

UNIVERSIDAD DE NUEVO LEON
FACULTAD DE ECONOMIA



FINANZAS PUBLICAS DEL ESTADO DE NUEVO LEON
APLICACION DE LAS CLASIFICACIONES ECONOMICA
Y FUNCIONAL DEL GASTO

ERNESTO BOLAÑOS

TESIS PARA OBTENER EL GRADO
DE LICENCIADO EN ECONOMIA

MONTERREY, N. L.

ENERO DE 1967

05

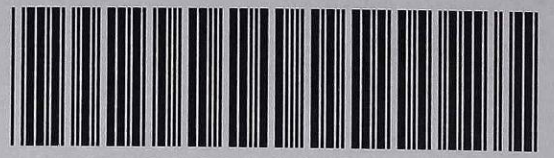
T

HJ805

.N8

B6

G.1



1080064051

UNIVERSIDAD DE NUEVO LEON
FACULTAD DE ECONOMIA



FINANZAS PUBLICAS DEL ESTADO DE NUEVO LEON
APLICACION DE LAS CLASIFICACIONES ECONOMICA
Y FUNCIONAL DEL GASTO

ERNESTO BOLAÑOS

TESIS PARA OBTENER EL GRADO
DE LICENCIADO EN ECONOMIA

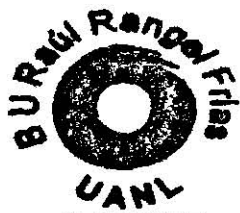
MONTERREY, N. L.

ENERO DE 1967

T
HJ805
.N8
B6



Biblioteca Central
Magna Solidaridad
F. fes U



FONDO
TESIS LICENCIATURA

A mis padres
con agradecimiento y cariño

A mis hermanos
con gran afecto

A mi esposa
con infinito amor

A la Srita. Consuelo Meyer
con sincero agradecimiento

PREFACIO

El presente estudio constituye un primer intento de reorganización de las finanzas públicas del Estado de Nuevo León. Es la primera etapa de una investigación más amplia programada por el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Nuevo León, lugar donde presto mis servicios, mediante la cual se cuantificarán las necesidades de orden económico y social de la población para el futuro, así como las posibilidades de financiamiento de acuerdo con el sistema impositivo existente y sus posibles modificaciones.

Agradezco la valiosa ayuda que para encauzar este estudio recibí del Dr. Anthony Pascal, ex-profesor de la Facultad de Economía, y del Lic. Manuel Rodríguez Cisneros, ex-director del Centro de Investigaciones Económicas de la U.N.L. Asimismo, mi agradecimiento al Lic. J. Jesús Rodríguez Muro, director de la Facultad de Economía por sus útiles sugerencias, y a los señores sinodales, Lic. Romeo Madrigal, Prof. César Rangel, Prof. Alonso Ibáñez y Lic. Adolfo Mir por los comentarios hechos a esta tesis. Al Sr. Manuel Galván Caldera por su ayuda en tareas de cálculo y a la Srta. Aurora Cepeda por su eficiente labor mecanográfica.

Agradezco también, la colaboración que obtuve de la Tesorería del Gobierno del Estado de Nuevo León.

ERNESTO BOLAÑOS

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	1
I. IMPORTANCIA Y EVOLUCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEL ESTADO DE NUEVO LEON	3
A. <u>Evolución en términos per-cápita</u>	3
B. <u>Comparación con total de entidades y federación</u>	9
C. <u>Comparación con otras entidades</u>	11
II. SISTEMA IMPOSITIVO ESTATAL	15
A. <u>Atribución impositiva del Estado de Nuevo León y el Gobierno Federal</u>	15
B. <u>Estructura impositiva y su evolución</u>	18
C. <u>Impuesto sobre ingresos mercantiles</u>	26
D. <u>Impuesto sobre la propiedad territorial</u>	30
E. <u>Participaciones</u>	37
III. SISTEMAS DE CLASIFICACION DEL GASTO	39
A. <u>Utilidad de las clasificaciones</u>	39
B. <u>El gasto público según su carácter económico</u>	43
C. <u>El gasto público según su carácter funcional</u>	55
D. <u>El gasto público según su carácter económico y funcional</u>	64
E. <u>Caso ilustrativo: El gasto en educación primaria</u>	69
IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES	81
APENDICE	89
BIBLIOGRAFIA	99

INTRODUCCION

El desarrollo económico de un país o de una entidad hace necesaria una mayor actividad por parte del gobierno, especialmente tratándose de un país en vías de desarrollo que requiere de capital-básico con el fin de destinarlo a inversiones de infraestructura indispensables para llevar a cabo tal desarrollo. Lo anterior, conjugado con el gran incremento de la población característico de estos países, trae como consecuencia una mayor demanda de servicios públicos que por su propia naturaleza son suministrados con una eficiencia mayor por una institución como es el propio Gobierno. En general, se puede decir, que a los factores señalados se ha debido la importancia creciente del papel que desempeña en nuestro país el gobierno, tanto al nivel federal como estatal y local.

Las finanzas públicas constituyen un instrumento de promoción económica y social de importancia creciente, sin embargo los sistemas presupuestales vigentes en casi todos los Estados del país carecen de una estructuración adecuada que nos permita una utilización más efectiva de los ingresos y gastos públicos para llevar a cabo dicha promoción. Los aspectos anteriores han sido determinantes en la elaboración del presente estudio, el que se ha dividido en tres partes. En la primera se considerarán de manera general los ingresos y gastos del Estado de Nuevo León en relación a otras variables, comparándolas con las

2.

de la Federación y algunas otras entidades, a fin de conocer su importancia y evolución. En la segunda se analizará la estructura impositiva destacando las fuentes de recaudación de mayor importancia. En la última parte se hará un análisis de los gastos efectuados en los últimos años, a través de una reclasificación de los mismos, según su carácter económico y funcional, ilustrando, mediante un caso específico, la utilidad derivada de la adopción de estas clasificaciones.

El análisis de los ingresos y gastos fiscales está basado, principalmente, en datos oficiales proporcionados por la Tesorería General del Estado de Nuevo León, correspondientes al período 1955-65.

I. IMPORTANCIA Y EVOLUCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEL ESTADO DE NUEVO LEON

En esta parte se considerará la importancia de las Finanzas Públicas del Estado de una manera general a través del comportamiento de los ingresos y gastos totales, sin entrar en detalle, acerca de la composición de los mismos, cosa que se hará en las partes posteriores.

El análisis se hará refiriéndose a los ingresos, ya que éstos son determinantes de la magnitud del gasto,^{1/} como es de esperarse de una entidad en que no se ha incurrido en deuda de manera significativa, siendo muy limitada su capacidad de aplicar una política de gasto deficitario como sí la posee el gobierno federal.

A. Evolución en términos per-cápita

En primer término, consideraremos el crecimiento que han mostrado los ingresos con que cuenta el gobierno de Nuevo León, tratando de determinar si éste ha sido satisfactorio o nó al tomar en cuenta el

^{1/} Se ha encontrado que en los países subdesarrollados, a diferencia de los desarrollados, "el nivel del gasto depende en una proporción mayor en la capacidad del sistema impositivo de poner los ingresos requeridos a la disposición del gobierno. La secuencia de la decisión tiende a ir de la imposición al gasto". Walter W. Heller, "Fiscal Policies for Under-Developed Countries", Readings on Taxation in Developing Countries, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1964, p.8.

CUADRO I

IMPORTANCIA Y EVOLUCION DE LOS INGRESOS FISCALES
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEON, 1955-65

Años	Ingresos fiscales <u>a/</u> (miles de pesos)	Población <u>b/</u> (miles de personas)	Ingreso fiscal per cápita (pesos)	Indice de precios <u>c/</u> 1955 = 100	Ingresos fiscales (miles de pesos de 1955)	Ingreso fiscal per capita de flacionado (pesos de 1955)
1955	51 004	878	58.1	100.0	51 004	58.1
1956	60 026	915	65.6	103.7	57 884	63.3
1957	65 247	953	68.5	108.3	60 246	63.2
1958	77 859	993	78.4	113.1	68 841	69.3
1959	88 783	1 035	85.8	114.3	77 675	75.0
1960	102 835	1 079	95.3	120.6	85 269	79.0
1961	110 389	1 122	98.4	124.2	88 880	79.2
1962	132 505	1 167	113.5	137.1	96 648	82.8
1963	161 185	1 214	132.8	139.5	115 545	95.2
1964	180 684	1 263	143.1	144.2	125 301	99.2
1965	191 830	1 313	146.1	146.6	130 853	99.7

FUENTES: a/ Cortes de caja proporcionados por el Gobierno del Estado;

b/ Centro de Investigaciones Económicas, U.N.L. Demografía en el Noreste de México, Monterrey, 1965.

c/ Centro de Investigaciones Económicas, U.N.L. Boletín Bimestral, agosto, 1966.

aumento de los precios y la población. En el Cuadro I se pueden apreciar los ingresos con que ha contado el estado en el período 1955-65. De una recaudación de 51 millones de pesos en el año de 1955 ha ido incrementándose de manera sostenida hasta alcanzar en el año de 1965 una cifra alrededor de 192 millones de pesos, o sea, un incremento de 276 por ciento, que corresponde a una tasa media anual de crecimiento de 14 por ciento. Este crecimiento es sólo aparentemente satisfactorio, pues si bien es cierto que representa un ritmo de aumento aceptable, no significa necesariamente que el gobierno del estado ha contado, cada año, con un incremento real de 14 por ciento en sus recursos disponibles para sufragar sus actividades. Por lo tanto, es indispensable saber si dicho incremento se ha debido simplemente al hecho de que la población en el estado ha crecido, como puede observarse en el mismo Cuadro, o si efectivamente, se ha llevado a cabo un incremento real en los ingresos públicos. Al expresarlos en términos per-cápita se observa que de 58 pesos por habitante recaudados en el año de 1955, para 1965 asciende a 146 pesos, lo que quiere decir que el Estado ha incrementado sus recursos, y no solo como consecuencia del crecimiento demográfico.

La siguiente cuestión es ver si dicho incremento se ha debido a un incremento en la actividad fiscal del Estado, o simplemente a la disminución continua del valor del peso, por lo que una medida más ade

6.

cuada de la evolución de las recaudaciones es cuando éstas se expresan en términos reales al tomar en cuenta el alza de los precios. Al deflactar los ingresos corrientes por un índice de precios de la entidad ^{2/} (aún cuando éste no sea el deflactor más apropiado), observamos que éstos efectivamente se han incrementado del año de 1955 a 1965 en 156 por ciento, que corresponde a una tasa media de crecimiento del 10 por ciento anual.

Finalmente, al considerar el alza de los precios y el incremento demográfico en forma conjunta, tenemos que la recaudación por habitante creció de 1955 a 1965 a una tasa del 5.5 por ciento anual, o sea, que de constituir 58.1 pesos por persona en 1955, para el año de 1965 fue de 99.7 pesos.

La tasa de 5.5 por ciento del crecimiento de la recaudación constituye un cómputo más apegado a la realidad ya que toma en - cuenta los aumentos de la población, así como el de los precios.- Dicha tasa, por lo tanto, mide el incremento de los recursos reales disponibles en el período estudiado. Sin embargo, debe mencionarse que la evolución de los ingresos fiscales no se ha llevado a cabo de manera uniforme, existiendo años que no obstante que el ingreso au-

^{2/} Este índice de preciso es elaborado por el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Nuevo León y publicado en su Boletín Bimestral.

mentó en cifras globales, al tomar en cuenta el incremento de la po
blación y de los precios, se mantuvieron constantes o señalaron ligera
ras disminuciones; por ejemplo, la tasa menor de crecimiento en la re
caudación por concepto de ingresos mercantiles en el año de 1957^{3/}
determinó la baja en los recursos reales totales para ese año, siendo
incrementados sustancialmente al llevarse a cabo una mayor fiscaliza
ción de los causantes de este impuesto que se reflejó en un aumento
en la recaudación de los años posteriores, principalmente en 1959, -
compensándose, a su vez, la disminución de la recaudación del im
puesto sobre la propiedad territorial. El aumento de los ingresos fis
cales debido a una mayor fiscalización, nos da una idea de la magni
tud de la evasión.

Para el año de 1961 observamos un estancamiento de la re
caudación respecto al año anterior, motivado por una inexplicable dis
minución en el ritmo de crecimiento del impuesto sobre ingresos mer
cantiles y el impuesto sobre la propiedad territorial, lo cual nos hace
suponer que fue debido quizá a fallas de control administrativo oca-
sionadas por el cambio de administración gubernamental en ese año.

Para 1962, y principalmente para 1963 se observa una recu
peración en los ingresos fiscales debido al alza en la tasa de los im

3/ Como puede observarse en el Cuadro V.

CUADRO II

COMPARACION DE LA RECAUDACION DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO
(miles de pesos)

Años	Federación a)		Entidades a)		Municipios a)		Nuevo León b)	
	Totales	1955=100	Totales	1955=100	Totales	1955=100	Totales	1955=100
1955	9 023 531	100.0	1 812 643	100.0	327 164	100.0	51 004	100.0
1956	10 193 522	113.0	2 212 540	122.1	383 358	117.2	60 026	117.7
1957	10 869 859	120.5	2 358 299	130.1	448 564	137.1	65 247	127.9
1958	13 183 250	146.1	2 418 074	133.4	518 463	158.5	77 859	152.6
1959	14 163 433	157.0	3 705 277	204.4	591 503	180.8	88 783	174.1
1960	19 457 602	215.6	4 607 419	254.2	702 627	214.8	102 835	201.6
1961	19 941 051	221.0	4 981 784	274.8	764 835	233.7	110 389	216.4
1962	20 397 949	226.0	5 472 459	301.9	794 606	242.9	132 505	259.8
1963	24 450 402	271.0					161 185	316.0

FUENTES:

a/ Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1962-1963, Talleres gráficos de la nación, - México 1965, p.527.

b/ Cortes de caja proporcionados por la Tesorería del Gobierno del Estado.

puestos que gravan los ingresos mercantiles, y a la revalorización de la propiedad llevadas a cabo a partir del año 1962.

B. Comparación con total de entidades y Federación

Aunque el gobierno del Estado ha incrementado sus ingresos reales disponibles, este aumento no ha sido muy significativo al compararlo con las recaudaciones del total de las entidades. Así, como lo muestra el Cuadro II, mientras que el Estado incrementó sus recursos globales en 160 por ciento de 1955 a 1962, las entidades, tomadas en conjunto, lo hicieron en 202 por ciento. Sin embargo, al hacer la comparación con los gastos de la Federación tenemos que la tasa de incremento del Estado fue mayor, así como al relacionarla con el total de municipios, habiendo sido éstas para el mismo período de 126 y 143 por ciento, respectivamente.

En términos generales podemos decir que el monto recaudado está en función del nivel del Producto originado en el Estado, aunque no contamos con la información estadística necesaria para determinar el tipo específico de esta relación, es de esperarse que a medida que la actividad económica del Estado se incremente también lo harán las recaudaciones, especialmente de aquellos impuestos que están más íntimamente relacionados con dicha actividad económica como es el ca

so del impuesto sobre ingresos mercantiles.

Con el fin de evaluar lo anterior relacionaremos los ingresos fiscales con el Producto de los años para los cuales existen estimaciones confiables. Para el año de 1955^{4/} el Producto del Estado de Nuevo León fue de 3 727.3 millones de pesos, y para 1965^{5/} de 9 214.8 millones de pesos. Al relacionar los ingresos fiscales con el Producto para estos años, tenemos que éstos constituyeron el 1.4 por ciento y el 2.1 por ciento, para los años de 1955 y 1965 respectivamente.-- Aparentemente el incremento en la participación de los ingresos fiscales en el Producto fue satisfactorio, sin embargo es necesario destacar el hecho de que el nivel de las recaudaciones en el año de 1955 es relativamente bajo (58.1 pesos per-cápita deflacionados) en comparación con el nivel logrado en 1965 (99.7 pesos per-cápita deflacionados).

Es indudable que el sistema fiscal de Nuevo León ha mostrado cierta "flexibilidad histórica", al obtenerse recaudaciones mayores como parte del Producto, logradas gracias a las continuas modificaciones en la administración, así como incrementos en las tasas impositi

^{4/} Centro de Investigaciones Económicas, U.N.L., Estructura Económica del Noreste de México, Monterrey, 1962.

^{5/} Ibid. Ocupación y Salarios en Monterrey Metropolitano, Monterrey, 1965, pp.63-65.

vas. ^{6/} Lo anterior quiere decir, por otra parte, lo alejado que ha estado el sistema de un mecanismo de "flexibilidad automática", ^{7/} lo cual es explicable al estar dotado de una estructura impositiva de carácter regresivo. La no existencia de una flexibilidad automática trae como consecuencia que el gobierno fuerce la estructura impositiva, recargando tasas, creando nuevas fuentes, etc., con el fin de mantener su participación del producto regional y, por lo tanto, cumplir con sus funciones.

La baja participación de las recaudaciones fiscales en relación al producto nos señala, por otra parte, que sería mínimo el control que pudiera tener el gobierno del Estado sobre las variables macroeconómicas.

C. Comparación con otras entidades

Una vez determinadas las características más sobresalientes del sistema fiscal, es conveniente evaluarlo en relación con el de otras entidades, al menos por lo que respecta a su nivel de tributación. Para este fin se presenta el Cuadro III donde aparece el ingre

^{6/} Estos aumentos fueron hechos al elevar las tasas adicionales de la mayoría de los impuestos en el año de 1962. Los impuestos sobre propiedad territorial de Monterrey, herencias y capitales, se elevaron a 40 por ciento; el Territorial resto del Estado y bebidas alcohólicas a 30 por ciento, etc., Gobierno del Estado de Nuevo León, Periódico Oficial, Núm. 104, 30 de diciembre de 1961, p.12.

^{7/} Relación existente entre las recaudaciones y otra variable como el Producto Regional, de tal manera que al incrementarse la actividad económica automáticamente aumentarán los ingresos del gobierno.

CUADRO III

CARGA FISCAL POR HABITANTE EN NUEVO LEON
Y OTRAS ENTIDADES DEL PAIS, 1963

Entidades	Ingreso gubernamental <u>a/</u> (millones de pesos)	Población <u>b/</u> (miles de personas)	Recaudación per cápita (pesos)
Oaxaca	83.1	1 888.5	44.0
Jalisco	169.3	2 785.5	60.8
Coahuila	66.9	1 039.9	64.3
Tamaulipas	85.5	1 192.4	71.7
Nuevo León	183.8	1 214.0	151.4
Baja California	182.1	665.5	273.6
Distrito Federal	7 100.7	5 718.2	1 241.8
Federación	24 450 402.0	39 917.1	612.5

FUENTES: a/ Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1962-1963, Talleres Gráficos de la Nación, México 1965, p. 531

b/ Interpolada de acuerdo con las estimaciones del Banco de México, S. A. Investigaciones Industriales "Proyecciones de la Población de México 1960-1980"

Nota: Los ingresos netos se obtuvieron deduciendo de los ingresos brutos lo correspondiente al resultado de operación y cuentas de movimientos compensados.

so fiscal per-cápita para el año de 1963.

En relación a las entidades del país con la más baja y con la más alta carga fiscal por habitante, resulta que la de Nuevo León de \$151.4, es dos veces y media superior a la de Oaxaca, y solamente un octavo de la que en promedio paga un habitante del Distrito Federal. Al compararla con Jalisco resulta poco más del doble, siguiendo Coahuila y después Tamaulipas. En el caso de Baja California el nivel que muestra la recaudación, muy por encima de la de Nuevo León, es debido a que en éste estado la población se encuentra concentrada, en su mayor parte, en la frontera con Estados Unidos, percibiendo ingresos relativamente elevados.

Finalmente, es necesario mencionar que los ingresos del gobierno del Estado de Nuevo León, no obstante que han denotado un mayor incremento, en términos reales, en los últimos años, y que se han mantenido muy por encima de otras entidades del país, resultan relativamente bajos al compararlos con la recaudación de la federación que en el mismo año de 1963 alcanzó la cifra de 612.5 pesos-persona, derivándose de esto, las limitaciones a las que se enfrenta una entidad particular, en cualquier política de promoción económica.

II. SISTEMA IMPOSITIVO ESTATAL

Con el fin de llevar a cabo y cumplir su función en el desempeño de sus actividades, el Estado recurre al poder coercitivo que posee obteniendo los fondos necesarios de la población. Al hacerlo deberá tomar en cuenta principalmente, la capacidad de pago de la persona gravada, así como otros factores tales como considerar si el establecimiento de algunos impuestos crean desestímulos en la economía, ya sea al nivel empresarial, desalentando la venta o producción de un artículo fuertemente gravado, o el nivel económico del consumidor, aminorando su poder de compra. Algunos ingresos que obtiene el Estado se justifican por los servicios que suministra en forma directa, y algunos otros gravámenes por tener como finalidad la de evitar el consumo excesivo de algún producto.

En esta parte haremos especial énfasis en la composición del sistema impositivo destacando los principales determinantes de los ingresos totales del gobierno del Estado, tratando de ver cual es su estructuración. Sin embargo, debe advertirse que esto se hará más bien de manera general.

A. Atribución impositiva del Estado de Nuevo León y el Gobierno Federal

Antes de entrar a considerar el sistema impositivo del Estado de Nuevo León, será útil destacar su atribución impositiva al compararla con

la misma al nivel federal. Para lograr lo anterior se presenta a continuación el Cuadro IV, donde aparecen ambas recaudaciones referidas al año 1963. Como puede verse, el 75 por ciento de los recursos obtenidos por el Estado provienen de los impuestos, mientras que el gobierno federal obtiene el 89 por ciento; la razón de esta diferencia estriba en el hecho de que el Estado recibe el 15 por ciento de sus ingresos en la forma de participación de impuestos federales. La justificación de esto es la de evitar la duplicación de costos de administración que implicaría el cobro de impuestos sobre bases impositivas gravadas por ambos niveles de gobierno; sin embargo, esto no sucede en el caso del impuesto sobre ingresos mercantiles que es gravado tanto por el gobierno estatal como federal, con la consecuente duplicación de costos administrativos.

En el caso de la recaudación al nivel estatal, el 52 por ciento se obtiene de impuestos de carácter indirecto, y el 23 por ciento de carácter directo, mientras que al nivel federal el 51 por ciento se obtiene de indirectos y el 38 por ciento de impuestos directos. Aunque los impuestos de tipo directo son relativamente importantes al nivel estatal, debe mencionarse que éstos están constituídos principalmente, por el impuesto sobre la propiedad territorial el que aparentemente es de tipo proporcional, mientras que en el caso del gobierno federal estos están preponderantemente constituídos por el impuesto sobre la renta que se

CUADRO IV

ATRIBUCION IMPOSITIVA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEON
Y DEL GOBIERNO FEDERAL

Concepto	Gobierno de Nuevo León ^{a/}		Gobierno Federal ^{b/}	
	(miles de pesos)	%	(miles de pesos)	%
<u>INGRESOS TOTALES</u>	<u>161 185</u>	<u>100.0</u>	<u>17 462 133</u>	<u>100.0</u>
<u>Impuestos</u>	<u>121 194</u>	<u>75.2</u>	<u>15 569 292</u>	<u>89.2</u>
<u>Indirectos</u>	<u>83 352</u>	<u>51.7</u>	<u>8 861 962</u>	<u>50.8</u>
Importación	---	-- -	2 165 715	12.4
Producción y comercio			2 058 166	11.8
Ingresos mercantiles	74 189	46.0	1 600 167	9.2
Otros impuestos	9 163	5.7	3 037 914	17.4
<u>Directos</u>	<u>37 842</u>	<u>23.5</u>	<u>6 707 330</u>	<u>38.4</u>
Sobre la renta	---	-- -	5 581 061	32.0
Propiedad territorial	29 093	18.0	---	-- -
Exportación	---	-- -	866 429	4.9
Otros	8 749	5.5	259 840	1.5
<u>Derechos</u>	<u>7 348</u>	<u>4.6</u>	<u>478 694</u>	<u>2.7</u>
<u>Productos</u>	<u>203</u>	<u>0.1</u>	<u>1 222 097</u>	<u>7.0</u>
<u>Aprovechamientos</u>	<u>8 300</u>	<u>5.1</u>	<u>192 050</u>	<u>1.1</u>
<u>Participaciones</u>	<u>24 140</u>	<u>15.0</u>	---	-- -

FUENTES: ^{a/} Cortes de caja proporcionados por el Gobierno del Estado.

^{b/} Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1962-1963, Talleres Gráficos de la Nación, México 1965, p.527-528.

pretende hacer lo más progresivo posible.

B. Estructura impositiva y su evolución

Con el fin de conocer la importancia y evolución de los ingresos fiscales estatales se ha utilizado la clasificación tradicional que los divide en Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Participaciones. Sin embargo, con el objeto de conocer con más detalle el comportamiento de los principales componentes se han subdividido en impuestos de tipo directo e indirecto.

Aunque es difícil hacer una demarcación muy rigurosa entre los impuestos indirectos y los directos estos han sido agrupados en esta forma atendiendo a la tendencia que por su propia naturaleza - tienen de ser trasladados a una persona distinta a la que sirve de base a la imposición. Así, dentro del grupo de impuestos indirectos se han englobado todos aquellos impuestos que repercuten sobre el consumidor, y no sobre la persona o entidad jurídica que sirve de base a la imposición. Desde luego es necesario aclarar que el grado en que el impuesto sea desplazado al consumidor dependerá de una - serie de factores, tales como el poder competitivo de una empresa particular y/o de la elasticidad de la demanda de sus productos, etc. - Dentro de este grupo se ha incluido el impuesto sobre ingreso mercanu

tiles, sobre espectáculos públicos, consumo de gasolina, productos agropecuarios y otros que incluye los impuestos que gravan el consumo de agua ^{1/} y de bebidas alcohólicas.

En contraste con los impuestos arriba mencionados los de tipo directo recaen o son pagados por la persona sujeta al gravamen y quien sirve de base a la imposición. Dentro de este grupo se han incluido los impuestos sobre la propiedad territorial, herencias y legados, vehículos y otros que incluye el impuesto sobre capitales (hipotecas). No obstante el criterio general seguido para englobar los impuestos directos, debe mencionarse que en algunos casos el impuesto no es pagado por la persona sujeta al gravamen como sucede con el impuesto sobre propiedad territorial en que los arrendatarios de una casa precisamente utilizan el argumento de cualquier alza en los impuestos para desplazarlo a los inquilinos en la forma de incrementos en la renta evitando el pago de un impuesto que en teoría les corresponde pagar dados sus ingresos supuestamente altos.

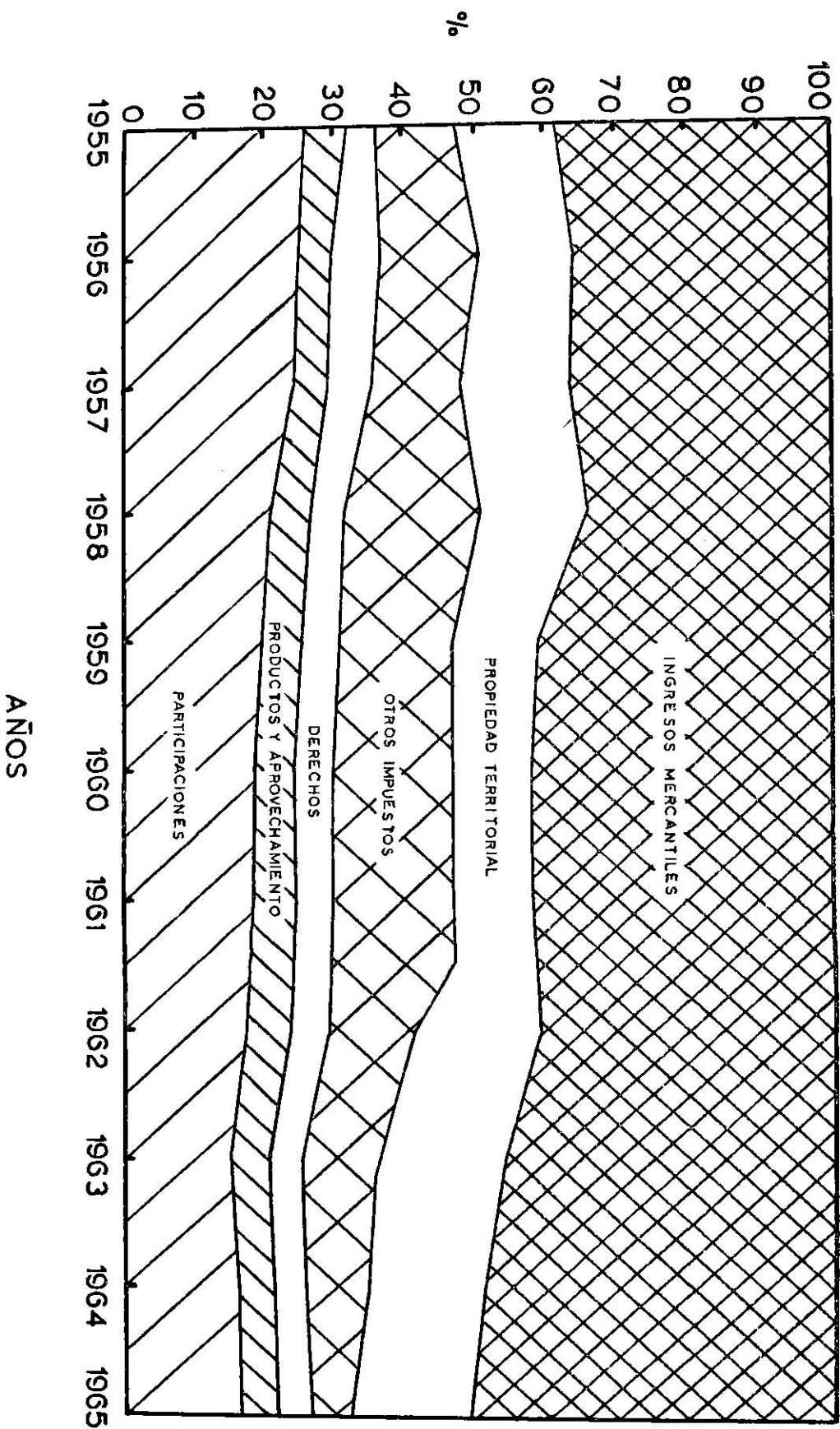
El sistema impositivo del estado de Nuevo León, como puede observarse en la Figura 1, está determinado por una estructura de recaudación que descansa en los impuestos obtenidos directamente por

1/ Este impuesto fue derogado en el año 1957.

FIGURA 1

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES DEL ESTADO DE NUEVO LEON

1955-1965



el gobierno, y en las participaciones que recibe de los impuestos federales. Los primeros representaron en el período 1955-1965 el 71 por ciento en relación a los ingresos totales mientras los segundos el 18 por ciento. El 11 por ciento restante proviene de los derechos (5%); de los aprovechamientos (5%), y de los productos en una proporción mucho menor.

La importancia de los impuestos y las participaciones dentro de la estructura impositiva plantea la conveniencia de conocer los componentes respectivos que les dan tal preponderancia. En cuanto a la recaudación por impuestos el 71 por ciento proviene de impuestos indirectos que afectan al gasto y un 29 por ciento de impuestos de tipo directo. Dentro de los impuestos indirectos al gasto, el de ingresos mercantiles es el más importante (86%) y en una posición muy inferior le sigue el de espectáculos públicos (7%), a continuación el de gasolina (4%), y a un nivel de muy escasa importancia los impuestos a la producción agrícola y ganadera y otros (3 por ciento en conjunto). Por lo que hace a los impuestos directos, el que grava la propiedad territorial (75%) es el más importante, siguiéndole el de herencias y legados^{2/} (14%), después el de vehículos (10%) y solo una parte insignificante (1%) formada por otros impuestos.

Las participaciones, por su parte, están determinadas por dos

^{2/} Este impuesto fue derogado en octubre de 1962.

CUADRO V

INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, 1955-65
(miles de pesos)

Concepto	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
INGRESOS TOTALES	<u>51 004</u>	<u>60 026</u>	<u>65 247</u>	<u>77 859</u>	<u>88 783</u>	<u>102 835</u>	<u>110 389</u>	<u>132 505</u>	<u>161 185</u>	<u>180 685</u>	<u>191 830</u>
Impuestos	<u>32 867</u>	<u>38 104</u>	<u>42 003</u>	<u>53 353</u>	<u>61 183</u>	<u>72 023</u>	<u>76 120</u>	<u>93 842</u>	<u>121 194</u>	<u>134 357</u>	<u>141 659</u>
Indirectos	<u>23 774</u>	<u>28 284</u>	<u>29 581</u>	<u>32 639</u>	<u>44 912</u>	<u>51 560</u>	<u>53 775</u>	<u>62 902</u>	<u>83 352</u>	<u>98 204</u>	<u>105 759</u>
Ingresos mercantiles	19 623	21 679	23 620	26 065	36 219	42 546	44 533	53 918	74 189	88 433	97 356
Espectáculos públicos	2 640	3 378	3 574	3 656	3 724	3 925	4 033	4 127	3 995	4 183	4 097
Consumo gasolina	---	1 340	1 625	1 755	3 219	3 462	3 262	3 111	3 365	3 560	2 520
Productos agropecuarios	408	412	371	668	1 093	957	1 266	922	940	811	756
Otros	1 103	1 475	391	495	657	670	681	824	867	1 217	1 030
Directos	<u>9 093</u>	<u>9 820</u>	<u>12 422</u>	<u>20 714</u>	<u>16 271</u>	<u>20 463</u>	<u>22 345</u>	<u>30 940</u>	<u>37 842</u>	<u>36 153</u>	<u>35 900</u>
Propiedad territorial	7 428	7 833	10 188	11 940	10 935	11 894	12 898	23 911	29 093	29 849	32 610
Herencias y legados	968	355	1 561	6 057	4 096	5 171	8 133	2 202	5 956	452	167
Vehículos	364	1 485	565	2 637	1 142	3 294	1 254	4 643	2 186	5 077	2 151
Otros	333	147	108	80	98	104	60	184	607	775	972
Derechos	<u>1 976</u>	<u>3 892</u>	<u>4 052</u>	<u>3 708</u>	<u>4 977</u>	<u>5 819</u>	<u>6 669</u>	<u>7 679</u>	<u>7 348</u>	<u>8 615</u>	<u>9 660</u>
Productos	<u>80</u>	<u>366</u>	<u>353</u>	<u>235</u>	<u>376</u>	<u>526</u>	<u>214</u>	<u>347</u>	<u>203</u>	<u>562</u>	<u>317</u>
Aprovechamientos	<u>3 122</u>	<u>2 679</u>	<u>3 188</u>	<u>4 094</u>	<u>4 502</u>	<u>5 500</u>	<u>6 928</u>	<u>7 767</u>	<u>8 300</u>	<u>8 087</u>	<u>8 557</u>
Participaciones	<u>12 959</u>	<u>14 985</u>	<u>15 651</u>	<u>16 469</u>	<u>17 745</u>	<u>18 967</u>	<u>20 458</u>	<u>22 870</u>	<u>24 140</u>	<u>29 064</u>	<u>31 637</u>
Sobre impuestos a usuarios de vehículos	<u>6 423</u>	<u>7 693</u>	<u>8 117</u>	<u>8 370</u>	<u>9 022</u>	<u>9 141</u>	<u>9 513</u>	<u>9 663</u>	<u>10 062</u>	<u>10 507</u>	<u>10 646</u>
Consumo de gasolina	5 218	6 111	6 455	6 564	7 147	7 041	7 342	7 281	7 486	7 450	7 924
Ensamble de automóviles y camiones	969	1 297	1 392	1 461	1 465	1 639	1 741	1 984	2 112	2 599	2 148
Producción de llantas y cámaras	236	285	270	345	410	461	430	398	464	458	574
Sobre impuestos a bienes superfluos	<u>6 024</u>	<u>6 675</u>	<u>6 862</u>	<u>7 243</u>	<u>8 047</u>	<u>9 139</u>	<u>10 023</u>	<u>11 779</u>	<u>12 419</u>	<u>12 105</u>	<u>14 386</u>
Alcohol	3 385	3 723	3 532	3 319	3 516	4 000	4 138	4 247	4 364	4 402	5 255
Tabaco	2 639	2 952	3 330	3 924	4 531	5 139	5 885	7 532	8 055	7 703	9 131
Otros	<u>512</u>	<u>617</u>	<u>672</u>	<u>856</u>	<u>676</u>	<u>687</u>	<u>922</u>	<u>1 428</u>	<u>1 659</u>	<u>6 452</u>	<u>6 605</u>

FUENTE: Cortes de caja proporcionados por la Tesorería del Gobierno del Estado de Nuevo León.

CUADRO VI

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES DEL ESTADO DE NUEVO LEON, 1955-65
(Porcientos de los ingresos totales).

Concepto	Promedio 1955-1965	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
<u>INGRESOS TOTALES</u>	<u>100.00</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Impuestos</u>	<u>70.9</u>	<u>64.9</u>	<u>63.5</u>	<u>64.4</u>	<u>68.5</u>	<u>68.9</u>	<u>70.0</u>	<u>69.0</u>	<u>70.8</u>	<u>75.2</u>	<u>74.3</u>	<u>73.7</u>
<u>Indirectos</u>	<u>50.3</u>	<u>46.6</u>	<u>47.1</u>	<u>45.4</u>	<u>41.9</u>	<u>50.6</u>	<u>50.1</u>	<u>48.7</u>	<u>47.5</u>	<u>51.7</u>	<u>54.3</u>	<u>55.0</u>
Ingresos mercantiles	43.2	38.5	36.1	36.2	33.5	40.8	41.4	40.3	40.7	46.0	48.9	50.8
Espectáculos públicos	3.4	5.2	5.6	5.5	4.7	4.2	3.8	3.7	3.1	2.5	2.3	2.1
Consumo gasolina	2.2	-	2.2	2.5	2.2	3.6	3.4	3.0	2.4	2.1	2.0	1.3
Productos agropecuarios	0.7	0.8	0.7	0.6	0.9	1.2	0.9	1.1	0.7	0.6	0.4	0.4
Otros	0.8	2.1	2.5	0.6	0.6	0.8	0.6	0.6	0.6	0.5	0.7	0.5
<u>Directos</u>	<u>20.6</u>	<u>17.8</u>	<u>16.4</u>	<u>19.0</u>	<u>26.6</u>	<u>18.3</u>	<u>19.9</u>	<u>20.3</u>	<u>23.3</u>	<u>23.5</u>	<u>20.0</u>	<u>18.7</u>
Propiedad territorial	15.4	14.6	13.1	15.6	15.3	12.3	11.6	11.7	18.0	18.0	16.5	17.0
Herencias y legados	2.9	1.9	0.6	2.4	7.8	4.6	5.0	7.4	1.7	3.7	0.3	0.1
Vehículos	2.0	0.7	2.5	0.8	3.4	1.3	3.2	1.1	3.5	1.4	2.8	1.1
Otros	0.3	0.6	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.4	0.5
<u>Derechos</u>	<u>5.3</u>	<u>3.9</u>	<u>6.5</u>	<u>6.2</u>	<u>4.8</u>	<u>5.6</u>	<u>5.7</u>	<u>6.0</u>	<u>5.8</u>	<u>4.6</u>	<u>4.8</u>	<u>5.0</u>
<u>Productos</u>	<u>0.3</u>	<u>0.2</u>	<u>0.6</u>	<u>0.5</u>	<u>0.3</u>	<u>0.4</u>	<u>0.5</u>	<u>0.2</u>	<u>0.3</u>	<u>0.1</u>	<u>0.3</u>	<u>0.2</u>
<u>Aprovechamientos</u>	<u>5.1</u>	<u>6.1</u>	<u>4.4</u>	<u>4.9</u>	<u>5.3</u>	<u>5.1</u>	<u>5.3</u>	<u>6.3</u>	<u>5.8</u>	<u>5.1</u>	<u>4.5</u>	<u>4.5</u>
<u>Participaciones</u>	<u>18.4</u>	<u>25.4</u>	<u>25.0</u>	<u>24.0</u>	<u>21.1</u>	<u>20.0</u>	<u>18.5</u>	<u>18.5</u>	<u>17.3</u>	<u>15.0</u>	<u>16.1</u>	<u>16.5</u>
<u>Sobre impuestos a usuarios</u> <u>de vehículos</u>	<u>8.1</u>	<u>12.6</u>	<u>12.9</u>	<u>12.5</u>	<u>10.7</u>	<u>10.2</u>	<u>8.9</u>	<u>8.6</u>	<u>7.3</u>	<u>6.3</u>	<u>5.8</u>	<u>5.5</u>
<u>Consumo de gasolina</u> <u>Ensamble de automóviles y</u> <u>camiones</u>	<u>6.2</u>	<u>10.2</u>	<u>10.2</u>	<u>10.0</u>	<u>8.4</u>	<u>8.0</u>	<u>6.9</u>	<u>6.6</u>	<u>5.5</u>	<u>4.7</u>	<u>4.1</u>	<u>4.1</u>
<u>Producción de llantas y cámaras</u>	<u>1.5</u>	<u>1.9</u>	<u>2.2</u>	<u>2.1</u>	<u>1.9</u>	<u>1.7</u>	<u>1.6</u>	<u>1.6</u>	<u>1.5</u>	<u>1.3</u>	<u>1.4</u>	<u>1.1</u>
<u>Sobre impuestos a bienes</u> <u>superfluos</u>	<u>0.4</u>	<u>0.5</u>	<u>0.5</u>	<u>0.4</u>	<u>0.4</u>	<u>0.5</u>	<u>0.4</u>	<u>0.4</u>	<u>0.3</u>	<u>0.3</u>	<u>0.3</u>	<u>0.3</u>
<u>Alcohol</u>	<u>8.6</u>	<u>11.8</u>	<u>11.1</u>	<u>10.5</u>	<u>9.3</u>	<u>9.0</u>	<u>8.9</u>	<u>9.1</u>	<u>8.9</u>	<u>7.7</u>	<u>6.7</u>	<u>7.5</u>
<u>Tabaco</u>	<u>3.6</u>	<u>6.6</u>	<u>6.2</u>	<u>5.4</u>	<u>4.3</u>	<u>3.9</u>	<u>3.9</u>	<u>3.8</u>	<u>3.2</u>	<u>2.7</u>	<u>2.4</u>	<u>2.7</u>
<u>Otros</u>	<u>5.0</u>	<u>5.2</u>	<u>4.9</u>	<u>5.1</u>	<u>5.0</u>	<u>5.1</u>	<u>5.0</u>	<u>5.3</u>	<u>5.7</u>	<u>5.0</u>	<u>4.3</u>	<u>4.8</u>
<u>Otros</u>	<u>1.7</u>	<u>1.0</u>	<u>1.0</u>	<u>1.0</u>	<u>1.1</u>	<u>0.8</u>	<u>0.7</u>	<u>0.8</u>	<u>1.1</u>	<u>1.0</u>	<u>3.6</u>	<u>3.5</u>

FUENTE: Cuadro V.

tipos de impuestos, los que podemos considerar que repercuten en los usuarios de vehículos que respecto al monto total de los ingresos representan el 8 por ciento (gasolina 6 por ciento, ensamble de autos y camiones 2 por ciento, llantas 1 por ciento); y los que gravan la producción y consumo de bienes superfluos ^{3/} que constituyen el 9 por ciento (alcohol 4 por ciento y tabaco 5 por ciento) y el restante por otros impuestos.

Una vez determinada la estructura media del sistema de recaudación en el período y conocidas las fuentes de ingreso más importantes, es fácil identificar aquellas que han jugado un papel determinante en la evolución de los ingresos fiscales. En otras palabras, los impuestos y las participaciones que en conjunto representan el 90 por ciento de la recaudación total son los que han influido en la tendencia del sistema impositivo del Estado. De esta manera cabe destacar que mientras los impuestos han incrementado su importancia relativa, pues de un 64 por ciento que representaban en 1955 llegaron a 74 por ciento en 1965; las participaciones en cambio, la han disminuído de 25 a 16 por ciento en el mismo lapso.

^{3/} Se supone que estos impuestos se aplican con el fin de desanimar la compra de artículos cuyo consumo puede entrañar costos sociales. - Sin embargo, el hecho de que estos artículos tengan una demanda generalmente inelástica o sea que su consumo no disminuye proporcionalmente al subir su precio con el impuesto, los convierte en buena fuente de ingresos fiscales sin que se cumpla el pretendido fin de desanimar su consumo. También es muy probable que sean regresivos.

El comportamiento anterior de los impuestos y de las participaciones obedece a que los primeros aumentaron (en términos reales deducidos el alza de los precios), a una tasa media anual de 11 por ciento de 1955 a 1965, mientras los segundos solo tuvieron un ritmo de aumento de 5 por ciento anual. El alza en los impuestos estatales ha sido debida, en general, a una elevación de las tasas en algunos renglones; ^{4/} a la recatastración de la propiedad territorial y a una mejor fiscalización de los causantes que ha traído como consecuencia una disminución en el grado de evasión, principalmente en lo que se refiere al impuesto sobre ingresos mercantiles.

La importancia descendente de las participaciones del gobierno federal significa una menor dependencia de nuestro sistema fiscal en relación con la Federación, así en el año de 1965 el 84 por ciento de sus ingresos totales los obtuvo de recaudaciones directas del mismo gobierno.

Aunque sea de manera general será interesante ver, con más o menos detalle, las fuentes de recaudación que han resultado ser las más importantes.

^{4/} Gobierno del Estado de Nuevo León, Periódico Oficial, Núm. 104, 3 de dic. de 1961, p.12.

C. Impuesto sobre ingresos mercantiles

En primer lugar consideraremos el impuesto sobre ingresos mercantiles el cual tiene por base los ingresos brutos de las operaciones mercantiles.

La tasa aplicada es el 12 al millar para los municipios de Monterrey, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Garza García, - Santa Catarina, Villa de Santiago y Apodaca; cobrándose en los de más municipios una tasa diferencial del 9 al millar. Además, existen discriminaciones según la actividad de la empresa, estando algunas de ellas completamente exentas del pago, y otros semi-gravados con el 50 por ciento de la tasa.

Este impuesto, al gravar los ingresos brutos de las empresas constituye un incremento en sus costos de producción, los cuales tienden a ser trasladados al consumidor, de acuerdo con las elasticidades de la demanda de los productos respectivos. Lo anterior tiende a imprimir al sistema impositivo vigente de un carácter regresivo, ya que las personas de ingresos bajos y medios pagan proporcionalmente una cantidad mayor de sus ingresos que las personas de los grupos de altos ingresos. Sin embargo, los productos exentos al pago de este impuesto, aminoran sustancialmente el

efecto regresivo del mismo, ya que incluyen una gran variedad de alimentos que constituyen la dieta básica de la región. De hecho casi el total de productos alimenticios se encuentra exento.

Del gasto familiar promedio en Monterrey ^{5/} en el año de 1960, el 43 por ciento fue destinado a alimentación; de este gasto el 81 por ciento está completamente exento del pago de este impuesto lo que - constituye el 35 por ciento del gasto total, y por lo tanto, un porcentaje ascendente conforme disminuye el ingreso de los consumidores, moderando la regresividad que caracteriza a este tipo de impuestos. Además de ésto, gozan del 50 por ciento de exención otros productos que constituyen el 6 por ciento del consumo total promedio. Así mismo, están exentos del pago de este impuesto los negocios establecidos en la vía pública y mercados, cuyo activo no sea mayor de 3 000 pesos, los talleres de manufactura, reposición o compostura situados en puestos semi-fijos, o fijos en el interior o exterior de los mercados cuyo activo no exceda de 2 000 pesos, así como los vendedores ambulantes cuyo activo no exceda de 2 000 pesos. Lo anterior viene a atenuar la regresividad de este impuesto ya que, en general, este tipo de negocios satisface la demanda de familias de bajos ingresos.

También están exentos de pago los servicios de lavandería,

5/ Según Encuesta sobre el Ingreso y Gasto en Monterrey, realizada por el Centro de Investigaciones Económicas de la U.N.L., el año de - 1960.

tintorerías, baños públicos, etc. Así mismo, con objeto de no disminuir los incentivos a invertir no causan impuesto alguno, los bienes de capital fijo, ni la distribución de energía y combustible entubado, para no elevar los costos de producción.

En relación al pago de este impuesto se exige el empadronamiento del causante en las oficinas recaudadoras en donde también deberá efectuar el pago del impuesto de acuerdo con las tasas establecidas, dentro de los primeros 20 días de cada mes, después de haber hecho la declaración de los ingresos percibidos en el mes anterior. Aunque en general el impuesto es cargado de manera proporcional a los ingresos brutos de la empresa, existe el recurso de parte de ésta de pagarlo por cuota fija, establecida mediante convenio entre el causante y el gobierno del Estado, siempre y cuando los ingresos no sobrepasen la cifra de 150 000 pesos anuales; la cifra fija da se establece de acuerdo con el último pago realizado por el causante. Se dice que la razón por la cual existe esta cuota es disminuir los costos de administración y asegurar un ingreso más o menos estable al Estado. La crítica obvia a estas cuotas es que con ellas el Estado se priva de buena parte de sus ingresos pues al existir, - como es de esperarse, una correlación positiva entre este tipo de impuesto y ventas o ingreso, significa que al aumentar alguno de estos últimos componentes las percepciones del gobierno se mantendrán es

tables, privándose, por lo tanto, de ingresos provenientes de esta fuente de recaudación y desvirtuándose las finalidades de este impuesto.

Las percepciones por concepto de convenios de cuota fija constituyeron el 53 por ciento de la recaudación total de este impuesto en el año de 1964,^{6/} lo que viene a supeditar el sistema impositivo estatal a un mecanismo de recaudación poco científico, pues - aunque la cuota debe ser fijada de acuerdo con los ingresos brutos de períodos anteriores, el capital y la ubicación del negocio; en última instancia, la cifra a pagar es determinada por el Director General de Ingresos de la Tesorería Estatal estando sujeta en algunos casos a "regateos", como lo demuestra el hecho de no existir una tabulación de las tarifas que deben pagarse de acuerdo con los factores arriba señalados. La existencia misma de estos convenios nos hace suponer que los ingresos recaudados por este concepto son menores que si los pagos se hicieron conforme a las tasas impositivas establecidas por ley, pues obviamente los causantes no recurrirían a un convenio que les hiciese desembolsar una cantidad mayor de dinero.

Otra causa de pérdida de ingresos para el Estado son aquellas personas que causan baja de oficio, es decir aquellos casos en

^{6/} Fuente directa.

que no se presentan en las oficinas recaudadoras a darse de baja (baja ordinaria), siendo necesario que el Departamento de Ejecución investigue el paradero del causante haciendo lo posible por cobrar el adeudo, sin embargo una buena parte no se logra localizar dejando de percibir el gobierno del Estado parte de sus ingresos. Las bajas por oficio constituyeron el 11 por ciento de las bajas totales en el año de 1964.

Para la administración eficiente de este impuesto el gobierno no tiene el recurso de la misma ley en lo que se refiere a las sanciones por infracciones a la misma, ésta las establece para el incumplimiento de las diferentes obligaciones, tales como el dejar de empadronarse, retardar o evitar el pago del impuesto, etc.

D. Impuesto sobre la propiedad territorial

El principal objetivo de este impuesto es el de proporcionar fondos a los gobiernos locales.

Desde el punto de vista de la capacidad de pago este impuesto no puede ser justificado satisfactoriamente debido a que la posesión de la propiedad, en algunos casos, representa una medida inadecuada de la capacidad para pagar impuestos al no tomar en cuenta

el ingreso corriente de la persona, algunas prefieren gastar en bienes durables (ranchos, casas), mientras que otras prefieren gastar lo en bienes no durables.

Aunque este impuesto es proporcional por definición, la incidencia de éste, al gravar sobre una fracción fija del valor de la propiedad parece ser mas bien regresiva, pues no es lo mismo que una persona pague una misma proporción de un gran monto de riqueza en propiedad que otro que tenga una menor. Además, como ya se mencionó, los arrendatarios utilizan el argumento del alza en los impuestos para elevar la renta a los inquilinos quienes seguramente tienen un nivel de ingreso menor al de ellos.^{7/} También se dice que este impuesto grava a las personas que han acumulado propiedad y que tienen ingresos corrientes muy bajos, como en el caso de viudas y ancianos.^{8/}

La justificación del impuesto sobre la propiedad territorial descansa en el "principio de beneficios", se dice que los -

^{7/} Se ha encontrado que los gastos en vivienda se distribuyen en forma regresiva al ingreso. John F. Due, Government Finance, Irwin Series in Economics, 1960, p.400.

^{8/} Aunque están exentas parte de estas personas, el límite del valor de la propiedad exenta parece ser muy bajo (\$40,000.00), pues generalmente son ocupados por ellos mismos, o de ser rentados no contarían con una renta superior a \$500 mensuales. Por otra parte, es necesaria una revisión de este límite, en forma periódica, considerando el aumento en el costo de la vida. Las personas de 1963, fecha en que se llevó a cabo la última modificación, gozaban de una exención mayor que las personas del año de 1967.

dueños de propiedades deben pagar por concepto de los servicios públicos que perciben y que benefician sus propiedades (policía, bomberos, calles, alumbrado, etc.). Sin embargo, no es fácil establecer una ecuación en términos cuantitativos, entre los impuestos pagados y los beneficios que reciben, siendo muy difícil distribuirlos entre las personas beneficiadas por su naturaleza de bienes sociales. Es muy claro que deben pagar por los beneficios recibidos, pero la cantidad que realmente se paga, generalmente no está en relación con este factor.

Además de la justificación en términos de la capacidad de pago y el principio de beneficios, que no son del todo satisfactorios, hay otros argumentos:

a) La necesidad de dar a los gobiernos locales independencia fiscal, la cual a su vez es debatible. En general se dice que los gobiernos estatales están más cerca y conocen mejor las necesidades locales. Dicha independencia se ha logrado en Nuevo León en cierta medida, como lo señala la importancia descendente de las participaciones en el período estudiado.

b) Minimizar la discrepancia entre la población dedicada a la agricultura en relación a la dedicada a otras actividades. Se ha encontrado que los agricultores evaden con facilidad el impuesto sobre la renta, por lo tanto, el impuesto sobre la propiedad puede -

ser un buen complemento, principalmente en países como el nuestro en que la población agrícola es de importancia, existiendo un alto grado de evasión por este concepto. Sin embargo, esto no se ha logrado completamente según la opinión de personas encargadas de la administración de este impuesto, lo cual se pone en evidencia al tomar en cuenta la valorización de las propiedades. Por ejemplo, en Galeana hay predios dedicados a agostadero con valores de \$1 y \$400 por hectárea; en Sabinas Hidalgo propiedades usadas como solares con \$.06 y \$40 por hectárea.^{9/} Estas diferencias, aunque en parte son debidas a factores de localización, productividad, etc. señalan la necesidad de una revisión de las mismas.

c) La eliminación de este impuesto traería como consecuencia ganancias inesperadas a los poseedores de propiedad y por lo tanto efectos económicos adversos pues los fondos que son necesarios en actividades más productivas serían dirigidos a la especulación de propiedades.

d) Como una fuente de ingresos para evitar la doble imposición entre los diferentes niveles de gobierno.

El hecho de que este tipo de impuesto necesita un control más o menos complicado, junto con el hecho de que la propiedad no es un buen índice de la capacidad de pago, así como lo indeter

^{9/}Información obtenida directamente del Departamento del Impuesto Predial.

minado de su incidencia ha traído como consecuencia que algunos autores no lo consideren muy útil, como es el caso de Philip E. Taylor, quien dice:

"Su única virtud descansa en su edad. Los legisladores y causantes lo tratan con la veneración y deferencia comúnmente conce dida a los ancianos en sociedad. No se escapa la conclusión que - la inercia es la causa principal de su longevidad, mientras que la fa cilidad con que los impuestos sobre la propiedad real son desplazados hacia otros mediante la capitalización, la facilidad con que tanto la propiedad tangible e intangible es evadida, y la comodidad de que exista sub-valuación, todo esto ayuda a hacer que el impuesto sobre la propiedad aparezca menos gravoso". ^{10/}

De acuerdo con las leyes fiscales en vigor, ^{11/} la base para el pago de este impuesto es el valor de los inmuebles urbanos o rús ticos. Se paga el 12 al millar anual sobre el valor de los predios lo calizados en Monterrey, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Garza García, Santa Catarina y Apodaca, aunque en aquellos casos en que se haya llevado a cabo una recatastración durante el año de 1961 se pagará el 10 al millar. El resto de los municipios el 8 al millar anual, los terrenos ejidales al 4 al millar, y las plantas o establecimientos

^{10/} Philip E. Taylor, The Economics of Public Finance, The McMillan Co., New York, 1953, p.313.

^{11/} Gobierno del Estado de Nuevo León, Leyes Fiscales del Estado de Nuevo León, 1965, Edición Oficial, 1966.

metalúrgicos el 5 al millar.

La ley concede una exención del 50 por ciento cuando las propiedades son utilizadas como escuelas privadas. Los edificios privados rentados por el gobierno del estado o por la Universidad están exentos. También aquellos edificios cedidos a instituciones oficiales o privadas usados como escuelas, así como los que pertenecen a gobiernos extranjeros cuando existe un acuerdo recíproco.

Las propiedades que no excedan de un valor de \$40 000 y que pertenezcan a (a) Huérfanos menores de 16 años, (b) Mujeres de cualquier edad con excepción de casadas, (c) Personas físicamente incapacitadas para trabajar y (d) Veteranos de la Revolución; estarán favorecidos por esta exención siempre y cuando no tengan otro medio de vida. También las propiedades de particulares en cementerios y aquellos adquiridos por fundaciones como fines no lucrativos.

Como Rolph and Break mencionan, "aunque el impuesto sobre la propiedad tiene muchas iniquidades, algunas inherentes y otras atribuibles principalmente a las limitaciones de los seres humanos, puede aún constituir una fuente de ingresos relativamente importante para los países subdesarrollados", ^{12/} y efectivamente este impuesto es una bue

^{12/} Earl R. Rolph and George F. Break, Public Finance The Ronald Press Co., New York, 1961, p.347.

na fuente de ingresos, en el caso de Nuevo León el 15.5 por ciento del total de ingresos proviene de este concepto. Además, en México sucede que la propiedad está, en cierta medida, en pocas manos lo que facilita la administración del mismo y nos podría hacer pensar que en este caso especial la propiedad es una medida de la capacidad de pago. Sin embargo debido a la dicotomía existente entre propiedad y capacidad de pago es necesario no solamente discriminar entre los diferentes poseedores (tierras ejidales, terratenientes, empresas, etc.), sino también tener un registro de los ingresos percibidos y ajustar las tasas impositivas de acuerdo con esto.

Aunque en México la inflación es moderada -para un país subdesarrollado-, el valor de la propiedad aumenta rápidamente debido a que la demanda excede la oferta. En este caso la evaluación de la propiedad tiene que hacerse con cierta frecuencia con un método que tome en cuenta los precios del mercado. Sin embargo, como ya se observó, existe una contradicción en la misma ley, como lo muestra el hecho de haber disminuído la tasa a pagar porque se efectuó una recatastración que, consecuentemente, elevó las cantidades a pagar -puesto que el valor de la propiedad se incrementó. La finalidad de esta recatastración no parece muy clara.

Otra cosa que parece ser necesaria en México, donde mucha gente fácilmente se ha hecho rica especulando con terrenos es discri

minar en contra de los poseedores de propiedades ociosas o usadas con fines especulativos. Esto será necesario a fin de dirigir la inversión a fines productivos.

E. Participaciones

Los problemas intergubernamentales han sido minimizados mediante una separación de las fuentes de ingreso entre los diferentes niveles de gobierno. Esta separación puede ser una solución parcial a muchos problemas debido a las ventajas siguientes:

a) La eliminación de la doble imposición significa también la abolición de la doble administración.

b) Aunque es muy discutible, la separación de las fuentes impositivas disminuye el peligro de perder la autonomía financiera de los gobiernos locales.

c) Finalmente, podemos mencionar la ventaja que trae esta separación evitando los problemas que acarrearán una doble administración para el causante.

La separación de las fuentes elimina muchos problemas, sin embargo, sucede que las fuentes de los gobiernos locales no son suficientes para satisfacer sus propias necesidades. Por lo tanto, el gobierno federal tiene que dar parte de algunos impuestos que ayuda

rán a los gobiernos locales a satisfacer sus propias necesidades. Es ta participación surge como una alternativa para evitar la doble imposici ón. Es mejor que un solo nivel de gobierno grave una fuente y luego divida el ingreso entre los otros niveles que cada uno de ellos grave a la misma fuente.

A pesar de las ventajas derivadas de recibir participaciones e vitando la doble imposición, el gobierno de Nuevo León grava algunos impuestos sobre las mismas bases impositivas de las cuales recibe participación. Esto no se justifica en ningún sentido. Estos impuestos son los correspondientes a ventas de gasolina y bebidas alcohóli cas, que en conjunto apartan menos del 1 por ciento de los ingresos totales.

En el caso de Nuevo León, como ya hemos visto, las participa ciones muestran una importancia descendente como porcentaje de los ingresos totales. Esto significa una menor dependencia financiera en relación al gobierno central. La razón de esto parece ser motivada por un incremento proporcionalmente mayor en las tasas de los impuestos del Estado, en comparación con las de la Federación, así como un crecimiento mayor de las actividades gravadas.

III. SISTEMAS DE CLASIFICACION DEL GASTO

En esta parte se destacará la utilidad que tiene para el gobierno, el contar con una buena clasificación del gasto público, efectuando un análisis descriptivo del mismo, según su carácter económico-funcional y, aplicando dicha clasificación a la programación del gasto en educación primaria.

A. Utilidad de las clasificaciones

La consecución del desarrollo económico en una entidad con una elevada tasa de crecimiento de la población trae como consecuencia una mayor demanda o necesidad de servicios públicos.

Las metas económicas generales perseguidas por el gobierno son indudables, sin embargo éstas carecen de sentido si las mismas no se traducen en planes o programas de acción concretos. Las metas propuestas deben fijarse en forma precisa. En el caso del país en conjunto una de éstas podría ser la de lograr una tasa de desarrollo económico dada, determinándose claramente los medios para alcanzarla; tratándose de una entidad particular, sería la de lograr metas concretas dentro del campo de sus atribuciones de gasto, por ejemplo, en los planes de educación se especificaría en forma precisa la manera de

cumplirlas -maestros, aulas requeridas, etc.

Nuestro objetivo al analizar el gasto público del Estado de Nuevo León es ver cuál ha sido la importancia de éste en los últimos años y, principalmente, destacar la utilidad que tendría la adopción de las clasificaciones que sugerimos en el presente estudio. En relación al análisis debe aclararse que éste sólo puede hacerse en forma completa si se toman en cuenta las erogaciones de las demás entidades de gobierno (federal y municipal), así como sus diferentes atribuciones. Por ejemplo, no se puede decir que los gastos para el fomento agrícola, efectuados por el gobierno de Nuevo León, fueron insignificantes, si no tomamos en cuenta el gasto federal en este renglón. No obstante, el propio gasto público del Estado nos da una idea acerca de la función y comportamiento de éste, especialmente en algunos campos.

En el análisis del gasto público se han utilizado las clasificaciones económica y funcional empleadas por el gobierno federal ^{1/} en la elaboración de su presupuesto, así como las recomendaciones de las Naciones Unidas, ^{2/} adaptándolas a la estructura particular del

1/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Egresos, Instructivo para la formación y aplicación del presupuesto general de egresos de la federación, México, 1955.

2/ Naciones Unidas, Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función, Nueva York, 1958.

gasto del Estado de Nuevo León y tomando en cuenta la disponibilidad de los datos existentes.^{3/}

La finalidad de las clasificaciones es facilitar el análisis de la actividad gubernamental, la planeación de dichas actividades y la administración pública. Es en términos de la operatividad de una clasificación particular que debe juzgarse su utilidad. Sin embargo, existe un acuerdo en cuanto a las finalidades básicas que deben cumplir.^{4/}

a) Deben ofrecer los medios para el análisis de los efectos económicos de las transacciones gubernamentales. En el caso de una entidad particular, tomados los efectos por sí solos, éstos no serán relevantes, sin embargo las entidades en su conjunto obviamente tendrán efectos sobre el ingreso nacional.

b) Las clasificaciones deben facilitar la formulación de programas, permitiendo establecer cierto orden de prioridad entre los diferentes gastos, así como su planeación al futuro. A su vez se podrá, en el transcurso del tiempo, evaluar los resultados de gastos específicos.

3/ La metodología utilizada para la clasificación del gasto aparece en el Apéndice, donde se muestra la relación entre la clasificación utilizada por el Gobierno del Estado de Nuevo León y las clasificaciones propuestas.

4/ Gonzalo Martner, Curso de Programación Presupuestaria, Programa de Capacitación en Materia de Desarrollo Económico CEPAL/DOAT, Santiago de Chile, Feb. 1962.

c) Deben ayudar a una rápida ejecución del presupuesto. Al conocerse las metas proyectadas y los recursos a su disposición, podrá establecerse fácilmente su destino.

d) También deberá facilitar la contabilidad fiscal al poder de limitar las responsabilidades de los diferentes miembros del gobierno encargados de las múltiples tareas.

El tomar en cuenta las consideraciones anteriores en la elaboración de nuestras clasificaciones, así como el basarlas en las ya utilizadas al nivel federal, hará posible llevar a cabo los objetivos del gobierno con mayor eficiencia. Al poder comparar las actividades entre las diferentes esferas de gobierno se podrán coordinar sus actividades, lo cual se logrará plenamente si todas las entidades gubernamentales uniforman sus sistemas de clasificación del gasto. "La utilidad de las clasificaciones de las transacciones del gobierno según el carácter económico y según la función puede aumentar notablemente si se extiende su aplicación del gobierno central a los demás planos de gobierno. Si este sistema se extiende a todo el sector público se podrá ver fácilmente a que plano exacto de gobierno incumbe una actividad determinada".^{5/}

^{5/} Naciones Unidas, Manual de Administración Pública, Nueva York, 1962, p.98.

B. El Gasto Público, según su carácter económico

La clasificación del gasto público según su carácter económico lleva como finalidad señalar los efectos económicos de las actividades gubernamentales, agrupándose los gastos de acuerdo con la canalización de los mismos; permitiendo al ejecutivo, por lo tanto, saber qué parte de sus gastos son de tipo corriente, qué parte son transferencias y cuál es su finalidad, así como la parte de gastos que aumentan la capitalización de la entidad. El resultado de esta clasificación aparece en el Cuadro VII en cifras absolutas, y en el Cuadro VIII en cifras relativas. "Desde el punto de vista de la planificación, este esquema permite hacer las proyecciones de las transacciones del gobierno, integradas dentro del conjunto de las proyecciones macroeconómicas, permitiendo determinar el esfuerzo de inversión que debe hacer el gobierno para obtener una determinada tasa de crecimiento de la economía y fijar el financiamiento necesario".^{6/}

La remuneración de todos los empleados del gobierno incluyendo el pago hecho a los maestros aparece en el primer subgrupo del Cuadro.

Los bienes y servicios adquiridos para operaciones corrientes

^{6/} Martner, Gonzalo. Op. cit., p.203.

CUADRO VII
GASTO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, SEGUN SU CARACTER ECONOMICO, 1955-65
(Miles de pesos)

Concepto	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
GASTOS TOTALES	<u>52 824</u>	<u>58 805</u>	<u>68 538</u>	<u>78 581</u>	<u>86 121</u>	<u>100 989</u>	<u>116 105</u>	<u>134 623</u>	<u>162 430</u>	<u>181 623</u>	<u>192 438</u>
Servicios personales	<u>23 600</u>	<u>26 373</u>	<u>29 716</u>	<u>33 354</u>	<u>38 227</u>	<u>44 725</u>	<u>53 094</u>	<u>65 629</u>	<u>82 585</u>	<u>97 547</u>	<u>109 275</u>
Sueldos, salarios y otras remuneraciones ordinarias	23 046	25 491	28 567	32 763	37 585	44 017	52 231	62 558	76 983	90 992	102 419
Remuneraciones complementarias y eventuales	554	882	1 149	591	642	708	863	3 071	5 602	6 555	6 856
Compras de bienes para administración	<u>3 272</u>	<u>2 495</u>	<u>2 523</u>	<u>2 722</u>	<u>3 396</u>	<u>3 615</u>	<u>3 841</u>	<u>4 137</u>	<u>4 221</u>	<u>5 218</u>	<u>5 159</u>
Materias primas y materiales	2 165	1 738	1 746	2 026	2 427	2 546	2 618	2 837	2 273	3 144	2 902
Lubrificantes y combustibles	592	393	414	371	516	569	651	694	775	1 008	1 050
Otras compras	515	364	363	325	453	500	572	606	1 173	1 006	1 207
Servicios generales	<u>2 093</u>	<u>1 577</u>	<u>1 544</u>	<u>1 396</u>	<u>1 868</u>	<u>2 023</u>	<u>2 260</u>	<u>2 455</u>	<u>2 739</u>	<u>3 440</u>	<u>4 073</u>
Alquileres	384	372	344	321	370	372	370	452	629	621	586
Energía eléctrica	320	225	224	200	279	308	352	375	540	653	986
Comunicaciones y transportes	429	301	300	269	375	413	473	502	586	683	770
Difusión e información	662	468	467	418	583	642	735	779	620	1 011	1 086
Otros servicios	298	211	209	188	261	288	330	347	364	472	645
Transferencias	<u>11 882</u>	<u>12 545</u>	<u>15 787</u>	<u>24 347</u>	<u>24 127</u>	<u>28 454</u>	<u>28 393</u>	<u>33 759</u>	<u>37 327</u>	<u>35 696</u>	<u>40 641</u>
Ayudas culturales y sociales	3 942	1 468	1 776	3 413	1 998	2 749	2 255	2 475	2 665	4 887	2 906
Págonos de bienestar social a servidores públicos	630	2 849	3 236	3 342	4 041	4 175	4 613	5 379	4 327	15 623	6 589
A otras instituciones médico-asistenciales	2 904	2 448	2 820	3 748	5 564	6 155	6 772	9 489	10 031	10 068	11 722
Ayudas a otras instituciones descentralizadas	396	3 801	5 734	11 304	10 105	12 629	11 840	12 463	16 871	1 847	16 057
Aportaciones a la federación y a los municipios	4 010	1 979	2 221	2 540	2 419	2 746	2 913	3 953	7 433	3 271	3 367
Adquisición de bienes para fomento y conservación	<u>675</u>	<u>2 933</u>	<u>3 476</u>	<u>2 890</u>	<u>2 552</u>	<u>3 001</u>	<u>2 816</u>	<u>5 570</u>	<u>5 316</u>	<u>7 200</u>	<u>6 067</u>
Gastos de capital	<u>8 541</u>	<u>10 957</u>	<u>13 664</u>	<u>12 142</u>	<u>14 321</u>	<u>18 242</u>	<u>25 701</u>	<u>23 073</u>	<u>30 242</u>	<u>32 522</u>	<u>27 223</u>
Obras públicas	5 234	3 839	4 642	4 636	4 228	6 490	14 510	7 497	9 105	11 636	6 802
Obras en cooperación con los gobiernos municipales	---	1 156	993	620	1 818	3 047	3 087	1 915	2 112	2 478	4 153
Obras en cooperación con el gobierno federal	3 307	5 962	8 029	6 886	8 275	8 705	8 004	13 661	19 025	18 408	16 268
Deuda pública	<u>2 761</u>	<u>1 925</u>	<u>1 828</u>	<u>1 730</u>	<u>1 630</u>	<u>929</u>	<u>---</u>	<u>---</u>	<u>---</u>	<u>---</u>	<u>---</u>

FUENTE: Cortes de caja proporcionados por la Tesorería del Gobierno del Estado de Nuevo León.

son utilizados para prestar servicios a la población. Algunas compras del Estado no fueron fáciles de catalogar, apareciendo simplemente como "materiales y servicios" o "gastos de operación y mantenimiento", por lo que fue necesario estimarlos en forma indirecta aplicándoles las proporciones encontradas en el resto de los bienes y servicios.

Las transferencias han sido divididas de acuerdo con el propósito de las mismas. Las transferencias a los particulares son en la forma de servicios de sanidad, de bienestar, becas, etc. Las - otorgadas a instituciones sin fines de lucro como la Cruz Roja y Cruz Verde son generalmente en la forma de ayudas incondicionales.

La adquisición de bienes para fomento y conservación como su nombre lo indica incluye aquellos indispensables para la persevación de los bienes de capital.

Los gastos de capital son destinados a las obras públicas emprendidas por el mismo Estado como construcción de escuelas, etc. así como aquellas en cooperación con los municipios y gobierno federal.

Los pagos de la deuda, desafortunadamente, no pudieron ser

ESTRUCTURA DEL GASTO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, SEGUN SU CARACTER ECONOMICO, 1955-65
(Cifras en porcentajes del gasto total)

Concepto	Promedio 1955-1965	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
GASTOS TOTALES	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Servicios personales	<u>47.4</u>	<u>44.7</u>	<u>44.9</u>	<u>43.4</u>	<u>42.4</u>	<u>44.4</u>	<u>44.3</u>	<u>45.7</u>	<u>48.8</u>	<u>50.8</u>	<u>53.7</u>	<u>56.8</u>
Sueldos, salarios y otras remuneraciones ordinarias	45.4	43.6	43.4	41.7	41.7	43.6	43.6	45.0	46.5	47.4	50.1	53.2
Remuneraciones complementarias y eventuales	2.0	1.1	1.5	1.7	0.7	0.8	0.7	0.7	2.3	3.4	3.6	3.6
Compras de bienes para administración	<u>3.6</u>	<u>6.2</u>	<u>4.2</u>	<u>3.7</u>	<u>3.5</u>	<u>3.9</u>	<u>3.6</u>	<u>3.3</u>	<u>3.1</u>	<u>2.6</u>	<u>2.9</u>	<u>2.6</u>
Materias primas y materiales	2.4	4.1	2.9	2.6	2.6	2.8	2.5	2.2	2.1	1.4	1.7	1.5
Lubrificantes y combustibles	0.6	1.1	0.7	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.5
Otras compras	0.6	1.0	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.6	0.6
Servicios generales	<u>2.2</u>	<u>4.0</u>	<u>2.7</u>	<u>2.2</u>	<u>1.8</u>	<u>2.2</u>	<u>2.0</u>	<u>2.0</u>	<u>1.8</u>	<u>1.7</u>	<u>1.9</u>	<u>2.1</u>
Alquileres	0.4	0.7	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3
Energía eléctrica	0.4	0.6	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5
Comunicaciones y transportes	0.5	0.8	0.5	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Difusión e información	0.6	1.3	0.8	0.7	0.5	0.7	0.6	0.7	0.6	0.4	0.5	0.6
Otros servicios	0.3	0.6	0.4	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3
Transferencias	<u>24.3</u>	<u>22.5</u>	<u>21.3</u>	<u>23.0</u>	<u>31.0</u>	<u>28.0</u>	<u>28.2</u>	<u>24.5</u>	<u>25.1</u>	<u>23.0</u>	<u>19.6</u>	<u>21.0</u>
Ayudas culturales y sociales	2.8	7.5	2.5	2.6	4.3	2.3	2.7	1.9	1.8	1.6	2.7	1.5
Pagos de bienestar social a servidores públicos	4.2	1.2	4.8	4.7	4.3	4.7	4.2	4.0	4.0	2.7	8.6	3.4
A otras instituciones médico-asistenciales	5.6	5.5	4.2	4.1	4.8	6.5	6.1	5.8	7.1	6.2	5.5	6.1
Ayudas a otras instituciones descentralizadas	8.5	0.7	6.4	8.4	14.4	11.7	12.5	10.2	9.3	10.4	1.0	8.3
Aportaciones a la federación y a los municipios	3.2	7.6	3.4	3.2	3.2	2.8	2.7	2.5	2.9	2.1	1.8	1.7
Adquisición de bienes para fomento y conservación	<u>3.5</u>	<u>1.3</u>	<u>5.0</u>	<u>5.1</u>	<u>3.7</u>	<u>3.0</u>	<u>3.0</u>	<u>2.4</u>	<u>4.1</u>	<u>3.3</u>	<u>4.0</u>	<u>3.3</u>
Gastos de capital	<u>17.6</u>	<u>16.2</u>	<u>18.6</u>	<u>19.9</u>	<u>15.4</u>	<u>16.6</u>	<u>18.0</u>	<u>22.1</u>	<u>17.1</u>	<u>18.6</u>	<u>17.9</u>	<u>14.2</u>
Obras públicas	6.7	9.9	6.5	6.8	5.9	4.9	6.4	12.6	5.6	5.6	6.4	3.5
Obras en cooperación con los gobiernos municipales	1.6	-	2.0	1.4	0.8	2.1	3.0	2.6	1.4	1.3	1.4	2.2
Obras en cooperación con el gobierno federal	9.3	6.3	10.1	11.7	8.7	9.6	8.6	6.9	10.1	11.7	10.1	8.5
Deuda pública	<u>1.4</u>	<u>5.2</u>	<u>3.3</u>	<u>2.7</u>	<u>2.2</u>	<u>1.9</u>	<u>0.9</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>

divididos en pagos de capital y pago de intereses. Estos consistieron en la amortización y pago de intereses de los bonos ciudad Monterrey destinados a la urbanización de los terrenos rescatados al río Santa Catarina.

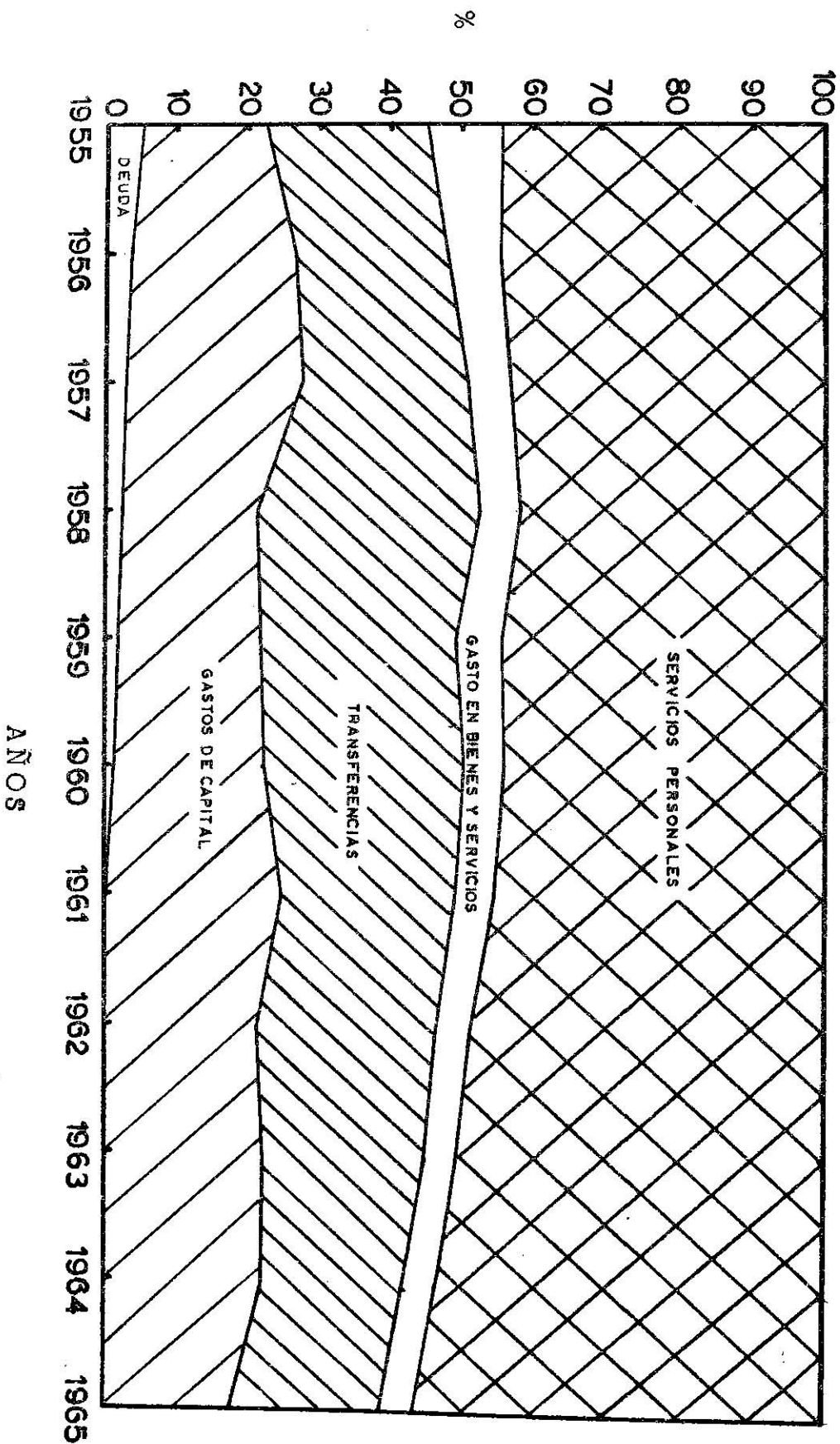
Como puede observarse en el Cuadro VIII, en el período bajo estudio de 1955 a 1965, el 47.4 por ciento del total de gastos estuvo destinado a la remuneración de servicios prestados por el personal administrativo y docente en los diferentes organismos e instituciones estatales; el 3.6 por ciento estuvo destinado a las compras corrientes de bienes para la administración, y el 2.2 por ciento al pago de servicios generales (alquileres, energía eléctrica, correo, etc.) Las partidas anteriores constituyen el costo de los servicios ofrecidos por el Estado, las cuales en conjunto forman el 53.2 por ciento del gasto total. De la parte restante el 24.3 por ciento estuvo constituido por transferencias a diversas instituciones o personas, el 17.6 por ciento fueron gastos de capital y el 3.5 por ciento fue destinado a la conservación de las obras de capital existentes. La deuda pública en este período fue insignificante (2.1 por ciento al gasto total).

La estructura del gasto según su carácter económico se puede apreciar en la Figura 2, en donde se puede ver la mayor participación del gasto en servicios personales en los últimos años. La gran

FIGURA 2

ESTRUCTURA DEL GASTO DEL ESTADO DE NUEVO LEON SEGUN SU CARACTER ECONOMICO

1955 - 1965



parte del presupuesto estatal destinado a la remuneración, es debido a la gran proporción que el Estado destina a la educación siendo este gasto principalmente en la forma de sueldos y salarios.

Una vez vista la estructura del gasto es interesante examinar cual ha sido la evolución de los mismos en los últimos años. El gasto en servicios personales, que corresponde casi a la mitad del gasto total, ha señalado un incremento de 363 por ciento de 1955 a 1965 que equivale a una tasa media anual de crecimiento del 16.6 por ciento. La razón principal que ha motivado tal alza, además del incremento en los servicios públicos suministrados, ha sido el mejoramiento de los salarios pagados al personal en las diferentes dependencias administrativas y docentes; así, de 1955 a 1961 éstos aumentaron en 125 por ciento, que corresponde a una tasa media anual del ^{7/}14.4 por ciento.

Los gastos en compras de bienes para administración y en servicios generales se han incrementado de 1955 a 1965 a una tasa media anual de 4.7 por ciento y 6.9 por ciento, respectivamente, y se han mantenido más o menos estables como proporción del gasto total.

La subdivisión del grupo de gastos en transferencias obede

7/ Rangel Frías, Raúl. Palabras y Hechos, Un Régimen de Gobierno, Nuevo León, Sep. de 1961.

ce a la utilidad derivada al separar cada uno de estos gastos según la finalidad de los mismos; en base a este criterio se han agrupado todas las transferencias con fines culturales y sociales, las otorgadas a los servidores públicos, a instituciones médico-asistenciales, etc. El total de transferencias en 1955 fue un poco menos de 12 millones de pesos, ascendiendo hasta llegar a 40 millones en 1965, o sea un incremento de 233 por ciento, que corresponde a una tasa media de crecimiento anual del 13.1 por ciento que fue uno de los rubros generales de mayor aumento debido al incremento en el gasto destinado a las instituciones médico-asistenciales, principalmente al Hospital Civil, así como a las instituciones descentralizadas en las cuales las erogaciones para la Universidad tuvieron una preponderancia mayor. Los pagos de bienestar social a servidores públicos constituyeron el 4.2 por ciento del gasto total.

Los gastos de capital, como su nombre lo indica, están constituidos por todos aquellos activos que incrementan la formación de capital en la entidad, tales como construcción de edificios, obras públicas por cuenta del Estado o en cooperación con el Gobierno Federal, etc., aumentaron a una tasa media de 12.3 por ciento durante este período, habiendo sido las obras en cooperación con el Gobierno Federal (carreteras, electrificación, agua potable, irrigación) las que han mostrado un incremento mayor, siguiendo en importancia las obras construí

das en cooperación con los gobiernos municipales. Las obras construídas por cuenta del Estado, que incluyen principalmente la construcción de escuelas así como gastos en pavimentación, muestran un comportamiento más bien errático manteniéndose en el año de 1965 a un nivel ligeramente superior al de 1955 (sin considerar el aumento de los precios).

Después de haber examinado la estructura y evolución del gasto en cifras corrientes es necesario hacer lo mismo en términos reales considerando el alza de los precios. Con tal objeto se ha procedido en el presente estudio a deflactar los diferentes grupos económicos del gasto para lo cual se ha empleado el índice de precios elaborado por el Centro de Investigaciones Económicas de la U.N.L.^{8/}

Esto permitirá tener una imagen más fiel de la importancia real de cada uno de los componentes del gasto, así como de su evolución. Con tal objeto se presenta el gasto en términos reales según su carácter económico en el Cuadro IX, y la composición porcentual del mismo en el Cuadro X.

^{8/} Aunque éste no constituye el deflactor más apropiado, es el único disponible para nuestra región. Hubiera sido conveniente contar con un índice del costo de la vida para deflactar el gasto en servicios personales, un índice que tomase en cuenta los insumos principales en los gastos de capital, etc.

CUADRO IX
 GASTOS EFECTIVOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, SEGUN SU CARACTER
 ECONOMICO, A PRECIOS CONSTANTES
 (Miles de pesos de 1955)

Años	Total	Gastos corrientes		Transferen cias	Gastos de capital	Deuda pública
		Sueldos y salarios	Compras de bienes y servicios para administración ^{a/}			
1955	52 824	23 600	6 040	11 882	8 541	2 761
1956	56 706	25 432	6 755	12 097	10 566	1 856
1957	63 285	27 438	6 965	14 577	12 617	1 688
1958	69 479	29 491	6 196	21 527	10 736	1 529
1959	75 346	33 445	6 838	21 108	12 529	1 426
1960	83 738	37 085	7 163	23 594	15 126	770
1961	93 482	42 749	7 179	22 861	20 693	---
1962	98 193	47 869	8 871	24 624	16 829	---
1963	116 437	59 200	8 800	26 758	21 679	---
1964	125 953	67 647	10 997	24 755	22 554	---
1965	131 268	74 540	10 436	27 722	18 570	---

FUENTE: Cortes de caja proporcionados por la Tesorería del Gobierno del Estado de Nuevo León.

^{a/} Incluye la adquisición de bienes para fomento y conservación.

CUADRO X

ESTRUCTURA DEL GASTO DEL ESTADO DE NUEVO LEON,
SEGUN SU CARACTER ECONOMICO
(Porcentaje del gasto total)

Años	Total	Gastos corrientes		Transferen cias	Gastos de capital	Deuda pública
		Sueldos y salarios	Compras de bienes y servicios para administración ^{a/}			
Promedio 1955-65	<u>100.0</u>	<u>48.5</u>	<u>8.9</u>	<u>24.0</u>	<u>17.6</u>	<u>1.0</u>
1955	100.0	44.7	11.4	22.5	16.2	5.2
1956	100.0	44.9	11.9	21.3	18.6	3.3
1957	100.0	43.4	11.0	23.0	19.9	2.7
1958	100.0	42.4	8.9	31.0	15.5	2.2
1959	100.0	44.4	9.1	28.0	16.6	1.9
1960	100.0	44.3	8.5	28.2	18.1	0.9
1961	100.0	45.7	7.7	24.5	22.1	---
1962	100.0	48.8	9.0	25.1	17.1	---
1963	100.0	50.8	7.6	23.0	18.6	---
1964	100.0	53.7	8.7	19.7	17.9	---
1965	100.0	56.8	8.0	21.1	14.1	---

FUENTE: Cuadro IX.

^{a/} Incluye la adquisición de bienes para fomento y conservación.

El gasto en servicios personales, el cual constituyó el mayor porcentaje en el destino del gasto estatal (48.5 por ciento en el período 1955-1965) se triplicó en términos reales, correspondiendo a una tasa media anual de crecimiento del 12.2 por ciento, e incrementando su participación respecto al gasto total de 44.7 por ciento en 1955 a 56.8 por ciento en 1965.

Los gastos en compras de bienes y servicios (8.9 por ciento del total) no muestran grandes variaciones a las cifras absolutas constituyendo por lo tanto una proporción decreciente del gasto total, la razón es que por su propia naturaleza de gastos corrientes, éstos son más bien constantes.

Los gastos de transferencia aumentaron más del doble en el mismo período, de cerca de 12 millones de pesos en 1955 para el año de 1965 llegaron cerca de los 28 millones, es decir, aumentaron a una tasa media anual de 8.9 por ciento. Sin embargo, en términos relativos se observan cambios, así de 22.5 por ciento en 1955 para 1965 constituye el 21.1 por ciento del total.

Los gastos de capital (17.6 por ciento en el período) presentan, como ya habíamos señalado, grandes fluctuaciones año con año; no obstante, éstos han aumentado a una tasa anual del 8.1 por ciento.

El pago de la deuda pública muestra una tasa decreciente hasta hacerse nula el año de 1961, fecha en la que ya se había amortizado.

C. El Gasto Público, según su carácter funcional

El segundo sistema de clasificación utilizado en el presente estudio es la presentación del gasto en atención a los objetivos inmediatos, es decir, según la actividad a que se destinó, agrupándose en función de la homogeneidad de la finalidad del mismo. En esta parte los gastos no son clasificados por la naturaleza de los bienes y servicios comprados sino por el uso final de dichas compras o transferencias. Mediante esta clasificación se puede ver el destino de los fondos públicos permitiendo conocer la importancia concedida por el gobierno a cada sector, actividad o servicio suministrado. El resultado de esta clasificación aparece en el Cuadro XI.^{9/}

En primer término aparecen aquellas erogaciones que efectúa el gobierno para el cumplimiento de sus obligaciones administrativas, las cuales son divididas en las categorías siguientes: Ejecutivo, legislativo y judicial. En el rubro ejecutivo se encuentran los gastos de la oficina del gobernador, y de las dependencias administrativas como inten

^{9/} La naturaleza de los datos disponibles no permitió ordenar los gastos en 1955 de acuerdo con esta clasificación.

GASTO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, SEGUN SU CARACTER FUNCIONAL, 1956-65
(miles de pesos)

Concepto	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
<u>GASTOS TOTALES</u>	<u>58 805</u>	<u>68 538</u>	<u>78 581</u>	<u>86 121</u>	<u>100 989</u>	<u>116 105</u>	<u>134 623</u>	<u>162 430</u>	<u>181 623</u>	<u>192 438</u>
<u>Servicios administrativos</u>	<u>16 701</u>	<u>17 998</u>	<u>18 612</u>	<u>20 975</u>	<u>23 815</u>	<u>26 033</u>	<u>30 616</u>	<u>34 448</u>	<u>40 358</u>	<u>41 448</u>
Ejecutivo	6 515	7 214	7 085	7 480	8 721	9 765	10 622	11 754	13 737	14 116
Legislativo	384	412	447	486	528	574	1 053	1 033	1 231	1 340
Judicial	820	941	1 037	1 176	1 306	1 439	1 750	2 187	2 511	2 697
Seguridad pública	4 467	3 231	4 406	5 411	5 770	6 506	6 719	7 756	9 466	9 943
Gastos en bienes y servicios	4 297	5 954	5 445	6 178	7 218	7 449	8 860	9 039	10 880	10 990
Otros servicios	218	246	192	244	272	300	1 612	2 679	2 533	2 362
<u>Servicios educativos y culturales</u>	<u>23 689</u>	<u>28 459</u>	<u>37 071</u>	<u>39 352</u>	<u>46 893</u>	<u>60 374</u>	<u>65 956</u>	<u>83 863</u>	<u>93 548</u>	<u>102 043</u>
Educación primaria	13 791	15 537	16 986	19 689	23 340	27 624	33 157	36 662	43 905	48 113
Educación secundaria y normal	2 660	2 891	4 540	5 576	7 265	8 751	14 005	21 495	24 429	30 031
Universidad	3 762	5 564	10 558	9 621	11 787	19 801	12 804	18 493	16 258	15 813
Reparación y construcción de escuelas	2 883	3 989	4 506	3 804	3 677	3 643	5 274	6 706	8 351	7 631
Otros servicios educativos y culturales	593	478	481	662	824	555	716	507	605	455
<u>Servicios de salubridad y bienestar social</u>	<u>9 241</u>	<u>10 599</u>	<u>12 434</u>	<u>13 069</u>	<u>15 453</u>	<u>15 281</u>	<u>20 071</u>	<u>22 310</u>	<u>25 498</u>	<u>26 494</u>
Hospital Civil	1 635	1 820	2 145	3 075	3 700	4 300	6 040	6 119	5 360	6 321
Otros servicios asistenciales y hospitalarios	1 342	1 559	1 957	2 080	2 356	2 439	2 119	2 488	2 671	2 815
Asistencia infantil	777	954	1 067	1 403	1 108	1 133	2 450	2 423	3 157	3 718
Agua potable y alcantarillado	1 581	1 555	885	1 000	1 874	888	2 357	2 334	1 820	1 196
Prestaciones a servidores públicos	2 980	3 343	3 366	4 075	4 274	4 614	5 378	6 811	8 233	10 019
Otros gastos de bienestar social	926	1 368	3 014	1 436	2 141	1 907	1 727	2 135	4 257	2 425
<u>Servicios económicos</u>	<u>6 427</u>	<u>8 564</u>	<u>7 268</u>	<u>9 590</u>	<u>12 262</u>	<u>12 620</u>	<u>16 471</u>	<u>21 022</u>	<u>21 312</u>	<u>21 457</u>
Carreteras	3 124	5 495	4 603	5 691	6 454	6 898	6 479	12 291	12 261	12 440
Obras públicas (por agua potable, alumbrado, etc.)	1 156	994	620	1 818	3 996	4 756	3 829	3 129	3 976	5 428
Energía eléctrica	300	500	500	500	462	440	3 495	2 400	2 419	1 425
Fomento agrícola	1 554	1 261	1 193	1 171	990	116	2 113	2 651	2 136	1 624
Fomento ganadero	293	314	352	410	360	410	555	551	520	540
<u>Deuda pública</u>	<u>1 925</u>	<u>1 828</u>	<u>1 730</u>	<u>1 630</u>	<u>929</u>	<u>---</u>	<u>---</u>	<u>---</u>	<u>---</u>	<u>---</u>
<u>Participación a los municipios</u>	<u>822</u>	<u>1 090</u>	<u>1 466</u>	<u>1 505</u>	<u>1 637</u>	<u>1 797</u>	<u>1 509</u>	<u>787</u>	<u>907</u>	<u>996</u>

FUENTE: Cortes de caja proporcionados por la Tesorería del Gobierno del Estado de Nuevo León.

dencia, oficialía mayor, pasaportes, etc. Los gastos en judicial se han separado en poder judicial y en Seguridad Pública. Las partidas de los gastos en bienes y servicios incluye aquellos que no pudieron agruparse en las categorías anteriores.

Una de las principales atribuciones del gobierno de esta entidad es la de proporcionar los servicios sociales relacionados con la educación y salubridad pública, razón por la cual se han separado los gastos que tienden a elevar el nivel educativo y cultural de la población de los que se relacionan con la salud y bienestar de la sociedad. Dada la importancia del gasto en educación se ha intentado separar ésta en educación primaria, secundaria y normal; Universidad, y reparación y construcción de escuelas. En "otros servicios educativos" se incluyen partidas como mantenimiento de la banda de música del Estado, bibliotecas, etc.

Los gastos en servicios de salubridad y bienestar social se han agrupado de acuerdo con la importancia relativa de los diferentes componentes.

Dentro del rubro servicios económicos se han englobado las erogaciones que benefician la economía del Estado. Se incluyen los que son orientados a beneficiar sectores específicos de la economía

como el agrícola y ganadero. Aparentemente no existen partidas que fomenten el sector más importante de nuestra economía regional, o sea el industrial, sin embargo aunque no tomen la forma de una éro gación efectiva, de hecho, las exenciones del pago del impuesto so bre ingresos mercantiles, concedidas a las industrias de reciente crea ción o consideradas como necesarias constituyen, en cierta forma, un gasto destinado al fomento de este sector.

Finalmente, se presentan los pagos de la deuda, así como las participaciones que concede el Estado a los municipios.

Como puede observarse en el Cuadro XII, en el período 1956 a 1965 una buena parte de los egresos (47.7 por ciento en relación al gasto total) estuvo destinado al suministro de servicios educativos y culturales. El 23.6 por ciento a servicios administrativos, el 14.8 - por ciento a servicios de salubridad y bienestar social, y el 11.6 por ciento al suministro de servicios económicos. El 1.1 por ciento se - destinó al pago de la deuda pública y el 1.2 por ciento a los munici pios en la forma de participación de impuestos estatales.

Como puede verse en la Figura 3, el gasto en Nuevo León presenta algunos cambios estructurales; se observa que los gastos en servicios educativos y culturales, los cuales constituyen la mayor -

CUADRO XII

ESTRUCTURA DEL GASTO DEL ESTADO DE NUEVO LEON, SEGUN SU CARACTER FUNCIONAL, 1956-65

Concepto	Promedio 1956-1965	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
GASTOS TOTALES	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Servicios administrativos	<u>23.6</u>	<u>28.4</u>	<u>26.2</u>	<u>23.7</u>	<u>24.4</u>	<u>23.6</u>	<u>22.4</u>	<u>22.8</u>	<u>21.2</u>	<u>22.3</u>	<u>21.5</u>
Ejecutivo	8.6	11.1	10.5	9.0	8.7	8.6	8.4	7.9	7.2	7.6	7.3
Legislativo	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.8	0.6	0.7	0.7
Judicial	1.3	1.4	1.4	1.3	1.4	1.3	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4
Seguridad pública	5.6	7.6	4.7	5.6	6.3	5.7	5.6	5.0	4.8	5.2	5.2
Gastos en bienes y servicios	6.8	7.3	8.7	6.9	7.2	7.2	6.4	6.6	5.6	6.0	5.7
Otros servicios	0.7	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	1.2	1.7	1.4	1.2
Servicios educativos y culturales	<u>47.7</u>	<u>40.3</u>	<u>41.5</u>	<u>47.2</u>	<u>45.7</u>	<u>46.4</u>	<u>52.0</u>	<u>49.0</u>	<u>51.6</u>	<u>51.5</u>	<u>53.0</u>
Educación primaria	23.4	23.5	22.7	21.6	22.8	23.1	23.8	24.6	22.6	24.2	25.0
Educación secundaria y normal	8.7	4.5	4.2	5.8	6.5	7.2	7.5	10.4	13.2	13.4	15.6
Universidad	10.6	6.4	8.1	13.5	11.2	11.7	17.1	9.5	11.4	9.0	8.2
Reparación y construcción de escuelas	4.4	4.9	5.8	5.7	4.4	3.6	3.1	3.9	4.1	4.6	4.0
Otros servicios educativos y culturales	0.6	1.0	0.7	0.6	0.8	0.8	0.5	0.6	0.3	0.3	0.2
Servicios de salubridad y bienestar social	<u>14.8</u>	<u>15.7</u>	<u>15.5</u>	<u>15.8</u>	<u>15.2</u>	<u>15.3</u>	<u>13.2</u>	<u>14.9</u>	<u>13.7</u>	<u>14.0</u>	<u>13.8</u>
Hospital Civil	3.4	2.8	2.6	2.7	3.6	3.7	3.7	4.5	3.8	3.0	3.3
Otros servicios asistenciales y hospitalarios	2.0	2.3	2.3	2.5	2.4	2.3	2.1	1.6	1.5	1.5	1.5
Asistencia infantil	1.5	1.3	1.4	1.4	1.6	1.1	1.0	1.8	1.5	1.7	1.9
Agua potable y alcantarillado	1.5	2.7	2.3	1.1	1.2	1.9	0.8	1.7	1.4	1.0	0.6
Prestaciones a servidores públicos	4.5	5.0	4.9	4.3	4.7	4.2	4.0	4.0	4.2	4.5	5.2
Otros gastos de bienestar social	1.9	1.6	2.0	3.8	1.7	2.1	1.6	1.3	1.3	2.3	1.3
Servicios económicos	<u>11.6</u>	<u>10.9</u>	<u>12.5</u>	<u>9.2</u>	<u>11.1</u>	<u>12.2</u>	<u>10.9</u>	<u>12.2</u>	<u>13.0</u>	<u>11.7</u>	<u>11.2</u>
Carreteras	6.4	5.3	8.0	5.9	6.6	6.4	5.9	4.8	7.6	6.7	6.5
Obras públicas (por agua potable, alumbrado, etc.)	2.4	2.0	1.5	0.8	2.7	4.0	4.1	2.8	1.9	2.2	2.8
Energía eléctrica	1.0	0.5	0.7	0.6	0.6	0.5	0.4	2.6	1.5	1.3	0.8
Fomento agrícola	1.4	2.6	1.8	1.5	1.3	1.0	0.1	1.6	1.7	1.2	0.8
Fomento ganadero	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Deuda pública	<u>1.1</u>	<u>3.3</u>	<u>2.7</u>	<u>2.2</u>	<u>1.9</u>	<u>0.9</u>	--	--	--	--	--
Participación a los municipios	<u>1.2</u>	<u>1.4</u>	<u>1.6</u>	<u>1.9</u>	<u>1.7</u>	<u>1.6</u>	<u>1.5</u>	<u>1.1</u>	<u>0.5</u>	<u>0.5</u>	<u>0.5</u>

FUENTE: Cuadro XI.

parte, han incrementado su participación mientras que los gastos en servicios administrativos la han disminuído. Les siguen en importancia los gastos en servicios de salubridad y bienestar social que muestran una ligera disminución en su participación. La importancia menor del gasto en servicios económicos es debida a que éstos son esencialmente de atribución federal, aunque debe mencionarse que los demás gastos (asistenciales y de educación) no son privativos del gobierno estatal.

Una vez que se ha visto la estructura del gasto según su carácter funcional se examinará con más detalle su composición y evolución a través del tiempo.

La mitad del gasto destinado a servicios educativos y culturales, y el 23.4 por ciento respecto al gasto estatal total estuvo destinado al suministro de servicios de educación primaria, mostrando en el período 1956-1965 un crecimiento medio anual de 15 por ciento. Sin embargo, fue la educación secundaria y normal la que recibió mayor impulso durante este período, siendo aumentado el gasto en este renglón a una tasa media anual del 31 por ciento, lo cual ha venido a significar una mayor participación en la estructura del gasto, pues de constituir el 4.5 por ciento del gasto total en 1956, en el año de 1965 le correspondió el 15.6 por ciento. La importancia creciente del gasto

en estos renglones ha sido debida, principalmente, al crecimiento de la población escolar, así como al mayor interés en elevar el ni vel de la educación media en el país. Lo anterior, también se re fleja en la cifra que anualmente se destina a la construcción de - escuelas (4.4 por ciento en relación al gasto total) cifra que se ha incrementado de 1956 a 1965 a una tasa media anual de 11.4 por ciento.

El gasto destinado a la educación superior, también ha mos trado un gran aumento en este período debido a los factores genera les antes señalados, y concretamente a la construcción de la Ciudad Universitaria. En el año de 1956 el gasto destinado a la Universidad, fue el 6.4 por ciento del gasto total mientras que para 1965 el 8.2 por ciento, que corresponde a una tasa anual media de incremento del - 17.3 por ciento.

La asignación a la Universidad alcanzó un máximo en el año de 1961, (17 por ciento del total). Durante este período se recurrió a diferentes medios con el fin de aumentar el subsidio para la Univer sidad, destinándose de 1956 a 1962, el producto del impuesto sobre he rencias y legados (9 millones de pesos) a esta institución, además - de los donativos obtenidos a través del ejecutivo los cuales ascendie ron a la cantidad de 20 millones de pesos. ^{10/}

El gasto en servicios administrativos ha mostrado, en el período bajo estudio, una tendencia a disminuir como participación del gasto total; de constituir en el año de 1956 el 28.4 por ciento, en el año de 1965 fue el 21.5 por ciento. La razón de la participación cada vez menor es debida a que por su propia naturaleza este gasto se incrementa, en términos absolutos, en una proporción menor que otro tipo de gastos como es el de la educación que depende en forma más directa del crecimiento demográfico. Sin embargo, no obstante que denota una participación menor en la estructura del gasto, en términos absolutos, se ha incrementado a una tasa anual de 10.6 por ciento.

Los servicios de salubridad y bienestar social (14.8 por ciento del total) han mostrado un crecimiento a una tasa media de 12.4 por ciento cada año, debido fundamentalmente al aumento del gasto - en servicios asistenciales, y concretamente al gasto destinado al Hospital Civil y a asistencia infantil los cuales fueron incrementados en una proporción mayor en los últimos años.

Los gastos en bienestar social han sido en su mayor parte prestaciones a servidores públicos (4.5 por ciento del total), mientras que otros gastos de bienestar social formados principalmente por subsidios a diversas actividades sociales y culturales (conciertos, depor

tes, etc.), y ayudas a necesitados, sólo constituyeron el 1.9 por ciento del total.

El gasto en servicios económicos se mantuvo alrededor del 11 por ciento del gasto total, señalando de 1956 a 1965 un crecimiento anual de 14.3 por ciento. En los últimos años esta clase de gasto estuvo destinado principalmente a la construcción de carreteras en cooperación con el Gobierno Federal y "vecinos", y en segundo término a obras públicas de pavimentación, servicio de agua potable, alumbrado y embellecimiento de algunas ciudades, especialmente la de Monterrey. Como ya se mencionó, la relativa poca importancia del gasto estatal en servicios económicos fue debido a que este tipo de gasto es más bien de atribución federal, llevándose a cabo en cooperación con este nivel de gobierno y aportaciones de los particulares.

Las cantidades que aparecen como deuda pública fueron principalmente pago de intereses y amortización de los bonos emitidos - destinados a la urbanización de los terrenos rescatados al río Santa Catarina. Como puede verse, la utilización de la deuda pública se hizo en forma más bien limitada y con un fin específico.

D. El Gasto Público, según su carácter económico y funcional

Después de haber examinado el gasto del Estado de Nuevo -

León, primero, según su carácter funcional, y después tomando en cuenta su carácter económico, en esta parte se presentará el gasto bajo los dos puntos de vista. El resultado de esta clasificación a parece en el Cuadro XIII, donde se puede conocer la forma cómo fueron distribuidos los gastos de un grupo funcional dado entre los diferentes grupos económicos para cada uno de los diferentes años. De esta manera se puede saber, por ejemplo, como estuvieron repartidos los servicios administrativos en servicios personales, compras corrientes, transferencias y adquisiciones de bienes para fomento y conservación. La estructura funcional de un grupo dado de gasto e conómico puede también, por supuesto, ser obtenido del Cuadro para cualquier año.

En el Cuadro XIV aparece la estructura del gasto según esta clasificación combinada. En el período 1956-1965 del 23.7 porciento que en promedio constituyeron los gastos en servicios administrativos, en su mayor parte estuvieron destinados al pago de sueldos y salarios (15.3 por ciento), y el 8.4 por ciento restante estuvo dividido en compras de bienes para la administración (3.3 por ciento), servicios generales (2.1 por ciento), transferencias (0.6 por ciento) y adquisición de bienes para fomento y conservación (2.4 por ciento).

El gasto en servicios educativos y culturales (47.8 por ciento

CUADRO XIII
GASTO DEL ESTADO DE NUEVO LEON, SEGUN SU CARACTER ECONOMICO-FUNCIONAL, 1956-65

Grupo económico		Servicios personales	Compra de bienes para administración	Servicios generales	Transferencias	Adquisición de bienes para fomento y conservación	Gastos de capital	Deuda pública	Total del grupo funcional
Grupo funcional									
Servicios administrativos	1956	9 868	2 495	1 577	338	2 423	---	---	18 701
	1957	11 012	2 523	1 544	366	2 553	---	---	17 998
	1958	12 186	2 722	1 396	312	1 996	---	---	18 612
	1959	13 427	3 396	1 868	364	1 920	---	---	20 975
	1960	15 381	3 615	2 023	382	2 414	---	---	23 815
	1961	17 262	3 841	2 260	430	2 241	---	---	26 033
	1962	19 953	4 087	2 402	894	3 280	---	---	30 616
	1963	23 477	4 178	2 296	1 641	3 019	---	---	35 011
	1964	27 262	5 160	3 394	1 196	3 346	---	---	40 358
	1965	28 529	5 130	4 034	1 075	2 680	---	---	41 448
	Servicios educativos y culturales	1956	16 505	---	---	3 711	339	3 133	---
1957		18 704	---	---	5 463	303	3 989	---	28 459
1958		21 168	---	---	11 039	357	4 506	---	37 071
1959		24 800	---	---	9 892	465	4 195	---	39 352
1960		29 344	---	---	12 495	485	4 568	---	45 893
1961		35 832	---	---	11 348	475	12 719	---	60 374
1962		45 676	50	52	11 644	2 290	6 244	---	65 956
1963		56 645	44	42	15 188	2 297	9 084	---	83 300
1964		67 332	58	46	11 104	3 854	11 154	---	93 548
1965		77 340	29	39	14 898	3 387	6 350	---	102 043
Servicios de salubridad y bienestar social.		1956	---	---	---	6 952	170	2 118	---
	1957	---	---	---	8 310	619	1 670	---	10 599
	1958	---	---	---	10 985	537	913	---	12 434
	1959	---	---	---	11 868	167	1 033	---	13 069
	1960	---	---	---	13 379	102	1 972	---	15 453
	1961	---	---	---	14 292	101	888	---	15 281
	1962	---	---	---	17 714	---	2 357	---	20 071
	1963	2 462	---	---	17 514	---	2 334	---	22 310
	1964	2 953	---	---	20 725	---	1 820	---	25 498
	1965	3 406	---	---	21 892	---	1 196	---	26 494
	Servicios económicos	1956	---	---	---	722	---	5 706	---
1957		---	---	---	558	---	8 005	---	8 564
1958		---	---	---	545	---	6 723	---	7 268
1959		---	---	---	498	---	9 092	---	9 590
1960		---	---	---	561	---	11 701	---	12 262
1961		---	---	---	526	---	12 093	---	12 620
1962		---	---	---	1 999	---	14 472	---	16 471
1963		---	---	---	2 197	---	18 825	---	21 022
1964		---	---	---	1 764	---	19 548	---	21 312
1965		---	---	---	1 780	---	19 677	---	21 457
Deuda pública		1956	---	---	---	---	---	---	1 925
	1957	---	---	---	---	---	---	1 828	1 828
	1958	---	---	---	---	---	---	1 730	1 730
	1959	---	---	---	---	---	---	1 630	1 630
	1960	---	---	---	---	---	---	929	929
	1961	---	---	---	---	---	---	---	---
	1962	---	---	---	---	---	---	---	---
	1963	---	---	---	---	---	---	---	---
	1964	---	---	---	---	---	---	---	---
	1965	---	---	---	---	---	---	---	---
	Participación a los municipios	1956	---	---	---	822	---	---	---
1957		---	---	---	1 090	---	---	---	1 090
1958		---	---	---	1 466	---	---	---	1 466
1959		---	---	---	1 505	---	---	---	1 505
1960		---	---	---	1 637	---	---	---	1 637
1961		---	---	---	1 797	---	---	---	1 797
1962		---	---	---	1 509	---	---	---	1 509
1963		---	---	---	787	---	---	---	787
1964		---	---	---	907	---	---	---	907
1965		---	---	---	996	---	---	---	996
TOTAL DEL GRUPO ECONOMICO		1956	26 373	2 495	1 577	12 545	2 933	10 957	1 925
	1957	29 716	2 523	1 544	15 787	3 476	13 664	1 828	68 538
	1958	33 354	2 722	1 396	24 347	2 890	12 142	1 730	78 581
	1959	38 227	3 396	1 868	24 127	2 552	14 321	1 630	86 121
	1960	44 725	3 615	2 023	28 454	3 001	18 242	929	100 989
	1961	53 094	3 841	2 260	28 393	2 816	25 701	---	116 105
	1962	65 629	4 137	2 455	33 759	5 570	23 073	---	134 623
	1963	82 584	4 222	2 738	37 327	5 316	30 243	---	162 430
	1964	97 547	5 218	3 440	35 696	7 200	32 522	---	181 623
	1965	109 275	5 159	4 073	40 641	6 067	27 223	---	192 438

FUENTE: Cortes de caja proporcionados por la Tesorería del Gobierno del Estado de Nuevo León.

CUADRO XIV
ESTRUCTURA DEL GASTO DEL ESTADO DE NUEVO LEON, SEGUN SU CARACTER ECONOMICO-FUNCIONAL, 1956-65

Grupo económico		Servicios personales	Compra de bienes para administración	Servicios generales	Transferencias	Adquisición de bienes para fomento y conservación	Gastos de capital	Deuda pública	Total del grupo funcional
Grupo funcional									
Servicios administrativos	Promedio 1956-65	15.3	3.3	2.1	0.6	2.4	---	---	23.7
	1956	16.8	4.2	2.7	0.6	4.1	---	---	28.4
	1957	16.1	3.7	2.3	0.5	3.7	---	---	26.3
	1958	15.5	3.5	1.8	0.4	2.5	---	---	23.7
	1959	15.6	3.9	2.2	0.4	2.2	---	---	24.3
	1960	15.2	3.6	2.0	0.4	2.4	---	---	23.6
	1961	14.9	3.3	1.9	0.4	1.9	---	---	22.4
	1962	14.8	3.0	1.8	0.7	2.4	---	---	22.7
	1963	14.5	2.6	1.7	1.0	1.8	---	---	21.6
	1964	15.0	2.8	1.9	0.7	1.9	---	---	22.3
	1965	14.8	2.7	2.1	0.6	1.4	---	---	21.6
Servicios educativos y culturales	Promedio 1956-65	31.7	---	---	9.4	1.0	5.7	---	47.8
	1956	28.1	---	---	6.3	0.6	5.3	---	40.3
	1957	27.3	---	---	8.0	0.4	5.8	---	41.5
	1958	26.9	---	---	14.0	0.5	5.7	---	47.1
	1959	28.8	---	---	11.5	0.5	4.9	---	45.7
	1960	29.1	---	---	12.4	0.5	4.5	---	46.5
	1961	30.9	---	---	9.8	0.4	10.9	---	52.0
	1962	33.9	---	---	8.7	1.7	4.6	---	48.9
	1963	34.9	---	---	9.4	1.4	5.6	---	51.3
	1964	37.1	---	---	6.1	2.1	6.1	---	51.4
	1965	40.2	---	---	7.7	1.8	3.3	---	53.0
Servicios de salubridad y bienestar social	Promedio 1956-65	0.5	---	---	12.4	0.2	1.6	---	14.7
	1956	---	---	---	11.8	0.3	3.6	---	15.7
	1957	---	---	---	12.1	0.9	2.4	---	15.4
	1958	---	---	---	14.0	0.7	1.2	---	15.9
	1959	---	---	---	13.8	0.2	1.2	---	15.2
	1960	---	---	---	13.2	0.1	1.9	---	15.2
	1961	---	---	---	12.3	0.1	0.8	---	13.2
	1962	---	---	---	13.2	---	1.8	---	15.0
	1963	1.5	---	---	10.8	---	1.4	---	13.7
	1964	1.6	---	---	11.4	---	1.0	---	14.0
	1965	1.8	---	---	11.4	---	0.8	---	13.8
Servicios económicos	Promedio 1956-65	---	---	---	0.9	---	10.6	---	11.5
	1956	---	---	---	1.2	---	9.7	---	10.9
	1957	---	---	---	0.8	---	11.7	---	12.5
	1958	---	---	---	0.7	---	8.5	---	9.2
	1959	---	---	---	0.6	---	10.6	---	11.2
	1960	---	---	---	0.6	---	11.6	---	12.2
	1961	---	---	---	0.5	---	10.4	---	10.9
	1962	---	---	---	1.5	---	10.8	---	12.3
	1963	---	---	---	1.3	---	11.6	---	12.9
	1964	---	---	---	1.0	---	10.8	---	11.8
	1965	---	---	---	0.9	---	10.2	---	11.1
Deuda pública	Promedio 1956-65	---	---	---	---	---	---	1.1	1.1
	1956	---	---	---	---	---	---	3.3	3.3
	1957	---	---	---	---	---	---	2.7	2.7
	1958	---	---	---	---	---	---	2.2	2.2
	1959	---	---	---	---	---	---	1.9	1.9
	1960	---	---	---	---	---	---	0.9	0.9
	1961	---	---	---	---	---	---	---	---
	1962	---	---	---	---	---	---	---	---
	1963	---	---	---	---	---	---	---	---
	1964	---	---	---	---	---	---	---	---
	1965	---	---	---	---	---	---	---	---
Participación a los municipios	Promedio 1956-65	---	---	---	1.2	---	---	---	1.2
	1956	---	---	---	1.4	---	---	---	1.4
	1957	---	---	---	1.5	---	---	---	1.6
	1958	---	---	---	1.9	---	---	---	1.9
	1959	---	---	---	1.7	---	---	---	1.7
	1960	---	---	---	1.6	---	---	---	1.6
	1961	---	---	---	1.5	---	---	---	1.5
	1962	---	---	---	1.1	---	---	---	1.1
	1963	---	---	---	0.5	---	---	---	0.5
	1964	---	---	---	0.5	---	---	---	0.5
	1965	---	---	---	0.5	---	---	---	0.5
TOTAL GRUPO ECONOMICO	Promedio 1956-65	47.5	3.3	2.1	24.5	3.6	17.9	1.1	100.0
	1956	44.9	4.2	2.7	21.3	5.0	18.6	3.3	100.0
	1957	43.4	3.7	2.3	23.0	5.0	19.9	2.7	100.0
	1958	42.4	3.5	1.8	31.0	3.7	15.4	2.2	100.0
	1959	44.4	3.9	2.2	28.0	2.9	16.7	1.9	100.0
	1960	44.3	3.6	2.0	28.2	3.0	18.0	18.0	100.0
	1961	45.8	3.3	1.9	24.5	2.4	22.1	---	100.0
	1962	48.7	3.0	1.8	25.2	4.1	17.2	---	100.0
	1963	50.9	2.6	1.7	23.0	3.2	18.6	---	100.0
	1964	53.7	2.8	1.9	19.7	4.0	17.9	---	100.0
	1965	56.8	2.7	2.1	21.1	3.2	14.1	---	100.0

FUENTE: Cuadro XIII.

del gasto total) estuvo constituido, en su mayor parte, por el pago de servicios personales (31.7 por ciento), por transferencias (9.4 por ciento) destinadas en su mayor parte a fines culturales; por una parte insignificante destinada a la adquisición de bienes para fomento y conservación (1.0 por ciento), y otra parte a gastos de capital (5.7 por ciento), principalmente en construcción de escuelas, destacando en el año de 1961 la mayor participación de este gasto (10.9 por ciento) debido a la aceleración en la construcción de edificios de la Ciudad Universitaria.

Los gastos de salubridad y bienestar social (14.7 por ciento) fueron en su mayor parte en la forma de transferencias (12.4 por ciento) destinados a servicios asistenciales; una parte ínfima (0.2 por ciento) a la adquisición de bienes para fomento y conservación, y otra parte (1.6 por ciento) en la forma de gastos de capital para la construcción de edificios.

Los servicios económicos (11.5 por ciento), casi en su totalidad, (10.6 por ciento) fueron gastos de capital destinados a la construcción de carreteras, presas, etc., una parte pequeña (0.9 por ciento) fue en la forma de transferencia a instituciones de fomento agrícola y ganadero.

E. Caso ilustrativo: El gasto en educación primaria

Es innegable el papel que desempeña la educación en el desarrollo económico de un país o región. No basta con tener una oferta ilimitada de mano de obra si ésta no se encuentra debidamente calificada para trabajar, lo cual se refleja en una baja productividad. Aunque es difícil establecer cuantitativamente el nivel educativo necesario para ocupaciones específicas, sí es fácil determinar, que aún en las ocupaciones más rudimentarias, es imprescindible un mínimo de preparación que posibilite al trabajador a tomar órdenes por escrito.

Es indudable también que los gobiernos, tanto al nivel federal como local, conscientes de la importancia que la educación tiene, le han prestado mayor atención destinando un porcentaje elevado de sus presupuestos a este objeto. Sin embargo, en algunos casos, la forma en que se ha llevado a cabo esta política no ha sido basada en un plan sistemático que tienda a su solución, si nó a corto plazo, sí a mediano o largo plazo.

En esta parte se presentará a manera de ilustración la forma en que el Gobierno del Estado de Nuevo León puede formular su política de gastos. Se destaca, principalmente, la utilidad que para és

te tiene elaborar esta política de acuerdo con metas específicas cuyo cumplimiento no necesariamente tiene que circunscribirse al tradicional período sexenal.

Para lograr lo anterior, nos concentraremos únicamente en el gasto en educación primaria, renglón para el cual contamos con información disponible. Además, esto coincide con el hecho de que el gobierno estatal se caracteriza, como se puede ver en el Cuadro XV, por la importancia concedida a la educación, principalmente a la primaria. En el período 1956-65 el gasto en este renglón se incrementó a una tasa media anual del 15 por ciento. En el año escolar 1961-66, el 66.2 por ciento de la población escolar en primaria estaba matriculada en escuelas estatales, correspondiendo el 22.1 por ciento a federales y el 11.7 por ciento restante a escuelas particulares. ^{11/}

Como se puede observar en el mismo Cuadro, el Estado ha dedicado a la educación una parte sustancial y creciente de su presupuesto. En los últimos años ha llegado a sobrepasar el 50 por ciento de su gasto total, el cual es de consideración sobre todo si tomamos en cuenta que alrededor del 25 por ciento de su presupuesto ha estado destinado a servicios administrativos, quedando el resto (25 por ciento) para ser asignado a servicios de salubridad, de bienestar social y económicos.

11/ Centro de Investigaciones Económicas, La educación primaria en Nuevo León, junio de 1964, p.16.

CUADRO XV

GASTO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EN EDUCACION, 1956-65

Años	Primaria <u>a/</u>		Secundaria y Normal <u>b/</u>		Reparación y Constr. de escuelas		Universidad		Total en educación		Gasto total del Gobierno del Estado	
	Miles de pesos	%	Miles de pesos	%	Miles de pesos	%	Miles de pesos	%	Miles de pesos	%	Miles de pesos	%
1956	13 791	23.5	2 660	4.5	2 883	4.9	3 762	6.4	23 096	39.3	58 805	100.0
1957	15 537	22.7	2 891	4.2	3 989	5.8	5 564	8.1	27 981	40.8	68 538	100.0
1958	16 986	21.6	4 540	5.8	4 506	5.7	10 558	13.5	36 590	46.6	78 581	100.0
1959	19 689	22.8	5 576	6.5	3 804	4.4	9 621	11.2	38 690	44.9	86 121	100.0
1960	23 340	23.1	7 265	7.2	3 677	3.6	11 787	11.7	46 069	45.6	100 989	100.0
1961	27 624	23.8	8 751	7.5	3 643	3.1	19 801	17.1	59 819	51.5	116 105	100.0
1962	33 157	24.6	14 005	10.4	5 274	3.9	12 804	9.5	65 240	48.4	134 623	100.0
1963	36 662	22.6	21 495	13.2	6 706	4.1	18 493	11.4	83 356	51.3	162 430	100.0
1964	43 905	24.2	24 429	13.4	8 351	4.6	16 258	9.0	92 943	51.2	181 623	100.0
1965	48 113	25.0	30 031	15.6	7 631	4.0	15 813	8.2	101 588	52.8	192 438	100.0
Total	278 804	23.4	121 643	8.8	50 464	4.4	124 461	10.6	573 372	47.2	1 180 253	100.0

FUENTES: Cortes de caja proporcionados por la Tesorería del Gobierno del Estado de Nuevo León; Informes anuales de la Secretaría de Educación Pública.

a/ Se calculó el gasto en primaria, para cada año, aplicando un promedio móvil de dos años, debido a que este gasto aparece en los informes de la Secretaría de Educación Pública del Estado por años escolares.
b/ El gasto en secundaria y normal se calculó restando a la partida de gasto en primaria, secundaria y normal, lo gastado en primaria de acuerdo con el informe que rinde la Secretaría de Educación Pública del Estado.

Dentro del gasto en educación, el destinado a la educación primaria ocupa el primer lugar, absorbiendo la mitad del gasto total en este renglón. El énfasis dado a la educación media y a la superior ha variado, así en el período 1955-1961, el gasto destinado a la enseñanza superior, especialmente a la construcción de la Ciudad Universitaria, ocupa el segundo lugar en importancia, mientras que en el período 1962-1965, este segundo lugar lo ha tenido el gasto en educación secundaria y normal. Contrastando con lo anterior tenemos que lo destinado a la reparación y construcción de escuelas primarias y secundarias ha sido de poca importancia, sin señalar una participación creciente, manteniéndose alrededor del 4 por ciento del gasto total.

Aún cuando el gobierno ha destinado una parte considerable de su presupuesto al renglón educativo, no lo ha hecho de acuerdo con un plan tendiente a alcanzar metas específicas a mediano o largo plazo.

Resalta de lo anterior que cada régimen de gobierno ha elaborado su "propia" política de gasto. Durante el período 1956-1961 la importancia concedida dentro de educación fue a la de nivel superior, principalmente a la construcción de edificios, mientras que en el período de 1962 a la fecha, el énfasis ha sido más bien a la educación

primaria, secundaria y normal. Al dársele mayor énfasis a la construcción de la Ciudad Universitaria se ha descuidado, por ejemplo, la construcción de aulas para escuelas primarias.

"Entonces, el problema parece residir fundamentalmente en la falta de aulas. A pesar de que en la zona metropolitana de Monterrey la mayor parte de las aulas se utiliza al máximo de su capacidad, con dos turnos de alumnos (y dos de maestros), su número resulta insuficiente para albergar a todos los alumnos, y a todos los maestros ^{12/}potenciales". En el mismo estudio que se cita, se menciona el hecho de que la falta de maestros no constituye un problema sino todo lo contrario. Se ha observado que de dos profesores normalistas que se titulan solamente uno presta sus servicios en las escuelas del Estado de Nuevo León.

Entonces tenemos que aún cuando el gobierno ha destinado una buena parte de su presupuesto a educación primaria, todavía no se llega a cubrir el déficit existente en este renglón, en especial a lo referente a construcción de aulas, es decir, aún es necesario desarrollar un esfuerzo si se pretende llegar a la meta de lograr que todo niño obtenga un mínimo de educación. El mayor porcentaje del déficit se encuentra localizado en la zona rural del Estado, y aún, en la zona metropolitana

12/ CIE, Op. cit. p.14.

de Monterrey, éste es de consideración, en el año de 1964 el 6.7 por ciento de los niños en edades de 6 a 12 años, o sea un total de 12.300 niños no asistió a la escuela.^{13/} Seguramente una parte sustancial de estos niños no lo hace debido a que constituyen una fuente de ingresos para las familias más humildes de nuestra población.^{14/}

A continuación se elaborará una proyección del gasto del gobierno en educación primaria y construcción de escuelas, suponiendo que el déficit existente que se ha mencionado, será cubierto hasta el año de 1975. El desear cubrirlo en un año anterior a esta fecha, significaría erogaciones anuales mayores.

Para determinar las cantidades que es necesario erogar nos basamos en cifras estimadas por el Centro de Investigaciones Económicas,^{15/} además se hará el supuesto de que el gobierno del Estado participará con el 64 por ciento del total gastado en educación primaria, a la federación le corresponde el 22 por ciento y a las escuelas particulares el 14 por ciento, lo cual no está muy alejado de la reali-

^{13/} Centro de Investigaciones Económicas de la U.N.L., Ocupación y Salarios en Monterrey Metropolitano, 1965, p.50.

^{14/} Puente Leyva, Jesús. Distribución y Redistribución del Ingreso en el Area Metropolitana de Monterrey, Centro de Investigaciones Económicas, Monterrey, 1967, p.34.

^{15/} Centro de Investigaciones Económicas, La educación primaria, Op. cit.

dad pues en el período 1954-1962 los alumnos matriculados en estas tres clases de escuelas estuvieron muy cerca de los porcentajes mencionados en cada uno de estos años.

Las proyecciones del gasto estatal en educación primaria y en construcción de escuelas están basadas en las proyecciones de necesidades educativas en las que una situación "ideal" se daría bajo los siguientes supuestos:

- "1o. El 98 por ciento de la población en edad escolar asistirá a la escuela, dejando un margen de 2 por ciento, - correspondiente a los niños que por enfermedad o defectos físicos están imposibilitados para hacerlo.
- 2o. Todos los niños inscritos terminarán el año escolar, es decir, el porcentaje de deserción será nulo.
- 3o. Habrá un 7 por ciento de niños reprobados, en cada año escolar.
- 4o. Habrá un maestro por cada 40 niños.
- 5o. Habrá una aula de clase por cada maestro". ^{16/}

En el mismo estudio se menciona que de continuar la tendencia actual "para el año de 1980 habría 12,000 niños que no asisten a la escuela (cifra que ahora 1963 apenas llega al millar), un déficit

de cerca de 4,000 maestros (que ahora no llega al medio millar,^{17/} y otro de cerca de 5,000 aulas escolares (que ahora apenas sobrepasan el medio millar)^{18/}).

Entonces tendremos que si el gobierno del Estado desea cubrir el déficit en educación primaria hacia 1975, necesitará incrementar aún más su gasto en este renglón de como lo ha venido haciendo hasta ahora, principalmente en lo que se refiere a construcción de aulas. La magnitud del esfuerzo necesario se pone en evidencia en el Cuadro XVI donde aparecen las cifras que el gobierno destinará a ambos renglones si continúa gastando en la forma en que lo ha realizado hasta ahora, así como las magnitudes que tendría que erogar si desea cubrir el déficit existente para el año de 1975.

Además de las proyecciones del gasto en educación primaria se han proyectado los demás renglones del gasto estatal. Los resultados de esto aparecen en el Cuadro XVII. Estas proyecciones se han hecho extrapolando la línea de tendencia del período bajo estudio.^{19/}

^{17/} "El 'déficit' actual de maestros, es sólo una consecuencia del déficit -éste si real- de aulas. En realidad hay maestros sin trabajo, de modo que el déficit en cuestión no presenta problemas serios".

^{18/} Ibid., p.22

^{19/} Los coeficientes de regresión mostraron que las proyecciones son significativas. Para el gasto total el coeficiente fue de .98, para educación secundaria y normal .95, para Universidad .83. Algunos gastos mostraron coeficientes muy bajos pero estos son en su mayor parte una proporción menor del gasto total y/o de naturaleza errática.

CUADRO XVI

PROYECCION DEL GASTO EN EDUCACION PRIMARIA, 1966-75

Años	Gasto en sueldos				Gasto en construcción y reparación de escuelas ^{a/}			
	(Miles de pesos)		(% del gasto total)		(Miles de pesos)		(% del gasto total)	
	Tendencia	Ideal	Tendencia	Ideal	Tendencia	Ideal	Tendencia	Ideal
1966	49 355	53 790	24.4	25.9	7 994	8 646	3.9	4.2
1967	53 205	60 137	24.4	26.6	8 530	9 791	3.9	4.3
1968	57 055	67 233	24.4	26.3	9 066	11 093	3.9	4.5
1969	60 905	75 166	24.4	28.3	9 602	12 568	3.9	4.7
1970	64 755	89 036	24.4	30.4	10 138	14 239	3.9	4.9
1971	68 605	98 952	24.4	31.4	10 674	16 132	3.9	5.1
1972	72 455	110 628	24.4	32.5	11 210	18 278	3.9	5.4
1973	76 305	123 682	24.4	33.7	11 746	20 709	3.9	5.6
1974	80 155	138 277	24.4	35.0	12 282	23 463	3.9	5.9
1975	84 005	146 510	24.4	35.1	12 818	26 547	3.9	6.4

FUENTE: Cortes de caja proporcionados por la Tesorería del Gobierno del Estado de Nuevo León.

a/ Debido a la dificultad de separar el gasto, la proyección se ha efectuado suponiendo que el cien por ciento es destinado a la construcción de escuelas primarias; al tomar en cuenta lo gastado en educación secundaria y normal, las cifras que se necesitarían erogar tendrían que ser mayores.

CUADRO XVII

GASTO PROYECTADO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, SEGUN SU CARACTER FUNCIONAL, 1966-75
(Miles de pesos)

Concepto	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<u>GASTOS TOTALES</u>	<u>207 496</u>	<u>225 946</u>	<u>245 936</u>	<u>265 944</u>	<u>292 535</u>	<u>315 394</u>	<u>340 266</u>	<u>366 801</u>	<u>395 188</u>	<u>417 570</u>
<u>Servicios administrativos</u>	<u>41 430</u>	<u>44 026</u>	<u>47 092</u>	<u>49 248</u>	<u>51 854</u>	<u>54 460</u>	<u>57 066</u>	<u>59 672</u>	<u>62 269</u>	<u>64 884</u>
Ejecutivo	12 670	13 210	13 750	14 290	14 830	15 370	15 910	16 450	16 990	17 530
Legislativo	1 375	1 489	1 603	1 717	1 831	1 945	2 059	2 173	2 287	2 401
Judicial	2 763	2 977	3 191	3 405	3 619	3 833	4 047	4 261	4 475	4 689
Seguridad pública	10 173	10 855	11 557	12 249	12 941	13 633	14 325	15 017	15 709	16 401
Gastos en bienes y servicios	11 657	12 389	13 571	13 853	14 585	15 317	16 049	16 781	17 513	18 245
Otros servicios	2 792	3 106	3 420	3 734	4 048	4 362	4 676	4 990	5 295	5 618
<u>Servicios educativos y culturales</u>	<u>112 592</u>	<u>124 622</u>	<u>137 558</u>	<u>151 504</u>	<u>171 583</u>	<u>187 930</u>	<u>206 290</u>	<u>226 313</u>	<u>248 196</u>	<u>264 055</u>
Educación primaria ^{a/}	53 790	60 137	67 233	75 166	89 036	98 952	110 628	123 682	138 277	146 510
Educación secundaria y normal	29 126	32 210	35 294	38 378	41 462	44 546	47 630	50 714	53 794	56 882
Universidad	20 454	21 910	23 366	24 822	26 278	27 734	29 190	30 646	32 102	33 558
Reparación y construcción de escuelas ^{a/}	8 646	9 791	11 093	12 568	14 239	16 132	18 278	20 709	23 463	26 547
Otros servicios educativos y culturales	576	574	572	570	568	566	564	562	560	558
<u>Servicios de salubridad y bienestar social</u>	<u>27 999</u>	<u>29 910</u>	<u>31 983</u>	<u>33 975</u>	<u>35 967</u>	<u>37 958</u>	<u>39 951</u>	<u>41 943</u>	<u>43 935</u>	<u>45 927</u>
Hospital Civil	7 252	7 834	8 416	8 998	9 580	10 162	10 744	11 326	11 908	12 490
Otros servicios asistenciales y hospitalarios	2 974	3 118	3 262	3 406	3 550	3 694	3 838	3 982	4 126	4 270
Asistencia infantil	3 546	3 860	4 174	4 488	4 802	5 116	5 430	5 744	6 058	6 372
Agua potable y alcantarillado	1 835	1 887	1 939	1 991	2 043	2 095	2 147	2 199	2 251	2 303
Prestaciones a servidores públicos	9 269	9 908	10 709	11 429	12 149	12 869	13 589	14 309	15 029	15 749
Otros gastos de bienestar social	3 123	3 303	3 483	3 663	3 843	4 023	4 203	4 383	4 563	4 743
<u>Servicios económicos</u>	<u>24 147</u>	<u>26 046</u>	<u>27 947</u>	<u>29 847</u>	<u>31 747</u>	<u>33 647</u>	<u>35 547</u>	<u>37 447</u>	<u>39 348</u>	<u>41 250</u>
Carreteras	13 315	14 358	15 403	16 447	17 491	18 535	19 579	20 623	21 668	22 714
Obras públicas (por agua potable, alumbrado, etc.)	5 588	6 064	6 540	7 016	7 492	7 968	8 444	8 920	9 396	9 872
Energía eléctrica	2 641	2 895	3 149	3 403	3 657	3 911	4 165	4 419	4 673	4 927
Fomento agrícola	2 008	2 104	2 200	2 296	2 392	2 488	2 584	2 680	2 776	2 872
Fomento ganadero	595	625	655	685	715	745	775	805	835	865
<u>Deuda pública</u>	<u>---</u>	<u>---</u>	<u>---</u>	<u>---</u>	<u>---</u>	<u>---</u>	<u>---</u>	<u>---</u>	<u>---</u>	<u>---</u>
<u>Participación a los municipios</u>	<u>1 328</u>	<u>1 342</u>	<u>1 356</u>	<u>1 370</u>	<u>1 384</u>	<u>1 398</u>	<u>1 412</u>	<u>1 426</u>	<u>1 440</u>	<u>1 454</u>

FUENTE: Cortes de caja proporcionados por la Tesorería del Gobierno del Estado de Nuevo León.
a/ Gasto ideal necesario en estos renglones para cubrir el déficit existente para el año 1975.

Lo anterior se ha efectuado con el fin de ubicar mejor nuestra proyección de necesidades de educación primaria. Por otra parte, la posible utilidad de estas proyecciones radica en que con ellas se puede determinar si es necesario un esfuerzo adicional para cumplir con ciertas metas. Por ejemplo, si se contase con proyecciones de las necesidades de educación superior se podría fijar la magnitud - del esfuerzo que tendría que desarrollar el gobierno para llegar a metas propuestas de antemano.

La finalidad de este apartado, repitiendo, ha sido la de señalar la utilidad que tienen la formulación de planes, con metas específicas, a cumplirse dentro de un período determinado. El caso que se ha presentado ha sido más bien a manera ilustrativa por las razones ya mencionadas.

La conclusión obvia es que el gobierno deberá establecer cierto orden de prioridades de su gasto, evitando caer en inconsisistencias al llevar a cabo una política dada, por ejemplo, un gran énfasis a la educación profesional durante una administración, en detritrimento de otros renglones como la construcción de aulas para escuelas primarias; o demasiado énfasis al número de maestros, en detritrimento, otra vez, de la construcción de aulas.

El gobierno debe establecer una política de gasto público a corto, mediano y largo plazo donde se establezcan claramente las metas a cumplirse bajo la restricción de los ingresos a su disposición.

IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En general se puede decir que la evolución de los ingresos fiscales ha sido aceptable. Esto es así al observar que el aumento en términos reales del 5.5 por ciento resultó muy superior al incremento del Producto per-cápita en el Estado. Asimismo, al hacer la comparación con el aumento de los ingresos federales resultó superior, así como al hacerlo en términos per-cápita con entidades como Jalisco, Coahuila y Tamaulipas. Sin embargo, cabe hacer la aclaración que si tomamos en cuenta el nivel tan bajo de la recaudación a principio del período el incremento esperado podría ser mayor.

El sistema fiscal del Estado de Nuevo León carece de una "flexibilidad automática" que asegure ingresos de acuerdo con el crecimiento del Producto Regional. La razón de esto estriba no solo en el carácter regresivo de los impuestos sobre ingresos mercantiles, el cual constituye una parte sustancial de los ingresos, sino también - en el hecho de que una gran proporción de la recaudación de este impuesto es obtenida a través de convenios de cuota fija. De la misma manera la falta de recatastraciones continuas impide que el gobierno obtenga ingresos por concepto del impuesto sobre la propiedad territorial al incrementarse el valor de las propiedades; o en el caso particular de recatastraciones efectuadas al disminuir la tasa a pagar.

Por otra parte, ha mostrado tener una "flexibilidad histórica" al constituir las recaudaciones una proporción ascendente del Producto Regional, lo cual ha sido posible, gracias a continuas modificaciones a tasas, revalorizaciones e intentos de lograr un mejor control de los impuestos, como el llevado a cabo en el año de 1959, el cual trajo como consecuencia una recaudación mayor indicándonos, por otra parte, que el grado de evasión existente era significativo.

En relación con las fuentes de recaudación, en los últimos años los impuestos han provisto el 71 por ciento de los ingresos del Estado de Nuevo León, y las participaciones el 18 por ciento en promedio. Entre los impuestos, más de la mitad -alrededor del 43 porciento del ingreso total- proviene del impuesto sobre ingresos mercantiles. Y un 22 por ciento del impuesto territorial o catastral. Así, para el año de 1965 el 84 por ciento de los ingresos totales del Gobierno del Estado estuvo formado por: el impuesto sobre ingresos mercantilles, el impuesto sobre la propiedad territorial y las participaciones del Gobierno Federal.

Respecto al impuesto sobre ingresos mercantiles la regresividad que caracteriza a este tipo de impuestos es atenuada, por la gran proporción de productos alimenticios que se encuentran exentos, no gravando fuertemente a las familias de bajos ingresos. - Por otra parte, la existencia del recurso de pagar este impues-

to mediante convenios de cuota fija, como ya se mencionó, priva al estado de parte de sus ingresos. El alto porcentaje recibido en esta forma (53 por ciento del total recaudado por este impuesto) supedita los ingresos que puede recibir el gobierno a un mecanismo un tanto inflexible.

En cuanto al impuesto sobre la propiedad territorial, la gran disparidad en la valorización de los predios de la zona rural nos hace pensar que la subestimación es considerable. Por otra parte, las valorizaciones realizadas parece ser que no se han llevado a efecto con la finalidad de que el causante contribuya de acuerdo con su capacidad de pago al ser incrementada por el aumento del valor de sus propiedades como lo demuestra el haber disminuído la tasa a pagar de los bienes inmuebles recatastrados del año 1961 a la fecha. Lo anterior nos lleva a pensar que el monto de ingresos de que se priva el estado es de consideración. El gobierno debe efectuar revalorizaciones periódicas en todo el Estado para lo cual puede utilizar la técnica de la interpretación de fotos aéreas.

Las participaciones han mostrado una importancia descendente en el período bajo estudio motivada por un aumento menor en las actividades sujetas a gravamen por la Federación, en comparación con aquellas que grava el Estado. Lo anterior significa, por otra parte, - una dependencia menor del gobierno local en relación al federal.

De acuerdo con la clasificación según el carácter económico la mitad del presupuesto (47 por ciento) se dedica a la remuneración de empleados, el 3.6 por ciento a compras corrientes y el 2.2 por ciento al pago de servicios generales. Estas partidas constituyen el costo de los servicios suministrados por el gobierno. El 24 por ciento fueron transferencias a instituciones o personas, y el 18 por ciento gastos de capital. El pago de la deuda pública ha sido insignificante al principio del período, y nulo en los últimos años.

El incremento en el pago de servicios personales se ha debido no solo al aumento de las actividades del estado en el campo educativo, sino también a una mejoría en los salarios pagados al personal. Este gasto se triplicó, en términos reales, en el período bajo estudio.

Aunque los gastos de capital han mostrado un aumento en el período, han señalado cambios de tipo errático año con año, lo cual nos señala la inexistencia de un plan de gasto a largo plazo que contribuya a incrementar la formación de capital de la entidad; esto se corrobora al observar que el endeudamiento por parte del Gobierno del Estado no ha sido utilizado, desaprovechando un recurso que tienen los gobiernos de financiar obras públicas a largo plazo, lo cual trae como consecuencia que el gobierno emprenda obras que únicamente pue

dan cubrirse dentro del período que dura cada régimen de gobierno, o de ser iniciadas, corren el riesgo de no ser continuadas por el si guiente régimen.

Al clasificar el gasto público por funciones se pone en evi dencia el gran impulso que el Gobierno del Estado ha concedido a la educación. En los últimos años ha sobrepasado el 50 por ciento del total erogado; particularmente el gasto en educación primaria ha sido de consideración. Sin embargo, aunque el aumento ha sido sustan- cial, la forma en que se han efectuado estas erogaciones no han es tado basadas en un plan tendiente a alcanzar metas específicas a me diano o largo plazo. Cada régimen de gobierno ha elaborado su pro pia política de gasto no lográndose obtener una continuidad de los - mismos. Esto es relevante puesto que el gobierno tiene que asignar los recursos escasos de la mejor manera posible; una importancia ma yor concedida a un renglón implica una asignación menor en otros.

Después del gasto en enseñanza primaria el renglón que ma yor impulso recibió en el período fue la educación secundaria y nor- mal, sin embargo si separamos por regímenes gubernamentales tenemos que en los años 1955-1961 el énfasis fue dado a la enseñanza supe- rior, especialmente a la construcción de la Ciudad Universitaria, mien tras que en el período 1962-1965, el énfasis fue dado a la educación

secundaria y normal.

La participación del gasto en servicios administrativos en relación al total ha sido descendente a través del período lo cual es explicable puesto que este gasto se incrementa en números absolutos en una proporción menor que otro tipo de gastos como el de educación el cual guarda una estrecha relación con el crecimiento demográfico.

Los gastos de bienestar social van orientados en su mayor parte a los mismos empleados de gobierno, y solo una parte pequeña a gastos de bienestar colectivo.

La proyección de las necesidades de educación primaria ha sido elaborada en el presente estudio con el fin de ilustrar la forma en que el gobierno puede planear su gasto, en base a las necesidades que existen en cada renglón.

El gobierno debe establecer cierto orden de prioridades de su gasto, evitando caer en inconsistencias al llevar a cabo una política dada. La política de gasto debe establecerse a corto, mediano y largo plazo, estableciendo claramente las metas a cumplirse bajo la restricción de los ingresos a su disposición.

Como primer paso para lograr lo anterior se sugiere la adop
ción de la clasificación económica y funcional utilizada en el presen
te estudio.

A P E N D I C E

Relación entre la clasificación utilizada por el gobierno del Estado de Nuevo León y las clasificaciones económica y funcional-propuestas.

Como ya se mencionó, las clasificaciones que se proponen en el presente estudio fueron elaboradas en base al instructivo de las clasificaciones utilizadas por el gobierno federal ^{1/} y en las recomendaciones de las Naciones Unidas, ^{2/} siendo adecuadas a la estructura de egresos del gobierno del Estado de Nuevo León.

En algunos casos fue necesario estimar los gastos en algunos rubros debido a que estos no son presentados lo suficientemente desglosados para lograr asignarlos de acuerdo con nuestras clasificaciones. Por ejemplo, sueldos pagados al personal de educación incluye aquellos dirigidos al pago de profesores de escuela primaria, secundaria y normal; aquí, debido a la importancia concedida al renglón educativo es conveniente desglosarlos con el fin de ver el impulso que año con año concede el gobierno estatal a la educación primaria o secundaria ^{3/} y poder determinar si el gobierno está cumpliendo con las metas fijadas de antemano. De igual forma fue necesario

^{1/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Egresos. Instructivo....Op. cit.

^{2/} Naciones Unidas, Manual para la clasificación....Op. cit.

^{3/} El desglosamiento de los datos fue posible gracias a información proporcionada por la Dirección de Educación Pública en el Estado.

estimar los gastos de administración que corresponden al poder ejecutivo, al legislativo y al judicial, permitiendo fijar el costo de las diferentes funciones que cumple el gobierno del Estado.

La relación entre las clasificaciones propuestas y las utilizadas por el gobierno del estado aparecen a continuación. A cada uno de los gastos que aparecen en los informes de ingresos y egresos se les asignó un número que corresponde al número de una de las partidas de las clasificaciones propuestas. Por ejemplo, como puede verse en la página 94, a sueldos pagados al personal de educación le correspondió de acuerdo con la clasificación por carácter funcional el número 21 y 22, lo cual significa que éste fue asignado a la partida educación primaria y a educación secundaria y normal; y de acuerdo con la clasificación económica le correspondió el número 11 que incluye sueldos, salarios y otras remuneraciones ordinarias. De igual manera fueron clasificados cada uno de los gastos que aparecen en los informes del gobierno del estado (página 94), asignándoles un número clave que corresponde a las clasificaciones funcional y económica (páginas 92, 93).

EL GASTO SEGUN SU CARACTER ECONOMICO

- 10 Servicios personales
 - 11. Sueldos, salarios y otras remuneraciones ordinarias.
 - 12. Remuneraciones complementarias y eventuales.

- 20 Compras de bienes para administración
 - 21. Materias primas y materiales.
 - 22. Lubricantes y combustibles.
 - 23. Otras compras.

- 30 Servicios generales
 - 31. Alquileres.
 - 32. Energía eléctrica.
 - 33. Comunicaciones y transportes.
 - 34. Difusión e información.
 - 35. Otros servicios.

- 40 Transferencias
 - 41. Ayudas culturales y sociales.
 - 42. Pagos de bienestar social a servidores públicos.
 - 43. A Instituciones médico-asistenciales.
 - 44. Ayudas a otras instituciones descentralizadas.
 - 45. Aportaciones a la federación y a los municipios.

- 50 Adquisición de bienes para fomento y conservación

- 60 Gastos de capital
 - 61. Obras públicas.
 - 62. Obras en cooperación con los gobiernos municipales.
 - 63. Obras en cooperación con el gobierno federal.

- 70 Deuda pública

EL GASTO SEGUN SU CARACTER FUNCIONAL

- 10 Servicios administrativos
 - 11. Ejecutivo.
 - 12. Legislativo.
 - 13. Judicial.
 - 14. Seguridad pública.
 - 15. Gastos en bienes y servicios.
 - 16. Otros servicios.

- 20 Servicios educativos y culturales
 - 21. Educación primaria.
 - 22. Educación secundaria y normal.
 - 23. Universidad.
 - 24. Reparación y construcción de escuelas.
 - 25. Otros servicios educativos y culturales.

- 30 Servicios de salubridad y bienestar social
 - 31. Hospital Civil.
 - 32. Otros Servicios asistenciales y hospitalarios.
 - 33. Asistencia infantil.
 - 34. Agua potable y alcantarillado.
 - 35. Prestaciones a servidores públicos.
 - 36. Otros gastos de bienestar social.

- 40 Servicios económicos
 - 41. Carreteras.
 - 42. Obras públicas (por agua potable, alumbrado, etc.)
 - 43. Energía eléctrica.
 - 44. Fomento agrícola.
 - 45. Fomento ganadero.

- 50 Deuda pública

- 60 Participación a los municipios

RELACION DE LA CLASIFICACION UTILIZADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEON Y LAS CLASIFICACIONES FUNCIONAL Y ECONOMICA

Clasificación actual	Claves de las clasif. sugeridas	
	Funcional	Económica
SERVICIOS PERSONALES:		
Sueldos pagados al personal de educación.	21,22	11
Sueldos pagados al personal de administración.	10	11
Compensaciones de fin de año (educación)	35	12
Compensaciones de fin de año	35	42
Honorarios por recaudación de ingresos	11	11
Sueldos de administración por tiempo extraordinario	11	12
Comisiones locales	15	12
Gastos de representación	11	12
Compensación por servicios extraordinarios	15	12
Honorarios a profesionistas, técnicos y expertos	15	12
Viáticos (educación)	21,22	12
Viáticos	11	12
ADQUISICIONES:		
Placas y otros artículos de Tránsito	16	21
Materiales para la Imprenta de Gobierno (Refacciones, gastos, etc.)	16	21
Placas y otros artículos de salubridad	16	21
Materiales diversos (construcción)	16	50
GASTOS GENERALES:		
Gastos extraordinarios	16	23
Publicidad y propaganda	16	34
Combustible y lubricantes para el equipo de transportación	16	22
Conservación de edificios	16	50
Alumbrado	16	32
Papelería y útiles de oficina	16	21
Víveres para la alimentación de presos	14	21
Vestuario y equipo	16	21
Agua	16	35
Arrendamiento de equipo	16	31
Teléfonos	16	33
Fletes y acarreos	16	33
Conservación del equipo de transportación	16	50

Clasificación actual	Claves de las clasif. sugeridas	
	Funcional	Económica
Refacciones para el equipo de transportación	16	50
Arrendamiento de locales para la administración	16	31
Conservación del equipo de oficina	16	50
Materiales para el equipo de fotografía	16	21
Aseo y limpieza	16	35
Correos	16	33
Arrendamiento de locales para escuelas	21	31
Materiales para escuelas, equipo, libros de texto, gis, pizarrones, etc. (educación)	21	21
Telegramas	66	33
Materiales para el equipo de policía	14	21
Gastos de oficio administrativo	16	35
Servicio bancario	16	35
Materiales para el equipo de radio-telefonía	16	21
ASISTENCIA SOCIAL:		
Sostenimiento del Hospital Universitario	31	43
Instituto de Protección a la Infancia de Nuevo León	33	43
Dirección de Pensiones de Retiro	35	42
Servicio Médico y Med. a servidores de la educación	35	42
Hospital Infantil de Monterrey	33	43
Servicio Médico y Med. a servidores del Estado	35	42
Servicio Médico y pago pólizas a veteranos a la Revolución	36	41
Unidad Quirúrgica de Neumología	32	43
Donativos para compra medicinas, traslados en general, ayudas económicas a personas de extrema pobreza	36	41
Servicio médico social en municipios	32	45
Casa de la enfermera	36	44
Gastos de la brigada ambulante	32	43
Pago pólizas a servidores del Estado	35	42
PREVISION SOCIAL:		
Pensiones a servidores del Estado (educación)	35	42
Ayudas a agrupaciones, fomento de bienestar social	36	41
Compensaciones a maestros de mayor antigüedad	35	42

Clasificación actual	Claves de las clasif. sugeridas	
	Funcional	Económica
Donativos para fomentar el deporte	25	41
Becas concedidas a estudiantes (educación)	20	41
Compensaciones por defunción	35	42
Donativos para audiciones, conciertos y otros actos culturales	25	41
Gastos de delegados a Congresos y Convenciones	25	41
Cooperaciones para Congresos y Convenciones	25	41
Compensaciones por Baja de servicios	35	42
Compensaciones a servidores del Estado	35	42
Compensaciones de Retiro	35	42
Compensaciones por Incapacidad	35	42
<u>SUBSIDIOS:</u>		
Para el fomento de la Universidad	23	44
Sostenimiento y compra equipo de salud	32	43
Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia	32	45
A municipios para obras materiales	42	45
Para el fomento de la ganadería	45	44
Obras Públicas en Monterrey	42	61
Para trabajos Plano Regulador	12	44
Para el fomento de la agricultura	44	45
Para el sostenimiento de la Comisión de Planificación	42	44
Para el Cuerpo de Bomberos	14	44
Cruces Roja y Verde Mexicana	32	43
Hospital Civil, Linares, N.L.	32	43
Para la Escuela Prevocacional (educación)	36	44
Cooperativa y Casa del Maestro (educación)	35	41
<u>EROGACIONES QUE MODIFICAN EL BALANCE DEL ERARIO:</u>		
<u>(Adquisiciones) Adiciones a los Inventarios</u>		
Equipo de transportación	16	50
Mobiliario para Escuelas	21	50
Equipo de oficina	16	50
Equipo para la Policía	16	50
Instrumentos de la Banda de Música	16	23

Clasificación actual	Claves de las clasif. sugeridas	
	Funcional	Económica
<u>OBRAS PUBLICAS CONSTRUIDAS POR CUENTA DEL ESTADO:</u>		
Construcción de Edificios Escolares	24	61
Junta de Mejoras Materiales de Monterrey	42	62
Reparación de Edificios Escolares	24	50
Ciudad Universitaria	23	61
Junta de Mejoras Materiales, Mpios. Forá neos	42	62
<u>OBRAS PUBLICAS EN COOPERACION CON EL GOBIERNO FEDERAL:</u>		
Caminos Federales	41	63
Caminos Vecinales	41	63
Comisión Estatal de Electricidad Electrifi cación Municipios	43	63
Pequeñas Obras de Irrigación en los Municí pios	44	63
Agua potable en los municipios	34	63
<u>PARTICIPACION EN INGRESOS DEL ESTADO:</u>		
Municipios del Estado 50% Bebidas Alcohó licas	60	45
Municipios del Estado 10% Impuesto Predial	60	45
Municipios del Estado 20% Ganadería	60	45

BIBLIOGRAFIA

- Banco de México, S. A., Proyecciones de la Población de México, 1960-1980, México, 1966.
- Centro de Investigaciones Económicas, U.N.L., Demografía en el Noreste de México, Monterrey, 1965.
- Ibid., Boletín Bimestral, agosto 1966.
- Ibid., Estructura Económica del Noreste de México, Monterrey, CIE., 1962.
- Ibid., Ocupación y Salarios en Monterrey Metropolitano, Monterrey, CIE., 1965.
- Ibid., La Educación Primaria en Nuevo León, Monterrey, CIE., 1964.
- Ibid., Distribución y Redistribución del Ingreso en el Area Metropolitana de Monterrey, Monterrey, CIE., 1967.
- Due, John F., Government Finance, Irwin Series in Economics, 1960.
- Gobierno del Estado de Nuevo León, Leyes Fiscales del Estado de Nuevo León, 1965, Edición Oficial, 1966.
- Ibid., Palabras y Hechos, Un Régimen de Gobierno, Monterrey, 1961.
- Heller, Walter W., "Fiscal Policies For Under Developed Countries", Readings on Taxation in Developing Countries, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1964.
- Martner, Gonzalo, Curso de Programación Presupuestaria, Programa de Capacitación en Materia de Desarrollo Económico, - CEPAL/DOAT, Santiago de Chile, 1962.
- Naciones Unidas, Manual para la clasificación de las transacciones del Gobierno según su carácter económico y su función, - Nueva York, 1958.
- Ibid., Manual de Administración Pública, Nueva York, 1962.
- Rolph Earl R., and Break George F., Public Finance, The Ronald Press Co., Nueva York, 1961.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Egresos, Instructivo para la formación y aplicación del presupuesto general de Egresos de la Federación, México, 1955.

Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, - 1962-1963, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1965.

Taylor, Philip E., The Economics of Public Finance, The Mc.Millan Co., New York, 1953.

