



*Universidad Nacional Autónoma
de México*

FACULTAD DE ECONOMIA

**Necesidad de Delinear una Nueva Política Fiscal
para el Estado de Hidalgo**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A:

Miguel Angel Vargas González



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A M I S P A D R E S

NECESIDAD DE DELINEAR UNA NUEVA POLITICA FISCAL
PARA EL ESTADO DE HIDALGO

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO 1 - MARCO CONCEPTUAL DE LA POLITICA FISCAL	4
1.1 Política económica y política fiscal.	5
1.2 Definición de política fiscal.	9
1.3 Objeto de la política fiscal.	11
1.4 Elementos de la política fiscal: Ingresos y gasto público, endeudamiento interno y externo.	13
1.5 Política fiscal en México.	25
CAPITULO 2 - POLITICA FISCAL EN EL ESTADO DE HIDALGO	44
2.1 Antecedentes.	45
2.2 Régimen jurídico.	53
2.3 Ingresos.	55
2.4 Gasto Público.	64
2.4.1 Inversión pública estatal	74
2.4.2 Inversión pública federal	76

	Pág.
2.5 Deuda pública.	80
2.6 Consecuencias de la tradicional política fiscal	82
CAPITULO 3 - NECESIDAD DE DELINEAR UNA NUEVA POLITICA FISCAL	103
3.1 Como instrumento de política económica.	104
3.2 Reforma Administrativa.	109
3.3 Reformas al régimen jurídico.	117
3.4 El convenio Federación-Estado.	121
3.5 Alcance de la nueva política fiscal.	127
CAPITULO 4 - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	132
ANEXO: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS DEL ESTADO DE HIDALGO	143
BIBLIOGRAFIA	160

I N T R O D U C C I O N

Uno de los problemas fundamentales a que se enfrenta el Estado de Hidalgo, es la carencia de una política económica general que le permita al canzar un grado de desarrollo económico y social que le integre plenamente a la vida nacional.

El presente trabajo examina uno de los componentes de la política económica general, la po lítica fiscal, en el caso específico del Estado de Hidalgo, comprendido de tres partes:

I) El análisis teórico-conceptual de políti ca fiscal y su relación con el desarrollo económico.

II) Un análisis de la tradicional política - fiscal llevada a cabo en el Estado de Hidalgo.

III) Los alcances que tendría al delinear una nueva política fiscal.

Este estudio se realiza de la siguiente for ma:

En el Capítulo No. 1 se analiza la relación entre política económica y política fiscal, tratando de encontrar una definición de la misma y su objeto; asimismo, se estudian los elementos -

esenciales de la política fiscal: Los ingresos, los egresos, el endeudamiento del sector público, para posteriormente mencionar los rasgos característicos de la política fiscal de México.

En el siguiente capítulo se realiza el estudio de la política fiscal en el Estado de Hidalgo, empezando por los antecedentes más significativos de la misma, y que comprenden desde la erección del Estado hasta el año de 1937.

Posteriormente se analiza el marco jurídico en el cual se ha desenvuelto la política fiscal del Estado a partir de 1937, y se hace un desglose por separado de los elementos esenciales de la política fiscal hidalguense (ingresos, egresos, inversiones públicas y deuda pública), manejando datos representativos de los años 1970-1976, para finalizar este capítulo con las consecuencias que ha tenido para la economía y la vida social del Estado, esta tradicional política.

En el Capítulo No. 3, y como tesis fundamental de la investigación, se sustenta LA NECESIDAD DE DELINEAR UNA POLITICA, ágil, moderna y homogénea en el campo fiscal, que le permita al sector público estatal cumplir con sus funciones, para lo cual se introduce la idea de una política fiscal como parte inherente de la política --

económica general del Estado; asimismo, partimos de la concepción de que es necesaria una reforma administrativa y al régimen jurídico, que sirvan de base a la delineación de esta nueva política.

También dentro de este capítulo, se hace un pequeño análisis de la relación que debe existir entre la política fiscal de la Federación y la política fiscal Estatal, vía el convenio Federación-Estado, para que cerremos este capítulo con los alcances que tendría la nueva política Fiscal.

Finalmente, en el Capítulo No. 4 se trata de llegar a algunas conclusiones propias de la investigación, así como algunas recomendaciones que se podrían proponer para alcanzar los objetivos deseados.

A manera de Apéndice o Anexo Estadístico, se presentan los principales indicadores económicos del Estado, actualizados y que sirven de base, tanto al presente trabajo como a otros posteriores.

**CAPITULO 1 - MARCO CONCEPTUAL DE LA POLITICA
FISCAL**

1.1 POLITICA ECONOMICA Y POLITICA FISCAL

Tradicionalmente una de las preocupaciones fundamentales de los países, ha sido la de proveerse de un número mayor de recursos, para así satisfacer sus crecientes necesidades, lo que ha determinado que economistas, estadistas y pensadores, se dediquen a delinear una serie de medidas que contribuyan a incrementar la producción de bienes y servicios, para lograr, de esta forma, elevar el nivel de vida de la población.

De esta manera, las diversas políticas que se refieren a partes concretas de la actividad económica, se han ido conjuntando, hasta lograr formar una sola, la del desarrollo económico.

Entendemos por desarrollo económico, el proceso sostenido de inversiones, aplicadas racionalmente al campo productivo, incrementando el producto nacional bruto, por encima del crecimiento de la población, modificando la estructura ocupacional del país, permitiendo la distribución y redistribución del ingreso per cápita de la mayoría de la población, elevando el nivel de vida, fortaleciendo el mercado interno y aumen--

La intervención que tiene el Estado en la economía, se debe entender o interpretar, como una política económica general compuesta por diversas políticas parciales: monetaria, fiscal, de precios, de salarios, de inversión, etc.

La política monetaria, está en función de la cantidad que de bienes y servicios de todas clases, circulen para permitir su cambio y en última instancia como estimulante de la actividad económica, por el aumento de los medios de pago.

La política de precios y salarios, tratará de regular el mercado, tanto de trabajo, como de bienes a consumir, ya que si el desarrollo implica elevación del nivel de vida, éste llegará objetivamente a la población, vía precios.

La política de inversión tiene implícita, una serie de alternativas, que plantean el problema de diferente manera; así pues, debe elegirse en primer lugar el mecanismo, ya que esta política deberá buscar la formación de capital, -- tanto fijo como variable, es decir, deberá crear las reservas suficientes para poder, en un momento dado, actuar en forma espontánea.

La política fiscal, es uno de los instrumentos que el Estado emplea para intervenir directamente en las decisiones del sector público, así

como en la economía en general, a través de una serie de elementos o herramientas.

Asimismo, la política económica, no es homogénea, en cuanto a fines y objetivos, para cualquier tipo de economía, sino que debe establecerse, dentro del marco de desarrollo económico general, tomando en cuenta la etapa de desarrollo y los problemas sui-géneris de cada país.

Es decir, que la aplicación de una política económica en los países insuficientemente desarrollados, donde la preocupación fundamental radica en la promoción de la actividad económica, resulta diferente a la de los países altamente desarrollados, donde opera un proceso de crecimiento económico autosostenido, por la intervención de las fuerzas del mercado, y donde la política económica, actúa básicamente, como estabilizadora, en una forma compensatoria, sobre los niveles de inversión y consumo privado.

En la medida que el Estado logre conjuntar las políticas parciales a que nos hemos hecho referencia y coadyuve al fomento del desarrollo económico, estará cumpliendo su función, ya que al propugnar por elevar el nivel de vida del conjunto de la sociedad, maximizar el aprovechamiento de los recursos e incrementar el rendimiento

de la mano de obra, estará justificando la inter vención del Estado en la economía.

1.2 DEFINICION DE POLITICA FISCAL

Para poder tener una idea más clara de la importancia que reviste la política fiscal dentro del contexto general del desarrollo económico, es necesario tratar de llegar a alguna definición de la misma.

En línea anteriores, empezábamos a bosquejar algunas ideas acerca de lo que consiste la política fiscal y su relación con la política económica general; mencionábamos que como parte esencial de la política económica, la política fiscal es uno de los instrumentos que el Estado emplea para intervenir directamente en las decisiones del sector público, así como la economía en general.

Por lo tanto, y siguiendo la definición dada por Victor L. Urquidi, entendemos por política fiscal "al conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento externo e interno del Estado y a la opera ción y situación financiera de las entidades y organismos autónomos y paraestatales, por medio

de los cuales, el monto y la distribución de la inversión y el consumo público como componentes del gasto nacional, influyendo directa e indirectamente en el monto y composición de la inversión y consumo privado". 2/

Es decir, que la política fiscal se caracteriza, junto con algunos elementos monetarios, por ser uno de los principales instrumentos, para lograr el desarrollo, ya que tanto el sistema tributario, como el crédito público, se utilizan como medios de financiamiento del gasto público, indispensable para conformar el marco general de la actividad económica.

Por lo tanto, la política fiscal puede destinarse a tres fines:

- 1) Para propiciar o acelerar el desarrollo económico.
- 2) Crear la infraestructura económica.
- 3) Corregir las desigualdades de la distribución del ingreso.

De esta forma, la política fiscal, como ins

2/ Víctor L. Urquidí. Reforma Tributaria para América Latina. Problemas de Política Fiscal. Washington, D.C.

trumento de política económica del Estado, puede influir en el corto y el largo plazo, en forma - directa, en elevar la productividad media de la inversión y por lo tanto, en la tasa de creci--- miento.

Asimismo, e implícito al marco conceptual - de la política fiscal, debe entenderse que el Es tado asume la responsabilidad de crear la infra- estructura del desarrollo económico y social, me diante inversiones básicas directas e indirectas en diversos campos (riego, caminos, puertos, edu- cación, seguridad social, viviendas, etc.)

1.3 OBJETO DE LA POLITICA FISCAL

Entendida ya, en qué consiste la política - fiscal, es menester encontrar el objeto de la -- misma, con el fin de tener un panorama más claro.

La creciente intervención del Estado en la economía, ha determinado que las acciones en ma- yería fiscal se conjuguen, en una sola política homogénea; esta acción y como un instrumento de política económica del gobierno, tendrá por obje- to, reducir los obstáculos del desarrollo, reali- zando una asignación adecuada de los recursos y propugnando por la equitativa distribución del -

ingreso.

Como se sabe, el problema fundamental de -- las economías en desarrollo, y México no es la -- excepción, es el referente a la formación de capital, ya que existen niveles bajos de ingreso y de ahorro, que constituyen las fuentes de formación de capital, por lo que la forma más adecuada para superar estos problemas es la de elaborar un programa tributario eficiente y adecuado que permita financiar el programa de inversión, orientado a incrementar el ingreso de la colectividad, por lo que es indispensable, que las inversiones públicas, se destinen a campos donde -- su impacto sea decisivo.

Lo anterior significa que, la política fiscal debe tener como objetivo principal atenuar -- los desequilibrios que se presentan en la economía, ya sea en el campo de las inversiones o -- bien, como equilibrador de la distribución del -- ingreso.

Por lo consiguiente, la eficacia de la política fiscal se juzga atendiendo a la medida en -- que el sector público, haya sido capaz de movilizar y aplicar el volumen de recursos necesarios para alcanzar los objetivos planteados, tomando en cuenta si se han asignado tales recursos de --

acuerdo a la jerarquización de prioridades, concertada por la comunidad, cualquiera que sea el mecanismo político por el cual se llegue a los acuerdos.

Pero para llegar a comprender de una manera integral el objeto de la política fiscal, es indispensable, analizar separadamente los elementos que utiliza la misma, y que son los ingresos y el gasto público, así como el endeudamiento interno y externo, para de esta forma entender -- cuál es su mecanismo de funcionamiento.

1.4 ELEMENTOS DE LA POLITICA FISCAL

1.4.1 Ingresos Públicos.

Los ingresos públicos son las percepciones que el Estado recibe para el cumplimiento de sus funciones, ya sean en especie, efectivo, servicios, etc., por lo que se consideran ingresos, - los que provengan:

- A) De la teoría impositiva;
- B) De la emisión de papel moneda;
- C) De la emisión y colocación de valores gubernamentales;

- D) De empréstitos;
- E) De la explotación de sus recursos naturales, subsidios, donaciones, aportaciones, etc. 3/

Comunmente, la división que se suele hacer de los ingresos del sector público, es la siguiente:

- 1) Ingresos Ordinarios.
- 2) Ingresos Extraordinarios.

Dentro de los primeros, se encuentran los impuestos, los derechos, los productos y los aprovechamientos.

Los impuestos, son las prestaciones en dinero o especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter de obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincide con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal. 4/

Asimismo, generalmente, se hace una serie -

3/ Roberto Anguiano E. "Las Finanzas del Sector público".

4/ Ernesto Flores Zavala. Finanzas Públicas - Mexicanas.

de clasificaciones con respecto al tipo de impuestos:

A) Permanentes o Temporales.- Se refieren a la duración y vigencia del impuesto, es decir, al tiempo; permanentes son aquellos impuestos -- que se aplican en un período normal, mientras -- que los temporales se aplican o establecen en un período anormal, pudiendo convertirse en permanentes.

B) Sobre las personas y sobre las cosas.- Están en relación al objeto del impuesto; sobre las personas, son aquellos impuestos que pagan -- los contribuyentes y sobre las cosas, son aquellos que se cobran en base a determinados objetos.

C) Por administración y por arriendo.- Estos impuestos están en función de saber quiénes son los encargados de su cobro; los impuestos -- por administración, el Estado aplica y cobra los mismos, en tanto, que los impuestos por arriendo, el Estado alquila a alguien para cobrar el impuesto.

D) Ad-valorem y específicos.- Los impuestos ad-valorem se establecen en forma de por -- ciento, cuando la unidad se expresa en términos

monetarios; los específicos, son aquellos impuestos, que se establecen cuando la unidad no se expresa en términos monetarios, sino en otros términos.

E) Directos e Indirectos.- Los impuestos directos recaen directamente sobre las personas y no se pueden trasladar, mientras que los indirectos se establecen en relación de los fenómenos de la producción, distribución y consumo, y en este caso sí son susceptibles de traslado.

F) Al ingreso y al gasto.- Los impuestos al ingreso vienen a ser, los impuestos directos, en tanto que los impuestos al gasto, son los impuestos indirectos.

Por no ser objeto de este trabajo, la de un tratado de finanzas públicas, a continuación sólo se hace una enumeración de los impuestos directos e indirectos.

IMPUESTOS
DIRECTOS

{
Sobre la renta personal
Sobre sociedades
Sobre utilidades extraordinarias
Sobre los bienes
Sobre donaciones inter-vivos

IMPUESTOS INDIRECTOS

A las importaciones
A las exportaciones
Al timbre
Al consumo
Al transporte
Sobre negocios
Otros

Los productos, son las percepciones que no corresponden al desarrollo de las funciones del Estado; son los pagos realizados por los particulares, por el arrendamiento de las propiedades del Estado.

Es decir, son los ingresos del gobierno, derivados de las explotaciones de sus bienes patrimoniales o de los rendimientos de entidades estatales productoras de bienes y servicios para el mercado, como son el caso de empresas públicas o agencias gubernamentales, que concurren con su producción al mercado.

Los derechos, son pagos al gobierno, realizados por los particulares, que reciben como contraprestación, un servicio a cargo del gobierno. (Verbigracia, las cuotas de peaje en caminos o puentes federales).

Los aprovechamientos, son aquellos ingresos

que están constituidos por recargos, multas y -- aquellos otros que por su naturaleza, no se pueden clasificar como impuestos, derechos, productos, empréstitos o financiamientos.

Ingresos extraordinarios.- Los ingresos extraordinarios del sector público se integran por todas aquellas percepciones que no constituyen -- los ingresos ordinarios (impuestos, productos, -- derechos y aprovechamientos); tal es el caso de los impuestos extraordinarios, derechos extraordinarios, contribuciones, empréstitos, emisión -- de moneda, expropiaciones, servicios personales, etc.

Tanto los ingresos ordinarios como los ingresos ordinarios, como los ingresos extraordinarios, constituyen dentro de la política fiscal, el sistema tributario, el cual tiene como finalidad, el suministrar los recursos necesarios, para que el Estado efectúe las erogaciones destinadas al cumplimiento de sus funciones, tanto de -- índole económica, como de bienestar social, dando por consecuencia, que el Estado se avoque, a la construcción de obras de infraestructura, que producirán economías externas al sector privado y que propicien la inversión de este sector, incrementando el ahorro, controlando el consumo de algunos bienes no esenciales, procurando mante--

ner la estabilidad monetaria frente a presiones inflacionarias, tendiente a una mejor distribución del ingreso.

1.4.2 Gasto Público.

El gasto público, son las erogaciones que el Estado realiza para el cumplimiento de sus funciones, y que como elemento de política fiscal, tiene por objeto, el coadyuvar a alcanzar niveles óptimos de ocupación e ingreso, así como decidir la asignación de recursos más convenientes.

La clasificación más común que se hace del gasto público es la siguiente:

A) Gastos ordinarios y extraordinarios.- Los gastos ordinarios son los que realiza el Estado en un período normal, siendo previsibles y permanentes, mientras que los extraordinarios, son aquellos gastos que se realizan en un período anormal.

B) Virtuales y efectivos.- Los gastos virtuales son las erogaciones que realiza el Estado en asientos contables; por su parte, los gastos efectivos son los que se realizan en dinero.

ner la estabilidad monetaria frente a presiones inflacionarias, tendiente a una mejor distribución del ingreso.

1.4.2 Gasto Público.

El gasto público, son las erogaciones que el Estado realiza para el cumplimiento de sus funciones, y que como elemento de política fiscal, tiene por objeto, el coadyuvar a alcanzar niveles óptimos de ocupación e ingreso, así como decidir la asignación de recursos más convenientes.

La clasificación más común que se hace del gasto público es la siguiente:

A) Gastos ordinarios y extraordinarios.- Los gastos ordinarios son los que realiza el Estado en un período normal, siendo previsibles y permanentes, mientras que los extraordinarios, son aquellos gastos que se realizan en un período anormal.

B) Virtuales y efectivos.- Los gastos virtuales son las erogaciones que realiza el Estado en asientos contables; por su parte, los gastos efectivos son los que se realizan en dinero.

C) Forzosos y optativos.- Los gastos forzosos son las erogaciones que el Estado no puede aplazar, en tanto que los optativos son aquellos que en un momento dado, los puede aplazar.

D) Corrientes y de capital.- Los gastos corrientes, son las erogaciones que no significan aumentos en sus activos físicos y financieros; - son gastos que se consumen durante el ejercicio.

Dentro de estos gastos corrientes, se encuentran ubicados los gastos de administración, los intereses de la deuda pública, las transferencias y algunas erogaciones especiales.

Por su parte, los gastos de capital, son -- las erogaciones que significan aumentos en los - activos del sector público, pudiendo ser de dos tipos:

I) Inversiones físicas, ya sean directas, - si las realizan los organismos o empresas estatales.

II) Inversiones financieras, que vienen a -- ser las erogaciones que se convierten en adquisiciones de activos ya existentes, por parte del - Estado o por fideicomisos de crédito.

Por medio de estas inversiones financieras,

el estado proporciona dinero a las actividades más productivas.

E) Clasificación económica.- La clasificación económica del gasto público, se puede realizar de tres formas:

- I) Administrativa.
- II) Funcional.
- III) Económica.

Por medio de la primera subclasificación, se puede saber qué cantidad de recursos monetarios, se le asigna a cada Secretaría, Departamento o Ministerio de Estado.

La clasificación funcional, nos presenta al gasto público por funciones; por medio de esta subclasificación, podemos determinar a qué ramo, se está influenciando más, así como podemos comparar cuál fue la función de cada uno con respecto a otro.

Finalmente, por medio de la clasificación económica, podemos saber cuál es la demanda de bienes y servicios del país, separando los gastos en corrientes y de capital.

1.4.3 Endeudamiento interno y externo.

A) El crédito público y los empréstitos.- - El sector público, cuando por algún desequilibrio en sus ingresos ordinarios, tiene necesidad de allegarse de recursos por otras vías, hace uso de su crédito.

El crédito público, consiste en el compromiso por parte del sector público, a pagar sus obligaciones con otros sectores.

Las funciones que desarrolla el crédito público consiste en:

- I) Dotar de liquidez al sector público.
- II) Dotar de poder de compra para la producción y el consumo.
- III) Como medio de cambio o pago.

El Estado, al hacer uso de su crédito, contrae una deuda, hecho que se le conoce o denomina como empréstito público.

B) Deuda pública.- La deuda pública, es el acto por el cual el sector público, contrae obligaciones en un momento dado, originadas por un empréstito, un presupuesto desequilibrado, por guerra o por una actividad económica deficiente.

Asimismo, la clasificación generalmente usada para la deuda pública es la siguiente:

I) Interna o externa.- La deuda pública, puede ser contraída fuera o dentro del territorio, según sea la procedencia del crédito.

II) Por el tiempo.- Según el lapso del tiempo del pago de la deuda, puede ser a corto (menos de un año), mediano (1 a 3 años) o a largo plazo (más de tres años).

III) Pago único o múltiple.- Según sea la forma de pago, total o parcial.

IV) Con garantía real o crediticia.- La garantía real, la respaldan los bienes, en tanto la crediticia, se encuentra respaldada por la honorabilidad y la confianza.

V) Compulsiva o voluntaria.- En la deuda compulsiva, el acreedor impone los términos de la deuda; por su parte, la deuda voluntaria, se establece cuando están de acuerdo, tanto el deudor, como el acreedor.

VI) Titulada o flotante.- La deuda titulada, está respaldada en títulos o bonos, mientras que la deuda flotante, no se encuentra respaldada por ningún documento.

VII) Amortizable o perpetua.- La deuda amortizable, se establece cuando se paga el capital, en tanto que la perpetua, no se paga el capital, sino sólo los intereses.

VIII) Productiva e improductiva.- La deuda -- productiva se dedica a la inversión, mientras -- que la improductiva, se dedica al consumo.

IX) Deuda gubernamental, de empresas y organismos descentralizados.- Este tipo de deuda se establece según el nivel donde se contraiga la deuda, en el mismo gobierno o por parte de alguna empresa u organismo descentralizado.

De los elementos analizados de la política fiscal, se desprende, que las tres manifestaciones de la misma son:

I) El acopio de recursos humanos, físicos y financieros (ingresos públicos) que el Estado hace para cumplir las funciones que le son impuestas, lo que se traduce en un determinado volumen de gasto público.

II) La distribución, que hace el Estado de dichos recursos, entre las diversas finalidades u objetivos, de donde surge la jerarquía real de prioridades, es decir, la intencionalidad real de la política.

III) El conjunto de instrumentos y mecanismos que el sector público pone en juego, para financiar el volumen del gasto en que debe incurrirse, para alcanzar los objetivos (deuda y crédito público).

Finalmente, en el Cuadro No. 1, se presenta un resumen de los elementos esenciales de la política fiscal.

1.5 POLITICA FISCAL EN MEXICO

El breve análisis de la política fiscal de México, que a continuación presentamos, exige -- enumerar las principales características del con texto social y político en que sucede.

I) La Constitución de 1917, representó un - rompimiento con los postulados del liberalismo - clásico, pues concibe al Estado como una entidad facultada para intervenir amplia y profundamente en la actividad económica, abundándose la concepción del "Estado gendarme", en la cual las fun-- ciones de éste se limitan a preservar la integri dad del Estado, mantener la paz pública y admi-- nistrar los asuntos de interés colectivo, procurando interferir lo menos posible el libre juego

ELEMENTOS DE
LA POLITICA
FISCAL

INGRESOS PUBLICOS

INGRESOS
ORDINARIOS

IMPUESTOS DIRECTOS O INDIRECTOS
PRODUCTOS
DERECHOS
APROVECHAMIENTOS

INGRESOS
EXTRAORD.

IMPUESTOS EXTRAORDINARIOS
DERECHOS EXTRAORDINARIOS
CONTRIBUCIONES
EMPRESTITOS
OTROS

GASTO PUBLICO

ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS
VIRTUALES Y EFECTIVOS
FORZOSOS Y OPTATIVOS
CORRIENTES Y DE CAPITAL
PRESERV. ELEV. NIVEL DE VIDA
DIRECTOS E INDIRECTOS
POR ACTIVIDADES

CLASIFICACION ECONOMICA

Admtva.
Funcional
Económica

DEUDA PUBLICA

INTERNA, EXTERNA, POR EL TIEMPO

Pago único o múltiple, con garantía real
o crediticia, compulsiva o voluntaria,
- titulada o flotante, amortizable o perpe-
tua, productiva o improductiva, guberna-
mental o de organismos descentralizados.

de las decisiones e intereses de los particulares. 5/

Una parte importante de los poderes de intervención económica que utiliza el ejecutivo federal, son direccionales, hasta el extremo de -- que legisla por vía administrativa.

III) El espíritu de algunas leyes reglamentarias (verbigracia, la de atribuciones del Ejecutivo en materia económica, la de Secretarías y Departamentos de Estado) y el de los programas de los gobiernos de la revolución, implica concebir al Estado, como responsable, en primera y última instancia, ante la comunidad, del crecimiento de la economía.

IV) Dado el sistema político, el Ejecutivo tiene una gran fuerza sobre los poderes legislativo y judicial, por lo que la vinculación entre el Ejecutivo y el Legislativo, es muy estrecha, teniendo el Ejecutivo una influencia decisiva sobre el legislativo.

V) La forma en que ha evolucionado el desarrollo y la política económica, especialmente la

5/ Francisco Javier Alejo. La política fiscal en el desarrollo económico de México.

política fiscal, regionalmente, impone ciertas limitaciones prácticas y de funcionamiento del pacto federal, ya que los ingresos de los gobiernos estatales y municipales son muy escasos, en términos absolutos, y en relación con los recabados por el Gobierno Federal, lo que da a este último, un peso muy grande en las decisiones a invertir de las autoridades locales a todos los niveles. 6/

1.5.1 Ingresos Públicos.

En la mayor parte de los países atrasados, la política fiscal y la acción del Estado en la economía, son bastante más restringidos, de lo que debería esperarse, de acuerdo con la amplitud del concepto básico de participación estatal.

Son pocos los países atrasados en los que el sector público representa más del 15% del gasto nacional, en la que la inversión del sector, excede el 33% de la inversión territorial bruta o en los que el ingreso pasa del 12% del producto bruto.

6/ Alejo. Op. cit.

En México, los ingresos públicos están representados por impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, por lo que el gasto público se financía con ingresos provenientes de las fuentes antes mencionadas.

A manera de ilustración, el Cuadro No. 2 nos muestra que a pesar de las reformas que ha venido sufriendo el sistema tributario, los ingresos netos ordinarios del subsector gobierno (Federación, Estados y Municipios), pasaron de poco menos del 10% del PBI al costo de los factores en 1950, a sólo poco menos del 11% en 1964-1967.

La participación del Gobierno Federal, se ha mantenido cerca del 8% y no obstante la expansión de las entidades paraestatales, los ingresos ordinarios del sector público, representaron apenas el 15% del PIB en 1967, destacándose la enorme desproporción de ingresos de la Federación y de los gobiernos locales.

Los escasos ingresos ordinarios generan montos de ahorro corriente insuficiente, provocando una situación financiera del sector público federal deficitaria.

En el Cuadro No. 3, podemos observar la composición por fuentes, de los ingresos del sector público federal para el período 1961-1972, en el

CUADRO No. 2

INGRESOS NETOS ORDINARIOS DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO 1950-1967
(Porcentajes)

C O N C E P T O	1 9 5 0		1 9 6 0		1 9 6 4		1 9 6 7	
	%	% DEL PBI ₁	%	% DEL PBI ₁	%	% DEL PBI ₁	%	% DEL PBI ₁
INGRESOS TOTALES	100.0	11.7	100.0	13.3	100.0	15.7	100.0	15.1
1) SUBSECTOR GOBIERNO	84.8	9.9	77.0	10.2	69.6	10.9	69.9	10.5
a) GOBIERNO FEDERAL	66.5	7.8	57.3	7.6	52.0	8.2	52.2	7.9
b) DISTRITO FEDERAL	6.0	0.7	7.0	0.9	6.3	1.0	6.4	1.0
c) GOBIERNOS ESTATALES	9.4	1.1	9.7	1.3	8.6	1.3	8.4	1.2
d) GOBIERNOS MUNICIPALES	2.9	0.3	3.0	0.4	2.7	0.4	2.9	0.4
2) SUBSECTOR PARAESTATAL ₂	15.2	1.8	23.0	3.1	30.4	4.8	30.1	4.6

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL; - DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS HACENDARIOS, DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA, ANUARIOS ESTADISTICOS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; BANCO DE MEXICO, CUENTAS Y ACERVOS DE CAPITAL, CONSOLIDADOS Y POR TIPO DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1950-1967.

- 1 INGRESOS SOBRE PBI AL COSTO DE LOS FACTORES.
- 2 COMPRENDE EL SUPERAVIT DE OPERACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS Y LOS INGRESOS NETOS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

CUADRO No. 3

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL POR FUENTES, 1961-1972

(Millones de Pesos)

C O N C E P T O	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
INGRESOS TOTALES	19 808	20 706	18 923	27 904	35 576	34 374	39 780	42 893	48 861	52 092	54 875	76 624
IMPUESTOS	10 679	11 963	12 950	15 817	16 767	20 536	24 083	28 372	32 044	36 645	39 959	48 381
SOBRE LA RENTA	3 963	4 588	5 316	7 137	5 662	8 353	9 941	12 084	14 020	15 478	16 858	21 010
SOBRE LA EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES	264	251	263	274	338	354	390	552	610	946	724	719
SOBRE PRODUCCION, COMERCIO, TENENCIA Y USO DE BIENES Y SERVICIOS INDUSTRIALES	1 863	2 224	2 068	2 416	3 089	3 503	3 940	5 182	5 625	6 800	8 931	11 755
SOBRE INGRESOS MERCANTILES	1 279	1 467	1 532	1 859	2 140	2 431	2 668	3 395	3 903	4 360	4 874	5 401
A LA IMPORTACION	1 815	1 829	1 943	2 412	3 412	3 592	4 991	4 529	5 178	6 392	5 814	6 508
A LA EXPORTACION	1 129	1 209	873	870	1 215	1 249	988	1 232	1 157	994	969	964
SOBRE PRIMAS DE SEGUROS	39	43	47	51	57	57	65	97	162	167	194	221
SOBRE LOTERIAS, RIFAS Y --												
JUEGOS PERMITIDOS	84	96	124	111	123	181	201	231	227	238	236	258
DEL TIMBRE	209	227	248	300	337	401	430	478	524	584	591	658
SOBRE PAGOS DEL TRABAJO	-	-	-	355	370	398	448	553	563	624	694	771
OTROS	34	29	536	32	24	17	21	39	55	62	74	56
OTROS INGRESOS ORDINARIOS	1 546	2 185	1 895	2 206	4 293	4 940	2 655	3 599	4 111	4 743	4 583	5 896
DERECHOS	411	475	566	621	637	750	795	977	1 077	1 136	1 349	1 598
PRODUCTOS	591	586	514	461	768	825	1 071	1 073	1 198	1 295	1 102	1 264
APROVECHAMIENTOS	431	888	654	579	3 317	1 174	522	757	1 412	1 488	1 361	2 361
PRODUCTOS DE CAPITAL	113	236	161	545	201	2 191	267	792	424	824	771	673
PRESTAMOS Y FINANCIAMIENTOS	7 583	6 559	4 077	9 906	13 898	8 794	13 044	10 929	12 716	10 725	10 324	22 333

1 INCLUYE IMPUESTOS SOBRE CAPITALES, MIGRACION, PARA CAMPAÑAS SANITARIAS Y SOBRE HERENCIAS Y LEGADOS.

2 INCLUYE UN IMPUESTO ESPECIAL PARA EDUCACION SUPERIOR.

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
CONTADURIA DE LA FEDERACION.

cual los impuestos representan la mayor fuente de ingresos con 64.0% del total, mientras que los derechos participaron para el último año con 3%, los productos con 1.6%, los aprovechamientos con 3%, productos de capital 1%, préstamos y financiamiento 29.0%.

Asimismo, la carga impositiva ha estado dirigida más hacia los rendimientos del trabajo, más que al del capital; es decir, que nuestro sistema tributario, se finca en los ingresos de los impuestos sobre la renta.

1.5.2 Gasto Público.

Las características sui-géneris de nuestro desarrollo económico, particularmente en la etapa 1940-1970, han determinado que la responsabilidad del Estado se vea reflejado en la magnitud, tendencia y estructura del gasto público.

La importancia que reviste en la actualidad el gasto público, en cualquier país, se basa no sólo por su reflejo en la demanda efectiva, sino porque la magnitud y distribución del mismo, dependen, en una proporción importante, el ritmo, la forma y la dirección del desarrollo económico, puesto que el propósito esencial que anima a la

acción del Estado, es la de promover el crecimiento de la economía nacional.

En México, el gasto federal es el más importante, no sólo porque el Gobierno Federal dispone de recursos muy superiores a los de los gobiernos locales, sino que, los criterios en que basa sus decisiones, están directamente vinculados a problemas y objetivos de índole nacional.

En el Cuadro No. 4, se aprecia que el gasto de la Federación ha sido, entre 1900 y 1960, por lo menos dos veces mayor que el correspondiente al conjunto de los gobiernos estatales y municipales.

En los dos últimos decenios, el gasto público federal, ha crecido a un ritmo apreciablemente superior que el conjunto de la economía, ya que para el período 1950-1969, el gasto público federal, a precios corrientes, creció a un ritmo anual de 15.5% mientras que el PIB, medido también a precios corrientes, lo hizo al 12.4%.

Sin embargo, durante el decenio de los cincuentas, el ritmo de aumento del gasto, fue superior, ya que el gasto federal creció a un ritmo de 17.3% anual en 1950-1960, frente a 12% en 1960-1969, el elevado ritmo de incremento del gasto público federal, en los años 50's se expli

Cuadro No. 4

EGRESOS PUBLICOS EN MEXICO: PARTICIPACIONES FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL EN AÑOS SELECCIONADOS, 1900-1960

	T O T A L (PESOS POR CAPITA DE 1950)	FEDERAL	ESTATAL PORCENTAJES	MUNICIPAL
1900	63	63.0	24.1	12.9
1923	84	72.6	14.5	12.9
1929	101	71.1	21.2	7.7
1932	86	64.0	27.1	8.9
1940	122	71.4	23.3	5.3
1950	180	78.3	18.4	3.3
1960	369	71.1	26.3	2.6

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA, ANUARIO ESTADISTICO, 1966, pp. 222-224; 1923-1924, p. 285; 1926, p. 285; 1940, pp. 741, 745, 747-748; 1942, p. 1245; 1954, pp. 695, -- 697, 698; 1960-1961, pp. 558, 587, 592, - tomado de James W. Wilkie: The Mexican - Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910, University of California Press. Berkeley, Calif, 1967, p. s.

ca, por el rápido ascenso de los precios durante la primera mitad del decenio, pero también por - expansión considerable en el mismo período de - las actividades del subsector paraestatal, continuando una tendencia que se sostuvo hasta 1964; la ampliación de las actividades paraestatales, durante el sexenio 1959-1964, se reflejó en un - elevado ritmo de expansión del gasto total (15%) y en particular de la inversión pública total - (16.5%) y de los gastos corrientes paraestatales (18.2%).

Para el sexenio 1965-1970, el gasto público federal disminuyó su ritmo (9.7%, para 1964-1969), debido a problemas financieros y de la necesidad de reforzar las medidas de la llamada "Política Estabilizadora", que se implantó a mediados de - los años 50's.

La disminución del crecimiento del gasto federal dio por resultado, la contracción de inversión pública federal (7.7% anual, para 1964-1969), frente a 12.1% en 1950-1960 y 16.5% en 1961-1964.

Pero no obstante las variaciones del ritmo de crecimiento del gasto, su importancia en la - economía, aumentó en forma notable, ya que a partir de 1954, la relación entre el gasto público federal y el PIB, se stiúa entre 17% y 19%; tan

solo el gasto del Gobierno Federal, representa - para entonces, algo más del 9% de PIB, y conside- rando las erogaciones de los gobiernos locales, los gastos totales del sector público, se aproxima al 20% del PIB.

De esta forma, se puede afirmar que el gasto público federal, ha venido aumentando diversificado en los últimos años, de acuerdo a las responsabilidades que se le han venido asignando al Estado; el economista Francisco Javier Alejo 7/, considera que para fines de los 60's el Gobierno Federal destinó, desde el punto de vista político funcional, el 10% de sus gastos totales a cubrir sus funciones de Gobierno General, el 41% a funciones de fomento económico, 20% a las funciones de estado benefactor (gastos sociales) y 20% a pagar la deuda pública.

Desde el punto de vista funcional-administrativo destinó en 1967 el 47% a fomento económico (7.2% fomento agropecuario), el 27% para beneficio social (16.5% educación), el 8% para pagar los intereses de la deuda; respecto a la inversión pública federal, el 34% se dedicó en 1968 a obras de infraestructura (9% irrigación), el 37%

7/ Francisco Javier Alejo. Op. cit.

a fomento industrial y el 27% a bienestar social, con 16% a obras urbanas.

Con este proceso de diversificación del gas to público, el Estado se ha enfrentado a un amplio conjunto de responsabilidades y prioridades que le fueron asignadas a través de los mecanismos de negociaciones vigentes y que en términos generales son:

I) Garantizar el crecimiento de la economía a través de un cierto volumen global de inversión, en campos estratégicos: irrigación, comunicación, petroquímica, energéticos, fertilizantes, acero, etc.

II) Operar las industrias básicas al ritmo que exija el crecimiento de la industria en conjunto.

III) Garantizar el crecimiento industrial, subsidiando costos de instalación y operación de un número creciente de empresas industriales.

IV) A través de obras de irrigación, mejoramiento de áreas de cultivo y producción de semillas mejoradas, fertilizantes e insecticidas, ga rantizar el incremento de la productividad agrícola.

V) Desarrollar las áreas rurales.

VI) Mantener en operación y reponer las inversiones los distritos de riego.

VII) Mantener la operación de los sistemas básicos de transporte, aunque sea en condiciones anti-económicas (por ejem. ferrocarriles nacionales).

VIII) Elevar el nivel de vida de la población (salud, vivienda, etc.).

IX) Mediante la absorción de pasivos de empresas financieras o industriales, evitar colapsos financieros que perjudique a los ahorradores o trabajadores industriales.

X) Extender el sistema de seguridad social.

XI) Extender el sistema educativo a todo nivel.

XII) Habilitar áreas urbanas del país, para que de esta forma la actividad económica, pueda desenvolverse con fluidez.

XIII) En las principales zonas urbanas evitar que el mercado pauperice demasiado a los grupos de ingresos bajos, subsidiando el mercado de los artículos de primera necesidad.

XIV) Modernizar la administración general de los asuntos públicos.

Todo lo anterior dio por resultado el notable crecimiento económico del país y el desarrollo de no más de 12 ciudades importantes del país, pero la acción del Estado no tendió a contrarrestar los desequilibrios sociales que ha ido poniendo en evidencia, el crecimiento económico mismo, pues el gasto federal ha estado dirigido, como ya lo mencionamos a la promoción de dicho crecimiento.

En el Cuadro No. 5 se presenta la comparación de los ingresos y egresos del Gobierno Federal para el período 1951-1972.

1.5.3 Deuda Pública.

El creciente déficit de la actividad estatal en México, y de la cual nos podemos dar una idea, con la comparación de los ingresos y egresos presentada en el ya mencionado Cuadro No. 5, se ha financiado a través de dos mecanismos:

I) En 1971-1975, el 59% fue cubierto con financiamientos internos otorgados por el Banco de México, directamente, vía los depósitos que la -

CUADRO No. 5

INGRESOS Y EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1951-1972

(MILLONES DE PESOS)

AÑOS	INGRESOS	EGRESOS
1951	4 935	5 075
1952	6 320	6 603
1953	5 147	5 825
1954	7 776	8 471
1955	8 987	9 255
1956	10 199	10 567
1957	10 841	11 815
1958	13 000	13 841
1959	14 011	14 777
1960	19 495	20 778
1961	19 808	20 946
1962	20 706	21 421
1963	18 923	21 371
1964	27 904	29 660
1965	35 576	37 693
1966	34 274	34 494
1967	39 780	42 089
1968	42 893	41 124
1969	48 861	49 816
1970	52 092	52 679
1971	54 875	55 815
1972	76 624	77 230

1959 a 1972: SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL.

banca privada debe constituir obligatoriamente - en el banco central.

El promedio anual de la deuda interna, se cuadruplicó respecto al sexenio anterior.

II) El restante 41% del déficit (134,000 millones de pesos), fue financiado con deuda externa, cuyo promedio anual, en 1971-1975 triplicó a la de 1965-1970.

En el Cuadro No. 6 podemos observar la evolución de la deuda oficial y de los intereses para el período 1965-1975, así como en el Cuadro No. 7, podemos observar la deuda exterior acumulada de las principales empresas y organismos -- propiedad del Estado, a plazo mayor de un año, - donde para 1975, las empresas del sector eléctrico (CFE, CLF) y PEMEX son los organismos que más empréstitos han contraído.

CUADRO No. 6
DEUDA OFICIAL. (MILLONES DE PESOS)

AÑO	CREDITOS DEL EXTERIOR	INTERESES
1965	21.5	62.2
1966	101.6	62.2
1967	223.9	121.7
1968	136.6	160.7
1969	468.2	174.6
1970	324.2	229.2
1971	450.6	236.8
1972	546.0	261.8
1973	1370.7	278.5
1974	1999.2	588.5
1975	2952.3	778.5

FUENTE: "MERCADO DE VALORES". NACIONAL FINANCIE
RA, S.A.

CUADRO No. 7

DEUDA EXTERIOR ACUMULADA DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS Y ORGANISMOS PROPIEDAD DEL ESTADO A PLAZO MAYOR DE UN AÑO

(MILLONES DE DOLARES)

C O N C E P T O	1973	1974	1975
Sector Eléctrico	537.3	989.8	2057.9
PEMEX	152.7	347.6	860.0
Ferrocarriles	179.0	105.3	232.9
Metro	-	217.4	238.7
Teléfonos	-	-	452.9
Altos Hornos	55.2	84.4	204.8
Conjunto Sahagún	35.0	65.7	114.7
Guanos y Fertilizantes	5.7	38.6	43.0
Aero - México	22.4	39.1	50.3
Caminos y Puentes Federales	76.9	177.8	250.2
CAPFCE	-	-	173.7
Depto. del D.F.	-	-	287.0
Otras Entidades Públicas(1)	390.5	482.4	1526.7
Total Sector paraestatal	1454.7	2558.1	6492.8

(1) Incluidos organismos financieros, pero no el gobierno federal.

FUENTE: Secretaría de Hacienda.

**CAPITULO 2 - POLITICA FISCAL EN EL ESTADO DE
HIDALGO**

Habiendo descrito en el Capítulo número 1, el marco teórico conceptual de la política fiscal y los rasgos característicos de la misma en México, en los dos últimos decenios, trataremos en el presente Capítulo, de realizar un análisis de la política fiscal que ha seguido el sector público en el caso específico del Estado de Hidalgo.

2.1 ANTECEDENTES

Por medio del decreto del 16 de enero de 1869, se formaliza la erección del Estado de Hidalgo, integrándolo con diversos municipios del Estado de México; asimismo, en mayor de 1869, se designa al primer tesorero del Estado y por decreto del 3 de junio de 1869, se establece que "en tanto se acuerdan las contribuciones que deben formar la vida del Estado, seguirá operando lo establecido por las leyes del Estado de México del 25 de abril y 14 de octubre de 1868" 1/,

1/ Colección de Leyes y Decretos del 1 y 2 Congreso Constituyente del Estado. Tomo I. 1884.

permaneciendo vigentes hasta el 31 de octubre de 1869, en lo relativo a pagos y hasta el 30 de -- abril de 1870, en lo referente a impuestos direc-
tos y hasta mayo del mismo año en lo que respec-
ta a los impuestos indirectos.

Para 1869, se configura, el primer presu---
puesto de egresos, con un total estimado de ----
\$ 355,466.00; por los datos que se han localiza-
do, el primer empréstito público fue por la can-
tidad de \$ 20,000.00, destinado a organizar y --
conservar las fuerzas de seguridad pública, en -
el año de 1870.

Con la promulgación de la Constitución Polí-
tica del Estado, en 1870, se habla ya de la ha-
cienda pública; se dice que para formular los --
planes del Gobierno, se crea la Secretaría de Ha-
cienda y que ningún pago se realizará fuera del
presupuesto, señalándose, el primer año fiscal,
para el período comprendido del 1o. de enero al
31 de diciembre del mismo año, estableciéndose -
también, el primer reglamento de Secretarías pa-
ra los ramos de Gobierno y Hacienda. 2/

Con relación a los impuestos, es hasta 1871,
que se empieza ya a diferenciar a los ingresos -

del Estado, pues la ley de noviembre 30, habla - de dos tipos de impuesto que deberán cobrarse: - impuestos sobre capital moral e impuestos sobre sueldos y salarios.

Es importante mencionar, que en ese mismo - año, 1870, se crea el Departamento de Estadística del Estado, con fines de conocer la entidad y sus necesidades.

Para el presupuesto de egresos de 1872, se realiza la primera división formal de los ingresos del Estado, estableciéndose los impuestos directos y los impuestos indirectos; los primeros se establecieron sobre la propiedad raíz, sobre ingresos mercantiles, sobre herencias, así como los rezagos y derechos del Estado, mientras que los impuestos indirectos, se establecieron en base a alcabalas a una infinidad de productos y objetos, esencialmente agrícolas e impuestos sobre translación de dominio.

Por medio del decreto No. 131 (año de 1872) se establece la ley orgánica del presupuesto, en la cual se determinan jurídicamente los ingresos del Estado, diferenciándolos claramente y agrupándolos en dos tipos:

I) Impuestos directos, que comprendía gravá

menes tales como impuesto predial, sobre capital moral, sobre derecho de patente, sobre minas y - sobre herencias transversales.

II) Impuestos indirectos, que estaban formados por diversas alcabalas, impuestos sobre traslación de dominio, sobre ventas de máquinas y fabricación de hilados e impuestos sobre molinos - que constituían industrias.

Para controlar estos impuestos, se crean -- las "Administraciones de Rentas", localizadas en los principales Municipios del Estado, así como para controlar el cobro de alcabalas, se crean - una serie de mecanismos, como las "guías", "transguías" y "pases".

El segundo empréstito de que se tiene conocimiento, es por la cantidad de \$ 46,000.00 desconociéndose el origen y con fines de "pagar el crédito pasivo, desde el año pasado (1871)" 3/. Otros créditos que datan de 1881, por \$18,000.00, destinados para municiones de guerra, muebles de oficina y el de 1882 por \$11,000.00 para gastos menores y gastos extraordinarios de guerra, son otros localizados en respectivos decretos del -- Ejecutivo que datan de esa época.

3/ Colección de Leyes. Op. cit.

En 1875, se expiden, tanto la "Ley Orgánica de la Contaduría General del Estado", que tendría por objeto revisar anualmente el ejercicio del presupuesto de egresos de los tres poderes estatales, así como la "Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal", en el cual el municipio tiene como fuente de ingresos un porcentaje de los impuestos que se recuaden en las administraciones locales.

Para 1874, se establece el primer mecanismo formal para la elaboración del presupuesto público, por medio de la "Ley de Cuentas y Presupuesto"; este mecanismo consistía en que las dependencias gubernamentales, formulaban su presupuesto anual de gastos, el cual era pasado a la Secretaría de Hacienda, la cual formulaba, los dos presupuestos fundamentales para el período:

- I) El presupuesto general de egresos.
- II) El presupuesto general de ingresos.

El presupuesto de egresos se dividía en capítulos para cada poder, los capítulos en secciones, uno para cada ramo, las secciones en párrafos y los párrafos en partidas, para cada pormenor del servicio; la asignación de recursos, comprendía en esta época dos partes:

a) Ley Orgánica de Impuestos, en donde se establecían los bienes afectados por los impuestos.

b) La Ley de Presupuesto de Ingresos, en la cual se fijaban las cuotas para cada ejercicio.

El estudio y dictamen de las modificaciones que se propusiesen en la Ley Orgánica de Impuestos, correspondía a la Comisión de Hacienda.

Para 1887, se hace una modificación importante a la Ley Orgánica del Impuesto, consistente en una reagrupación de los impuestos que cubrirían el presupuesto de ingresos de esa época, realizándola de la siguiente forma:

1) Impuestos sobre predios rústicos urbanos y haciendas de beneficio de metales.

2) Impuestos sobre minas.

3) Impuestos sobre propiedad, sobre capital moral y trabajo personal.

4) Impuesto sobre traslación de dominio.

5) Impuestos sobre herencias, legados y mejoras.

6) Impuesto sobre legalización de firmas.

- 7) Impuestos sobre dispensas.
- 8) Impuestos sobre establecimientos mercantiles, industriales y préstamos.
- 9) Impuestos sobre efectos nacionales y extranjeros.
- 10) Impuestos sobre títulos profesionales.

Hasta esta época, se va notando el decrecimiento, si no total, por lo menos parcial, de las alcabalas, y la escasa participación del Gobierno Federal en la política fiscal del Estado.

Para 1910, los impuestos que persisten, son los impuestos sobre herencias, traslación de dominio, sobre capitales efectivos reconocidos o que se reconocen mediante escritura pública, sobre compra o venta de efectos o mercancías, sobre ganados puestos a ceba, sobre destilación de alcoholes, y sobre impuestos a las minas.

Del análisis realizado, en base a los documentos encontrados se desprende que el gasto público, hasta el año de 1937 era destinado exclusivamente al pago de sueldos y salarios del personal burocrático estatal; (gasto corriente de administración); en el Cuadro No. 8 se presenta la clasificación por poderes, de diferentes años

CUADRO No. 8

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE HIDALGO

AÑO	PODER LEGISLATIVO	PODER EJECUTIVO	PODER JUDICIAL	T O T A L
1869	26,942.00	250,000.00	78,524.00	355,466.00
1871	39,906.00	237,764.25	69,916.00	347,586.25
1872	39,112.00	178,418.10	72,677.00	290,202.10
1873	36,562.00	252,317.25	74,592.00	363,471.25
1876	36,226.00	280,775.13	68,772.00	385,773.13
1878	26,982.00	247,220.00	86,824.00	361,026.00
1879	31,182.00	257,824.00	87,304.00	376,310.00
1880	31,182.00	290,292.00	89,044.00	410,518.00
1881	31,582.00	295,868.00	88,756.00	416,206.66
1882	31,782.00	296,584.00	90,856.00	419,222.62
1883	31,782.00	309,620.63	91,132.00	432,534.63
1904	21,144.00	1.051,860.72	129,582.00	1.202,586.72
1921	58,629.50	2.936,179.67	229,689.50	3.324,497.92
1928	159,052.50	3.113,885.50	230,393.30	3.503,331.30
1929	158,628.15	3.719,719.85	229,780.75	3.608,179.35
1937	115,281.25	2.393,759.60	166,449.00	2.560,641.60

FUENTE: PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA LOS AÑOS DE REFERENCIA.

a partir de 1896 hasta 1937, que aunque no presenta la totalidad de los presupuestos del período mencionado, nos puede dar un panorama de la asignación de recursos para los diferentes poderes.

2.2 REGIMEN JURIDICO

A partir de 1937, la Ley de Hacienda Pública, sirve como base jurídica de la política fiscal del Estado, pues es el ordenamiento que reglamenta las percepciones del Estado y su adecuada aplicación para cumplir sus funciones.

En términos generales, esta Ley menciona - cuáles son los ingresos ordinarios y extraordinarios del Estado y la forma de percibirlos.

Aunque esta Ley es un tanto obsoleta, pues prácticamente no ha sido modificada desde su expedición, es la base central de la acción fiscal del sector público estatal.

Asimismo, después de 1937 se han expedido una serie de leyes y reglamentos que han ido conformando el régimen jurídico de la acción del Estado en materia fiscal, y que a continuación mencionamos:

- Ley de Impuestos sobre Herencias y Legados.
- Ley de Impuesto sobre Donaciones.
- Ley del Impuesto a Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles.
- Ley del Impuesto sobre la Producción de la Alfalfa.
- Ley del Impuesto sobre la Producción del Café.
- Ley del Impuesto sobre la Compra-venta de alcoholes, aguardiantes y bebidas alcohólicas en general.
- Ley que exime del pago de impuestos a los terrenos sujetos a la plantación y replantación del maguey.
- Ley que fija la forma de pago de los impuestos por los actos que lleve a cabo el programa de la vivienda.
- Ley para la venta en subasta pública de los bienes raíces propiedad del Estado.
- Convenio de coordinación fiscal entre la Federación y el gobierno del Estado ---- (1954).
- Reglamento para los visitadores de Hacienda.

Finalmente, para la elaboración del presupuesto de egresos, únicamente, y en forma anual se expide un documento anexo a la Ley de Ingresos, el primero de enero de cada año, en el periódico oficial del Estado.

2.3 INGRESOS ESTATALES

El artículo 2o. de la Ley de Hacienda del Estado de Hidalgo, determina que: "La Ley de Ingresos Estatales establecerá anualmente los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos que deban recaudarse". 4/

Asimismo, los ingresos del Estado se dividen en dos tipos:

I) Ordinarios, que son los que se establecen común y normalmente para cubrir los servicios públicos regulares del Estado.

II) Extraordinarios, que se utilizan para proveer el pago de gastos accidentales y extraordinarios del Estado.

Analizando el Cuadro No. 9, observamos la

4/ Ley de Hacienda del Estado de Hidalgo.

CUADRO No. 9
 INGRESOS ESTATALES 1970-1976
 (MILES DE PESOS)

C O N C E P T O	1970	%	1971	%	1972	%	1973	%	1974	%	1975	%	1976	%
IMPUESTOS	9,737	17.6	12,549	22.4	12,882	20.6	12,972	14.6	12,972	16.7	21,130	16.6	27,346	13.8
DERECHOS	6,124	11.1	5,298	9.4	7,023	11.2	6,082	7.8	6,082	7.8	7,125	5.3	9,321	4.7
PRODUCTOS	120	.2	120	.2	100	.2	100	.2	100	.1	240	.2	1,023	.6
APROVECHAMIENTOS	2,140	3.9	2,634	4.7	1,696	2.7	1,695	2.6	1,696	2.1	2,525	1.9	2,034	1.0
PARTICIPACIONES FED.	33,280	60.3	31,183	55.8	36,844	58.9	41,622	63.0	53,674	69.0	97,974	72.5	148,906	74.9
INGRESOS EXTRAORDINARIOS	3,781	6.9	4,360	7.8	4,021	6.4	3,621	5.5	3,301	4.3	6,051	4.5	9,972	6.0
T O T A L :	55,182	100.0	56,144	100.0	62,566	100.0	66,893	100.0	77,137	100.0	136,045	100.0	198,600	100.0

FUENTE: LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTOS DE EGRESOS
 DEL ESTADO DE HIDALGO CORRESPONDIENTE A
 LOS AÑOS DE REFERENCIA.

composición y evolución de los ingresos ordinarios estatales.

Podemos deducir que para el período 1970--1976, han experimentado una tasa de crecimiento de 26.2% en promedio anual; así como podemos observar que las participaciones federales son las más significativas en el total de los ingresos, puesto que han presentado el 64.9% en promedio anual en el período mencionado, siguiéndole en orden de importancia, los impuestos estatales, que significan el 18% en promedio anual de aquel total.

Cabe hacer mención que los impuestos que más han participado dentro de los ingresos y que se significan por su cuantía, son los impuestos a la propiedad raíz y urbana, impuestos especiales sobre operaciones de compra y venta de primera mayo de productos avícolas, así como otras semillas que se utilizan en la alimentación humana, sobre venta de gasolina y demás derivados -- del petróleo, sobre producción de café y sobre producción y venta de alcoholes, aguardientes y similares. (Cuadro No. 10).

Dentro de las participaciones federales, se destacan por su importancia, las obtenidas por los impuestos de ingresos mercantiles, sobre producción y consumo de cerveza, sobre producción -

CUADRO No. 10

IMPUESTOS ESTATALES 1970-1976

(MILES DE PESOS)

C O N C E P T O	1 9 7 0		1 9 7 1		1 9 7 2		1 9 7 3		1 9 7 4		1 9 7 5		1 9 7 6	
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
IMPUESTOS	9,738	100.0	12,549	100.0	12,882	100.0	12,972	100.0	12,946	100.0	21,130	100.0	27,346	100.0
a) Sobre la Propiedad Rústica y Urbana	4,300	44.1	5,600	44.6	5,650	43.8	5,650	43.5	5,700	44.0	8,500	40.2	11,500	42.0
b) Alcoholes, aguardientes y similares	1,300	13.3	1,200	9.5	1,300	10.2	1,300	10.0	1,000	7.7	1,020	4.8	2,300	8.4
c) Ganancias Extraordinarias	6	0.06	6	0.05	9	0.06	9	0.06	9	0.06	9	0.08	119	0.43
d) Traslación de Dominio	270	2.7	370	2.9	380	2.9	380	2.9	350	2.7	500	2.3	800	2.9
e) Ganadería	410	4.2	450	3.5	455	3.5	455	3.5	455	3.5	600	2.8	747	2.6
f) Producto de Capitales	50	.5	100	.80	100	.77	100	.77	100	.77	54	.5	76	2.7
g) Profesiones y Ejercicios Lucrativos	2	0.02	3	0.03	3	.01	3	.01	3	.01	8	.03	8	.02
h) Haciendas de Beneficiar Metales y Establecimientos Metalúrgicos	28	.28	29	.28	29	.22	29	.22	29	.22	30	.14	52	.19
i) Herencias y Legados. Las abiertas con anterioridad al 1o. de enero de 1962	35	.35	60	.4	60	.46	60	.46	60	.46	100	.46	100	.36
j) Donaciones	6	.06	4	.04	20	.15	20	.15	20	.15	20	.09	40	.14
k) Producción de Piloncillo	38	.39	36	.2	40	.30	40	.30	40	.30	25	.11	40	.14
l) Producción de Café	450	4.6	620	4.9	700	5.4	700	5.3	550	4.2	1,800	8.5	2,053	7.5
m) Especial sobre Operaciones de Compra-Venta de Primera Mano de Aguacate, Chile, Papa, Jitomate, Muez, Cacahuate, Legumbres, Productos de Hortaliza, y Arboles Frutales, Avena, Cebada, Trigo y Nabo, Alfalfa, Paja, Zacate y Similares	1,000	10.2	2,340	18.6	2,360	18.3	2,400	18.5	2,104	16.2	4,085	19.3	3,018	11.0
n) Especial sobre Compra-Venta de Primera Mano de Pieles no Curtidas	16	.16	18	.14	21	.16	21	.16	21	.16	30	.14	22	.09
o) Producción de Tabaco en Rama	25	2.6	12	.06	6	.04	6	.04	6	.04	40	.18	36	1.13
p) Especial sobre Ingresos Mensuales Gravados por la Ley del 30 de abril de 1954 reformada por Decreto No. 40 del 25 de diciembre de 1955	.2	.002	.3	.0002	.3	.0002	.3	.0002	.03	.0001	.3	.0001	-	-
q) Sobre Ventas de Gasolina y demás Derivados del Petróleo	1,800	18.4	1,700	13.5	1,750	13.5	1,800	13.8	1,800	13.9	2,800	13.2	3,942	14.4
r) Rezagos	-	-	-	-	-	-	-	-	700	5.4	1,500	7.9	2,493	9.1

FUENTE: LEY DE INGRESOS PARA LOS AÑOS DE REFERENCIA.

de metales, sobre producción y consumo de gasolina, sobre aguamiel y productos de su fermenta---ción y sobre consumo de cemento. (Ver Cuadro No. 11).

Los rubros referentes a los derechos, pro--ductos y aprovechamientos, junto con los ingre--sos extraordinarios, participan en forma muy re--ducida y en conjunto representaron, para el pe--ríodo analizado, un promedio de 17%, observándo--se una tendencia a la disminución en cuanto a su participación en la estructura de los ingresos - de los mismos, comprobado con la comparación de las cifras, que en el año de 1970 fue de 22.1% y en 1976 11.3%.

En el Cuadro No. 12, se puede observar la -composición de los ingresos ordinarios y extraor--dinarios, para el lapso 1970-1978, notándose que tradicionalmente los ingresos ordinarios han par--ticipado con más del 90% de los ingresos totales, mientras que los ingresos extraordinarios, no --han alcanzado más del 10% de participación.

El mecanismo que se ha seguido tradicional--mente para obtener los ingresos de un ejercicio fiscal, es el de un método estimativo, incremen--tando en forma porcentual cada rubro empíricamen--te, es decir, sin observar una técnica definida,

PARTICIPACIONES FEDERALES EN EL ESTADO DE HIDALGO 1970-1976
(MILES DE PESOS)

C O N C E P T O	1 9 7 0		1 9 7 1		1 9 7 2		1 9 7 3		1 9 7 4		1 9 7 5		1 9 7 6	
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
PARTICIPACIONES FEDERALES	33,280	100.0	31,183	100.0	36,844	100.0	41,622	100.0	53,674	100.0	97,974	100.0	148,905	100.0
a) Sobre Producción de Metales	6,500	19.5	5,500	17.6	200	.54	225	.54	250	.45	295	.30	362	.24
b) Sobre Prod.Cons.Energ.Elect.	250	.75	200	.64	200	.54	225	.54	250	.45	295	.30	362	.24
c) Consumo de Gasolina	3,400	10.2	2,920	9.3	3,120	8.4	3,600	8.6	3,700	6.8	15,000	15.3	15,000	10.0
d) Sobre Aguamil y Prod. de su Ferment.	5,200	15.6	4,470	14.3	4,950	13.4	5,500	13.2	5,650	10.5	6,500	6.6	7,000	4.7
e) Sobre Tabacos Labrados	840	2.5	750	2.4	820	2.2	850	2.2	1,000	1.8	1,820	1.8	3,000	2.0
f) Sobre Explotación Forestal	6	0.01	1	0.003	1	0.002	2	0.002	2	0.002	8	.007	6	.004
g) Sobre Fondos Petroleros	6	.001	1	.003	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
h) Sobre Consumo de Cerveza	2,200	6.6	2,000	6.4	1,850	5.02	2,000	4.8	2,200	4.6	3,500	3.5	4,000	2.6
i) Sobre Venta de Aut. Ensamblados	1,300	3.9	1,340	4.2	1,450	3.9	1,500	3.6	1,550	2.8	1,970	2.0	2,000	1.3
j) Sobre Venta de Llantas y Cdm. de Hule	160	4.8	135	.43	160	.43	200	.48	250	.40	470	.47	700	.47
k) Sobre Prod. o Vta. de la Mano Ag. Env.	320	.96	300	.96	315	.85	360	.86	400	.74	650	.66	2,000	1.3
l) Sobre Cerillos y Fósforos	25	.07	19	.06	19	.05	25	.06	25	.04	25	.02	34	.22
m) Sobre Impuestos de Ingresos Mercantiles	8,400	25.2	9,500	30.4	10,250	27.8	11,000	26.4	18,500	34.4	33,000	33.6	75,000	50.3
n) Compensación Adic. sob. Part. Cuot. Adic. en los Impuestos que las conceden	2,254	6.7	1,964	6.2	1,973	5.3	2,770	6.6	2,335	4.3	4,593	4.6	-	-
o) Sobre Prod. y Consumo de Cemento	2,346	7.0	2,000	6.4	2,050	5.5	2,500	6.0	2,650	4.9	4,070	4.1	5,000	3.3
p) Compensación Fed. en Subst. del Imp. Local sobre Herencias y Legados	55	.16	55	.17	55	.15	55	.13	55	.10	55	.05	55	.03
q) Otras que autoricen las Leyes Federales	30	.09	30	.09	30	.08	30	.07	30	.05	400	.4	-	-
r) Sobre Prod. y Cons. de Cerveza Adic.	-	-	-	-	4,800	13.0	6,000	14.4	6,300	11.7	14,000	14.2	15,000	10.0
s) Pesca y Buceo	-	-	-	-	-	-	-	-	0.5	.92	0.5	.005	1	.006
t) Caza	-	-	-	-	-	-	-	-	8	1.008	8	.008	7	.004
u) Sobre Reventa de Aceites y Grasas	-	-	-	-	-	-	-	-	35	.06	50	.05	66	.04
v) Sobre Artículos Electrónicos	-	-	-	-	-	-	-	-	330	.61	400	.4	450	.3
w) Sobre Alfombras y Tapetes	-	-	-	-	-	-	-	-	43	.006	10,000	.01	24	.01
x) Sobre el Impuesto al Emb. de Beb. Alcoh.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,000	3.0	4,800	3.2
y) Sobre Tenencia o Uso de Automóviles o Cam.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,000	1.0	1,600	1.0
z) Sobre Ing. Global de la Emp. Caus. Men.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	350	.35	700	.53
Otros	-	-	-	-	4,800	13.0	5,000	12.0	-	-	-	-	-	-

FUENTE: LEY DE INGRESOS PARA LOS DIVERSOS AÑOS.

CUADRO No. 12
 INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS
 (MILES DE PESOS)

AÑO	TOTAL	%	ORDINA RIOS	%	EXTRAOR- DINARIOS	%
1970	55,182	100.0	51,401	93.1	3,781	6.9
1971	56,145	101.7	51,785	92.2	4,360	7.8
1972	62,567	111.4	58,546	93.5	4,021	6.5
1973	66,094	105.6	62,473	94.5	3,621	5.5
1974	77,137	116.7	73,836	95.7	3,301	4.3
1975	135,044	175.1	128,994	95.2	6,050	4.8
1976	198,600	146.6	188,628	94.9	9,972	5.1
1977*	230,000	175.8	237,500	95.0	12,500	5.0
1978*	290,000	116.0	275,500	95.0	14,500	5.0

* S.A.F. (Estimaciones).

FUENTE: LEYES DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA LOS DIFERENTES EJERCICIOS FISCALES.

pero estimándose sobre lo presupuestado en el pe
ríodo anterior y no sobre lo ejercido.

Para fines administrativos, la antigua tesore
ría general del Estado, ha mantenido la recau-
dación a través de dos oficinas recaudadoras en
la capital, Pachuca, y de 80 oficinas localiza-
das en las cabeceras municipales del Estado.

Es importante señalar, que dentro de los in
gresos ordinarios, los de mayor cuantía, los im-
puestos a la propiedad raíz, se han recaudado en
una forma un tanto arbitraria, ya que hasta el -
año de 1976, se hizo el primer intento de implan
tar un catastro técnico a base de aerofotograme-
tría y medición terrestre, con la finalidad, tan
to de valuar realmente los predios como de empe-
zar a integrar la reordenación territorial de --
los municipios, en un principio, más importantes
del Estado.

Las disposiciones legales que sustentan la
imposición predial, datan como ya lo mencionamos
en el inciso 2.2, del año de 1937, cuando los --
centros urbanos del Estado tenían una importan--
cia relativamente poco significativa, en el con-
texto general de la composición de su poblamien-
to, y que consecuentemente, resultan obsoletas -
ante el crecimiento de poblaciones importantes,

que hacia 1976, se localizaban en el Estado y -- principalmente ante el número y dinamismo de las construcciones que albergan a sus habitantes.

La determinación del valor, base del impuesto que constituye el punto neurálgico del sistema predial, se resolvía por el método simplista de asignar un valor a criterio de los administradores y recaudadores de rentas, de entre la aplicación de un sinúmero de criterios de califica--ción no siempre justos y objetivos; la cuota del impuesto se establece en la legislación fiscal, con diferenciales que atendían al procedimiento de valuación e iban de 1.0% al 2.5% anual sobre la base fijada.

Las obligaciones de los causantes, en orden de mantener actualizados los registros, son im--precisos e incompletos, facilitando la evasión a cargos tributarios.

Por su parte, los procedimientos administrativos muestran, frente a la realidad, un atraso todavía mayor; la operación y actualización de - los padrones y el control de las cuentas corrientes, se han llevado a cabo con mecanismo elementales de naturaleza manual.

A pesar, de que en el año de 1975, se rees--tructuró el funcionamiento del catastro, separán

dolo de la dirección de obras públicas, y colocándola en la recién creada Secretaría de Administración y Finanzas, contratándose una compañía de estudios aerofotogramétricos y realizándose además el estudio de viabilidad para implantar un equipo de cómputo "digital PDP 11/70", -- que entre otras funciones, tendría la de mantener actualizado el padrón de causantes, cambios políticos determinaron la suspensión de los trabajos, volviendo en la actualidad, en algunos as pectos, a la rutina tradicional.

Es importante recalcar, como ya lo hemos -- mencionado, que las participaciones federales, -- sostienen los ingresos ordinarios del sector público, pero que estas participaciones son una -- parte ínfima de lo recaudado por la Federación -- en el Estado, y que aunque no se cuentan con cifras que nos muestren el monto de la recaudación, es menester señalar y suponer que debe ser esta recaudación federal, bastante alta en los rubros de producción de cemento, minero metalúrgica y -- consumo de gasolina.

2.4 GASTO PUBLICO

Al igual que los ingresos, el presupuesto -- del gasto público en el Estado de Hidalgo, se --

elabora de una forma rudimentaria y carente de técnica, ya que el único mecanismo que opera, es el de asignar a cada partida un incremento arbitrario, siguiendo tradicionalmente una clasificación de tipo administrativo, es decir, atendiendo al gasto en particular en sueldos y salarios de cada dependencia en particular.

Para estos fines, a cada uno de los poderes se le asigna una partida por cada ramo en que se divide, así el poder legislativo se divide en tres ramos y el ejecutivo en diecisiete ramos. Anexo a este capítulo aparece como muestra el presupuesto para el año de 1975; como observaciones, cabe señalar la generalidad de cada una de las partidas, en las que por su raquitismo, no se tiene control alguno.

En relación al comportamiento del gasto, y en cuanto a su crecimiento, se identifica con los ingresos, y en cuanto a su distribución, en el Cuadro No. 13 se presenta la asignación para cada uno de los poderes del Estado, correspondiendo al poder ejecutivo, el 95.9% en promedio, al legislativo el 1.4% y el poder judicial el 2.7% en promedio.

Por lo que se refiere a la conurrencia del gasto, según su clasificación económica, y que -

CUADRO No. 13
 GASTO TOTAL POR PODERES 1970-1976
 (MILES DE PESOS)

PODER	1970	%	1971	%	1972	%	1973	%	1974	%	1975	%	1976	%	1977	%
LEGISLATIVO	721	1.3	857	1.5	872	1.3	1,309	1.9	1,340	1.7	1,748	1.2	2,408	1.2	3,271	1.2
EJECUTIVO	52,791	95.9	53,631	95.5	59,873	95.7	62,871	95.1	73,570	95.3	130,459	96.6	192,067	96.8	75,893	96.8
JUDICIAL	1,070	2.8	1,650	3.0	1,785	3.0	1,910	3.0	2,226	3.0	2,825	2.2	4,066	2.0	5,833	2.0
TOTAL :	55,002	100.0	56,139	100.0	62,530	100.0	66,090	100.0	77,136	100.0	135,032	100.0	198,541	100.0	285,000	100.0

FUENTE: LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE HIDALGO CORRESPONDIENTE A LOS AÑOS DE REFERENCIA.

se presenta en el Cuadro No. 14, podemos observar el volumen del gasto corriente, los gastos de inversión, las transferencias y la deuda pública, donde la mayor parte de los egresos, son de gastos corrientes, destinados a mantener el aparato administrativo gubernamental.

Dentro de los gastos corrientes de administración, resulta importante señalar, la magnitud que tienen las aportaciones destinadas a cubrir los gastos de educación federal en el Estado, -- que en promedio representan el 25% del presupuesto de egresos, en el período analizado, representando en 1970 el 21.5% y en 1976 el 29.5%, lo cual lo podemos comprobar analizando el Cuadro No. 15.

La magnitud del gasto per cápita lo observamos en el Cuadro No. 16, donde podemos deducir -- que ésta ha pasado de \$46.05 en 1970, a \$148.54 en 1976. Observando una tasa de crecimiento para el período de 1970-1974 de 3.91%, incrementándose para el año de 1975 en 58.2% en relación a 1974 y para 1976 en 44.29% en relación de 1975.

CUADRO No. 14

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO (PESOS)

C O N C E P T O	1 9 7 0	1 9 7 1	1 9 7 2	1 9 7 3	1 9 7 4	1 9 7 5	1 9 7 6
I GASTOS CORRIENTES DE AJMON.	33.173,240.00	35.402,693.20	39.861,084.60	43.605,278.60	52.446,369.00	71.814,604.47	144.175,683.00
II GASTOS DE CAPITAL	9.792,000.00	9.352,730.00	12.231,999.96	12.242,000.00	13.742,000.00	39.990,000.00	30.992,400.00
III TRANSFERENCIAS	7.172,576.00	6.922,184.60	7.164,626.60	7.171,506.00	7.375,696.00	13.995,229.00	22.773,200.00
IV DEUDA PUBLICA	4.870,913.48	4.461,915.48	3.272,915.48	3.071,915.48	3.571,915.48	9.500,000.00	600,000.00
T O T A L	55.008,732.08	56.139,433.28	62.529,626.64	66.090,700.68	77.135,981.48	135.299,834.35	198.541,283.00

FUENTE: PRESUPUESTOS DE EGRESOS Y LEY DE INGRESOS PARA LOS AÑOS DE REFERENCIA.

CUADRO No. 15

PARTICIPACION DENTRO DEL GASTO CORRIENTE DE LOS MAESTROS Y PERSONAL FEDERA
LIZADO

AÑO	APORTACION PARA LOS SERVS. FED. DE EDUC. EN EL ESTADO	INSTITUTO TECNOLOGICO ²	PENSIONES VITALICAS MTOS.JUBS.	OTRAS EROG. EN EL RAMO DE EDUC.	% PRES. EGS.
1970	11.090,000.20	554,552.00	177,864.00	56,000.00	21.5
1971	11.260,000.00	578,652.00	195,130.80	56,000.00	21.9
1972	14.750,000.00	602,772.00	228,096.60	56,000.00	25.0
1973	16.400,000.00	606,900.00	249,066.60	56,000.00	26.2
1974	21.888,000.00	686,220.00	207,633.00	56,000.00	29.6
1975	27.415,905.27	836,920.00	232,450.20	66,000.00	21.1
1976	57.334,784.00	1.028,400.00	763,400.00		29.5

- 1.- PARA 1976, SE INCLUYE EN ESTE RUBRO LO REFERENTE A LA APORTACION TRADICIONAL PARA LOS SERVICIOS FEDERALES DE EDUCACION EN EL ESTADO.
- 2.- A PARTIR DE 1973 C.E.C. y T. No. 15.

FUENTE: PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA LOS AÑOS DE REFERENCIA.

CUADRO No. 16
EGRESO ESTATAL PER-CAPITA

AÑO	POBLACION	EGRESOS PER-CAPITA
1970	1.193,845	\$ 46.05
1971	1.216,528	46.10
1972	1.239,642	50.40
1973	1.263,195	52.30
1974	1.287,238	59.92
1975	1.311,694	102.94
1976	1.336,616	148.54

FUENTE: LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE HIDALGO CORRESPONDIENTE A LOS AÑOS DE REFERENCIA.

El gasto corriente de administración per cápita, tiene un promedio para el período 1970-1975 de \$ 35.00 y para 1976 aumenta a \$ 61.60; este notable incremento se debe a la reforma administrativa iniciada en ese año y que posteriormente analizaremos.

Asimismo, en el Cuadro No. 17 vemos la participación de los gastos corrientes de administración respecto a los egresos, que en promedio representan el 63.5% para el período 1970-1976, elevándose de \$ 33.173,240.00 en 1970, a ----- \$ 144.275,683.00 (334.6%), medido a precios corrientes.

Es de hacerse notar también, como parte de gasto corriente lo destinado al pago de transferencias, que por su regularidad, asumen esta característica y cuya participación en los egresos es del orden de 10% en promedio; la participación del gasto en el PIB, la observamos en el Cuadro No. 18, donde para 1970 era del orden de 1.0% y en 1976 2.2%.

CUADRO No. 17

GASTOS CORRIENTES DE ADMINISTRACION

AÑO	GASTOS CORRIENTES DE ADMINISTRACION	%	PORCIENTO DE LOS GASTOS CORRIENTES RESPECTO A LOS EGRESOS	GASTOS CORRIENTES DE ADMINISTRACION PERCAPITA
1970	\$ 33.173,240.00		60.3%	\$ 27.70
1971	35.402,603.20	6.8	63.0%	29.10
1972	39.861,084.60	20.1	63.7%	32.25
1973	43.605,278.60	31.4	65.9%	34.51
1974	52.446,369.00	58.0	67.9%	40.74
1975	69.728,404.47	101.1	51.5%	53.15
1976	144.175,683.00	334.6	72.6%	107.86

FUENTE: LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA LOS AÑOS CORRESPONDIENTES.

CUADRO No. 18

EGRESOS CON RESPECTO AL P. I. B.

AÑO	P. I. B. (MILES DE PESOS)	EGRESOS (MILES DE PESOS)	PORCENTAJE DE LOS EGRESOS RESPECTO AL P.I.B.
1970	5.496,921	55,009	1.0%
1971	5.931,113	56,139	0.9%
1972	6.399,671	62,530	0.9%
1973	6.905,245	66,091	0.9%
1974	7.459,759	77,136	1.0%
1975	8.128,433	135,032	1.6%
1976	8.786,873	198,541	2.2%

FUENTE: LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE HIDALGO CORRESPONDIENTE A LOS AÑOS DE REFERENCIA.

2.4.1 Inversión Pública Estatal.

La magnitud de la inversión en el período de estudio, se encuentra contemplada en el Cuadro No. 19, donde podemos ver su baja cuantía, tanto en términos relativos, ya que en 1970, apenas fue de \$ 9.452,000.00, que representa el 17.1% del gasto y significó una inversión por habitante de \$ 7.91 y para 1976 el monto total se programó en \$ 30.992,400.00, que representa el 15.6% del gasto y significó una inversión per cápita de \$ 23.28, teniendo una tasa promedio de crecimiento de 37.7% anual.

Cabe hacer mención que las cifras consideradas adolecen de ciertas deficiencias, en vista de la dificultad existente para su localización, debido, como ya lo hemos mencionado, que hasta 1975, la clasificación del gasto fue exclusivamente de tipo administrativo, no obstante lo cual, hemos realizado una clasificación económica para el período 1970-1976.

CUADRO No. 19

INVERSION PUBLICA ESTATAL

AÑO	INVERSION ESTATAL (MILES DE PESOS)	% DE LA INVERSION PUBLICA ESTATAL	INVERSION PUBLICA ESTATAL PERCAPITA
1970	9,453	17.1%	\$ 7.91
1971	8,963	15.9%	7.36
1972	10,992	17.5%	8.86
1973	11,002	16.6%	8.70
1974	12,302	15.9%	9.95
1975	39,090	28.9%	29.80
1976	30,992	15.6%	23.28

FUENTE: LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE HIDALGO CORRESPONDIENTE A LOS AÑOS DE REFERENCIA.

De acuerdo con la clasificación económica, la inversión ha estado destinada a la construcción de obras públicas, tales como carreteras y caminos vecinales (según se contempla en los programas bipartitas), en obras para dotación de agua potable, para pequeñas obras de irrigación y en preparación y terminación de edificios escolares, así como para financiar obras de electrificación, etc.

Finalmente, las remuneraciones ordinarias - por servicios personales, son las que según esta clasificación, absorben tradicionalmente la mayor parte del gasto ordinario del sector público estatal. (Ver anexo del presente Capítulo).

2.4.2 Inversión Pública Federal.

La importancia que reviste para la economía estatal la inversión pública federal, es muy significativa, pues es la de mayor cuantía e impacto, y que a pesar de ser baja a nivel nacional, representa una importancia vital, por estar dirigida a sectores básicos.

Los montos de inversión que el sector público federal tradicionalmente ha erogado en la entidad han manifestado cierto dinamismo, como se

aprecia en el Cuadro No. 20, pero no lo suficiente como para adelantarse en la competencia de los problemas que afronta la población, debido a que se ha partido de cifras relativamente bajas; incluso en el año 1976, se estima, una reducción del 25% en relación a 1975, motivada por programas que dejaron de realizarse y por otros no autorizados.

CUADRO No. 20

INVERSION PUBLICA AUTORIZADA
(MILLONES DE PESOS)

AÑO	MONTO	CRECIMIENTO ANUAL (%)
1970	514.8	100.0
1971	551.4	107.1
1972	1 194.2	216.5
1973	1 804.9	151.1
1974	2 110.4	116.9
1975	4 420.0	209.4
1976	3 331.3	24.6 *

FUENTE: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. DIRECCION DE INVERSIONES.

* INVERSION AUTORIZADA HASTA EL 30 DE JULIO DE 1976.

Esencialmente, el destino del gasto público federal ha auxiliado al Gobierno del Estado a re solver los problemas de distribución del ingreso, desempleo, subempleo, incomunicación, bienestar social, etc.; mas sin embargo, la distribución - sectorial no ha sido satisfactoria, en relación a la magnitud e intensidad de los problemas.

En el Cuadro No. 21 se aprecia, que siendo el sector agropecuario el que mantiene a niveles inferiores al de subsistencia al grueso de la po blación hidalguense (65%), apenas ha recibido de 1970 a 1975 en promedio, una asignación del 11.8% del monto invertido, alcanzando un porcentaje má ximo de asignación de 24.1% en 1976.

Para ilustrar lo reducido que en términos - absolutos y relativos significa la asignación de recursos federales al sector agropecuario, basta señalar que en el año de 1975, la entonces Secre taría de Agricultura y Ganadería, realizó en la entidad un gasto de 55.2 millones de pesos, que comparados contra el presupuesto total asignado por el propio Gobierno Federal a esa Secretaría en ese año, representa una distribución de ape-- nas el 1% para el Estado de Hidalgo; por lo tan- to, en términos absolutos y reales, esa cantidad no significó ningún estímulo para el sector agro pecuario, que sigue, consecuentemente, enfren tan do los problemas de máxima improductividad.

CUADRO No. 21

DISTRIBUCION SECTORIAL DEL GASTO FEDERAL.
(EN NUMEROS RELATIVOS)

SECTOR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
AGROPECUARIO	7.8	9.5	11.8	12.6	12.7	16.8	24.1
INDUSTRIAL	45.5	32.3	55.8	64.6	59.3	65.5	52.9
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	42.1	39.9	15.4	9.8	15.1	9.9	12.2
OTROS	0.8	2.1	6.1	3.1	4.6	0.2	--

FUENTE: SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. DIRECCION DE INVERSIONES.

Aun cuando el sector industrial de la entidad se ha visto relativamente beneficiado por -- las inversiones de la planta termoeléctrica de Tula y la refinería de Pemex en la misma localidad, debe tenerse en cuenta que directamente y a corto plazo estos proyectos no solucionan los problemas de empleo y subempleo que se vienen manifestando, puesto que su nivel de especialización y de alta productividad requiere de altos índices de capital por hombre empleado.

2.5 DEUDA PUBLICA

El comportamiento de la deuda pública no ha sido de importancia en la estructura del gasto público estatal.

Los totales manejados en el Cuadro No. 22 se refieren a la contratación de la deuda para el año respectivo, y que prácticamente no se ha acumulado.

Para el año de 1976, la contratación de la deuda, es la más elevada que ha tenido el Estado, ya que ante la necesidad de financiar programas de trabajo ambiciosos, el Estado ha servido de aval a los municipios ante la banca oficial, para la construcción de obras de infraestructura -

básica (agua potable, mercados, rastros, etc.) - por un total de \$ 100.000,000.00 y \$21.800,000.00 como resultado del crédito otorgado para la realización del catastro técnico, urbano y rústico de la entidad.

CUADRO No. 22

EL COMPORTAMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA

AÑO	DEUDA PUBLICA (PESOS)
1970	\$ 42,389.00
1971	8.994,310.00
1972	3.853,758.00
1973	5.155,905.00
1974	9.500,000.00
1975	600,000.00
1976	121.800,000.00

FUENTE: S.I.C. DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA.
DEPARTAMENTO DE FINANZAS PUBLICAS ESTATALES;
GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO.
S. A. F.

Tradicionalmente éste ha sido el mecanismo de contratación de deuda, por lo que no se sabe si ha existido alguna política específica, para no incrementar la deuda o al contrario, si se ha puesto cuidado de no rebasar la capacidad de endeudamiento.

2.6 CONSECUENCIAS DE LA TRADICIONAL POLITICA FISCAL

Las consecuencias de la política fiscal que tradicionalmente se ha seguido en el Estado, se pueden englobar por tres circunstancias:

I) La falta de un instrumento jurídico que establezca las bases de la política fiscal.

II) La ausencia de órganos técnico-administrativos, que formulen y lleven a cabo dicha política.

III) La indiferencia por parte de los encargados de la toma de decisiones, para efectuar cambios que beneficien a la colectividad.

El primer aspecto, ha determinado que el marco jurídico en el cual se basa la acción del Estado, haya permanecido casi inmutable, por espacio de 40 años, lo cual ha dado por resultado

el anquilosamiento y burocratismo de la acción del mismo.

Con respecto al segundo aspecto, al no variar la estructura administrativa del sector público estatal, ha traído como consecuencia, que el manejo de las finanzas públicas, se hayan desenvuelto de una forma empírica, improvisada y carente de toda técnica y sobre todo, por gente impreparada.

Esto se demuestra, con la forma de elaboración del presupuesto de egresos y con los insuficientes ingresos del Estado descuidando, por ejemplo, el rubro de impuesto sobre propiedad raíz, que es donde se observa el mayor grado de evasión fiscal.

La indiferencia mostrada por las autoridades que sólo se han fijado en sus intereses personales y no en los intereses de la gran mayoría, constituye el tercer aspecto o circunstancia que han determinado las características particulares de la política fiscal y sus consecuencias.

Asimismo, es importante mencionar el aspecto político en el cual se desenvuelve la actividad económica y social del Estado, pues a partir de 1957, solamente un régimen ha permanecido los seis años en el Poder.

Los demás regímenes se han destacado por la inestabilidad característica del Estado, pues -- cuando los gobernantes no han terminado su período por cumplir otras funciones, otros han sido -- destituidos; como es lógico suponer, esta inestabilidad política ha mermado sobre las políticas a establecer.

De todo lo anterior, podemos deducir las -- principales consecuencias que ha traído para el Estado estas circunstancias:

1) Bajos niveles de recaudación y elevada -- evasión fiscal.- La recaudación ha estado básicamente enfocada a ingresos mercantiles y propiedad raíz, aun cuando en este renglón se denota -- la mayor evasión fiscal, la acción del Estado no ha influido a través de este rubro en la oferta de la tierra en el sector urbano y suburbano, -- con el fin de evitar la especulación que frena -- el desarrollo de la construcción de viviendas.

2) Subsistencia de impuestos de tipo alcabala -- latorio.- Las autoridades han mantenido como -- fuente y base de sus ingresos impuestos de tipo alcabalatorio, principalmente en las zonas productoras de café, maíz, alcohol, tabaco, etc., -- fomentando arbitrariedades que repercuten en el nivel de producción de estos productos agrícolas.

3) La insuficiencia de recursos por parte del sector público ha frenado la expansión del gasto público. El Estado al no contar con suficientes recursos para cumplir sus funciones, se ha atendido tanto a las participaciones federales, como a la inversión pública federal, para atender las demandas de la población en condiciones demográficas expansivas.

4) La insuficiencia del gasto público repercute en el nivel de vida de la población.- El Estado al no proporcionar los suficientes servicios de infraestructura (agua potable, alcantarillado, mercados, etc.), mayor oferta de servicios médico-asistenciales, al no reducir el índice de analfabetismo, al no comunicar las poblaciones más lejanas de los principales centros de población, ha influido para que la entidad, no haya alcanzado un desarrollo económico y social justo y equilibrado, situándolo de acuerdo con los índices de desarrollo de los demás Estados de la República, en el 22 lugar, superando solamente a Estados como Guerrero y Oaxaca.

5) Uno de los principales efectos de la desequilibrada política fiscal llevada a cabo en el Estado de Hidalgo, se contempla en la distribución del ingreso. En este aspecto, se denota que cada día más la polarización es tremenda,

tal y como lo demuestra el Cuadro No. 23, ya que para los niveles de ingreso de la PEA, según datos de 1970, son sumamente bajos, pues el 33.9% de esta PEA, tenía un ingreso mensual de menos de \$200.00; el 29.6% percibía hasta \$449.00 y el 14.0% declaran ingresos que van de \$500.00 a --- \$999.00, situación que contrasta grandemente con el 1.5% y 0.5% de la población que devengaba de \$2,500.00 a \$4,999.00 y de \$5,000.00 a \$9,999.00 mensualmente, respectivamente.

Cabe destacar que el 74.6% de la población declaró percibir ingresos menores a los \$500.00.

6) El ingreso per cápita en el Estado alcanza para 1975, la cifra de \$ 3,331.25, lo que representa el 34% con respecto al nacional que es de \$ 9,777.00.

7) En el Estado de Hidalgo se comprueba el supuesto de que si bien es cierto ha habido tasas de crecimiento sectorial satisfactorias, es decir, el producto sectorial global ha crecido más que la población, este crecimiento económico ha sido acompañado, como reiteradamente lo hemos mencionado, por un escaso desarrollo económico y social.

CUADRO No. 23

H I D A L G O

NIVELES DE INGRESO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

- 1 9 7 0 -

Grupo de Ingreso Mensual	PEA	Participación %
No declararon ingresos	33 447	11.1
Hasta 199 pesos	102 350	33.9
De 200 a 499 pesos	89 509	29.6
De 500 a 999 pesos	42 383	14.0
De 1 000 a 1 499 pesos	16 675	5.5
De 1 500 a 2 499 pesos	9 987	3.3
De 2 500 a 4 999 pesos	4 386	1.5
De 5 000 a 9 999 pesos	1 483	0.5
De 10 000 o más	1 710	0.6
T O T A L	301 930	100.0

FUENTE: IX CENSO GENERAL DE POBLACION, D.G.E., S.I.C.

8) Finalmente, la política fiscal ha influído directamente en el nivel de empleo. Según el Cuadro No. 24, se puede advertir el grado de desempleo y subempleo existente en la entidad.

CUADRO No. 24

VARIABLES ESTATALES DE LA POBLACION

AÑO	POBLACION TOTAL	FUERZA DE TRABAJO	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA	POBLACION INACTIVA	POBLACION DESOCUPADA
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1970	1.193,845	561,107	301,930	632,738	259,177
1975	1.377,000	647,190	312,647	729,810	334,543
1981	1.541,627	724,564	387,000	817,063	337,564

FUENTE: PLAN LERMA; EN BASE AL IX CENSO DE POBLACION.

**ANEXO: PRESUPUESTO PARA 1974 Y CLASIFICACION
ECONOMICA DEL GASTO PUBLICO 1970-1976**

PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA 1974

	SUMAS PARCIALES	SUMAS GENERALES
<u>PODER LEGISLATIVO</u>		
RAMO I		
CONGRESO DEL ESTADO	\$ 648,000.00	
RAMO II		
SRIA. DEL CONGRESO	\$ 568,320.00	
RAMO III		
CONTADURIA GENERAL DEL ESTADO	\$ 123,630.00	\$ 1,339,950.00
<u>PODER EJECUTIVO</u>		
RAMO I		
Sección 1.- GOBERNADOR DEL ESTADO Y AYUDANTES	\$ 87,870.00	
Sección 2.- SECRETARIA PARTICULAR	\$ 139,860.00	
Sección 3.- OFICINA DE PRENSA	\$ 52,980.00	\$ 280,710.00
RAMO II		
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	\$ 80,280.00	\$ 80,280.00
RAMO III		
SUBSRIA. ARBITRIOS Y PRESUPUESTOS	\$ 44,550.00	\$ 44,550.00
RAMO IV		
Sección 1.- OFICIALIA MAYOR DE GO-- BIERNO	\$ 66,450.00	
Sección 2.- PROVEEDURIA GENERAL AL- MACENES E INVENTARIOS	\$ 201,480.00	
Sección 3.- IMPRENTA	\$ 36,570.00	
Sección 4.- TALLER MECANICO	\$ 391,000.00	
Sección 5.- OFICIALIA DE PARTES	\$ 64,420.00	

	SUMAS PARCIALES	SUMAS GENERALES
Sección 6.- INTENDENCIA Y SERVICIOS DE PALACIO	\$ 243,000.00	
Sección 7.- SERVICIO DE VIGILANCIA	\$ 48,600.00	\$ 1,051,520.00
		\$ 2,797,010.00
RAMO V		
Sección 1.- PROCURADURIA GRAL. DE JUSTICIA	\$ 876,750.00	
Sección 2.- POLICIA JUDICIAL	244,950.00	\$ 1,121,700.00
RAMO VI		
Sección 1.- DIRECCION GRAL. DE RENTAS	\$ 771,400.00	
Sección 2.- OFICINA ADMVA. Y RECAUDA- DORA, OFNA. TRANSITO	\$ 39,630.00	
Sección 3.- DEPTO. DE IMP. ESPECIALES	\$ 740,020.00	
Sección 4.- OFNA. IMP. AL CAFE	\$ 485,540.00	
Sección 5.- DEPTO. DE ALCOHOLES	\$ 248,520.00	
Sección 6.- ADMINISTRACIONES Y RECAU- DACIONES DE RENTAS	\$ 3,235,414.00	\$ 5,552,524.00
RAMO VII		
Sección 1.- DIRECCION DE GOBERNACION	\$ 113,340.00	
Sección 2.- ARCHIVO	\$ 48,600.00	
Sección 3.- DEFENSORIA DE OFICIO	\$ 53,560.00	
Sección 4.- PENITENCIARIA DEL ESTADO	\$ 503,170.00	
Sección 5.- SERVICIO MEDICO DE LA PE- NITENCIARIA	\$ 40,050.00	
Sección 6.- PROCURADURIA DEL TRABAJO	\$ 48,600.00	
Sección 7.- BANDA DE MUSICA DEL EDO.	\$ 691,260.00	\$ 1,498,570.00

	SUMAS PARCIALES	SUMAS GENERALES
RAMO VIII		
Sección 1.- DIRECCION DE AGRICULTURA Y GANADERIA	\$ 203,150.00	
Sección 2.- VIVERO DEL MEXE	\$ 290,640.00	\$ <u>493,790.00</u>
RAMO IX		
DIRECCION DE CATASTRO Y OBRAS PUBLICAS	\$ 785,480.00	\$ 785,480.00
RAMO X		
Sección 1.- DIRECCION GRAL. DE POLICIA Y TRANSITO	\$ 1,337,840.00	\$ 12,219,074.00
Sección 2.- TRANSITO	\$ 176,310.00	
Sección 3.- BOMBEROS	\$ 135,510.00	\$ 1,649,600.00
RAMO XI		
Sección 1.- COMISION AGRARIA MIXTA	\$ 223,400.00	
Sección 2.- LIGA DE COM. AGRARIAS	\$ 126,630.00	\$ 350,030.00
RAMO XII		
JUNTA DE CONCILIACION Y ARBITRAJE	\$ 158,880.00	\$ 158,880.00
RAMO XIII		
Sección 1.- DIRECCION DE ACCION CULTU RAL Y SOCIAL	\$ 26,670.00	
Sección 2.- DIRECCION DE TURISMO	\$ 26,670.00	\$ 53,340.00
RAMO XIV		
COMISION DE PROMOCION ECONOMICA EN EL ESTADO	\$ 26,670.00	\$ 26,670.00

	SUMAS PARCIALES	SUMAS GENERALES
RAMO XV		
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA PUBLICA		
Sección 1.- SERVICIOS COORDINADOS	\$ 2.724,676.60	
Sección 2.- SUBSIDIO	\$ 652,420.00	
Sección 3.- HOSPITAL CIVIL PACHUCA	\$ 3.234,340.00	
Sección 4.- PENSIONES VITALICIAS	\$ 628,172.00	\$ <u>7.234,608.00</u>

RAMO XVI		
EDUCACION PUBLICA		
Sección 1.- DIRECCION GRAL. DE PROFESIONES	\$ 26,550.00	
Sección 2.- APORTACION PARA LOS SERVICIOS FEDERALIZADOS DE EDUCACION EN EL ESTADO	\$ 21.888,000.00	
Sección 3.- C.E.C. Y T. No. 15	\$ 686,220.00	
Sección 4.- BIBLIOTECA PUBLICA	\$ 36,670.00	
Sección 5.- PENSIONES VITALICIAS A MAESTROS JUBILADOS	\$ 207,633.00	
Sección 6.- OTRAS EROGACIONES EN EL RAMO DE EDUCACION	\$ 1.572,000.00	\$ <u>24.416,973.00</u>
		\$ 46.109,235.60

RAMO XVII		
PARTIDAS DE SUMA ALZADA		
Sección 1.- GASTOS GENERALES DE OBRAS PUBLICAS	\$ 12.301,915.48	
Sección 2.- GASTOS Y EROGACIONES DIVERSAS	\$ 16.498,600.00	\$ 28.800,515.48

	SUMAS PARCIALES	SUMAS GENERALES
<u>PODER JUDICIAL</u>		
RAMO I		
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA	\$ 703,060.00	\$ 703,060.00
RAMO II		
Sección 1.- JUZGADOS DE 1a. INSTANCIA, D.T.O. PACHUCA	\$ 408,840.00	
Sección 2.- JUZGADOS FORANEOS	\$ 1.114,330.00	\$ <u>1.523,170.00</u>
SUMA TOTAL DEL EGRESO		\$ 77.135,981.08

FUENTE: LEY DE INGRESOS Y PRESUPUES
TO DE EGRESOS PARA EL AÑO -
DE 1974. ESTADO DE HIDALGO

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO EN 1970

ESTADO DE HIDALGO

I.- GASTOS CORRIENTES DE ADMINISTRACION	\$ 33.173,240.00
a) REMUNERACIONES ORDINARIAS POR SERVICIOS PERSONALES	23.946,260.00
b) REMUNERACIONES COMPLEMENTARIAS EVENTUALES	3.792,500.00
c) MATERIAS PRIMAS Y MATERIALES	722,000.00
d) LUBRICANTES Y COMBUSTIBLES	344,000.00
e) ALQUILER Y ENERGIA	437,000.00
f) SERVICIO POSTAL, TELEFONICO Y TELEGRAFICO	372,900.00
g) SEGUROS	36,000.00
h) DIFUSION E INFORMACION	250,000.00
i) OTROS GASTOS ADMINISTRATIVOS	3.272,500.00
II.- GASTOS DE CAPITAL	9.792,000.00
a) ADQUISICION DE BIENES PARA FOMENTO Y CONSERVACION	1.850,000.00
b) OBRAS PUBLICAS Y CONSTRUCCIONES	7.692,000.00
c) OTROS GASTOS DE CAPITAL	250,000.00
III.- TRANSFERENCIAS	7.172,576.60
a) SUBSIDIOS AL CONSUMO	
b) AYUDAS CULTURALES Y SOCIALES	2.385,800.00
c) PAGOS DE SEGURIDAD SOCIAL	2.703,176.60
d) OTRAS TRANSFERENCIAS	2.083,600.00
IV.- DEUDA PUBLICA	4.870,913.48

FUENTE: LEY DE INGRESOS Y RESPUESTO DE EGRESOS
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO.

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO EN 1971
ESTADO DE HIDALGO

I.- GASTOS CORRIENTES DE ADMINISTRACION	\$ 35.402,603.20
a) REMUNERACIONES ORDINARIAS POR SERVICIOS PERSONALES	25.853,248.20
b) REMUNERACIONES COMPLEMENTARIAS EVENTUALES	3.915,955.00
c) MATERIAS PRIMAS Y MATERIALES	802,000.00
d) LUBRICANTES Y COMBUSTIBLES	374,000.00
e) ALQUILER Y ENERGIA	437,000.00
f) SERVICIO POSTAL, TELEFONICO Y TELEGRAFICO	406,900.00
g) SEGUROS	36,000.00
h) DIFUSION E INFORMACION	250,000.00
i) OTROS GASTOS ADMINISTRATIVOS	3.327,580.00
II.- GASTOS DE CAPITAL	9.352,730.00
a) ADQUISICION DE BIENES PARA FOMENTO Y CONSERVACION	2.000,000.00
b) OBRAS PUBLICAS Y CONSTRUCCIONES	6.802,730.00
c) OTROS GASTOS DE CAPITAL	550,000.00
III.- TRANSFERENCIAS	6.922,184.60
a) SUBSIDIOS AL CONSUMO	
b) AYUDAS CULTURALES Y SOCIALES	2.232,000.00
c) PAGOS DE SEGURIDAD SOCIAL	2.856,584.60
d) OTRAS TRANSFERENCIAS	1.833,600.00
IV.- DEUDA PUBLICA	4.461,915.48

FUENTE: LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO.

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO EN 1972

ESTADO DE HIDALGO

I.- GASTOS CORRIENTES DE ADMINISTRACION	\$ 39.861,084.60
a) REMUNERACIONES ORDINARIAS POR SERVICIOS PERSONALES	30.076,569.60
b) REMUNERACIONES COMPLEMENTARIAS EVENTUALES	4.773,435.00
c) MATERIAS PRIMAS Y MATERIALES	736,000.00
d) LUBRICANTES Y COMBUSTIBLES	439,000.00
e) ALQUILER Y ENERGIA	431,000.00
f) SERVICIO POSTAL, TELEFONICO Y TELEGRAFICO	402,900.00
g) SEGUROS	36,000.00
h) DIFUSION E INFORMACION	200,000.00
i) OTROS GASTOS ADMINISTRATIVOS	2.766,180.00
II.- GASTOS DE CAPITAL	
a) ADQUISICION DE BIENES PARA FOMENTO Y CONSERVACION	2.600,000.00
b) OBRAS PUBLICAS Y CONSTRUCCIONES	9.381,999.95
c) OTROS GASTOS DE CAPITAL	250,000.00
III.- TRANSFERENCIAS	7.164,626.60
a) SUBSIDIOS AL CONSUMO	
b) AYUDAS CULTURALES Y SOCIALES	2.195,000.00
c) PAGOS DE SEGURIDAD SOCIAL	2.868,026.00
d) OTRAS TRANSFERENCIAS	2.101,600.00
IV.- DEUDA PUBLICA	3.271,915.48

FUENTE: LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO.

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO EN 1973

ESTADO DE HIDALGO

I.- GASTOS CORRIENTES DE ADMINISTRACION	\$ 43.605,278.60
a) REMUNERACIONES ORDINARIAS POR SERVICIOS PERSONALES	33.217,323.60
b) REMUNERACIONES COMPLEMENTARIAS EVENTUALES	5.296,875.00
c) MATERIAS PRIMAS Y MATERIALES	736,000.00
d) LUBRICANTES Y COMBUSTIBLES	439,000.00
e) ALQUILER Y ENERGIA	405,000.00
f) SERVICIO POSTAL, TELEFONICO Y TELEGRAFICO	400,900.00
g) SEGUROS	36,000.00
h) DIFUSION E INFORMACION	200,000.00
i) OTROS GASTOS ADMINISTRATIVOS	2.874,180.00
II.- GASTOS DE CAPITAL	12.242,000.00
a) ADQUISICION DE BIENES PARA FOMENTO Y CONSERVACION	2.600,000.00
b) OBRAS PUBLICAS Y CONSTRUCCIONES	9.392,000.00
c) OTROS GASTOS DE CAPITAL	250,000.00
III.- TRANSFERENCIAS	7.171,506.00
a) SUBSIDIOS AL CONSUMO	
b) AYUDAS CULTURALES Y SOCIALES	2.195,000.00
c) PAGOS DE SEGURIDAD SOCIAL	2.875,906.00
d) OTRAS TRANSFERENCIAS	2.100,600.00
IV.- DEUDA PUBLICA	3.071,915.48

FUENTE: LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO.

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO EN 1974

ESTADO DE HIDALGO

I.- GASTOS CORRIENTES DE ADMINISTRACION	\$ 52.446,369.00
a) REMUNERACIONES ORDINARIAS POR SERVICIOS PERSONALES	41.059,889.00
b) REMUNERACIONES COMPLEMENTARIAS EVENTUALES	5.868,000.00
c) MATERIAS PRIMAS Y MATERIALES	791,000.00
d) LUBRICANTES Y COMBUSTIBLES	489,000.00
e) ALQUILER Y ENERGIA	605,000.00
f) SERVICIO POSTAL, TELEFONICO Y TELEGRAFICO	420,900.00
g) SEGUROS	36,000.00
h) DIFUSION E INFORMACION	200,000.00
i) OTROS GASTOS ADMINISTRATIVOS	2.976,580.00
II.- GASTOS DE CAPITAL	13.742,000.00
a) ADQUISICION DE BIENES PARA FOMENTO Y CONSERVACION	3.000,000.00
b) OBRAS PUBLICAS Y CONSTRUCCIONES	10.492,000.00
c) OTROS GASTOS DE CAPITAL	250,000.00
III.- TRANSFERENCIAS	7.375,696.00
a) SUBSIDIOS AL CONSUMO	
b) AYUDAS CULTURALES Y SOCIALES	2.355,000.00
c) PAGOS DE SEGURIDAD SOCIAL	2.892,096.00
d) OTRAS TRANSFERENCIAS	2.128,600.00
IV.- DEUDA PUBLICA	3.571,915.48

FUENTE: LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO.

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO EN 1975

ESTADO DE HIDALGO

I.- GASTOS CORRIENTES DE ADMINISTRACION	\$ 69.728,404.47
a) REMUNERACIONES ORDINARIAS POR SERVICIOS PERSONALES	51.791,604.47
b) REMUNERACIONES COMPLEMENTARIAS Y EVENTUALES	5.175,520.00
c) MATERIAS PRIMAS Y MATERIALES	7.450,000.00
d) LUBRICANTES Y COMBUSTIBLES	2.259,000.00
e) ALQUILER Y ENERGIA	415,000.00
f) SERVICIO POSTAL, TELEFONICO Y TELEGRAFICO	340,900.00
g) SEGUROS	36,000.00
h) DIFUSION E INFORMACION	337,000.00
i) OTROS GASTOS ADMINISTRATIVOS	1.913,380.00
II.- GASTOS DE CAPITAL	42.076,200.00
a) ADQUISICION DE BIENES PARA FOMENTO Y CONSERVACION	2.709,200.00
b) OBRAS PUBLICAS Y CONSTRUCCIONES	35.350,000.00
c) OTROS GASTOS DE CAPITAL	3.917,000.00
III.- TRANSFERENCIAS	13.995,229.00
a) SUBSIDIOS AL CONSUMO	7.541,469.00
b) AYUDAS CULTURALES Y SOCIALES	170,000.00
c) PAGOS DE SEGURIDAD SOCIAL	6.253,760.00
d) OTRAS TRANSFERENCIAS	25,000.00
IV.- DEUDA PUBLICA	9.500,000.00
T O T A L	\$ 135.299,834.35

FUENTE: LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO.

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO EN 1976
ESTADO DE HIDALGO

I.- GASTOS CORRIENTES DE ADMINISTRACION	\$ 144,178,683.00
a) REMUNERACIONES ORDINARIAS POR SERVICIOS PERSONALES	111,373,563.00
b) REMUNERACIONES COMPLEMENTARIAS	13,710,000.00
c) MATERIAS PRIMAS Y MATERIALES	9,692,000.00
d) LUBRICANTES Y COMBUSTIBLES	2,000,000.00
e) ALQUILER Y ENERGIA	200,000.00
f) DIFUSION E INFORMACION	1,500,000.00
g) OTROS GASTOS DE ADMINISTRACION	5,700,000.00
 II.- GASTOS DE CAPITAL	 30,992,400.00
a) COMPRA DE BIENES	542,400.00
b) OBRAS PUBLICAS Y CONSTRUCCIONES	25,450,000.00
c) OTROS GASTOS DE CAPITAL	5,000,000.00
 III.- TRANSFERENCIAS	 22,773,200.00
a) SUBSIDIOS AL CONSUMO	12,714,000.00
b) AYUDAS CULTURALES Y SOCIALES	2,136,000.00
c) PAGOS DE SEGURIDAD SOCIAL	7,656,600.00
d) OTRAS TRANSFERENCIAS	266,600.00
 IV.- DEUDA PUBLICA	 600,000.00
 T O T A L	 \$ 198,541,283.00

**FUENTE: LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO.**

**CAPITULO 3 - NECESIDAD DE DELINEAR UNA NUEVA
POLITICA FISCAL**

3.1 COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA

Los trastornos y desequilibrios, provocados por la tradicional política fiscal seguida, han determinado la necesidad impostergable, de delinear una nueva política en la misma materia, que sirva como instrumento de la política económica general del Estado, y entendida ya no sólo como un medio para conseguir los recursos adecuados - con propósitos de acelerar el desarrollo económico en la entidad, sino también con el fin de producir el grado de cohesión social y cooperación que es esencial para el funcionamiento del sistema en el cual nos desenvolvemos.

El desarrollo económico y social del Estado, requiere la expansión eficaz y continuada de toda una gama de obras de infraestructura básica, tales como: caminos, sistemas de agua potable, alcantarillado, drenaje, mercados, rastros, servicios médico-asistenciales, educación, etc., -- que indudablemente deben ser financiados con dinero gubernamental.

La escasez de ingresos estatales, ha hecho casi imposible que el sector público estatal, ha

ya podido satisfacer todos los requerimientos de la sociedad, y que han frenado en gran parte el desarrollo económico del Estado, siendo diversos factores los que han determinado que la política fiscal no haya logrado ser uno de los elementos o herramientas de la política económica general del Estado.

Por lo tanto, es esencial que para que la política fiscal se convierta en elemento eficaz de la política económica, es indispensable que el "modus operandi" de la primera, cambie radicalmente; es decir, que las estructuras administrativas obsoletas desaparezcan y den paso a estructuras técnico-administrativas que coadyuven a acelerar los cambios básicos que se requieren para alcanzar los objetivos deseados; asimismo, es necesario que el régimen jurídico de la política fiscal sea adecuado a la nueva tónica, y esencialmente a la realidad socioeconómica del Estado.

Por lo que se refiere al primer aspecto, es menester que el manejo presupuestario sea sustituido por técnicas de programación del gasto público en base a la cuantificación de objetivos y metas a alcanzar a corto, mediano y largo plazo.

En este sentido, debe de transformarse la concepción tradicional de que el destino del gas

to público sea dirigido única y exclusivamente - al mantenimiento del aparato burocrático (gasto corriente de administración), y por el contrario, se incremente más el gasto social y el gasto de capital, que coadyuven de esta manera a la elevación del nivel de vida; consecuentemente, la participación de la Federación en la economía estatal, vía la política fiscal federal, también debe ser reorientada en sus dos principales aspectos: la inversión pública federal y las participaciones federales sobre impuestos recaudados en el Estado.

En este sentido, es importante que el mecanismo de asignación de recursos federales hacia el Estado, sea reinvertido y que en base a la jerarquización de prioridades por sectores de actividad, el Estado proponga hacia dónde será dirigido el gasto público federal, así como que las participaciones federales, sean cobradas y administradas por el gobierno estatal, con el fin de repartirlas equitativamente a los municipios más necesitados, previa programación y ordenación - del destino de los mismos.

Por lo que se refiere a la adecuación del régimen jurídico de la acción fiscal, es necesario que sea transformado totalmente el mismo, -- creando los instrumentos más idóneos con el fin

de que éstos correspondan a la realidad socioeconómica de la Entidad y no sean, como tradicionalmente ha sucedido, una copia de ordenamientos legales de otras entidades.

El énfasis que se ponga en hacer cumplir -- los ordenamientos legales, permitirá hacer disminuir la gran evasión fiscal, que además de mermar en la economía del sector público, afecta -- drásticamente la distribución del ingreso.

En este aspecto, cabe insistir que la eficacia de la política fiscal, no es simplemente cosa de apropiadas leyes fiscales, sino también de la eficiencia y de la integridad de la administración pública encargada de la misma; pues la utilidad de la política fiscal, está dada en función, no sólo de la aplicabilidad de la ley, sino más bien a la eficacia de la administración pública.

Por estos motivos, la delineación de la nueva política fiscal estatal, como instrumento de política económica, debe ser entendida como un proceso dinámico, que elimine anquilosamientos y deficiencias en el aparato burocrático y que frenan el desarrollo económico y social de la entidad, y que tienda, asimismo, a elevar la capacidad administrativa de las instituciones públicas, con el objeto de guiar las transformaciones básic

cas que coadyuven a acelerar este desarrollo.

Este proceso de reformas continuas, deberá estar enfocado a analizar las condiciones imperantes, a reconocer las deficiencias y omisiones, a evitar las duplicidades y falta de coordinación o dilución de responsabilidades de todos aquellos factores que se desenvuelven en el contexto del desarrollo económico y social del Estado, determinando objetivos y metas, evaluando los resultados, en relación al análisis del costo-beneficio de programas específicos.

La incorporación de una serie de técnicas y medidas en el aspecto fiscal, como podrían ser los ya mencionados controles presupuestarios de la acción estatal, la descentralización y desconcentración de los trámites en materia presupuestaria, el perfeccionamiento en la presentación del presupuesto de egresos y la cuenta pública, el reordenamiento de los ingresos estatales, la mejor coordinación de la actividad fiscal de la federación en el ámbito estatal, etc., deberán ser interpretadas como uno de los elementos esenciales de la política fiscal que emprenda el sector público estatal.

Por lo tanto, en los siguientes incisos, trataremos de presentar las transformaciones, --

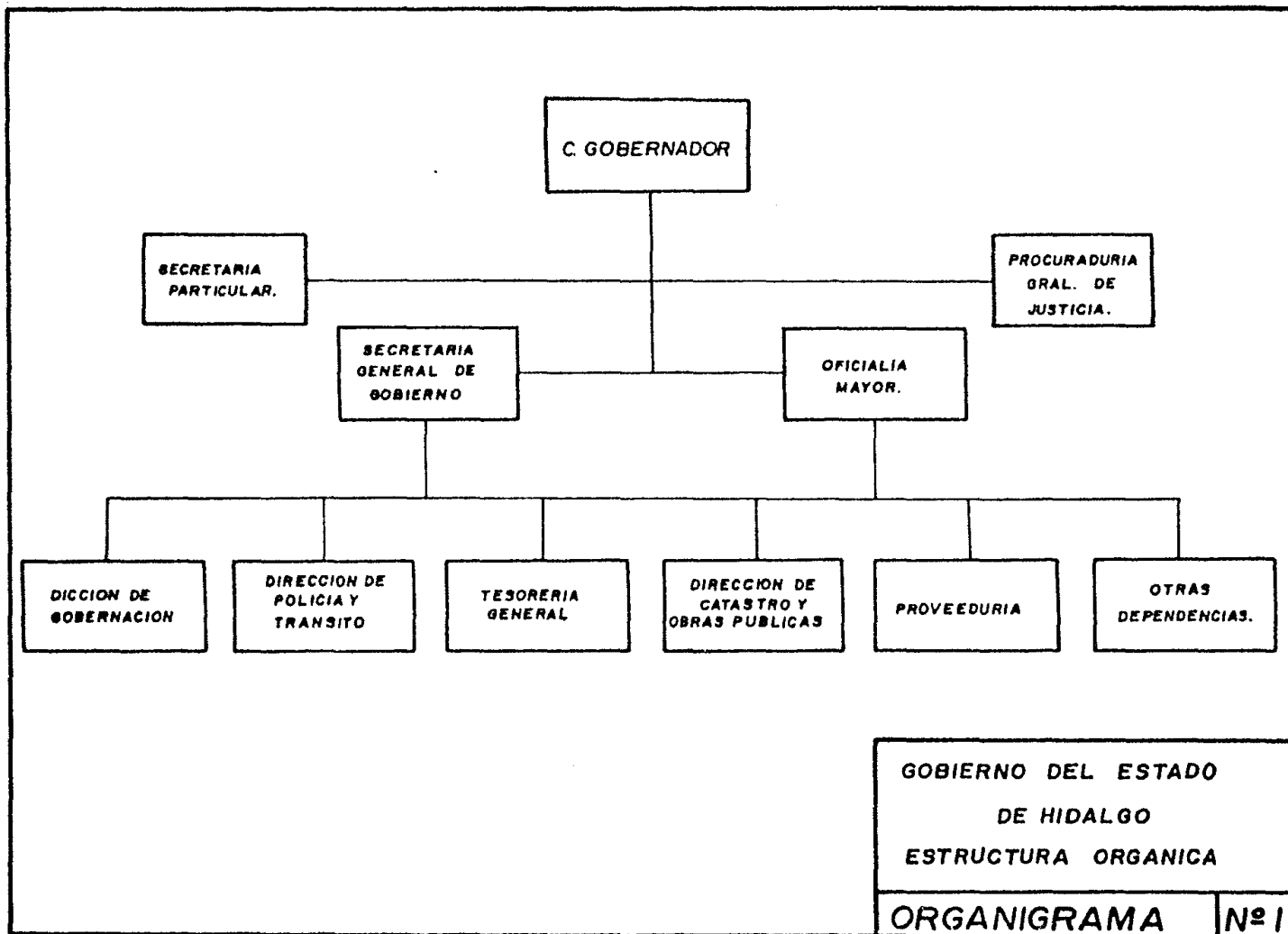
que a nuestro juicio, son indispensables, para - que el sector público estatal logre delinear una nueva política fiscal y que comprende tres aspectos:

- I) Reforma administrativa integral;
- II) Actualización del régimen jurídico;
- III) Incrementar la capacidad de negociación con el sector público federal.

3.2 REFORMA ADMINISTRATIVA

Es hasta el año de 1976, que se realiza por vez primera, después de casi 40 años, un intento de cambiar la estructura administrativa del sector público estatal, por una nueva que respondiera a la realidad socio-económica de la entidad.

Como se podrá observar en el organigrama número uno, la base administrativa del Gobierno se concentraba en la Secretaría General de Gobierno, como órgano de control político y en la oficialía mayor, como órgano de control administrativo, de las cuales emanaban una serie de dependencias como la Dirección General de Gobernación, la Tesorería General del Estado, la Dirección de ---- Obras Públicas y Catastro, la Dirección de Poli-



GOBIERNO DEL ESTADO
DE HIDALGO
ESTRUCTURA ORGANICA

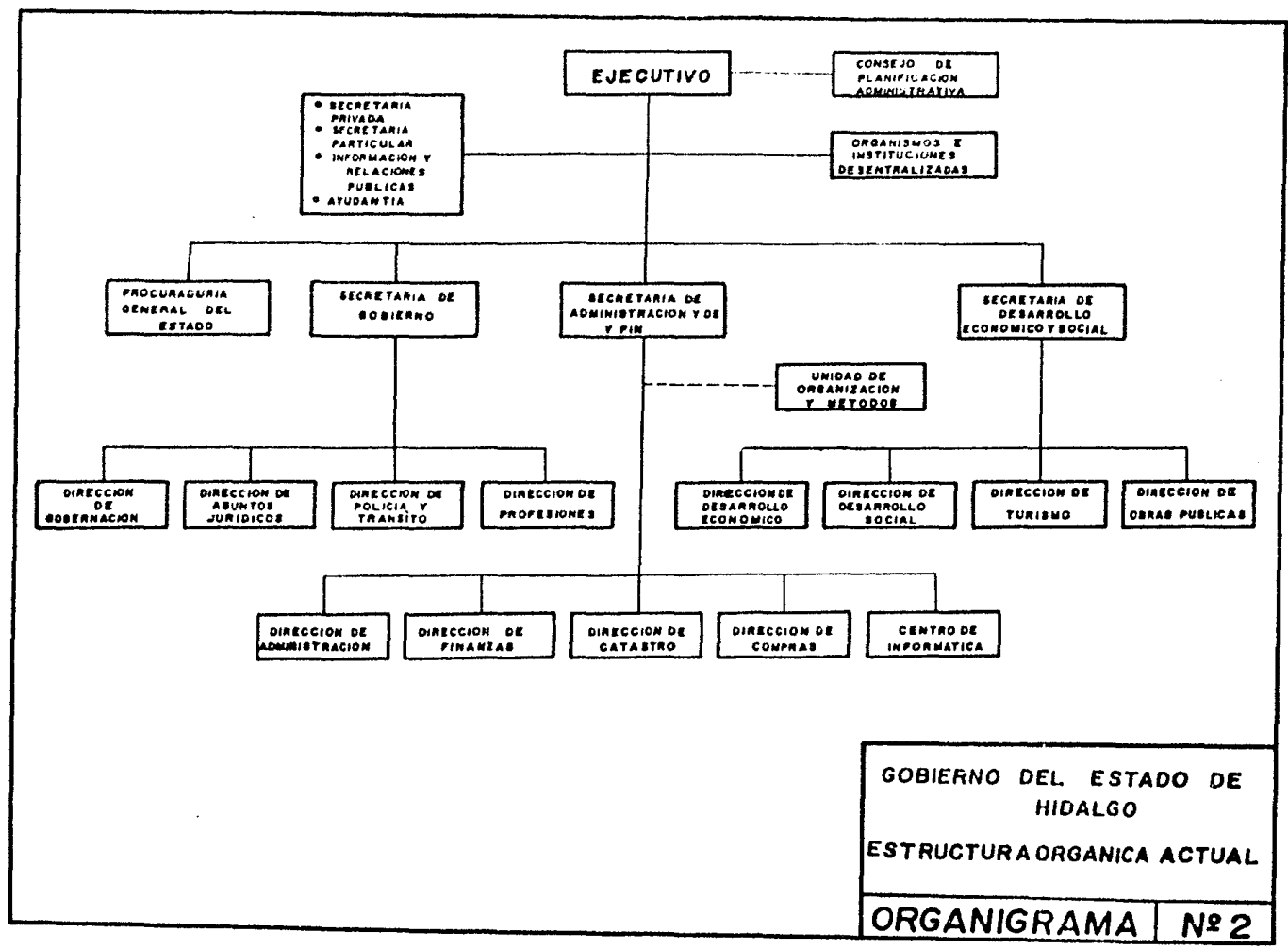
ORGANIGRAMA N° 1

cía y Tránsito, y otras de menor importancia, de notándose la carencia de un órgano técnico y eficaz que guiara la política económica, por lo --- cual se optó por transformar la estructura orgánica de la administración pública, tal y como lo muestra el organigrama número dos.

De tal forma que con la desaparición de la Secretaría General de Gobierno, se crean tres -- nuevas dependencias:

- 1) La Secretaría de Gobierno.
- 2) La Secretaría de Administración y Finanzas.
- 3) La Secretaría de Desarrollo Económico y Social.

A la Secretaría de Gobierno se le asignaron como funciones específicas, el manejo de los --- asuntos políticos y las resoluciones del Ejecutivo con los gobiernos de las demás entidades federativas, con los poderes legislativo y judicial y con las autoridades municipales y del Estado, así como vigilar la exacta observancia en el orden administrativo de leyes, decretos y reglamentos, de coordinar los organismos encargados de impartir justicia en todas sus ramas, de asesorar jurídicamente las dependencias del ejecutivo,



GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO
 ESTRUCTURA ORGANICA ACTUAL
 ORGANIGRAMA Nº 2

de vigilar el cumplimiento de las normas sobre -
ejercicio profesional, etc.

La Secretaría de Administración y Finanzas, tiene como objetivos fundamentales, lograr a través de las direcciones del área, la implantación, por un lado, de un programa completo de reforma administrativa, a efecto de obtener una mayor -- eficiencia en todas las dependencias del Gobierno y por otro lado, un programa de política fiscal que permita la optimización del manejo de -- las finanzas públicas para satisfacer la demanda de recursos económicos, planteados en los programas de inversión del gobierno estatal; asimismo, estará encargada de formular las políticas de recursos humanos y materiales del sector público, a la búsqueda y control de la recaudación fiscal y a la correcta operación del presupuesto de -- egresos.

Finalmente, los objetivos que se asignaron a la Secretaría de Desarrollo Económico y Social, son los de coordinar la acción de las direcciones del área, enfocadas a planear y programar el desarrollo económico y social de la entidad, mismo que contempla el cumplimiento de los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo y lineamientos sectoriales y particulares enmarcados dentro de una escala de prioridades y de necesidades ordenadas en forma jerárquica, en donde --

además se ejercerán acciones de vigilancia y evaluación de resultados de los proyectos aprobados de acuerdo a un plan general de desarrollo.

Por lo expuesto en líneas anteriores, se deduce la importancia del proceso de reforma administrativa, dentro del contexto del desarrollo económico y social del Estado, y particularmente la nueva tónica que se pretendía dar a la política fiscal.

En efecto, con esta nueva estructura, se pretendía hacer más eficiente la asignación de recursos, para que de esta forma, el Estado pudiera guiar la transformación de las estructuras económicas y sociales, y al mismo tiempo, con la creación de una dependencia encargada de delinear las premisas básicas para una efectiva política fiscal (la Secretaría de Administración y Finanzas), se vislumbraba un panorama a corto y largo plazo, más prometedor.

Desafortunadamente, esta reforma administrativa no sólo no llegó a implantarse íntegramente, sino por el contrario y debido a diversos factores, principalmente de índole político, todo hace suponer que la estructura administrativa vuelve a concentrarse en dependencias tradicionales.

Basta mencionar, que en el caso específico

de la Secretaría de Administración y Finanzas, - ésta ha quedado en la actualidad desmembrada, -- pues con la desaparición de la Dirección de Finanzas y el resurgimiento de la Tesorería General del Estado, la política fiscal ha vuelto a - tomar las características que la han distinguido: burocracia persistente, improvisaciones, formulación de presupuestos tradicionales y concentración de funciones.

Creemos, que el hecho de que la reforma administrativa, no fue comprendida y asimilada se debe fundamentalmente a tres circunstancias:

- I) Al cambio político a que nos hemos hecho referencia.
- II) A un mal procedimiento legal en su implantación.
- III) La falta de información y divulgación, - tanto a nivel masivo, como a los integrantes del mismo sector público de la consistencia de la reforma administrativa.

En efecto, en el primer aspecto, al realizarse el cambio del poder ejecutivo federal, a nivel estatal se realizaron una serie de cambios, pues el jefe del ejecutivo estatal, fue llamado

a desempeñar otras funciones, por lo que la mayor parte de los funcionarios de las nuevas dependencias fueron sustituidos por otros nuevos elementos, desechándose planes y programas elaborados con anterioridad; posteriormente al regularizarse las actividades, poco a poco se fueron reintegrando dependencias que habían desaparecido con el primer intento de reforma administrativa.

Por lo que respecta a la segunda circunstancia, aun cuando se expidió un decreto (número 17, febrero de 1976), en el cual se establece la nueva ley orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, no se modifica la Constitución Política del Estado, en sus artículos 54, 55, 56, 57 y 59, en los cuales se habla de que "para los negocios del -- Ejecutivo, habrá un funcionario que se denominará Secretario General de Gobierno", así como el artículo 58 del mismo texto, referente al Oficial Mayor de Gobierno". 1/

En este sentido, aun cuando el Decreto 17, en sus artículos transitorios, ordena que entra en vigor al día siguiente de su publicación, las omisiones referidas, determinaron en última ins-

1/ Constitución Política del Estado de Hidalgo.

tancia la falta de fundamentación jurídica del procedimiento.

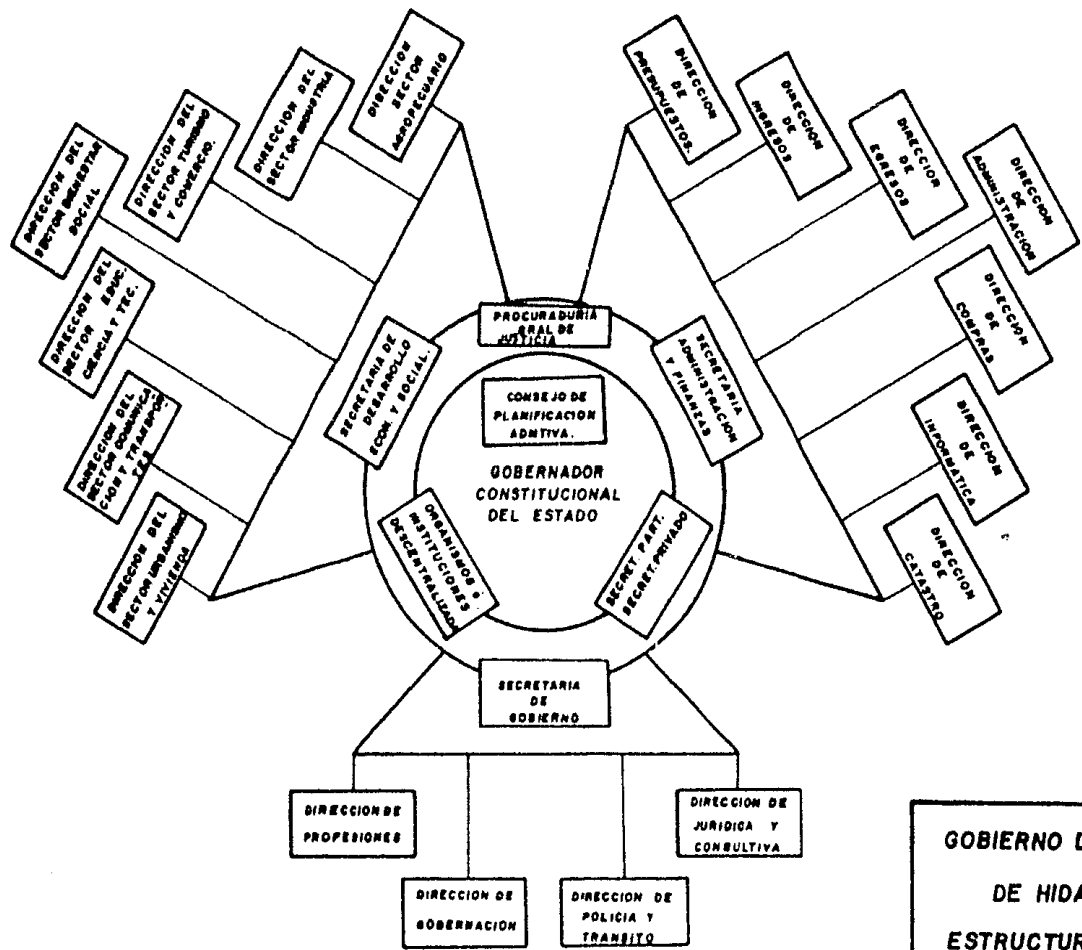
El tercer aspecto, la escasa divulgación de la consistencia de la reforma administrativa, influyó determinadamente para que desde un principio los alcances de ésta no fueran comprendidos tanto por el grueso de la población, como por -- los mismos integrantes del sector público.

Por lo tanto, creemos conveniente para los fines de la delineación de una nueva política -- fiscal, que la reforma administrativa continúe y con las experiencias adquiridas en el primer intento, se propone la estructura que se observa -- en el organigrama número 3.

Fundamentalmente, los cambios en la estructura orgánica que se proponen son:

1) La modificación de la Secretaría de Administración y Finanzas con las siguientes direcciones y sus respectivas funciones:

Dirección de Presupuesto.- Estará encargada de fijar las bases técnico-administrativas para la elaboración de los dos presupuestos básicos: el de egresos en base a la programación -- del gasto público y el presupuesto de ingresos.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE HIDALGO
ESTRUCTURA PROPUESTA
ORGANIGRAMA | **Nº3**

Dirección de Ingresos.- Estará encargada - de hacer efectivos los ingresos ordinarios y extraordinarios del Estado, de acuerdo a la programación que realice la Dirección del Presupuesto y tomando en cuenta las bases legales que las sustentan.

Dirección de Egresos.- Esta Dirección estará encargada de aplicar el presupuesto de egresos de acuerdo a la programación del gasto público que realice la Dirección del presupuesto.

Dirección de Administración.- Será la dependencia encargada de los recursos humanos del sector público.

Dirección de Catastro.- Estará encargada - del control del impuesto predial y encargada de la planificación urbana.

Dirección de Informática.- Tendrá como funciones, el procedimiento de datos para el sector público.

Dirección de Compras.- Estará encargada de los insumos del Gobierno Estatal.

Dirección de Estadística.- Tendrá por objeto el conocimiento de los recursos físicos, humanos y financieros del sector público.

2) La transformación total de las direcciones de la Secretaría de Desarrollo Económico y Social, al funcionar, como se propone ya no por áreas sino por sectores, siendo las nuevas dependencias:

- Dirección del Sector Urbano y Vivienda.
- Dirección del Sector Comunicaciones y Transportes.
- Dirección del Sector Educación, Ciencia y - Tecnología.
- Dirección del Sector Bienestar Social.
- Dirección del Sector Turismo y Comercio.
- Dirección del Sector Industrial.
- Dirección del Sector Agropecuario.

Al funcionar esta Secretaría por sectores y no por áreas, se podrá hacer efectiva la coordinación fiscal entre la Federación y el Estado. -
(Ver inciso 3.4)

3.3 REFORMAS AL REGIMEN JURIDICO

La delineación de la nueva política fiscal requiere la adecuación del marco jurídico, conve

niente y aplicable a la realidad socio-económica del Estado de Hidalgo y que atienda por una parte a hacer expedito el aparato operativo de la función fiscal y por otra, a efectuar también la disposición operativa del poder coercitivo del Estado, que es indispensable para la aplicabilidad del régimen fiscal.

Es asimismo importante, que estos dos aspectos del régimen jurídico de la política fiscal del Estado, del aparato operativo y de la función tributaria, tiene que atender a los márgenes constitucionales tanto por lo que ve a la función misma, como por lo que se refiere a la aplicabilidad del procedimiento de operación que debe atender fundamentalmente a salvar los límites de la constitucionalidad, particularmente en lo que se refiere a las garantías individuales, tanto para obtener una verdadera base legal que establezca la legitimidad del acto administrativo del Estado, cuanto para respetar el ámbito individual de las garantías constitucionales y de este modo obtener una aplicabilidad que no sufra tropiezos con la defensa del particular, frente a la administración, porque ésta se exceda en el uso de sus atribuciones o en el de la aplicación de las facultades que la legislación específica pueda a este respecto establecer.

Podría en otras circunstancias hablarse de una reforma jurídica a la legislación vigente para adecuarla a la reforma fiscal propuesta, pero es obvio, según el análisis que se ha hecho con anterioridad, que ni la legislación vigente es adecuada por obsoleta e incompleta, ni es suficiente dicha legislación, ya que omite el establecimiento de los órganos específicos de aplicabilidad de régimen fiscal que se propone.

Lo anterior conlleva a una reforma constitucional, esto es a revisar y reformar la Constitución local de la entidad, para puntualizar y precisar la función que al Estado compete en materia tributaria respecto del particular sujeto a dicha función y para ubicar los órganos de operación en la esfera administrativa correspondiente.

Es indudable, que se requiere también una modificación a fondo de la legislación administrativa que, reglamentaria de la Constitución establezca la ubicación apropiada de las esferas o sectores correspondientes de los órganos de definición, procesamiento, aplicación y ejecución de la materia fiscal.

Se ha hablado de si una ley de hacienda, como se ha denominado tradicionalmente al estatuto sustantivo del régimen fiscal es oponible a la idea de vigencia de otro estatuto, a título -

de Código Fiscal, esto es, si uno y otro se excluyen o por el contrario se complementan y justifican.

En el Estado de Hidalgo, las disposiciones hacendarias se encuentran dispersas, lo que requiere un estatuto que recoja, actualice o en su caso sustituya y amplíe las disposiciones sustantivas de tal manera que esté previsto con la generalidad definitiva que la ley requiere, todo lo relativo al régimen económico de arbitrio del Estado con fines hacendarios y fiscales.

Resulta indudable que esta ley, requerirá una ley adjetiva que a título reglamentario establezca las reglas para el procedimiento que hará operativo el régimen establecido por la ley o estatuto de hacienda que limite y precise las funciones que cada órgano o individuo que intervenga en este mecanismo de tal manera que queden debidamente establecido el procedimiento; precisadas las funciones de cada órgano, se podrán observar los alcances de la clarificación de la cuenta y la aplicabilidad de la ley, que han sido los efectos fundamentales y los escollos tradicionales que ha encontrado el estado para el correcto funcionamiento de la política fiscal.

En un tercer aspecto, nos podemos referir -

también al establecimiento de los tribunales, órganos e instrumentos que habrán de intervenir en la aplicación, en la ejecución y en el desahogo de las controversias que pudieran suscitarse ante el Estado y los particulares por la aplica---ción de toda la función.

Todo lo anterior, comprendería la intervención del órgano legislativo, mediante las correspondientes iniciativas de ley, a cargo del ejecutivo y que comprendería las tres acciones antes mencionadas, con la creación de:

- 1) La Ley de Hacienda.
- 2) El Código Fiscal del Estado.
- 3) El Tribunal Fiscal del Estado.

3.4 CONVENIO FEDERACION-ESTADO

Uno de los elementos esenciales que se deberán tomar en cuenta para la delineación de la --nueva política fiscal, es el referente a la participación de la Federación en el ámbito del Estado de Hidalgo.

Es sumamente importante que la participa---ción del sector público federal, sea reorientado de acuerdo a las bases establecidas en el proyec

to de convenio Federación-Estado realizada en noviembre de 1976.

Básicamente, este convenio presenta tres aspectos:

I) La necesidad de incrementar la capacidad de negociación del Estado, en base a programas - específicos por sectores de actividad.

II) Una distribución regional del gasto pú--blico federal, más equitativa y acorde a las --grandes necesidades que aun subsisten, planteán--dose la conveniencia de que sea el gobierno estatal, quien maneje directamente determinados tipos de obras, en donde se estima tiene una ventaja - comparativa mayor, con respecto a las dependen--cias federales que en la actualidad las realizan.

III) Compatibilizar acciones y programas, así como aportar información básica para encontrar - respuestas a preguntas, tales como la inercia y concurrencia del gasto público federal y estatal, la capacidad para llevar adelante programas de - inversión y gasto corriente, cuáles han sido y - deberán ser los sectores y reacciones más favore--cidas, y proponer los programas y con qué recur--sos del sector público federal, pueda ejecutar--los el Estado.

Dadas las condiciones económicas y sociales del Estado, se propone a la Federación un cambio en su política de asignación de recursos, para - que se tome en cuenta, cuáles han sido las entidades menos favorecidas por el desarrollo (tal - es el caso de Hidalgo).

Con lo anterior, se trata de equilibrar los niveles de vida con respecto al resto del país, así como estimular la actividad económica, para que la entidad contribuya en mayor proporción al producto nacional bruto.

Por lo tanto, a través de este proyecto de convenio se propone a la Federación, apoye al Gobierno del Estado, absorbiendo la totalidad del gasto corriente que actualmente realiza en materia educativa, ya que sólo así, se podrán liberar recursos para financiar acciones de carácter productivo.

Importante también es, que el cambio de política, en la participación del Estado en programas bipartitas y tripartitas, se realice en ambos casos, reduciendo el porcentaje de aportación estatal, a un máximo de 25%, y que la participación similar de la comunidad sea en forma de mano de obra, cuando no existan recursos financieros.

Para 1977, se proyectaba una inversión de - 7.471,500 millones de pesos, de los cuales el 22% (1,655.2) del total, correspondería a la cifra - que se propone manejar directamente el gobierno del Estado, a través de sus dependencias y organismos especializados; el resto 5 816.3 millones serían ejecutados por la Federación.

Por orden de importancia, los sectores más beneficiados con esta nueva política, sería el - industrial, el agropecuario, urbanismo y vivienda y comunicaciones y transportes.

Con esta nueva orientación se pretende dar al gasto público federal, una mayor personalidad, tanto en el impacto como en el destino, pues en base a programas específicos, el Gobierno del Estado se compromete a hacer un uso más positivo y directo de los fondos federales, para financiar sus programas de desarrollo.

En resumen, las proposiciones concretas del gobierno estatal a la Federación, se concretan - en siete programas, divididos en dos canales de inversión:

A) Los programas que realice el gobierno -- del Estado con fondos federales.

B) Programas estatales con fondos locales y

programas que realice la Federación o el Estado con recursos crediticios. (Ver Cuadro No. 25)

Es precisamente en este aspecto, donde la reforma administrativa coadyuvaría a la realización de los programas, pues al operar la Secretaría de Desarrollo Económico y Social por sectores de actividad y no por áreas, se podrán realizar óptimamente los programas trazados.

Asimismo, con la reestructuración de la Secretaría de Administración y Finanzas, y a través de las direcciones, del área, se realizaría un estricto control de la asignación de recursos para el cumplimiento de los programas, tanto estatales como federales, y a la vez se conocería el grado de avance o retraso de los programas, es decir, se realizaría el control presupuestario.

También sería conveniente, y con respecto a la participación sobre impuestos federales recaudados en la entidad, que se invirtiera el proceso, que en la actualidad se realiza y que en adelante el estado cobrara y administrara estos ingresos, de tal forma que el mayor porcentaje se quede en la entidad y se realice la canalización a los municipios más marginados y con más necesidades, fortaleciendo de esta forma sus economías.

CUADRO No. 25

PROGRAMAS PROPUESTOS EN EL CONVENIO FEDERACION-ESTADO

PROGRAMAS (SECTOR)	RECURSOS (MILLONES DE PESOS)			T O T A L
	FEDERALES	ESTATALES	CREDITO	
01 <u>AGROPECUARIO</u>	<u>431.6</u>	<u>10.0</u>	<u>613.4</u>	<u>1 055.0</u>
01 MAIZ	226.8	- -	- -	226.8
02 CULTIVOS PRIM./ VERANO	104.0	- -	234.7	338.7
03 CULTIVOS OTOÑO/ INVIERNO	- -	- -	21.6	21.6
04 FRUTICOLA	37.0	- -	60.0	97.0
05 XEROFITAS	- -	- -	22.5	22.5
06 LECHE	- -	10.0	60.0	70.0
07 CARNE	37.5	- -	144.6	182.1
08 FORESTAL	26.3	- -	70.0	96.3
02 <u>INDUSTRIAL</u>	<u>170.5</u>	<u>40.0</u>	- -	<u>210.5</u>
01 PROMOCION	35.5	40.0	- -	75.5
02 PARQUES	135.0	- -	- -	135.0
03 <u>COMUNICACIONES Y TRANSPORTES</u>	<u>193.9</u>	- -	- -	<u>193.9</u>
01 CAMINOS	193.9	- -	- -	193.9
04 <u>BIENESTAR SOCIAL</u>	<u>283.6</u>	- -	- -	<u>283.6</u>
01 SALUD	130.9	- -	- -	130.9
02 PROMOCION INDIGE- NISTA	69.9	- -	- -	69.9
03 MEJOR NIVEL DE VIDA	7.4	- -	- -	7.4
04 INSTALACIONES DEPOR- TIVAS	75.4	- -	- -	75.4
05 <u>EDUCACION C. Y T.</u>	<u>406.8</u>	- -	- -	<u>46.8</u>
01 CONSTRUCCION DE ES- CUELAS	334.9	- -	- -	334.9
02 CONSTRUCCION DE CEN- TROS CULTURALES	71.9	- -	- -	71.9
06 <u>URBANISMO Y VIVIENDA</u>	<u>225.4</u>	<u>26.4</u>	<u>125.0</u>	<u>376.8</u>
01 AGUA POTABLE	51.2	- -	- -	51.2
02 ALCANTARILLADO	19.9	- -	- -	19.9
03 MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA Y ESPACIOS PUBLICOS	4.3	- -	- -	4.3

Como se podrá observar, si llegase a funcionar ese mecanismo de asignación de recursos federales, en sus principales aspectos (inversión pública federal y participación sobre impuestos federales), el Estado de Hidalgo podría financiar óptimamente sus programas de desarrollo.

3.5 ALCANCE DE LA NUEVA POLITICA FISCAL

La nueva política fiscal que pretendemos se delinee en el Estado de Hidalgo, está llamada a ser un instrumento que permita manipular en forma intencional los recursos financieros y humanos para alcanzar los fines que se propongan al trazar la política económica del Estado.

La conjugación de todos los recursos materiales y humanos, permitirán alcanzar un desarrollo económico equilibrado, en que todas las clases sociales participen y en el que los beneficios favorezcan principalmente a aquellos que tradicionalmente han sido marginados.

Es decir, que el objetivo principal, es lograr una mejor distribución de la riqueza y una mayor justicia social.

Con la nueva política fiscal planteada, y -

en base a los lineamientos establecidos en este trabajo, se pretende alcanzar:

I) Un incremento sustantivo de los ingresos estatales y de la inversión federal.

· II) Elevar la inversión pública estatal.

III) Racionalizar el gasto público y fomentar el ahorro gubernamental.

IV) Fomentar la distribución equitativa del ingreso estatal.

V) Dinamizar el crecimiento de la economía estatal.

VI) Alcanzar un óptimo grado de desarrollo económico y social, que permita al Estado integrarse plenamente a la vida nacional.

Asimismo, y de alcanzar estos objetivos deseados, el Estado de Hidalgo podrá vincularse en forma definitiva al proceso de desarrollo nacional, pues la política fiscal, coadyuvaría a elevar los niveles de desempleo y subempleo, a través de programas tendientes a fomentar la actividad económica, y con programas específicos de desarrollo.

También es factible que la política fiscal coadyuve a aprovechar las ventajas comparativas

que ofrece el Estado, utilizando eficientemente su dotación de recursos humanos y materiales y - su infraestructura económica, elevando los niveles de bienestar social, mejorando la calificación y la integración de los recursos humanos, a fin de evitar los desajustes tradicionales que plantea un proceso de desarrollo económico.

La nueva política fiscal, permitirá al Estado, obtener los medios para alcanzar programas, como el aprovechamiento de centros de población existentes en el Estado y de las respectivas --- áreas que polarizan, utilizando las ventajas comparativas de cada una, su organización social y sus recursos humanos.

La integración de un padrón de ocupación y requerimientos de mano de obra calificada, así - como la formulación de programas y proyectos específicos de inversión para cada uno de los sectores de actividad, cuyos objetivos puedan establecerse de acuerdo a los siguientes lineamientos básicos:

En la actividad agropecuaria, mejorar las - condiciones de la tenencia de la tierra, determinando la capitalización, incrementar los niveles de ocupación, incrementar la productividad, evitar la emigración a los centros urbanos, apoyar

efectivamente la oferta de crédito y financiamiento y proporcionar asistencia técnica a nivel de producción, distribución y comercialización.

En el sector industrial, lograr una integración con las actividades primarias, incrementar el uso de capacidad instalada, elevar el contenido de valor agregado industrial y fomentar la producción destinada a la exportación.

En el sector servicios, hacer más eficientes la oferta de fondos prestables y la promoción de recursos turísticos.

Además de que con una nueva política fiscal, permitiría realizar programas sectoriales y de obras de infraestructura, se alcanzarían objetivos fundamentales, como elevar el nivel de vida de la población a través de implementación de programas que incrementen la producción, el procesamiento y comercialización de alimentos.

La especialización de la producción agropecuaria, la organización social de productores, el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales de la entidad y la promoción de las ventajas comparativas que ofrece el Estado.

En el renglón bienestar social, a través de la política fiscal, se lograría alcanzar objeti-

vos tales como:

- Extensión y mejoramiento de los servicios de educación.

- Promoción, en forma sustancial los servicios médico-asistenciales esenciales para la población.

Si bien es cierto, que la política fiscal, no actuaría por si sola para alcanzar estos objetivos, también es cierto que es, como reiteradamente lo hemos mencionado, un elemento esencial que nos permitirá alcanzar los objetivos planteados por la política económica general, que permita en última instancia, reducir la brecha entre opulencia y carencia, para alcanzar de esta forma el desarrollo económico y social.

CAPITULO 4 - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1) La intervención del Estado en la economía se justifica por la incapacidad históricamente comprobada del mecanismo de mercado, para lograr por sí sola, la consecución de las decisiones económicas fundamentales óptimas.

Esta intervención, se debe entender o interpretar como una política económica general, compuesta por diversas políticas parciales, a saber: política monetaria, fiscal, de precios, de salarios, de inversión, etc.

2) La política fiscal es uno de los instrumentos que el Estado emplea para intervenir directamente en las decisiones del sector público, así como en la economía en general, a través de una serie de elementos, siendo los principales - el ingreso público, el gasto público, el crédito público y la deuda pública; el ingreso, el crédito y la deuda pública, se utilizan como medios de financiamiento del gasto público, indispensable para conformar el marco general de la actividad económica.

3) La política fiscal puede destinarse a tres fines diferentes:

A) Para propiciar o acelerar el desarrollo económico.

B) Crear la infraestructura económica.

C) Corregir los desequilibrios de la distribución del ingreso.

4) La política fiscal tiene como objetivo principal, atenuar los desequilibrios que se presentan en la economía, ya sea en el campo de las inversiones o como equilibrador de la distribución del ingreso.

5) La política fiscal de México en los últimos años ha tenido los siguientes rasgos:

a) Los ingresos públicos están representados por los impuestos, productos, derechos y --- aprovechamientos, porque el gasto público se financia con ingresos provenientes de las fuentes antes mencionadas.

b) Aun cuando el sistema tributario ha tenido modificaciones sustanciales, los ingresos ordinarios del sector público federal, generales - montos de ahorro corriente insuficientes provocan una situación financiera del sector público - deficiente.

c) La carga impositiva ha estado enfocada -

más hacia los rendimientos del trabajo que hacia los rendimientos de capital.

d) En México el sector gobierno federal es el más importante, no sólo porque dispone de recursos superiores a los de los gobiernos locales, sino porque los criterios en que basa sus decisiones, están directamente vinculados a problemas y objetivos de índole nacional; en este sentido el gasto federal ha sido por lo menos dos veces mayor que el correspondiente al conjunto de los gobiernos estatales y municipales.

e) A pesar de las variaciones del ritmo de crecimiento del gasto público federal, su importancia en la economía, aumento en forma notable, ya que a partir de 1954, la relación entre gasto público federal y el P.I.B. se coloca entre el 17% y el 19%, representando para entonces algo más del 9% del P.I.B. y considerando las erogaciones de los gobiernos locales, los gastos totales del sector público, se aproximan al 20%.

f) Con el proceso de diversificación del gasto público federal, el Estado se ha enfrentado, a una gama de responsabilidades y prioridades que le fueron asignadas, tales como garantizar el crecimiento de la economía a través de un cierto volumen de inversión en campos estratégicos: irrigación, producción de energéticos, etc.,

así como productos de bienes y servicios, desarrollar áreas rurales, elevar el nivel de vida de la población, habilitar áreas urbanas del país para que la actividad económica se desenvuelva con fluides, etc., lo que dio por resultado el espectacular crecimiento económico característico de la etapa 1940-1970.

g) La deuda pública federal ha sido de considerable importancia por el déficit de la actividad del Estado, y ha sido cubierta con financiamientos internos otorgados por el Banco de México o mediante la contratación de la deuda externa, los empréstitos han sido contratados principalmente por el sector eléctrico (C.F.E.) y PEMEX.

6) Desde la erección del Estado de Hidalgo, la política fiscal en este Estado, se puede distinguir por dos etapas características:

a) 1869-1937, en la que los ingresos más significativos son los impuestos a la propiedad raíz, alcabalas sobre productos agrícolas, impuestos sobre herencias y legados, y en la causa en el gasto corriente de administración, es absoluto en cuanto a destino.

b) 1937-1976, etapa en la cual se transforma la estructura de la política fiscal, en el --

sentido que en los primeros años del período se realiza una nueva legislación que se mantiene -- prácticamente inmutable hasta nuestros días, y -- en la cual se hace evidente la cada vez mayor -- participación de la Federación.

7) Los ingresos estatales más significativos han sido las participaciones federales (64% en promedio para el período 1970-1976) y los impuestos estatales (18% en promedio para el mismo período); los impuestos más importantes han sido los de propiedad raíz, impuestos especiales -- sobre operaciones de compra y venta de primera -- mano de productos avícolas, así como otras semillas que se utilizan en la alimentación humana, sobre ventas de gasolinas y derivados del petróleo, sobre producción de café, etc.

Dentro de las participaciones federales, se destacan por su importancia las obtenidas por -- los impuestos sobre ingresos mercantiles, sobre producción y consumo de cerveza, sobre produc--- ción de metales, sobre producción y consumo de -- gasolina, sobre producción de aguamiel y productos de su fermentación, etc.

8) Los derechos, productos y aprovechamientos, junto con los ingresos extraordinarios, participan de una forma muy reducida, y en conjunto

representan para el período 1970-1976, un promedio de 17%, observando una tendencia a la disminución en cuanto a la participación en la estructura de la percepción de los mismos.

9) El mecanismo que se ha seguido para obtener los ingresos de un ejercicio fiscal, es el de un método estimativo, incrementando en forma porcentual cada rubro, empíricamente, sin observar una técnica definida, estimándose sobre lo presupuestado en el período anterior y no sobre lo ejercido.

10) En el renglón de propiedad raíz, se ha mantenido la recaudación en una forma arbitraria y rudimentaria, carente de toda técnica, siendo donde se presenta el mayor grado de evasión fiscal.

11) La elaboración del presupuesto del gasto público se realiza también de una forma rudimentaria y carente de toda técnica, ya que el único mecanismo que opera es el de asignar a cada partida un incremento arbitrario, siguiendo tradicionalmente una clasificación de tipo administrativo, es decir, atendiendo únicamente a los sueldos y salarios del aparato burocrático.

12) El comportamiento del gasto en cuanto a su crecimiento se identifica con los ingresos, y

en cuanto a su distribución, el ejecutivo absorbe la mayor parte del gasto, siguiéndole en orden de importancia el Poder Legislativo y el Judicial.

13) Por medio de la clasificación económica, se deduce, que la mayor parte de egresos del sector público, son del tipo del gasto corriente, - destinado a mantener el aparato administrativo - gubernamental dentro de estos gastos corrientes, los gastos de educación en el Estado representan una importancia significativa, pues absorben para 1976 el 29.5%.

14) El gasto per cápita fue para 1976 de --- \$148.54, observando una tasa de crecimiento para 1970-1974 de 3.91%, incrementándose para 1975 en 58.2% en relación a 1974 y para 1976 en 44.29% - en relación a 1975. El gasto corriente de administración per cápita, tiene un promedio para --- 1970-1975 de \$35.00 y para 1976 aumenta a \$61.50.

15) La participación de los gastos corrientes de administración respecto a los egresos, -- que en promedio representan el 63.5%, para el período 1970-1976, se eleva a \$ 33 173 240.00 para 1970 y a \$ 144 175 683.00 (334.6% medio a pre---cios corrientes).

Asimismo, la participación del gasto al ---

P.I.B. para 1970, era de 1.0% y para 1976 2.2%.

16) La inversión pública federal, es de baja cuantía, ya que en 1970, apenas fue de ----- \$ 9 472 000 que representó el 17.1% del gasto y significó una inversión por habitante de \$7.91, programándose para 1976 \$ 30 992 400.00 (15.6% - del gasto), significando una inversión per cápita de 23.1% teniendo una tasa promedio de crecimiento de 37.7% anual.

17) La inversión pública federal reviste - una gran importancia para la economía estatal, - pues a pesar de ser baja a nivel nacional, es vital para la entidad, por estar dirigida a sectores básicos, coadyuvando a resolver problemas de distribución del ingreso, desempleo, etc.

18) El comportamiento de la deuda pública, no ha sido de importancia en la estructura del - gasto, pues ha sido baja cuantía, desconociéndose si se ha llevado una política específica para cuidar este renglón.

19) La política fiscal ha determinado que - en el Estado de Hidalgo, se observe una alta tasa de evasión fiscal, y bajos niveles de recaudación, subsistiendo impuesto de tipo alcabalario; asimismo, la insuficiencia de recursos por parte del sector público, ha frenado la expansión

del gasto público, repercutiendo éste en el nivel de vida de la población, pues al no producir los suficientes servicios de infraestructura, ha influido para que la entidad observe un bajo nivel de desarrollo, que le sitúa de acuerdo al grado de desarrollo de otras entidades del país, en los últimos lugares.

También se observan los efectos de la tradicional política fiscal, en la polarización de la distribución del ingreso y en el bajo ingreso per cápita, pues para 1975, alcanzaba la cifra de \$ 3 331.25 lo que representa, el 34% con respecto al nacional, que era para esa época de \$ 9 777.00.

La política fiscal ha influido directamente en el nivel de empleo, pues no ha podido coadyuvar a frenar el desempleo y subempleo.

20) Es evidente que en el Estado de Hidalgo es necesaria la delineación de una nueva política fiscal que debe ser entendida como un proceso dinámico que elimine deficiencias y anquilosamientos en el aparato burocrático y que sea un instrumento de política económica; este proceso permitirá al Estado trazar y ejecutar sus planes de desarrollo.

21) Se recomienda como uno de los principios

fundamentales para la delineación de la nueva política fiscal tres medidas concretas: Actualizar el régimen jurídico de acción fiscal, realizar una efectiva reforma administrativa e incrementar la capacidad de negociación con la Federación vía un convenio que establezca las bases del nuevo mecanismo de asignación de recursos.

El cambio de la tradicional estructura administrativa por otra de índole técnico-administrativa, que implementen técnicas modernas de programación de gasto público, así como la reordenación de los ingresos públicos, la incorporación de una nueva ley de hacienda, del Código Fiscal y del Tribunal Fiscal del Estado, la reordenación del mecanismo de asignación de recursos federales para la entidad en base a programas específicos de desarrollo permitirán al Estado que la política fiscal sea un eficaz instrumento de política económica que permita alcanzar los objetivos deseados; mayor desarrollo, reduciendo la brecha entre opulencia y carencias.

**ANEXO II - PRINCIPALES INDICADORES DEL ESTADO DE
HIDALGO**

SUPERFICIE ESTATAL

20,897 Kms.2 (1.1% respecto al total del país).

**FUENTE: DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA DE LA
SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.**

SUPERFICIE TERRITORIAL SEGUN EL USO DEL SUELO

TIPO DE SUELO	SUPERFICIE (HECTAREAS)
Ejidos y comunidades agrarias	836,501
Tierras no ejidales	666,431
De labor	722,584
Con pastos naturales en cerros y llanuras	388,084
Bosques	178,791
Tierras incultas productivas	33,433
Otras clases	180,070

FUENTE: CENTRO AGRICOLA Y GANADERO.

POBLACION ESTATAL. 1975

HABITANTES

1.377,000

PORCIENTO

2.3%
de la nacional.

FUENTE: I.E.P.E.S., P.R.I.

POBLACION RURAL Y URBANA DEL ESTADO DE HIDALGO

POBLACION	HABITANTES	PORCENTAJE
Urbana	388,314	28.2%
Rural	988,686	71.8%

FUENTE: P.L.A.T.

POBLACION ESTATAL POR SEXO

CONCEPTO	HABITANTES	PORCENTAJE
Mujeres	687,123	49.9%
Hombres	689,877	50.1%

FUENTE: ESTIMACIONES DE LA S.A.F.

DENSIDAD DE POBLACION
(HABITANTES POR KM2)

AÑO	HIDALGO
1960	47.4
1970	56.9
1975	65.6

FUENTE: ESTIMACIONES DE LA S.A.F.

TASA DE NATALIDAD
(POR MIL HABITANTES)

HIDALGO

45.5%

REPUBLICA MEXICANA

44.8%

FUENTE: I.E.P.E.S., P.R.I.

TASA DE MORTALIDAD
(POR MIL HABITANTES)

HIDALGO

REPUBLICA MEXICANA

10.4%

9.1%

FUENTE: I.E.P.E.S., P.R.I.

CRECIMIENTO ANUAL DE POBLACION ESTATAL
(PORCIENTO)

CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL 1.9%

FUENTE: P.L.A.T.

EDUCACION EN HIDALGO

ANALFABETAS	38.2%
ALFABETAS	61.8%

Población mayor de 10 años.

POBLACION ESTATAL HIDALGO

AÑO	HABITANTES
1960	994,598
1970	1.193,845
1974	1.283,238
1975	1.377,000
1981	1.541,627
1975	2.3% de la nacional.

PRODUCTO INTERNO BRUTO ESTATAL
(MILES DE PESOS 1960)

AÑO	P. I. B.
1970	3.036,937
1975	4.490,847

FUENTE: P.L.A.T.

INGRESO PERCAPITA
(PESOS)

	HIDALGO	REPUBLICA MEXICANA
INGRESO PERCAPITA	1,900	3,000

FUENTE: ESTIMACIONES DE LA S.A.F.

ESTADO DE HIDALGO
 PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES
 (MILES DE PESOS 1960)

SECTORES	1 9 6 0		1 9 7 0		1 9 7 5		1 9 8 1		TASAS DE CRECIMIENTO			
	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%	1960	1970	1975	1981
T O T A L	1.452,046	100.0	3.036,937	100.0	4.490,847	100.0	8.434,275	100.0	7.9		11.0	
AGROPECUARIO	284,399	19.6	443,393	14.6	601,773	13.4	1.004,552	11.9	5.0		8.9	
INDUSTRIAL	394,271	27.2	1.053,827	34.7	1.630,178	36.3	3.354,883	39.8	10.1		12.8	
SERVICIOS	773,376	53.2	1.539,727	50.7	2.258,896	50.3	4.074,840	48.3	7.4		10.3	

FUENTE: ESTIMACIONES DEL PLAN LERMA ASISTENCIA TECNICA.

ESTADO DE HIDALGO
POBLACION
DIVERSAS TASAS DEMOGRAFICAS

TASAS MEDIAS DECENALES DE CRECIMIENTO

	TOTAL DE MEXICO	HIDALGO
1910 - 1920	- 0.5	- 0.4
1921 - 1930	1.6	0.1
1931 - 1940	1.7	1.3
1941 - 1950	2.8	1.0
1951 - 1960	3.1	1.8
1961 - 1970	3.3	1.7
NATALIDAD (P/CADA 1 000 HABITANTES)		
1969	44.1	47.6
1970	43.4	47.2
1971	43.9	46.1
MORTALIDAD (P/CADA 1 000 HABITANTES)		
1969	9.7	11.7
1970	9.9	12.0
1971	9.0	10.8
MORTALIDAD INFANTIL (P/CADA 1 000 HABITANTES)		
1969	66.7	58.2
1970	68.5	58.6
1971	63.3	60.6
NUPCIALIDAD (P/CADA 1 000 HABITANTES)		
1969	7.3	5.7
1970	7.3	6.2
1971	7.4	6.3

FUENTE: ANUARIO ESTADISTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
D.G.E., S.I.C.

BIBLIOGRAFIA

- ROGER D. HANSEN La Política del Desarrollo Mexicano. Siglo XXI Editores.
- VICTOR L. URQUIDI Reforma Tributaria para - América Latina. Problemas de Política Fiscal. - Washington, D.C.
- ROBERTO ANGUIANO E. Las Finanzas del Sector - Público. U.N.A.M.
- ERNESTO FLORES Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa.
ZAVALA
- FRANCISCO JAVIER La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de - México. Lecturas F.C.E. No. 8. ·
ALEJO
- REYNA OLIVEROS La Política Fiscal como - Coadyuvante del Desarrollo Económico. Tesis Profesional. E.N.E. U.N.A.M.
GONZALEZ
- IFIGENIA MARTINEZ Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico - de México. U.N.A.M.
DE NAVARRETE
- NAFINSA El Mercado de Valores. - (Diversos Números).
- CONVENIO FEDERACION- Gobierno del Estado de Hi
ESTADO DE HIDALGO dalgo.
- RAYMOND BARRE El Desarrollo Económico.
F.C.E.
- PIAT Programa del Pueblo. Hi-
dalgo, 1976-1987.

COLECCION DE LEYES Y DECRETOS DEL I Y II CONSTI-
TUYENTE DEL ESTADO DE HIDALGO, TOMOS I, II, III
Y IV (1884).

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE HIDALGO.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE HIDALGO.

LEYES DE INGRESOS Y PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE
DIFERENTES AÑOS DEL ESTADO DE HIDALGO.

TESIS CRUZ
Perú # 115 Acc. 1
México 1, D. F.
Tel. 5-26-89-23