durante este siglo puedan operar más en armonía con las necesidades del presente. (*Los Angeles Times*, 12 de febrero, 1971).

⁸⁶ Aunque, como hemos visto antes, el presupuesto de los Estados Unidos trata de darnos una idea general de la cantidad de "fondos sin control", *cfr.* cuadro E-3, notas "c" y "e", para las limitaciones de la comprensión funcional de los gastos de los Estados Unidos.

de una manera nueva, el sistema que él mismo estableció, de planificación a largo plazo, no necesariamente responderá (aun con una reforma) a su mandato de cuatro años para efectuar el cambio en pro de las masas, en la vida de Costa Rica. Entonces, este dilema no solamente es político, sino social y económico, y las necesidades de los sectores centralizados y descentralizados son diferentes, y pueden ser irreconciliables.

En cuanto a la imagen de la política de Estado, para el escéptico (o para el "realista") las necesidades políticas no tienen significado en aquellos países en que las masas no pueden estar verdaderamente conscientes de los complejos asuntos que forman parte de los problemas del desarrollo económico ante una población en crecimiento. Según este concepto, las "necesidades" políticas le son impuestas al pueblo por los líderes, quedando las masas sin saber expresarse. Es más, según este argumento, posiblemente las masas no puedan identificarse con esas "necesidades" ni aun después recibir explicaciones al respecto de parte de líderes ajenos a su medio. En este último caso, a menudo se ha creído que la solución al problema de la inestabilidad política es un gobierno de partido único, en que el gobierno genera el apoyo para muchos de sus programas por medio de su numerosa burocracia, o por medio de lo que podría llamarse "el sistema de fiestas", que incluye "manifestaciones espontáneas" patrocinadas por el propio gobierno.

Para que tal gobierno llegue a ser eficaz, muchas veces es mejor que tanto la burocracia como el pueblo sepan tan poco como sea posible de lo que en realidad está pasando. Y así en México un debate público sobre si la cuarta parte del presupuesto *proyectado* debe asignarse a la educación⁸⁷ sólo sirve para confundir aquello de que en realidad se trata: de que los educadores se podrán considerar afortunados si perciben la mitad de la partida proyectada. Y aunque tal política es dañina para la educación, sin embargo ha servido para mantener baja la partida que corresponde a los militares; y en este último caso, el gobierno de México ha demostrado su prudencia al no revelar sus verdaderas intenciones en el presupuesto. Por tanto, se comprende la política de calcular muy bajas, quizás intencionalmente, las entradas del gobierno central. Y esto también nos ayuda a encontrar la explicación de por qué la Contaduría de la Federación lleva dos juegos de libros de contabilidad. Ambos con los mismos datos básicos sobre el gasto federal, pero el volumen anual encuadernado con pasta roja no da ninguna información analítica, la que se lleva solamente en el libro anual encuadernado con pasta negra; la circulación del último es muy limitada.

Al tomar en cuenta los acontecimientos de México, Bolivia y Costa

⁸⁷ Véase p. 196, nota 5.

Rica, al autor de esta obra le llamó la atención que en cada país se hicieran grandes cambios i) en la administración pública, y ii) en la forma en que las diferentes clases sociales compartieron los beneficios proporcionados por las nuevas orientaciones de gobierno. Sin embargo, en cada país existe cierto grado de preocupación por el futuro del crecimiento económico. Con el crecimiento de la población y con las posibilidades de inflación, cada uno de los tres países se preocupa por llevar a las masas una proporción mayor de los beneficios.

Dado que los tres países han visto la industrialización (o una mayor industrialización) como el ímpetu principal del desarrollo económico, los tres se enfrentan a un dilema común. La industrialización requiere una mano de obra capacitada, y si los países en desarrollo han de competir en un mundo que usa procedimientos técnicos cada vez más modernos, existe la tendencia a suprimir plazas de trabajo. Y por desgracia, los tres países que estamos estudiando necesitan crear proyectos intensivos en mano de obra que ofrezcan plazas para la creciente población. Si esos países siguen ese camino posiblemente logren reducir la brecha creciente entre las naciones desarrolladas y las naciones en desarrollo, pero a riesgo de un levantamiento social; y ninguno de los tres tiene las riquezas para subvencionar el desempleo causado por la industrialización. Desde luego, estos países podrán continuar con su vida tradicional, que implica desempleo y empleo intensivo en mano de obra, pero tal ruta no resuelve el problema del desarrollo.

Si ha de adoptarse la recentralización, es posible que los gobiernos que siguen tan discutible política necesiten funcionarios que prometan poco más que simplemente tratar de resolver los dilemas dándose cuenta cabal de que sus respuestas serán sólo de una naturaleza temporal, y que crearán nuevos problemas. Entre los sistemas imperfectos que se describen en esta obra, México es el país que parece surgir como modelo para la recentralización. Aunque existen problemas, los técnicos mexicanos en todo el sector público se han enfrentado al problema de definir con precisión y administrar el sector descentralizado; y han intentado eliminar la doble contabilidad de las transferencias de fondos intersectoriales, así como idear procedimientos estándar de contabilidad. Y lo más importante, recientemente han creado datos con objeto de comprender el efecto funcional del gasto federal sobre varias regiones de México.

Si las antiguas disputas geográficas entre el desarrollo rural y el urbano, y las cuestiones constitucionales entre el centralismo y el federalismo han sido menospreciadas por causa del problema de centralización y descentralización financiera, la cuestión entre el Estado de un partido único y el Estado de múltiples partidos también será afectada hasta que

el asunto de la recentralización de la política de Estado quede resuelta. En último análisis, el asunto de quién controla el gobierno (o si los líderes representan a la *élite*, a la clase media, o a las masas) no es tan importante como lo es la manera en que los líderes de un país deciden presupuestar los escasos recursos de que dispone. El problema mayor no es obtener el poder, sino decidir lo que debe hacerse una vez obtenida la "victoria" política.

APÉNDICES

APÉNDICE A. *El sistema de clasificación funcional del gobierno mexicano*

<i>Grupo</i>	<i>Actividades o funciones</i>
1. <i>Comunicaciones y Transportes</i>	Carreteras Ferrocarriles Obras marítimas Aeropuertos Correos Telégrafos Telecomunicaciones Servicios generales
2. <i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>	Fomento agrícola Fomento ganadero Fomento avícola Fomento forestal Riego Colonización y reparto agrario Otros conceptos
3. <i>Fomento, Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial</i>	Apoyo a empresas comerciales Apoyo a empresas industriales Promoción y reglamentación del comercio e industria Energía eléctrica Turismo Otros gastos de fomento
4. <i>Servicios Educativos y Culturales</i>	Educación preescolar Enseñanza primaria Segunda enseñanza Enseñanza normal Universidades, Escuelas e Institutos de enseñanza técnica, profesional y cultural Otras enseñanzas Servicios de bibliotecas, hemerotecas y museos Construcciones y conservaciones escolares Otros servicios

APÉNDICE A. [Conclusión]

<i>Grupo</i>	<i>Actividades o funciones</i>
5.	<p><i>Salubridad, Servicios Asistenciales y Hospitalarios</i> Salubridad, Asistencia médica y Servicios hospitalarios Construcciones hospitalarias Maternidades y Asistencia infantil Asistencia social Diversos servicios complementarios</p>
6.	<p><i>Bienestar y Seguridad Social</i> Servicios médicos a empleados públicos Otros servicios a empleados públicos Pensiones y jubilaciones Contribución estatal al Seguro Social Ayudas a núcleos indígenas Otros gastos sociales</p>
7.	<p><i>Ejército, Armada y Servicios Militares</i> Haberes y otras remuneraciones Servicios médicos y hospitalarios Servicios educativos y sociales Pensiones y jubilaciones Gastos de mantenimiento de las fuerzas armadas Adquisición y elaboración de equipo bélico Construcciones e instalaciones militares Otras erogaciones</p>
8.	<p><i>Administración General</i> Poder legislativo Dirección ejecutiva Administración de justicia Administración fiscal Relaciones exteriores Ayudas a estados y territorios Otros servicios gubernamentales</p>
9.	<p><i>Deuda Pública</i> Deuda pública interior Deuda pública exterior Deuda pública flotante</p>

APÉNDICE B. *Fuentes de los presupuestos anuales de México*

La fuente de los presupuestos en proyecto es: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto General de Egresos*, por año. La fuente para los presupuestos ejercidos es: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta Pública*, por año.

Las otras fuentes para los años indicados son:

- A. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria*.
- B. [Moisés González Navarro], *Estadísticas Sociales del Porfiriato, 1877-1910*.
- C. México, Dirección General de Estadística, *Anuario Estadístico*.
- D. Gustavo Aguilar, *Los Presupuestos Mexicanos desde los Tiempos de la Colonia hasta Nuestros Días*.
- E. México, Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*.
- F. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Boletín de Impuestos*.
- G. *El Día*.
- H. *Excélsior*.
- I. *Novedades*.
- J. *El Popular*.
- K. *El Nacional*.

Año	Otras fuentes Presupuestos en proyecto	Otras fuentes Presupuestos reales
1869-1870		
1900-1901		
1910-1911	A, 1910-1911	
1911-1912	A, 1911-1912, 374	
1912-1913		
1913-1914	D	
1914-1915		
1917	A, 1917-1920, I, 222	a
1918		
1919		
1920	A, 1917-1920, I, 292	
1921	D	b
1922	D, 149-150	A, 1920-1923, VI, 169-171
1923	C, 1930, 255	
1924	C, 1930, 255	A, 1923-1925, 68
1925	C, 1930, 255	C, 1930, 521
1926	C, 1930, 255	
1927	C, 1930, 255	C, 1938, 280
1928	C, 1930, 255	<i>Presupuesto</i> , 1929, XIV
1929		C, 1938, 280
1930	F, Nov., 1930	C, 1938, 280
1931	F, Nov., 1930	C, 1938, 280
1932		C, 1938, 280

APÉNDICE B. [Conclusión]

<i>Año</i>	<i>Otras fuentes Presupuestos en proyecto</i>	<i>Otras fuentes Presupuestos reales</i>
1933	K, Dic. 29, 1932	C, 1938, 280
1934	H, Dic. 28, 1933	C, 1938, 280
1935		C, 1938, 280
1936	K, Dic. 28, 1935	
1937	H, Dic. 29, 1936	
1938	K, Dic. 31, 1937	
1939		C, 1940, 742
1940		
1941	K, Dic. 27, 1940	
1942	I, Dic. 27, 1941	
1943	J, Dic. 23, 1944	C, 1943-1945, 763
1944		
1945		
1946		
1947	H, Dic. 27, 1947	C, 1946-1950, 556
1948		
1949	C, 1953, 723	C, 1953, 723
1950	K, Dic. 12, 1951	
1951	<i>Cuenta Pública, 1951</i>	
1952	K, Dic. 12, 1951	C, 1953, 723
1953	H, Dic. 16, 1952	
1954	J, Dic. 16, 1953	
1955	C, 1958-1959, 720	C, 1958-1959, 719
1956	C, 1958-1959, 720	C, 1958-1959, 719
1957	C, 1960-1961, 586	E, Oct. 16, 1958
1958	K, Dic. 20, 1957	C, 1960-1961, 586
1959	C, 1960-1961, 586	C, 1960-1961, 586
1960		C, 1960-1961, 586
1961	C, 1960-1961, 586	C, 1960-1961, 586
1962	H, Dic. 15, 1961	
1963	K, Dic. 15, 1962	G, Oct. 30, 1964

^a Año fiscal de 8 meses, para establecer año calendario.

^b Año de 11 meses, por el derrocamiento militar de Carranza.

APÉNDICE C. *Fechas de los periodos presidenciales desde 1910*

<i>Presidente</i>	<i>Fecha en que asumió el poder</i>	
Porfirio Díaz	Dic. 1, 1910	
Francisco de la Barra	Mayo 25, 1911	Interino
Francisco I. Madero	Nov. 6, 1911	
Pedro Lascuráin	Feb. 19, 1913	Interino
Victoriano Huerta	Feb. 19, 1913	Interino
Francisco S. Carbajal	Julio 15-Agosto 13, 1914	Interino
Venustiano Carranza ^a	Agosto 2, 1914	Interino
Venustiano Carranza	Mayo 1, 1917	
Adolfo de la Huerta	Mayo 21, 1920	Interino
Alvaro Obregón	Dic. 1, 1920	
Plutarco Elías Calles	Dic. 1, 1924	
Emilio Portes Gil	Nov. 30, 1928	Interino
Pascual Ortiz Rubio	Feb. 5, 1930	
Abelardo Rodríguez	Sept. 4, 1932	
Lázaro Cárdenas	Nov. 30, 1934	
Manuel Ávila Camacho	Nov. 30, 1940	
Miguel Alemán	Dic. 1, 1946	
Adolfo Ruiz Cortines	Dic. 1, 1952	
Adolfo López Mateos	Dic. 1, 1958	
Gustavo Díaz Ordaz	Dic. 1, 1964	
Luis Echeverría Álvarez	Dic. 1, 1970	
José López Portillo	Dic. 1, 1976	

^a Carranza luchó contra los presidentes que se sucedieron en la Convención de Aguascalientes (Eulalio Gutiérrez, nov. 6 1914, Roque González Garza, enero 16 1915, y Francisco Lagos Cházaro, 10 de junio de 1915) pero fueron derrotados definitivamente al perder el control de la ciudad de México, el 2 de agosto de 1915.

FUENTES: *Colección de las efemérides publicadas en el Calendario del más antiguo Galván* (México, Antigua Librería de Murguía, 1950, 2 vols.), Vol. II (1910-1916), y Archivo de la Cámara de Diputados (1917-1970).

APÉNDICE D. *Clave para los cambios de categoría en el presupuesto mexicano*

Las categorías que se han analizado en esta investigación tienen las siguientes fuentes para las partidas que no están bien definidas en la clasificación presupuestaria mexicana:

A. Presupuestos en proyecto

Pensiones: Hasta 1922 inclusive, en la Tesorería Nacional como parte de la deuda pública, 1923-1947 en deuda (1928-1929 estimado), 1948 al presente en *erogaciones adicionales*.

Crédito Agrícola: 1931-1932 en la Tesorería Nacional, 1935-1948 en Inversiones, 1949 al presente en *erogaciones adicionales*.

Inversiones: Hasta 1947 inclusive en la Tesorería Nacional.

Deuda Pública: Hasta 1922 inclusive en la Tesorería Nacional.

Salubridad, Asistencia y Bienestar: 1900-1914 en Gobernación, los dos últimos en Gobernación hasta 1924 inclusive.

Educación: 1869-1870 en Gobernación y en el Departamento de Justicia de la Procuraduría, 1900-1901 en el último Departamento.

Comunicaciones y Obras Públicas: 1869-1870 en Gobernación y en Fomento.

Agua potable, Drenaje y Alcantarillado: 1947-1958 incluidos en Comunicaciones y Obras Públicas, 1959 al presente en Obras Públicas.

Gastos Sociales no Clasificados: 1921-1924 en Gobernación, 1938-1946 en la Tesorería Nacional, 1945-1946 Instituto Mexicano del Seguro Social clasificado en deuda pública.

Relaciones Exteriores: 1917 en Gobernación.

B. Gastos ejercidos

Las fuentes son las mismas que las anteriores, a excepción:

Pensiones (1922-1923 y 1931 han sido también estimadas).

Gastos Sociales no Clasificados (1922 y 1923 han sido estimados).

APÉNDICE E. Gastos militares en pesos no deflacionados

Año	Millones de pesos		Año	Millones de pesos	
	En proyecto	Ejercidos		En proyecto	Ejercidos
1869-1870	7.0	4.7	1937	80.3	83.1
1900-1901	13.6	14.1	1938	84.4	84.3
1910-1911	21.1	20.6	1939	93.0	91.9
1911-1912	21.3	18.1	1940	110.0	118.3
1912-1913	29.8	28.7	1941	130.0	130.3
1913-1914	43.7	...	1942	145.3	154.3
1914-1915	43.3	...	1943	178.1	195.4
1917	129.0	69.6	1944	196.1	213.1
1918	120.8	60.9	1945	207.8	234.3
1919	134.1	28.1	1946	222.3	252.9
1920	132.5	63.8	1947	279.5	277.3
1921	152.9	120.0	1948	327.8	306.3
1922	156.5	105.7	1949	349.5	330.0
1923	126.5 ^a	79.2	1950	355.2	346.3 ^a
1924	107.3 ^a	117.8 ^a	1951	376.1	380.4
1925	92.5 ^a	93.5	1952	452.5	467.7
1926	95.0 ^a	96.8	1953	507.3	510.6
1927	89.9 ^a	99.0	1954	683.6	640.9
1928	97.5 ^a	93.1	1955	716.9	709.1
1929	98.0	102.8	1956	820.5	774.7
1930	92.7	86.4	1957	921.0	903.7
1931	81.4	67.7	1958	1 009.5	968.7
1932	54.6	60.9	1959	1 008.9	942.1
1933	55.3	60.5	1960	1 149.5	1 086.1
1934	55.1	60.1	1961	1 174.2	1 113.8
1935	62.0	62.7	1962	1 218.0 ^b	1 240.0
1936	69.5	70.4	1963	1 415.1	1 325.1

^a Tomado de los cuadros I-8 y V-2.

^b 1217.7 redondeado a 1218.0.

FUENTE: Apéndice B.

APÉNDICE F. Fuente de las entradas federales en términos de porcentaje para años seleccionados, 1868-1976

Año	Cantidad (Miles de pesos)	Entradas totales (Por ciento)	Fuentes principales de impuestos							Otras fuentes	
			Impor- taciones	Expor- taciones	Industria	Comercio y tim- bres	Impuestos sobre renta ¹	Servicios públicos	Préstamos y finan- ciamiento		
1868-1869	17	100.0	27.2	7.0	—	15.3	—	—	—	—	50.5
1898-1899	60	100.0	44.0	1.8	1.0	43.4	—	—	6.4	—	.4
1911-1912	105	100.0	40.1	—	—	31.8	—	—	7.2	—	20.9
1912-1913 ^a	109	100.0	43.5	.4	—	29.5	—	—	6.7	—	19.9
1924	284	100.0	22.0	7.4	3.9	13.0	—	1.0	5.8	—	46.9
1929	322	100.0	26.2	3.8	14.5	11.7	—	4.9	18.6	—	20.3
1932	212	100.0	23.9	1.8	20.1	14.7	—	5.0	12.8	—	21.7
1934	295	100.0	20.1	2.5	20.1	7.7	—	8.9	8.7	—	32.0
1940	612	100.0	17.1	10.7	20.3	9.1	—	9.2	6.6	5.7	21.3
1943	1 276	100.0	7.6	16.9	15.5	7.4	—	17.1	4.6	14.3	16.6
1946	2 228	100.0	10.7	11.1	16.0	10.4	—	16.7	4.0	9.7	21.4
1952	6 338	100.0	10.9	12.0	11.7	7.6	—	22.7	3.0	7.1	25.0
1958	13 183	100.0	12.0	8.5	11.3	7.0	—	21.3	2.7	10.3	26.9
1960	19 458	100.0	10.1	5.8	8.8	6.8	—	18.8	2.2	33.2	14.3
1963	19 704	100.0	10.7	5.9	11.9	9.2	—	27.8	2.9	19.9	11.7
1970	52 092	100.0	12.3	1.9	13.1	9.5	—	29.7	2.2	20.6	10.7
1975	203 050	100.0	5.2	1.2	15.1	12.5	—	24.2	1.4	34.7	5.7
1976	286 815	100.0	4.3	.9	10.9	11.3	—	23.0	1.3	43.1	5.2

¹ Cfr. Apéndice N.

^a En proyecto.

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria, 1870, 760; 1900-1901, 74. Cuenta Pública, 1911-1912, 2. Memoria, 1911-1913, 355-356; 1923-1925, 48. Anuario Estadístico, 1930, 512; 1938, 280-281; 1960-1961, 585. Cuenta Pública, 1940-1976. Cfr. NAFIN, México en Cifras, 1972 (México, Nacional Financiera, 1974), 342-343, para datos excluyendo préstamos hasta 1950.*

APÉNDICE G. *Comparación de huelgas y huelguistas en Estados Unidos y México, 1927-1961*

Proporciones e índices calculados del porcentaje de huelgas y huelguistas
en el total de la población de los respectivos países
(1936 = 100)^a

Año	Proporción de huelgas		Índices de huelguistas (1936 = 100) ^a		Año	Proporción de huelgas		Índices de huelguistas (1936 = 100) ^a	
	EUA	México	EUA	México		EUA	México	EUA	México
1927	6.0	1	45	1	1945	3.8	1	401	35
1928	5.0	1	42	1	1946	3.9	1	526	7
1929	8.0	1	39	3	1947	4.3	1	244	7
1930	5.0	1	24	4	1948	5.8	1	216	18
1931	7.0	1	45	—	1949	6.0	1	329	10
1932	2.3	1	42	3	1950	10.7	1	257	20
1933	13.0	1	151	1	1951	5.2	1	233	9
1934	1.4	1	189	13	1952	8.0	1	365	11
1935	.5	1	143	130	1953	5.3	1	243	22
1936	.5	1	100 ^a	100 ^a	1954	7.0	1	152	14
1937	1.2	1	234	53	1955	6.5	1	259	6
1938	1.2	1	86	11	1956	4.6	1	183	4
1939	1.3	1	145	12	1957	3.5	1	131	4
1940	1.1	1	71	16	1958	.9	1	191	30
1941	4.6	1	286	2	1959	1.9	1	172	30
1942	4.4	1	101	11	1960	1.6	1	119	29
1943	.8	1	234	62	1961	1.8	1	128	15
1944	.9	1	248	124					

^a El porcentaje de huelguistas en el total de la población fue exactamente el mismo en Estados Unidos y en México en 1936.

FUENTES: Cuadros I-9 y VIII-2; United States Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957 and Revisions...* (Washington, D. C., Govt. Printing Office, 1960-), cuadros D764-5, e *ibid.*, *Statistical Abstract of the United States, 1964* (Washington, Govt. Printing Office, 1964), Cuadro 2.

APÉNDICE H. *Índice alternativo de pobreza, 1930-1960*^a

(1940 = 100)

<i>Entidad Federal</i>	1930	1940	1950	1960
<i>Total México</i>	110.7	100.0	84.0	69.3
Aguascalientes	119.2	100.0	103.7	80.2
Baja California	119.1	100.0	97.4	79.6
Baja Calif. Terr.	110.7	100.0	86.5	67.6
Campeche	123.9	100.0	87.9	75.8
Coahuila	117.8	100.0	85.6	79.2
Colima	114.1	100.0	94.1	97.1
Chiapas	98.8	100.0	99.9	95.9
Chihuahua	127.2	100.0	80.4	69.9
Distrito Federal	125.3	100.0	72.8	75.6
Durango	112.3	100.0	91.9	85.0
Guanajuato	104.2	100.0	87.0	73.1
Guerrero	103.2	100.0	92.7	86.5
Hidalgo	106.1	100.0	89.8	82.4
Jalisco	110.9	100.0	85.6	73.1
México	106.6	100.0	86.2	65.0
Michoacán	98.7	100.0	83.9	69.6
Morelos	90.0	100.0	69.3	56.7
Nayarit	92.7	100.0	88.9	85.9
Nuevo León	117.6	100.0	97.3	74.9
Oaxaca	102.8	100.0	93.1	84.1
Puebla	110.5	100.0	89.0	79.4
Querétaro	116.3	100.0	87.3	76.9
Quintana Roo	113.5	100.0	102.1	114.0

^a El Índice Alternativo se ha formulado para varios años, a fin de mostrar el problema que resulta al calcular un promedio de relación para cada una de las características de pobreza (las partidas para cada una de las entidades federales en cada año del censo se han calculado con relación a 1940 dividiéndolos por el número total de partidas en cada uno de los años del censo). Por el problema de calibración que se nos presenta en esta computación numérica de proporciones, todas aquellas partidas con una base de menos de 1.0 se cuentan como 0.0 y quedan excluidas de los cálculos. El problema de calibración se nos presenta aquí por categoría entre los censos, en contraste con el problema de calibración en el cuadro IX-9 que resulta dentro del promedio de cada uno de los censos. El cuadro IX-9 no se ha complicado por las proporciones, y se supone que el número de las partidas en su mayor parte cancelan los errores de calibración numérica.

FUENTE: La misma que para el cuadro IX-9.

APÉNDICE H. [Conclusión]

(1940 = 100)

<i>Entidad Federal</i>	<i>1930</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>
San Luis Potosí	98.2	100.0	87.1	77.6
Sinaloa	110.2	100.0	91.3	73.3
Sonora	112.9	100.0	78.0	65.6
Tabasco	127.4	100.0	100.1	87.1
Tamaulipas	122.8	100.0	84.9	71.9
Tlaxcala	120.9	100.0	86.1	77.6
Veracruz	107.9	100.0	92.1	71.3
Yucatán	113.1	100.0	83.5	83.4
Zacatecas	106.8	100.0	91.8	86.7

APÉNDICE I. *Índice de pobreza y nivel analizado por regiones del censo (geo-económicas)*

	A. Índice de cambio (1940 = 100)						
	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970
<i>Total México</i>	123.7	115.4	108.7	100.0	85.7	72.0	53.9
Pacífico Norte ^a	138.0	121.0	107.2	100.0	87.2	74.1	63.5
Norte ^b	130.6	121.6	111.6	100.0	87.9	75.5	60.3
Centro ^c	117.0	114.0	107.7	100.0	89.8	77.0	55.7
Golfo ^d	133.2	121.6	109.8	100.0	86.7	76.3	63.8
Pacífico Sur ^e	112.1	107.6	102.8	100.0	89.8	81.6	56.3
(Centro sin Distrito Federal)	120.0	114.6	108.4	100.0	90.9	77.6	56.3
(Distrito Federal)	178.6	145.0	126.1	100.0	78.6	78.6	57.1

B. Nivel de pobreza ^f

	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970
<i>Total México</i>	56.9	53.1	50.0	46.0	39.4	33.1	24.8
Pacífico Norte ^a	51.5	45.1	40.0	37.3	32.5	27.6	23.7
Norte ^b	52.4	48.8	44.8	40.0	35.2	30.2	24.1
Centro ^c	55.0	53.6	50.6	47.0	41.8	36.2	26.2
Golfo ^d	61.1	55.8	50.4	45.9	39.8	35.0	29.3
Pacífico Sur ^e	63.3	61.0	58.1	56.5	50.7	46.1	31.8
(Centro sin Distrito Federal)	57.9	57.4	54.3	50.1	45.1	38.9	28.2
(Distrito Federal)	20.0	16.2	14.1	11.2	8.8	8.8	6.4

^a Baja California, Territorio de Baja California, Nayarit, Sinaloa, Sonora.

^b Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas.

^c Aguascalientes, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala.

^d Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán.

^e Colima, Chiapas, Guerrero, Oaxaca.

^f Calculado de la Parte A, sin tomar en cuenta tamaño, véase 267-269.

FUENTE: Cuadros IX-9, IX-10, y *Resumen del censo, 1970*.

APÉNDICE J. *Inversiones nacionales brutas en años seleccionados, 1940-1975*

<i>Año</i>	<i>Porcentaje total</i>	<i>Porcentaje privado</i>	<i>Porcentaje público</i>
1940	100.0	57.6	42.4
1946	100.0	65.6	34.4
1952	100.0	63.9	43.5
1958	100.0	68.1	31.9
1964	100.0	54.6	43.3
1970	100.0	62.0	38.0
1975	100.0	55.1	44.9

FUENTE: *50 Años en Cifras*, 43; y NAFIN, *Statistics on the Mexican Economy, 1977*, 40-41. Cfr. Apéndice U, abajo.

APÉNDICE K. Población de México por censo, 1910-1970

Entidad	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970
Total	15 160 369	14 334 780	16 552 722	19 653 552	25 791 017 *	34 923 129	48 225 238
Aguascalientes	120 511	107 581	132 900	161 693	188 075	243 363	338 142
Baja California	9 760	23 537	48 327	78 907	226 965	520 165	870 421
Baja Calif. Terr.	42 512	39 294	47 089	51 471	60 864	81 594	128 019
Campeche	86 661	76 419	84 630	90 460	122 098	168 219	251 556
Coahuila	362 092	393 480	436 425	550 717	720 619	907 734	1 114 956
Colima	77 704	91 749	61 923	78 806	112 321	164 450	241 153
Chiapas	438 843	421 744	529 983	679 885	907 026	1 210 870	1 569 053
Chihuahua	405 707	401 622	491 792	623 944	846 414	1 226 793	1 612 525
Distrito Federal	720 753	906 063	1 229 576	1 757 530	3 050 442	4 870 876	6 874 165
Durango	483 175	336 766	404 364	483 829	629 874	760 836	939 208
Guanajuato	1 081 651	860 364	987 801	1 046 490	1 328 712	1 735 490	2 270 370
Guerrero	594 278	566 836	641 690	732 910	919 386	1 186 716	1 597 360
Hidalgo	646 551	622 241	677 772	771 818	850 394	994 598	1 193 845
Jalisco	1 208 855	1 191 957	1 255 346	1 418 310	1 746 777	2 443 261	3 296 586
México	989 510	884 617	990 112	1 146 034	1 392 623	1 897 851	3 833 185
Michoacán	991 880	939 849	1 048 381	1 182 003	1 422 717	1 851 876	2 324 226

APÉNDICE K. [Conclusión]

Entidad	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970
Morelos	179 594	103 440	132 068	182 711	272 842	386 264	616 119
Nayarit	171 173	163 183	167 724	216 698	290 124	389 929	544 031
Nuevo León	365 150	386 412	417 491	541 147	740 191	1 078 848	1 694 689
Oaxaca	1 040 398	976 005	1 084 549	1 192 794	1 421 313	1 727 266	2 015 424
Puebla	1 101 600	1 024 955	1 150 425	1 294 620	1 625 830	1 973 837	2 508 226
Querétaro	244 663	220 231	234 058	244 737	286 238	355 045	485 523
Quintana Roo	9 109	10 966	10 620	18 752	26 967	50 169	88 150
San Luis Potosí	627 800	445 681	579 831	678 779	856 066	1 048 297	1 281 996
Sinaloa	323 642	341 265	395 618	492 821	635 681	838 404	1 266 528
Sonora	265 383	275 127	316 271	364 176	510 607	783 378	1 098 720
Tabasco	187 574	210 437	224 023	285 630	362 716	496 340	768 327
Tamaulipas	249 641	286 904	344 039	458 832	718 167	1 024 182	1 456 858
Tlaxcala	184 171	178 570	205 458	224 063	284 551	346 699	420 638
Veracruz	1 132 859	1 159 935	1 377 293	1 619 338	2 040 231	2 727 899	3 815 422
Yucatán	339 613	358 221	386 096	418 210	516 899	614 049	758 355
Zacatecas	477 556	379 329	459 047	565 437	665 824	817 831	951 462

^a Incluyendo 11 763 en el censo complementario.

FUENTE: Anuario Estadístico, 1960-1961, 24; Anuario Estadístico, 1970-1971, 41.

APÉNDICE L. *Asignaciones presupuestarias para caminos, en porcentaje, 1925-1963 (Incluidas en cuadro VI-7)*

<i>Año</i>	<i>Por ciento en proyecto</i>	<i>Por ciento ejercido</i>
1925	.5	.5
1926	4.4	4.0
1927	3.6	2.6
1928	3.7	3.7
1929	2.8	2.9
1930	3.9	5.5
1931	4.7	4.9
1932	3.7	.8
1933	1.6	3.3
1934	3.5	3.3
1935	2.9	3.9
1936	3.3	4.4
1937	2.7	4.4
1938	4.1	3.2
1939	1.3	1.0
1940	1.4	1.2
1941	2.2	1.6
1942	1.9	1.5
1943	1.2	3.0
1944	9.8	2.5
1945	4.9	2.8
1946	3.4	2.0
1947	10.4	7.9
1948	11.7	8.8
1949	10.9	7.5
1950	10.6	7.8
1951	10.5	6.7
1952	10.9	6.7
1953	10.8	7.0
1954	11.2	6.0

FUENTE: México, Secretaría de Obras Públicas, *Documentos para la historia de las carreteras en México ... 1925-1963*, México, Librería Madero, 1964 (3 vols.), Vols. 2 y 3.

APÉNDICE L. [*Conclusión*]

<i>Año</i>	<i>Por ciento en proyecto</i>	<i>Por ciento ejercido</i>
1955	8.2	6.2
1956	6.2	4.9
1957	8.3	6.0
1958	7.8	5.7
1959	8.6	5.3
1960	8.9	3.6
1961	6.6	3.6
1962	7.4	3.9
1963	5.4	3.8

APÉNDICE M. *Producto nacional y precios, 1899-1976**Parte I: Producto interno bruto, 1899-1952*

Año	Millones de pesos		Cambio porcentual
	Corrientes	A precios de 1960	
1899	857	17 140	—
1900	944	17 481	2.0
1901	1 138	18 967	8.5
1902	1 089	17 852	-5.9
1903	1 265	19 462	9.0
1904	1 300	20 313	4.4
1905	1 317	21 242	4.6
1906	1 433	21 712	2.2
1907	1 969	22 375	3.0
1908	1 991	22 885	2.3
1909	2 240	23 830	4.1
1910	2 497	24 480	2.7
1921	3 049	23 454	...
1922	3 198	24 984	6.5
1923	3 325	25 775	3.2
1924	2 867	26 064	1.1
1925	3 621	31 216	19.8
1926	4 087	34 932	11.9
1927	3 938	33 092	-5.3
1928	4 112	33 705	1.8
1929	4 244	33 952	.7
1930	4 317	32 459	-4.4
1931	3 773	33 389	2.9
1932	2 821	28 495	-14.7
1933	3 349	32 833	15.2
1934	3 506	34 713	5.7
1935	4 173	37 595	8.3

APÉNDICE M. [Continuación]
Parte I: Producto interno bruto, 1899-1952

Año	Millones de pesos		Cambio porcentual
	Corrientes	A precios de 1960	
1936	5 058	40 790	8.5
1937	6 450	43 000	5.4
1938	6 818	43 987	2.3
1939	7 563	47 566	8.1
1940	7 995	48 163	1.2
1941	8 939	52 582	9.2
1942	14 409	55 849	6.2
1943	12 646	57 744	3.4
1944	18 089	61 949	7.3
1945	19 890	63 955	3.2
1946	26 859	68 171	6.6
1947	29 995	70 910	4.0
1948	32 119	74 007	4.4
1949	35 512	78 393	5.9
1950	41 060	86 080	9.8
1951	53 026	92 703	7.7
1952	59 384 ^a	96 246 ^b	3.8

^a Datos de Parte II = 59 900 millones de pesos.

^b Datos de Parte II = 96 095 millones de pesos.

FUENTE: Pesos corrientes son del Banco de México, calculados por Leopoldo Solís, *La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas*. (México, D. F.: Siglo XXI, 1970), 104-105. Pesos de 1960 son deflacionados con el índice de precios del PIB dado en este Apéndice, Parte III.

APÉNDICE M. [Continuación]

Parte II: Producto interno bruto, 1953-1976

Año	Millones de pesos		
	Corrientes	A precios de 1960	Cambio porcentual
1953	62 091	100 866	5.0
1954	73 940	106 118	5.2
1955	88 269	114 049	7.5
1956	99 338	120 432	5.6
1957	114 718	129 250	7.3
1958	124 063	134 654	4.2
1959	134 222	139 979	4.0
1960	150 511	150 511	7.5
1961	163 265	157 931	4.9
1962	176 030	165 310	5.0
1963	195 983	178 516	8.0
1964	231 370	199 390	11.7
1965	252 028	212 320	6.5
1966	280 090	227 037	6.9
1967	306 317	241 272	6.3
1968	339 145	260 901	8.1
1969	374 900	277 400	6.3
1970	418 700	296 600	6.9
1971	452 400	306 800	3.4
1972	512 300	329 100	7.3
1973	619 600	354 100	7.6
1974	813 700	375 000	5.9
1975	1 000 900	390 300	4.1
1976 *	1 220 800	398 600	2.1

FUENTE: Pesos corrientes y constantes son del Banco de México, publicado en NAFIN, *La economía mexicana en cifras*, 1972, 23, y Banco de México, *Informe*, 1976, 73.

APÉNDICE M. [Continuación]

Parte III: Índices de precios desde 1899

Año	A. Índice	B. Banco de México,	C. DGE, al
	implícito, PIB	al mayoreo	mayoreo
	1960 = 100	1950 = 100	
1899	5.0	...	...
1900	5.4	...	12.0
1901	6.0	...	14.7
1902	6.1	...	15.0
1903	6.5	...	15.0
1904	6.4	...	14.7
1905	6.2	...	16.3
1906	6.6	...	16.2
1907	8.8	...	15.9
1908	8.7	...	16.6
1909	9.4	...	17.6
1910	10.2	...	20.7
1911	...	...	19.6
1912	...	...	19.4
1913	...	...	19.2
1914	...	...	...
1915	...	...	...
1916	...	...	...
1917	...	...	...
1918	...	...	43.3
1919	...	...	34.6
1920	...	...	36.3
1921	13.0	...	33.1
1922	12.8	...	27.8
1923	12.9	...	29.8
1924	11.0	...	28.5
1925	11.6	...	30.0
1926	11.7	...	29.4
1927	11.9	...	28.7
1928	12.2	...	27.6
1929	12.5	...	27.5
1930	13.3	...	28.0
1931	11.3	...	24.7
1932	9.9	...	22.5
1933	10.2	...	23.9
1934	10.1	...	24.7
1935	11.1	...	24.9

APÉNDICE M. [Continuación]

Parte III: Índices de precios desde 1899

Año	A. Índice implícito, PIB	B. Banco de México, al mayoreo	C. DGE, al mayoreo
	1960 = 100	1950 = 100	
1936	12.4	...	26.4
1937	15.0	...	31.3
1938	15.5	...	32.7
1939	15.9	32.1	33.6
1940	16.6	33.0	33.8
1941	17.0	35.2	35.9
1942	25.8	38.8	39.7
1943	21.9	46.8	47.5
1944	29.2	57.4	60.9
1945	31.1	63.9	67.0
1946	39.4	73.5	78.5
1947	42.3	77.8	80.1
1948	43.4	83.4	85.0
1949	45.3	91.4	90.0
1950	47.7	100.0	100.0
1951	57.2	124.0	120.6
1952	61.7	128.6	132.5
1953	61.5 ^c	126.1	135.2
1954	69.7	137.9	145.6
1955	77.4	156.7	168.0
1956	82.5	164.0	178.3
1957	88.8	171.0	189.3
1958	92.1	178.6	198.0
1959	95.9	180.7	200.8
1960	100.0	189.7	212.3
1961	103.4	191.4	214.2
1962	106.5	194.9	217.2
1963	109.8	196.0	221.2 ^d
1964	116.0	204.3	228.4
1965	118.7	208.1	237.3
1966	123.4	210.8	239.6
1967	127.0	216.8	239.7
1968	130.0	221.0	243.9
1969	135.1	226.6	246.8
1970	141.2	240.1	258.2
1971	147.5	249.1	265.3
1972	155.7	256.1	276.5

APÉNDICE M. [Conclusión]

Parte III: Índices de precios desde 1899

Año	A. Índice implícito, PIB	B. Banco de México, al mayoreo	C. DGE, al mayoreo
	1960 = 100	1950 = 100	
1973	175.0	296.4	332.9
1974	217.0	363.0	418.9
1975	256.4	401.2	475.9
1976	306.3 ^c	490.5	550.3

^c Principio de nueva serie, datos de Solís = 61.1.

^d Promedio ajustado.

^e Datos de columna A no comparables con columnas B y C sin conversión de base, por ejemplo con base de 1950 el año 1976 = 642.1.

FUENTE: James W. Wilkie y Peter Reich (eds.), *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 19 (Los Ángeles: UCLA Latin American Center 1479), cuadro 2 507.

APÉNDICE N. Recaudo impuesto sobre la renta realizada por estados, 1961-1970^a

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
TOTAL (Millones de pesos)	4 636	4 710	5 487	7 254	5 986	8 550	10 167	11 861	13 882	15 230
TOTAL POR CIENTO	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Aguascalientes	.1	.1	.2	.2	.2	.2	.3	.2	.2	.2
Baja California	2.4	2.7	2.6	2.2	2.1	1.9	1.6	1.6	1.5	1.2
Baja California Territorio	.1	.1	.1	.1	.1	.2	.1	.5	.2	.3
Campeche	.1	.2	.2	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1
Coahuila	3.3	2.2	2.0	2.7	2.8	2.8	1.8	2.1	2.2	2.1
Colima	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1
Chiapas	.3	.2	.3	.3	.3	.3	.2	.3	.2	.2
Chihuahua	3.1	2.3	3.4	2.3	2.3	1.8	1.6	1.7	1.7	1.6
Distrito Federal	65.1	64.3	61.5	64.6	64.6	61.2	65.1	60.0	61.9	61.2
Durango	.3	1.1	.3	.3	.3	.3	.3	.3	.3	.3
Guanajuato	.7	.9	.9	.9	.9	.9	.9	.9	.9	.8
Guerrero	.3	.3	.4	.4	.3	.3	.4	.4	.4	.5
Hidalgo	.5	.4	.5	.3	.4	.5	.5	.4	.4	.5
Jalisco	2.8	2.8	2.6	2.7	2.4	2.9	2.7	2.6	2.9	3.1
México	4.4	4.4	5.0	5.4	5.6	6.7	7.5	8.9	9.5	7.7
Michoacán	.4	.5	.7	.7	.7	.5	.4	.5	.4	.4
Morelos	.4	.5	.5	.4	.4	.4	.4	.4	.4	.4
Nayarit	.2	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1
Nuevo León	6.4	6.5	6.5	6.4	7.0	9.9	6.9	7.0	7.1	7.4
Oaxaca	.2	.2	.2	.2	.2	.2	.2	.6	.2	.2
Puebla	1.1	1.3	1.7	1.2	1.2	1.1	1.2	1.3	1.3	3.9
Querétaro	.3	.5	1.8	.5	.4	.5	.7	.6	.7	.7

APÉNDICE N. [Conclusión]

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Quintana Roo	.6	.6	.5	.5	.6	.6	.6	.6	.7	.6
San Luis Potosí	1.1	1.2	1.6	1.0	1.0	.9	.7	1.5	.9	.9
Sinaloa	1.9	2.0	2.0	1.9	1.6	1.5	1.9	3.0	1.8	1.5
Sonora	.2	.2	.2	.2	.2	.2	.2	.2	.2	.2
Tabasco	1.4	1.7	1.4	1.3	1.4	1.3	1.2	1.5	1.3	1.2
Tamaulipas	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1
Tlaxcala	1.5	1.9	2.0	1.9	2.1	2.0	1.8	2.2	1.9	2.0
Veracruz	.5	.5	.5	.9	.4	.4	.3	.2	.3	.4
Yucatán	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1
Zacatecas										

* No se tienen los datos anteriores a 1961; los datos para cada año excluyen recaudos de los años anteriores así como las cantidades no distribuidas por entidades federales y los pagos hechos directamente a la Tesorería Federal.

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta Pública* (edición azul).

APÉNDICE O. *Organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal: gastos ejercidos en 1972 y 1973*

(Millones de pesos)

<i>Organismos y empresas</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>
SUBTOTAL ¹	70 082	88 965
1. Petróleos Mexicanos	22 261	28 067
2. Comisión Federal de Electricidad	11 623	15 897
3. Instituto Mexicano del Seguro Social	11 199	13 494
4. Cía. Nacional de Subsistencias Populares	4 661	7 143
5. Cía. de Luz y Fuerza del Centro	4 872	5 777
6. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado	4 591	5 476
7. Ferrocarriles Nacionales de México	3 879	4 386
8. Lotería Nacional	3 170	3 715
9. Aeronaves de México, S. A.	1 534	1 806
10. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	728	1 102
11. Ferrocarril del Pacífico, S. A.	788	995
12. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular	85	402
13. Aeropuertos y Servicios Auxiliares	323	321
14. Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A.	160	226
15. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S. A.	207	212
16. Productos Forestales Mexicanos	2	6

APÉNDICE O. [Conclusión]
(Millones de pesos)

<i>Organismos y empresas</i>	1972	1973
SUBTOTAL ²		12 827
1. Guanos y Fertilizantes de México, S. A.		3 852
2. Productos Pesqueros Mexicanos, S. A.		3 111
3. Diesel Nacional, S. A.		2 865
4. Instituto Mexicano del Café		1 099
5. Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.		932
6. Siderúrgica Nacional, S. A.		391
7. Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A.		382
8. Ferrocarril Sonora Baja California, S. A. de C. V.		171
9. Forestal Vicente Guerrero		24

¹ Organismos y empresas incluidos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1972.

² Organismos y empresas de nueva inclusión en 1973.

NOTA: El cuadro no se totalizó debido a que los datos no son comparables.

FUENTE: *El Mercado de Valores*, 9 de septiembre de 1974.

APÉNDICE P. Análisis consolidado de gastos ejercidos del gobierno mexicano desde 1965

(Cuentas centralizadas y descentralizadas)^a

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Cantidad (en millones de pesos)	64 020	66 054	79 452	83 422	98 001	109 261	121 332	148 768	191 205	276 843	400 650	520 027
Porcentaje (Total = 100.0)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Económico	48.0	61.0	55.4	50.1	50.6	49.2	48.8	51.1	50.8	53.2	55.6	54.1
Comunicaciones y Transportes	(10.8)	(13.0)	(12.1)	(11.3)	(11.0)	(11.0)	(10.9)	(10.8)	(10.6)	(8.6)	(8.0)	(7.6)
Recursos Naturales	(2.9)	(3.3)	(3.0)	(3.2)	(4.4)	(8.0)	(7.5)	(12.2)	(11.3)	(15.2)	(16.1)	(11.5)
Industria y Comercio	(34.3)	(44.7)	(40.3)	(35.6)	(35.2)	(30.2)	(30.4)	(28.1)	(28.9)	(29.4)	(31.5)	(35.0)
Social	19.1	21.4	22.7	23.4	22.5	22.8	24.2	25.5	24.3	22.9	21.4	22.2
Educación y Cultura	(6.3)	(7.1)	(6.6)	(6.9)	(7.2)	(6.8)	(7.3)	(7.5)	(7.5)	(7.1)	(7.4)	(7.6)
Salubridad y Asistencia Pública	(2.8)	(3.8)	(4.2)	(4.6)	(4.4)	(4.3)	(4.1)	(4.4)	(4.2)	(3.2)	(3.0)	(3.0)
Bienestar y Seguro Social	(10.0)	(10.5)	(11.9)	(11.9)	(10.9)	(11.7)	(12.8)	(13.6)	(12.6)	(12.6)	(11.0)	(11.6)
Administrativo	32.9	17.6	21.9	26.5	26.9	28.0	27.0	23.4	24.9	23.9	23.0	23.7
Defensa	(2.6)	(2.7)	(2.3)	(2.5)	(2.7)	(2.3)	(2.2)	(2.2)	(2.1)	(1.9)	(1.7)	(1.6)
Administración General ^b	(8.0)	(4.3)	(4.7)	(6.7)	(5.5)	(6.6)	(5.9)	(5.7)	(7.8)	(7.3)	(7.5)	(7.5)
Deuda Pública ^c	(22.3)	(10.6)	(14.9)	(17.3)	(18.7)	(19.1)	(18.9)	(15.5)	(15.0)	(14.7)	(13.8)	(14.6)

^a Datos incompletos: Por ejemplo, en 1972 incluidas 25 agencias y en 1973 incluidas 25 (no todavía el total de agencias descentralizadas). Véase Epílogo I y Apéndice O.

^b Incluye cantidades pendientes de pago.

^c Incluye amortización e intereses.

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta Pública* (edición azul); *Comercio Exterior*, noviembre de 1973, I 099; *El Mercado de Valores*, 16 de diciembre de 1944, 1955 y 1958.

APÉNDICE Q. *Prioridades en inversiones de capital del sector público de México, 1925-1976*

Año	Cantidad total en millones de pesos (precios corrientes) ^a	Porcentaje			
		Industria	Comunicaciones y transportes	Agricultura, ganadería, silvicultura	Bienestar social
1925 ^b	82	—	93.9	—	6.1
1926	102	—	75.5	19.6	4.9
1927	97	—	74.2	20.6	5.2
1928	99	—	72.7	20.2	7.1
1929	98	—	73.5	10.2	16.3
1930	103	—	77.7	9.7	12.6
1931	91	—	76.9	11.0	12.1
1932	73	—	75.3	13.7	11.0
1933	85	—	75.3	11.8	12.9
1934	98	—	76.5	10.2	13.3
1935	137	—	67.9	21.9	10.2
1936	168	—	72.6	19.1	8.3
1937	192	—	72.9	17.7	9.4
1938	198	1.5	70.2	18.2	10.1
1939	233	11.6	61.8	16.7	9.5
1940	290	20.7	52.4	15.2	10.0
1941	337	8.3	56.1	17.5	16.0
1942	464	8.2	64.7	14.0	11.6
1943	568	6.3	68.1	15.2	9.0
1944	657	9.6	59.0	18.6	10.8
1945	848	15.6	54.2	17.0	10.7
1946	999	15.3	52.7	19.3	10.6
1947	1 310	12.8	51.5	19.7	13.8
1948	1 539	18.1	44.3	20.7	15.6
1949	1 956	24.1	38.7	23.4	12.1
1950	2 672	29.8	40.4	19.3	9.6
1951	2 836	25.8	40.8	20.4	12.2
1952	3 280	21.3	42.0	17.1	18.3
1953	3 076	24.8	43.7	18.3	8.4
1954	4 183	37.6	35.6	15.0	9.4
1955	4 408	39.4	32.3	13.7	13.5
1956	4 571	28.2	37.3	14.2	18.7
1957	5 628	30.9	35.8	11.9	18.8
1958	6 190	33.8	38.4	11.3	14.1

APÉNDICE Q. [Conclusión]

Año	Cantidad total en millones de pesos (precios corrientes) ^a	Porcentaje			
		Industria	Comunicaciones y transportes	Agricultura, ganadería, silvicultura	Bienestar social
1959	6 532	29.7	42.1	11.5	13.2
1960	8 376	31.2	36.0	6.9	22.5
1961	10 372	44.4	27.0	9.2	16.9
1962	10 823	38.8	28.8	7.6	21.0
1963	13 821	33.1	24.6	10.2	28.8
1964	17 436	30.5	21.0	13.6	31.9
1965 ^c	13 049	44.3	26.1	8.6	18.5
1966	15 475	49.9	18.8	8.2	22.1
1967	21 057	40.5	23.3	11.4	22.6
1968	23 314	37.5	23.4	10.5	26.6
1969	26 339	36.4	22.2	11.0	28.0
1970	29 205	40.0	20.0	13.4	27.1
1971	22 559	41.3	20.3	14.5	22.5
1972	34 715	33.1	22.7	14.3	26.6
1973	49 838	32.5	25.4	14.1	26.2
1974 ^d	51 613	36.1	24.0	21.7	15.6
1975	69 645	37.8	20.7	26.7	12.2
1976	108 611	46.0	19.2	13.0	14.5

^a El total (100.0 por ciento) incluye la categoría Administrativa, Turismo y Defensa, cuyos datos no se dan por separado.

^b Asignaciones autorizadas, 1925-1964.

^c Asignaciones realizadas, 1965-1973.

^d Asignaciones en proyecto, 1974-1976.

FUENTE: James W. Wilkie, *Statistics and National Policy* (Los Angeles: UCLA Latin American Center, 1974), 109-110; Nacional Financiera, *La Economía Mexicana en Cifras, 1972*, 360-361; Apéndice R; *El Mercado de Valores*, diciembre 17, 1973 y diciembre 16, 1974; y *Comercio Exterior*, enero, 1976.

APÉNDICE R. *Inversión pública realizada, 1971-1974,
por entidad federativa*

(Millones de pesos)
1971

<i>Entidades federativas</i>	<i>Suma realizada</i>	<i>Industria</i>	<i>Bienestar social</i>	<i>Transpor- tes y comuni- caciones</i>	<i>Fomento agrope- cuario y pesquero</i>	<i>Equipos e instala- ciones para admón. y defensa</i>
TOTAL	22 558.6	9 328.1	5 070.5	4 589.0	3 264.2	306.8
Aguascalientes	96.7	21.2	22.2	23.5	29.3	.5
Baja California	611.3	70.6	50.2	94.2	391.8	4.5
Baja California Sur	297.3	89.2	23.8	153.2	30.3	.8
Campeche	139.2	23.7	16.5	61.8	37.1	.1
Coahuila	800.8	499.1	75.9	128.4	94.6	2.8
Colima	131.9	54.2	18.3	27.8	31.5	.1
Chiapas	486.9	277.7	58.9	114.7	35.6	—
Chihuahua	638.3	213.0	70.5	260.1	83.9	10.8
Distrito Federal	4 558.1	254.3	3 086.0	684.8	292.6	240.4
Durango	204.6	54.2	50.0	31.3	67.5	1.6
Guanajuato	847.8	601.6	71.8	106.4	65.2	2.8
Guerrero	503.1	107.2	147.5	178.6	69.1	.7
Hidalgo	402.5	152.9	62.1	147.1	40.2	.2
Jalisco	618.0	147.8	93.8	209.1	153.1	14.2
México	1 183.6	776.9	186.6	119.0	98.1	3.0
Michoacán	597.1	170.8	76.1	176.3	173.9	—
Morelos	184.3	70.2	27.9	63.4	22.8	—
Nayarit	145.5	31.2	26.3	54.1	32.0	1.9
Nuevo León	721.6	450.2	68.8	158.0	44.3	.3
Oaxaca	676.0	104.1	88.7	303.1	180.1	—
Puebla	460.8	181.1	99.0	136.2	44.5	—
Querétaro	235.4	88.9	20.9	66.5	58.3	.8
Quintana Roo	209.6	37.1	75.5	87.0	9.9	.1
San Luis Potosí	205.1	64.5	38.0	52.5	45.4	4.7
Sinaloa	547.3	48.4	83.1	183.8	231.4	.6
Sonora	792.3	168.4	121.3	310.3	191.3	1.0
Tabasco	1 441.7	1 164.5	27.0	83.3	166.9	—
Tamaulipas	1 657.9	955.9	111.0	218.7	368.2	4.1
Tlaxcala	74.0	11.5	14.6	13.6	34.3	—
Veracruz	2 619.4	2 234.4	91.3	223.3	65.1	5.3
Yucatán	296.5	165.7	33.9	73.0	23.9	—
Zacatecas	174.0	37.6	33.0	45.9	52.0	5.5

FUENTE: *El Mercado de Valores*, 9 de septiembre de 1972.

APÉNDICE R. [Continuación]

1972

<i>Entidades federativas</i>	<i>Suma realizada</i>	<i>Industria</i>	<i>Bienestar social</i>	<i>Transportes y comunicaciones</i>	<i>Fomento agropecuario y pesquero</i>	<i>Equipos e instalaciones para admón. y defensa</i>
TOTAL	34 714.9	11 480.7	9 239.4	7 876.5	4 947.8	1 170.5
Aguascalientes	125.7	18.2	22.3	37.5	46.6	1.1
Baja California	1 008.2	112.6	272.7	160.3	454.1	8.5
Baja California Sur	375.1	52.6	49.8	203.0	38.5	13.2
Campeche	217.6	67.8	31.3	101.3	17.0	.2
Coahuila	907.6	363.8	166.7	252.2	116.3	8.6
Colima	340.1	144.4	28.2	106.9	60.6	—
Chiapas	654.5	253.1	105.4	220.9	75.1	—
Chihuahua	837.7	190.0	186.6	318.0	142.3	.8
Distrito Federal	8 787.3	831.3	4 945.8	1 117.2	896.7	996.3
Durango	334.9	66.6	65.6	104.8	95.2	2.7
Guanajuato	948.5	485.6	138.3	230.0	87.9	6.7
Guerrero	1 082.1	217.4	434.4	301.3	125.7	3.3
Hidalgo	1 117.7	561.7	115.0	321.6	110.5	8.9
Jalisco	941.3	235.4	149.5	337.9	184.8	33.7
México	1 888.3	685.9	577.2	412.8	203.0	9.4
Michoacán	1 086.2	304.9	130.2	396.0	254.1	1.0
Morelos	204.3	42.3	48.0	71.7	42.3	—
Nayarit	230.4	29.8	66.0	69.2	61.4	4.0
Nuevo León	877.8	342.5	131.9	321.2	80.5	1.7
Oaxaca	886.4	130.8	197.4	322.2	232.4	3.6
Puebla	562.8	161.6	134.3	190.5	76.4	—
Querétaro	316.5	100.5	50.8	78.6	82.9	3.7
Quintana Roo	313.2	19.9	137.2	112.0	36.0	8.1
San Luis Potosí	354.9	105.0	45.4	119.3	74.5	10.7
Sinaloa	832.4	170.4	112.4	230.2	317.8	1.6
Sonora	1 110.8	228.9	106.6	568.1	197.2	10.0
Tabasco	1 868.7	1 509.2	37.8	174.4	141.5	5.8
Tamaulipas	1 979.3	1 090.6	193.2	287.9	395.4	12.2
Tlaxcala	152.7	32.4	48.5	24.3	47.5	—
Veracruz	3 658.6	2 847.7	205.5	480.2	125.2	—
Yucatán	475.4	58.0	234.6	137.0	43.3	2.5
Zacatecas	255.9	19.8	70.8	68.0	85.1	12.2

FUENTE: *El Mercado de Valores*, 3 de septiembre de 1973.

APÉNDICE R. [Continuación]

1973

<i>Entidades federativas</i>	<i>Suma realizada</i>	<i>Industria</i>	<i>Bienestar social</i>	<i>Transportes y comunicaciones</i>	<i>Fomento agropecuario y desarrollo rural</i>	<i>Equipos e instalaciones para admón. y defensa</i>
TOTAL	49 838.4	16 222.3	13 055.9	12 651.3	7 043.7	865.2
Aguascalientes	240.7	44.2	44.9	82.7	65.9	3.0
Baja California	1 354.3	124.3	441.8	354.7	425.1	8.4
Baja California Sur	600.3	86.6	125.6	263.9	123.2	1.0
Campeche	353.3	126.3	81.7	108.0	37.3	—
Coahuila	1 163.4	373.5	229.5	416.9	141.7	1.8
Colima	775.1	374.1	63.5	178.7	158.8	—
Chiapas	1 590.7	895.7	139.4	477.4	78.2	—
Chihuahua	1 162.3	236.1	193.6	571.4	157.4	3.8
Distrito Federal	15 486.1	3 361.3	7 063.4	1 528.3	2 723.5	809.6
Durango	538.6	64.1	137.8	256.5	78.6	1.6
Guanajuato	1 074.2	380.1	289.2	318.2	86.7	—
Guerrero	1 926.6	165.2	1 004.1	636.6	119.7	1.0
Hidalgo	1 346.2	772.7	144.5	275.7	153.3	—
Jalisco	1 740.1	212.0	411.3	916.5	197.9	2.4
México	1 430.7	530.1	188.9	471.7	236.4	3.6
Michoacán	1 461.5	521.3	192.8	515.1	231.7	.6
Morelos	388.4	93.0	117.4	106.3	71.7	—
Nayarit	468.0	41.6	117.5	217.1	91.8	—
Nuevo León	1 225.8	319.6	227.2	608.6	70.3	.4
Oaxaca	910.0	98.0	187.1	438.1	182.0	4.8
Puebla	913.1	175.0	276.8	356.1	105.1	.1
Querétaro	365.2	61.6	69.9	126.9	106.8	—
Quitana Roo	405.6	18.0	168.2	195.8	23.6	—
San Luis Potosí	763.3	294.2	89.6	259.6	119.9	—
Sinaloa	1 193.8	351.0	168.5	414.2	260.1	—
Sonora	1 248.4	177.7	234.9	580.1	243.0	12.7
Tabasco	1 734.9	1 495.3	48.5	155.0	36.1	—
Tamaulipas	2 453.2	1 556.5	177.9	398.2	319.6	1.0
Tlaxcala	336.7	43.2	61.3	161.2	71.0	—
Veracruz	4 293.0	3 136.1	203.4	367.2	80.9	5.4
Yucatán	416.8	75.4	58.8	183.0	95.7	3.9
Zacatecas	478.1	18.5	96.9	211.6	150.7	.4

FUENTE: *El Mercado de Valores*, 9 de septiembre de 1974.

APÉNDICE R. [Conclusión]

1974 ^a

<i>Entidades federativas</i>	<i>Suma realizada</i>	<i>Industria</i>	<i>Bienestar social</i>	<i>Transportes y comunicaciones</i>	<i>Fomento agropecuario y desarrollo rural</i>	<i>Equipos e instalaciones para admón. y defensa</i>
TOTAL	66 409.8	21 230.8	14.781.8	17 448.0	11 502.2	1 447.0
Aguascalientes	388.4	58.0	88.1	130.8	107.5	4.0
Baja California	1 383.0	214.4	357.3	448.1	329.4	33.8
Baja California Sur	586.5	107.6	82.1	268.2	109.0	19.6
Campeche	473.4	150.1	98.2	137.0	76.8	11.3
Coahuila	2 209.0	1 145.4	233.6	606.2	217.0	6.8
Colima	592.2	214.2	61.5	185.3	127.4	3.8
Chiapas	2 470.4	1 476.3	174.9	645.6	163.9	9.7
Chihuahua	1 530.9	263.3	201.8	612.8	430.5	22.5
Distrito Federal	17 299.4	1 738.9	7 796.0	3 759.2	2 829.3	1 176.0
Durango	1 211.8	359.2	203.5	413.7	222.5	12.9
Guanajuato	1 738.0	914.8	181.3	461.0	175.3	5.6
Guerrero	2 094.3	193.4	929.9	625.3	339.6	6.1
Hidalgo	2 057.7	1 302.1	163.9	331.9	259.3	.5
Jalisco	2 052.6	330.7	340.3	952.6	428.4	.6
México	3 208.5	537.0	757.5	856.2	1 046.5	11.3
Michoacán	3 653.0	2 369.6	221.0	714.1	330.8	17.5
Morelos	457.8	101.8	69.4	180.1	102.3	4.2
Nayarit	782.6	39.5	293.3	227.6	220.0	2.2
Nuevo León	1 462.3	475.1	247.1	550.2	187.0	2.9
Oaxaca	1 495.9	325.7	198.9	540.6	420.0	10.7
Puebla	1 070.7	162.9	225.6	464.5	214.5	3.2
Querétaro	490.9	105.3	65.2	181.8	134.4	4.2
Quintana Roo	677.7	60.6	341.0	200.9	55.8	19.4
San Luis Potosí	1 110.9	377.0	115.2	329.6	288.6	.5
Sinaloa	1 661.1	490.5	180.6	490.0	484.9	15.1
Sonora	1 676.1	295.7	185.2	600.0	581.8	13.4
Tabasco	1 660.1	1 099.5	101.6	276.5	181.4	1.1
Tamaulipas	3 220.3	1 788.4	248.2	506.0	674.9	2.8
Tlaxcala	312.7	46.9	48.9	141.5	74.9	.5
Veracruz	6 198.8	4 310.7	355.4	1 128.3	392.6	11.8
Yucatán	558.0	158.7	96.6	185.8	104.8	12.1
Zacatecas	624.8	17.5	118.7	296.6	191.1	.9

^a Al 15 de agosto.FUENTE: *El Mercado de Valores*, 9 de septiembre de 1974.

APÉNDICE S. *Inversión pública per capita por estados según periodo presidencial, 1959-1974*

I. 1959-1964

<i>Estados</i>	<i>Bienestar social</i>	<i>Industria</i>	<i>Transportes y comunicaciones</i>	<i>Agricultura y pesca</i>	<i>Administración y defensa</i>	<i>Total</i>
Aguascalientes	232	132	1 179	263	15	1 821
Baja California Norte	1 041	1 533	890	648	92	4 204
Baja California Sur	1 473	252	2 321	248	317	4 611
Campeche	213	251	2 164	119	47	2 794
Coahuila	394	2 481	954	206	34	4 069
Colima	895	534	2 065	818	87	4 399
Chiapas	96	370	432	1 278	49	2 225
Chihuahua	281	727	1 185	336	61	2 590
Distrito Federal	2 679	436	100	37	435	3 687
Durango	150	657	379	474	34	1 694
Guanajuato	151	980	207	127	14	1 479
Guerrero	299	641	423	252	17	1 632
Hidalgo	193	350	247	180	26	996
Jalisco	108	345	374	80	15	922
México	168	590	348	231	10	1 347
Michoacán	308	976	344	228	20	1 876
Morelos	125	349	595	109	24	1 202
Nayarit	156	181	456	94	9	896
Nuevo León	246	1 371	533	148	45	2 363
Oaxaca	89	205	322	452	10	1 078
Puebla	75	846	318	20	18	1 277
Querétaro	192	294	588	153	29	1 256
Quintana Roo	1 859	3 291	2 741	149	115	8 155
San Luis Potosí	193	493	421	64	9	1 180
Sinaloa	401	1 000	1 217	2 480	38	5 316
Sonora	436	1 283	873	437	104	3 133
Tabasco	273	5 768	947	209	20	7 217
Tamaulipas	532	3 560	512	385	98	5 087
Tlaxcala	150	158	270	213	5	796
Veracruz	133	1 728	657	69	29	2 616
Yucatán	600	259	219	107	24	1 209
Zacatecas	96	126	442	256	13	933

APÉNDICE S. [Continuación]

II. 1965-1970

<i>Estados</i>	<i>Bienestar social</i>	<i>Industria</i>	<i>Transportes y comunicaciones</i>	<i>Agricultura y pesca</i>	<i>Administración y defensa</i>	<i>Total</i>
Aguascalientes	720	553	1 592	573	18	3 456
Baja California Norte	1 196	1 097	1 675	1 257	33	5 258
Baja California Sur	2 194	2 689	9 390	1 297	137	15 707
Campeche	1 131	774	3 674	276	19	5 874
Coahuila	804	3 875	1 100	1 470	23	7 272
Colima	1 053	831	3 197	557	1	5 639
Chiapas	234	985	690	216	4	2 129
Chihuahua	437	1 740	1 531	658	51	4 417
Distrito Federal	5 091	1 013	732	138	531	7 505
Durango	424	572	703	1 240	8	2 947
Guanajuato	203	2 045	782	250	2	3 282
Guerrero	391	997	627	497	24	2 536
Hidalgo	302	811	891	413	1	2 418
Jalisco	290	600	690	158	32	1 770
México	298	1 024	677	155	15	2 169
Michoacán	236	420	691	423	2	1 772
Morelos	858	618	1 147	155	2	2 778
Nayarit	396	553	745	199	3	1 896
Nuevo León	404	1 973	716	159	1	3 253
Oaxaca	337	868	639	180	10	2 034
Puebla	270	702	396	100	6	1 474
Querétaro	432	686	3 259	1 097	28	5 502
Quintana Roo	2 017	1 566	6 285	767	173	10 808
San Luis Potosí	322	720	829	158	9	2 038
Sinaloa	452	725	2 290	3 130	1	6 598
Sonora	812	1 032	1 765	742	10	4 361
Tabasco	324	10 852	1 328	1 742	11	14 257
Tamaulipas	1 186	7 125	945	1 509	55	10 820
Tlaxcala	408	442	584	267	2	1 703
Veracruz	381	5 046	934	131	7	6 499
Yucatán	565	914	879	1 014	18	3 390
Zacatecas	363	264	370	373	7	1 377

APÉNDICE S. [Conclusión]

III. 1971-1974

<i>Estados</i>	<i>Bienestar social</i>	<i>Industria</i>	<i>Transporte y comunicaciones</i>	<i>Agricultura y pesca</i>	<i>Administración y defensa</i>	<i>Total</i>
Aguascalientes	1 185	936	1 830	1 670	57	5 678
Baja California Norte	2 766	1 291	2 593	4 062	134	10 846
Baja California Sur	4 815	5 836	15 359	5 132	587	31 729
Campeche	1 995	3 230	3 629	1 488	98	10 440
Coahuila	1 429	5 032	2 956	1 205	42	10 727
Colima	1 587	7 290	4 604	3 497	35	17 013
Chiapas	708	4 255	2 143	520	14	7 640
Chihuahua	937	1 303	2 527	1 159	54	5 980
Distrito Federal	7 550	2 025	2 312	2 197	1 061	15 145
Durango	1 140	1 350	2 002	1 160	47	5 699
Guanajuato	694	2 442	1 133	423	16	4 708
Guerrero	3 594	989	2 496	934	16	8 029
Hidalgo	965	5 515	2 144	1 144	19	9 757
Jalisco	690	646	1 671	670	37	3 714
México	913	1 405	977	815	15	4 125
Michoacán	625	3 344	1 811	1 002	19	6 801
Morelos	933	1 099	1 492	842	14	4 380
Nayarit	2 069	599	2 356	1 673	35	6 732
Nuevo León	872	2 093	2 117	492	6	5 580
Oaxaca	799	780	1 907	1 205	23	4 714
Puebla	685	640	1 065	408	3	2 801
Querétaro	974	1 697	2 133	1 803	41	6 645
Quintana Roo	17 247	3 302	14 407	3 006	647	38 609
San Luis Potosí	529	1 538	1 393	966	30	4 456
Sinaloa	958	1 835	2 309	2 281	29	7 412
Sonora	1 344	1 810	4 276	2 496	76	10 002
Tabasco	613	15 398	1 977	1 540	20	19 548
Tamaulipas	1 137	8 396	2 192	2 742	32	14 499
Tlaxcala	975	753	1 901	1 282	3	4 914
Veracruz	508	7 488	1 596	391	13	9 996
Yucatán	1 325	1 432	1 789	828	57	5 440
Zacatecas	803	238	1 556	1 203	49	3 849

FUENTE: Luis Miguel Ramos Boyoli y Charles Richter, "El desarrollo regional mexicano: el papel de la inversión federal", *Comercio Exterior*, febrero 1976, 172-185.

APÉNDICE T. *Monto e impacto de inversiones acumulativas directas de EUA en México, 1897-1970*

Años	Total valor acumulativo en millones dólares	Cambio del peso	A Inversiones de EUA en millones de pesos	B Gastos ejercidos Gob. Fed. Cent. en millones de pesos ^a	Razón A/B	C Inversiones públicas y privadas mexicanas en millones de pesos ^{a, b}	Razón A/C
1897	200	2.137	427	53	8.1	...	...
1908	416	2.011	837	104	8.0	...	...
1914	587	2.242 ^c	1 316	111 ^d	11.9	...	...
1919	644	1.985	1 278	109 ^e	11.7	...	...
1924	735	2.066	1 519	277	5.5	...	...
1929	682	2.151	1 469	276	5.3	...	...
1936	480	3.599	1 728	406	4.3	...	...
1940	358	5.504	1 970	604	3.3	793	2.5
1946	316	4.855	1 534	1 771	.9	3 287	.5
1952	481	8.629	4 151	6 464	.6	8 166	.5
1958	745	12.500	9 313	13 288	.7	18 926	.5
1965	1 182	12.500	14 775	36 716	.4	38 686	.4
1970	1 786	12.500	22 325	52 679	.4	80 742	.3
1976	2 984	19.950	59 530	274 963	.2	246 546	.2

^a Las columnas B y C no son directamente comparables porque "B" da gastos totales (excluyendo las agencias descentralizadas y autónomas) y "C" tiene limitaciones en cuanto a inversiones.

^b Inversión bruta.

^c Junio.

^d 1912-1913 usado como datos porque 1913-1914 no están disponibles.

^e 1918 usado como datos porque los de 1919 son demasiado bajos.

FUENTE: Hasta 1970, Wilkie, *Statistics and National Policy*, 143; para 1960, Wilkie and Reich (eds.), *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 19 (1978), cuadro 3 107.

APÉNDICE U. Nacional Financiera: Financiamiento total canalizado, por ramas económicas, 1934-1973

(Saldos al 31 de diciembre de cada año en millones de pesos)

Ramas económicas	1934	1940	1946	1952	1958	1964	1970	1973
FINANCIAMIENTO TOTAL ¹	15.9	20.1	936.7	3 733.5	8 948.7	25 165.5	44 863.7	57 876.0
Infraestructura (subtotal)	.3	2.9	297.3	331.0	286.3	3 988.1	13 707.5	13 499.6
Comunicaciones	—	—	—	—	—	112.1	342.0	800.6
Carreteras, caminos y puentes	—	—	—	—	—	737.3	2 081.7	3 197.8
Riego ²	.3	2.9	297.3	331.0	286.3	1 395.8	2 280.3	3 502.5
Inversiones agrícolas	—	—	—	—	—	—	1 537.4	3 125.7
Vivienda	—	—	—	—	—	—	366.3	360.7
Otras obras públicas	—	—	—	—	—	1 742.9	7 099.8	2 512.3
Industrias (subtotal)	7.1	2.3	457.9	2 408.4	7 629.2	18 797.6	29 431.8	42 506.0
Básicas	—	—	—	—	—	—	—	—
Petróleo ³	—	.8	57.7	207.6	548.4	679.4	438.4	2 576.8
Minería	—	—	—	—	—	—	465.8	933.4
Hierro y acero	—	—	113.5	181.8	653.8	880.5	2 071.0	3 148.8
Metales no ferrosos	—	—	3.8	—	—	229.6	244.6	265.8
Materiales de construcción	—	.6	16.7	44.7	49.3	56.4	88.9	166.3

Energía eléctrica	—	.3	41.4	732.1	1 698.1	9 006.8	12 946.5	18 386.6
Transporte ⁴	.1	—	84.1	704.4	2 364.4	3 344.4	5 174.1	6 472.9
Obras de transformación								
Alimentos y similares	6.8	.3	48.0	236.2	430.3	731.8	1 311.9	1 922.3
Textiles y vestido	.2	.1	26.7	102.8	178.5	573.3	926.0	1 206.9
Madera, celulosa y papel	—	—	17.2	43.8	325.2	487.6	853.1	1 014.1
Productos químicos	—	—	12.7	77.8	323.9	924.7	1 780.3	1 658.8
Maquinaria y productos metálicos	—	—	28.6	—	—	292.0	95.1	177.5
Equipo de transporte	—	—	—	—	641.4	1 416.2	2 513.7	3 924.2
Otras industrias ⁵	—	.2	7.5	77.2	415.9	174.9	522.4	651.6
Otras actividades (subtotal)	8.5	14.9	181.5	994.1	1 033.2	2 379.8	1 724.4	1 870.4

¹ Incluye créditos, inversiones en valores, avales y endosos, efectuados con recursos propios, con los provenientes de obligaciones directas y por aval y con fondos fideicometidos.

² Hasta 1958 incluye caminos, puentes y otras obras públicas.

³ Hasta 1958 incluye minería.

⁴ Hasta 1958 incluye comunicaciones.

⁵ Hasta 1958 incluye maquinaria y productos metálicos.

FUENTE: *El Mercado de Valores*, 8 de julio de 1974.

APÉNDICE V. Gastos descentralizados proyectados y ejecutados desde 1940,^a en pesos de 1950

Año	En miles de pesos corrientes		Índice de precios (1950 = 100)	En miles de pesos de 1950	
	Presupuesto proyectado	Presupuesto ejercido ^b		Presupuesto proyectado	Presupuesto ejercido
1940	...	597 *	33.8	...	1 766 *
1946	...	1 324 *	78.5	...	1 687 *
1952	...	3 675 *	132.5	...	2 774 *
1958	...	9 971 *	198.0	...	5 036 *
1965	19 154	27 304	237.3	8 072	11 506
1966	32 252	33 558	239.6	13 461	14 006
1967	33 419	38 599	239.7	13 942	16 103
1968	37 193	42 298	243.9	15 249	17 342
1969	39 583	48 185	246.8	16 038	19 524
1970	44 095	56 582	258.2	17 079	21 914
1971	48 893	65 545	265.3	18 429	24 706
1972	68 635	71 538	276.5	24 823	25 873
1973	84 498	101 792	332.9	25 382	30 577
1974	116 832	140 688	418.9	27 890	33 585
1975	160 551	200 234	475.9	33 736	42 075
1976	201 600	245 065	550.3	36 635	44 533

^a Cfr. datos centralizados en cuadro I-8, pp. 55-56, arriba.

^b Estimaciones para 1940-1958 basados en datos de Santillán López y Rosas Figueroa, quienes dan datos netos en lugar de datos brutos y quienes no incluyen docenas de agencias como la más importante, Petróleos Mexicanos. Datos para Petróleos Mexicanos se encuentran en Bermúdez (operaciones + subsidios + inversiones de capital = total).

FUENTES: Fuente del índice de precios, Apéndice M, Parte III.

Fuentes de gastos, 1965-1976: Apéndice B; 1940-1958: estimaciones basadas en datos de Roberto Santillán López y Aniceto Rosas Figueroa, *Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México* (México, D. F.: UNAM, 1962), Apéndice 18; y Antonio J. Bermúdez, *The Mexican Petroleum Industry* (Stanford: Institute of Hispanic and Luso-Brazilian Studies, Stanford University, 1963), 251.

APÉNDICE W. Alfabetismo de la población mexicana de 10 años o más de acuerdo con los censos de población de 1921, 1930, 1940, 1960 y 1970

<i>Entidades federativas</i>	<i>1921</i>	<i>1930</i>	<i>1940</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>
TOTAL	37.8	38.5	45.7	66.5	76.2
Aguascalientes	48.2	47.1	60.0	78.3	85.3
Baja California	73.3	77.3	86.0	87.1	88.2
Baja California, Territorio	56.0	62.1	68.2	84.6	87.6
Campeche	46.1	43.9	53.5	71.5	77.2
Coahuila	49.3	54.5	66.7	85.5	87.6
Colima	48.7	53.1	61.9	74.8	80.1
Chiapas	22.4	21.0	23.8	43.6	56.7
Chihuahua	32.6	55.9	66.3	80.2	87.1
Distrito Federal	80.7	75.1	79.0	86.9	90.9
Durango	36.8	43.6	55.0	80.9	85.7
Guanajuato	26.1	27.5	31.9	55.6	64.7
Guerrero	22.2	18.0	21.6	40.7	55.4
Hidalgo	28.3	26.5	30.6	47.4	62.1
Jalisco	42.8	43.1	51.7	70.3	80.6
México	38.5	28.3	34.6	60.5	75.1
Michoacán	23.9	30.2	33.4	56.0	66.2
Morelos	47.6	36.8	48.5	64.4	74.6
Nayarit	41.5	42.2	53.3	70.9	78.5
Nuevo León	63.8	60.4	71.6	83.7	89.3
Oaxaca	23.9	20.2	22.4	43.5	57.8
Puebla	32.8	29.9	35.0	54.0	66.8
Querétaro	22.6	22.7	25.6	46.7	62.1
Quintana Roo	68.5	51.4	59.6	69.0	76.2
San Luis Potosí	23.7	30.4	37.1	57.7	71.0
Sinaloa	36.9	42.0	51.9	70.7	78.7
Sonora	54.8	58.6	67.2	81.4	86.4
Tabasco	29.4	32.7	39.2	67.6	76.2
Tamaulipas	61.3	57.9	68.8	81.3	85.7
Tlaxcala	40.4	38.2	44.5	64.6	76.7
Veracruz	36.1	32.5	39.6	58.9	70.6
Yucatán	43.0	48.5	57.4	69.8	73.8
Zacatecas	34.4	39.1	45.9	69.2	81.2

FUENTE: México, Dirección General de Estadística.

APÉNDICE X. Distribución del ingreso familiar en México, 1950, 1958, 1963, 1969

(En porcentaje)

Décil ^a	1950			1958			1963			1969			Porcentaje 1969 $\left(\frac{1969}{1950} - 1\right)$			
	Por décil	Acumu- lativo	Por décil	Por décil	Acumu- lativo	Por décil	Por décil	Acumu- lativo	Por décil	Por décil	Acumu- lativo	Pesos ingreso mensual promedio ^b 1950 1958 1963 1969				
I	2.7	2.7	2.2	2.2	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	258	297	315	367	43
II	3.4	6.1	2.8	5.0	2.2	4.2	2.0	4.0	4.0	4.0	4.0	325	375	356	356	12
III	3.8	9.9	3.3	8.3	3.2	7.4	3.0	7.0	7.0	7.0	7.0	363	441	518	550	52
IV	4.4	14.3	3.9	12.2	3.7	11.1	3.5	10.5	10.5	10.5	10.5	421	516	598	641	52
V	4.8	19.1	4.5	16.7	4.6	15.7	4.5	15.0	15.0	15.0	15.0	460	608	738	825	79
VI	5.5	24.6	5.5	22.2	5.2	20.9	5.0	20.0	20.0	20.0	20.0	526	789	834	917	75
VII	7.0	31.6	6.3	28.5	6.6	27.5	7.0	27.0	27.0	27.0	27.0	669	842	1 056	1 283	92
VIII	8.6	40.2	8.6	37.1	9.9	37.4	9.0	35.0	35.0	35.0	35.0	823	1 147	1 592	1 650	105
IX	10.8	51.0	13.6	50.7	12.7	50.1	13.0	49.0	49.0	49.0	49.0	1 033	1 820	2 049	2 384	130
X ^c	49.0	100.0	49.9	100.0	51.0	100.0	51.0	100.0	100.0	100.0	100.0	4 687	6 605	8 025	9 352	100
5.0	8.8		10.7		11.6		15.0		15.0		15.0	1 693	2 866	3 724	5 501	225
5.0	40.8		38.6		38.3		36.0		36.0		36.0	7 697	10 339	12 324	13 203	72
Total	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	957	1 339	1 608	1 834	92
Coefficiente de gini	.50		.53		.55		.58		.58		.58					

^a Cada décil representa 510 500 familias para 1950; 640 510 para 1958; 732 960 para 1963, y 889 174 para 1969.

^b Precios de 1958.

^c El último décil superior en la escala de ingresos se dividió en dos partes de 5 por ciento cada una.

FUENTE: Manuel Gollás y Adalberto García Rocha, "El desarrollo económico reciente de México", en James W. Wilkie, Michael C. Meyer, Edna Monzón de Wilkie (eds.), *Contemporary Mexico; Papers of the IV International Congress of Mexican History* (Berkeley y México: University of California Press y El Colegio de México, 1976), p. 437.

APÉNDICE Y. *Nivel de pobreza por regiones geosociales*
(Porcentaje)

	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970
TOTAL MÉXICO	56.9	53.1	50.0	46.0	39.4	33.1	24.8
Norte	48.2	41.1	36.2	31.5	26.2	21.3	18.0
Oeste	54.7	49.1	46.1	41.8	37.7	32.0	28.5
Oeste Central	56.4	56.3	53.5	50.4	43.7	36.9	25.6
Este Central	61.7	61.5	57.5	54.7	49.7	45.0	33.7
Sur	68.3	66.0	63.4	62.6	56.3	51.1	41.2
Golfo	60.7	55.8	50.4	45.9	39.8	35.0	29.3
Distrito Federal	20.0	16.2	14.1	11.2	8.8	8.8	6.4

FUENTE: Cuadros IX-10 y 18.

APÉNDICE Z. Porcentajes obtenidos por el partido oficial de la revolución en sus triunfos en las elecciones presidenciales, 1917-1976^a

	1917	1920	1924	1929	1934	1940	1946	1952	1958	1964	1970	1976 ^b
Total	97.1	95.8	84.1	93.6	98.2	93.9	77.9**	74.3**	90.4	89.0	86.0	85.1
Aguascalientes	89.9	98.0	77.7**	94.0	96.0	93.9	70.4**	67.9**	93.2	91.2	87.4	86.2
Baja Calif.	95.3	96.4	44.7**	91.6	97.2	93.9	63.6**	61.7**	60.7**	78.6**	74.4**	75.8**
Baja Calif. Terr.	...	...	...	...	100.0	...	91.7	82.3	93.4	96.8	94.6	92.6
Campeche	98.8	99.9	100.0	94.2	100.0	98.1	75.1**	87.1	87.7	95.9	98.1	99.5
Coahuila	98.7	99.5	72.2**	80.4	93.5	95.1	81.4	80.7	94.9	93.4	91.2	92.9
Colima	98.7	74.4**	94.0	96.0	94.8	95.3	66.8**	80.1	89.7	87.3	90.8	94.5
Chiapas	100.0	98.3	99.9	99.6	100.0	98.1	87.3	90.5	98.0	98.9	98.9	96.9
Chihuahua	98.2	99.7	68.9**	78.9**	99.8	92.6	75.7**	63.9**	64.6**	78.7**	81.0	82.9
Distrito Federal	96.6	96.0	94.9	97.0	97.3	72.0**	57.0**	51.4**	79.9**	74.9**	69.6**	65.7**
Durango	88.5	97.8	69.8**	84.1	99.7	96.8	65.4**	65.0**	84.8	90.0	86.7	97.0
Guanajuato	92.0	96.0	66.4**	91.6	98.1	95.9	64.0**	64.1**	89.5	79.6**	80.8	93.4
Guerrero	100.0	99.9	83.2	99.5	100.0	95.4	85.0	82.5	98.2	97.0	95.7	96.3
Hidalgo	98.4	99.7	87.1	96.0	100.0	99.5	90.4	88.7	98.1	98.4	97.2	95.0
Jalisco	99.7	73.2**	87.4	93.9	99.1	98.7	78.8**	64.7**	89.0	87.0	82.8	81.8
México	96.0	98.5	86.3	100.0	99.7	94.9	84.1	81.1	98.9	91.7	84.7	79.8
Michoacán	93.9	97.4	79.4**	92.1	99.8	92.9	67.3**	55.4**	87.2	86.0	86.9	93.8
Morelos	...	91.7	93.6	87.1	99.8	98.1	57.3**	68.5**	95.8	94.2	90.3	82.3

APÉNDICE Z. [Conclusión]

	1917	1920	1924	1929	1934	1940	1946	1952	1958	1964	1970	1976 ^b
Nayarit	98.3	87.4	59.0**	100.0	100.0	97.0	85.3	76.0**	98.7	91.6	96.5	98.2
Nuevo León	99.9	96.8	96.7	95.5	84.5	89.3	70.4**	80.8	90.3	84.3	84.1	74.3**
Oaxaca	99.5	96.9	98.8	99.7	100.0	99.4	90.2	79.8**	95.6	96.9	96.6	86.4
Puebla	97.6	93.7	90.6	98.0	99.3	98.8	81.9	80.9	95.2	93.7	85.5	82.3
Querétaro	95.0	96.5	90.8	95.4	99.5	98.7	84.3	82.0	89.5	91.3	90.7	90.8
Quintana Roo	99.4	100.0	98.5	91.5	...	95.7	91.4	95.3	79.9**	96.6	98.2	95.7
San Luis Potosí	98.5	99.3	93.0	99.7	100.0	98.2	80.2	88.9	94.3	91.6	90.0	94.1
Sinaloa	98.2	99.9	34.7**	75.9**	97.7	89.5	89.9	73.9**	98.1	92.1	94.3	92.5
Sonora	97.9	96.2	84.5	68.9**	100.0	92.4	81.5	81.1	97.3	98.4	93.5	93.2
Tabasco	99.7	100.0	100.0	93.1	100.0	98.8	95.6	79.3**	98.9	99.3	98.9	91.0
Tamaulipas	95.5	100.0	90.3	94.9	97.1	88.1	72.4**	69.5**	94.8	96.5	91.6	85.2
Tlaxcala	98.4	99.6	81.4	97.9	99.6	95.7	81.1	81.2	98.4	98.4	94.3	97.2
Veracruz	98.8	98.3	88.1	89.3	94.9	94.8	90.5	91.5	97.6	96.8	92.7	89.9
Yucatán	99.7	100.0	99.8	100.0	99.4	88.1	75.9**	81.5	77.4**	85.8	85.0	96.5
Zacatecas	97.9	90.7	54.6**	93.8	93.8	94.3	67.6**	71.8**	91.7	79.5**	91.0	97.8

** Indica cantidad menor del 80 por ciento.

^a Incluye votos obtenidos a través de partidos no oficiales en favor del candidato del partido oficial; no incluye votos ilegales (votos anulados o en favor de un candidato no registrado); no incluye la elección de 1928, cuando Alvaro Obregón fue elegido sin oposición; los votos de 1976 son para la elección de los diputados federales.

^b Debido a que José López Portillo fue elegido sin oposición en 1976, los datos corresponden a los votos en favor del PRI en las elecciones para miembros de la Cámara de Diputados, en donde el PRI sí tuvo oposición.

FUENTE: Wilkie, *Statistics and National Policy*, 28; y *El Día*, 18 de julio de 1976.

ENSAYO BIBLIOGRÁFICO

ESTA investigación histórica se basa principalmente en fuentes antes no examinadas de manera sistemática. Hemos enumerado en la bibliografía estudios u obras, tanto de aquellos que corroboran nuestro parecer como las de quienes disienten, y todos han sido dispuestos por orden alfabético para ofrecer una clave abreviada de citas en las notas. Muchas de estas notas sirven de guía bibliográfica de aspectos literarios sobre la Revolución Mexicana, por lo que no vemos la necesidad de repetirlas aquí.

En cuanto a las fuentes, en la Primera Parte se utilizan los libros de cuentas en proyecto y de los gastos ejercidos del Gobierno Federal Mexicano durante el siglo xx. Estos datos presupuestarios se pueden obtener parcialmente en varias localidades de la ciudad de México. La biblioteca de la Secretaría de Hacienda ofrece la fuente más completa, pero también es necesario acudir a los archivos del Contador de la Federación. Y el material que no se encuentre en esos dos lugares, por lo regular puede localizarse en la biblioteca del Banco de México. Los gastos en proyecto y los ejercidos se imprimen en volúmenes separados, siendo las cuentas en proyecto las que ofrecen la clave para comprender los gastos actuales por partida. El primer volumen circula libremente; pero el segundo es sumamente difícil de obtener fuera de los lugares indicados.

Los lectores de este estudio podrán interesarse en una obra publicada y que ofrece datos correspondientes a la época de 1877 a 1911. Esta obra, *Fuerza de trabajo y actividad económica por sectores; estadísticas económicas del porfiriato* (México, [1965]), preparada por el Seminario de Historia Moderna de México y editada por Fernando Rosenzweig, incluye análisis de los presupuestos anteriores a la Revolución. Sin embargo, por su enfoque no nos da en realidad antecedentes comparables a los datos que aquí presentamos, porque aquéllos están presentados en forma de una clasificación económica.

Un estudio detallado del proceso de formulación presupuestaria mexicano podrá verse en la obra de Robert E. Scott, "Budget Making in Mexico", *Inter-American Economic Affairs*, 9:2 (1955) pp. 3-20. Partes del estudio del profesor Scott quedaron aquí resumidas, pero no hemos intentado duplicar el sólido análisis que hace de la preparación del presupuesto por el jefe del Ejecutivo, para su presentación al Congreso.

Los exámenes del presupuesto nos dan la oportunidad de identificar y seguir el rumbo a las relaciones políticas que previamente no podían ser identificadas con exactitud. Por ejemplo, Edwin Lieuwen ha tratado

de explicar, "Cómo fue refrenado el militarismo en México" en su libro, *Arms and Politics in Latin America* (Nueva York: Praeger, 1961). Por medio de una investigación más bien de factores cualitativos que cuantitativos referente a la Revolución Mexicana, Lieuwen ha llegado, en esencia, a la misma conclusión que la presentada aquí. Y si bien es cierto que Lieuwen divide la Revolución Mexicana en periodos diferentes de los nuestros, también señala que los militares ejercen poca influencia en la actualidad. Y, como hemos intentado identificar los cambios de política presupuestaria que han afectado en mucho el papel que los militares desempeñan en la política, nuestro análisis podrá compararse tanto a la interpretación de Lieuwen, como a sus fuentes de información.

En la Segunda Parte se hace uso de las estadísticas para determinar las tendencias históricas por región. Estas estadísticas han sido citadas con frecuencia; pero pocas veces han sido organizadas para un análisis a largo plazo. Uno de los pocos estudios que han seguido esta pauta es la obra de Pablo González Casanova, *La democracia en México* (México, Editorial Era, 1965), publicada cuando el manuscrito de nuestra obra estaba siendo terminado. El profesor González Casanova, entonces director de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha hecho un examen de las estadísticas de acuerdo con el "marginalismo" político y social. Se vale del vocablo "marginalismo" como concepto para definir la actitud de los sectores de la sociedad que no participan plenamente de los beneficios de la organización social. González Casanova analiza el número de personas que no saben leer, que comen tortillas, que andan descalzas, que usan sandalias o huaraches y que hablan lenguas indígenas. Cataloga a las entidades federales de acuerdo con el número absoluto de personas que viven al margen del desarrollo social; Veracruz resalta como el estado más al margen de todos, por tener la población rural más numerosa (cuadro 30). Sin embargo, al desarrollar el concepto del marginalismo político, incluye también, por ejemplo, el porcentaje de individuos con derecho de votar y que no participaron en las elecciones presidenciales, desde 1910 hasta 1958. La definición de González Casanova no se limita a ningún caso en particular, y la adapta a contextos diferentes, conforme cambia el enfoque de su investigación. La obra de González Casanova debe compararse con el estudio que hacemos aquí, con objeto de ver la forma en que otro investigador ha intentado analizar el procedimiento político y social de la Revolución Mexicana en términos estadísticos.

Las respuestas a las preguntas sobre el significado de la Revolución Mexicana se dan en la obra de Stanley R. Ross, *Is the Mexican Revolution Dead?* [¿Ha muerto la Revolución Mexicana?] (Nueva York: Knopf, 1966). Como Ross da una respuesta afirmativa, aconsejamos a sus lectores

investigar sus interpretaciones (pp. 3-54). El profesor Ross ha logrado recopilar, en síntesis, lo mejor de los debates concernientes a la Revolución. Las publicaciones correspondientes a Luis Cabrera, Daniel Cosío Villegas, Jesús Silva Herzog, Leopoldo Zea, Moisés González Navarro y otros nos ofrecen opiniones de intelectuales sobre la Revolución. El artículo de F. Cline, "Mexico: A Matured Latin America Revolution, 1910-1960", incluido en el libro de Ross, debe leerse para ver varias definiciones del vocablo "revolución".

Abundan escritos sobre la teoría de lo que es "revolución", y Crane Brinton hace un buen resumen al respecto, ofreciéndonos a la vez un ensayo tipológico y bibliográfico en su obra. Brinton discute el concepto de una revolución "permanente", o de una "revolución institucional", pero de manera abreviada, como reflejo de la revolución rusa sobre el siglo xx; sin embargo, al hacerlo refuta en gran parte su comparación tan cautelosamente preparada, de las etapas revolucionarias.

El significado de la palabra "pobreza" también está sujeto a controversia, y el ensayo informativo de Robert H. Bremner, "Poverty in Perspective", ha sido útil para comprender los cambios que han sufrido las definiciones históricas. Este ensayo es parte de la obra, *Change and Continuity in Twentieth Century America*, editado por John Braeman, Robert H. Bremner, y Everett Walters (Ohio State University Press, 1964).

El enfoque pragmático del análisis de la pobreza, así como el análisis intelectual, requiere que el lector comprenda la naturaleza de las estadísticas, de la misma manera como debería comprender el prejuicio de los escritores que han llegado a medir la pobreza de una manera subjetiva. Y como todas las estadísticas presupuestarias y sociales de México históricamente completas han sido recopiladas por el gobierno, podría argumentarse que el historiador que hace uso del análisis cuantitativo queda varado en un juego de números que lo deja a merced del prejuicio apuntado por un gobierno en particular, en una época histórica particular. En este caso sí es cierto que nos encontramos con limitaciones; no obstante, podrá hacerse un análisis independiente, examinando las estadísticas preparadas por el gobierno, y rediseñando esos datos. De esa manera podremos descubrir las contradicciones, así como la continuidad de las series estadísticas. No cabe duda de que la serie estadística es más completa que aquellos análisis aventurados hechos por observadores que hacen comparaciones a base de ejemplos numéricos ínfimos, con objeto de comprobar sus opiniones personales. La serie estadística representa los esfuerzos de muchas personas que han efectuado un análisis sistemático y profundo de la vida de los mexicanos.

La historia oral citada en esta obra sirvió de puente entre la historia

intelectual y el análisis cuantitativo. De esta manera nos fue posible mantener el elemento humano dentro de la investigación estadística. Por ejemplo, las conversaciones que tuvimos con Ramón Beteta nos sirvieron de mucho para esclarecer asuntos sobre el material presupuestario y sobre el análisis de las normas ideológicas. Las entrevistas fueron grabadas en cinta magnética, de 1964 a 1965 como parte de "Una historia oral de la Revolución Mexicana desde 1910". Por medio de esta historia oral se examinan los puntos de vista más importantes de la Familia Revolucionaria, así como de sus enemigos. Mi esposa Edna y yo discutimos extensamente sobre los procesos de la Revolución con más de veinticinco personas. Nuestro interés estaba en averiguar cómo esas personas crecieron durante la Revolución, y cómo lograron influir sobre el curso del gobierno. Algunas de estas entrevistas han sido publicadas por James W. Wilkie y Edna Monzón de Wilkie, como *México visto en el siglo xx; entrevistas de historia oral: Ramón Beteta, Marte R. Gómez, Manuel Gómez Morín, Vicente Lombardo Toledano, Miguel Palomar y Vizcarra, Emilio Portes Gil, Jesús Silva Herzog* (México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1969).

Existe ya una tradición bien establecida de análisis independientes de la Revolución Mexicana, entre los investigadores de los Estados Unidos. La obra de George McCutchen McBride, *The Land System of Mexico* (Nueva York: American Geographical Society, 1923) principió una era de intensa investigación de parte de ciudadanos de los Estados Unidos, de la historia de las naciones que quedan al sur de sus fronteras. En 1928, Ernest Gruening escribió con amplitud y penetración sobre México y su herencia en la obra *Mexico and Its Heritage* (Nueva York: Century). Un año después, Frank Tannenbaum exploró las ramificaciones de la revolución agraria mexicana en *The Mexican Agrarian Revolution* (Washington: Brookings Institution), y en 1933 continuó con análisis en otra obra, *Peace by Revolution, an Interpretation of Mexico* (Nueva York: Columbia University Press). La obra más reciente de Tannenbaum, *Mexico, the Struggle for Peace and Bread* (Nueva York: Knopf) fue publicada en 1950. En 1937 salió a luz el estudio de Eyler Newton Simpson, *The Ejido, Mexico's Way Out* (Chappel Hill: University of North Carolina Press); una investigación escrita a principios de los cuarentas por Nathan L. Whetten, *Rural Mexico* (University of Chicago Press) fue publicada en 1948. En 1950, Sandford A. Mosk cambió el enfoque hacia la revolución industrial de México en su obra, *Industrial Revolution in Mexico* (Berkeley y Los Angeles: University of California Press), y poco después Howard F. Cline adoptó un enfoque estadístico para el análisis social y económico de México en su investigación política y diplomática *The United States and Mexico* (Harvard University Press,

1953). Y como a principios de los cincuenta apareció en los Estados Unidos un buen número de contribuciones que permiten una comprensión más profunda de la Revolución Mexicana, principiando con la obra de Oscar Lewis, *Life in a Mexican Village: Tepoztlán Restudied* (Urbana: University of Illinois Press, 1951), tenemos la esperanza de que en nuestra investigación hayamos logrado aprovechar de esta tradición para dar respuesta por lo menos a unas cuantas de las preguntas planteadas por estos predecesores nuestros.

Si busca libros sobre el México de los sesentas y principios de los setentas, el lector debe consultar la bibliografía citada por James W. Wilkie, Michael C. Meyer y Edna Monzón de Wilkie en *Contemporary Mexico; Papers of the IV International Congress of Mexican History* (Berkeley y México, University of California Press y El Colegio de México, 1976). Otras apreciaciones pueden encontrarse en: Octavio Paz, *Posdata* (México, Siglo XXI, 1970); Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano* (México, Mortiz, 1972); Howard F. Cline, *Mexico: Revolution to Evolution: 1940-1960* (Nueva York: Oxford University Press, 1962); Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development: the Roles of the Private and Public Sectors* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1963); y Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971).

Aún está por escribirse la historia comparativa de los asuntos presupuestarios de la América Latina. Para introducción básica el lector puede ver James W. Wilkie (ed.), *Money and Politics in Latin America* (Los Ángeles: UCLA Latin American Center Publications, 1977) que trata los presupuestos de Cuba y Venezuela tanto como los de México. Sobre las complejidades del presupuesto boliviano, véase James M. Malloy y Richard S. Thorn, *Beyond the Revolution: Bolivia Since 1952* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1971), pp. 217-231. Para Costa Rica, así como para Bolivia, gran parte de mi análisis se basó en investigaciones originales efectuadas en las dependencias presupuestales y en otras unidades del gobierno, así como en entrevistas que efectuamos Edna Monzón de Wilkie y yo, con dirigentes como José Figueres, el padre Benjamín Núñez, Manuel Mora (de Costa Rica) y Víctor Paz Estenssoro (Bolivia). Una ulterior interpretación comparativa de los asuntos de México, Bolivia y Costa Rica se encontrará en la obra de James W. Wilkie, *Statistics and National Policy* (Los Ángeles: UCLA, Latin American Center Publications, 1974).

BIBLIOGRAFÍA BREVE

EXISTEN cientos de obras que podrían incluirse en la bibliografía de esta investigación; sin embargo, como disponemos de tantas bibliografías excelentes para el estudio de la historia de México durante el siglo xx, aquí citamos solamente unas obras que sirven de guía. Podrán consultarse los siguientes trabajos: *

- Aguilar, Gustavo F. *Los presupuestos mexicanos desde los tiempos de la colonia hasta nuestros días*. México: s. p. 1., 1947.
- Alba, Francisco. *La población de México: Evolución y dilemas*. México: El Colegio de México, 1977.
- Alemán, Miguel. "Programa de gobierno." *El Universal*, sept. 30, 1945, reimpreso en *Política*, agosto 15, 1964, xxviii-xliv.
- Anderson, Charles W. "Bankers as Revolutionaries: Politics and Development in Mexico", en Glade y W. Anderson, *The Political Economy of Mexico*, 103-191.
- Anguiano Equihua, Roberto. *Las finanzas del sector público en México*. México: UNAM, 1968.
- Anuario Estadístico*. Véase México, Dirección General de Estadística.
- Baloyra, Enrique A. "Democratic Versus Dictatorial Budgeting: The Case of Cuba with Reference to Venezuela and Mexico", en Wilkie (ed.), *Money and Politics in Latin America*, cap. 1.
- Barchfield, John W. *Peasants, Politics and Development in Mexico*. News Brunswick, N. J.: Transaction Books, en imprenta.
- Béjar Navarro, Raúl. *El mito del mexicano*. México: Editorial Orientación, 1971 (1ª ed. 1968).
- . "Prejuicio y discriminación racial en México." *Revista Mexicana de Sociología* 31:2 (1969) 417-433.
- Bernstein, Marvin D. *The Mexican Mining Industry, 1890-1950*. Albany: State University of New York, 1965, 337-394.
- Bibliografía económica de México*. México: Biblioteca del Banco de México, publicación anual.
- Bibliografía fiscal de México*. México, Biblioteca del Banco de México, 1974.
- Bojórquez, Juan de Dios (Pseud. Djed Bórquez). *Crónica del constituyente*. México: Botas, 1938.
- Boucher, Phillip P. "El crédito agrícola en México." *Historia Mexicana* 24 (1975) 442-470.
- Branch, H. N., comp. *The Mexican Constitution of 1917 Compared with the Constitution of 1857*. Filadelfia: American Academy of Political and Social Science, 1917.
- Brandenburg, Frank R. *The Making of Modern Mexico*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1964, 348-367.

* Siglas:

- FCE — Fondo de Cultura Económica.
NAFIN — Nacional Financiera.
UCLA — University of California, Los Angeles.
UNAM — Universidad Nacional Autónoma de México.

- Brothers, Dwight S. y Leopoldo Solís M. *Mexican Financial Development* [1940-1960]. Austin: University of Texas Press, 1966.
- Bryan, Anthony. "The Politics of the Porfiriato; A Research Review", en 6.1, (ed.), *Age of Porfirio Diaz*, 165-188.
- Butterworth, Douglas S. "A Study of the Urbanization Process Among Mixtec Migrants from Tilantongo in Mexico City." *América Indígena* 22 (1962) 259-274.
- Camp, Roderic A. "Losers in Mexican Politics: A Comparative Study of Official Party Precandidates for Gubernatorial Elections, 1970-1975", en Wilkie y Ruddle (eds.), *Quantitative Latin American Studies*, cap. 2.
- Cárdenas, Lázaro. *Cárdenas habla*. México: P[artido] de la R[evolución] M[exicana], 1940.
- . *Los catorce puntos de la política obrera presidencial*. [México]: P[artido] N[acional] R[evolucionario], 1936.
- Centro de Investigaciones Agrarias. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*. México: FCE, 1974.
- 50 años de Revolución Mexicana en cifras*. Véase México, Secretaría de la Presidencia, NAFIN.
- Cline, Howard F. "Mexican Community Studies..." *Hispanic American Historical Review* 32 (1952) 212-242.
- . "México: A Matured Latin American Revolution." *Annals of American Academy of Political and Social Science* 334 (1961) 84-94.
- . "Mexico; A Maturing Democracy." *Current History* 24 (1953) 136-142.
- . *Mexico, Revolution to Evolution: 1940-1960*. London: Oxford University Press, 1962, 355-370.
- . *The United States and Mexico*. Cambridge: Harvard University Press, 1953.
- Compendio Estadístico*. Véase México: Dirección General de Estadística.
- Córdoba, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana*. México: Ediciones Era, 1973.
- Cornelius, Wayne A. *Politics and the Migrant Poor in Mexico City*. Stanford: Stanford University Press, 1975.
- Cronon, E. David. *Josephus Daniels in Mexico*. Madison: University of Wisconsin Press, 1960.
- Cumberland, Charles C. *Mexican Revolution: Genesis Under Madero*. Austin: University of Texas Press, 1952.
- [Delhumeau A., Antonio], *México: realidad política de sus partidos*. México: Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1970.
- DGE. Véase México, Dirección General de Estadística.
- Dulles, John W. F. *El México de ayer*. México: FCE, 1977.
- Encinas, Luis. *La alternativa de México*. México: Sonot, 1969.
- English, Burt H. *Liberación Nacional in Costa Rica: The Development of a Traditional Party in a Transitional Society*, Gainesville: University of Florida Press, 1971.
- Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de fianzas públicas mexicanas, Los impuestos*. México: Editorial Porrúa, 1963.
- Geithman, David T. (ed.), *Fiscal Policy for Industrialization in Latin America*. Gainesville: University of Florida Press, 1974.
- Gil, Carlos B. (ed.). *The Age of Porfirio Diaz; Selected Readings*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1977.

- . "Mascota: A Mexican World Left Behind." Los Angeles: Tesis para el doctorado en historia, University of California, 1975.
- Glade, William P., Jr. "Las empresas gubernamentales descentralizadas", *Problemas Agrícolas e Industriales de México* 11.1 (1959).
- . *The Latin American Economies; A Study of Their Institutional Evolution*. Nueva York: Van Nostrand, 1969.
- Glade, William P., Jr., y Charles W. Anderson. *The Political Economy of Mexico*. Madison: University of Wisconsin Press, 1963.
- González, Luis, G. Monroy, y S. Uribe. *Fuentes de la historia contemporánea de México. Libros y folletos*. México: El Colegio de México, 1961. 3 vols.
- González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. México: Editorial Era, 1965.
- [González Navarro, Moisés.] *Estadísticas sociales del porfiriato, 1877-1910*. México: Dirección General de Estadística, 1956.
- Green, Rosario. *El endeudamiento público externo de México (1940-1973)*. México: El Colegio de México, 1976.
- Greenleaf, Richard E. y Michael C. Meyer (eds.). *Research in Mexican History: Topics, Methodology, Sources, and A Practical Guide to Field Research*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1973.
- Grindle, Merilee S. *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico*. Berkeley: University of California Press, 1977.
- Gruening, Ernest. *Mexico and Its Heritage*. New York: Century, 1928.
- Hale, Charles and Michael C. Meyer. "Mexico: The National Period", en Roberto Esquenazi-Mayo and Michael C. Meyer (eds.), *Latin American Scholarship Since World War II: Trends in History, Political Science, Literature, Geography, and Economics*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1971, 115-138.
- Hanson, James A. "Federal Expenditures and 'Personalism' in the Mexican 'Institutional' Revolution", en Wilkie (ed.), *Money and Politics in Latin America*, cap. 2.
- Hernández, Julia. *Novelistas y cuentistas de la Revolución*. México: Unidad Mexicana de Escritores, 1960.
- Herrera-Sobek, María. *The Bracero Experience: Eliteloire Versus Folklore*. Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1978.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia. *Ensayo sobre la satisfacción de necesidades básicas del pueblo mexicano entre 1940 y 1970*. México: Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1977.
- Huacuja R., Mario y José Wodenberg. *Estado y lucha política en el México actual*. México: El Caballito, 1976.
- International Bank for Reconstruction and Development. "The Economy of Mexico: A Basic Report." Unpublished Report 192-ME, Washington, 1973. 6 vols.
- Investigaciones contemporáneas sobre historia de México; memorias de la Tercera Reunión de Historiadores Mexicanos y Norteamericanos*. México y Austin: UNAM y University of Texas, 1971.
- Iturriaga, José E. *La estructura social y cultural de México*. México: FCE, 1951.
- Johnson, Kenneth F. *Mexican Democracy: A Critical View*. Boston: Allyn and Bacon, 1971.
- Keesing, Donald B. "Employment and Lack of Employment in Mexico, 1900-1970", en Wilkie y Ruddle (eds.), *Quantitative Latin American Studies*, capítulo 1.
- Ker, Anita M. *Mexican Government Publications... 1821-1936*. Washington: Government Printing Office, 1940.

- Krauze, Enrique. *Caudillos culturales en la Revolución Mexicana*. México: Siglo XXI, 1976.
- Lewis, Oscar. *Los hijos de Sánchez*. México: FCE, 1967.
- Medellín, Rodrigo. "La dinámica del distanciamiento económico social de México", *Revista Mexicana de Sociología* 31:3 (1969) 513-546.
- Mejido, Manuel. *México amargo*. México: Siglo XXI, 1973.
- Mexican Newsletter*. Véase, México, Secretaría de la Presidencia.
- México, Dirección General de Estadística. *Anuario Estadístico*.
- . *Catálogo General de las Estadísticas Nacionales*. México: Secretaría de Industria y Comercio, 1960.
- . *Censo de Edificios, Resumen 1939*.
- . *Censo General de la Población, Resumen 1910, 1921, 1930, 1940, 1950, 1960, 1970*.
- . *Compendio Estadístico*.
- . *Resumen del Censo*. Véase *Censo General de la Población, Resumen*.
- México, Secretaría de la Presidencia. *Inversión Pública Federal, 1965-1970 [con datos de 1964]*. México: Talleres Gráficos de la Nación, 1970.
- . *Mexican Newsletter*.
- . *México Inversión Pública Federal, 1925-1963*. México: Talleres Gráficos de la Nación, 1964.
- México, Secretaría de la Presidencia y NAFIN. *50 años de Revolución Mexicana en cifras*. México: Editorial Cultura, 1963.
- México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Boletín Mensual de Información Económica*.
- México cincuenta años de Revolución*. México: FCE, 1960-1962. 4 vols., I. *La economía* (1960), II. *La vida social* (1961), III. *La política* (1961), IV. *La cultura* (1962).
- Meyer, Eugenia. *Conciencia histórica norteamericana sobre la Revolución de 1910*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1970.
- Mosk, Sanford A. *Industrial Revolution in Mexico*. Berkeley: University of California Press, 1950.
- NAFIN, *La economía mexicana en cifras, 1972*. México: 1974.
- . *Statistics on the Mexican Economy, 1977*. México: NAFIN.
- Needler, Martin C. *Politics and Society in Mexico*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1971.
- Orive Alba, Adolfo. "Las obras de irrigación", en *México cincuenta años de Revolución, I. La economía*. 337-383.
- . *La Política de irrigación en México*. México: FCE, 1960.
- Ortiz Mena, Raúl, Víctor L. Urquidi, Albert Waterson, Jonás H. Haralz. *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*. México: NAFIN, 1953.
- [Ortiz Mercado, José (coordinador)]. *Estrategia socio-económica del desarrollo nacional, 1971-1991*. La Paz: Ministerio de Planificación, 1970. 2 vols.
- Paz, Octavio. *Posdata*. México: Siglo XXI, 1970.
- Phelan, John Leddy. "México y lo mexicano." *Hispanic American Historical Review* 36 (1956) 309-318.
- Potash, Robert A. "Historiography of Mexico Since 1821." *Hispanic American Historical Review* 40 (1960) 383-424.
- Purcell, Susan Kaufman. *The Mexican Profit-Sharing Decision; Politics in an Authoritarian Regime*. Berkeley: University of California Press, 1975.

- Quirk, Robert E. *Mexico*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1971, 126-147.
- Ramírez Hernández, Juan, Pedro Arroyo y Adolfo Chávez V. "Aspectos de los alimentos y la alimentación en México. *Comercio Exterior*, agosto de 1971, 675-690.
- Ramos, Roberto. *Bibliografía de la Revolución Mexicana*. México: Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1959 (1ª ed. 1931-1940). 3 vols.
- Reyna, José Luis. "An Empirical Analysis of Political Mobilization: The Case of Mexico." Ithaca: Cornell University Ph. D. Dissertation Series, 1971.
- Reynolds, Clark W. *La economía mexicana: su estructura y crecimiento en el siglo XX*. México: FCE, 1973.
- Ross, Stanley Robert. "Aportación a la historiografía de la Revolución Mexicana." *Historia Mexicana* 10 (1960) 282-303.
- . "Bibliography of Sources for Contemporary Mexican History." *Hispanic American Historical Review* 39 (1959) 234-238.
- . "Dwight Morrow, Ambassador to Mexico." *Americas* 14 (1958) 272-290.
- . *Francisco I. Madero, Apostle of Mexican Democracy*. New York: Columbia University Press, 1955.
- (ed.). *Fuentes de la historia contemporánea de México: Periódicos y revistas*. México: El Colegio de México, 1965 y 1967. 2 vols.
- (ed.). *¿Ha muerto la Revolución Mexicana? balance y epílogo*. México: Sep-Setentas, 1972.
- Ross, Stanley Robert y Bernard E. Bobb. "Historiografía mexicanista Estados Unidos, 1959-1960." *Historia Mexicana* 11 (1961) 286-313.
- Santillán López, Robert y Aniceto Rosas Figueroa. *Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*. México: UNAM, 1962.
- Scott, Robert E. "Budget Making in Mexico." *Inter-American Economic Affairs* 9:2 (1955) 3-20.
- . *Mexican Government in Transition*. Urbana: University of Illinois Press, 1964 (1ª ed. 1959).
- Seigel, Barry N. "Inflation and Economic Development: Studies in the Mexican Experience." Berkeley: tesis para el doctorado en economía. *University of California*, 1957, publicado como *Inflación y desarrollo; Las experiencias de México* (México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1960).
- Sepúlveda, Bernardo y Antonio Chumacero. *La inversión extranjera en México*. México: FCE, 1973.
- Silva Herzog, Jesús. *El agrarismo mexicano y la Reforma Agraria; exposición y crítica*. México: FCE, 1959.
- . *La expropiación del petróleo en México*. México: Cuadernos Americanos, 1963.
- . *La Revolución Mexicana en crisis*. México: Cuadernos Americanos, 1944.
- Simpson, Eyley N. *The Ejido, Mexico's Way Out*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1937.
- Solis, Leopoldo. "A Monetary Will-O'-The Wisp: Pursuit of Equity through Deficit Spending", manuscript, 1976.
- . *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México: Siglo XXI, 1970.
- Sommers, Joseph. *After the Storm: Landmarks of the Modern Mexican Novel*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1968.
- Thompson, John K. *Inflation, Financial Policy, and Economic Development: The Mexican Experience*. Greenwich, Conn.: JAI Press, forthcoming.

- Torres-Ríoseco, Arturo. *Bibliografía de la novela mejicana*. Cambridge: Harvard University Press, 1933.
- Tucker, William P. *The Mexican Government Today*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1957.
- Turner, Frederick C. *La dinámica del nacionalismo mexicano*. México: Grijalbo, 1971.
- Unikel, Luis. "Políticas de desarrollo regional en México." *Demografía y Economía* 11:2 (1975) 143-181.
- Unikel, Luis, C. Ruiz Chiapetto y G. Garza Villarreal. *El desarrollo urbano de México*. México: El Colegio de México, 1976.
- Veinticinco años de investigación histórica en México*. México: Historia Mexicana, 15 (1966) 155-782. 2 vols.
- Vernon Raymond. *The Dilemma of Mexico's Development; The Roles of the Private and Public Sectors*. Cambridge: Harvard University Press, 1963.
- (ed.). *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*. Cambridge: Harvard University Press, 1964.
- Villarreal, René. *El desequilibrio externo y la industrialización de México (1929-1975)*. México: FCE, 1976.
- Whetten, Nathan L. "The Rise of a Middle Class in Mexico", en Vol. 2 de *Materiales para el estudio de la clase media en América Latina*. Washington: Unión Panamericana, 1950-1951. 6 vols.
- *Rural Mexico*. Chicago: University of Chicago Press, 1948.
- Wilkie, James W. "Alternative Views in History: Historical Statistics, and Oral History", en Greenleaf y Meyer (eds.), *Research in Mexican History*, 49-62.
- *The Bolivian Revolution and U. S. Aid Since 1952*. Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1969.
- "La ciudad de México como imán de la población económicamente activa", en Bernardo García et al. (eds.), *Historia y sociedad en el mundo de habla española; homenaje a José Miranda*. México: El Colegio de México, 1970, 379-395.
- "El complejo militar-industrial en México durante la década de 1930: diálogo con el general Juan Andreu Almazán." *Revista Mexicana de Ciencia Política* 20:77 (1974) 59-65.
- *Elitelore*. Los Ángeles: UCLA Latin American Center Publications, 1973.
- "The Meaning of the Cristero Religious War Against the Mexican Revolution." *Journal of Church and State* (1966) 214-233.
- *Measuring Land Reform*. Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1974.
- "Mexican Latifundia and Land Reform: A Statistical View from 1853 to 1976", manuscrito en preparación.
- "Mexico: Permanent 'Revolution', Permanent 'Crisis'." *Los Angeles Times*, 5 de diciembre de 1976, VIII, 17.
- (ed.). *Money and Politics in Latin America*. Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1977.
- "New Hypotheses for Research in Recent Mexican History." *Latin American Research Review* 6:2 (1971) 3-17, reimpresso en Wilkie, *Statistics and National Policy*, capítulo 1.
- "On Methodology and the Use of Historical Statistics." *Latin American Research Review* 5:1 (1970) 87-91.
- "On Quantitative History: The Poverty Index for Mexico." *Latin American Research Review* 10:1 (1975) 63-75.

- . "Public Expenditure Since 1952", in James M. Malloy and Richard S. Thorn (eds.), *Beyond the Revolution: Bolivia Since 1952*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1971, 217-231.
- . "Pulling, Hauling Mark Mexico's Land Reform." *Los Angeles Times*, 26 de diciembre de 1976, VI, 2.
- . "Recentralization: The Budgetary Dilemma in the Economic Development of Mexico, Bolivia, and Costa Rica", en Geithman (ed.), *Fiscal Policy for Industrialization and Development in Latin America*, 200-247. (Reproducido arriba como Epílogo II.)
- . "Statistical Indicators of the Impact of National Revolution on the Catholic Church in Mexico, 1910-1967." *Journal of Church and State* 12:1 (1970) 89-106, reimpresso en Wilkie, *Statistics and National Policy*, capítulo 3.
- . *Statistics and National Policy*. Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1974.
- Wilkie, James W., Michael C. Meyer, Edna Monzón de Wilkie (eds.), *Contemporary Mexico; Papers of the IV International Congress of Mexican History*. Berkeley y México: University of California Press y El Colegio de México, 1976.
- Wilkie, James W. y Albert L. Michaels (eds.). *Revolution in Mexico: Years of Upheaval, 1910-1940*. Nueva York: Knopf, 1969.
- (eds.). *Insurgent Mexico* por John Reed. Nueva York: Simon and Schuster, 1969. (1ª ed. 1914).
- Wilkie, James W. y Edna Monzón de Wilkie, "Dimensions of Elitelore: An Oral History Questionnaire." *Journal of Latin American Lore* 1:1 (1975) 79-101.
- . *México visto en el siglo XX; entrevistas de historia oral: Ramón Beteta, Marte R. Gómez, Manuel Gómez Morín, Vicente Lombardo Toledano, Miguel Palomar y Vizcarra, Emilio Portes Gil, Jesús Silva Herzog*. México: distribuido por Cuadernos Americanos para el Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1969.
- Wilkie, James W. y Peter Reich (eds.). *Statistical Abstract of Latin America*, Vol. 18. Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1977.
- (eds.). *Statistical Abstract of Latin America*, Vol. 19. Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, en imprenta para salir en 1978.
- Wilkie, James W. y Kenneth Ruddle (eds.). *Quantitative Latin American Studies: Methods and Findings*. Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1977.
- Wilkie, James W. y Paul Turovsky (eds.). *Statistical Abstract of Latin America*, Vol. 17. Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1976.
- Yates, Paul Lamartine. *El desarrollo regional de México*. México: Banco de México, 1961.
- [Zamora, Fernando]. *Diagnóstico económico regional 1958*. México: Secretaría de Economía, 1959.

ÍNDICE DE PERSONAS

- Adorno, T. W.: 74 *n*
 Aguilar, Gustavo F.: 36 *s*, 51 *n*, 53 *n*
 Aguilar M., Alonso: 405 *n*
 Alanís, Emilio: 168 *n*
 Alba, Víctor: 75 *n* 77 *n*
 Alemán, Miguel: 16, 23, 68, 70, 72, 111, 116 *s*, 117 *n*, 123 *s*, 130, 132, 134, 137, 146, 148, 155, 160, 163, 165, 167, 174, 176, 179, 180, 182, 183 *n*, 188, 190, 193 *s*, 198, 199, 201, 215, 217, 218, 223, 224, 231, 275, 289, 309, 310, 313, 315, 328, 332 *n*, 359, 360, 365, 408, 453, 457
 Almazán, Juan Andreu: 91, 101
 Almond, Gabriel A.: 425
 Álvarez, José Rogelio: 187 *n*
 Anguiano Equihua, Roberto: 488 *n*
 Aubey, Robert T.: 365 *n*
 Ávila Camacho, Manuel: 71 *s*, 110, 115, 121, 130, 132, 137, 138, 146, 148, 157, 166, 173 *s*, 182 *ss*, 187, 190, 195, 198 *ss*, 211, 213 *n*, 217, 218, 222, 223, 231, 275 *ss*, 298, 309, 311, 313, 315, 328, 429, 431, 453 *n*, 457
 Bach, Federico: 54 *n*
 Ball, John M.: 377
 Ballan, Samuel H., Jr.: 332 *n*
 Barba González, Silvano: 115 *s*, 202, 222
 Barkin, David: 9 *n*, 346-347 *n*
 Barrientos, René: 466 *ss*
 Barron John: 335 *n*
 Bataillon, Claude: 387 *n*
 Batlle y Ordóñez, José: 440
 Bazant, Jan: 365 *n*, 490 *n*
 Beals, Ralph L.: 390 *ss*
 Bennett, R. L.: 26 *n*
 Berdejo Alvarado, E.: 121 *n*
 Bernard, Robert Currie: 334 *n*
 Bernardo, Roberto M.: 493 *n*
 Beteta, Ramón: 26 *n*, 40 *ss*, 123 *s*, 125 *s*, 198, 245 *n*, 548
 Bickel, Carl: 100
 Blair, Calvin P.: 128 *n*
 Bojórquez, Juan de Dios: 83 *n*, 84, 91 *n*, 202
 Boni, Félix C.: 9 *n*
 Bonilla García, Javier: 10
 Borah, Woodrow: 260
 Bosques, Gilberto: 195 *n*
 Braeman, John: 547
 Branch, N. H.: 85 *n*, 87 *n*, 88 *n*
 Brandenburg, Frank R.: 28 *n*, 36 *n*, 119 *n*, 212
 Bravo Ahuja, Víctor: 196 *n*
 Bremmer, Robert H.: 547
 Brinton, Crane: 547
 Brothers, Dwight S.: 295, 489 *n*
 Brown, Lyle C.: 107 *n*, 113, 416 *n*
 Buechler, Hans C.: 467 *n*
 Bulnes, Francisco: 258
 Butler Sherwell, Guillermo, 134 *n*
 Butterworth, Douglas: 251, 260
 Cabañas, Lucio: 336
 Cabrera, Luis: 547
 Calderón Guardia, Rafael Angel: 473
 Calles, Plutarco Elías: 64, 68, 70, 92 *n*, 92 *ss*, 95 *n*, 100, 101 *s*, 106 *s*, 118, 132, 136, 143 *ss*, 161, 166, 167, 170, 178, 179, 180, 187, 195, 198, 212, 215, 218, 222, 230, 311, 312 *s*, 442 *s*, 452, 457
 Camp, Roderic A.: 329 *n*, 397 *n*
 Campa, Valentín: 404 *n*
 Cárdenas, Cuauhtémoc: 113
 Cárdenas, Dámaso: 113
 Cárdenas, Lázaro: 16, 23, 59 *s*, 68, 70, 71 *s*, 75, 103, 104 *ss*, 106 *n*, 112 *n*, 113 *n*, 119, 123, 133, 134, 137, 145 *s*, 148, 152, 160, 161, 165, 166, 169, 170 *s*, 173, 174, 176, 179, 182, 186 *s*, 189 *ss*, 194 *s*, 197, 198 *s*, 203, 212, 215, 217 *s*, 218, 222 *ss*, 225, 229, 231, 275, 289 *s*, 298, 300, 308, 309, 310, 311, 313 *s*, 314 *ss*, 315 *n*, 324, 326, 353, 363 *ss*, 369, 393, 407, 408, 429, 431, 436, 442, 452, 457
 Careaga, Gabriel: 329 *n*
 Carranza, Venustiano: 70, 73, 83 *s*, 87 *ss*, 89, 90, 133, 134, 136, 138, 142 *s*, 150 *s*, 189, 195, 198, 215
 Castro, Fidel: 122, 301, 333, 492-493 *n*
 Ceceña, José Luis: 405
 Clark, Marjorie Ruth: 102 *n*
 Cline, Howard F.: 15 *n*, 16 *n*, 24 *n*, 37, 140 *n*, 169 *n*, 232, 234 *n*, 279, 287 *n*, 321, 371 *s*, 547, 548
 Cochran, James C.: 329 *n*
 Cohen, Calman J.: 405 *n*
 Coleman, Kenneth M.: 9 *n*, 361, 363
 Colfn, José R.: 405
 Collver, O. Andrew: 264 *n*
 Coolidge, Calvin: 91, 93
 Cordero, Eduardo: 382
 Cornelius, Wayne A.: 420 *ss*
 Cortés, Rafael: 475 *n*
 Cosío Villegas, Daniel: 119-120 *n*, 329 *n*, 405, 547, 549
 Crawford, William Rex: 258 *n*

- Creelman, James: 75
 Cronon, E. David: 102 *n*, 112 *n*
 Cueto Citalán, Antonio: 398 *n*
 Cumberland, Charles C.: 77 *n*, 80 *n*, 82 *n*
 Daniels, Josephus: 102 *s*
 Dávila, Gerardo: 329 *n*
 De la Fuente, Julio: 383
 De la Huerta, Adolfo: 70, 90, 221 *n*
 De la Vega, Carmen: 262 *n*
 Delhumeau, Antonio: 397 *n*
 Díaz Infante, Marco Antonio: 332 *n*
 Díaz Ordaz, Gustavo: 63 *n*, 126, 128 *s*, 175 *n*,
 197 *n*, 224, 321 *ss*, 327 *n*, 332 *s*, 336, 342 *s*,
 353 *ss*, 408, 425, 429, 431, 443, 452 *s*, 455,
 457, 460
 Díaz, Porfirio: 52, 58, 64, 68 *s*, 75 *ss*, 82, 109,
 141, 143, 147, 156, 165, 178, 184, 194, 198,
 212, 227, 256, 309, 393 *s*, 437, 442 *n*, 457,
 489 *s*, 494
 Doherty, Peter A.: 377
 Domínguez Ramírez, Jorge Efrén: 196 *n*
 Dorantes, Rafael: 77
 Drucker, Susana: 383
 Dulles, John W. F.: 92 *n*, 144 *n*
 Durán Ochoa, Julio: 253 *n*
 Echeverría Álvarez, Luis: 321, 324, 330, 331,
 333 *s*, 336, 346, 347 *n*, 353, 359 *s*, 362, 402 *ss*,
 410 *s*, 424 *s*, 426 *ss*, 432, 436, 438, 484
 Elías Calles, Plutarco. *Ver* Calles, Plutarco
 Elías
 Ellis, Joseph A.: 469 *n*
 Ellis, L. Ethan: 93 *n*
 Encinas, Luis: 326 *n*, 364 *n*
 Enríquez Cervín, Roberto: 366
 Erasmus, Charles J.: 467 *n*
 Evans, John S.: 337 *n*
 Fagan, Richard R.: 425 *n*
 Fernández, Ramón: 259 *n*
 Feur, Lewis S.: 300 *n*
 Figueres, José: 444 *s*, 470, 471 *ss*, 495 *s*, 549
 Figueroa, Rosas: 51 *n*, 54 *n*, 539 *n*
 Figueroa, Rubén: 336
 Fitzgibbon, Russel H.: 477 *n*
 Florescano, Enrique: 387 *n*
 Flores Zavala, Ernesto: 26 *n*
 Fuentes, Carlos: 301, 405 *s*
 Galván Duque, Antonio: 100 *n*
 Gamio, Manuel: 21 *s*, 236, 237 *n*
 García Rocha, Adalberto: 330, 541 *n*
 Garza Sada, Eugenio: 334 *n*
 Gaxiola, Francisco Javier: 104 *n*, 187 *n*
 Geithman, David T.: 439 *n*
 Gil, Carlos B.: 421 *n*
 Glade, William P.: 457 *n*
 Gollás, Manuel: 330, 541 *n*
 Gómez, Marte R.: 211
 Gómez Morín, Manuel: 170 *n*, 213, 396 *n*
 González Blanco, José P.: 280 *ss*
 González Casanova, Pablo: 372 *ss*, 378, 398 *n*,
 405, 546
 González Morfín, Efraín: 403
 González Navarro, Moisés: 76 *n*, 328, 547
 González Ramírez, Manuel: 78 *n*
 Greenberg, Martin H.: 406
 Grindle, Merilee S.: 406 *n*
 Gruening, Ernest: 83 *n*, 98 *n*, 154 *n*, 197 *n*,
 212, 548
 Guevara, Ernesto "Che": 467
 Gumpel, Henry J.: 26 *n*
 Guzmán, Henríquez: 328
 Hansen, Roger D.: 372 *n*, 457 *n*, 549
 Hanson, James A.: 361 *n*
 Haralz, J. H.: 26 *n*, 414 *n*
 Heath, Dwight W.: 467 *n*
 Heilbronner, Robert L.: 94 *n*
 Hernández, Rafael: 77
 Herrera-Sobek, María: 419 *n*
 Holvey, David N.: 385 *n*
 Hoover, Herbert: 95, 100, 111
 Huerta, Victoriano: 52, 82 *s*, 91, 138, 146,
 148, 184, 194
 Hugo del Cueto, Héctor: 167 *n*, 302 *n*
 Ibarra, David: 458 *n*
 Irigoyen, José: 77
 Iturriaga, José E.: 194 *n*, 234 *n*
 Izquierdo, Rafael: 117 *n*
 Jiménez Castro, Wilburg: 493 *n*
 Johnson, John J.: 233 *n*
 Johnson, Kenneth F.: 405
 Johnson, Lyndon B.: 211, 434
 Juárez, Benito: 50 *ss*, 58, 64, 119, 133, 149,
 163, 180
 Julião, Francisco: 407 *ss*
 Kahl, Joseph A.: 425
 Keesee, Bobbie Joe: 335 *n*
 Keesing, Donald B.: 382 *n*
 Kellogg, Frank B.: 94, 144
 Kemmerer, Edwin Walter: 70 *n*
 Kimmel, Lewis H.: 63 *n*
 Krohn, A. F.: 78 *n*
 La Cascia, Joseph S.: 490 *n*
 Lamartine Yates, Paul. *Ver* Yates, Paul La-
 martine
 Lamont, T. W.: 145 *n*
 Lappé, Francis Moore: 380 *n*
 Latapí, Pablo: 196 *n*
 Lenin, V. I.: 299 *s*, 300 *n*

- León, Luis L.: 95 n
 Lewis, Oscar: 37, 251 ss, 254 n, 371, 420, 423, 548
 Lewis, Wilfred, Jr.: 448 n
 Lieuwen, Edwin: 133 n, 545 s
 Lira Mora, Humberto: 399 n
 Lombardo Toledano, Vicente: 108, 112, 300 s
 López Mateos, Adolfo: 23, 38, 58 s, 68, 70, 72 s, 121, 122 ss, 132 s, 137, 146 s, 148, 153, 154, 157, 159, 160, 161, 167, 170, 173, 174, 176, 179 s, 182, 188, 189, 190, 192, 197, 198 s, 202, 206 s, 215, 217 s, 222, 224, 227, 230 n, 231, 236, 302 s, 307, 308, 311, 313, 321, 322, 332, 333, 353 ss, 363, 365, 403 n, 431, 443, 452, 457, 481, 489
 López Portillo, José: 337 n, 367 n, 397
 Loyo, Gilberto: 222 s, 223 n

 Mabry, Donald J.: 397 n
 McBride, George McCutchen: 548
 Maccise Maccise, Juan: 399 n
 Madero, Ernesto: 77, 80 ss
 Madero, Francisco I.: 13, 52, 60, 70, 71, 75 ss, 78 n, 80 ss, 91, 96, 134, 138, 140, 146, 148, 160, 166, 178, 194 s, 198, 212, 227, 311, 314, 394
 Madero, Pablo Emilio: 397
 Malloy, James M.: 484 n, 549
 Margáin, Hugo B.: 26 n
 María y Campos, Armando de: 89 n
 Marroquín, Alejandro Dagoberto: 389 n, 390 n
 Martin, John L.: 429 s
 Martínez, Oscar J.: 416 n, 417 n, 418
 Martínez Ocaranza, Ramón: 334 s
 Mata, Filomeno: 154, 154 n
 Meadows, Donella H.: 425 n
 Medellín, Rodrigo: 387 n
 Meisler, Stanley: 397 n, 410 n
 Mesarovic, Mihajlo: 425 n
 Meyer, Eugenia: 327 s
 Meyer, Michael C.: 328 n, 387 n, 549
 Michaels, Albert L.: 114 n, 369 n, 444 n, 473 n, 478 n, 492 n
 Mills, Wright C.: 74 n
 Miranda, Francisco de P.: 259 n
 Molina Enríquez, Andrés: 379 s
 Monzón, Jorge E.: 10
 Monzón, Luis G.: 84, 89
 Monzón de Wilkie, Edna: 10, 42 n, 91 n, 97 n, 124 n, 211 n, 245 n, 301 n, 328 n, 387 n, 396 n, 410 n, 442 n, 444 n, 473 n, 478 n, 492 n, 548, 549
 Moore, Ernest O.: 26 n
 Mora, Manuel: 549
 Moreno Toscano, Alejandra: 387 n

 Morgan, J. P.: 94
 Morones, Luis N.: 99
 Morrow, Dwight W.: 93 ss, 144 s, 145 n, 311
 Mosk, Sanford: 54 n, 116 n, 180, 297 s, 306, 458 n, 548
 Moya Palencia, Mario: 394 n
 Moynihan, Daniel P.: 434 s
 Múgica, Francisco J.: 83 ss, 87, 88 s, 107, 113, 179
 Mushkin, Selma J.: 303 n
 Navarrete, Ifigenia de: 337 n
 Navarrete, José Eduardo: 347, 366 n, 426
 Needler, Martin C.: 333, 353, 398 n, 404 n
 Nicolson, Harold: 145 n
 Niemeyer, Víctor E., Jr.: 84 n
 Nixon, Richard M.: 494-495 n
 Núñez, Benjamín: 444, 475, 477 s, 492 n, 549

 Obregón, Alvaro: 68, 70, 83, 90 ss, 96 s, 96 n, 130, 134, 136, 138, 143, 145, 165 s, 190, 194 s, 212, 215, 275 s, 312 s, 357, 408, 435, 457
 Orive Alba, Adolfo: 169 n, 230 n
 Ortiz, Orlando: 406
 Ortiz Mena, Antonio: 129, 147, 332, 365
 Ortiz Mena, Raúl: 26, 414 n
 Ortiz Rubio, Pascual: 64, 68, 70, 71, 97 s, 99 ss, 134, 138, 145, 161, 166, 171, 178 s, 184, 212, 218, 222, 230 n

 Pacheco, Hernández: 340 n
 Pani, Alberto J.: 171 n, 197, 213 n
 Parra, Manuel Germán: 117 n, 196 n, 249 n
 Patterson, John S.: 335 n
 Paz, Octavio: 329 n, 405, 549
 Paz Estenssoro, Víctor: 444, 462 s, 466, 549
 Peñaranda, Enrique: 463
 Pestel, Eduard: 425 n
 Phipps, Helen: 77 n
 Picado, Teodoro: 444, 473
 Polanyi, Karl: 27 n
 Ponce, Bernardo: 121 n
 Poniatowska, Elena: 302 n
 Portes Gil, Emilio: 64, 70, 97 s, 99, 166, 195, 222, 231, 314
 Pozas A., Ricardo: 254 n
 Purcell, Susan K.: 325 n, 363

 Quintín Olascoaga, José: 259 n
 Quirk, Robert E.: 83 n, 326 n

 Rabasa, Emilio O.: 411
 Ramos Bogoli, Luis Miguel: 535 n
 Rea Moguel, Alejandro: 119 n
 Reyes Nevares, Beatriz: 378, 380
 Reyna, José Luis: 398 n
 Reyna, Margarita: 54 n
 Reynolds, Clark W.: 290, 295, 457

- Richter, Charles: 535 n
 Rodríguez, Abelardo: 64, 70, 102 ss, 130, 134, 137, 166, 171, 184 s, 202, 218
 Romero, Alonso: 120
 Ronfeldt, David F.: 404 n
 Roosevelt, Franklin D.: 103
 Rosas Figueroa, Aniceto: 26 n
 Ross, Stanley R.: 75 n, 77 n, 80 n, 93 n, 145 n, 329, 546 s
 Ruiz, Ramón: 195 n
 Ruiz Cortines, Adolfo: 59, 68, 111, 119 ss, 123, 130 ss, 134, 146, 157 s, 161, 167, 173, 174, 190 ss, 196, 198, 201, 206 s, 215, 217, 218, 223, 231, 275, 310 s, 328, 359, 360, 431, 457
 Ruiz Vázquez, Guillermo: 307 s
 Rulfo, Juan: 254 n
- Sáenz, Tirso: 77
 Salazar, José Manuel: 475 n
 Santillán López, Roberto: 26 n, 51 n, 54 n, 539 n
 Scott, Robert E.: 36 n, 43 n, 53 n, 372, 545
 Schmitt, Karl M.: 113 n
 Seigel, Barry N.: 220 n, 310 n
 Seligson, Mitchell A.: 9 n
 Sepúlveda, César: 426
 Serrate, Carlos: 484 n
 Service, R. B.: 402 s
 Shafer, Robert J.: 457 n
 Sheffield, James R.: 93
 Sigmund, Paul E.: 75 n
 Siles Zuazo, Hernán: 444
 Silva Herzog, Jesús: 76 n, 119 n, 405, 547
 Simpson, Eyer Newton: 76 n, 87 n, 93 n, 99 n, 171, 198, 279 n, 548
 Siqueiros, David Alfaro: 122, 403 n
 Skidmore, Thomas H.: 9 n, 352 n, 378 n
 Smith, Peter H.: 9 n, 352 n, 378 n, 395 n
 Solís, Leopoldo M.: 295, 342 n, 426, 487 n, 489 n, 518 n
 Stern, Claudio: 387
 Stevens, Evelyn P.: 353 n, 403 n
 Suárez, Eduardo: 116
- Tamayo, Jorge L.: 168 n, 253 n
 Tannenbaum, Frank: 75 n, 87, 249 s, 249 n, 548
 Teichert, Pedro C. M.: 232 n
 Thorn, Richard S.: 549
 Tirado, Manlio: 329 n
 Torres Gaitán, Ricardo: 26 n
 Trotsky, Leon: 409
 Tucker, William P.: 53 n, 205 n
 Tuohy, William S.: 425 n
- Turlington, Edgar: 142 n
 Turner, Frederick C.: 331 n, 408 n, 426 n
- Ugalde, Antonio: 425 n
 Unikel, Luis: 251 n, 387 n
 Urquidí, Víctor L.: 26 n, 414 n
- Vallejo, Demetrio: 403-404 n
 Vargas, Armando: 404 n
 Vasconcelos, José: 92, 97, 194, 212
 Vázquez Rojas, Genaro: 336
 Veblen, Thorstein: 94
 Verba, Sidney: 425
 Vernon, Raymond: 28 n, 38 n, 117 n, 125 n, 342 n, 405, 435, 440 n, 489 n, 549
 Villa, Francisco: 83, 408
 Villa Michel, Primo: 186
 Von Sauer, Franz A.: 397 n
- Walters, Everett: 547
 Wanat, John: 9 n, 361, 364
 Waterston, A.: 26 n, 414 n
 Wells, Henry: 471 n
 Weyl, Nathaniel y Sylvia: 259 n
 Whetten, Nathal L.: 114 n, 233 n, 247 n, 248 n, 253 n, 259 n, 261 n, 262 n, 263 n, 279 n, 377, 548
 Whitehead, Laurence: 468 n
 Wildavsky, Aaron: 63 n
 Wilkie, Edna Monzón de. *Ver* Monzón de Wilkie, Edna
 Wilkie, James W.: 42 n, 91 n, 97 n, 107 n, 109 n, 112 n, 119 n, 124 n, 211 n, 222 n, 245 n, 301 n, 324 n, 328 n, 345 n, 355 n, 361 n, 367 n, 369 n, 382 n, 387 n, 396 n, 407 ss, 412 n, 416 n, 419 n, 422 n, 442 n, 444 n, 452 n, 454 n, 462 n, 463 n, 478 n, 484 n, 492 n, 528 n, 536 n, 546 n, 549
- Wilkie, Richard W.: 10
 Wilson, Henry Lane: 82, 83 n
 Wilson, Woodrow: 83
 Wionczek, Miguel: 128 n, 160 n, 457 n
 Wright, Harry K.: 332 n
- Yáñez Ruiz, Manuel: 26 n
 Yates, Paul Lamartine: 279
- Zamora, Fernando: 279 n
 Zapata, Emiliano: 408
 Zavala, Flores: 51 n
 Zea, Leopoldo: 547
 Zertuche, Albino: 245
 Zondag, Cornelius H.: 467 n
 Zubirán, Salvador: 378 s
 Zuno, José Guadalupe: 335 s

ÍNDICE GENERAL

Prefacio a la primera edición en español	9
Prefacio a la segunda edición en inglés	13
Prólogo a la primera edición en inglés	15
Reconocimientos	19
Prefacio a la primera edición en inglés	21

Primera Parte

EL PRESUPUESTO FEDERAL

I. Problema y método	35
El problema	35
El método	43
II. Un resumen de políticas comparadas de los presupuestos presi- denciales	63
Un resumen cuantitativo desde 1910	63
Cuatro periodos ideológicos	71
III. El contexto político de la política presupuestaria	74
Ideología de la revolución política	75
Ideología de la revolución política pacífica	90
IV. Surgimiento del Estado activo	99
Transición: 1930-1933	99
La ideología de la revolución social	103
Ideología de la revolución económica	114
La ideología de la revolución equilibrada	122
V. Gastos administrativos	130
Asignación para el ramo militar	133
El pago de la deuda pública	139
Gastos de la Secretaría de Hacienda	148
Pensiones	148
Gastos administrativos menores	153
VI. Gastos en la economía	161
Agricultura y riego	163
El crédito agrícola	170

Comunicaciones y Obras Públicas	176
Las inversiones	180
Gastos económicos no clasificados	182
Gastos económicos menores	184
VII. Gastos en pro de lo social	189
La educación	192
Salubridad, bienestar y asistencia pública	197
Gastos para agua potable y alcantarillado de desagües	200
La creación de un Departamento de Trabajo	201
Asuntos indígenas	203
Gastos sociales no clasificados	205

Segunda Parte

EL CAMBIO SOCIAL

VIII. Análisis indirecto del cambio social	211
Resultados de las elecciones presidenciales	211
El derecho de huelga	214
La distribución de tierras	220
La modernización de la economía	227
Cambios de clase social	233
IX. Un índice de pobreza	235
Una definición de la pobreza	235
El analfabetismo	238
Lengua indígena	238
El México rural	248
La población descalza	254
La población que usa guaraches	256
Regímenes alimentarios deficientes	258
Población sin drenaje y alcantarillado	262
Índice y nivel de la pobreza regional	264
Visión tradicional del México regional	277
X. Política federal y cambio social	280
Análisis de los desembolsos y del cambio social	280
Disminución del índice de pobreza	291
El cambio económico	295
Comparación entre los cambios social y económico	296
Acción presupuestaria del gobierno en pro del cambio social	301
Conclusión	309

EPÍLOGOS

I: México desde 1963	321
Introducción	321
¿La revolución de nuevo en crisis?	326
El contexto de la planificación presupuestaria	342
Gastos federales bajo ALM, GDO, LEA	353
Liderazgo y la política presupuestaria	361
El índice de pobreza de México	368
La política de la revolución oficial: el pasado, los setentas y adelante	393
Conclusión	436
II: Recentralización: el dilema presupuestario en el desarrollo económico de México, Bolivia y Costa Rica	440
1. La descentralización	441
2. Estudio de casos selectos	443
3. El análisis funcional	449
4. México	451
5. Bolivia	462
6. Costa Rica	470
7. Problemas de gobierno	479
8. Controles presupuestarios	483
9. Recentralización	485
10. Conclusiones	494

APÉNDICES

A. El sistema de clasificación funcional del gobierno mexicano	500
B. Fuentes de los presupuestos anuales de México	502
C. Fechas de los periodos presidenciales desde 1910	504
D. Clave para los cambios de categoría en el presupuesto mexicano	505
E. Gastos militares en pesos no deflacionados	506
F. Fuente de las entradas federales en términos de porcentaje para años seleccionados, 1868-1976	507
G. Comparación de huelgas y huelguistas en Estados Unidos y México, 1927-1961	508
H. Índice alternativo de pobreza, 1930-1960	509
I. Índice de pobreza y nivel analizado por regiones del censo (geoeconómicas)	511
J. Inversiones nacionales brutas en años seleccionados, 1940-1975	512
K. Población de México por censo, 1910-1970	513
L. Asignaciones presupuestarias para caminos, en porcentaje, 1925-1963	515
M. Producto nacional y precios, 1899-1976	517

N. Recaudo impuesto sobre la renta realizada por estados, 1961-1970	523
O. Organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal: gastos ejercidos en 1972 y 1973	525
P. Análisis consolidado de gastos ejercidos del gobierno mexicano desde 1965	527
Q. Prioridades en inversiones de capital del sector público de México, 1925-1976	528
R. Inversión pública realizada, 1971-1974, por entidad federativa	530
S. Inversión pública <i>per capita</i> por estados según periodo presidencial, 1959-1974	534
T. Monto e impacto de inversiones acumulativas directas de EUA en México, 1897-1970	537
U. Nacional Financiera: Financiamiento total canalizado, por ramas económicas, 1934-1973	538
V. Gastos descentralizados proyectados y ejecutados desde 1940, en pesos de 1950	540
W. Alfabetismo de la población mexicana de 10 años o más de acuerdo con los censos de población de 1921, 1930, 1940, 1960 y 1970	541
X. Distribución del ingreso familiar en México, 1950, 1958, 1963, 1969	542
Y. Nivel de pobreza por regiones geosociales	543
Z. Porcentajes obtenidos por el partido oficial de la revolución en sus triunfos en las elecciones presidenciales, 1917-1976	544
<i>Ensayo bibliográfico</i>	546
<i>Bibliografía breve</i>	551
ÍNDICE DE PERSONAS	559

Este libro se terminó de imprimir el día
4 de abril de 1987 en los talleres de
Lito Ediciones Olimpia, S.A. Sevilla 109,
y se encuadernó en Encuadernación Pro-
greso, S.A. Municipio Libre 188, México
03300, D.F. Se tiraron 3,000 ejemplares.