



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria

FACULTAD DE ECONOMIA



EL TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO 1980-2000

**Análisis sobre la importancia de la
intervención del gobierno en la economía**

Tesis que para obtener el Título de
Licenciado en Economía presenta:

MARIO ALBERTO RODRÍGUEZ MARTELL

Asesor de Tesis: Prof. Alberto Velázquez García

México D.F., 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Para siempre, JCSRG

*A mis Padres
A mis Hermanas*

NAMR, hermoso regalo de Dios

*Parte esencial de este comienzo,
contribuidores inconscientes*

*A mi maestro el Dr. José L. Ayala Espino[†]
Mentor y amigo*

*UNAM-FE, gracias
AEFE, gracias*

GDB

“Estado. Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común.”

Thomas Hobbes

“[...] tema principal de la economía política: la elección de los sistemas económicos y de las leyes y políticas públicas de que dispone la sociedad para coordinar y retribuir la participación de sus miembros en la economía.”

Edmund S. Phelps, 1986.

“Los avances en teoría económica de las décadas de 1970 y 1980 sacaron a la luz los límites del mercado; mostraron que el libre mercado no implica eficiencia económica cuando la información es imperfecta o los mercados no existen [...]. La información siempre es imperfecta y los mercados siempre son imperfectos. Tampoco los mercados, por sí solos, conducen necesariamente a la eficiencia económica cuando la misión de un país es absorber nueva tecnología, superar el «desfase de conocimiento»: un rasgo clave del desarrollo. Hoy en día, la mayoría de los economistas académicos coinciden en decir que los mercados, por sí solos, no llevan a la eficiencia; la cuestión es si el Estado puede mejorar las cosas.”

Joseph E. Stiglitz, 2006.

Índice

| | Páginas |
|--|----------------|
| Introducción | i |
| | |
| Capítulo 1. El Estado y la economía mixta | 1 |
| 1.1. El Estado | 1 |
| 1.1.1 El papel del Estado en la economía | 3 |
| 1.1.2 Las funciones del Estado | 10 |
| 1.2 La economía mixta | 11 |
| 1.2.1 Intervencionismo estatal | 12 |
| 1.2.2 La dicotomía Estado-mercado | 15 |
| 1.3 Anexo: “Crisis internacional del Estado intervencionista durante la década de los 70” | 18 |
| 1.3.1 La rebelión contra un gasto público alto | 21 |
| | |
| Capítulo 2. Las teorías del crecimiento del gobierno | 26 |
| 2.1 La ley de Wagner | 27 |
| 2.2 El efecto Baumol | 29 |
| 2.3 La perspectiva de la elección pública (public choice) | 31 |
| 2.3.1 Los grupos de interés y el crecimiento del gobierno | 32 |
| 2.3.2 La burocracia y el crecimiento del gobierno | 35 |
| – 2.3.2.1 El modelo de la burocracia de Niskanen | 36 |
| – 2.3.2.2 Las fallas del gobierno | 39 |
| 2.3.3 La ilusión fiscal | 40 |

| | Páginas |
|---|----------------|
| Capítulo 3. La medición del sector público | 43 |
| 3.1 Finanzas públicas, economía pública y política pública | 44 |
| 3.2 Definición del sector público | 47 |
| 3.3 Organización y administración pública | 49 |
| 3.4 El sector público de México | 51 |
| 3.5 Análisis del tamaño del sector público | 53 |
| 3.5.1 Criterios básicos en el análisis de variables | 55 |
| 3.6 Comparación Internacional | 59 |
| | |
| Capítulo 4. El tamaño del sector público en México | 64 |
| 4.1 El redimensionamiento del gobierno | 65 |
| 4.1.1 Antecedentes de la tendencia del gasto público en el largo plazo | 66 |
| 4.1.2 La reforma económica del Estado | 71 |
| – 4.1.2.1 Privatización | 73 |
| – 4.1.2.2 Desregulación | 76 |
| 4.2 Análisis del gasto público 1980-2000 | 83 |
| 4.3 Gasto corriente, producción, empleo, consumo e inversión del gobierno | 87 |
| 4.4 Relación Gasto Público – Producto Interno Bruto | 93 |
| 4.4.1 La elasticidad – ingreso del Gasto Público | 94 |
| | |
| Conclusiones. El tamaño del sector público y la calidad de la intervención gubernamental | 101 |
| | |
| Bibliografía | 108 |
| | |
| Anexo estadístico | 113 |

Introducción

La intervención del Estado en la economía es un asunto esencial dentro del campo de estudio de la economía política. Desde los mercantilistas, se concebía que la intervención gubernamental en las actividades comerciales es necesaria para asegurar fines económicos, lo que obviamente daba un papel preponderante al Estado en la actividad del mercado. Adam Smith puso en tela de juicio tal preponderancia; aunque nunca argumentó que el Estado debía desaparecer o que debía ser reemplazado por el mercado, sí consideró que debía ser mínima la participación estatal frente el libre movimiento de las fuerzas del mercado. Con esto, Adam Smith estaba suplantando al mercantilismo y dando paso al *laissez-faire*.

Las razones que justifican la intervención del Estado en el mercado, constituyen un amplio abanico de teorías que parten de la explicación del origen y funcionamiento del Estado y establecen cuál debería ser un nivel de participación óptimo del Estado en la actividad económica, considerando la forma “más adecuada” de intervención gubernamental, dada una disyuntiva (*trade-off*) entre la eficiencia y la equidad en la asignación de recursos.

Una de las contribuciones realizadas por la economía del bienestar es el desarrollo de las directrices de la intervención estatal, derivada de la existencia de *fallas del mercado* que el gobierno debe corregir o disminuir, a través de una participación activa en la economía, la cual debe ser conciliadora de los intereses y disyuntivas que surjan de la propia actividad económica, distribuyendo los costos sociales asociados a las mismas. Tal contribución constituye un avance de la concepción de un Estado mínimo, guardián de las garantías básicas de seguridad para la actividad económica.

Paralelamente existe una perspectiva que considera que la intervención del Estado en la economía también provoca fallas, *fallas del gobierno*, que dificultan la solución de los problemas distributivos en la economía, no obstante que dichos problemas estén asociados a fallas del mercado.

Ambos enfoques son básicos en el estudio del crecimiento del gobierno, puesto que dentro de la Teoría Económica Neoclásica, proporcionan una definición precisa de

los ámbitos de la actividad económica que competen exclusivamente al mercado y los que corresponden al Estado, además de que entre los objetivos de ambos ámbitos de actividad, se buscan las soluciones para lograr que en la economía se obtenga una asignación de recursos lo más eficiente y equitativa posible.

El estudio teórico de las causas del crecimiento del gobierno, así como la evidencia empírica sobre el tamaño del gobierno, toman como variable principal de estudio el comportamiento del gasto público, su análisis correlacionado con otras variables de la actividad financiera del Estado y la determinación de sus efectos sectoriales o en ámbitos específicos de la economía, de tal forma que se pueda precisar cuál es su función central en la economía, en épocas determinadas.

Conjuntamente con lo anterior, en las últimas décadas ha aumentado el interés en el estudio del tamaño del gobierno en la economía, lo cual ha permitido explorar más ampliamente la estructura y composición del gasto público; y ha permitido verificar que está estrechamente relacionado con los efectos económicos de la intervención gubernamental; es decir, la posición relativa del gasto respecto a variables como el Producto Interno Bruto, el empleo o la inversión, nos ha ayudado a explicar los efectos de las políticas públicas en la economía.

Al mismo tiempo, el interés por conocer y discernir las causas del crecimiento del gobierno ha provocado el desarrollo de teorías para explicar tal fenómeno, las cuáles en primera instancia han intentado contribuir en la definición de cuestiones básicas como las siguientes: ¿qué es el tamaño del gobierno?, ¿cuál es el tamaño del gobierno más adecuado en una economía? ¿hay una metodología específica para la medición del tamaño del gobierno?. A partir de tales definiciones se analizan las causas del crecimiento del gobierno, las políticas involucradas y enfocadas a resolver problemas económicos y sociales y sus efectos generales en la economía.

Autores como A. Wagner, J. W. Baumol, W. Niskanen, entre otros, han desarrollado explicaciones sobre los factores determinantes del crecimiento del gobierno. De la visión que cada uno de ellos ha planteado, se han creado alternativas teóricas que agregan al estudio cuantitativo del fenómeno en cuestión, la *calidad* de la intervención gubernamental, llevando el análisis empírico de las variables hacia la explicación de si la intervención gubernamental es “eficiente” y “equitativa”, si limita la

libertad en la actividad del mercado, si disminuye o aumenta los costos asociados a las fallas del mercado y consecuentemente si la actividad gubernamental satisface las necesidades sociales.

Con base en lo anterior el estudio del tamaño del gobierno, no solamente se restringe a proporcionar una medida cuantitativa para algo tan dinámico como lo es la actividad gubernamental, sino que también se dirige a conclusiones sobre qué tan eficaz debe ser el gobierno en la solución de los problemas económicos y sociales de un país. Si el gobierno no es capaz de solucionar los problemas económicos y sociales, entonces se preferirá un gobierno más pequeño considerando los niveles de gasto público, pero que se enfoque más a la regulación y a la elaboración y aplicación de políticas públicas que permitan que la actividad del mercado se desarrolle más libremente y a través de esto se resuelvan tales problemáticas.

Uno de los objetivos del presente trabajo, es contribuir con el análisis del tamaño del gobierno en el caso de México, mediante el análisis de algunas variables seleccionadas de la actividad gubernamental, su relación con algunas políticas económicas seguidas por el gobierno durante las últimas décadas del siglo XX, de tal forma que podamos evaluar y valorar lo que nos muestra el peso relativo de tales variables, en cuanto al grado de participación del gobierno en la actividad económica.

Se realiza un recuento de las principales teorías que se han desarrollado para explicar el fenómeno del crecimiento del gobierno en la economía, verificando lo que han contribuido en cuanto a la calidad de la intervención gubernamental en general.

Se analiza el crecimiento del gobierno en el caso de México, teniendo en consideración la perspectiva del análisis de políticas públicas, a fin de obtener conclusiones prácticas en cuanto al papel de la intervención del sector público del país en la economía en el presente.

Se parte de la idea de que detrás de la conducta de las variables analizadas, necesariamente se encuentran visiones particulares acerca del papel que debe jugar el gobierno en la economía, lo cual varía en el tiempo y por lo tanto se refleja políticas gubernamentales diferentes, asociadas a distintas épocas del desarrollo económico nacional, de tal forma que el gasto público se comportará conforme al papel que se le

atribuya al gobierno en cada época del desarrollo del sistema occidental de economía mixta y por lo tanto en políticas públicas con objetivos y enfoques distintos.

En el caso de México, en distintos períodos se pueden percibir distintas etapas de desarrollo económico que dan una importancia distinta a la preponderancia que debe tener la propia actividad del mercado (comercial, industrial), dónde en consecuencia se verá un comportamiento distinto del gasto público a épocas donde se le ha dado mayor importancia al gobierno como rector del crecimiento y del desarrollo económicos.

Asimismo, consideramos que el análisis cuantitativo de las variables de la actividad gubernamental, no puede proporcionar una medida fija o exacta del tamaño del sector público, sino que se puede llegar a conclusiones con base en las relaciones empíricas que se establezcan, en el peso relativo del papel del gobierno en la economía, definiendo dónde podemos hablar de mayor eficacia del gobierno, qué relaciones cuantitativas nos pueden indicar un mayor tamaño del sector público de México y qué papel juegan en la actualidad las políticas públicas. No es lo mismo hablar del tamaño del sector público en la década de los años noventa que en la década de los setenta, donde han existido principios distintos en las políticas económicas llevadas a cabo y en las formas de participación del gobierno en la economía.

También es importante mencionar que en la actualidad, en la conformación de un sector público “moderno” tienen influencia las condiciones económicas internacionales, lo que necesariamente se verá reflejado en los principios de la política económica y consecuentemente en los matices de la intervención gubernamental, en los niveles de gasto público y en su estructura y composición, en la forma en que se buscará conseguir un mayor crecimiento y desarrollo económicos, lo que nos explicará un grado o magnitud de intervención gubernamental específico.

En el primer capítulo del trabajo, se explica qué es el gobierno, cuál es su importancia en el contexto de una economía mixta, entendida ésta como una macro estructura donde coexisten el gobierno o sector público y el mercado o sector privado.

En el segundo capítulo se explica con detalle en qué consisten las principales teorías del crecimiento del gobierno. Se exponen las causas a las que tales teorías

atribuyen el crecimiento del gasto público en la economía y cómo ese crecimiento se expresa en un mayor tamaño del gobierno.

En el tercer capítulo se detallan una serie de conceptos y principios, relacionados con las alternativas metodológicas que se consideran las más importantes en la actualidad para el estudio del gobierno en lo general, y del crecimiento del sector público desde la perspectiva de las políticas públicas en lo particular, así como algunas definiciones relativas al sector público de México, como preámbulo para el análisis cuantitativo y las conclusiones.

En el último capítulo se desarrolla un análisis empírico con la finalidad de proporcionar evidencia sobre lo que denominaríamos el tamaño del gobierno en México, tomando como variable principal el gasto público, analizando su comportamiento según las series disponibles, correlacionado con algunas otras variables clave (como por ejemplo el Producto Interno Bruto, la inversión y el empleo).

Capítulo 1
Estado y economía mixta

Capítulo 1

Estado y economía mixta

1.1 El Estado

Definir lo que es el Estado no es una cuestión simple, puesto que tal definición debe considerar la amplitud de los elementos que lo caracterizan. El Estado se puede concebir de acuerdo al enfoque que se utilice en la investigación o al nivel de abstracción que se maneje.¹ Por ejemplo, una perspectiva que reconoce esta amplitud es aquella que se basa en el análisis sistémico del Estado.² De acuerdo con esta visión, el Estado es una organización institucional en la que confluyen los sistemas económico, político y social, un "grupo multi-funcional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas" que incide en la operación de los distintos subsistemas. Lo importante de esta perspectiva es que elimina cualquier atomización en la concepción que se pueda tener del Estado.³

Desde este punto de vista, podemos concebir al Estado como una *"organización [...] que impone el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico [...] y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos [para] el intercambio y la búsqueda de la cooperación"*,⁴ por tanto, tiene la capacidad de

¹Por ejemplo, la escuela de la elección pública parte de una concepción contractual del Estado, basada en los principios del Contrato Social de J. J. Rousseau, un Estado no Leviatán en el sentido de que no se acepta que las acciones del gobierno se vean más influidas por la voluntad de sus miembros que por la voluntad general de sus ciudadanos. Ayala, J. Economía Pública. Una guía para entender al Estado. México, F.E.-UNAM, 1997, p.345.

²El enfoque sistémico es originalmente desarrollado por N. Luhmann, quien reconoce al "sistema" como un conjunto de elementos que mantienen determinadas relaciones entre sí y que se encuentran separados en entornos determinados. Luhmann, Niklas, Sociedad y sistema: la ambición de la teoría, Barcelona, Paidós, 1990. *Cit. por* Ayala, J., Limites del mercado. Limites del Estado, I.N.A.P., México, 1992, p. 15-17. Ver también Offe, Claus, Contradicciones en el Estado del Bienestar, México, Alianza-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990.

³Es necesario considerar "la complementariedad esencial entre distintos factores de producción, [...] entre diferentes tipos de actividades [o entre múltiples sistemas]; complementariedades que son más importantes para entender las leyes del cambio y desarrollo de la economía de lo que pueden ser [solamente] los aspectos de sustituibilidad." Kaldor, Nicholas, "Qué anda mal en la teoría económica", *El Trimestre Económico*, p. 256.

⁴Ayala, J., Mercado, Elección Pública e Instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado, México: F.E., UNAM y Miguel Angel Porrúa, 1996. p. 14.

determinar las fronteras a los derechos de propiedad⁵ que intercambian los agentes económicos.

El Estado es una macro estructura, en la cual se encuentran presentes simultáneamente aspectos organizacionales y funcionales. Los elementos organizacionales son la estructura orgánica del Estado, en la cual se desenvuelven dinámicamente los elementos funcionales, es decir, las funciones estatales, de lo que se van derivando distintas caracterizaciones referentes a la administración y a la gestión económica y social, por medio de un conjunto de instituciones estatales, paraestatales y sociales, que, en conjunto, operan para lograr los objetivos y funciones establecidos en la instrumentación de las políticas públicas.

Desde este punto de vista, podemos enumerar las siguientes características del Estado:

- a) No está determinado abstractamente por alguno de sus componentes,
- b) Está influido por el contexto histórico concreto,
- c) Está dotado de una gran capacidad para proponer y establecer instituciones, valores y administrar los intereses nacionales,
- d) Es un árbitro cuya función reguladora se intensifica conforme las sociedades se diversifican y por lo tanto, se vuelven más complejas, por lo que se convierte en algo esencial conforme se incrementan los conflictos de interés.

El Estado tiene la capacidad de modificar el comportamiento económico, político y social de otros agentes, así como establecer ordenamientos jurídicos que influyan y que

⁵En forma general, el concepto de "Derechos de propiedad" se refiere a las normas y reglas que determinan el comportamiento respecto a objetos, bienes y/o servicios, que cada persona debe observar en su interacción con otras, o en su defecto cubrir los costos del incumplimiento, así como la determinación de los usos que se le puede dar a los recursos (incluyendo su uso, consumo, transferencia), lo que en un momento dado define si alguien es dueño de los recursos o bien, si no existe tal, define los derechos para su uso o aprovechamiento, lo cual precisa quién es el dueño de los costos y beneficios marginales de los mismos, así como para asignar a individuos específicos la autoridad para decidir cómo pueden ser usados. Cabe mencionar que este concepto forma parte fundamental de la escuela Neoinstitucional de la Economía Pública, la cual surge de autores como Douglas North y otros, quienes la han desarrollado en el estudio de distintos sistemas como es el gobierno, la empresa y las organizaciones. Algunas referencias básicas son los siguientes libros, dentro de los cuales se pueden encontrar referencias más amplias sobre la economía Institucional y sobre los derechos de propiedad: J. Ayala. Instituciones y economía. México, FCE, 1999; A. Roemer, Introducción el análisis económico del Derecho. México, ITAM-FCE-SMGE, 1994; J. Ayala Diccionario moderno de la economía del sector público. México, Diana, 2000.

cambien la operación del sistema económico. Puede generar sus propias iniciativas políticas y económicas como una institución autónoma, organizada y dotada de funciones; y además recoge, procesa y administra las demandas y presiones de la sociedad, de acuerdo con unas reglas y procedimientos institucionales, así como de acuerdo a los valores, tradiciones y prácticas políticas y sociales consuetudinarias.

Con frecuencia se utilizan indistintamente los términos “Estado”, “gobierno”, “sector público” y “administración pública” para hacer referencia al cuerpo jurídico–moral que representa esta institución, la cual está presente en las relaciones sociales de cualquier índole. En este trabajo utilizaremos los términos de manera indistinta, aunque reconocemos que hay plena diferencia entre cada uno de ellos, discusión que no se desarrollará en este trabajo.⁶

De cualquier modo que se analice al Estado, en primera instancia un hecho indiscutible es que alcanza progresivamente una importancia significativa desde su concepción, sus características y por su tamaño y grado de influencia en la economía y en la sociedad, de lo cual hablaremos tomando en cuenta sus características generales en el contexto de lo que se conoce como “economía mixta”.

1.1.1 El papel del Estado en la economía

La intervención del Estado en la economía es necesaria en virtud de que el mercado no puede cubrir todas las funciones necesarias para alcanzar las metas económicas en función de las necesidades de una sociedad. Existen fallas del mercado que limitan al sistema económico para alcanzar el “equilibrio general” y alcanzar una asignación eficiente en el sentido de Pareto.⁷

⁶ Para una buena discusión en cuanto a la distinción entre cada uno de estos conceptos, ver Bozeman, Barry. Todas las Organizaciones son Públicas. Tendiendo un puente entre las teorías privadas y públicas. México, CNCPyAP-FCE, 1998.

⁷ La eficiencia en el sentido de Pareto se refiere a aquella situación óptima en la asignación de los recursos, en la cual se mejora el bienestar de una persona sin empeorar el de ninguna otra. Este principio en la asignación de los recursos dentro de una sociedad, se basa en los teoremas fundamentales de la economía del Bienestar, los cuales establecen bajo qué condiciones los mercados competitivos conducen a la eficiencia económica. Ver Stiglitz, Joseph E. La economía del sector público. Barcelona, Antoni Bosch editor, 1ª. Ed. 1988, cap. 4.

Podemos establecer ocho tipos de fallas del mercado, que provocan y/o hacen necesaria la intervención del Estado, considerando los problemas que pueden ocasionar y la forma como, mediante la intervención el Estado, se pueden resolver o disminuir:

- i. **Problemas en la competencia económica.-** Cuando no se cumple la condición de la existencia de mercados competitivos de factores y productos, provocado principalmente por la presencia de problemas de definición del mercado, elevados costos de transporte entre zonas productoras y distribuidoras y cuando se presentan problemas de monopolio u oligopolio derivados de que no existen las empresas suficientes que limiten el que una, o unas cuantas, controlen los precios del mercado, o bien cuando existen problemas de entrada provocados por rendimientos crecientes a escala (monopolio natural). El gobierno puede implementar políticas antimonopolio, otorgar incentivos a productores para reducir costos de transporte y la regulación o apropiación de los monopolios naturales por parte del gobierno, en casos donde es más apropiado que exista una sola empresa que muchas (i.e. provisión de agua, energía eléctrica,).

- ii. **Existencia de bienes públicos.-** Bienes que por su naturaleza no son suministrados por el mercado o lo son en forma insuficiente, debido a que sus costos de producción para una empresa pueden ser mayores a sus beneficios, independientemente de que pueden tener elevados beneficios sociales. Los individuos tienen incentivos para eludir su pago puesto que es difícil limitar la exclusión en su consumo (no exclusión), además de que el consumo por unidad adicional no los agotan (no rivalidad), por lo que el mercado difícilmente estará dispuesto a producirlo, además de que no presentan sustitutos que lo permitan. En este caso es difícil o puede ser imposible determinar los derechos de propiedad (exclusividad) que permitan establecer un sistema de intercambio eficiente en términos de mercado y se rompe el vínculo entre productor y consumidor. El gobierno puede proporcionarlos directamente asumiendo los costos sociales asociados a su producción. En el caso de bienes públicos no puros, el gobierno puede definir los derechos de propiedad, a través de una estructura legal adecuada, que permita a los productores equiparar sus costos a sus beneficios por proporcionarlos, siempre que esto sea menos costoso que proporcionarlos directamente por el Estado.

- iii. **Existencia de externalidades.**- Cuando existen actos en la producción y el consumo de bienes y servicios, que imponen costos y/o beneficios a terceros, quienes no son compensados por ellos o no cubren los beneficios obtenidos, lo que provoca que la asignación de recursos que realiza el mercado no sea eficiente. Como no recae sobre los individuos la totalidad del costo de las externalidades negativas que generan, las producirán en exceso afectando a los demás y, las actividades que generan externalidades positivas al no retribuir los beneficios a quien las genera, no las realizarán. El gobierno debe intervenir fomentando la existencia de externalidades positivas y eliminando las negativas, o bien, garantizando que se asuman sus costos y se retribuya por sus beneficios. La propia intervención se puede ver como una externalidad positiva. Mediante la creación de sanciones, multas o reglas que limiten las externalidades negativas (cobro en horas pico por congestión de carreteras o pesca, por contaminar), puede conseguir que la gente se dé cuenta del costo que está imponiendo, así como los beneficios que genera a otros, de tal forma que el gobierno asigna los costos a quien los genera y retribuye beneficios a quien los genera (ventajas fiscales a quien genera un beneficio social).
- iv. **Existencia de mercados incompletos.**- Cuando el mercado no proporciona en forma suficiente bienes o servicios, aun cuando el costo de suministrarlos sea menor a los beneficios, derivado de que no está dispuesto a asumir riesgos ocasionados por fluctuaciones económicas, condiciones ambientales inciertas (mercado de capitales, seguros) o por la participación de diversos agentes económicos para producirlos (mercados complementarios, obras públicas). Tal situación se puede disminuir o eliminar mediante programas que reduzcan los riesgos o asumiendo los riesgos el Estado, contribuyendo con esto a elevar el ingreso medio de la población, como por ejemplo a través de la banca gubernamental o los seguros de garantía a los fondos bancarios, asimismo, mediante la coordinación de programas donde intervienen diversas empresas productoras, minoristas, establecimientos, pequeños propietarios.
- v. **Problemas de información.**- Cuando existen problemas de información incompleta y/o asimétrica, porque los mercado no la suministran en forma suficiente, lo cual provoca una falla en la toma de decisiones de los individuos para la producción, el consumo o la inversión. Este problema está relacionado con

los bienes públicos, en tanto que “la información” en abstracto, considerada como un bien, presenta las características de dicho tipo de bienes. Esto se resuelve mediante políticas o reglas que obliguen a los agentes a proporcionar la información completa sobre los bienes y servicios que proporcionan. Asimismo, el gobierno puede establecer agencias especializadas que se dediquen a proporcionar información a la población acerca de bienes y/o servicios tanto públicos como privados. El gobierno puede establecer medidas como si se tratara de un bien público, de tal manera que se difunda gratuitamente o se cobre el costo real de transmitirla.

- vi. *Problemas macroeconómicos.***- La existencia de desempleo, inflación y desequilibrios que los mercados no son capaces de eliminar por sí mismos. Esto se puede arreglar mediante políticas específicas que demuestren minimizar y/o eliminar estos problemas (por ejemplo mediante la política fiscal y la política monetaria).

- vii. *Mala distribución del ingreso.***- Aunque los mercados fueran eficientes en el sentido de Pareto, esto no nos dice nada sobre la distribución del ingreso. Los mercados competitivo suelen generar una distribución del ingreso muy desigual y dejar a algunas personas recursos insuficientes para vivir. El Estado interviene a través de los distintos programas sociales de transferencia para garantizar una mejor distribución del ingreso (por ejemplo financiando el sector salud, educación o transferencias directas).

- viii. *Bienes Preferentes.***- Los bienes que, aunque se conocen los beneficios o perjuicios en su uso, no son utilizados o son sobreutilizados por los individuos. Situaciones en las que los consumidores parece que toman decisiones “malas” aún cuando posean una información completa. El gobierno interviene estableciendo reglas y políticas para dirigir la conducta de los individuos a fin de que los consuman y/o utilicen o bien para lo contrario (cinturones de seguridad, dejar de fumar, prohibición del consumo de drogas, obligación de informar los daños provocados por consumir alcohol en exceso, penalización del aborto).

El Estado debe intervenir a través de políticas y programas que reduzcan los costos sociales de acceder a determinados bienes y servicios, fomentar la inversión y

distribuir los costos y los beneficios sociales de acuerdo a los objetivos públicos. Consecuentemente, es necesario establecer con claridad el vínculo que existe entre “el mercado” y “el Estado”, lo que constituye la razón y la importancia de tener una administración gubernamental eficiente.

| CAUSAS DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA | | | |
|--|---|---|---|
| FALLAS DEL MERCADO | CARACTERÍSTICAS Y/O PROBLEMAS QUE PROVOCA EN EL SISTEMA ECONÓMICO | FUNCIÓN ESTATAL Y/O FORMA DE INTERVENCIÓN | FORMA DE SOLUCIÓN |
| Problemas en la competencia económica | Problemas de monopolio natural, provocados por rendimientos crecientes a escala. | Función Asignación; Intervención directa en el mercado | Leyes y políticas antimonopolio. Regulación o apropiación de los monopolios naturales. |
| Existencia de bienes públicos | Bienes no suministrados o insuficientemente por el mercado. No permiten la exclusión ni la rivalidad en el consumo. No presentan sustitutos. Difícil o imposible determinar los derechos de propiedad (exclusividad). | Función Asignación; Intervención directa en el mercado | Producción directa. Definición de los derechos de propiedad. |
| Existencia de externalidades | Actos en la producción y el consumo de bienes que imponen costos y/o beneficios a terceros. | Función asignación; intervención directa en el mercado | Fomento a externalidades positivas. Sanciones a la producción de las negativas. Ventajas fiscales a quien genera un beneficio social. |
| Existencia de mercados incompletos | El mercado no proporciona en forma suficiente bienes o servicios, por riesgos ocasionados por fluctuaciones económicas, condiciones ambientales (mercado de capitales, seguros). | Función Asignación y distribución; Intervención directa en el mercado | Programas de reducción de los riesgos. |
| Problemas de información | Información incompleta y/o asimétrica. Falla en la toma de decisiones de los individuos para la producción, el consumo o la inversión. Problema de los bienes públicos. | Función asignación; intervención directa en el mercado | Políticas, reglas y programas. Medidas que incentiven proporcionar información, como si se tratara de un bien público. |

| CAUSAS DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA | | | |
|--|---|--|--|
| FALLAS DEL MERCADO | CARACTERÍSTICAS Y/O PROBLEMAS QUE PROVOCA EN EL SISTEMA ECONÓMICO | FUNCIÓN ESTATAL Y/O FORMA DE INTERVENCIÓN | FORMA DE SOLUCIÓN |
| Problemas macroeconómicos | Desempleo, inflación y desequilibrios. | Función Estabilización; intervención a través de la Política económica | Política fiscal, política monetaria. |
| Mala distribución del ingreso | Los mercados competitivo suelen generar una distribución del ingreso muy desigual y dejar a algunas personas recursos insuficientes para vivir. | Función Distribución; intervención mediante políticas impositivas progresivas y transferencias | Política fiscal de largo plazo. Programas sociales de transferencias y subsidios a sectores como salud, educación. |
| Bienes Preferentes | Bienes que se no obstante que se conocen los beneficios o perjuicios en su uso, no son utilizados por los individuos. | Función Asignación; intervención directa en el mercado | Reglas y sanciones al no uso y al uso indebido de algunos bienes). |

Un punto de vista complementario al anterior es de Musgrave⁸, quien tras plantear la cuestión de ¿por qué es necesario el sector público?, responde con dos razones básicas:

- a) La composición de la producción debe situarse en línea con las preferencias de los consumidores individuales; y
- b) Si hay una referencia por la toma de decisiones descentralizada ¿por qué no se deja toda la economía al sector privado? ó si se supone que estamos en una economía de empresa privada ¿por qué una parte sustantiva de la economía está sujeta a alguna forma de dirección en vez de dejarla a la "mano invisible" de las fuerzas del mercado?

⁸Musgrave, R. & P. Musgrave. *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. México, McGraw-Hill, 1992; ver también Ayala, *Ibid.*, 1992, pág. 5.

El mercado por sí sólo no puede realizar todas las funciones económicas, la política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar al mercado en algunos aspectos. El Estado, la economía y la sociedad son esferas separadas y con autonomía relativa;⁹ pero también se admite, al mismo tiempo, que entre ellas existen relaciones complejas que tienden a unificarlas en un sistema global.

El papel del Estado para intervenir en la vida económica y política tiene su origen en las funciones que le demanda la sociedad. Al respecto, G. Poggi,¹⁰ desde un punto de vista económico, establece dos categorías principales por las que interviene el Estado en la actividad económica, por las que al mismo tiempo tiende a incrementarse dicha participación:

1. La primera categoría la denomina *la demanda por la acción estatal* (grupos económicamente débiles): varios grupos que componen a la sociedad tienen el interés de un Estado-monitor que controle y se encargue de funciones que ellos determinen, estos grupos buscan inducir a las autoridades a implementar nuevas políticas que cumplan sus demandas e intereses. Aquí, los actores colectivos (grupos) se fundamentan en su interés propio para promover determinadas atribuciones a las instituciones estatales y dirigir las relaciones sociales, para formar y orientar los resultados de las políticas. Los grupos en desventaja dentro del mercado capitalista -principalmente los trabajadores-, encuentran en el sufragio universal y en los procesos de representación y legislación, medios para atenuar tales desventajas.¹¹
2. La segunda categoría el autor la llama *la oferta de la acción estatal* (grupos económicamente fuertes): Se establecen compromisos que expresan el interés propio que las autoridades tienen por incrementar los recursos sociales que

⁹"El proceso de constitución de la autonomía estatal depende de una constelación de factores estructurales (el balance entre los sectores público y privado de la economía), históricos (el proceso de constitución del poder) e institucionales (el marco jurídico ya sea liberal o estatista) y, por supuesto, del modo en que estos factores influyen en las relaciones entre el estado y la sociedad." Ayala, 1992. *Ibid.*, p. 32.

¹⁰Poggi, Gianfranco. The State: Its nature, development and prospects. Stanford University Press, California, 1992. p. 113-115.

¹¹ Una de las referencias básicas en cuanto a la teoría de grupos, es Olson, M. La lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos. México, Limusa, 1992. Para ver específicamente el papel de los grupos de interés en el crecimiento del gobierno *vid. Infra*. Capítulo 2, sección 2.3.1.

pueden consumir y asignar, reforzando la discrecionalidad de sus operaciones. Para que el Estado adquiriera nuevas atribuciones, es necesario asignar nuevas facilidades y facultades a las agencias estatales existentes, para incrementar su personal o constituir nuevas agencias. En esta parte, las demandas por la acción estatal provienen de los grupos socioeconómicos que detentan el poder económico, que incrementan tales demandas con el fin de expandir su posición en el mercado, o indudablemente para fomentar que el mercado siga funcionando.

Estas dos categorías, nos demuestran que el papel del Estado no depende sólo de la lógica de las reglas económicas, como en el caso de muchas instituciones mercantiles, sino también de factores extraeconómicos. En la organización estatal convergen aspectos económicos y extraeconómicos: aspectos políticos determinados por partidos políticos y organizaciones sociales no gubernamentales, los juicios de valor no económicos de los ciudadanos; las preferencias de los consumidores por el ahorro y el consumo; las decisiones de los productores sobre la asignación de los recursos para la inversión; la visión de los propietarios de los medios de producción sobre el financiamiento y destino del gasto público, es decir, cuánto del gasto debe destinarse a la promoción de la inversión y cuánto al bienestar social, etcétera.¹²

1.1.2 Las funciones del Estado

La función clásica que se atribuye al Estado es la de asignar recursos para lograr la máxima eficiencia económica y la justicia social, mediante el manejo del presupuesto público (gastos e ingresos), dentro del marco jurídico e institucional que a su vez se fija a través del Estado. Esta función básica tiene como gran objetivo alcanzar los beneficios que se derivan de la cooperación económica. Sin embargo, también es cierto que cumplir esta función encierra una disyuntiva entre eficiencia y equidad, puesto que también se busca obtener una justa distribución del ingreso y en ocasiones no es fácil determinar una línea fronteriza entre el dominio del Estado y del mercado en la

¹²En el caso concreto de México, por ejemplo, durante el desarrollo post-revolucionario, el papel del Estado, así como las ideas sobre lo que debería ser, evolucionaron de modo sustancial de acuerdo a las necesidades de la sociedad. *Vid. Supra*. Sección 1.3 pp 18.

asignación de recursos entre usos alternativos. Esta función del Estado dá cuenta de la complejidad y extensión de su papel en la economía.

Las funciones del Estado¹³ incorporan las relaciones sistémicas entre el mercado, el gobierno y las instituciones públicas, por ello podemos hablar de funciones económicas y políticas simultáneamente. Por ejemplo, algunos de los objetivos políticos de las políticas de ingreso o de gasto llevadas a cabo por el gobierno, alrededor de las cuales gira la actividad estatal serían las siguientes:¹⁴

1. **Función de asignación.**- La producción y provisión de bienes públicos, así como la inversión.
2. **Función de distribución.**- El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza, lo que la sociedad considera un estado "equitativo" o "justo" de distribución, por medio de políticas de asistencia social, promoción del empleo, pensiones, salud y educación mediante subsidios y transferencias, principalmente.
3. **Función de estabilización.**- La utilización de la política presupuestaria como un medio para mantener un determinado nivel de empleo, reducir el impacto de las fluctuaciones de la actividad económica, haciendo compatibles los niveles de las principales variables macroeconómicas con un determinado nivel de actividad, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico.
4. **Promoción del crecimiento.**- Por medio de la implementación de políticas públicas sectoriales que incentiven el crecimiento económico.
5. **Garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad, contratos y regulaciones.**- La creación de leyes e instituciones económicas y políticas, para la solución de problemas y controversias entre los agentes económicos.

Desde este punto de vista el Estado tiene la capacidad de seleccionar, regular y administrar sus funciones, así como de fungir de árbitro entre los distintos grupos e instituciones que definen sus intereses justamente de cara a las funciones estatales.

¹³Ayala, J., 1996, *Ibid.*, p. 30; Musgrave & M., *Ibid.*, 1992, p. 7. Cfr. Ayala, J. Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta 1920-1982. México, FCE, 1988, pp. 11-20.

¹⁴ Musgrave & M., *Ibid.*, 1992.

1.2 La economía mixta

Hasta el momento ya hemos mencionado algunos elementos del funcionamiento del Estado respecto del mercado, sin embargo ahora trataremos el concepto de economía mixta, puesto que tiene características de los diversos planos involucrados (políticos, económicos y sociales) en el cruce o vínculos en la actuación de estos dos entes. La economía mixta se refiere a la combinación de sistemas que se genera en el funcionamiento de la economía, mediante distintos arreglos institucionales y jurídicos, entre el Estado y el mercado.¹⁵

La economía mixta es el resultado de un proceso en el cual los instrumentos desarrollados por el Estado le permiten intervenir en el mercado y mitigar las tendencias desorganizadoras del sistema, sin eliminar las elecciones de los productores o consumidores individuales. En las economías mixtas el Estado administra, regula y vigila la marcha de esa combinación de acuerdo con las reglas institucionales y contractuales, pero no sule o cancela la acción del mercado, ni excluye la propiedad privada.

En una economía mixta los precios y la oferta de bienes y servicios están determinados en gran parte por los procesos del mercado. Al mismo tiempo, el Estado y sus organismos tienen una gran capacidad para la intervención económica que se emplea para asegurar objetivos que el mercado no alcanzaría de manera automática ni con la suficiente rapidez, para satisfacer los requerimientos de la política pública.

1.2.1 Intervencionismo estatal

Los gobiernos y sus organismos pueden intervenir ya sea para acelerar un proceso de mercado o para demorarlo, para inclinar al mercado en cierta dirección, por medio de subsidios, impuestos, programas de política social o por la regulación directa. A. Shonfield¹⁶ al respecto argumenta lo siguiente:

"El Estado tiene interés en asegurar que la inversión pública genere altas utilidades y no tenga que cancelarse prematuramente. Así pues, cualquiera que fuera la ideología del gobierno en el poder, este se ve obligado a intervenir y su intervención está

¹⁵Ayala, J., 1992, Ibid. p. 59, 62.

¹⁶ Shonfield, Andrew. Naturaleza y Alcances de la Economía Mixta. México, FCE, 1989, p. 23.

diseñada para evitar que las fuerzas del mercado que funcionan en el sector privado de la economía cumplan con su función normal, pues, por ejemplo, el mercado de trabajo, si se dejara a sus propios recursos, respondería sin duda con eficacia a las recompensas o castigos ofrecidos por negocios que buscan la ubicación óptima para conseguir sus actividades".

Históricamente el fortalecimiento del sector público manifiesto a través del crecimiento del gobierno, ha tendido a generar inercias burocráticas que han perpetuado y ampliado el papel del Estado más allá de los límites y objetivos que se le fijaron originalmente. Una organización grande e influyente, no siempre tiene la flexibilidad para crear los mecanismos que "auto corrijan" sus escalas y funciones, ni para cambiar de objetivos estratégicos.¹⁷

Las políticas públicas que cada Estado instrumenta deben responder a las presiones que se originan en las demandas competitivas de la sociedad y, al mismo tiempo, cumplir con múltiples objetivos cuyo cumplimiento es costoso.

Los análisis sobre las causas de la intervención estatal convergen en un conjunto de tres aspectos:¹⁸

- a) La universalización del intercambio de bienes y factores, cuya organización y formación necesitan de un fuerte apuntalamiento normativo para funcionar en forma adecuada. Sin garantías efectivamente institucionalizadas en estos apuntalamientos normativos, los costos de transacción serían exorbitantes y el mercado asignaría en forma menos eficiente los recursos.
- b) En el aspecto de la organización y comportamiento del mercado, cuando el mercado se ha convertido en la principal fuerza organizadora del sistema, queda un espacio económico y social en donde la asignación de recursos y la toma de decisiones es muy imperfecta o susceptible a fallar, por lo que se requiere de una instancia dotada de capacidad para organizar el sistema de relaciones económicas como un actor colectivo.

¹⁷ Para un interesante estudio sobre la naturaleza del Estado en el presente siglo, ver Keane, J. La vida pública y el capitalismo tardío. Hacia una teoría socialista de la democracia. México, Alianza, 1992, capítulos iniciales.

¹⁸ Ayala, J., 1988, *Ibid.*, pp. 15.

- c) La necesidad del Estado debido a la tendencia inherente a la concentración social y territorial de la riqueza. Consecuentemente, los mecanismos de mercado por sí solos pueden acentuar la desigualdad; por ello se requieren intervenciones normativas [reglamentaciones] que contrarresten esas tendencias.

No existe propiamente una teoría general sobre el intervencionismo estatal.¹⁹ Más bien se han desarrollado análisis sobre sus aspectos más relevantes, con base en modelos teóricos bien definidos, estableciendo con ello los ámbitos en los cuales ha ocurrido y donde debe ocurrir la intervención estatal, aunque por supuesto con diversos fines y grados de intensidad.²⁰ Las intervenciones gubernamentales se pueden clasificar de la siguiente manera²¹:

- a) *Coyunturales y de corto plazo*: cuyo propósito inmediato es conservar la estabilidad y cohesión básica del sistema.
- b) *Estratégicas y de largo plazo*: cuyos fines son ampliar los márgenes de maniobra de operación del sistema por medio de reformas estructurales para eliminar fallas y mejorar la asignación de recursos.
- c) *Directas*: Se identifican como desarrollistas, pues buscan explícitamente promover ciertos objetivos con instrumentos estatales, por ejemplo, elevar la productividad, la competitividad, la eficiencia.

¹⁹Un tratamiento mayor acerca del intervencionismo estatal, que incluye sus causas y los diferentes modelos de Estado se encuentra en Ayala, J. 1992, *Ibid.* Caps. II y III.

²⁰M. Crozier hace una crítica a la concepción que denomina "liberal", acerca de que las intervenciones estatales son un resultado de las políticas económicas, que han interferido y pervertido el funcionamiento espontáneo y natural del mercado: "... el mercado no es un estado de naturaleza que vendría a perturbar de vez en cuando intervenciones exteriores abusivas; es una construcción humana muy delicada que para surgir, afirmarse y desarrollarse exige enormes esfuerzos colectivos. No hay ningún gran mercado abstracto que corresponda a la visión, útil pero no realista, de los teóricos de la economía clásica, sino mercados concretos muy numerosos, muy diversos, muy complejos en sus interrelaciones. Al lado de los mecanismos automáticos que los fundan, esos mercados siempre implican otras regulaciones, garantizadas por reglas escritas y no escritas, algunas decretadas por el poder público, otras consuetudinarias, otras apenas conscientes". Crozier, M. Estado Moderno, Estado Modesto. Estrategia para el cambio. México, FCE, 1989, pp. 108.

²¹Ayala, 1992, *Ibid.*, p. 58.

- d) *Indirectas*: procuran establecer un marco "regulatorio" para proteger al público de los monopolios, las externalidades, los abusos de poder en los mercados, y los abusos del propio poder político y gubernamental.

Finalmente hay dos puntos sobresalientes que cabría resaltar dentro de la importancia de la intervención estatal:

1. Nos interesa hablar de la magnitud del Estado, es decir, cuál debe ser su balance, global y por áreas, entre los sectores público y privado, la escala de sus funciones, sus alcances en la solución de problemas económicos y sociales; y
2. La eficiencia del Estado con respecto a los mecanismos propios del mercado en la satisfacción de las necesidades sociales, y con relación a la distribución de sus funciones.

1.2.2 La Dicotomía Estado-mercado

Desde el punto de vista de la filosofía política, cualquiera que sea la distribución entre el ámbito de lo estatal y el ámbito del mercado, así como el momento de su nacimiento, la clave se encuentra en la dicotomía clásica entre el derecho privado y el derecho público, que muestra la situación de un grupo social en el que se manifiesta una distinción entre lo que pertenece al grupo en cuanto tal, a la colectividad, y lo que pertenece a los miembros específicos, o bien entre un poder central superior y los poderes periféricos inferiores que con respecto a él gozan de una autonomía relativa, cuando no dependen totalmente de él.²²

Desde la perspectiva de una supuesta confrontación entre los sectores que conforman el desarrollo económico de las sociedades, se encuentra por un lado el sector público, representado por el Estado y el sector privado por el mercado; en términos de las funciones de ambos sectores, encontramos que tanto el mercado no es la única vía

²² La referencia clásica sobre la dicotomía entre lo público y lo privado, que está detrás de la dicotomía Estado-mercado, se encuentra en Bobbio, N. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la Política. México, F.C.E., 1989, cap. I.

para asignar eficientemente los recursos y eliminar las fallas del gobierno, como tampoco basta sólo con "alinear" los precios relativos para eliminar las distorsiones y fallas del mercado. De la misma forma que tampoco las intervenciones estatales indiscriminadas pueden tomarse como un criterio absoluto.

Así, desde la perspectiva de la dicotomía público/privado, la relación entre mercado y Estado es inseparable, porque es complementaria y es la forma esencial de las economías mixtas.

Como mencionamos antes, puesto que no hay un modelo universal válido para analizar la interacción entre el Estado y el mercado, el tratamiento que en ocasiones se ha dado al tema, por una parte, es casuístico, donde es necesaria la confrontación de innumerables factores empíricos para tener una idea de la magnitud de dicha interacción, o bien, por otra parte, requiere de la abstracción de cada uno de estos grandes elementos para analizar las implicaciones que cada uno tienen en sí mismos.

Por consiguiente, las relaciones entre el mercado y el Estado cambian porque están inmersas en un complejo sistema de contradicciones, que surgen de los conflictos que se entablan entre decisiones y restricciones, entre demandas y capacidades y entre medios y fines. Estas relaciones han dado históricamente lugar a construcciones institucionalizadas, pactos sociales y combinaciones económicas concretas entre mercado y Estado (estabilidad de precios, finanzas públicas sanas) que se ajustan y adaptan, en mayor o menor medida, a los cambios del sistema en su conjunto.

Las reglas que organizan institucionalmente las relaciones entre el mercado y el Estado son indispensables para garantizar, promover y secularizar el intercambio económico, social y político en el sistema.²³ Por esta razón el mercado y el Estado se suponen mutuamente y están inevitablemente relacionados. En consecuencia el mercado o el Estado no pueden, cada uno por sí sólo, gobernar al sistema.

Para terminar esta sección, es importante tener presentes las siguientes consideraciones respecto la supremacía de cada ámbito, de cada una de estas esferas, por separado:

²³ En cuanto al análisis institucional, ver Ayala, J. Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México, F.E.-UNAM, 1998. También Roemer, A. 1994 *Op. Cit.* cap. II.

- En términos generales, *la supremacía de lo público* se basa en la contraposición del interés colectivo al interés individual y en la necesaria subordinación, hasta la eventual supresión, del segundo al primero; así como, en la irreductibilidad del bien común en la suma de los bienes individuales y por tanto como crítica a las tesis del utilitarismo. La primacía de lo público adopta diversas formas de acuerdo con las diversas maneras en que se entiende al ente colectivo (la nación, la comunidad, la federación) en favor del cual el individuo debe renunciar a su autonomía; a su vez que ha asumido diversas formas, de acuerdo con las diferentes maneras bajo las cuales se ha manifestado históricamente.
- En cuanto a *la primacía de lo privado*, se podría hacer referencia al Estado promulgado por A. Smith y por la mayoría de los economistas clásicos, en el sentido de que las funciones estatales deben restringirse a la vigilancia del cumplimiento de las leyes y la defensa y seguridad nacionales. Es aquí donde entraría lo que se denomina un “Estado mínimo” y/o grados diversos de Estado. Por un lado está lo que proclaman autores como Hayek, quien no admite más intervenciones que para la preservación de la justicia y la libertad; y por otro lado posturas como la de J. Buchanan que acepta intervenciones para administrar los ideales contenidos en el contrato social.²⁴ En general desde esta perspectiva, las intervenciones son consideradas como claras interferencias a la competencia y la eficiencia.

²⁴ Ayala, *Ibid.*, 1988, p. 30; y 1996, pp. 71-81, 170-177.

1.3 Anexo

Crisis internacional del Estado intervencionista durante la década de los 70

El Estado es propenso a intervenir en la economía de mercado con el objeto de asegurar una distribución deseable de los recursos disponibles en la economía nacional, en virtud de que el mercado por sí sólo es susceptible de fallas que no garantizan tal distribución. Sin embargo, esto puede estar revestido por un proceso de liberación o de emancipación del Estado, respecto del cuidado de los asuntos económicos, que muchos autores consideran como el efecto de una crisis de la concepción paternalista del gobierno.

Hay dos principios que guiaron durante la segunda mitad del siglo XX las políticas gubernamentales y constituyen lo que algunos autores denominan “la edad del oro” del intervencionismo estatal:²⁵ por un lado, la economía del bienestar que aportó la justificación para que el Estado se encargara del manejo de los indicadores del mercado, explicando por qué el sistema de libre mercado, basado sólo en la maximización del beneficio individual no puede lograr socialmente la distribución “óptima” de los recursos que pronostica la ortodoxia de la economía neoclásica; por otro lado, el nacimiento de la economía keynesiana que demostró que la economía del libre mercado no podía lograr una distribución óptima de recursos en el nivel de producción de pleno empleo, la revolución keynesiana justificó la nueva práctica de medidas presupuestarias activas para combatir el desempleo y los ciclos económicos.

Los arreglos económicos sobre los cuales prosperó el intervencionismo de la posguerra se agotaron en los años setenta, lo cual se manifestó en una tendencia al estancamiento productivo y en una aceleración de la inflación, es decir, el potencial de crecimiento asegurado por la guía de la intervención directa y por la preponderancia de las políticas gubernamentales, fue cada vez más subutilizado. Esto determinó cuatro razones principales sobre la crisis del Estado intervencionista:

²⁵ Chang, Ha-Joon. El papel del Estado en el cambio económico. México, Ariel-Facultad de Economía, 1996. Para el autor, en “la época de oro” del intervencionismo estatal (en los años inmediatos a la posguerra y durante el cuarto de siglo que siguió a la SGM), las metas inobjetables de la intervención estatal y, en consecuencia, las ideas keynesianas lograron alcanzar una posición preeminente en el diseño de las políticas gubernamentales, con lo cual se ubicó firmemente al Estado como un actor importante, y a menudo como el principal, en el funcionamiento de la economía.

- a) El colapso del sistema de tipos de cambio fijo de Bretton Woods y su sustitución por arreglos *ad hoc* de monedas flotantes y por el sistema monetario europeo.
- b) El desgaste de las restricciones sobre los precios y el surgimiento de fuertes expectativas inflacionarias como elemento primordial en la determinación de salarios y precios.
- c) Las sacudidas derivadas de la multiplicación por más de diez de los precios del petróleo en el decenio de los setenta, incremento que se concentró en los años 1973-1974 y 1979. Esto tuvo efectos adversos sobre el nivel de precios, la balanza comercial, la relación de precios de intercambio y los problemas de ajuste estructural y la confianza de los consumidores e inversionistas.
- d) El debilitamiento del manejo keynesiano de la demanda en condiciones en las cuales los gobiernos enfrentaron un aflojamiento espontáneo de la demanda y con presiones inflacionarias no observadas en la posguerra.

La crisis del intervencionismo ocurre como un fenómeno de los cambios que se gestaron en la economía internacional. El entorno social y económico que dio legitimidad y consenso al intervencionismo, fue cada vez más adverso, lo que mostró de algún modo que el intervencionismo estatal en algunas de sus combinaciones históricas, por sí solo, no era ya una de las palancas principales para promover el crecimiento, a través de la gestión de la demanda o el impulso de grandes proyectos de inversión pública.²⁶

Asimismo, en este esquema básico sobre la crisis del intervencionismo, destacan los siguientes aspectos:

- Primero, *un cambio en las aspiraciones de la política económica*. Durante la posguerra las políticas aplicadas al calor del auge (proveniente desde Keynes) fueron cada vez más puntuales y orientadas al logro del crecimiento con estabilidad macroeconómica. Sin embargo, a partir de 1974 las políticas de gasto fueron cada vez más cautelosas que en el pasado. En esos años, la mayoría de

²⁶ Para Chang (1996), el desplome de la edad de oro, comenzó por la desacreditación del estatismo del bienestar en los países capitalistas desarrollados, amplificado con la expansión de los programas de liberalización en los países en desarrollo durante los ochenta, y culminando con el desmantelamiento de la planeación central socialista desde 1989, y el intento de establecer el capitalismo en Europa Oriental y en lo que fuera la URSS. *Op. cit.* Pp. 19.

los gobiernos buscaba desarrollar políticas anticíclicas para contrarrestar el efecto de las recesiones de 1974-1975.

- Segundo, *los países desarrollados cambiaron su dirección*. Durante la posguerra dichos países (la tradición social demócrata del norte de Europa) vivieron bajo los esquemas intervencionistas del Estado del Bienestar, donde, por ejemplo, los programas de asistencia social eran de gran importancia, lo cual se reflejaba en los elevados niveles de gasto público. Durante las últimas etapas de la crisis de 1974-1975, muchos de estos gobiernos se proclamaron en contra de la excesiva intervención con el fin de estimular las economías cuya debilidad se había hecho evidente.
- Tercero, *los conflictos distributivos implícitos en la administración de la demanda en el largo plazo*. La crisis de los modelos intervencionistas puso de relieve la necesidad de contar con nuevos mecanismos de coordinación internacional de las políticas económicas, de políticas de ajuste y cambio estructural, y en general de un nuevo tipo de intervencionismo y economía mixta.

M. Crozier²⁷ argumenta que *"Las razones de las angustias interrogantes a mediados de los años sesenta, tenían relación con la conciencia que se empezó a tomar respecto de la enorme sobrecarga –overload– que representaba la acumulación de demandas y de los problemas a resolver, que agobiaba a gobiernos cada vez más vulnerables por sus múltiples compromisos y sus poderes demasiado amplios, por consiguiente, gobiernos de hecho impotentes y además incapaces de acciones en el largo plazo"*.

Desde aquellos años, la intervención microeconómica por parte del Estado inició para acercarse cada vez más, y por lo tanto para estar más sujeta, a la coordinación internacional. Algunos autores²⁸ concluyen que el intervencionismo hasta hace poco

²⁷Crozier, Michel. "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad, obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto". México, INAP, 1989, pp. 27.

²⁸Puede revisarse la perspectiva que en este sentido plantea Friedman, M. "The line we dare not cross". *Encounter*, vol. 47, no. II, 1976, cit. por Shonfield, A., *Ibid.*, pp. 33-34; así como Keane, *op. cit.* Cap. I, y Hirschman, Albert O. *Salida, voz y lealtad*. México, FCE, 1977. Ambas distintas, en el sentido de una mayor eficacia en los resultados económicos por medio de las decisiones individuales o la negociación.

tiempo había sido excesivo y muchos los controles de la economía, lo que obstaculizaba la operación fluida del sector privado.

1.3.1 La rebelión contra un gasto público alto

Después de haber visto algunas de las tendencias que presentó el papel del Estado en la economía, y que determinaron un alto grado de intervención, de lo cual México no fue la excepción,²⁹ encontramos cuatro factores centrales que se encuentran presentes en la tendencia creciente de la intervención gubernamental:

1. la falta de controles efectivos para revisar los programas públicos, pues éstos pueden adquirir tal fuerza que no es fácil eliminarlos,
2. la mayor complejidad de la administración pública que obliga a crear aparatos burocráticos costosos sólo con el propósito de interrelacionar las distintas dependencias estatales,
3. la politización excesiva de los procesos sociales que naturalmente podrían y/o deberían ocurrir con intervenciones gubernamentales mínimas,
4. las limitaciones que la intervención estatal excesiva crea para la iniciativa del sector privado.

Históricamente, el punto máximo de confianza en la efectividad del poder económico del gobierno se dio probablemente durante la primera mitad de la década de los setenta, pero las fallas coincidentes de las políticas contribuyeron a provocar una reacción contra las políticas seguidas por los países desarrollados.³⁰ Hasta cierto punto, fueron las exageraciones de algunos de los exponentes de este fenómeno las que después dieron una mala reputación a las técnicas keynesianas del manejo de la

²⁹ Vid. *Infra*. Cap. III para el estudio del caso del sector público de México.

³⁰ Esta concepción surge de que el dominio cultural de la economía anglo-estadounidense había sido una fuerza importante en el establecimiento de las expectativas más optimistas de los gobiernos -tanto desarrollados como subdesarrollados- en el período de la posguerra, por lo que la desgracia del desplome que ocurrió en Estados Unidos y en el Reino Unido, tuvo una influencia grande en los países menos desarrollados, provocando un rechazo a las consideraciones acerca del intervencionismo estatal.

demanda a corto plazo. La reacción contribuyó a dar actualidad al monetarismo, una escuela de política económica anti-intervencionista extrema.³¹ Las prescripciones económicas que surgieron de esta escuela de pensamiento se reducían, en términos políticos, a la exhortación general de los gobiernos a que no intervinieran y no obstaculizaran el benéfico trabajo de los mercados.

No obstante, existe una distinción acerca del carácter de los diversos tipos de actividades en las que se gastan sumas de dinero público que tienen aumentos importantes. Primero, hay algunas funciones que deben ser desempeñadas directamente por el Estado; segundo, hay otras que pueden estar o no financiadas por el Estado pero que deben en cualquier caso estar sujetas en gran medida al control gubernamental; y tercero, existen pagos de transferencias directas a individuos que sufren de alguna desventaja reconocida, o indirectas a través del financiamiento de actividades sociales o de asistencia pública.³²

El objetivo de la política social era que la gente, hasta donde fuera posible, no debería estar en desventaja por causa de accidentes sobre los que no tiene control. Por ejemplo algunas naciones decidieron que todos los ciudadanos deberían contar con el beneficio de un seguro de salud a gran escala, sin tomar en cuenta si eran lo suficientemente inteligentes o lo suficientemente acomodados para comprarlos por ellos mismos. Aunque no hay una razón intrínseca por la que el Estado mismo deba ser financieramente responsable del seguro nacional de este tipo, existen dificultades como el hecho de que muchas sociedades tienen una distribución muy desigual del ingreso y con mucha frecuencia las personas que están más expuestas a los riesgos a cubrir con el seguro social de diversas clases, son quienes tienen menores probabilidades de obtenerlo por ellas mismas.

Por ejemplo, algunas investigaciones conducidas en Estados Unidos durante los años setenta, incluyendo el período cuando la campaña en favor de la limitación del gasto público adquiría fuerza, obtuvieron respuestas afirmando que el gobierno

³¹Esta escuela afirma que, puesto que en realidad el comportamiento de la economía estaba determinado por factores predominantemente monetarios que no estaban controlados por las políticas fiscales del Estado, la intervención gubernamental planeada para lograr cambios de dirección a corto plazo casi estaba destinada a no ser efectiva a largo plazo y también, muy probablemente, a resultar incluso perjudicial.

³²Esos pagos son la parte del gasto público que crece con mayor rapidez.

“debería hacer más”. Así pues, quizás lo que se estaba expresando era el deseo, no de un menor gasto público, sino de un gasto más eficiente y sobre todo mayores opciones respecto a lo que se compra con los impuestos que se pagan.

James Buchanan³³ argumentaba que el sistema existente tenía el efecto de disminuir artificialmente el precio de los bienes públicos en comparación con los bienes privados, y ofrecía así un incentivo infinito al incremento de la proporción de los primeros. La teoría era que si se despojaba a los gobiernos de su poder de endeudarse, estos se verían obligados a dar marcha atrás en el cumplimiento de algunas de sus actividades.

Actualmente se puede pensar que a pesar de que el “repliegue” del Estado no ha sido fácil o directo como podrían haberlo pensado algunos anti-intervencionistas, este vuelco de la tendencia ha tenido un impacto significativo en la teoría y la práctica de la intervención estatal.

A manera de resumen, el esquema que a continuación se presenta pretende mostrar la consideración de que el papel del Estado en la actividad económica ha sido cíclico, partiendo del hecho de que la visión en cuanto al grado de intervención estatal a lo largo de la historia económica cambia.³⁴ La evolución de la intervención estatal muestra un carácter cíclico con épocas donde ha tenido mayor presencia la política gubernamental y otras donde se ha dado mayor importancia a la operación libre de las fuerzas del mercado, en las cuáles ha habido una fuerte consolidación del desarrollo en distintas economías, cada una desde la perspectiva prevaleciente.

³³Buchanan, J. M., *et. al.* El Sector Público en las economías de mercado. Espasa-Calpe, Madrid, 1979.

³⁴ Cuadro basado en la tesis elaborada por el historiador belga Henry Pirenne, en particular lo señalado de los siglos XI al XVI, la cual sugiere un incremento no continuo en la actividad gubernamental, sino más bien sucesivos períodos de alza y de baja en tal proceso. En Crowley, R. W. “*Long Swings in the Role of Government: An Análisis of Wars and Government Expenditures in Wester Europe since the Eleventh Century*”, Public Finances, num. 1, La Haya, 1971, *Citado por* Retchkiman, Benjamin. Aspectos Estructurales de la Economía Pública, UNAM, 1975. Cap. V, pp. 362, 363.

| PERÍODO | ÉPOCA | PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS |
|-------------------|---------------------|---|
| Siglos XI y XII | No intervencionista | Época de alza en la actividad del sector privado. ³⁵ |
| Siglos XIII y XIV | Intervencionista | Época de actividad en las labores "gubernamentales". |
| Siglos XV y XVI | No Intervencionista | Surge el liberalismo económico. |
| Siglo XVII-XVIII | Intervencionista | Época de control público. Capitalismo industrial incipiente, donde prevalecía el mercantilismo en Europa y se daba la consolidación de los Estados nacionales (hundimiento de la economía feudal), que consideraba la necesidad de la intervención estatal que regulara y que asegurara las ganancias del comercio. ³⁶ |
| 1776 a 1929 | No Intervencionista | Los sistemas monetarios tenían como modelo el patrón oro, con una política hacendaria de equilibrio presupuestario. Europa vivía una época de apertura comercial, situación que finalizó con el desplome del patrón oro y la Gran Depresión. |
| 1929-1970 | Intervencionista | Época de oro del intervencionismo estatal que inicia como medida para resolver los problemas de desempleo y de la crisis de 1929, tomando mayor auge desde el período entre guerras hasta mediados de la década de 1960, cayendo a finales de la misma. |
| 1970 - a la fecha | No Intervencionista | Desde la "crisis del Estado intervencionista" hasta la actualidad en la que prevalecen políticas gubernamentales tendientes al fomento de la actividad del mercado, reducción del tamaño del sector público, tendiente a hacer la intervención gubernamental más eficiente en sistemas democráticos. |

³⁵ Feudalismo.

³⁶ Ver Roll, E. Historia de las doctrinas económicas. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Cap. 2.

Capítulo 2
**Las teorías del crecimiento
del gobierno**

Capítulo 2

Las teorías del crecimiento del gobierno

Lybeck y Henrekson³⁷ establecen doce teorías o modelos para explicar las causas del crecimiento del Estado:

1. La ley de Wagner por la reestructuración de la sociedad;
2. La ley de Wagner de acuerdo con la elasticidad-ingreso de la demanda de los bienes y servicios públicos;
3. El efecto desplazamiento de Peacock y Wiseman;
4. El efecto Baumol de los diferenciales de productividad de los sectores público y privado y el de la inelasticidad-precio de la demanda en cada uno de ellos;
5. La demanda por la redistribución del ingreso del votante medio;
6. Grupos de interés y la demanda por subsidios específicos;
7. La ilusión fiscal y las facilidades de imponer gravámenes impositivos;
8. Ciclos político-económicos y la toma de decisiones políticas;
9. El modelo de la burocracia de Niskanen;
10. Los empleados públicos como electores y votantes;
11. El impacto de los partidos políticos; y
12. La centralización del poder y la formación de coaliciones y federaciones.

Con base en esta relación de teorías, en este capítulo realizamos una explicación de las mismas, mediante su clasificación y/o agrupación dentro de tres grupos principales de teorías, en las que se puede enmarcar los principales desarrollos teóricos:

- La ley de Wagner
- El efecto Baumol
- Las teorías dentro de la perspectiva de la elección pública (*public choice*)³⁸

³⁷ Lybeck, J.A. y M. Henrekson. *Explaining the growth of government*. North-Holland, 1988. Ayala, J., 1995, *op cit.*, desarrolla ampliamente las relaciones de causalidad que se dan entre los elementos básicos que considera cada una de las hipótesis o teorías.

³⁸ Esta parte se basa en la estructura del estudio realizado por Mueller, D. "The Growth of Government: a Public Choice perspective". *IMF Staff Papers* 1, vol. 34, 1987; y se proporcionan las referencias básicas respecto al mismo, además de que esta clasificación se basa en una agrupación realizada por el prof. Ayala de acuerdo con el factor al cual se le atribuya mayor importancia: 1) la evolución de la demanda

2.1 La ley de Wagner

Entre los enfoques desarrollados para entender el crecimiento de la participación del gobierno en la economía, la ley de Wagner es la primera teoría que plantea el problema e inicia la idea tomando como base de su análisis el crecimiento del gasto público.

La ley de Wagner³⁹ supone una expansión relativa y continua del gasto público como consecuencia del proceso de desarrollo económico de un país. Wagner indicó que, a medida que una sociedad se industrializa, el conjunto de relaciones sociales, comerciales y jurídicas se hace más complejo. El gobierno desempeñará un papel más prominente en la creación y funcionamiento de las instituciones con que se intenta controlar esta complejidad. Estas funciones producirán el aumento de los presupuestos públicos. La industrialización, la urbanización y los cambios demográficos se traducirán en un mayor gasto público a medida que el sector gubernamental reacciona ante estos procesos, creando la infraestructura necesaria para la industrialización y urbanización y elaborando nuevos planes que hagan frente a los costos sociales que implica la vida urbana.

De esta forma, esta teoría clasifica los gastos asociados al crecimiento de la población podemos clasificarlos de la siguiente manera:

- a) Gastos en bienes y servicios públicos, provocados por la modernización, cuya expresión se da en un incremento del ingreso medio de la población, pero también en la necesidad de la intensificación de las actividades reguladora y proteccionista del gobierno, porque el intercambio es más complejo e intenso. La población y sus demandas crecen, y por lo tanto, el Estado tiene la necesidad de expandir la administración, vigilar el cumplimiento de las leyes y proveer los bienes y servicios necesarios.

social por bienes y servicios público; 2) las hipótesis vinculadas con necesidades de oferta de bienes públicos; y 3) aquellas hipótesis basadas en los requerimientos de la burocracia estatal. Ver Ayala, 1995, *op. cit.*, 274-278.

³⁹Wagner, A. *Finanzwissenschaft*. -Public Finance-. (Liepzig, 1890. Tercera Edición). Una traducción al inglés del texto original escrito por Wagner en 1892 está en Musgrave, R. A. y Peacock (Eds). *Classics in the theory of Public Finance*. New York, St Martin's Press, 1967. pp. 1-15.

- b) Gastos en distribución del Ingreso, necesarios por las desigualdades sociales que la modernización trae consigo, desigualdades que podríamos denominar como propias del desarrollo industrial, o entre gobierno locales.
- c) Gastos en infraestructura asociados con la industrialización, puesto que nuevas industrias requieren de inversiones en gran escala, rebasando la capacidad de financiamiento eficiente del sector privado.
- d) Gastos en regulación y producción pública, puesto que si fuera posible financiar estas industrias, esto conduciría a grandes monopolios privados socialmente ineficientes. Por esta razón, el Estado debe desarrollar actividades para controlar o regular a los monopolios y, en segundo lugar, crear empresas públicas cuando sea necesario.

Muchos aspectos de la ley de Wagner que predicen una relación positiva entre la participación del gasto público, el progreso social y la modernización, no se han probado rigurosamente. Ello es aun un tema abierto a la discusión.

Musgrave y Musgrave, retoman la perspectiva de Wagner. Estudian el impacto de la participación del gasto en tres ámbitos: la economía, el cambio demográfico y técnico y los factores culturales y sociales. En el caso de la economía estos autores dividen el gasto en tres rubros: consumo público (gasto de operación), gasto de inversión y transferencias.

Sostienen que los costos relativos de una parte importante de bienes y servicios públicos pueden aumentar más que los de los bienes privados. Ello se debe, en parte, a que la provisión pública no depende del mercado, al menos no en la misma medida que la provisión privada. Si esto es así, entonces los organismos públicos no tienen incentivos para introducir cambios técnicos y mejoras en los procesos productivos. Ello puede elevar su costo relativo con respecto al de los bienes privados.⁴⁰ La elasticidad ingreso de la demanda de estos bienes es importante, porque en la medida en que el ingreso de la sociedad se incrementa, la demanda por este tipo de bienes también se

⁴⁰ Musgrave sostiene la idea de que los servicios públicos serán más costosos, pero esto no implica que la participación del gasto público en el PNB deba crecer; sólo si la demanda es inelástica se puede predecir que la participación pública se incrementará, lo cual es cierto en bienes de primera necesidad. Musgrave & Musgrave, *op. cit.* 1992, p. 149.

incrementará. Un ejemplo típico es la educación, cuya demanda aumentaría, si se eleva el bienestar social, y entonces el Estado se vería obligado a proveer de educación pública, por razones de eficiencia y equidad.

Dentro de su análisis empírico, estos autores estiman que la demanda de muchos productos públicos son elásticos con respecto al ingreso, de forma tal que durante períodos de rápida industrialización, y por tanto de crecimiento de la renta, aumentará el gasto público. Si el gasto público es elástico con respecto al ingreso, el crecimiento de ese ingreso explicará en parte la tendencia creciente del gasto público.

El Estado provee o produce los bienes públicos haciendo caso omiso de los precios de mercado, es decir, los ofrece a precios por debajo de sus costos de producción o incluso gratuitamente, lo cual provoca un “exceso” de demanda por estos bienes y, en consecuencia, un crecimiento del gasto público para producirlos.

La ley de Wagner del crecimiento del sector público, en sus distintas variantes, ha sido criticada porque su argumento es aparentemente tautológico. Por otra parte, la demanda de bienes públicos no es el único factor que explica el crecimiento del gasto gubernamental, por ejemplo, las necesidades de inversión en capital humano y físico también son elementos importantes de las actividades estatales. Finalmente, las pruebas empíricas que tratan de corroborar la Ley de Wagner arrojan resultados no concluyentes hasta el momento.⁴¹

2.2 El efecto Baumol

La hipótesis del crecimiento del sector público desarrollada por W. Baumol,⁴² se ubica dentro de la clasificación de la oferta de bienes y servicios públicos, considerada así por algunos autores⁴³ de acuerdo con la función del gobierno como proveedor de bienes públicos.

⁴¹ Para una crítica a la Ley de Wagner véase Buchanan, J., *op cit.* 1979, pp. 51-52; y para algunas pruebas empíricas véase los trabajos de Rati Ram, "Wagner's hypothesis in time-series and cross-section perspectives: evidence from 'real' data for 115 countries". *The review of Economics and Statistics*, vol. 69, 1987.

⁴²Baumol, J. W. "Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis". *American Economic Review*, No. 57, junio de 1967.

⁴³Mueller, D. *Ibid.*, 1987.

El modelo de Baumol explica el crecimiento del Estado como un resultado de la oferta de bienes y servicios del sector público. El modelo supone un crecimiento desequilibrado de las tasas medias de productividad de los sectores público y privado. En el sector privado el progreso técnico se incorpora de acuerdo a las señales del mercado y la rentabilidad de la inversión, induciendo el crecimiento de la productividad. En cambio, en el sector público, dado que el mercado y la rentabilidad no guían la incorporación de progreso técnico, la productividad es más baja.

El crecimiento más lento de la productividad del sector público se explica porque ahí se emplea más capital y mano de obra que en el sector privado, para producir la misma cantidad de bienes. En consecuencia, las necesidades de inversión pública son mayores, en comparación con las del sector privado, lo cual se traduce en un creciente gasto público.

Los precios de los bienes y servicios públicos pueden aumentar o disminuir, dependiendo del ritmo de incorporación de progreso técnico. Si se atribuye al sector público una menor productividad, entonces sus costos de operación también tenderán a crecer, y como las empresas públicas que producen estos bienes no operan con criterios de mercado, entonces requerirán transferencias y subsidios del gobierno central, los cuales se incrementarán proporcionalmente a los costos de operación. Así, los precios relativos de los bienes públicos se incrementan en el tiempo si la demanda es inelástica.

En resumen, de acuerdo con esta teoría, el crecimiento del gasto público se explicaría porque se elevan los costos del sector público, por una parte derivado de las características técnicas de la producción de los bienes y servicios públicos; y segundo si ese incremento de costos se considera como inherente al sector público.

Así lo expresa Baumol:

“El costo real en el sector ‘no progresivo’ [público] de la economía puede esperarse que vaya en aumento. Algunos de los servicios involucrados –aquellos cuya demanda es inelástica– pueden continuar siendo viables bajo libre mercado. Algunos como el teatro, pueden ser forzados a dejar al mercado y pueden tener que depender del soporte público voluntario para su supervivencia. Hospitales, instituciones de educación primaria y una variedad de actividades no lucrativas o

libres de ganancias descansan sobre esta base, y pueden continuar así si la magnitud de las contribuciones cubren sus costos (crecientes). Algunas actividades pueden incluso desaparecer o dirigirse a una menor escala de operación abasteciendo inicialmente al comercio de lujo. Existe un segmento considerable de actividades no progresivas que dependen del soporte impositivo.”⁴⁴

Baumol concluye que, de una manera o de otra, la producción de bienes y servicios públicos se caracteriza por su baja productividad y porque es intensiva en el uso de la fuerza de trabajo. Así, los incrementos de costos del gobierno son un resultado de la “ineficiencia”, y esto conducirá inevitablemente a la expansión del gasto público. El crecimiento relativo del gobierno, si hay un incremento relativo en el precio de los bienes públicos proporcionados por el Estado, se dá básicamente por un incremento relativo de los precios de los “bienes” proporcionados por el gobierno, debido a que en la provisión y producción de muchos de ellos (educación, seguridad pública) la productividad proveniente del cambio técnico no se refleja en mayor equipo de capital, entonces hay un menor incremento en la productividad de la mayoría de las actividades del sector público que básicamente son servicios públicos.

El punto más débil de la teoría de las tasas diferenciales de productividad entre los sectores público y privado, llamado “efecto Baumol” es la falta de evidencias empíricas que demuestren claramente la existencia de niveles desiguales de productividad entre ambos sectores, habría que trabajar en estudios comparativos sobre la productividad en el sector privado y público a fin de demostrar las diferencias y/o similitudes entre las tasas de productividad de ambos sectores, por ejemplo a nivel sectorial y también regional.

2.3 La perspectiva de la elección pública (*public choice*)

La teoría de la elección pública surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de la ciencia económica a la toma de decisiones colectivas, que también es utilizada en estudios sobre la política; y comparte el supuesto de que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos en la economía. Sostiene que la eficiencia se logra porque la conducta egoísta de los individuos conduce a elecciones

⁴⁴ Baumol, *Ibid.*, pp. 421-422.

que maximizan los beneficios individuales, supuesto que extiende al ámbito del análisis de las elecciones públicas: aquellas que involucran a los individuos organizados en grupos y a sus diversas acciones colectivas.⁴⁵

Desde el punto de vista de este enfoque, se describe al político como un representante electo que encarna la función de utilidad social de sus electores. El burócrata, por su parte, es el agente que implementa las políticas gubernamentales. Tanto el político como el burócrata son agentes maximizadores de beneficios, el primero busca maximizar su poder por medio de los votos, y el segundo busca maximizar el presupuesto de la agencia gubernamental a la que pertenece.

La escuela de la elección pública representa una perspectiva teórica que, en esencia, involucra el estudio de los procesos mediante los cuales se toman las decisiones "colectivas", es decir, las decisiones que debe tomar una sociedad o diferentes sectores en el ámbito de grupos en conjunto. Para el caso del tamaño del sector público, podemos vincularlo, en primera instancia, al problema de los burócratas como agentes maximizadores de su utilidad, por medio del modelo de la burocracia de Niskanen, y el de la ilusión fiscal; aunque también se puede observar por medio del problema planteado desde la perspectiva de los grupos de interés y de las fallas del gobierno.

2.3.1 Los grupos de interés y el crecimiento del gobierno

El trabajo pionero dentro del análisis de la elección pública acerca de la cuestión del tamaño del gobierno es la discusión de G. Tullok sobre la regla de la mayoría:⁴⁶ la regla de la mayoría provoca que el nivel de los gastos del gobierno sea excesivo, respecto al nivel óptimo en el sentido de Pareto, que ocurriría bajo la regla de la unanimidad, en los siguientes dos sentidos: 1) se gasta más en la reparación de infraestructura que lo que se gastaría bajo la regla de la unanimidad; y 2) si se utilizara la regla de la unanimidad, entonces no habría incentivos para tener un gobierno que provea por completo la infraestructura; en este caso, cada grupo de industriales o de

⁴⁵Buchanan, James M. Ensayos sobre Economía Política. México, Alianza Editorial Mexicana, 1990, cap. 2.

⁴⁶Tullok, Gordon. "Problems in Majority Voting". *Journal of Political Economy*, vol. 67, 1959.

personas interesadas en tal o cual obra, podrían acordar entre ellos reparar o construir lo que requieran.

El *logrolling* (cabildeo, búsqueda de favores políticos) por medio de la regla de la mayoría frecuentemente se asocia a las presiones de los grupos de interés. Virtualmente, de acuerdo con Mueller,⁴⁷ cada estudio que discute el crecimiento del gobierno menciona a los grupos de interés como una de sus posibles causas, sin embargo, mantiene el autor las cuestiones de cómo, cuándo y por qué los grupos de interés contribuyen a tal crecimiento.

En términos de los objetivos que pudieran ser manifiestos de los grupos de interés, si cada grupo juega un importante papel en las causas del crecimiento del gobierno, estos grupos de interés expanden o bien sus objetivos redistributivos, o los componentes de los gastos en bienes públicos, o ambos.

G. Becker⁴⁸ ha desarrollado un modelo acerca de la influencia de los grupos de interés, importante en cuanto al crecimiento del gobierno. Establece que el punto central del análisis debe estar compuesto por elementos como los impuestos, subsidios, regulaciones y otros instrumentos políticos que se utilizan para incrementar o mejorar el bienestar de los grupos de presión más influyentes. Cada grupo presiona para incrementar o disminuir sus subsidios o sus impuestos, obteniéndose el equilibrio en el nivel en que la presión por incrementar subsidios iguala la presión opuesta a la reducción de impuestos. Para cada grupo el costo marginal de aplicar presiones adicionales es igual a la ganancia o ingreso marginal por la reducción de impuestos o subsidios.

Sin embargo, una de las implicaciones de este análisis es que el gobierno provee bienes públicos y atenúa las externalidades siempre que las ganancias colectivas de esas actividades exceden los costos de transacción de realizarlos.

El trabajo de Becker puede ubicarse en la cuestión de cómo deben vincularse las actividades de los grupos de interés y las actividades del gobierno, además de que

⁴⁷Mueller, D., *op. cit.*, pp. 130.

⁴⁸Becker, Gary. "A theory of competition among pressure groups for political influence". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, 1983.

demuestra que los gastos y los ingresos sobre los que actúan los grupos de interés tienen más que características redistributivas. Los grupos cuyos intereses tienen atributos de bienes públicos o externalidades, es más probable que tengan éxito respecto de aquellos que solamente buscan redistribución. Los grupos cuyas actividades productivas presentan externalidades negativas es más probable que les sea cargado un impuesto.

North y Wallis⁴⁹ vinculan el crecimiento del gobierno con la actividad de los grupos de interés, bosquejan paralelamente el crecimiento del gobierno y el crecimiento de los empleos burocráticos en el sector privado. Ambas cuestiones las observan como las responsables de los elevados costos de transacción de organizar una economía de mercado, incrementando la especialización, de tal manera que las demandas de estos grupos de presión no son sólo por una redistribución, sino para atenuar los costos de transacción que ellos soportan dentro de una sociedad más especializada. Como en el análisis de Becker, la influencia de los grupos de interés tienen una dimensión de eficiencia y una de redistribución.

Mueller y Murrell⁵⁰ son los únicos que han presentado evidencias de que los grupos de interés afectan o influyen en el crecimiento del gobierno. Describen un proceso político en el que los partidos ofrecen a los grupos de interés favores a cambio del soporte que ellos den a los partidos. Cuando estos favores toman la forma de bienes específicos para los grupos de interés, lo que implica salidas de otros grupos, el gobierno crece ampliamente. El número de grupos de interés organizados en un país se muestra con relación positiva y con un significativo efecto, respecto al tamaño relativo del sector gubernamental.

El problema respecto a este tipo de trabajos es que son análisis estáticos y describen un equilibrio en el que las presiones de los grupos de interés están balanceadas, un equilibrio en el que el tamaño del gobierno es más grande de lo que sería en ausencia de la influencia de los grupos de interés. No obstante, la posible

⁴⁹North, Douglass y John Wallis. "American government expenditures: A historical perspective". *American Economic Review*. Papers and Proceedings of the ninety-fourth Annual Meeting of the American Economic Association, vol. 72, 1982.

⁵⁰Mueller, Dennis y Peter Murrell. "Interest groups and the political economy of government size", en Forte, F. & A. Peacock (ed), *Public Expenditure and Government growth*, Oxford: Basil Blackwell, 1985; y de los mismos autores, "Interest groups and the size of government". *Public Choice*, vol. 48, no. 2, 1986.

interrelación entre los grupos de interés, el crecimiento del gobierno y el desenvolvimiento macroeconómico no han sido explorados suficientemente.

2.3.2 La burocracia y el crecimiento del gobierno

El gobierno puede crecer no sólo porque los incrementos en el gasto público sean demandados por los ciudadanos, los grupos de interés o los legisladores, sino también porque son demandados por la burocracia que ofrece y ejecuta los programas gubernamentales.

Las burocracias gubernamentales son una fuerza que posiblemente provoque el crecimiento en el tamaño del gobierno, sin embargo, no hay que olvidar que así como el mercado presenta fallas, también el Estado las presenta, las cuales se expresan por medio la información incompleta e imperfecta que tienen los participantes en la política y en toma de decisiones gubernamentales.

¿Cómo puede hacer la burocracia que el legislativo opte por un presupuesto mayor? Hay dos características del trabajo interrelacionado de la burocracia y del poder legislativo que actúan en favor de la burocracia para alcanzar este fin:

1. El legislativo y la burocracia comúnmente están en una situación de monopolio bilateral. Debido a que la burocracia obviamente necesita al legislativo para que apruebe todas las medidas de gasto en las que ella se sostendrá, el legislativo también, por lo menos en el corto plazo, necesita en igual medida a la burocracia.
2. Si la burocracia no desea ofrecer alguna propuesta, provoca un significativo deterioro de la calidad de la política da gasto, y serán los miembros del legislativo quienes carguen con la hostil reacción de la ciudadanía en las siguientes elecciones, no los miembros de la burocracia.

Por ejemplo, los resultados de un departamento de policía (prevención del crimen), del departamento de defensa nacional (seguridad) y de un departamento de salud son muy difíciles de medir. Aun con la educación hay problemas definitorios; aunque ciertamente uno puede contar el número de estudiantes que están en una escuela y que terminan el ciclo escolar, otra cuestión es determinar si ellos han

completado “satisfactoriamente” tal ciclo, es decir, cuánto han aprendido durante el año, por lo que nos topamos con la necesidad de establecer indicadores que nos permitan ver los resultados de los programas públicos, lo complicado es realizar mediciones respecto a la calidad de los mismos.

Indudablemente, es común que uno deba confiar en los miembros de la burocracia, quienes se supone son los expertos que manejan información de este tipo. Estos mismos burócratas son también, con frecuencia, los únicos que pueden definir los costos de obtener un determinado nivel de resultado. Aquí, la naturaleza monopólica de la burocracia le ayuda a alcanzar sus objetivos porque el legislativo no tiene otro oferente del bien o servicio con quien pueda comparar costos. De esta forma, si lo desea, la burocracia puede ofrecer un monto presupuestal mayor al requerido o demandado, de donde obtendrá ingresos adicionales. Estos ingresos adicionales pueden ser utilizados para incrementar salarios, más ocio (por la gran cantidad de personal), mayores gratificaciones (el pago de viajes a convenciones) y una gran cantidad de beneficios que pueden hacer la vida de los burócratas, dentro y fuera del trabajo, más placentera. Pero el poder de la burocracia para obtener tales beneficios no tiene que ser exagerada. Los incrementos de salarios son acciones muy claras en cuanto poder burocrático; viajes y otros viáticos y gratificaciones son muy fáciles de monitorear.

2.3.2.1 El modelo de la burocracia de Niskanen

En su modelo, W. Niskanen⁵¹ postula que el “salario, las gratificaciones, el prestigio público, el poder [y] el poder de mando” de los burócratas, tienen una relación positiva respecto el tamaño de la burocracia. Este autor utiliza este argumento para analizar las consecuencias del supuesto de que los burócratas maximizan el tamaño del presupuesto. No sorprendentemente, el modelo que desarrolla implica presupuestos tan grandes como sean deseados por los demandantes del legislativo. El análisis de Niskanen se ha convertido en punta de lanza teórica para parte importante de la literatura sobre el crecimiento del gobierno.

⁵¹Niskanen, William. *Bureaucracy and representative government*. Chicago, Aldine-Atherton, 1971, pp. 38.

La teoría de la burocracia asume que el gobierno es por definición una organización maximizadora del presupuesto público. Este modelo tiene los supuestos básicos siguientes:⁵²

1. los burócratas y políticos actúan en un mundo sin restricciones presupuestarias, institucionales, normativas y éticas,
2. la conducta de la burocracia es egoísta y maximizadora,
3. la cantidad de bienes públicos demandados se produce de manera automática,
4. la producción pública no se realiza en términos del mercado, debido a la naturaleza pública de los bienes producidos. De esta manera, el presupuesto de una agencia gubernamental se fija para mantener un nivel de producción que, una vez alcanzado, es prácticamente imposible de reducir,
5. es difícil vigilar o monitorear la producción eficiente de los bienes públicos,
6. la burocracia carece de los incentivos financieros para mejorar la eficiencia de la agencia a su cargo.

La estructura de costos sólo la conoce la burocracia que opera la agencia. Ello implica que será imposible vigilar los costos, quedando en libertad la burocracia para maximizar su presupuesto.

Mueller⁵³ manifiesta esta situación al considerar que el modelo de la burocracia maximizadora del presupuesto tiene cierta resonancia con los modelos corporativos que suponen que los directivos maximizan el tamaño de la corporación, su crecimiento en tamaño u otras variables relacionadas con el tamaño tales como el personal de oficina: el director de una compañía que tiene \$10 millones en ventas está en la posibilidad de justificar al consejo de directores y accionistas un salario mayor que si tuviera \$1 millón en ventas, y el tamaño de la compañía y las compensaciones atribuidas a dicho director tendrán una correlación positiva. Pero la cabeza de la burocracia con un presupuesto de \$10 millones no necesariamente conseguirá un pago mayor que el del burócrata con un presupuesto de \$1 millón. Los salarios de la burocracia gubernamental tienden a ser más uniformes que aquellos de las compañías privadas.

⁵²Ayala, 1995, *op. cit.*, pp. 179.

⁵³Mueller, D. *op. cit.*, pp. 136.

Así, la expansión del tamaño de la burocracia, aun si el tamaño y el salario tuvieran correlación positiva, podría no ser probable que beneficie directamente al burócrata que provocó tal expansión. Los burócratas de medio nivel tienen el incentivo financiero de fomentar la rápida expansión de sus burócratas porque esto puede incrementar la probabilidad de su promoción a un rango mayor. También es probable que la carrera burocrática se beneficie lo suficiente de la expansión, a diferencia de la de sus superiores en el corto plazo.

Los burócratas y grupos de interés son igualmente importantes dentro de la lista de las causas del crecimiento del gobierno, pero los soportes empíricos sobre el tamaño de la burocracia es muy pobre. Quizás la mejor evidencia en favor de esta hipótesis es la indicación de que las burocracias gubernamentales tienen costos unitarios más elevados que los de las empresas privadas, que se observan en resultados fácilmente medibles, como por ejemplo sería el número de toneladas diarias de recolección de basura; el ejercicio del gasto respecto al presupuesto programado; el número de trámites y/o de determinadas gestiones al interior de las oficinas públicas con errores.⁵⁴

Romer y Rosenthal⁵⁵ han desarrollado y probado un modelo en el que los burócratas pueden forzar o persuadir a los votantes a elegir un nivel más alto de gastos públicos que el que la mayoría prefiere, bajo un conjunto de reglas institucionales dentro de las que se realizan las elecciones.

Si los burócratas están motivados en aumentar el tamaño de sus presupuestos, entonces la hipótesis de que el poder de la burocracia incrementa el tamaño del gobierno es un factor posiblemente significativo en la explicación o las causas del incremento del gobierno.

Tanto el modelo de Niskanen como el de Romer y Rosenthal son estáticos y explican por qué el gobierno puede ser más grande de lo que el legislativo puede

⁵⁴ Medición de costos y beneficios comparativos.

⁵⁵Romer, Thomas & Howard Rosenthal. "Political Resource Allocation, Controlled Agendas and *Status Quo*." *Public Choice*, vol. 33, (Winter) 1978; de los mismos autores: "Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 93, (November)1979; y "Median Voters or Budget Maximizers: Evidence from School Expenditure Referenda". *Economic Inquiry*, vol. 20, (October) 1982.

desear, si sabe los costos unitarios de los resultados que está adquiriendo, y porque el nivel de los resultados puede ser más grande que la cantidad que pudiera preferir el votante medio; aunque no explican directamente por qué crece el gobierno.

Si partimos del hecho de que es difícil monitorear la actividad de la burocracia y suponemos que los burócratas más escondidos son los que trabajan para incrementar el tamaño de la burocracia, entonces es probable que el crecimiento del gobierno visto por el tamaño del presupuesto público tenga una relación directa con el tamaño absoluto de la burocracia.⁵⁶

2.3.2.2 Las fallas del gobierno

Dentro del estudio del crecimiento del gobierno desde la perspectiva de la escuela de la elección pública, se encuentra la teoría de las fallas del gobierno. Este es un enfoque complementario al modelo de Niskanen que atribuye a dichas fallas un papel importante en el crecimiento del gobierno.⁵⁷ La idea básica es que los organismos públicos interaccionan dentro del gobierno en una dinámica agente-principal. Ello posibilita que la burocracia, en distintas áreas del gobierno, opere con mayor autonomía y amplios márgenes de libertad, para maximizar sus intereses y especialmente el presupuesto. La burocracia puede incurrir en prácticas que conducen a actividades redundantes y al incremento de los costos, cuando buscan corregir una falla del mercado. El burócrata asume, como tarea esencial, una responsabilidad política y social, y no una actividad empresarial sometida a la competencia y sancionada por el mercado. Las agencias del gobierno -aún en el caso de que consideren las restricciones institucionales y presupuestarias- buscarán orientar sus actividades hacia aquellas áreas que ofrezcan resultados políticos más tangibles para los electores y el gobierno.

⁵⁶Peacock, A. y J. Wiseman. The growth of public expenditure in the United Kingdom. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1961. La hipótesis de Peacock y Wiseman, considera que la expansión de la burocracia gubernamental como una respuesta a un choque externo, tal como una guerra, incrementa el poder discrecional de la burocracia, permitiendo que se lleve a cabo un incremento permanente en su tamaño. Esta idea se desarrolla y se prueba cuantitativamente por medio de datos en series de tiempo, lo cual refuerza la importancia de aquellos estudios que tratan de explicar los niveles de gasto de gobierno por medio de datos de corte transversal, aunque generalmente descansan sobre modelos estáticos y no dinámicos, aunque son una importante contribución al estudio del tamaño del gobierno.

⁵⁷Una versión amplia de cómo se clasifican las fallas del gobierno dentro del esquema del Estado depredador, que incluye a la burocracia maximizadora del presupuesto, se encuentra en Ayala, 1996. *op. cit.*, pp.195-205.

La burocracia no enfrenta recompensas y castigos en el proceso de elección del tamaño óptimo de la inversión y la tecnología, de modo que elegirá la opción que le permita satisfacer con mayor holgura los cambios en la demanda de bienes públicos, sin contemplar los costos de operación resultantes, lo cual conduce a economías de escala crecientes.

Cuando las intervenciones públicas ocurren con la imposición de costos no planeados, no previstos y no compensados, el incentivo político para actuar rápido y evaluar costos y beneficios, en el muy corto plazo, serán acciones poco o nada atractivas a los administradores públicos.

En este sentido, se generan inequidades en las políticas distributivas del ingreso, porque los políticos y los burócratas buscan maximizar su prestigio y su poder y en cambio, no se interesan en la aplicación de políticas que efectivamente mejoren la distribución del ingreso, aunque no representen ventajas políticas en el corto plazo. Los políticos y burócratas favorecerán la implantación de aquellas políticas que amplíen potencialmente su apoyo social, económico y electoral. Así, la conducta maximizadora de la burocracia, puede conducir a políticas poco eficientes para mejorar la distribución del ingreso, pero con un presupuesto más alto.

2.3.3 La ilusión fiscal

La hipótesis acerca de que el poder de la burocracia incrementa el tamaño del gobierno, supone que ésta puede engañar al legislativo acerca del tamaño verdadero del gobierno. Tanzi⁵⁸ ha trazado el argumento e incluso cita a Pareto como fuente de la hipótesis, pero es Puviani⁵⁹ a quien corresponde el crédito por el énfasis que pone en la importancia de la ilusión fiscal para una teoría positiva del gobierno.

⁵⁸Tanzi, Vito. Toward a Positive Theory of Public Sector Behavior: An interpretation of some Italian contributions. No publicado, Washington: IMF, 1980.

⁵⁹Puviani, Amilcare. Teoria dell'Ilusione Finanziaria. Palermo: 1903. Milano: Istituto Editoriale Internazionale, 1973. Ver también la discusión en: Buchanan, James. Public Finance in a Democratic Process: Fiscal Institutions and the Individual Choice. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1967; del mismo autor, "Why does Government grows?", en Thomas E. Borcherding (ed.) Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth, Durham: North Carolina, Duke University Press, 1977.

La hipótesis de la ilusión fiscal, plantea que los políticos ocultan habitualmente a los ciudadanos los costos fiscales de los programas expansivos de gasto público. Los electores, por su parte, aceptan dichos programas y votan por ellos, pero desconocen sus costos en términos de impuestos. Así, los políticos y burócratas eluden la restricción fiscal o máxima carga tributaria que los ciudadanos están dispuestos a aceptar.

La explicación del crecimiento del gobierno dada por la idea del principio de la ilusión fiscal, supone que los ciudadanos perciben y/o pueden medir el tamaño del gobierno por medio del tamaño de su cuenta o participación de impuestos, sin tomar en cuenta los programas de asistencia o los bienes y servicios públicos que se financiarán a través de la recaudación fiscal. Efectuar un incremento del gobierno vía presupuestos o programas costosos por los que los ciudadanos no están dispuestos a pagar voluntariamente, que implica que las entidades ejecutiva y legislativa incrementen la carga impositiva de tal forma que los ciudadanos no se enteren de que ellos están pagando más impuestos. Si se permitiera que los ciudadanos se den cuenta estarían dispuestos a pagar el desacuerdo de los ciudadanos en las próximas elecciones. Si las cargas impositivas pueden de alguna manera ser distorsionadas de esta forma, los ciudadanos tienen la impresión o ilusión de que el gobierno es más pequeño de lo que realmente es y el gobierno puede crecer por encima de los niveles deseados por los ciudadanos.

Aunque esta propuesta parece ser lo suficientemente razonable, su desarrollo dentro de un modelo para ser utilizada como una de las causas que explican el crecimiento del gobierno, requiere de supuestos específicos acerca de los tipos de impuestos que pueden distinguirse, además de considerar los bienes y servicios públicos que se financian directamente con los ingresos obtenidos por impuestos. Requiere además establecer cuál fuente de ingresos son menos visibles para los ciudadanos. Finalmente, cualquier variable obtenida a partir de la hipótesis de la ilusión fiscal, debe analizarse respecto a alguna otra que refuerce las ideas que están detrás del crecimiento del gobierno.

Capítulo 3
La medición del sector público

Capítulo 3

La medición del sector público

El desarrollo de teorías y modelos sobre el crecimiento del gobierno sin duda que abre las alternativas y posibilidades para un elevado número de definiciones y técnicas de medición del mismo.

En este capítulo se establece la definición de sector público que guiará el análisis de su medición para el caso de México y se establecerán los principios metodológicos que nos permitan llegar a conclusiones sobre su tamaño, considerando algunos criterios para el análisis de variables considerando el análisis de las políticas públicas, partiendo de lo estudiado hasta el momento sobre el tamaño del sector público.

Partimos de la distinción actual entre economía pública, finanzas públicas y política pública, debido a que consideramos importante entender que la primera engloba a las segundas, dentro del estudio general de la economía del sector público.

Asimismo, dado que uno de los objetivos del presente trabajo es decir algo más allá de la descripción del comportamiento cuantitativo (absoluto y/o relativo) de los indicadores elegidos para el análisis del tamaño del sector público (gasto, ingreso, consumo, inversión, empleo), lo cual sería un ejercicio a la forma “tradicional” del estudio de las finanzas públicas o de la teoría “tradicional” de la política económica,⁶⁰ se plantea una concepción más amplia al estudio del tamaño del sector público con una visión del análisis de las políticas públicas, puesto que en la actividad gubernamental, y por lo tanto en su intervención dentro de la economía, se encuentran factores económicos, administrativos, institucionales, políticos y sociales, además de los puramente financieros, todos los cuales deben ser considerados al hablar del tamaño del sector público y de su importancia en la economía nacional.

⁶⁰ Esta afirmación no significa que tales indicadores son los únicos componentes de las finanzas públicas, sin entrar en detalle a su estudio, el cual es muy amplio. Para conocer definiciones muy completas sobre este campo de estudio como tal, ver Ayala E., José. Diccionario moderno de la economía del sector público. México, Diana, 2000; así como Musgrave, R. “*Public Finance*”, en J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (comps.) The new Palgrave. A dictionary of economics, Londres, Macmillan, 1987, vol. III, pp. 1055-1061.

En relación con los indicadores, el más comúnmente utilizados para el estudio del crecimiento del gobierno es el gasto público,⁶¹ sin embargo existen otros indicadores relevantes para su análisis, los cuales pueden utilizarse dependiendo de la metodología utilizada, del grado de precisión y/o del detalle que se quiera proporcionar en el análisis o bien de los objetivos planteados y las metas a obtener dentro del mismo.

3.1 Finanzas públicas, economía pública y política pública

Las finanzas públicas, como disciplina de estudio materia de la ciencia económica, se pueden definir como el estudio, análisis e instrumentación de los aspectos financieros centrales del Estado. Su estudio se ubica dentro del estudio de la política financiera del gobierno, a través de tres grandes objetos que son la política de ingresos, la política de egresos y el control monetario, consecuentemente en forma general involucra el estudio de los ingresos, los gastos y del balance gubernamental, así como de la emisión de dinero.

El estudio de las finanzas públicas es susceptible de ser clasificado dentro del desarrollo de la economía del sector público en dos etapas: la de finanzas públicas tradicionales y finanzas públicas modernas.

Se entiende por finanzas públicas tradicionales el estudio de los gastos, ingresos, déficit presupuestal y control monetario,⁶² sin considerar los efectos de estas categorías sobre el crecimiento y el desarrollo económicos, es decir, considerando únicamente metas intrínsecas a ellas como sería la mayor recaudación posible que permita satisfacer las metas de la política de egresos, a través de un gasto público muy

⁶¹ Algunas de las formas que se han seguido para examinar el crecimiento del gasto público son a través de la tendencia del nivel absoluto de gasto público, y de las variaciones del gasto público como proporción de una determinada medida del ingreso o el producto nacional.

⁶² Se contemplan estas categoría en sentido global, lógicamente considerando las categorías y/o variables involucradas dentro de ellas, como sería el consumo del gobierno (compra de bienes y servicios), la inversión (a través de gastos destinados a obtener beneficios sociales adicionales como obras públicas), deuda pública (nivel del déficit programado, amortizaciones y transferencias para el pago de intereses), los tipos de impuestos considerados (al ahorro, al ingreso, al consumo, a los activos, etc.), y los niveles de emisión monetaria para el control de las tasas de interés, tipos de cambio y reservas de la banca central.

acotado en sus fines económicos,⁶³ con una oferta monetaria en función de las reservas y no comandada por una política monetaria clara en sus objetivos.⁶⁴

Por su parte, las finanzas públicas modernas se refiere al estudio y manejo de los instrumentos financieros y fiscales del gobierno, con fundamentos normativos y teóricos sólidos (micro y macroeconómicos), enfocado hacia fines de política económica, que podemos denominar como más amplios, los cuales implican metas de estabilización económica, asignación de recursos y distribución del ingreso,⁶⁵ y consecuentemente buscan obtener determinados efectos económicos, por ejemplo en el empleo, la producción, los precios, los salarios y el poder adquisitivo,⁶⁶ lo cual lleva a un marco de estudio más amplio, y considera claramente una participación activa del Estado en la actividad económica.

La economía pública es una concepción amplia del estudio de los componentes, los principios y las aplicaciones e instrumentos con los que cuenta el gobierno en sus funciones económicas.

Como una rama específica de la ciencia económica, J. Ayala⁶⁷ la concibe como la rama de la economía que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público de la economía, con sólidos fundamentos teóricos, a través de las implicaciones micro y macroeconómicas del gasto y del ingreso, que

⁶³ B. Retchkiman enmarca estas categorías de las finanzas públicas, dentro de la aplicación de la política fiscal, señalando que es a partir de Keynes cuando se reconocen tales categorías como mecanismos de influencia directa en la estabilidad económica y herramientas de balance en la economía, antes de lo cual no eran consideradas como parte de un plan general de política fiscal con objetivos limitados y consecuentemente sin efectos relevantes en el desarrollo de la economía. A partir de esta distinción es como concebimos la diferencia entre finanzas públicas tradicionales y modernas, estas últimas detalladas más adelante. Ver Retchkiman, B. Aspectos Estructurales de la Economía Pública. México, UNAM, 1975, cap. V, pp. 370-375.

⁶⁴ La teoría económica clásica al establecer una importancia secundaria a la intervención activa del gobierno en la economía, resguarda la idea de una política hacendaria de equilibrio presupuestario, la cual desecha la idea de un déficit público y sólo permite el endeudamiento del sector público para la financiación de determinadas inversiones, siguiendo la estrategia de las empresas privadas en cuanto a rentabilidad, producción y factibilidad del proyecto. Un ejemplo de la política monetaria bajo esta misma idea, durante el siglo XIX, es la existencia de una política monetaria basada en el patrón oro, de acuerdo con la cual la oferta monetaria venía determinada por las reservas en metales preciosos del banco emisor.

⁶⁵ *Vid supra*. cap. I, donde se definen las funciones del Estado, a partir de Musgrave, R. 1992, *Op. cit.*

⁶⁶ Retchkiman, B. *Op. Cit.*

⁶⁷ Ayala Espino, José. "Economía Pública: Un nuevo campo de estudio" en Ayala, J. Diccionario moderno de la economía del sector público. México, Editorial Diana, 2000.

incluye enfoques y aplicaciones para entender el papel del Estado en la economía, y relaciona distintos campos de estudio, tales como el gasto y el ingreso públicos, la empresa pública, la regulación, la privatización, la economía del bienestar, la seguridad social, el federalismo fiscal, la acción colectiva y la elección pública que están detrás de los procesos políticos que definen las políticas presupuestarias, el institucionalismo económico, los problemas organizacionales de la administración pública y las políticas públicas (políticas gubernamentales y no gubernamentales, en materia social y económica).

Por otro lado, las políticas públicas se pueden definir como el estudio y aplicación de los procesos públicos mediante objetivos, planes y programas que consideran la estructura económica del gobierno en estrecha relación con los procesos políticos, administrativos, legales y organizacionales del gobierno con los sistemas de las organizaciones sociales gubernamentales, no gubernamentales y privadas; de tal manera que se ubica al gobierno como una figura que construye y desarrolla sus decisiones en forma consciente, fundamentada, clara e incluso profunda en sus alcances, a través de mecanismos metodológicos y prácticos de naturaleza económica, política, administrativa (organización pública), social (grupos), legal e institucional.⁶⁸ El siguiente esquema muestra la ubicación de las políticas públicas, a partir de la definición proporcionada, en un contexto de lo público en sentido amplio.

Desde este punto de vista, se puede entender que las finanzas públicas modernas y el análisis de políticas públicas se encuentran dentro del estudio de la economía pública. Por ello, consideramos que no sería adecuado hacer únicamente un balance y/o una descripción de las variables elegidas, sino hacer un esfuerzo por deducir el significado del comportamiento de los indicadores elegidos, a través de un análisis objetivo y a través de argumentos lógicos tomando en cuenta las características generales de las políticas económicas seguidas por el gobierno en los

⁶⁸ El objetivo de esta definición sobre el estudio de las políticas públicas, es proporcionar una idea general sobre su significado, tomando en consideración las definiciones vertidas anteriormente sobre finanzas públicas y economía pública, con la finalidad de dar rumbo al análisis subsecuente del tamaño del sector público, cuando se mencione la perspectiva de las políticas públicas como disciplina. En palabras de L. Aguilar el estudio [general] de las políticas públicas “*se trata sólo de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que [...] sean capaces de ir aborstando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos. [en sentido no sólo gubernamental, sino en sentido amplio] [...] la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales.*” Aguilar V., Luis (ed.). El estudio de las Políticas Públicas. México, G. E. Miguel Angel Porrúa, 2000. pp. 5-11.

últimos años, así como los resultados observados y propuestos en las relaciones establecidas entre tales variables.⁶⁹

ESQUEMA 1 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



3.2 Definición del sector público

Una buena definición de sector público la proporciona el profesor Ayala,⁷⁰ quien considera como sector público de la economía la parte de los recursos económicos, factores productivos y producción de apropiación o propiedad pública, a diferencia de la propiedad privada, e incluye todos los departamentos, agencias del gobierno,

⁶⁹ Lo anterior siempre desde el punto de vista de la economía, toda vez que los principios del análisis de las políticas públicas involucran análisis políticos, legales, administrativos y organizacionales más detallados y profundos en términos metodológicos y prácticos, los cuales van más allá de los alcances del presente trabajo.

⁷⁰ Ayala, 2000, *op. cit.*

dependencias y entidades de naturaleza pública, es decir que trabajan sin fines de lucro y con la finalidad de atender necesidades colectivas.

El mismo autor define al sector público como la autoridad formal para tomar decisiones en nombre de la sociedad, a través de las organizaciones que la representan y que están por encima y/o a la par de organizaciones privadas y del mercado mismo, lo cual le otorga poder e influencia sobre los recursos totales de los cuales dispone la economía y la sociedad en su conjunto.

De igual forma, menciona que el sector público es el ente encargado de realizar las actividades políticas y administrativas –programables y medibles en su connotación macroeconómica, administrativa, contable y social- requeridas para alcanzar el fin fundamental del Estado: constituirse en un instrumento efectivo de promoción humana, social e individual, tanto en el plano político y social como en el económico.

Tomando en consideración tal concepción del sector público para el análisis del tamaño del sector público que desarrollamos, se considerará al órgano y las instituciones gubernamentales que realizan dichas actividades y que se encuentran en el poder ejecutivo y el aparato administrativo con el que cuenta.⁷¹

A diferencia de la distinción necesaria entre Estado, gobierno y sector público, la cual involucra principios y definiciones teóricas más generales,⁷² esta definición de sector público nos permite establecer un marco conceptual que facilita el intercambio analítico de información entre variables específicas (análisis cuantitativo) y las relaciones institucionales involucradas, entre instituciones públicas y privadas que se encargan del diseño y aplicación de las políticas públicas.

Consecuentemente, podemos ver que la actividad del gobierno toma variadas formas: consumo, producción, redistribución, regulación; y que cada una de ellas

⁷¹ No obstante que los cuerpos constituidos como poder legislativo y judicial forman parte del gobierno, tienen funciones de naturaleza normativa y de diseño y aplicación de las leyes, más que funciones directamente económicas, por lo que su estudio específico involucra la interrelación de argumentos y la consideración de variables políticas, legales, institucionales, que van más allá del alcance de este estudio, por lo que en términos metodológicos si es necesario se hará alusión a cualquiera de ellos cuando tengan alguna relación con el análisis, por ejemplo al considerar el proceso político que se despliega en la definición y autorización de la política de ingresos y de egresos.

⁷² *Vid supra*. Capítulo 1 donde se trata más a detalle esta consideración.

influye directamente en la actividad económica, por lo que una medida del tamaño del gobierno podría diseñarse de acuerdo con la actividad en la que hay interés.

3.3 Organización y administración pública

La administración pública se refiere a la organización del sector público así como a todas las acciones de administración de recursos económicos, la organización social y política involucrada en la actuación del gobierno, incluyendo las Instituciones y reglas que regulan los procesos gubernamentales.

Con base en lo descrito por Ayala,⁷³ el gobierno administra la aplicación de las leyes a través del poder judicial y mediante el poder legislativo se lleva a cabo el proceso de creación de las leyes, con los procesos sociales, de negociación y de acción colectiva que esto conlleva.

La capacidad del gobierno para alcanzar objetivos públicos se basa en una adecuada organización de sus estructuras y procedimientos. Una organización administrativa adecuada debe contemplar el conjunto de principios jerárquicos, de atribuciones y funciones de cada dependencia y entidad, es decir, los principios de división del trabajo, responsabilidades y competencias de los distintos entes públicos, así como los mecanismos de coordinación que permitan una eficiente acción gubernamental.⁷⁴

Lo temas involucrados que el mismo autor considera dentro del estudio de la administración pública, son los siguientes:

- **El estudio de las políticas públicas.**- el papel de los procesos políticos para la elaboración de políticas que coadyuve a una eficiente toma de decisiones, tomando en cuenta el papel del sistema electoral, las restricciones legales

⁷³Ayala, 2000, op cit.

⁷⁴Un mayor detalle de estos principios se encuentran en la Teoría de la Organización, donde se establecen técnicas de análisis, creación de modelos y variables para la definición de correctas estructuras organizacionales, eficientes en sentido económico y con los principios éticos y conductuales involucrados en la definición de competencias, jerarquía, descentralización, incentivos y flujos de información dentro de las estructuras organizacionales; todos ellos puntos centrales dentro de la teoría de la organización.

existentes para la implementación de las políticas, el régimen político y los fines que se busquen en la función pública.

- **Técnicas de estudio de caso.-** para el análisis sistémico de los procesos administrativos involucrados en la toma de decisiones, la conducta de la burocracia y la cuantificación de las relaciones que surgen entre los grupos involucrados.
- **Análisis de las organizaciones.-** estudio fundamentado en las teorías acerca de las relaciones entre las instituciones, los individuos y la estructura de las organizaciones y sus consecuencias sobre los sistemas administrativos.

La importancia de estas consideraciones, se ubica en el momento en que se analizan los problemas de las relaciones entre grupos de individuos que negocian y/o se interrelacionan para alcanzar sus fines, que en teoría son fines públicos, y consecuentemente en las decisiones que finalmente toma el gobierno para efectuar acciones concretas para el beneficio social, por ejemplo al momento que se autoriza el presupuesto público, los niveles de empleo que se deben mantener dentro del gobierno y por lo tanto el tamaño que debe tener el gobierno, a través de los costos que implica su actuación.⁷⁵

Por su parte, la administración pública general incluye la gestión y regulación de las empresas, entidades y organismos públicos productores de bienes y servicios comunales y/o sociales, así como aquellas que producen bienes y servicios que se pueden denominar “de mercado”.⁷⁶

Con base en esta definición, se puede considerar al gasto público total y el gasto consolidado ejercido en actividades de producción de bienes y en general los recursos utilizados para el funcionamiento del sector público para llevar a cabo sus funciones, como el mejor indicador para el análisis de la evolución del tamaño del sector público,

⁷⁵ En este sentido, veremos en el siguiente capítulo como desde la década de los años ochenta el cambio en las funciones del sector público comenzó con los procesos de privatización de empresas públicas, acuerdos entre gobierno-sector privado para la cooperación en el cumplimiento de acuerdos con el fin de estabilizar la economía, etc.

⁷⁶ Esta es una clasificación funcional de lo que en términos normativos definimos como bienes públicos, con su clasificación de bienes públicos puros e impuros, en función de los rendimientos crecientes a escala y sus características de exclusión en el consumo. *Vid supra*. Cap I.

para lo cual se harán las clasificaciones que se consideren pertinentes, de hecho, consideraremos tales variables como indicadores de sus funciones y en consecuencia del tamaño del sector público en función de las magnitudes reflejadas, toda vez que las mismas reflejan la complejidad y la expansión de las funciones del gobierno.

3.4 El sector público de México

La Constitución Política de México establece la organización jerárquica del Estado en distintos niveles, ámbitos y competencias entre distintos organismos, entidades y dependencias gubernamentales.

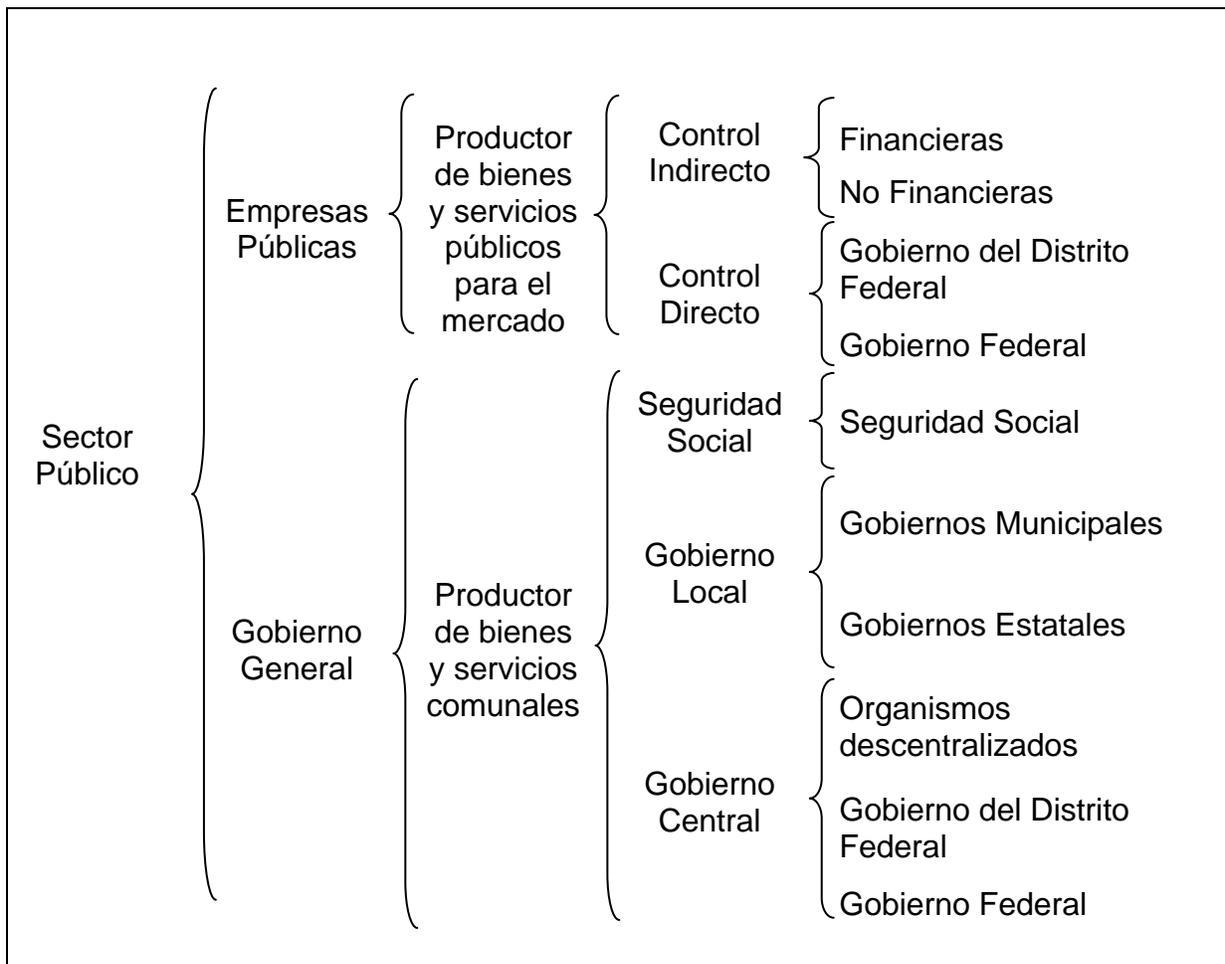
De acuerdo con el sistema de contabilidad nacional, el sector público en México está formado por el Gobierno General y las Empresas Públicas.⁷⁷ Esta clasificación en dos grandes conjuntos de actividad gubernamental, abarca todas las características económicas de cada dependencia, así como su situación jurídico-administrativa general, a partir de la cual se puede definir lo que produce el sector público, la forma de financiamiento para ello, los mecanismos para distribuir la producción, así como la organización de la producción del sector mediante las dos grandes categorías de producción denominadas de servicios sociales y comunales suministrados por el gobierno, y la producción de bienes y servicios generados por las empresas públicas.

El Gobierno Central está constituido por los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las Secretarías de Estado que a su vez cuentan con numerosas entidades y organismos prestadores de bienes y servicios; y los Organismos Públicos desconcentrados, los cuales conforman el Gobierno Federal; los organismos públicos descentralizados prestadores de servicios comunales como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), El sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o la Comisión Nacional de Salarios Mínimos; así como el Gobierno del Distrito Federal con toda su estructura organizacional.

⁷⁷ INEGI. Indicadores Macroeconómicos del Sector Público 1988-1999. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Se respeta el esquema establecido en la fuente mencionada, sin embargo, en la actualidad el Gobierno del Distrito Federal ya no forma parte del Gobierno Central y sus entidades paraestatales son como aquéllas constituidas en cualquier Estado. Para ver una versión más detallada sobre las Dependencias y Entidades que componen el Sector Público, ver la sección III del Anexo Estadístico al final de la tesis.

Los organismos mediante los cuales el gobierno proporciona servicios de seguridad social son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Los gobiernos locales están constituidos por los gobiernos de 32 entidades estatales y sus municipios (incluido el Distrito Federal y las Delegaciones), los cuales a su vez pueden contar con organismos públicos desconcentrados y descentralizados pertenecientes al gobierno local ya sea estatal o municipal.

**ESQUEMA 2
ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO**



Algunas de las empresas de control directo pertenecientes al Gobierno del Distrito Federal son el Sistema de Transporte Colectivo (Metro) y la Corporación Mexicana de Impresión (COMISA); algunas de las pertenecientes al Gobierno Federal

son Petróleos Mexicanos (PEMEX) o la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y La Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

Las entidades Financieras de control indirecto incluyen al Banco Central y la banca de desarrollo (Bancomext, Nafin). Las entidades no financieras de control indirecto abarca empresas públicas como LICONSA, Fábrica de papel Tuxtepec, Exportadora de sal S.A. entre otras.⁷⁸

3.5 Análisis del tamaño del sector público

Los procedimientos que se pueden utilizar para el análisis cuantitativo del tamaño del sector público, representan alternativas sobre las posibilidades y las dificultades de la estimación de relaciones entre las variables, o bien dentro de un modelo establecido con rigor estadístico y/o econométrico formal. Algunas de los procedimientos que podemos mencionar son las siguientes:⁷⁹

- Rigor de la investigación aplicada de los datos: esta opción en ocasiones es denominada “vertical” por la formulación de hipótesis para la construcción de modelos provisionales. Se busca básicamente aislar las relaciones sistemáticas entre variables como base para una explicación teórica subsiguiente basada en las regularidades empíricas. Los instrumentos utilizados son: gráficos, diagramas de dispersión o simples correlaciones para mostrar la relación entre la expansión del gasto público y el crecimiento de toda la economía.
- Verificación de las hipótesis: consiste en la toma de decisiones con base en los datos, si se prueban las hipótesis formuladas estadísticamente y por consiguiente si se confirma o rechaza alguna teoría o si se debe descartar y sustituir por otra, por ejemplo se trataría de identificar las variables más reveladoras que expliquen las variaciones del gasto público. Aquí generalmente se utiliza el análisis de regresión, y de pruebas de hipótesis.

⁷⁸ Una presentación más detallada de la Estructura del Sector Público de México, puede verse en Ayala, 2000, capítulo 3. *op.cit.*

⁷⁹Tait, A. y J. Diamond. "El crecimiento del Gasto Público: repaso del análisis cuantitativo". En: Premchand, A. Government budgeting and expenditure controls: theory and practice. Washington, IMF, 1983.

- Algunas de las principales fuentes de problemas cuando se verifican las hipótesis sobre crecimiento del gasto público, generalmente proceden de tres fuentes principales:
 - Subestimación del problema que plantean los datos;
 - Incapacidad de la teoría para establecer una base que permita identificar las relaciones significativas y la falta de apreciación de esta limitación.

Lo importante de lo anterior es que, en un momento dado, a falta de una teoría específica, fija, que se pueda considerar como adecuada sobre el proceso de decisión implícito en el establecimiento de la política de gasto público, es evitar al máximo ser muy simplistas y basarse en supuestos dudosos de comportamiento.

Lo interesante es la forma como podemos evaluar los resultados obtenidos, teniendo siempre presente las restricciones de las cifras. Hay un mayor alcance de la investigación si se toma en cuenta el valor explicativo de las variables económicas poniendo atención a una amplia gama de variables económicas, sociales, referentes a la organización y las políticas que están detrás de los niveles de gasto que se observan, lo cual se puede confirmar en la temporalidad que se esté trabajando.⁸⁰

Un campo productivo dentro del análisis cuantitativo del crecimiento del gasto público se encuentra en los estudios detallados de los factores determinantes del gasto público en ciudades, o bien mediante los resultados arrojados por las variables económicas del gobierno que más adelante se describirán.

El análisis de las variables elegidas del sector público, como indicadores de sus resultados en los últimos años, nos permitirá analizar el tamaño del sector público de México, excluyendo las transacciones realizadas entre distintos niveles de gobierno (entre dependencias y organismos de distintos niveles de gobierno), concentrándonos en actividades globales de gobierno, como un reflejo general de la actividad gubernamental en la economía. Se harán las aclaraciones necesarias cuando se consideren relaciones intergubernamentales.⁸¹

⁸⁰ En este trabajo se excluye cualquier análisis referente a indicadores a nivel local.

⁸¹ No por considerarlas menos importantes, sino porque se realiza un análisis general sin entrar a aspectos particulares de la actividad del gobierno, los cuales se da por entendido que existen dentro de los indicadores a analizar.

3.5.1. Criterios básicos en el análisis de variables

Es conveniente tener presentes algunos criterios generales para el análisis de variables. Los siguientes conceptos generales constituyen parte de tales criterios que se deben tener presentes en la evaluación y análisis económico de las variables del gobierno en el estudio del tamaño del sector público:⁸²

RECURSOS EMPLEADOS POR EL GOBIERNO.- El gobierno establece una política de gasto sobre la base del principio de asignación de recursos entre fines competitivos, en un marco de escasez y restricciones económicas, de tal forma que el gasto público se asigna con base en determinados objetivos establecidos en la agenda de gobierno y en principios generales de la política económica; lo que se debe tener presente en el análisis a fin de estar en condiciones de llevar a cabo una evaluación correcta del comportamiento del gasto, por ejemplo el gobierno busca mantener condiciones para que el empleo y los salarios se sitúen por encima de su nivel de equilibrio óptimo, con lo cual se pueden crear condiciones para el surgimiento de presiones inflacionarias y una asignación ineficiente de recursos.

GASTO PÚBLICO.- Puede incluir los conceptos del sistema de cuentas nacionales, de las cuales surgen tres posibilidades de medición:

- La participación del consumo del gobierno central en el PIB, sin incluir los gastos públicos de empresas no financieras y las instituciones financieras públicas. Es decir, el consumo del gobierno solo cubre sueldos y salarios de los empleados públicos; compras de bienes y servicios a otros sectores de la economía; maquinaria y equipo; compras al extranjero.
- La participación del gasto del gobierno general en el PIB
- La participación del ingreso corriente del gobierno central en el PIB

NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO (DÉFICIT).- Aquí es necesario tener presentes los distintos conceptos de déficit público:

⁸² Ayala 2000, *op. cit*

- *Balance financiero.*- Refleja el efecto económico del presupuesto en los mercados financieros. En el caso del déficit, suma recursos del sector privado al sector público, y los resta del primero.
- *Balance operacional.*- Los requerimientos o necesidades gubernamentales de recursos no financiados con ingresos fiscales.
- *Balance primario.*- Esfuerzo del gobierno para equilibrar sus cuentas.

Los cambios relativos de estos indicadores sirven para medir la posición de la política fiscal, lo cual será indicativo del tipo de políticas fiscales que deben aplicarse: expansivas o restrictivas.

PROPIEDAD PÚBLICA.- La proporción que posee el gobierno de los activos totales de la economía. Este indicador es importante en la medida en que afecta las decisiones y/o elecciones de consumo e inversión de los individuos (bienes públicos puros, impuros, elasticidad de la demanda de los bienes públicos y privados incluyendo sustitutos y complementarios).

ÁREAS ECONÓMICAS DE CONTROL GUBERNAMENTAL.- Se refleja aquí el grado de cobertura del sector público en la agricultura, la industria, los servicios bancarios y en otras actividades, teniendo en cuenta que el gobierno puede tener el control de algunos sectores, sin tener su propiedad, lo cual se refleja a través de la regulación pública. Incluye la contabilidad gubernamental y la generación de información pública como el INEGI.

PRODUCCIÓN PÚBLICA.- Cuando el gobierno es productor o proveedor directo de bienes y servicios públicos y privados, a través de organismos públicos descentralizados, empresas pública o entidades paraestatales, pero en el análisis económico se excluye el papel del gobierno en la demanda como consumidor. Esta última se puede ver a través del nivel de algunos gastos específicos del gobierno.

MARCO JURÍDICO (GARANTIZAR UN ESTADO DE DERECHO).- A partir de la organización formal del gobierno, se sitúa al gobierno central que contiene a los ramos administrativos de los tres poderes de la Unión, el sector paraestatal y las estructuras administrativas de los gobiernos estatales y municipales. Mediante la configuración del marco jurídico del país, se fundamenta la idea de garantizar la existencia de un Estado

de Derecho, considerando las leyes Federales y Locales, la regulación pública, el marco normativo para el establecimiento de la política Presupuestaria, el régimen financiero, el control, la contabilidad y todos los arreglos formales acerca de los derechos de propiedad y de contratación existentes.

ÁREAS ECONÓMICAS DEL SECTOR PÚBLICO:⁸³

1. *Actividades estratégicas.*- Funciones mínimas del gobierno como el mantenimiento del orden, el cuidado en el cumplimiento de la ley y la seguridad nacional.
2. *Actividades exclusivas.*- Funciones que sólo tiene el gobierno como la recaudación de impuestos, la regulación y la prestación de servicios que no está dispuesto a proporcionar el mercado o que es muy difícil que lo haga como proporcionar educación básica o de monopolios naturales como el suministro de agua, la seguridad nacional, la pavimentación de vialidades (todas aquellas actividades que en cierta medida presentan rendimientos crecientes a escala). BIENES PÚBLICOS PUROS.
3. *Actividades competitivas.*- Actividades que compiten con la producción privada de bienes y servicios como educación media superior, hospitales, investigación y desarrollo, seguridad pública. BIENES PÚBLICOS NO PUROS.
4. *Actividades de mercado.*- A través de las cuales el gobierno pretenda obtener beneficios lucrativos (sociales), o bien que por su naturaleza también puedan ser proporcionados por el mercado, por ejemplo el servicio postal o la educación básica.

Asimismo, es conveniente tener en cuenta otros factores que pueden estar presentes en el análisis de las variables económicas del sector público:⁸⁴

⁸³ Ayala, 2000, *Op. cit.*

⁸⁴ G. Poggi establece dos orientaciones conceptuales principales dentro de la especificación de modelos sobre el proceso de adopción de decisiones fiscales que subyace al crecimiento del gasto público, que sería importante contemplar al momento de establecer modelos para analizar cuantitativamente el tamaño del sector público: 1) **Individualística**: aproximación basada en una analogía con el mecanismo de mercado. De la premisa acerca de que los individuos tienen determinadas preferencias, las decisiones presupuestarias tomadas colectivamente pueden explicarse únicamente como resultado de los esfuerzos de diferentes individuos para maximizar sus deseos personales. De aquí, se sigue una interpretación del crecimiento del gasto público en términos de la demanda; tendiendo a ver esta relación como una formulación de la demanda de bienes y servicios públicos que justifica la estimación de un coeficiente de elasticidad. Puede esperarse que la demanda

1. En la determinación de modelos para estimar cuantitativamente el tamaño del sector público, tanto con series cronológicas como transversales, pueden presentarse deficiencias con respecto a la base de datos y al método estadístico empleado.
2. Si se establecen determinados supuestos y se parte de la veracidad de la información, analizando los resultados obtenidos se puede pensar que el crecimiento del gasto público está determinado por variables económicas así como por una gama amplia de posibles factores adicionales o extraeconómicos determinantes.
3. Es necesario eliminar totalmente cualquier confusión sobre los objetivos buscados en este tipo de investigación.

Para desarrollar una teoría positiva del gasto público el objetivo central debe ser utilizar los datos correctos para llegar conclusiones generales sobre la naturaleza del proceso de toma de decisiones fiscales.

De acuerdo con lo dicho anteriormente y partiendo de la definición de las funciones del Estado establecida por Musgrave, la tarea es derivar un análisis positivo del gasto público sin perder de vista tal clasificación de las funciones del gobierno.

Como definición, lo que se denomina tamaño del sector público es una cuestión amplia que involucra diversas consideraciones acerca del papel que ha tenido el gobierno en la actividad económica. El análisis del tamaño del sector público, por lo tanto, implica también cuestiones acerca de lo que se conoce como redimensionamiento del gobierno mexicano. De acuerdo con esto, se establecerá un

de algunos servicios públicos muestren elasticidades-ingreso relativamente altas (por ejemplo la educación), mientras que otros se comportarán como bienes inferiores (como el transporte). No obstante esto, no hay que perder de vista que la toma de decisiones en materia presupuestaria, muchas veces se lleva a cabo influida por razones políticas más que económicas, además de que a ese nivel se analizan transacciones que normalmente se producen de modo forzoso, bienes cuyo precio no se fija fácilmente y beneficios que son difíciles de asignar individualmente. 2) **Colectivista:** Se trata de una solución para contemplar el proceso de decisiones presupuestarias, donde el análisis del crecimiento del gasto público se basa en una idea del gobierno como "ser unitario" con voluntad propia, como un cuerpo colectivo compuesto por interacciones individuales complejas que fluctúan entre distintos grupos de interés, lo cual hace más importante estudiar la conducta del Estado por medio de dichos grupos. Sobre este último punto *Vid. Supra.* Cap. I nota al pie no. 10, *op. cit.* Poggi, G., 1992 y del mismo capítulo la nota al pie no. 11 sobre Olson, M. *op. cit.*

marco de análisis basado en la interpretación de correlaciones entre la estructura, el tamaño y el comportamiento de las variables seleccionadas, a fin de tener una idea de dónde se ubica al tamaño del sector público de México, cómo ha sido el fenómeno del redimensionamiento del gobierno mexicano y cómo tal situación se refleja en determinados indicadores del desempeño económico, tomando en cuenta la participación y/o la intervención del gobierno. De igual forma existe el reto de proporcionar elementos económicos e institucionales, que expliquen la mayor o menor eficiencia de la actividad de Estado, ¿Es el Estado todo el tiempo y en todo lugar eficiente o ineficiente?; ¿En qué medida y cuándo las intervenciones estatales pueden ser correctas, en favor del interés público y nacional y si tal situación provoca ineficiencia e impide la maximización del interés público?

3.6 Comparación internacional

Las diferencias nacionales en la magnitud del aparato gubernamental nos permiten tener un punto de referencia adicional respecto a lo que se denomina tamaño del sector público, así como a tener una mayor visión en cuanto a los factores que intervienen en tal tamaño teniendo en cuenta las diferencias nacionales: el tamaño de la economía, la población, la disponibilidad de recursos naturales y organización institucional, así como diferencias en cuanto a las estrategias, las políticas y los modelos organizativos del sector gubernamental.

En un contexto caracterizado por una economía internacional globalizada e interdependiente, se pueden producir diferencias en los mecanismos de coordinación internacional de la política macroeconómica, en circunstancias de objetivos estratégicos distintos y en ocasiones contradictorios y hasta excluyentes en un marco de creciente competitividad.

En tal situación, el Estado recibe necesariamente presiones adicionales, porque sintetiza las contradicciones entre los diferentes agentes y las instituciones, y los conflictos en el cambio interno y el proceso de integración con la economía mundial, además de que es el ente encargado de garantizar la seguridad de las condiciones en la economía nacional frente al resto de países, de tal suerte que por ejemplo al establecer políticas de intercambio comercial, debe garantizar las mejores condiciones para su nación y será el responsable en caso de que eso no suceda. Esta nueva

circunstancia indudablemente se verá reflejada en lo que podemos denominar diversidad en la magnitud de la intervención gubernamental, la cual se reflejará en políticas específicas de fomento industrial, política monetaria que garantice estabilidad monetaria y de precios, tendiendo en consideración a las instituciones multilaterales y la relación con ellas, cuestiones presentes en los objetivos de establecer o hacer un nuevo marco internacional de cooperación.

Podemos analizar la relación de gastos e ingresos de México, en comparación con la de las principales economías del mundo en 1982, como indicador de la posición que ocupa el tamaño del sector público de México –como lo observamos por su nivel de empleo–. Si utilizamos la propuesta de J. Stiglitz⁸⁵, incluyendo el gobierno de México tenemos la siguiente relación.

| Gastos e ingresos en países seleccionados | | | | | |
|--|---------------|-----------------|---------------|--------------------|--------------------|
| -porcentaje del producto nacional- | | | | | |
| Países | Gastos | Ingresos | Países | Gastos | Ingresos |
| Alemania | 49.4 | 45.3 | Inglaterra | 47.4 | 43.7 |
| Austria | 50.3 | 46.7 | Irlanda | 57.1 | 42.3 |
| Bélgica | 56.6 | 45.4 | Italia | 53.7 | 41.5 |
| Canadá | 45.8 | 39.0 | Japón | 34.2 | 30.2 |
| Dinamarca | 60.7 | 50.7 | Noruega | 48.8 | 52.8 |
| Estados Unidos | 37.6 | 41.9 | Portugal | 42.7 | 33.2 |
| Finlandia | 41.3 | 39.7 | Suecia | 67.3 | 59.7 |
| Francia | 50.7 | 46.9 | Suiza | 30.0 | 33.2 |
| Grecia | 37.0 | 31.3 | España | 34.1 | 30.6 |
| Holanda | 63.7 | 55.8 | México | 43.6 ^{a/} | 49.1 ^{a/} |

^{a/} Corresponde al gasto neto devengado total y a los ingresos totales del sector público federal, ambos a precios corrientes.
Fuente: Realizado con base en cifras de Stiglitz, 1992 y para México del quinto Informe de gobierno, 1993.

Podemos observar que, para la fecha indicada, el gobierno de México gastaba más –aproximadamente 10 por ciento– que Estados Unidos, Finlandia, Grecia, Japón,

⁸⁵Stiglitz, J. *La economía del Sector Público*. Barcelona, Antoni Bosch, 1991, pp. 43-45. Se consideran los gastos e ingresos a precios corrientes, bajo el criterio de que los gobiernos, en general, gastan más en bienes y servicios (finales o intermedios). El autor considera ésta una medida adecuada, a comparación de medidas de los gastos de capital a precios de factores. Sin embargo, también señala que el Producto Interno Bruto no parece ser la ponderación más adecuada, puesto que incluye el producto que debe utilizarse para sustituir el capital consumido en el proceso productivo (depreciación). No obstante, puede ser una ponderación ilustrativa del lugar que ocupa el sector público de México respecto a los países considerados.

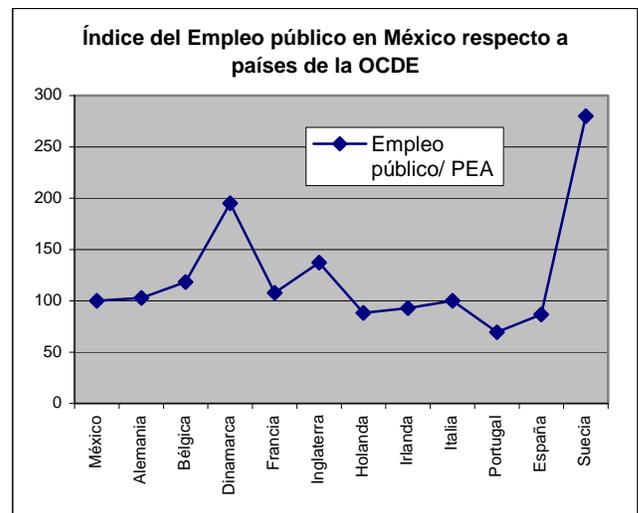
Suiza y España por unidad de producto; pero se denota también que gasta alrededor de 20 por ciento menos que los gobiernos que más gastan Suecia, Holanda y Dinamarca.

Estos datos no muestran los aspectos imperantes en las distintas realidades de los países, simplemente nos muestran las diferencias en cuanto a la dimensión de sus gobiernos, con base en un indicador particular.

México no tiene el nivel de industrialización que los demás países y por lo tanto la intervención gubernamental con base en este balance ingreso-gasto también será distinta entre ellos.

| Empleo público en México respecto a los países de la OCDE. 1982 | | |
|---|---------------------|--------|
| País | Empleo público/ PEA | Índice |
| México | 14.3 | 100.0 |
| Alemania | 14.7 | 102.8 |
| Bélgica | 16.9 | 118.2 |
| Dinamarca | 27.9 | 195.1 |
| Francia | 15.4 | 107.7 |
| Inglaterra | 19.6 | 137.1 |
| Holanda | 12.6 | 88.1 |
| Irlanda | 13.3 | 93.0 |
| Italia | 14.4 | 100.1 |
| Portugal | 9.9 | 69.2 |
| España | 12.4 | 86.7 |
| Suecia | 40.0 | 280.0 |

Fuente: Elaborado con base en cifras de Stiglitz, 1992 e INEGI.



Por otro lado, considerando el análisis realizado por el mismo autor, establece una comparación internacional tomando en cuenta el empleo en el sector público, para lo cual se realizó un ejercicio para el caso de México, y se incluyó para compararlo con el resto de países.⁸⁶

⁸⁶ Un estudio muy interesante referente al tamaño del sector público en varios países latinoamericanos es el desarrollado por Sulbrandt, José, "El tamaño del sector público en América Latina:

De acuerdo con la OCDE, el sector público de México es relativamente pequeño en relación con los países pertenecientes a dicha organización, medido por el nivel de empleo público respecto a la PEA, lo cual lo podemos constatar en la gráfica anterior, donde sólo Dinamarca, Inglaterra y Suecia sobrepasan ampliamente en su nivel de empleo gubernamental al sector público de México.

un estudio de 11 países", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1989, el cual se basa en el tamaño del aparato administrativo medido a través de número de empleados públicos.

Capítulo 4
**El tamaño del sector público
en México**

Capítulo 4

El tamaño del sector público en México

El gobierno desempeña un papel central en el desarrollo económico de cualquier sociedad. En el caso de México el papel que ha jugado el gobierno en la actividad económica ha cambiado significativamente a lo largo del siglo XX, particularmente podríamos destacar que desde 1940 México experimentó una transformación que lo llevó de ser un país predominantemente rural, exportador de productos primarios y con una economía protegida por el gobierno, a ser en la actualidad un activo participante de la economía en el ámbito internacional.⁸⁷

En la década de los ochenta se inició una fase del desarrollo económico nacional que representó el inicio de un proceso de cambio, que implicó una ruptura radical en los principios de las políticas gubernamentales que habían guiado el desarrollo de la economía décadas anteriores. Inició una completa revisión y reorientación de la estrategia de desarrollo del país, valorándose sus causas y dando inicio a un proceso de eliminación de los desequilibrios macroeconómicos que se habían generado desde las décadas anteriores, con lo que las administraciones gubernamentales empezaron a abandonar la estrategia de desarrollo dirigida predominantemente por el Estado y se dirigieron hacia la instrumentación de reformas con el objeto de revitalizar el papel de las fuerzas del mercado y racionalizar la estructura de incentivos económicos.⁸⁸

En este capítulo analizaremos algunas evidencias cuantitativas acerca del cambio que se dio en México, respecto a la intervención gubernamental durante las dos últimas décadas del siglo XX, lo que consecuentemente nos mostrará el cambio que inició entonces en lo que hace al tamaño del Estado. Verificaremos cuál es el nuevo balance que existe entre el gasto público respecto a la actividad gubernamental con un número menor de empresas públicas, es decir cómo el gobierno deja de intervenir en

⁸⁷ Ver Chang, 1996, *op. cit.*

⁸⁸ “[...] el consenso político existente sobre el Estado del bienestar basado en la negociación corporativista y el manejo de la macroeconomía keynesiana se derrumbó, y con él, el consenso teórico sobre el papel del Estado [...] Ante la severa restricción de divisas, la mayoría de los países no desarrollados terminaron por emprender (frecuentemente desafortunados) dramáticos programas de liberalización aunados a los lineamientos exigidos por los organismos de Bretton Woods (El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) cuya aprobación de repente fue decisiva para continuar con la afluencia de divisas”, Chang, 1996. *op. cit.*

forma directa en la producción de bienes y servicios y lleva a cabo reformas regulatorias y administrativas, así como el impacto que ello tuvo en el gasto público, el cual no necesariamente disminuyó al disminuir los activos productivos del gobierno, o bien si presenta una disminución, en que tipo de gastos sucede, por lo que se explicará justamente en donde está el aumento o disminución del tamaño del Estado y su concordancia con la calidad en la intervención gubernamental, con las políticas públicas de un Estado promotor y regulador de la actividad productiva, más que productor directo.

Trataremos de precisar si existe un nuevo perfil del sector público, de qué forma esto se manifiesta en un crecimiento o disminución del tamaño del Estado y si se trata de un cambio cualitativo o cuantitativo en lo que hace a la intervención estatal en México, tomando en cuenta que la reforma del Estado y la reestructuración en cuanto al papel que debe jugar el gobierno en la economía de México, se instrumentó a través de tres mecanismos: el repliegue del sector paraestatal mediante la privatización de organismos y entidades paraestatales, la desregulación y la reforma administrativa.

4.1 El redimensionamiento del gobierno

La discusión sobre el crecimiento del gobierno resulta esencial para establecer, en cada circunstancia nacional, el marco de la evolución y en su caso del redimensionamiento del sector público.

En México, desde principios de la década de los ochenta, comenzó a darse un nuevo balance entre los sectores privado y gubernamental, redimensionando el tamaño del gobierno, así como la redefinición de sus funciones y la dirección de los objetivos de sus políticas.

Considerando las funciones del Estado concebidas por los economistas clásicos⁸⁹, se hace a un lado una gran variedad de tareas que en la práctica el Estado realmente lleva a cabo. Justamente el proceso de redimensionamiento del gobierno en

⁸⁹ Por economistas clásicos entendemos a "aquellos que forman la escuela del *laissez-faire* [quienes] han limitado las funciones del gobierno a la protección de las personas y los bienes contra la violencia y el fraude, definición que [...] excluye algunos de los deberes más indispensables y más unánimemente reconocidos del gobierno". J. S. Mill, Principios de Economía Política, México, F.C.E., 1943, pp. 805.

la práctica nos debe llevar a analizar la línea de demarcación entre las funciones gubernamentales tradicionales y las funciones que realizan las empresas en el mercado, así como lo que realmente hace el gobierno a través de las Dependencias, Organismos y Entidades que lo conforman.

Lo relevante en este sentido, es precisar cuáles son los factores que determinan las variaciones de la organización institucional del Estado, cuyo resultado histórico ha provocado una amplia diversidad de modelos de intervención estatal; así como establecer el grado de influencia del sector gubernamental y el peso que se le da en la actividad económica, en primera instancia en términos cuantitativos pero inclusive en términos cualitativos, para conocer el grado de expansión o reducción del tamaño del gobierno, y en su caso, qué significa esto en términos de la calidad del sector público y de su capacidad para satisfacer las necesidades y las expectativas sociales.

4.1.1 Antecedentes de la tendencia del gasto público en el largo plazo

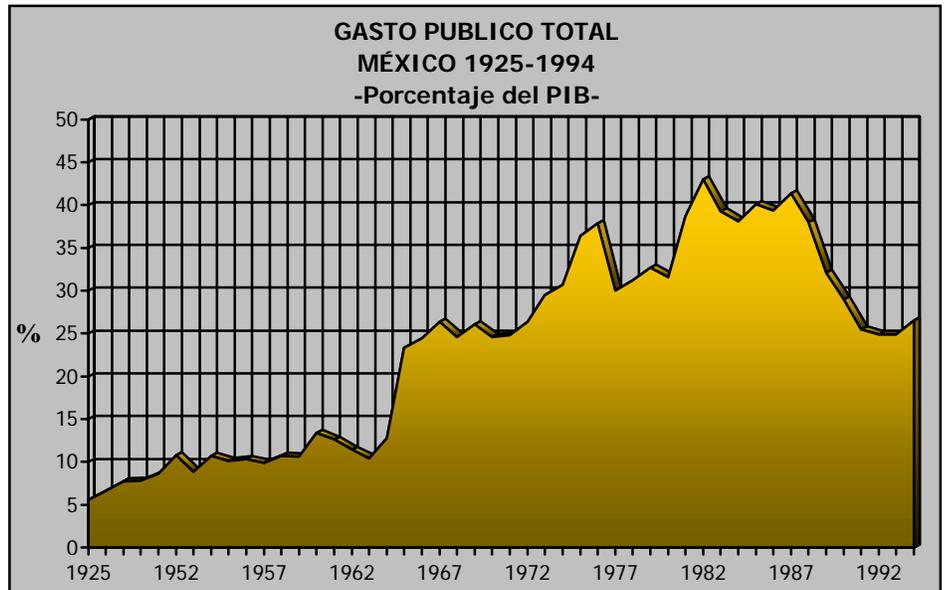
El gasto público es la medida del valor de la totalidad de las erogaciones efectuadas por el gobierno, y constituye el elemento básico del análisis económico sobre la intervención gubernamental, mediante la política económica y en consecuencia es el elemento que puede indicarnos la magnitud o tamaño del sector público. A través del gasto público, se pueden crear variadas clasificaciones conceptuales del tamaño del sector público, de acuerdo con el enfoque del análisis que se realice, puesto que, como vimos en capítulos anteriores, se trata de una categoría básica en las teorías sobre la intervención y sus causas e implicaciones generales en el tamaño del sector público.

En el caso de México, desde antes de la década de 1950, se presentó una tendencia estructural al crecimiento del tamaño del gobierno, medido a través de los niveles de gasto público respecto al PIB; lo cual nos mostró una conducta peculiar en la estructura y composición del mismo, sin hablar de la calidad y eficiencia en el desempeño del sector.

Cuadro 1

| GASTO PÚBLICO TOTAL (% del PIB) | |
|--|------|
| 1935 | 6.6 |
| 1945 | 7.7 |
| 1950 | 7.9 |
| 1955 | 10.1 |
| 1960 | 13.4 |
| 1965 | 26.3 |
| 1970 | 24.6 |
| 1975 | 36.4 |
| 1980 | 34.4 |
| 1985 | 40.1 |
| 1990 | 29.0 |
| 1994 | 26.5 |

Fuente: 1935 y 1945 Estadísticas Históricas de México, Tomo 1, INEGI. 1950-80 Aspe, 1993.

Gráfica 1

El gasto público respecto al PIB creció en forma acelerada en la economía mexicana desde los años treinta hasta 1980, pues pasó del 6.6 por ciento al más del 30 por ciento en dicho período, época en la que el gasto funcionó para el financiamiento de obras de infraestructura productiva, para poder contar con una amplia red de comunicaciones y transportes, así como para obras de infraestructura social básica en materia de educación, salud, vivienda, abasto y comercio. Entre los hechos que explican esta tendencia podríamos destacar los siguientes:

- En 1934, el Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas representó el inicio de un profundo cambio en el concepto de las responsabilidades del Sector Público; se establecía como objetivo el progreso económico y social apoyado en una política gubernamental basada en tres principios: el primero era el de mantener el control directo sobre los recursos naturales y las industrias estratégicas, el segundo la expansión del gasto del gobierno para satisfacer las necesidades sociales, y el tercero la creación de nueva infraestructura productiva y social.

- Durante los años de la Segunda Guerra Mundial (1941-1944) y la década siguiente, se mantuvo la concepción de que el gobierno debía involucrarse directamente en las actividades productivas a fin de garantizar la provisión de bienes y servicios a la población, fomentar el empleo y la industria nacional. Durante la época del denominado "Desarrollo Estabilizador" (1954-1970), (Cuadro 2) el número de entidades paraestatales pasó de 144 a 272 y durante ese período el motor del proceso de industrialización desplazó gradualmente los niveles de gasto público mantenidos hasta entonces, así como los de la inversión pública, hacia niveles más altos, con el fin de incrementar la inversión privada –tanto interna como externa–. Sin embargo, la inversión privada fue financiada en gran parte con privilegios fiscales y rentas proporcionadas por un amplio conjunto de barreras arancelarias y no arancelarias y por una sobre regulación que impidió la libre entrada de productores en muchos mercados.⁴

De acuerdo con la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, las empresas estatales quedaban con el cargo de proporcionar un flujo importante de insumos para la industria privada nacional naciente, que sería responsable de la producción de los bienes de consumo final, sin embargo, dicho esquema "regulatorio" funcionó hasta que fue evidente que no se podía sustentar un crecimiento permanente, pues las rentas de un mercado interno protegido se fueron agotando y la estructura organizacional no contenía ni aseguraba de cara al futuro, los incentivos para promover incrementos necesarios en la productividad.

El gobierno intervino entonces con elevados niveles de gasto e inversiones dirigidas hacia actividades intensivas en capital, con lo que se intentaba sentar las bases de las cadenas productivas que incluían, por ejemplo, industrias como la del acero (Altos Hornos de México), fertilizantes, minas de carbón, papel, etcétera.

Asimismo, en este período se crearon instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS-1943) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE-1949), que debían hacerse cargo de los servicios de seguridad social a favor de la población económicamente activa en el mercado laboral tanto privado como estatal.

⁴ Aspe Armella, P. El camino mexicano de la transformación económica. México, FCE, 1993.

Cuadro 2

| SECTOR PARAESTATAL EN MEXICO 1920-1982 | | |
|---|--|------------------|
| Periodo | Entidades paraestatales ^{1/} | Aumento anual |
| 1920-1934 | 15 | 15 |
| 1935-1940 | 36 | 21 |
| 1941-1954 | 144 | 108 |
| 1955-1962 | 206 | 62 |
| 1963-1970 | 272 | 66 |
| 1971-1975 | 504 | 232 |
| 1976-1982 | 1155 | 651 |

^{1/} Número acumulado al final del periodo.
FUENTE: Aspe, 1993.

Gráfica 2



Fuente.- Cuadro 2 y cuadro 1/3 de la Sección III del Anexo Estadístico.

Durante la década de los años setenta el gobierno de México, aunque cambió la estrategia de desarrollo que entonces se basó fuertemente en la explotación petrolera, conservó la alternativa del impulso a la inversión pública, de tal manera que conforme la inversión privada se tornó menos dinámica, el gobierno tomó nuevamente un mayor control sobre la economía, gastando más y obteniendo una gran parte de recursos a través del endeudamiento externo, que estaba garantizado por las rentas que se obtenían del petróleo, principalmente durante la segunda mitad de la década.

El crecimiento del gasto público que se presentó durante la década de los setenta y principios de los ochenta, se explica en gran parte por el incremento en la producción y en los precios del petróleo, puesto que dicho incremento se utilizó como respaldo para mantener los niveles de gasto, a la par que se elevó el valor agregado de la compañía petrolera nacional.

No obstante que fue en las décadas de 1960 y 1970 cuando se presentó a nivel internacional la crisis del llamado "Estado intervencionista" o "del bienestar", la cual significó la imposibilidad de mantener los esquemas de los gobiernos intervencionistas, dada la pérdida de competitividad que se estaba dando en los mercados mundiales, en México dicha crisis se expresó después de 1980 hasta que fue posible sostenerse de

las reservas petroleras derivado de los altos precios del petróleo. El paternalismo estatal, es decir, la idea de que la economía y el comportamiento de los agentes requiere explícitamente la guía del Estado, dejó de ser el principio teórico que guiaba la "praxis" del gobierno para garantizar el bienestar social.⁵

Desde entonces, la crítica económica puso énfasis en los costos indirectos provocados por la intervención del gobierno hasta ese momento, es decir en los efectos de la inhibición de las capacidades de innovación, así como en las cargas implícitas de la excesiva regulación del mercado, elementos característicos de la intervención gubernamental en los modelos de crecimiento hacia adentro que contemplaban la participación gubernamental en gran escala dentro de los procesos productivos.

En México, el debilitamiento estructural de la economía en los últimos cinco años de la década de 1970, la fuerte apreciación del tipo de cambio real, el ambiente inflacionario y las distorsiones en los mercados crediticios, fueron los factores prevalecientes en el momento en que las políticas gubernamentales iniciaron un cambio en el rumbo de la economía, junto con el hecho de que no existían elementos adicionales que permitieran una expansión de la actividad económica, por ejemplo, el racionamiento del crédito dentro del mercado interno, colocaron a muchas empresas privadas al borde de la quiebra.

Para principios de la década de 1980, el nivel de gasto público como porcentaje del PIB alcanzó niveles por encima del 40 por ciento, (Gráfica 1) como resultado de los planes de desarrollo que se habían seguido en las décadas anteriores, sin embargo, en ese momento la economía mexicana enfrentó una crisis de proporciones considerables, que, en un primer momento, implicó la utilización de una serie de mecanismos de política económica con el fin de modificar las bases de la política de gasto que hasta entonces se había seguido, como por ejemplo reducir la inflación, eliminar el déficit fiscal y hacer frente al peso que para entonces representaba el servicio de la deuda externa.⁶

⁵Sobre paternalismo y lo concerniente a la soberanía del consumidor, ver Stiglitz, J. 1991, *Ibid.*, cap. 3.

⁶"Para el trienio 1983-1985 se aplicaron una serie de medidas para continuar con la recuperación económica. Éstas además de continuar con la austeridad del gasto público, fueron la renegociación de la deuda, que concluyó en 1984; las políticas de aliento y apoyo a sectores clave del aparato productivo con vistas a la diversificación y ampliación de las exportaciones, y el inicio de una política más selectiva y equilibrada en materia de subsidios a clases populares." Medina Peña, L., Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-1994. México, FCE, 1995, pp. 241. Mayores detalles sobre el proceso de reestructuración y

En 1982 llega a su máximo el número de entidades que componían el sector paraestatal en México. En el período de 1976 a 1982 el sector pasó de 504 entidades a 1155, sin embargo en 1983 comienza su desincorporación. El proceso de privatización de empresas públicas, junto con el inicio de una tendencia decreciente del gasto público total, marca el inicio del proceso de redimensionamiento de las funciones gubernamentales y tienen lugar los primeros indicios de los procesos de desregulación económica.

Después del momento crítico de la economía nacional e internacional que se vivió al inicio de la década de los ochentas, el nuevo modelo exportador planteó una mayor interdependencia de las economías, lo que a su vez implicó comenzar a incentivar la competencia y consecuentemente a reducir y renovar los dispositivos de control gubernamental en el mercado interno, lo que significó el inicio de un proceso de reforma con el objetivo de lograr una menor y mejor intervención directa del Estado.

La creciente internacionalización de la economía mundial provocó la necesidad de cambiar el sentido de las reglamentaciones, por ejemplo en materia de flujos financieros y de comercio exterior, lo que en general podemos decir que es un reflejo del redimensionamiento de la actividad estatal.

En general, las políticas que a partir de ese momento se llevaron a cabo en México como vías básicas en el redimensionamiento del gobierno, incidieron directamente sobre las actividades básicas que venía cumpliendo el gobierno: la producción, el empleo y la inversión.

4.1.2 La reforma económica del Estado

En una economía mixta, el gobierno y las empresas privadas interactúan en su funcionamiento cotidiano a través de los acuerdos formalmente establecidos, que regulan sus actividades a través de las instituciones, las leyes, las normas, los reglamentos, etcétera. En tal contexto, existen intereses comunes entre ambos

renegociación de la deuda que se dio en 1986-1987 y los compromisos adquiridos con el FMI, el mismo autor los proporciona en las páginas 244 y 245.

sectores, mismos que comparten conforme sea el grado en que se involucren mutuamente los agentes de cada sector (gubernamental y privado).

A principios de la década de 1980 en México se aplicaron medidas de política económica tendientes a cubrir los requerimientos inmediatos provocados por la crisis de la deuda –como por ejemplo cubrir el servicio de la deuda externa y eliminar la moratoria de pagos–, así como medidas cuyo fin era realizar transformaciones de fondo en la estructura económica nacional: a partir de 1982 inicia lo que se denomina el proceso de reforma del Estado, a través de un cambio radical de la política económica que buscaba romper con el dirigismo estatal y con la pauta de crecimiento hacia adentro seguida por los gobiernos anteriores, mediante las siguientes estrategias:⁷

- a) Atacar las causas del desequilibrio macroeconómico, así como las distorsiones de los precios, producto del incremento en las tasas internacionales de interés y del inesperado y drástico descenso del precio del petróleo.⁸
- b) Paliar y revertir los efectos inmediatos de la crisis económica y de la deuda externa, tales como la corrección del déficit fiscal y la disminución del servicio de la deuda.
- c) Sentar las bases para el cambio estructural.

Para 1988 dicho proceso agregó a las pautas anteriores los siguientes mecanismos para el cambio estructural:

- a) La privatización del sector paraestatal.
- b) La consolidación el proceso de apertura comercial del país.

Con dichas políticas se empezaba a consolidar el camino hacia el rompimiento de las funciones que tradicionalmente había llevado a cabo el gobierno mexicano, como productor directo de algunos bienes y servicios, por lo que el proceso de privatización

⁷ Medina Peña, L. *Op. Cit.* Cap VIII.

⁸ "[...] las tendencias que llevaron a mediados de 1981 a la caída de los precios del petróleo: medidas de racionalización en el consumo de energéticos de los países consumidores, recesión en los principales países industrializados e incapacidad de la OPEP para regular la producción de sus miembros. Todo ello llevó claramente hacia una sobreoferta mundial del energético. Por otro lado, la política económica contraccionista del gobierno de Ronald Reagan, impuesta a partir de 1981, elevó las tasas de interés que no tardaron en reflejarse en el sistema financiero internacional, afectando la disponibilidad y el costo de los créditos." Medina Peña, L. *Op. Cit.* Cap VI, pp.195-196.

de entidades de propiedad estatal y la desregulación económica fueron los principales factores a través de los cuales se realizó lo que denominamos redimensionamiento del sector público.⁹

Lo interesante a partir de este hecho, es verificar la forma en que a través de la privatización se da el redimensionamiento del sector público, o bien cuáles con las características de la nueva participación del gobierno en la economía en el marco del análisis de su tamaño, influencia o incidencia en la actividad económica, pues ésta ya no será a través de la participación directa del gobierno en la producción y distribución de bienes y servicios, pero lo será a través del aumento de la regulación de las empresas privatizadas y, más importante aún, de los mecanismos de regulación en general que se crean con base en el nuevo balance de los público y lo privado, la eliminación de las fallas del mercado y del gobierno.

4.1.2.1 Privatización

La privatización es un medio para modificar la estructura funcional del gobierno. El "teorema fundamental de la privatización" enfatiza dos aspectos:¹⁰ en primer lugar, la no justificación de la producción pública, esto es que bajo determinadas circunstancias, los objetivos sociales pueden ser mejor atendidos por medio de la producción privada, y en segundo lugar, la justificación de la producción pública, como premisa ante la situación de que la producción privada puede ser incapaz de cumplir los objetivos de la política gubernamental.

A partir de la gestión de Miguel de la Madrid en 1982, como reflejo de los cambios que comenzaron a darse en cuanto al papel que iba a jugar el gobierno en la economía, el gobierno comenzó a deshacerse de los activos que no hacían una contribución útil a los ingresos públicos; un asunto verdaderamente importante, pues se estableció un nuevo balance entre los activos de propiedad estatal y los de propiedad privada.

⁹ "Luego de la privatización de empresas públicas, el estado debió sustituir su función de prestación de servicios por la de regulación de los respectivos mercados. Al descentralizar o privatizar su producción y entrega, el Estado debe crear una nueva institucionalidad regulatoria de estas prestaciones. Este es, posiblemente, uno de los cambios fundamentales producidos en los últimos años en el papel del Estado allí donde se avanzó en la implementación de estas políticas". Oszlak, O. 1994. *Introducción*.

¹⁰Ayala, J. 1992, *Ibid.*, pp 151.

Bajo esta óptica, la privatización no se trata de la mera transferencia de la propiedad, sino que se trata de la transferencia masiva de activos productivos y financieros del gobierno hacia el sector privado, ya sea que se trate de venta, fusión de entidades en extinción o su liquidación, cuyo fin es la disminución de la función directa del gobierno como productor de bienes públicos, lo cual indudablemente modifica la estructura de derechos de propiedad existente en la economía.

Algunos de los objetivos económicos que se busca lograr mediante la privatización son: 1) eliminar posibles fallas en la competencia económica, al reducir la presencia de monopolios públicos, con el fin de elevar la eficiencia y la competitividad económicas; 2) reorientar las reglas de operación de la economía mixta, ampliando la participación y la estructura de incentivos para el sector privado y consecuentemente a favor del mercado; 3) concentrar la política económica en la producción de bienes públicos que efectivamente no se pueden producir competitivamente, o que en definitiva su naturaleza no permite eliminar la no exclusión y la no rivalidad en su consumo (bienes públicos puros), en la regulación de externalidades, estabilidad macroeconómica y distribución del ingreso; y 4) transferir las responsabilidades y funciones del Estado empresario y propietario, a la inducción indirecta de la producción y la inversión. De esta forma, la privatización modifica o rompe la centralización en la toma de decisiones relativa al aprovechamiento de los recursos disponibles en la economía y lo delega al mercado.

Como se observa en el cuadro 3, desde 1983 hay una reducción en el número de empresas de participación estatal (58 menos empresas de participación estatal mayoritaria, una minoritaria) y fideicomisos públicos (31 menos), respecto a 1982. A partir de ese momento el número total de dependencias y entidades de la administración pública federal cae aceleradamente, de 1,058 que eran en 1983 a poco más de 200 en 1994, y a 105 para 1999.¹¹

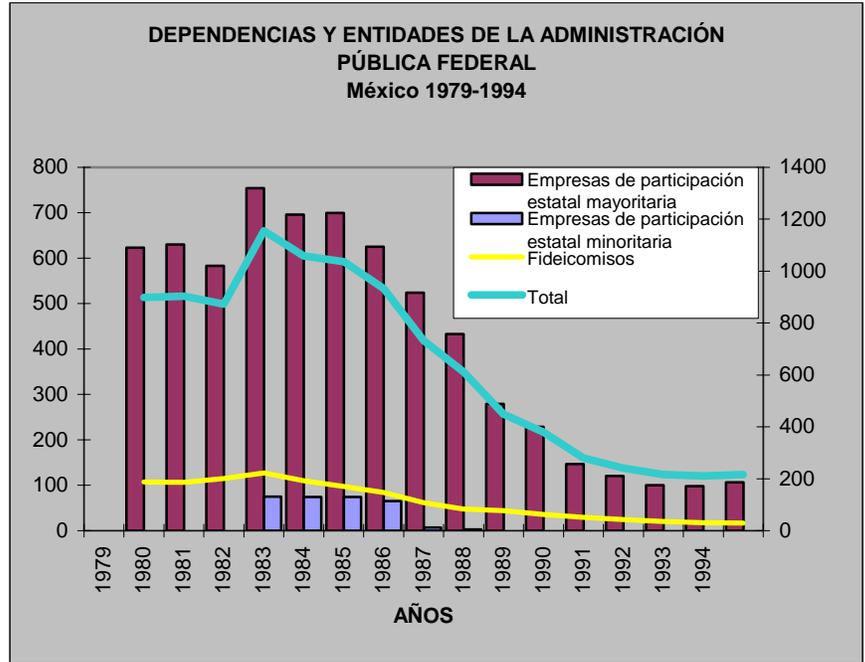
¹¹ Ver cuadro en el Anexo Estadístico denominado "Cobertura del Sector Público por Actividad Económica, 1999", pp 129, donde se pueden ver las 105 entidades que para ese año controlaba el Gobierno Federal, y de las cuales hasta enero de 2002 no hay noticias de desincorporación.

Cuadro 3

| DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MÉXICO 1979-1994 | | | | |
|--|-------|-----------------------------------|-------------|--------------|
| Años | Total | Empresas de participación estatal | | Fideicomisos |
| | | Mayoritaria | Minoritaria | |
| 1979 | 898 | 623 | | 187 |
| 1980 | 903 | 630 | | 186 |
| 1981 | 872 | 583 | | 201 |
| 1982 | 1155 | 754 | 75 | 223 |
| 1983 | 1058 | 696 | 74 | 192 |
| 1984 | 1037 | 699 | 74 | 170 |
| 1985 | 932 | 625 | 65 | 147 |
| 1986 | 732 | 524 | 7 | 108 |
| 1987 | 612 | 433 | 3 | 83 |
| 1988 | 449 | 279 | | 77 |
| 1989 | 379 | 229 | | 62 |
| 1990 | 280 | 147 | | 51 |
| 1991 | 241 | 120 | | 43 |
| 1992 | 217 | 100 | | 35 |
| 1993 | 210 | 98 | | 30 |
| 1994 | 216 | 106 | | 29 |

Fuente: Anexo estadístico, Primer Informe de Gobierno, México, 1995. p. 91.

Gráfica 3



Actualmente son ya muy pocas las entidades que están sujetas al control estatal. En el cuadro 4 se pueden ver algunas de las principales entidades desincorporadas del sector público.

Cuadro 4

| Principales empresas públicas desincorporadas 1988-1999 | Fecha y condiciones de la desincorporación |
|---|---|
| - Aeronaves de México (AEROMEXICO); | - Declarada en quiebra el 18 de abril de 1988. Liquidada el 22 de julio de 1996. |
| - Diesel Nacional (DINA); | - Vendida el 30 de noviembre de 1989. |
| - Siderúrgica Nacional (SIDENA); | - Dejó de ser empresa de control directo a partir del 1o. de diciembre de 1988; fue vendida el 14 de marzo de 1991. |

| Principales empresas públicas desincorporadas 1988-1999 | Fecha y condiciones de la desincorporación |
|--|---|
| - Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas (SICARTSA); | - El 21 de diciembre de 1990 se tomó el acuerdo de escisión del patrimonio de SICARTSA. De esta forma, se crearon tres nuevas entidades denominadas: Siderúrgica del Balsas, S.A. de C.V. (SIBALSA); Servicios Mineros Metalúrgicos de Occidente, S.A. de C.V. (SERMOSA); y Servicios Siderúrgicos Integrados, S.A. de C.V. (SERSIINSA); permaneciendo Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. de C.V. (SICARTSA). El 21 de diciembre de 1991 fueron vendidas SERMOSA y SICARTSA, SERSIINSA el 24 de enero de 1992 y por último SIBALSA el 23 de junio de 1993. |
| - Altos Hornos de México (AHMSA); | - Venida el 20 de diciembre de 1991. |
| - Teléfonos de México (TELMEX); | - Vendita el 20 de diciembre de 1990. |
| - Instituciones de banca múltiple; | - Vendidos desde junio de 1991 a junio de 1992, a excepción de BANCOMEXT que concluyó su disolución y liquidación el 29 de mayo de 1998. |
| - Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. | - Liquidada el 7 de abril de 1994. |
| <p><i>FUENTE: INEGI. Indicadores Macroeconómicos del Sector Público 1988-1999. Sistema de Cuentas Nacionales de México. (Ver anexo, donde se encuentran todas las entidades desincorporadas en el periodo)</i></p> | |

4.1.2.2 Desregulación

La regulación económica es el conjunto de reglas, restricciones y normas creadas con el fin de coordinar y dirigir las actividades económicas hacia determinados objetivos de política económica, tales como incrementar la eficiencia, lograr una mejora en la distribución del ingreso o bien para eliminar o minimizar las fallas del mercado o las fallas del gobierno.¹²

¹² "[...] es natural que una sociedad, especialmente una que ya opere dentro de un sistema de capitalismo de mercado, dé prioridad a las reformas del sistema de mercado -a las medidas estatales que sirvan para eliminar o al menos limitar las ineficiencias, los "fallos de mercado" ocasionados según la teoría moderna por el hecho de que existen unos costes asociados con la adquisición y transmisión de la información y de los conocimientos. [...] En las economías capitalistas más desarrolladas hay toda una serie de instituciones reguladoras encargadas de proteger al ciudadano contra los defectos y abusos propios del sistema de mercado. Hay instituciones dedicadas a la protección del consumidor y del trabajador; instituciones para proteger a la gente contra prácticas fraudulentas de las empresas en el lanzamiento comercial de sus productos, la contratación de los trabajadores, y la financiación de las

Las razones por las cuales es necesaria la regulación económica se basan en la existencia de fallas del mercado que es necesario eliminar, lo cual se lleva a cabo a través de la regulación: combatir el poder de los monopolios; distribuir los costos de las externalidades negativas asociados con la producción de algunos bienes, así como la generalización de las externalidades positivas, en el caso contrario; generar la información adecuada dentro de la economía disminuyendo las fallas atribuibles a la existencia de información incompleta y asimétrica para los agentes (productores y consumidores).¹³

De esta manera, la regulación define las condiciones en que se realiza la producción, buscando garantizar que las transacciones y las decisiones económicas se lleven a cabo en los mejores términos de las partes involucradas, disminuyendo los costos de transacción y garantizando las condiciones para celebrar negociaciones y acuerdos.

Generalmente la desregulación ha centrado sus objetivos en la generación de un ambiente económico competitivo, dadas las dificultades que presentan determinados procesos administrativos, y que representan elevados costos para la actividad propia del mercado. Ahora bien, el proceso de desregulación en México, se inserta en el marco de la reforma institucional del Estado, que implica el cambio de las reglas que normaban las relaciones de los sectores público y privado, así como cambios radicales en los derechos de propiedad.

Como una noción relativa, el proceso de desregulación se inició como la renovación o readecuación del marco regulatorio existente, de acuerdo con un nuevo balance de las fuerzas del mercado y las fuerzas políticas, proporcionado por la privatización de empresas gubernamentales y por las políticas de liberalización del mercado y, consecuentemente, con base en los nuevos objetivos de la intervención gubernamental.

inversiones; y los tribunales sirven para proteger a los propietarios de las empresas contra algunos de los abusos más notorios sufridos a manos de sus clientes, empleados y directivos." Phelps, E. S. Economía Política. Un texto introductorio. Barcelona, Antoni Bosch, 1986, pp. 523-524.

¹³ *Vid. Supra*. En el capítulo 1, sección 1.1.1 "El papel del Estado en la economía", se pueden revisar con detalle el concepto de "fallas del mercado", como principio establecido por la teoría neoclásica en cuanto a la necesidad de la intervención gubernamental, que en lo descrito en esta sección, aludimos a cada una de ellas como las causas por las que se requiere la regulación económica del gobierno.

Las funciones de la regulación pueden variar desde la coordinación de la organización industrial a través del otorgamiento de concesiones, pasando por la normalización técnica, la administración del espectro radioeléctrico, la tarificación, la supervisión de la competencia o de la calidad técnica de los servicios o la aplicación de penas por violación a normas. Algunos ejemplos de regulación que podríamos citar son los siguientes:

1. Fijación de precios y tarifas;
2. Emisión de permisos o concesiones entre posibles empresas oferentes de ciertos bienes y servicios (bandas de telecomunicación);
3. Fijar estándares de calidad a productos similares (que se monitorea a través del muestreo);
4. Fijación de políticas de fomento a la inversión, que crean condiciones para determinados productores, a fin de ayudarlos a obtener financiamiento o a la colocación de sus bienes y servicios dentro del gobierno. (cadenas productivas)

Asimismo, a manera de ejemplo, podríamos citar algunas modificaciones constitucionales y a múltiples leyes reglamentarias (Cuadro 5), que representan cambios en las reglamentaciones enfocados a influir en determinados agregados económicos como la composición del producto interno bruto, la inversión, el ahorro, el consumo, e indudablemente en las fuentes de recursos y en el financiamiento gubernamental.

Cuadro 5

| REFORMAS A LAS LEYES TRIBUTARIAS 1988-1992 | |
|---|-----------------------|
| Concepto | No. de cambios |
| Impuesto Sobre la Renta | 737 |
| Impuesto al Activo | 46 |
| Impuesto al Valor Agregado | 64 |
| Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios | 80 |
| Ley de Coordinación Fiscal | 27 |
| Impuesto Sobre Autos Nuevos | 15 |
| Código Fiscal | 66 |
| Otros | 86 |
| TOTAL | 1121 |
| <i>FUENTE: Gil Díaz, Francisco. "Reformas Fiscales. Reforma Fiscal 1992". I.M.E.F. Ejecutivos de Finanzas. Febrero 1992, vol. XXI. No. 2. pp. 46.</i> | |

Para 1992 se dieron más de 1,100 reformas a las reglas tributarias, que generalmente tienen que ver con la modificación de las fuentes de recursos públicos y con el establecimiento de incentivos al sector productivo.

Generalmente a la desregulación se le asigna un papel preponderante para el logro de la privatización. En el caso de México, la desregulación y la privatización se desarrollaron simultáneamente en un contexto de liberalización y redimensionamiento de la participación del gobierno en la actividad económica.

Ello implicó la evaluación del marco regulatorio en el que se dio el proceso de privatización y las nuevas condiciones requeridas para que las empresas ahora de propiedad privada operaran eficientemente, pues, por ejemplo, una transformación de monopolios públicos en monopolios privados no conduciría al estímulo de la competencia, la innovación o a asumir riesgos por parte del sector privado, y por lo tanto se atentaría contra el empleo y la producción en general.

Se trató, en conjunto, de dirigirse a una mejor definición de los derechos de propiedad en la economía, sin ignorar las consecuencias en la utilización de los derechos comunales y, por tanto, buscando el mejor uso de los recursos escasos e incentivar la eficiencia económica.¹⁴

La privatización de muchas empresas públicas y las reformas administrativas de muchas actividades gubernamentales crearon la necesidad de actualizar el marco regulatorio y establecer nuevos mecanismos de regulación. Por estas razones durante la década de los noventa, se han creado nuevos organismos orientados a este propósito, así como para la supervisión de los sistemas donde se fueron estableciendo nuevas relaciones de producción y consumo. Como ejemplo la siguiente tabla nos muestra algunas de las principales Instituciones creadas durante ese período o dotadas de mayor autonomía (como El Banco de México y la PROFECO), mediante las que se busca regular las relaciones económicas desde el gobierno.

Luego de la privatización de empresas públicas, el estado debió sustituir su función de prestación de servicios por la de regulación de los respectivos mercados.

¹⁴Si se desea introducirse en la amplitud de la teoría de los derechos de propiedad, ver Alchian, A. y H. Demsetz. "The property rights paradigm". *Journal of Economic History* 33, 1973, pp. 16-27; donde, en particular, se considera lo referente a los denominados derechos comunales, pp. 19-22.

| INSTITUCIÓN | FECHA DE CREACIÓN | ESTRUCTURA | OBJETIVO Y FUNCIONES GENERALES |
|---|-----------------------------------|----------------------------------|---|
| Instituto Federal Electoral (IFE) www.ife.org.mx | 11/10/1990 | Organismo Público Autónomo | Cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. La declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones. Reglamentación: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). |
| Banco de México (BM) www.banxico.org.mx | 1925, se otorga autonomía en 1993 | Organismo Público Autónomo | Funciones regulatorias en materia monetaria, como por ejemplo de la construir una salvaguarda contra futuros brotes de inflación. En el texto Constitucional de la reforma mediante la cual se le otorgó autonomía a esta Institución, quedó precisado el criterio rector al cual debe sujetarse en todo tiempo la actuación del Banco de México: la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Entre sus principales funciones están la de determinar en forma independiente el volumen del crédito primario que pueda ser concedido, así como propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago del país. |
| Comisión Federal de Competencia (CFC) www.cfc.gob.mx | 1993 | Órgano Desconcentrado de la SE | Promover la eficiencia económica y proteger el proceso de competencia (rivalidad entre empresas que buscan incrementar sus utilidades o participación de mercado) y libre concurrencia (posibilidad de incursionar libremente en los mercados para ofrecer bienes y servicios). Generar una mayor diversidad de opciones de productos y servicios y a menores precios. Reglamentación: Ley Federal de Competencia Económica. |
| Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) www.consar.gob.mx | 13/07/1994 | Órgano Desconcentrado de la SHCP | Establecer los mecanismos, criterios y procedimientos para el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro, previstos en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; en su caso, proporcionar el soporte técnico necesario para el correcto funcionamiento de los sistemas; operar los mecanismos de protección a los intereses de los trabajadores cuentahabientes; y efectuar la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, de las sociedades de inversión que manejen recursos de las subcuentas de retiro y de sus sociedades operadoras, así como de cualesquier otra entidad financiera que de alguna manera participe en los referidos sistemas. Reglamentación: Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. |

| INSTITUCIÓN | FECHA DE CREACIÓN | ESTRUCTURA | OBJETIVO Y FUNCIONES GENERALES |
|--|-------------------|---|---|
| Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) <i>www.cnbv.gob.mx</i> | 28/04/1995 | Órgano Desconcentrado de la SHCP | Supervisar y regular a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. Reglamentación: Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. |
| Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) <i>www.cofetel.gob.mx</i> | 09/08/1996 | Órgano Desconcentrado de la SCT | Incrementar la cobertura y penetración de los distintos servicios de telecomunicaciones bajo un ambiente de apertura a la competencia y a la inversión privada. Regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, sujeto a criterios de eficiencia, competencia, seguridad jurídica y acceso no discriminatorio a los servicios por parte de los usuarios. Reglamentación: Ley Federal de Telecomunicaciones. |
| Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) <i>www.ipab.gob.mx</i> | 06/05/1999 | Organismo Público Descentralizado | Establecer un sistema de protección al ahorro bancario, concluir los procesos de saneamiento de instituciones bancarias, así como administrar y vender los bienes a cargo del IPAB para obtener el máximo valor posible de recuperación. Mantener la confianza y la estabilidad del sistema bancario, además de establecer los incentivos necesarios para que exista mayor disciplina en el mercado. Reglamentación: Ley de Protección al Ahorro Bancario. |
| Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) <i>www.cnsf.gob.mx</i> | N/D | Órgano Desconcentrado de la SHCP | Supervisar, de manera eficiente, que la operación de los sectores asegurador y afianzador se apegue al marco normativo, preservando la solvencia y estabilidad financiera de las instituciones, para garantizar los intereses del público usuario, así como promover el sano desarrollo de estos sectores con el propósito de extender la cobertura de sus servicios a la mayor parte posible de la población. Reglamentación: Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; Ley Federal de Instituciones de Fianzas. |

| INSTITUCIÓN | FECHA DE CREACIÓN | ESTRUCTURA | OBJETIVO Y FUNCIONES GENERALES |
|--|-------------------|-----------------------------------|---|
| Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) www.condusef.gob.mx | 19/04/1999 | Organismo Público Descentralizado | Promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan un producto o servicio financiero ofrecido por las Instituciones Financieras que operen dentro del territorio nacional, así como también crear y fomentar entre los usuarios una cultura adecuada respecto de las operaciones y servicios financieros. Reglamentación: Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. |
| Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) http://www.cndh.org.mx | 13/09/1999 | Organismo Público Autónomo | La protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación y cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas. Reglamentación: Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) http://www.profeco.gob.mx | 05/02/1976 | Organismo Público Descentralizado | Regular los sistemas de comercialización utilizados en el mercado nacional. Con reformas en sus facultades en los siguientes años: 1982, 1985, 1989, 1990, 1992 y 1994. Actualmente está facultada para establecer nuevas definiciones, denominaciones e información de bienes y servicios, tiene la atribución y facultad de sancionar y de recibir denuncias por violación de precios. Establece los mecanismos de defensa de los derechos e intereses de la población consumidora. Trámite y conciliación de quejas y denuncias, la emisión de resoluciones administrativas, el registro de contratos de adhesión, la protección técnico-jurídica a los consumidores, la verificación y vigilancia de Normas Oficiales Mexicanas, pesas y medidas, instructivos y garantías; la supervisión de precios oficialmente autorizados, establecidos o concertados, las acciones de grupo, la disposición de publicidad correctiva; la organización y capacitación de los consumidores y la educación para el consumo. Garantizar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo, protegiendo los derechos del consumidor. |

Al descentralizar o privatizar su producción y entrega, el Estado debió crear una nueva institucionalidad regulatoria de estas prestaciones. Este es, posiblemente, uno de los cambios fundamentales producidos en los últimos años en el papel del Estado, lo que no llevó a una disminución del gasto público, sino a un cambio en su composición, puesto que ya no va a estar enfocado a la producción de bienes y servicios, sino acciones tendientes a la regulación y reglamentación de la actividad económica.

Como es ya evidente, ahora las tareas regulatorias comprenden el control del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores privados de servicios públicos y la protección de los derechos de los usuarios. Esta función es ejercida por organismos (agencias o entes) especializados.

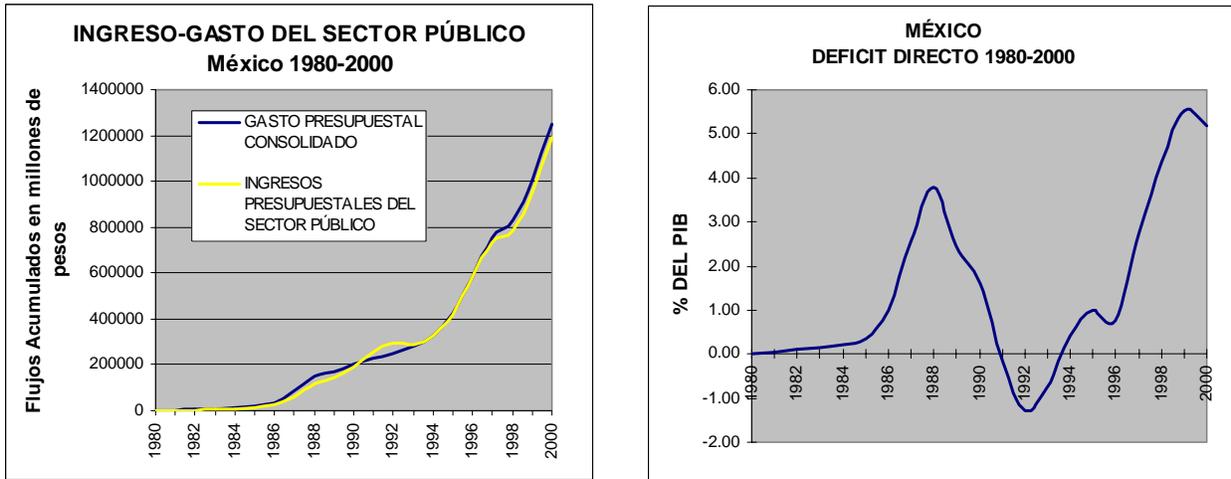
4.2 Análisis del gasto público: 1980-2000

Las finanzas públicas son un reflejo de las condiciones del sector gubernamental. Mediante el comportamiento del gasto público podremos evaluar la esencia del proceso de redimensionamiento del sector público mexicano.

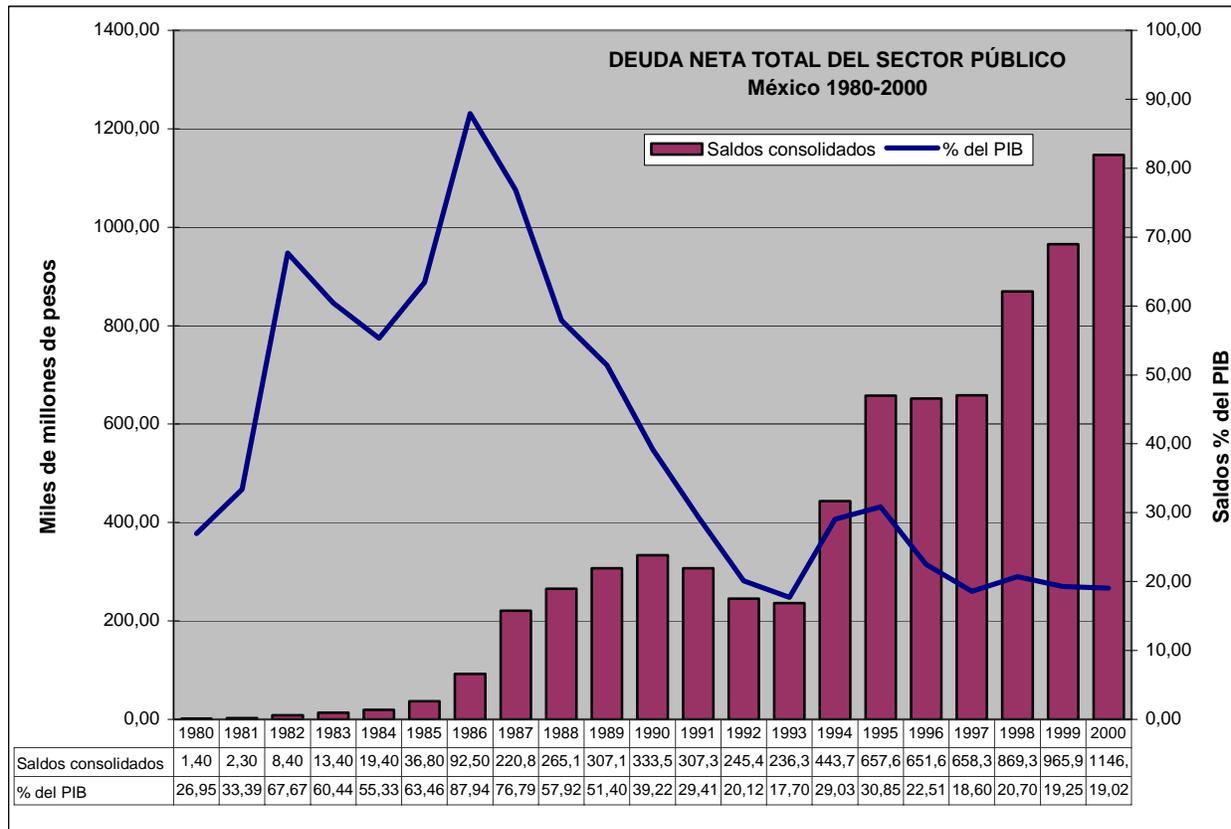
Inmediatamente después de la crisis de la deuda externa, la principal preocupación del gobierno mexicano consistió en restablecer el balance macroeconómico, a la vez que el gobierno se convencía de la necesidad de reformar por completo al Estado, con el fin de restaurar de manera permanente la disciplina fiscal y de mejorar la eficiencia económica.¹⁵

¹⁵ Por ejemplo, la firma del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), con Miguel de la Madrid en diciembre de 1987, es un ejemplo de las medidas que se tomaron con la finalidad de consensuar las medidas de contingencia antiinflacionarias, a fin de que el gobierno pudiera combatir el desequilibrio fiscal. Acción retomada por Carlos Salinas de Gortari con el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE), suscrito el 20 de octubre de 1992, así como el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico del 12 de diciembre de 1988.

Gráfica 4



Gráfica 5



FUENTE: Banco de México. Indicadores económicos y financieros. "Finanzas Públicas", en <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/>

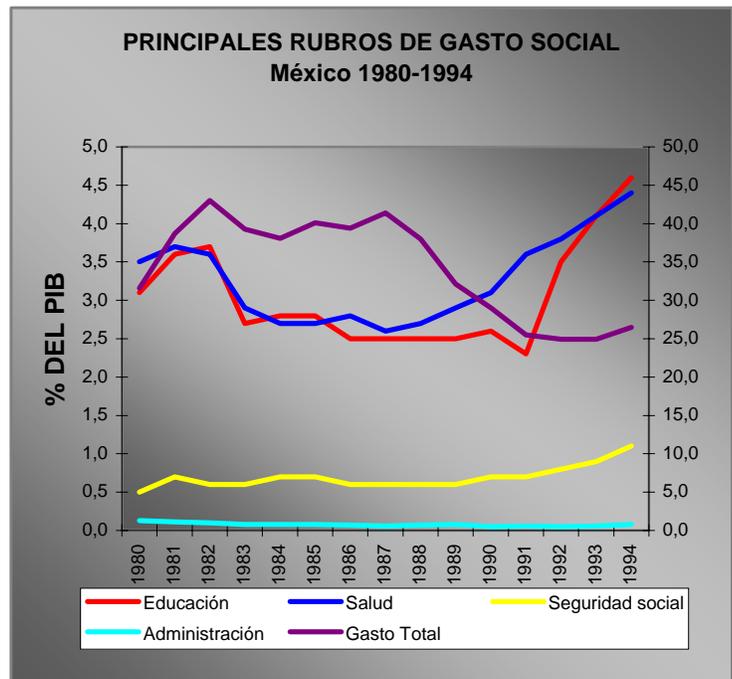
Durante las dos últimas décadas del siglo XX, se observan los efectos del saneamiento de las finanzas públicas; no se presentan disparidades considerables entre el gasto y el ingreso públicos, el déficit gubernamental fluctúa entre el -1 y el 5%

respecto al PIB y se observan también claramente los efectos de los procesos de renegociación de la deuda externa, la cual disminuye ampliamente a partir de 1987 y pasa del 88% con respecto al PIB en 1986 a menos de 20% en 1993.

Cuadro 6

| GASTO PÚBLICO MÉXICO 1980-1994 | | | | | |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-------|------------------|----------------|
| Años | % del PIB | Educación | Salud | Seguridad social | Administración |
| 1980 | 31,6 | 3,1 | 3,5 | 0,5 | 1,3 |
| 1981 | 38,7 | 3,6 | 3,7 | 0,7 | 1,1 |
| 1982 | 43,0 | 3,7 | 3,6 | 0,6 | 1,0 |
| 1983 | 39,3 | 2,7 | 2,9 | 0,6 | 0,8 |
| 1984 | 38,1 | 2,8 | 2,7 | 0,7 | 0,8 |
| 1985 | 40,1 | 2,8 | 2,7 | 0,7 | 0,8 |
| 1986 | 39,4 | 2,5 | 2,8 | 0,6 | 0,7 |
| 1987 | 41,4 | 2,5 | 2,6 | 0,6 | 0,6 |
| 1988 | 38,0 | 2,5 | 2,7 | 0,6 | 0,7 |
| 1989 | 32,1 | 2,5 | 2,9 | 0,6 | 0,8 |
| 1990 | 29,0 | 2,6 | 3,1 | 0,7 | 0,5 |
| 1991 | 25,5 | 2,3 | 3,6 | 0,7 | 0,6 |
| 1992 | 24,9 | 3,5 | 3,8 | 0,8 | 0,5 |
| 1993 | 24,9 | 4,1 | 4,1 | 0,9 | 0,6 |
| 1994 | 26,5 | 4,6 | 4,4 | 1,1 | 0,8 |

a/ Millones de nuevos pesos a precios de 1980
FUENTE: Las proporciones son de elaboración propia con base en las cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México, I.N.E.G.I.

Gráfica 6

Desde el punto de vista del desarrollo planteado por G. Rosenthal¹⁶, la participación diferencial del sector público y sus objetivos desde ese momento giran alrededor del mejoramiento de la infraestructura pública, la provisión de servicios básicos como la salud, la educación y combate a la pobreza, así como al suministro de servicios públicos tradicionales como la administración pública, el sistema judicial y la seguridad interna y externa.

El gasto social es una fuente importante de financiamiento de los programas de compensación, que busca el equilibrio de las demandas sociales, así como la redistribución del ingreso mediante la provisión de bienes públicos básicos, así como para el mejoramiento de las condiciones mínimas necesarias para la expansión de la inversión.

¹⁶ Rosenthal, Gert. *La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: las razones y las consecuencias*. INAP, 1989.

Si consideramos estos rubros como bienes públicos, cuya exclusión no es deseable, esto es evidencia de que el gobierno, mediante su redimensionamiento, está disminuyendo en cantidad, pero con un replanteamiento en cuanto a los objetivos de la intervención gubernamental, en este sentido es como consideraríamos el argumento mencionado arriba de Rosenthal, sin embargo también se observa que el rubro de gastos administrativos no disminuye, lo cual probablemente tenga un significado distinto que veremos más adelante.¹⁷

El gasto neto total del sector público presenta una tasa promedio de crecimiento de -0.5%, el cual incluye al gasto primario (-1.1%) y a las transferencias (-5.6%). El nivel más alto del gasto respecto al PIB, después de 1982, se observa en 1987 donde alcanza el 41.4 por ciento, pero ya para 1992 representa el 24.9, lo cual en general nos confirma una disminución en el tamaño del sector público, visto a través del gasto público total.

El rubro que tiene menor participación del gasto es el sector industrial, cuyo nivel promedio tuvo un crecimiento negativo de 11.5%, derivado de la dinámica del proceso de reforma en cuanto a las prioridades que debe seguir el gobierno.

En general, la dinámica que presenta el gasto neto total hasta 1987, presenta un crecimiento de 5.1%, en tanto que de 1988 a 1992 se da del -6.9%, lo cual es indicativo de los efectos que empezaron a tener las acciones del proceso de reestructuración de la participación del gobierno en la economía.

Un hecho fundamental en el proceso de redimensionamiento del sector público durante la década, es el inicio de la participación de México en la economía global, hecho que se inició con la firma de Tratados Comerciales con países de Centroamérica desde octubre de 1992 aunque el más importante en ese año fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá, en diciembre de 1992.¹⁸ Desde ese momento, del cual son un reflejo y dan cuenta los indicadores de

¹⁷ *Vid infra*, pp. 88 y pp. 92.

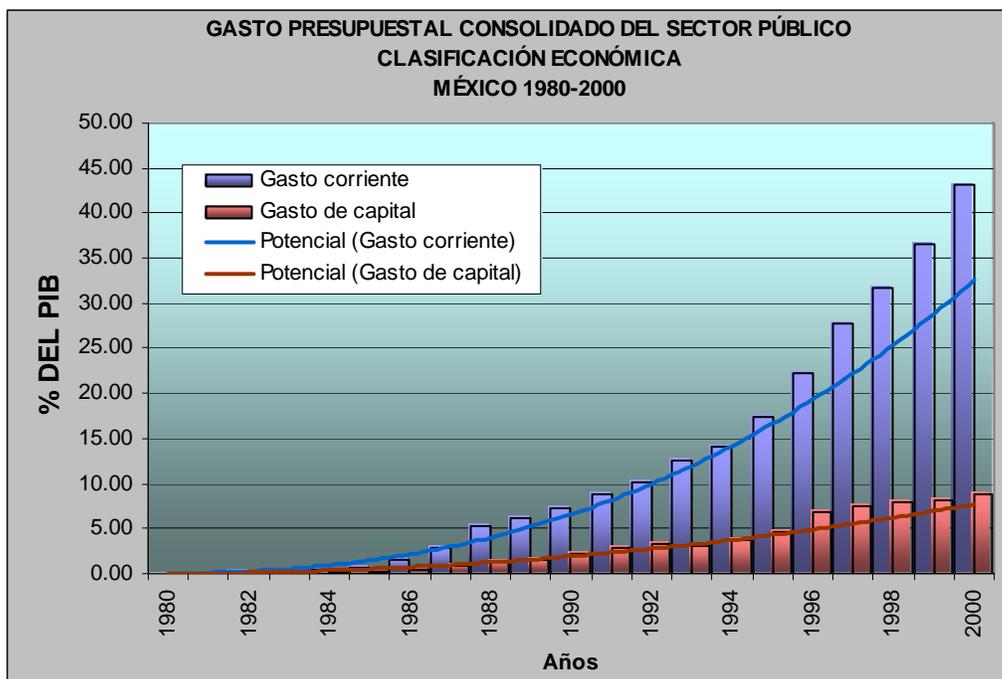
¹⁸ Originalmente, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), incluía el acuerdo de los tres países de aplicar un cronograma para la eliminación de todos los aranceles al comercio trilateral en un plazo de diez años que debía culminar en 2004 con la plena entrada en servicio del área de libre cambio.

gasto público antes mencionados, el gobierno, además de dejar de contribuir en algunas áreas económicas, promueve la apertura comercial como parte del objetivo de que sea la participación privada (nacional o extranjera) la que tome las riendas en los rubros de inversión y producción de bienes cuya naturaleza no tiene las características de los bienes públicos, tal es el caso del desarrollo rural o el sector industrial, sectores donde es clara la forma en que el nivel de participación pública en la economía va disminuyendo, dejando de lado también las concesiones que hacía al sector industrial, por ejemplo, para que pudiera exportar, pues no es ya de su competencia lo relacionado a transferencias de fomento a la producción y a la exportación, o lo referente a subsidios con fines similares.

4.3 Gasto corriente, producción, empleo, consumo e inversión del gobierno

En lo concerniente a variables distintas al gasto público directo, analizaremos brevemente algunos otros de sus rubros, así como veremos las tendencias de la actividad económica del gobierno relacionados con los gastos que impactan en forma más directa el valor agregado o la producción de bienes y servicios, como el empleo y la formación bruta de capital, esta última como medida de la inversión.

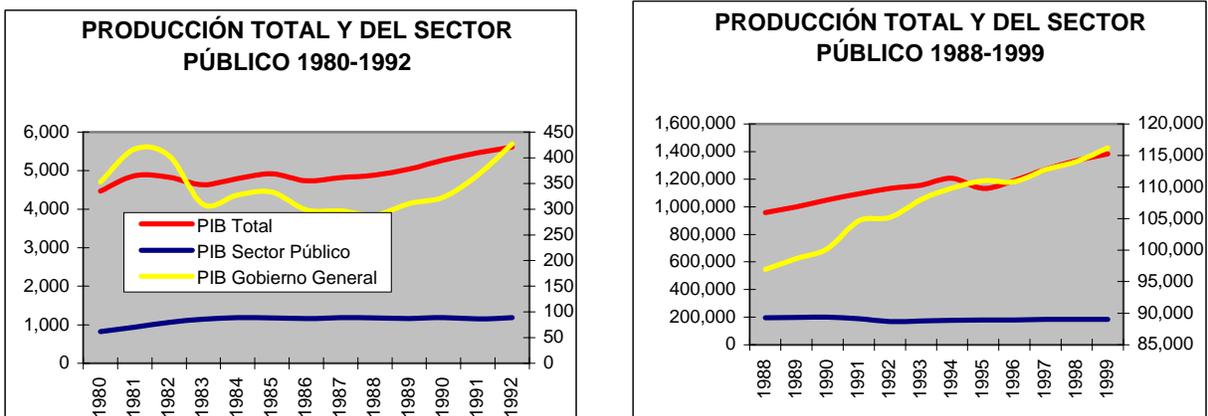
Gráfica 7



El gasto corriente gubernamental corresponde en mayor proporción al pago de sueldos y salarios. Se observa un crecimiento considerable de este tipo de gasto, el cual pasa de menos del 10% como porcentaje del PIB en 1990 a más del 40% en 2000. Dicho crecimiento se contrapone con la disminución en el gasto de inversión, pero es consistente si se consideran las funciones reguladoras que se intensificaron durante la década de 1990, así como con el incremento en el empleo gubernamental que más adelante se observa.

El producto interno bruto del sector público como porcentaje del total nacional pasa de 18.5 en 1980 a 19.4 por ciento en 1992, en tanto que la producción al nivel del gobierno general como porcentaje del producto nacional varía en una proporción insignificante al pasar de 7.9 al 7.6 por ciento en el mismo periodo, tendencia que se mantiene hasta 1999 llegando al 13.4 y 12.1 por ciento respectivamente.¹⁹

Gráfica 8



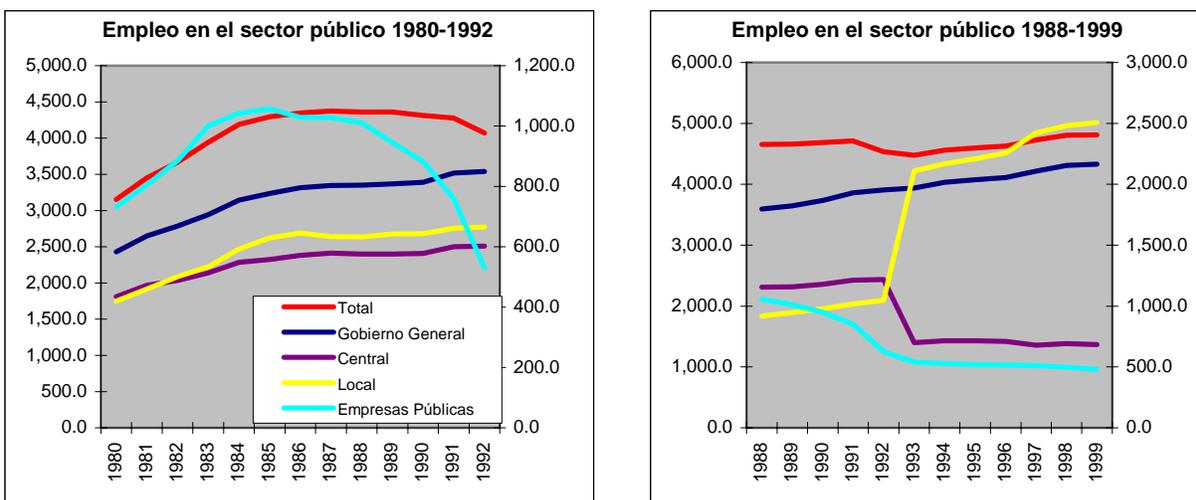
Si observamos el producto por sectores, la situación es similar. Excluyendo la participación de PEMEX –particularmente importante en 1975 y 1986– y la banca –de su nacionalización en 1982 a su reprivatización en 1991– el sector donde la participación estatal es más relevante es el rubro de comunicaciones y transportes, sin

¹⁹ Las cifras mencionadas y los gráficos siguientes corresponden al cuadro 2/4 “Indicadores de producción total y del sector público”, sección II.A del Anexo Estadístico, donde se actualizaron las cifras respectando la base original de cada una, razón por la cual se presenta el gráfico separado en dos periodos, por lo que su análisis se realiza atendiendo la tendencia de los datos.

embargo, durante el período dicha participación presenta una retracción significativa al pasar de 19.3 por ciento en 1980 a 4.9 en 1992.²⁰

El hecho de que el sector público aporte menos del 25 por ciento del producto nacional, es prueba de que más de las tres cuartas partes de la actividad económica están en manos del sector privado. En este sentido, vemos que la participación de la producción pública respecto a la producción total ha ido disminuyendo desde al década de los ochenta.

Gráfica 9



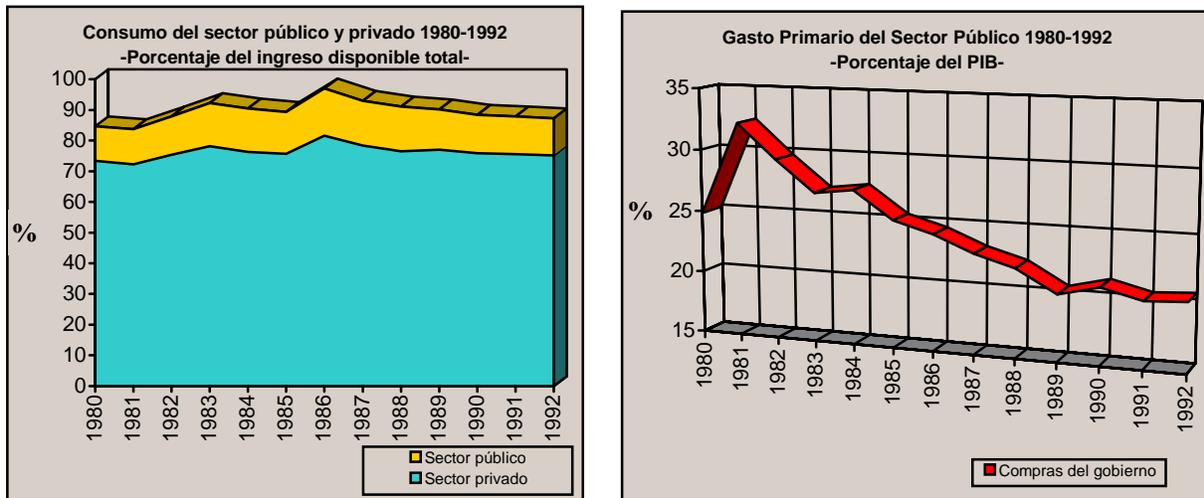
En lo tocante al empleo del sector público, podemos corroborar que el nivel de empleo total del sector público como porcentaje de la población ocupada total, se ha incrementado a un nivel no muy acelerado. En 1980, de acuerdo a cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México, dicha proporción era de 15.5 por ciento, en tanto que para 1992 dicha medida alcanza el 17.5 por ciento. La misma proporción, pero a nivel del gobierno general pasa del 12 al 15.2 por ciento en el mismo periodo. Sin embargo, si se considera respecto a la población económicamente activa dicha proporción disminuye. En 1980 el empleo público respecto a la población activa era de 13.8 por ciento y en 1990 pasa al 13 por ciento.²¹

²⁰ Cuadro 4/4, sección II.A del Anexo Estadístico.

²¹ Gráfica y descripción realizadas con las cifras de los cuadros 4/5 y 5/5, sección II.B "Empleo en el sector público" del Anexo Estadístico. Por ejemplo, si consideramos cifras de 1982 México presenta un porcentaje bajo de empleo público respecto a la población activa, entre diez economías europeas desarrolladas. Sólo Irlanda, España, Portugal y Holanda presentan un nivel menor, mientras que Dinamarca dobla el porcentaje. Otro caso es el de Suecia, donde el 40 por ciento de la población activa

Considerando el empleo a nivel sectorial, el sector de energía –electricidad gas y agua– presenta un porcentaje superior al 90 por ciento respecto al empleo total durante la década, en tanto que el empleo al nivel de la industria manufacturera presenta una reducción significativa al pasar de 8.5 por ciento a 1.4 por ciento en el mismo periodo. Este último elemento es un claro indicio de la retracción de la participación del sector público en la captación de fuerza laboral, pues hay algunos rubros como el de comunicaciones y transportes o servicios financieros, donde la disminución es también muy clara. Solamente en los sectores estratégicos es donde se mantiene una tendencia constante.²²

Gráfica 10



De acuerdo a su nivel de consumo, el sector público de México ha disminuido su participación en el conjunto de la economía. Por un lado, observamos que los rubros de gasto donde se concentra un mayor nivel de consumo son en educación y sanidad, así como que el nivel de compras del gobierno –sin transferencias–, observado por la tendencia del gasto primario (gráfica 10), disminuye del 25 por ciento que ocupaba al inicio de la década, al 20 por ciento respecto al producto interno bruto en 1990.

está empleada por las colectividades gubernamentales y sobrepasa de manera importante la proporción que tiene México. *Vid. Infra*, “comparación internacional” referente al nivel del empleo en el sector público, capítulo 3, sección 3.6.

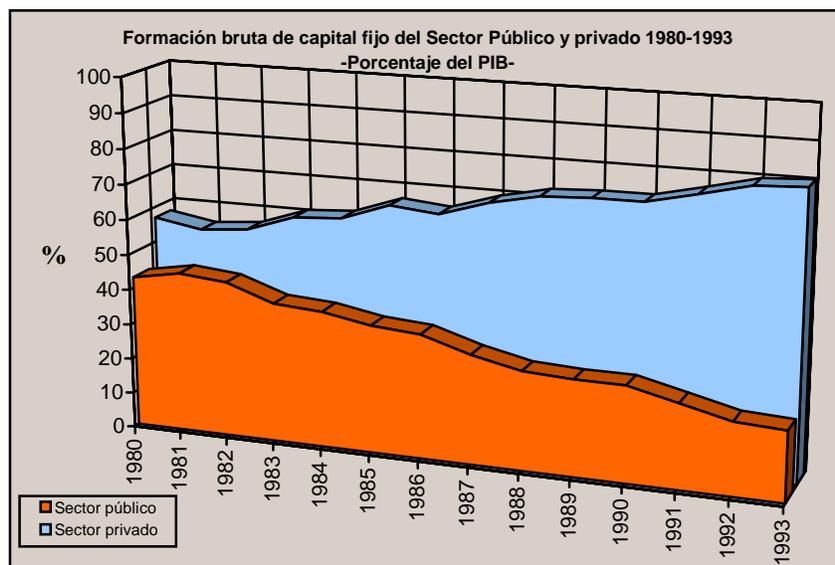
²² Ver anexo estadístico, cuadros 1/5 y 2/5, sección II.B “empleo en el sector público”.

J. Stiglitz²³ plantea la situación del Estado como consumidor de la siguiente manera:

"Aunque existe una estrecha vinculación entre la administración [pública] como «consumidor» y como «productor», ambas funciones son distintas. Si bien muchos de los bienes producidos por el sector público son consumidos por él, la administración compra una buena parte de lo que consume, al sector privado, mientras que vende mucho de lo que produce al mismo."

Algunas de las funciones del gasto público nos ilustran esta situación. De los tipos confrontados los gastos en educación y salud ocupan en conjunto los mayores montos de gasto público, y por lo tanto el nivel de consumo que el Estado realice para esos fines es determinante para el nivel de compras del gobierno.

Gráfica 11



Finalmente, la participación del gobierno en la formación bruta de capital fijo, como indicador de la inversión, disminuyó significativamente, a poco menos de la mitad, de 43 por ciento en 1980 a menos de 20 por ciento en 1993.

Esta situación puede explicarse, en primer lugar, por la disminución de empresas públicas que participaban en la formación de capital, situación que ha llevado a que el sector privado incremente su participación, la cual alcanza en 1993 el 80 por

²³Stiglitz, J. *Ibid.*, 1992, pp. 35.

ciento como porcentaje del producto. Esta es una evidencia cuantitativa del impacto de la desincorporación de empresas públicas en el proceso de redimensionamiento de las funciones del gobierno, quien ha reducido ampliamente su participación en la producción de bienes y servicios.

En general podemos decir, con base en el hecho de que a partir de 1982, y específicamente después de la instrumentación del programa de ajuste efectuado por el gobierno de Miguel de la Madrid en 1983, el gasto del gobierno sufrió amplios recortes, en principio provocados por la necesidad de ajuste estructural determinado por la crisis de la deuda externa, el cual incluyó el área de desarrollo social, y se enfocó a la reestructuración de los pagos de intereses de la deuda, pero posteriormente permitió continuar con los programas de gasto y desarrollo social dando importancia secundaria a los gastos en la producción pública de bienes y servicios privados.

Por otro lado, según lo muestran las cifras del gasto corriente y el empleo en el sector público, el incremento en la regulación gubernamental ha implicado, desde la década de 1990 un crecimiento considerable, que demuestra la dirección que ha tenido el redimensionamiento del sector público de productor de bienes y servicios a regulador de la actividad económica.

Aun si consideráramos el efecto inflacionario en el gasto público en sueldos y salarios, la tendencia se mantiene aun en los años con menor crecimiento de los precios después de 1990. De igual forma, los niveles de empleo público, aunque no presentan una tendencia creciente considerable, tampoco disminuyen.

Por tanto hasta este momento, vemos que la principal característica del redimensionamiento del sector público mexicano, que ha tenido lugar durante las dos últimas décadas del siglo XX, consiste en la sustitución de entidades productoras y distribuidoras de bienes y servicios, por entidades encargadas de regular las actividades económicas en general, pero enfatizando los sectores en los que se llevaron a cabo algunas de las principales privatizaciones, como el sector financiero y el de telecomunicaciones.

Es evidente la disminución del gasto total desde la crisis de 1982, por las características del redimensionamiento del gobierno, sin embargo, no podría afirmarse categóricamente que ello representa una disminución del tamaño del sector público,

por la composición del gasto público, situación que representa la forma como se ha dado el nuevo balance entre sector público y sector privado: el gobierno es más pequeño en cuanto a la intervención directa, pero es más grande en cuestión de la regulación del mercado. La burocracia estatal no sólo no ha disminuido, sino que se ha sujetado a cambio a través de procesos de renovación en las entidades creadas para regular y cuidar las relaciones entre los agentes en el mercado.

4.4 Relación Gasto Público - Producto Interno Bruto

El concepto de elasticidad se refiere al cambio porcentual que presenta una variable, como consecuencia o dado un cambio porcentual en otra variable.²⁴ Este concepto se utiliza más comúnmente en el análisis de la demanda de bienes y servicios ante variaciones en los precios dentro de una economía, sin embargo puede aplicarse a cualquier par de variables que estén relacionadas funcionalmente.

En esta sección, desarrollaremos un análisis sobre la elasticidad del gasto público respecto al PIB,²⁵ en el contexto de lo establecido por la Ley de Wagner, considerando el gasto público como indicador de las actividades del sector público en un período de tiempo y al PIB como medida de la actividad económica, principalmente del crecimiento económico, así como partiendo del supuesto de que existe una relación funcional positiva entre las variables

El objetivo del análisis es calcular la elasticidad-PIB del Gasto Público, teniendo como punto de referencia la Ley de Wagner y el análisis empírico sobre la misma realizado por I. J. Goffman,²⁶ así como conocer la relación funcional que existe entre tales variables para enriquecer en forma empírica el análisis sobre el Tamaño del Sector Público en México, al contar con un indicador de la relación entre el PIB y el gasto público, más allá del análisis realizado hasta el momento de las variables del gasto del gobierno, sin pretender realizar una validación de la teoría a través de los

²⁴ Ver Arya, J. C & Lardner, R. W. Matemáticas aplicadas a la Administración y la Economía. México, Prentice Hall Hispanoamericana, 1992. cap. 15-3

²⁵ Eventualmente se denominará a esta relación “elasticidad-PIB del Gasto Público”, o “elasticidad Ingreso del gasto del gobierno”.

²⁶ Goffman, I. J., “On the empirical testing of «Wagner's law»: a technical note”. En Sahni, Balbir S., Public expenditure analysis, Netherlands, Rotterdam University Press, 1972, pp. 245-249.

cálculos realizados, sino evaluar en forma general la influencia de las actividades gubernamentales en la actividad económica general del país.

De acuerdo con la Ley de Wagner, conforme una nación experimenta crecimiento y desarrollo económicos, se incrementará la participación del gobierno en la economía, o el tamaño del sector público, en virtud de que aumenta la demanda de bienes y servicios por la sociedad en crecimiento.²⁷ Consecuentemente, la hipótesis lógica de esta teoría es que el gasto público es sensible o elástico respecto a variaciones en el PIB, lo que en la práctica será indicativo de que el gasto público crecerá tanto como el PIB, y por lo tanto sería indicativo de que el gasto del gobierno es una función positiva del Producto, tal como lo establece la Ley de Wagner.²⁸

4.4.1 La elasticidad Ingreso del Gasto Público

Para el análisis de la elasticidad ingreso del gasto público y de la correlación entre las variables, se elaboraron tres modelos de regresión clasificados en dos grupos y se calcularon las relaciones estadísticas existentes entre el gasto público como función del PIB, a través del método de regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios.²⁹ Las características de estos dos grupos de modelos son las siguientes:

- el grupo I corresponde a modelos con cifras del PIB del período de 1980 a 1993; y el grupo II corresponde al período de 1988 a 1999, en virtud de que cada uno tiene una base de deflatación distinta, cuya separación pretende dotar de consistencia al análisis del período completo de estudio (1980 a 1999). Para el caso de los datos de gasto público no hay esa separación de la información, sino que se utiliza únicamente una serie de datos para el período completo 1980-1999, la cual se utiliza para los dos grupos de información establecidos del PIB;

²⁷ Además de ver la sección 2.1 del capítulo 2, donde se detalla la Ley de Wagner, el análisis que aquí se presenta toma ideas desarrolladas en el trabajo de Goffman, I. J., *Op. Cit.*

²⁸ De hecho esta es la hipótesis que maneja Goffman, sin embargo, de acuerdo con las cifras que se presentan en este trabajo, no necesariamente se cumple, lo cual se verá a continuación.

²⁹ En el Anexo Estadístico sección V, se presenta todo el detalle en la elaboración de los modelos, incluyendo un cuadro resumen sobre su validez econométrica, establecida través de la verificación de los resultados de las estimaciones, de acuerdo con el método de validación de los supuestos de mínimos cuadrados ordinarios, por lo que no necesariamente se buscó llegar a la perfección en el rigor estadístico de los resultados, sino en que sean consistentes y ver su significado en términos de los objetivos que se buscan en el trabajo.

- el grupo I contiene a su vez dos modelos, en los cuales se manejan distintas variables del Producto Interno Bruto, para ver si explican a la variable dependiente (gasto público). El modelo 1 relaciona el Gasto Público total como función del PIB Total; el modelo 2 como función del PIB por principales sectores económicos: comunicaciones y transportes, energía, sector financiero, industria manufacturera y servicios;
- Para la elaboración del grupo II únicamente se dispuso de cifras del PIB total.

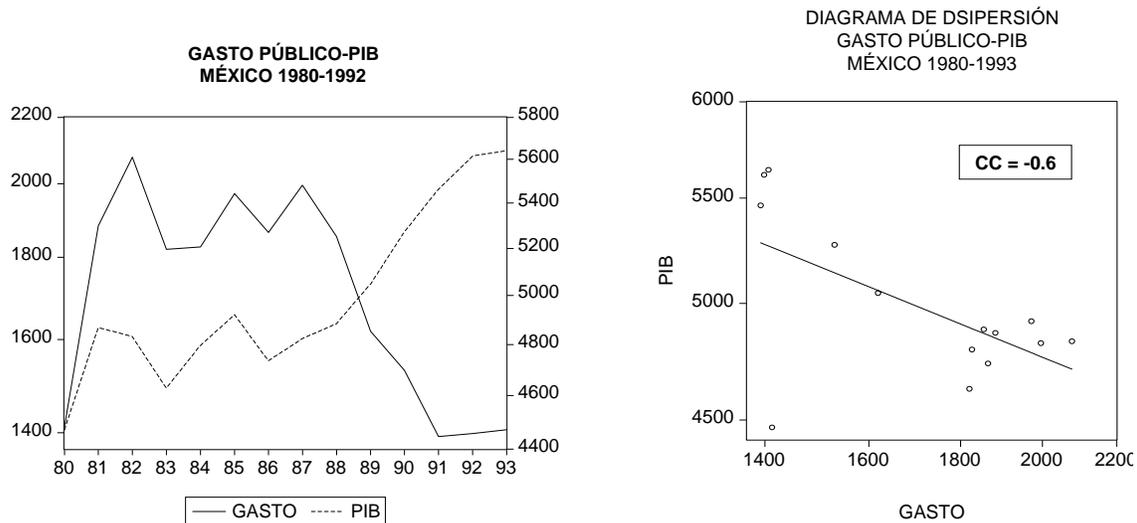
Se obtuvieron las siguientes ecuaciones:

Cuadro 7

| Grupo I. Período: 1980-1993 | | | | | | | |
|------------------------------------|---------------------------|---|----------|---|---------|------------------------------|---|
| Modelo | Variable Dependiente (Gp) | | α | | β | Variable Independiente (PIB) | ELASTICIDAD INGRESO DEL GASTO PÚBLICO ^{1/} |
| 1 | GASTO | + | 3790.89 | - | 0.41 | PIB | -1.21 |
| 2 | GASTO | + | 377.47 | - | 5.66 | COMUNICACIONES | -1.07 |
| | | | | + | 0.93 | ENERGÍA | 0.04 |
| | | | | - | 2.49 | FINANZAS | -0.75 |
| | | | | + | 0.18 | INDMANUF | 0.11 |
| | | | | + | 4.69 | SERVICIOS | 2.45 |
| Grupo II. Período: 1988-1999 | | | | | | | |
| Modelo | Variable Dependiente (Gp) | | α | | β | Variable Independiente (PIB) | ELASTICIDAD INGRESO DEL GASTO PÚBLICO ^{1/} |
| 3 | GASTO | + | 15.0 | + | 0.0014 | PIB | 0.93 |
| ^{1/} Elasticidad Promedio | | | | | | | |

Cabe mencionarse que se elaboraron tales modelos, con la finalidad de tener mayor información en la explicación del gasto público, a un nivel más específico en cuanto a los principales sectores económicos, tanto de la economía general como dentro del mismo sector público.

MODELO 1



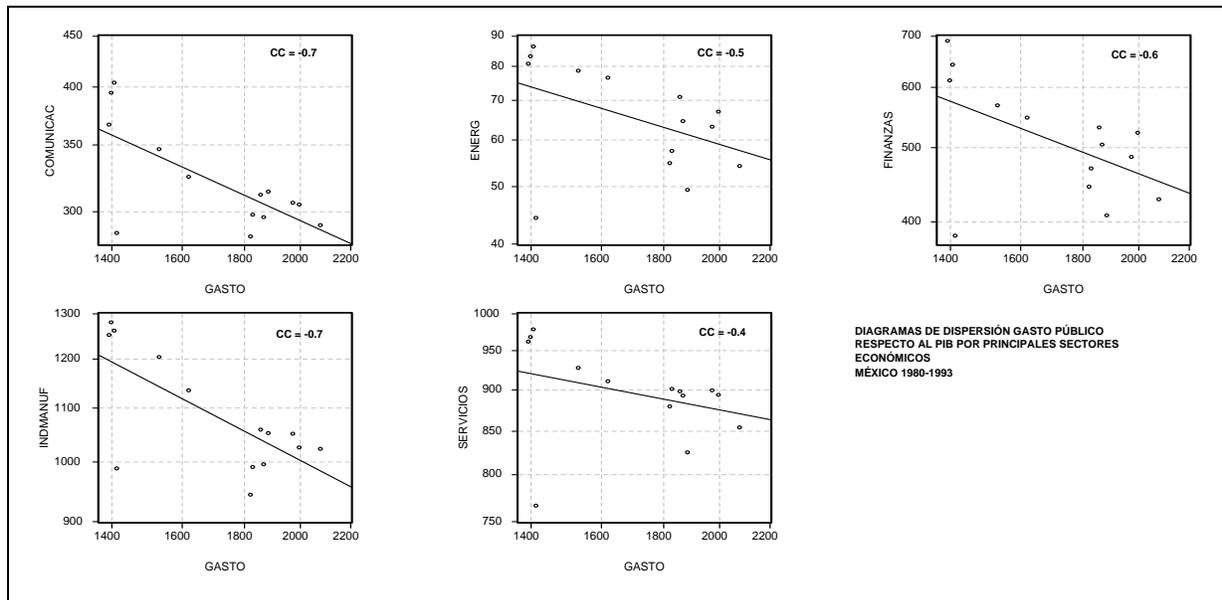
En el modelo 1 las cifras del período 1980-1993 indican que hay una relación funcional negativa entre las variables. De acuerdo con los valores de la ecuación estimada, específicamente el coeficiente de la variable independiente (pendiente), para el período de estudio por cada unidad de crecimiento del PIB, el Gasto Público Total disminuye en 0.41 unidades, lo cual contradice el postulado de la Ley de Wagner: a un mayor crecimiento económico, dado por el incremento del PIB, el sector público es cada vez menor, medido por la disminución en el gasto público.

Las gráficas donde se correlacionan las variables muestran información interesante. El comportamiento de las variables presenta un comportamiento similar hasta el año de 1988. De hecho podemos decir que el comportamiento de las cifras desde ese momento, es lo que determina en el período completo una correlación negativa entre las variables, situación que no se estaba presentando en la primera mitad de la serie. La situación observada es consistente con el momento en que se intensifican las políticas de reducción de gasto público, lo cual aparentemente no afecta el crecimiento económico. Recordemos que desde el inicio de la Administración de Carlos Salinas de Gortari, la política económica buscó fomentar una participación más activa de los sectores productivos a favor del crecimiento, de tal forma que no dependiera exclusivamente del gobierno la conducción hacia un mayor crecimiento económico, (liberalización económica) lo cual se hace evidente en estos esquemas.

La elasticidad ingreso del gasto en promedio de -1.2 nos dice que el gasto es elástico o sensible a variaciones en el PIB, por lo que cada unidad porcentual de variación en el producto interno, provocará un porcentaje de variación del gasto 1.2 veces mayor, lo cual confirma lo comentado en el párrafo anterior, en el sentido de que el gasto necesariamente disminuirá al aumentar el PIB.

El modelo 2 relaciona la producción (PIB) en los sectores de energía, industria manufacturera y servicios como variables explicativas del gasto público. De acuerdo con los resultados arrojados por la ecuación estimada de variables múltiples, al crecer la producción en los sectores de comunicaciones y finanzas el gasto público disminuye, y al crecer las cifras de producción en el sector de energía, industria manufacturera y servicios el gasto público crece.

MODELO 2 DIAGRAMAS DE DISPERSIÓN (CORRELACIÓN)

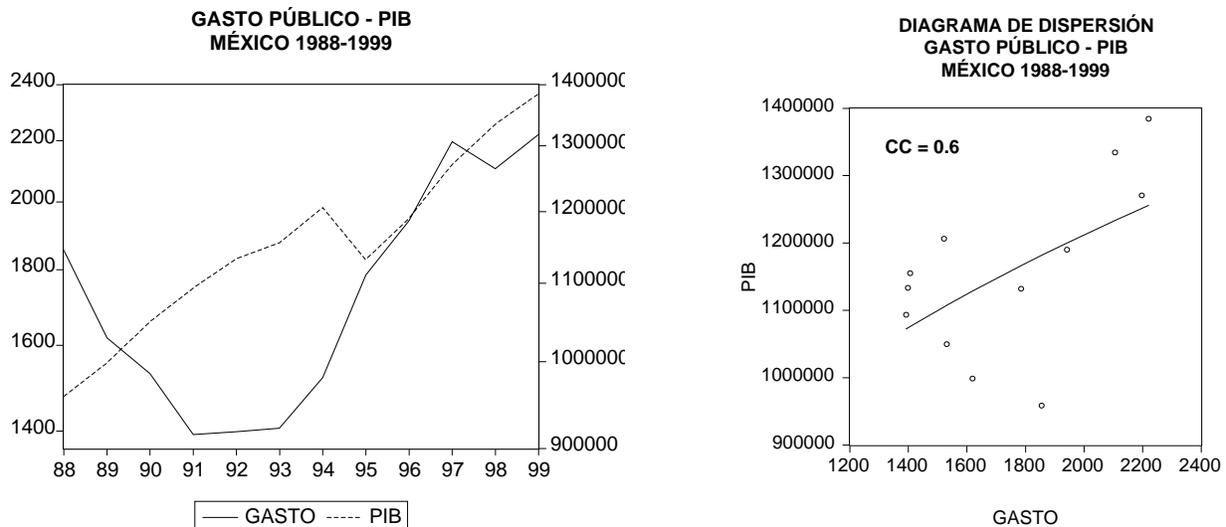


Sin embargo, los diagramas de dispersión nos indican que todas las variables tienen una correlación negativa con el gasto público, lo cual es consistente con lo observado en el modelo 1, y al observar más detalladamente el comportamiento del PIB, se observa que en el período de estudio no ocurre lo considerado en la Ley de Wagner.

En el modelo 3 las cifras del período 1988-1999 muestran una relación funcional positiva entre las variables, lo cual a diferencia de los resultados del modelo 1, son consistentes con lo establecido por la Ley de Wagner, de tal forma que por cada unidad de aumento en el PIB el Gasto Público crecerá 0.014, según lo muestra la pendiente dada por el coeficiente de la variable independiente en nuestra ecuación estimada. Asimismo, revela que el gasto es elástico ante variaciones en el PIB.

Ahora bien, si observamos el comportamiento de las variables utilizadas en el modelo 3, de 1988 a 1993 la tendencia que siguen los datos presenta continuidad con el comportamiento de los datos del modelo 1, por lo que la senda de reducción del gasto que inicia en 1987 parece no afectar el crecimiento del PIB. El comportamiento del PIB parece haber jugado un papel determinante del crecimiento del gasto, en términos de la Ley de Wagner, únicamente en los períodos de 1980 a 1986 y de 1993 a 1999, períodos en los que siguen la misma tendencia de crecimiento o bien períodos donde hay una correlación positiva entre ambos.

MODELO 3



El período donde el gasto público se reduce considerablemente, de 1988 a 1993, es la época en la que el gobierno intensifica las políticas de liberalización, donde se dan las principales privatizaciones y se consolida el cambio de rumbo de la política estatal a la reducción del gobierno, situación que cambia después de 1993, la cual está explicada como lo vimos en la sección anterior por el crecimiento del gasto corriente. Al

margen de esta situación el PIB sigue una tendencia constante de crecimiento desde principios de la década de 1980, por lo que no encontramos en general una explicación del gasto por este comportamiento del PIB, el cual además está influido por la venta de activos del sector público al sector privado.

Retomando la ley de Wagner, no parece haber influencia del crecimiento del PIB para el crecimiento del sector público visto a través del gasto. Los modelos nos presentan una situación diversa en relación con lo establecido por la Ley de Wagner. Lo interesante es que partiendo de un punto de referencia claro, podemos analizar el tamaño del sector público con distintas herramientas de análisis, así como considerando la política económica seguida en el tiempo, lo cual obviamente conlleva considerar aspectos cualitativos detrás de las cifras observadas.

Con lo que hemos visto hasta el momento, podríamos decir que el tamaño del sector público en México, medido a través del gasto público, se ha venido ajustando desde la década de los ochenta, en un proceso de redefinición que por lo menos hasta los últimos años del siglo XX nos permite ver que es esencial en la conducción del crecimiento económico, sin hablar de su importancia para el desarrollo.

Definitivamente no podemos hablar de un tamaño específico o fijo del gobierno, sino que se observan distintas magnitudes en su tamaño; visto a través de la conducta de la intervención gubernamental y en todo caso tomando en cuenta aspectos cualitativos de la misma, con base en políticas específicas, y sus resultados los veremos al relacionar y evaluar las variables que elijamos para estudiar al sector público y al resto de la economía.

Conclusiones

**El tamaño del sector público y la calidad
de la intervención gubernamental**

CONCLUSIONES

EL TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO Y LA CALIDAD DE LA INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL

El gobierno mexicano no se ha escapado del proceso de adecuación a las condiciones internacionales, pues como en otros momentos de transición y cambios drásticos de las condiciones económicas prevalecientes, ha tenido que cambiar sus formas de intervención, particularmente en el ámbito económico.

Actualmente, existe el reto de largo plazo de hacer de la intervención pública algo adecuado a las necesidades sociales, una tarea con los riesgos asociados a la época como lo fue el proceso de construcción del gobierno desde el siglo pasado, o la adecuación de los procesos y políticas en los años cincuenta o sesenta. El rasgo predominante de la economía es que no puede dejar de considerar el ambiente internacional, aunque no se deben olvidar los rasgos particulares del país, lo que explica la necesidad de establecer y aplicar determinadas políticas públicas¹¹⁶.

En referencia directa a lo que hace al tamaño del gobierno, son interesantes las consideraciones que realiza Musgrave¹¹⁷ respecto a la idea del tamaño adecuado del sector público; sostiene que tal idea es en un grado importante, una cuestión técnica más que ideológica, por las siguientes razones:

- Primero, la regulación gubernamental asegura las condiciones económicas para que el mercado conduzca a una utilización eficiente de recursos, de tal suerte que se acerque lo más posible a la condición de mercado competitivo de factores y productos, limitando los obstáculos a la libre entrada, además de garantizar que consumidores y productores tengan el mayor conocimiento del mercado.

¹¹⁶ En numerosas ocasiones las restricciones internacionales no necesariamente se toman en cuenta al hacer las políticas, por verdaderas y pertinentes que sean, lo cual sucede a pesar de que el avance del Estado nacional hacia una esfera más amplia de actividades económicas dentro del área nacional ha coincidido con un incremento masivo en el volumen de las transacciones con otras naciones.

¹¹⁷Musgrave, R., 1992. pp. 6.

- Segundo, que la regulación gubernamental es entonces necesaria cuando la competencia no es eficiente, debido a la existencia de costes discrecionales.
- Tercero, los acuerdos e intercambios contractuales necesarios para el funcionamiento del mercado no pueden existir sin la protección y refuerzo de una estructura legal prevista por el gobierno.
- Cuarto, aún con la existencia de tal protección, suprimiendo los obstáculos a la competencia, las características de producción o consumo de algunos bienes son tales que no pueden ser provistos por el mercado; de tal manera que surgen externalidades que requieren la corrección pública, sea por la vía de la provisión presupuestaria, del subsidio o de la penalización impositiva.
- Quinto, los valores sociales pueden requerir ajustes en la distribución de la renta y de la riqueza resultante del sistema de mercado y de la transmisión de los derechos de propiedad.
- Sexto, el sistema de mercado, especialmente en una economía de alto desarrollo financiero, no implica necesariamente un alto nivel de empleo, una estabilidad en el nivel de precios, ni una tasa de crecimiento económico socialmente deseados, por lo que es necesaria la intervención pública con el fin de asegurar el cumplimiento de estos objetivos, sin considerar las repercusiones internacionales de las economías abiertas.
- Séptimo, los puntos de vista público y privado respecto al tipo de descuento a utilizar en la valoración del consumo futuro pueden ser distintos –en el momento de evaluar y llevar a cabo proyectos específicos de inversión privada o pública, gasto público, etcétera–, lo que lleva a valoraciones diferentes de las proyecciones de crecimiento requerido, situación que debe equilibrar el gobierno.

Al mismo tiempo, sostener que estas limitaciones del mecanismo de mercado hacen necesarias medidas correctoras o compensadoras de política pública no prueba que cualquier medida de política que se aplique vaya a mejorar realmente el rendimiento del sistema económico. También se pueden cometer errores en el diseño e

implementación de las políticas públicas, pueden presentarse fallas y/o resultar ser ineficientes en algunas circunstancias.

De esta manera, es difícil determinar cual es el mínimo técnico o el tamaño óptimo del Estado, en todo caso ello depende de las características de la economía y del entorno institucional y cultural que le rodea.

El análisis del tamaño del sector público nos permite ver la dirección de la actividad gubernamental. Por ejemplo, el modo en que las políticas de gasto influyen en el ahorro y la inversión es decisivo para el desempeño económico. En general, cuando se logran alentar altas tasas de inversión privada, así como políticas de fomento a la inversión, éstas se correlacionan positivamente con altas tasas de crecimiento.

Ahora bien, dentro del estudio del tamaño del gobierno¹¹⁸, se encuentra la cuestión de la calidad de la intervención estatal en sentido amplio. La calidad del sector público y la naturaleza distinta de sus intervenciones y objetivos podrá medirse tomando en cuenta los avances en el crecimiento y desarrollo económico, considerando que la intervención gubernamental es esencial en la conducción económica hacia esos objetivos. Los criterios para evaluar su calidad son de distinta naturaleza, y pueden no siempre ser cuantificables.

La calidad de la intervención y en general de la actividad gubernamental, se podría evaluar mediante la eficiencia de sus instituciones y políticas, la cual realizarse la valoración de mediante lo siguiente:

1. La habilidad de los funcionarios estatales para crear e instrumentar las políticas públicas adecuadas, lo que requiere de la capacidad técnica de la burocracia; de la eficiencia de las instituciones entendida como el diseño institucional que sea congruente con la realidad social y con las reglas para la operación decisiva de la economía; y de los valores y tradiciones culturales en los cuales se han formado las instituciones y la organización gubernamental.

¹¹⁸Algunos cuestionamientos importantes referentes al vínculo del análisis y los procesos reales de calidad y tamaño del Estado, se encuentran en Ayala E., J. *Op. cit.*, 1992.

2. Los esquemas organizacionales y los factores institucionales que eviten en lo posible fallas en las intervenciones como la insuficiente capacitación de los encargados de instrumentar y administrar las políticas, falta de coherencia de las medidas específicas a aplicar, y errores de información y cálculo en las previsiones financieras.
3. La legitimidad, consenso y autonomía estatales.

En los análisis cuantitativos sobre la dimensión de la participación gubernamental en la economía, también se pueden distinguir los puntos de vista extremos de oposición y apoyo. Algunas investigaciones concluyen que el crecimiento del estado ha generado distorsiones e inhibido el crecimiento. En cambio otros estudios estadísticos muestran que hay suficientes pruebas para concluir la existencia de una significativa correlación entre el tamaño del estado y el desempeño económico en muchos países.

En este sentido, sería interesante citar uno de los estudios más exhaustivos respecto a la correlación Crecimiento del Estado-Crecimiento Económico en distintos países, realizado por Rati Ram, quien llegó a los siguientes resultados:¹¹⁹

- El efecto global del tamaño del gobierno en el crecimiento fue positivo en casi todos los casos;
- El efecto marginal de externalidades del tamaño del gobierno es generalmente positivo;
- Comparado con el resto de la economía, la productividad de los factores en el gobierno parece ser más alta, al menos en los años sesenta;
- En esa misma década, el efecto positivo de las externalidades gubernamentales, parece ser algo mayor que antes, aunque la productividad ha tendido a disminuir.

La definición de los niveles óptimos de la actividad económica del gobierno involucra problemas económicos y políticos. Si se acepta la presencia de decisiones políticas y normativas, es evidente que el supuesto tamaño "óptimo" del gobierno no necesariamente coincide con el óptimo deseado global o socialmente.

¹¹⁹ Ram, R. "Wagner's hypothesis in time-series and cross-section perspectives: evidence from real data for 115 countries". *The Review of Economics and Statistics*, 1987.

Los estados son diferentes no sólo por su tamaño sino por sus características institucionales: liderazgo burocrático, preparación técnica de los funcionarios públicos, organización de la administración pública, idiosincrasia social, etcétera. Es decir, la magnitud y la calidad confluyen en la eficiencia y resultados de la actividad estatal en la economía, respecto a los deseos, preferencias y necesidades sociales, cuestiones que en conjunto están más allá de la magnitud cuantitativa de las variables mediante las que buscamos ver la escala de participación pública en la economía. Pero precisamente hacia allá es a donde debe dirigirse la investigación y las pruebas empíricas que se desarrollan alrededor de este problema, y el diseño de las políticas públicas debe ser consciente del mismo.

En este trabajo por ejemplo logramos ver que la reducción evidente del gasto público total está vinculada con la redistribución de funciones del gobierno y que a su vez dicha situación se refleja de distinta forma en ámbitos específicos de gasto público, donde más que disminuir, se ha incrementado.

En cuanto al análisis cuantitativo, quizás haya que pensar en diferentes modelos causales tomando en consideración diferentes escenarios, estableciendo con claridad los objetivos y alcances a los que se desea arribar.

Como también pudimos ver, la tarea de derivar una teoría positiva del gasto público supone la evaluación de un factor mucho más amplio: la función del Estado en el desarrollo de la economía, así como el estudio específico de las políticas, que nos permita ver los resultados de distintos ámbitos, mismos que en un momento dado pueden ser difíciles de generalizar.

Con frecuencia se afirma que un Estado fuerte no necesariamente es un Estado efectivo, sin embargo, puede haber la visión de que una tradición estatal fuerte puede ser una desventaja en la creación o formación de una economía competitiva internacionalmente, lo cual, aunque puede no ser necesariamente cierto, podríamos decir que para el Estado, como para cualquier otra organización, la efectividad es igual a la capacidad más la flexibilidad. La fuerza o intensidad de un Estado es una característica, no es en sí misma una virtud o defecto. Aún como característica es muy amplia, mostrando un esquema completo, pero sin captar la variación entre las políticas sectoriales de cada país.

Algunas preguntas clave que podrían quedar en la dilución son ¿es el Estado todo el tiempo y en todo lugar eficiente o ineficiente?; ¿cuándo las intervenciones estatales actúan correctamente y en favor del interés público y nacional, son ineficientes e impiden la maximización del interés público?; ¿porqué algunos estados son más flexibles que otros para introducir reformas económicas o políticas?, ¿por qué varían nuestros países en la fuerza de sus Estados?. La construcción del Estado es un proceso de una influencia crucial sobre su propia capacidad actual, la fuerza de un estado está también influenciada por su papel en la industrialización y la magnitud de su involucramiento en ese proceso, será la fuerza a la que tienda su posición contemporánea, y que determinará la capacidad del Estado para obtener los recursos necesarios para su reasignación; y proporcionar a la sociedad los bienes y servicios que demanda (incluida la seguridad pública, la legislación y la justicia).

En última instancia, la elaboración e implementación de determinadas políticas no se realiza con el fin de mantener un “adecuado balance” del sector público, sino que responden inicialmente a las necesidades y los problemas que se pretenden resolver. Lo que, en términos de dicho balance, surja en consecuencia será una referencia de la dirección global que se está siguiendo, a la luz de los resultados de las mismas políticas.

Bibliografía

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar V., Luis (ed.). El estudio de las Políticas Públicas. México, G. E. Miguel Angel Porrúa, 2000.

Ayala, José. Economía Pública. Una guía para entender al Estado. México, F.E.-UNAM, 1997.

Ayala, José. Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México, F.E.-UNAM, 1998.

Ayala, José. Diccionario moderno de la economía del sector público. México, Diana, 2000.

Ayala, José. Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta 1920-1982. México, FCE, 1988.

Ayala, José. Instituciones y economía. México, FCE, 1999.

Ayala, José. Limites del mercado. Limites del Estado. I.N.A.P., México, 1992.

Ayala, José. Mercado, Elección Pública e Instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado. México, F.E., UNAM y Miguel Angel Porrúa, 1996.

Baumol, J. W. "Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis". *The American Economic Review*, No. 57, junio de 1967.

Becker, Gary. "A theory of competition among pressure groups for political influence". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, 1983.

Bobbio, N. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la Política. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Bozeman, Barry. Todas las Organizaciones son Públicas. Tendiendo un puente entre las teorías privadas y públicas. México, CNCPyAP-FCE, 1998.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos, et. al. Política y Gestión Pública. Caracas, Venezuela, CLAD-FCE, 1994.

Buchanan, James M., et. al. El Sector Público en las economías de mercado. Espasa-Calpe, Madrid, 1979.

Buchanan, James M. Ensayos sobre Economía Política. México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.

Buchanan, James M. Public Finance in a Democratic Process: Fiscal Institutions and the Individual Choice. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1967

Buchanan, James M. "Why does Government grows?", en Thomas E. Borcherding (ed.) Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth. Durham: North Carolina, Duke University Press, 1977.

Chang, Ha-Joon. El papel del Estado en el cambio económico. México, Ariel-Facultad de Economía, 1996.

Crowley, R. W. "Long Swings in the Role of Government: An Análisis of Wars and Government Expenditures in Wester Europe since the Eleventh Century", *Public Finances*, num. 1, La Haya, 1971.

Crozier, M. Estado Moderno, Estado Modesto. Estrategia para el cambio. México, FCE, 1989.

Crozier, Michel. "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad, obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto". México, INAP, 1989, pp. 27.

Friedman, M. "The line we dare not cross". *Encounter*, vol. 47, no. II, 1976

Hirschman, Albert O. Salida, voz y lealtad. México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

Kaldor, Nicholas, "Qué anda mal en la teoría económica", *El Trimestre Económico*.

Keane, J. La vida pública y el capitalismo tardío. Hacia una teoría socialista de la democracia. México, Alianza, 1992.

Luhmann, Niklas. *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Barcelona, Paidós, 1990.

Lybeck, J.A. y M. Henrekson. Explaining the growth of government. North-Holland, 1988.

Medina Peña, Luis. Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-1994. México, FCE, 1995

Mueller, D. "The Growth of Government: a Public Choice perspective". *IMF Staff Papers* 1, vol. 34, 1987.

Mueller, Dennis y Peter Murrell. "Interest groups and the political economy of government size", en Forte, F. & A. Peacock (ed), Public Expenditure and Government growth, Oxford: Basil Blackwell, 1985.

Mueller, Dennis y Peter Murrell. "Interest groups and the size of government". *Public Choice*, vol. 48, no. 2, 1986.

Musgrave, R. "Public Finance", en J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (comps.) The new Palgrave. A dictionary of economics, Londres, Macmillan, 1987.

Musgrave, R y Musgrave, P. Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. México, McGraw-Hill, 1992.

Musgrave, R. A. y Peacock (Eds). Classics in the theory of Public Finance. New York, St Martin's Press, 1967.

Niskanen, William. Bureaucracy and representative government. Chicago, Aldine-Atherton, 1971, pp. 38.

North, Douglass y John Wallis. "American government expenditures: A historical perspective". *The American Economic Review*. Papers and Proceedings of the ninety-fourth Annual Meeting of the American Economic Association, vol. 72, 1982.

Offe, Claus. Contradicciones en el Estado del Bienestar. México, Alianza-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990.

Olson, M. La lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos. México, Limusa, 1992.

Oszlak, Oscar. "Privatización y Capacidad de Regulación Estatal: Una Aproximación Teórico Metodológica", en Bresser-Pereira, Luiz Carlos, et. al. Política y Gestión Pública. Caracas, Venezuela, CLAD-FCE, 1994.

Peacock, A. y J. Wiseman. The growth of public expenditure in the United kingdom. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1961.

Poggi, Gianfranco. The State: Its nature, development and prospects. Stanford University Press, California, 1992.

Puviani, Amilcare. Teoria dell'illusione Finanziaria. Palermo: 1903. Milano: Istituto Editoriale Internazionale, 1973.

Retchkiman, Benjamin. Aspectos Estructurales de la Economía Pública, UNAM, 1975.

Ram, Rati. "Wagner's hypothesis in time-series and cross-section perspectives: evidence from 'real' data for 115 countries". *The Review of Economics and Statistics*, vol. 69, 1987.

Roemer, Andrés. Introducción el análisis económico del Derecho. México, ITAM-FCE-SMGE, 1994.

Roll, E. Historia de las doctrinas económicas. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Romer, Thomas & Howard Rosenthal. "Political Resource Allocation, Controlled Agendas and Status Quo." *Public Choice*, vol. 33, (Winter) 1978.

Romer, Thomas & Howard Rosenthal. "Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 93, (November) 1979.

Romer, Thomas & Howard Rosenthal. "Median Voters or Budget Maximizers: Evidence from School Expenditure Referenda". *Economic Inquiry*, vol. 20, (October) 1982.

Shonfield, Andrew. Naturaleza y Alcances de la Economía Mixta. México, FCE, 1989.

Stiglitz, Joseph E. La economía del sector público. Barcelona, Antoni Bosch editor, 1ª. Ed. 1988.

Sulbrandt, José, "El tamaño del sector público en América Latina: un estudio de 11 países", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1989.

Tait, A. y J. Diamond. "El crecimiento del Gasto Público: repaso del análisis cuantitativo". En: Premchand, A. Government budgeting and expenditure controls: theory and practice. Washington, IMF, 1983.

Tanzi, Vito. Toward a Positive Theory of Public Sector Behavior: An interpretation of some Italian contributions. No publicado, Washington: IMF, 1980.

Tullock, Gordon. "Problems in Majority Voting". *Journal of Political Economy*, vol. 67, 1959.

Wagner, A. Finanzwissenschaft. Leipzig, 1890.

ANEXO
ESTADÍSTICO

I. INDICADORES DE LA ECONOMÍA GENERAL DE MÉXICO**CUADRO 1/3**

| PRODUCCIÓN TOTAL Y PRINCIPALES SECTORES ECONÓMICOS | | | | | | |
|---|------------------|---|------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|--|
| MÉXICO 1980-1999 | | | | | | |
| Millones de pesos 1980 = 100 | | | | | | |
| Años | PIB Total | Comunicaciones y Transportes | Energía ^{a/} | Finanzas ^{b/} | Industria Manufacturera | Servicios com., soc. y pers ^{c/} |
| 1980 | 4,470.1 | 285.6 | 44.3 | 383.8 | 988.9 | 766.8 |
| 1981 | 4,868.2 | 314.4 | 49.4 | 408.1 | 1,052.7 | 825.3 |
| 1982 | 4,831.7 | 290.9 | 54.2 | 428.5 | 1,023.8 | 854.2 |
| 1983 | 4,628.9 | 283.4 | 54.8 | 445.0 | 943.5 | 879.6 |
| 1984 | 4,796.1 | 297.9 | 57.5 | 469.8 | 990.9 | 901.2 |
| 1985 | 4,920.4 | 306.2 | 63.2 | 486.8 | 1,051.1 | 899.4 |
| 1986 | 4,735.7 | 296.4 | 64.6 | 505.0 | 995.8 | 893.0 |
| 1987 | 4,823.6 | 305.1 | 67.0 | 523.4 | 1,026.1 | 893.8 |
| 1988 | 4,883.7 | 312.1 | 71.0 | 532.0 | 1,059.0 | 898.1 |
| 1988 | 958,515.5 | | | | | |
| 1989 | 5,047.2 | 325.1 | 76.5 | 547.5 | 1,135.1 | 911.0 |
| 1989 | 998,601.3 | | | | | |
| 1990 | 5,271.5 | 346.7 | 78.7 | 568.6 | 1,203.9 | 927.8 |
| 1990 | 1,049,793.5 | | | | | |
| 1991 | 5,462.7 | 366.9 | 80.8 | 690.4 | 1,252.2 | 962.0 |
| 1991 | 1,093,475.0 | | | | | |
| 1992 | 5,616.0 | 394.9 | 83.2 | 612.4 | 1,280.7 | 968.2 |
| 1992 | 1,133,265.0 | 104,965.2 | 18,483.9 | 177,683.1 | 220,756.5 | 263,743.1 |
| 1993 | 5,641.2 | 404.2 | 86.5 | 642.5 | 1,261.7 | 978.6 |
| 1993 | 1,155,132.2 | 110,733.5 | 18,614.3 | 186,448.2 | 222,783.9 | 276,399.7 |
| 1994 | 1,206,188.0 | 121,949.0 | 19,736.9 | 198,261.1 | 233,129.2 | 282,123.4 |
| 1995 | 1,132,053.2 | 114,667.2 | 19,878.7 | 191,665.7 | 223,530.5 | 270,760.1 |
| 1996 | 1,189,986.8 | 126,617.4 | 21,052.3 | 195,735.4 | 251,379.1 | 276,749.8 |
| 1997 | 1,270,797.4 | 140,745.2 | 22,020.1 | 203,432.3 | 276,961.8 | 285,576.8 |
| 1998 | 1,334,515.1 | 149,927.8 | 22,092.7 | 210,404.6 | 288,575.9 | 292,664.4 |
| 1999 | 1,384,527.4 | 163,135.9 | 23,904.9 | 221,777.7 | 302,402.0 | 300,388.0 |

^{a/} Incluye electricidad, gas y agua.
^{b/} Incluye servicios financieros, seguros y bienes inmuebles.
^{c/} Servicios comunales, sociales y personales.
Serie 2 a partir de 1988, corresponde a miles de pesos de 1991.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

CUADRO 2/3

| PERSONAL ACUPADO TOTAL Y PRINCIPALES SECTORES ECONÓMICOS | | | | | | |
|---|---------------------|-------------------------------------|-----------------------------|------------------------------|--------------------------------|---|
| MÉXICO 1980-1999 | | | | | | |
| Miles de ocupaciones remuneradas, promedio anual | | | | | | |
| Años | Empleo Total | Comunicaciones y transportes | Energía^{a/} | Finanzas^{b/} | Industria Manufacturera | Servicios com., soc. y pers^{c/} |
| 1980 | 20,281.6 | 904.2 | 81.2 | 352.2 | 2,441.4 | |
| 1981 | 21,594.1 | 971.7 | 86.3 | 386.4 | 2,557.4 | |
| 1982 | 21,482.8 | 1,036.3 | 89.5 | 426.2 | 2,505.3 | |
| 1983 | 20,994.8 | 989.6 | 90.6 | 437.3 | 2,326.4 | |
| 1984 | 21,482.8 | 1,005.8 | 94.1 | 465.5 | 2,374.2 | |
| 1985 | 21,956.1 | 1,028.5 | 99.3 | 469.8 | 2,450.5 | |
| 1986 | 21,640.1 | 1,034.8 | 101.2 | 470.8 | 2,404.1 | |
| 1987 | 21,863.5 | 1,055.1 | 104.0 | 479.3 | 2,429.8 | |
| 1988 | 22,051.2 | 1,029.4 | 106.6 | 487.5 | 2,431.9 | |
| 1989 | 22,330.9 | 1,024.8 | 108.8 | 490.3 | 2,492.7 | |
| 1990 | 22,536.4 | 1,073.6 | 113.4 | 465.2 | 2,510.8 | |
| 1991 | 23,121.5 | 1,113.9 | 112.4 | 502.7 | 2,498.8 | |
| 1991 | 30,534.1 | 1,141.4 | 151.2 | 945.2 | 4,572.0 | 5,581.3 |
| 1992 | 23,216.3 | 1,131.9 | 110.6 | 506.8 | 2,629.6 | |
| 1993 | 32,832.7 | 1,362.4 | 99.1 | 1,080.1 | 5,027.6 | 5,921.8 |
| 1994 | N/D | N/D | N/D | N/D | N/D | N/D |
| 1995 | 33,881.1 | 1,461.4 | 79.6 | 1,103.9 | 5,066.9 | 6,482.7 |
| 1996 | 35,226.0 | 1,449.3 | 202.2 | 1,361.1 | 5,721.7 | 7,106.1 |
| 1997 | 37,359.8 | 1,519.5 | 187.5 | 1,512.9 | 6,176.5 | 7,233.8 |
| 1998 | 38,617.5 | 1,693.1 | 182.7 | 1,472.0 | 6,921.6 | 7,785.3 |
| 1999 | 39,069.1 | 1,738.5 | 193.1 | 1,459.4 | 7,282.8 | 7,549.5 |

^{a/} Incluye electricidad, gas y agua.
^{b/} Incluye servicios financieros, seguros y bienes inmuebles.
^{c/} Servicios comunales, sociales y personales.
 Serie 2 a partir de 1991, corresponde a miles de pesos de 1991.
 FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

CUADRO 3/3

| INGRESOS TOTALES Y GASTO PÚBLICO TOTAL POR SECTORES ECONÓMICOS | | | | | | | | | | |
|--|---------------|---------------------------|----------------------------|-------|------------------------------|-----------------------|-----------|----------------|----------------------|------------------|
| MÉXICO 1980-1999 | | | | | | | | | | |
| Millones de pesos 1980 = 100 | | | | | | | | | | |
| Años | Ingreso Total | Gasto Total ^{a/} | Gasto Público por Sectores | | | | | | | |
| | | | Educación | Salud | Comunicaciones y Transportes | Energía ^{b/} | Industria | Administración | Justicia y seguridad | Defensa Nacional |
| 1980 | 1,665.7 | 1,412.9 | 139.9 | 156.9 | 79.8 | 319.3 | 90.1 | 59.5 | 23.5 | 12.6 |
| 1981 | 2,041.5 | 1,882.6 | 176.7 | 180.4 | 94.2 | 413.5 | 112.2 | 53.8 | 32.3 | 18.8 |
| 1982 | 2,338.9 | 2,077.4 | 179.3 | 175.2 | 88.4 | 344.2 | 102.6 | 48.0 | 27.8 | 16.9 |
| 1983 | 2,078.4 | 1,820.8 | 123.5 | 135.9 | 87.2 | 276.5 | 106.6 | 36.8 | 25.8 | 16.8 |
| 1984 | 2,098.8 | 1,826.8 | 133.6 | 131.1 | 93.8 | 278.9 | 149.4 | 39.6 | 33.5 | 21.8 |
| 1985 | 2,065.3 | 1,972.8 | 137.2 | 134.5 | 93.4 | 255.1 | 134.3 | 38.8 | 35.5 | 22.4 |
| 1986 | 2,661.1 | 1,865.2 | 118.1 | 134.9 | 82.5 | 245.7 | 118.9 | 35.5 | 30.0 | 19.9 |
| 1987 | 2,598.9 | 1,996.2 | 120.8 | 124.7 | 82.0 | 240.9 | 120.3 | 30.6 | 29.0 | 18.4 |
| 1988 | 2,499.2 | 1,854.8 | 122.8 | 130.8 | 61.9 | 241.4 | 113.8 | 33.8 | 29.7 | 17.6 |
| 1989 | 2,562.6 | 1,619.1 | 128.0 | 146.0 | 49.2 | 227.3 | 76.3 | 39.1 | 31.1 | 18.8 |
| 1990 | 2,509.2 | 1,531.1 | 136.9 | 161.6 | 48.0 | 232.1 | 69.8 | 27.6 | 35.6 | 19.9 |
| 1990 | 2,705.0 | | | | | | | | | |
| 1991 | 2,592.5 | 1,392.3 | 124.6 | 194.4 | 57.4 | 247.7 | 33.1 | 34.4 | 38.8 | 22.7 |
| 1991 | 3,010.1 | | | | | | | | | |
| 1992 | 2,363.5 | 1,398.5 | 197.5 | 213.4 | 55.8 | 242.8 | 18.5 | 27.3 | 43.4 | 24.9 |
| 1992 | 3,193.6 | | | | | | | | | |
| 1993 | 2,119.7 | 1,406.3 | 230.9 | 233.5 | 59.9 | 229.2 | 9.7 | 31.3 | 49.5 | 27.4 |
| 1993 | 2,896.6 | | | | | | | | | |
| 1994 | 1,534.2 | 1,521.6 | 261.9 | 251.2 | 72.9 | 239.2 | 4.5 | 43.5 | 60.8 | |
| 1994 | 3,068.5 | | | | | | | | | |
| 1995 | 2,574.6 | 1,785.1 | 419.2 | 250.2 | 85.2 | 394.3 | 0.0 | 74.1 | 110.8 | 0.0 |
| 1996 | 2,795.1 | 1,941.8 | 446.1 | 251.2 | 106.6 | 448.3 | 0.0 | 66.9 | 125.5 | 0.0 |
| 1997 | 3,066.2 | 2,196.6 | 488.1 | 295.2 | 182.4 | 461.6 | 0.0 | 93.6 | 127.0 | 0.0 |
| 1998 | 2,746.0 | 2,106.1 | 520.8 | 308.7 | 84.9 | 452.7 | 0.0 | 88.2 | 97.9 | 0.0 |
| 1999 | 2,986.9 | 2,220.6 | 548.5 | 343.8 | 75.0 | 431.7 | 0.0 | 107.3 | 108.2 | 0.0 |

^{a/} Gasto neto devengado.
^{b/} Incluye electricidad, gas y agua.
 Serie 2 a partir de 1990, corresponde a miles de pesos de 1991.
 FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI; y Primer Informe de Gobierno, anexo estadístico, México 1995.

II. INDICADORES DEL SECTOR PÚBLICO

II.A. PRODUCCIÓN, INGRESO Y GASTO

CUADRO 1/4

| PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL SECTOR PÚBLICO TOTAL Y POR PRINCIPALES SECTORES ECONÓMICOS MÉXICO 1980-1999 Millones de pesos 1980 = 100 | | | | | | | | |
|---|--------------------|----------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|---|
| Años | PIB Sector Público | PIB Gobierno General | PIB Empresas Públicas | Comunicaciones y Transportes | Energía ^{a/} | Finanzas ^{b/} | Industria Manufacturera | Servicios com., soc. y pers ^{c/} |
| 1980 | 827.3 | 352.8 | 474.6 | 55.0 | 43.1 | 13.6 | 54.9 | 357.8 |
| 1981 | 942.3 | 417.2 | 519.4 | 61.5 | 48.2 | 16.3 | 60.6 | 390.4 |
| 1982 | 1,063.6 | 403.5 | 682.6 | 59.2 | 52.9 | 36.4 | 68.3 | 415.1 |
| 1983 | 1,142.9 | 309.1 | 832.5 | 59.6 | 53.6 | 80.0 | 55.4 | 439.6 |
| 1984 | 1,189.8 | 327.9 | 821.5 | 66.1 | 56.5 | 86.6 | 58.5 | 463.8 |
| 1985 | 1,182.6 | 333.0 | 747.1 | 66.4 | 61.4 | 87.2 | 55.7 | 463.7 |
| 1986 | 1,159.9 | 298.3 | 628.2 | 67.9 | 63.7 | 88.0 | 56.8 | 475.6 |
| 1987 | 1,184.6 | 296.9 | 711.6 | 69.2 | 66.1 | 89.1 | 55.1 | 476.3 |
| 1988 | 1,175.2 | 288.4 | 609.5 | 71.1 | 70.1 | 90.5 | 38.5 | 481.7 |
| 1988 | 195,693.1 | 96,924.1 | 98,768.9 | 23,345.8 | 14,651.2 | 32,684.8 | 6,242.7 | 2,190.4 |
| 1989 | 1,159.7 | 310.9 | 616.5 | 73.3 | 75.5 | 92.3 | 23.0 | 484.7 |
| 1989 | 197,135.6 | 98,669.2 | 98,466.4 | 22,484.5 | 15,351.9 | 33,422.3 | 4,297.3 | 2,552.1 |
| 1990 | 1,185.4 | 323.2 | 709.4 | 76.6 | 77.7 | 96.9 | 21.2 | 491.4 |
| 1990 | 200,913.4 | 100,261.3 | 100,652.1 | 21,725.4 | 15,751.4 | 34,967.6 | 3,983.5 | 2,400.1 |
| 1991 | 1,154.5 | 366.5 | 559.6 | 18.2 | 79.9 | 87.1 | 12.6 | 509.1 |
| 1991 | 189,345.8 | 104,647.2 | 85,696.6 | 9,670.3 | 15,830.5 | 32,660.5 | 2,781.9 | 2,336.3 |
| 1992 | 1,190.5 | 426.9 | 471.5 | 19.2 | 82.3 | 25.1 | 4.1 | 512.3 |
| 1992 | 169,058.1 | 105,186.5 | 63,871.6 | 9,753.3 | 16,357.4 | 12,250.7 | 1,619.3 | 2,254.4 |
| 1993 | 172,307.7 | 107,998.5 | 64,309.2 | 10,667.6 | 16,822.1 | 10,201.7 | 945.5 | 3,536.3 |
| 1994 | 177,094.5 | 109,830.9 | 67,263.6 | 10,978.1 | 17,654.8 | 10,856.8 | 1,093.6 | 4,278.4 |
| 1995 | 180,023.2 | 110,967.9 | 69,055.3 | 10,214.9 | 18,861.8 | 11,398.0 | 1,455.6 | 4,917.9 |
| 1996 | 180,373.1 | 110,829.0 | 69,544.0 | 10,454.0 | 18,877.3 | 11,377.0 | 1,298.0 | 4,521.4 |
| 1997 | 183,842.5 | 112,725.8 | 71,116.7 | 9,503.9 | 19,856.5 | 12,130.6 | 1,489.8 | 4,858.8 |
| 1998 | 183,920.4 | 114,056.5 | 69,863.9 | 6,729.4 | 20,161.5 | 12,360.8 | 1,303.7 | 4,641.8 |
| 1999 | 184,967.2 | 116,200.5 | 68,766.6 | 4,809.7 | 22,008.2 | 12,987.3 | 961.2 | 4,161.8 |

^{a/} Incluye electricidad, gas y agua.
^{b/} Incluye servicios financieros, seguros y bienes inmuebles. Desde septiembre de 1982 incluye la Banca Nacionalizada. A partir de 1991 se excluye la Banca reprivatizada.
^{c/} Servicios comunales, sociales y personales.
 Serie 2 a partir de 1988, corresponde a miles de pesos de 1991.
 FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

CUADRO 2/4

| INDICADORES DE PRODUCCIÓN TOTAL Y DEL SECTOR PÚBLICO | | | | | |
|--|-------------|--------------------|----------------------|----------------|------------------|
| MÉXICO 1980-1999 | | | | | |
| Años | PIB Total | PIB Sector Público | PIB Gobierno General | % PIB Total | |
| | | | | Sector Público | Gobierno General |
| 1980 | 4,470.1 | 827.3 | 352.8 | 28.5 | 7.9 |
| 1981 | 4,868.2 | 942.3 | 417.2 | 19.4 | 8.6 |
| 1982 | 4,831.7 | 1,063.6 | 403.5 | 22.0 | 8.4 |
| 1983 | 4,628.9 | 1,142.9 | 309.1 | 24.7 | 6.7 |
| 1984 | 4,796.1 | 1,189.8 | 327.9 | 24.8 | 6.8 |
| 1985 | 4,920.4 | 1,182.6 | 333.0 | 24.0 | 6.8 |
| 1986 | 4,735.7 | 1,159.9 | 298.3 | 24.5 | 6.3 |
| 1987 | 4,823.6 | 1,184.6 | 296.9 | 24.6 | 6.2 |
| 1988 | 4,883.7 | 1,175.2 | 288.4 | 24.1 | 5.9 |
| 1988 | 958,515.5 | 195,693.1 | 96,924.1 | 20.4 | 10.1 |
| 1989 | 5,047.2 | 1,159.7 | 310.9 | 23.0 | 6.2 |
| 1989 | 998,601.3 | 197,135.6 | 98,669.2 | 19.7 | 10.3 |
| 1990 | 5,271.5 | 1,185.4 | 323.2 | 22.5 | 6.1 |
| 1990 | 1,049,793.5 | 200,913.4 | 100,261.3 | 19.1 | 10.5 |
| 1991 | 5,462.7 | 1,154.5 | 366.5 | 21.1 | 6.7 |
| 1991 | 1,093,475.0 | 189,345.8 | 104,647.2 | 17.3 | 10.9 |
| 1992 | 5,616.0 | 1,190.5 | 426.9 | 19.4 | 7.6 |
| 1992 | 1,133,265.0 | 169,058.1 | 105,186.5 | 14.9 | 11.0 |
| 1993 | 1,155,132.2 | 172,307.7 | 107,998.5 | 14.9 | 11.3 |
| 1994 | 1,206,188.0 | 177,094.5 | 109,830.9 | 14.7 | 11.5 |
| 1995 | 1,132,053.2 | 180,023.2 | 110,967.9 | 15.9 | 11.6 |
| 1996 | 1,189,986.8 | 180,373.1 | 110,829.0 | 15.2 | 11.6 |
| 1997 | 1,270,797.4 | 183,842.5 | 112,725.8 | 14.5 | 11.8 |
| 1998 | 1,334,515.1 | 183,920.4 | 114,056.5 | 13.8 | 11.9 |
| 1999 | 1,384,527.4 | 184,967.2 | 116,200.5 | 13.4 | 12.1 |

FUENTE: Las proporciones son de elaboración propia con base en las cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.
Serie 1.- Miles de millones de pesos de 1980
Serie 2.- a partir de 1988, corresponde a miles de pesos de 1991.

CUADRO 3/4

| INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN EL PRODUCTO MÉXICO 1980-1999 | | | | | | | | |
|--|--------------------------------|-----------|-------------------------|-----------|-----------|-------|----------------------|----------------|
| Años | Ingresos Totales ^{a/} | % del PIB | Gasto Público % del PIB | | | | | |
| | | | Total ^{a/} | % del PIB | Educación | Salud | Justicia y Seguridad | Administración |
| 1980 | 1,665.7 | 37.3 | 1,412.9 | 31.6 | 3.1 | 3.5 | 0.5 | 1.3 |
| 1981 | 2,041.5 | 41.9 | 1,882.6 | 38.7 | 3.6 | 3.7 | 0.7 | 1.1 |
| 1982 | 2,338.9 | 48.4 | 2,077.4 | 43.0 | 3.7 | 3.6 | 0.6 | 1.0 |
| 1983 | 2,078.4 | 44.9 | 1,820.8 | 39.3 | 2.7 | 2.9 | 0.6 | 0.8 |
| 1984 | 2,098.8 | 43.8 | 1,826.8 | 38.1 | 2.8 | 2.7 | 0.7 | 0.8 |
| 1985 | 2,065.3 | 42.0 | 1,971.8 | 40.1 | 2.8 | 2.7 | 0.7 | 0.8 |
| 1986 | 2,661.1 | 56.2 | 1,865.2 | 39.4 | 2.5 | 2.8 | 0.6 | 0.7 |
| 1987 | 2,598.9 | 53.9 | 1,996.2 | 41.4 | 2.5 | 2.6 | 0.6 | 0.6 |
| 1988 | 2,499.2 | 51.2 | 1,854.8 | 38.0 | 2.5 | 2.7 | 0.6 | 0.7 |
| 1988 | | | 1,357,625.5 | 141.6 | | | | |
| 1989 | 2,562.6 | 50.8 | 1,619.1 | 32.1 | 2.5 | 2.9 | 0.6 | 0.8 |
| 1989 | | | 591,002.4 | 59.2 | | | | |
| 1990 | 2,509.2 | 47.6 | 531.1 | 29.0 | 2.6 | 3.1 | 0.7 | 0.5 |
| 1990 | | | 490,899.7 | 46.8 | | | | |
| 1991 | 2,592.5 | 47.5 | 1,392.3 | 25.5 | 2.3 | 3.6 | 0.7 | 0.6 |
| 1991 | | | 435,005.9 | 39.8 | | | | |
| 1992 | 2,363.5 | 42.1 | 198.5 | 24.9 | 3.5 | 3.8 | 0.8 | 0.5 |
| 1992 | | | 371,191.9 | 32.8 | | | | |
| 1993 | 2,119.7 | 37.6 | 1,406.3 | 24.9 | 4.1 | 4.1 | 0.9 | 0.6 |
| 1993 | | | 354,447.3 | 30.7 | | | | |
| 1994 | 1,534.2 | 26.7 | 1,521.6 | 26.5 | 4.6 | 4.4 | 1.1 | 0.8 |
| 1994 | 392,135.1 | 32.5 | 363,692.2 | 30.2 | | | | |
| 1995 | 418,882.6 | 37.0 | 422,057.0 | 37.3 | | | | |
| 1996 | 542,423.4 | 45.6 | 545,468.7 | 45.8 | | | | |
| 1997 | 449,914.3 | 35.4 | 461,921.1 | 36.3 | | | | |
| 1998 | 376,889.0 | 28.2 | 399,781.9 | 30.0 | | | | |
| 1999 | 397,835.0 | 28.7 | 419,817.2 | 30.3 | | | | |

^{a/} Millones de pesos a precios de 1980.

Serie 2 a partir de 1988, corresponde a miles de pesos de 1991.

FUENTE: Las proporciones son de elaboración propia con base en las cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

CUADRO 4/4

| PRODUCCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA MÉXICO 1980-1999 - % DEL PIB - | | | | | | |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------------------|---|
| Años | PIB Público Total ^{a/} | Comunica- ciones y Transportes | Energía ^{b/} | Finanzas ^{c/} | Industria Manufac- turera | Servicios com., soc. y pers ^{d/} |
| 1980 | 827.3 | 19.3 | 1.0 | n.s. | n.s. | 0.5 |
| 1981 | 942.3 | 19.6 | 1.0 | n.s. | n.s. | 0.5 |
| 1982 | 1,063.6 | 20.4 | 1.0 | n.s. | n.s. | 0.5 |
| 1983 | 1,142.9 | 21.0 | 1.0 | 0.2 | n.s. | 0.5 |
| 1984 | 1,189.8 | 22.2 | 1.0 | 0.2 | n.s. | 0.5 |
| 1985 | 1,182.6 | 21.7 | 1.0 | 0.2 | n.s. | 0.5 |
| 1986 | 1,159.9 | 22.9 | 1.0 | 0.2 | n.s. | 0.5 |
| 1987 | 1,184.6 | 22.7 | 1.0 | 0.2 | n.s. | 0.5 |
| 1988 | 1,175.2 | 22.8 | 1.0 | 0.2 | n.s. | 0.5 |
| 1988 | 195,693.1 | 11.9 | 7.5 | 16.7 | 3.2 | 1.1 |
| 1989 | 1,159.7 | 22.5 | 1.0 | 0.2 | n.s. | 0.5 |
| 1989 | 197,135.6 | 11.4 | 7.8 | 17.0 | 2.2 | 1.3 |
| 1990 | 1,185.4 | 22.1 | 1.0 | 0.2 | n.s. | 0.5 |
| 1990 | 200,913.4 | 10.8 | 7.8 | 17.4 | 2.0 | 1.3 |
| 1991 | 1,154.5 | 5.0 | 1.0 | 0.2 | n.s. | 0.5 |
| 1991 | 189,345.8 | 5.1 | 8.4 | 17.2 | 1.5 | 1.2 |
| 1992 | 1,190.5 | 4.9 | 1.0 | n.s. | n.s. | 0.5 |
| 1992 | 169,058.1 | 5.8 | 9.7 | 7.2 | 1.0 | 1.3 |
| 1993 | 172,307.7 | 6.2 | 9.8 | 5.9 | 0.5 | 2.1 |
| 1994 | 177,094.5 | 6.2 | 10.0 | 6.1 | 0.6 | 2.4 |
| 1995 | 180,023.2 | 5.7 | 10.5 | 6.3 | 0.8 | 2.7 |
| 1996 | 180,373.1 | 5.8 | 10.5 | 6.3 | 0.7 | 2.5 |
| 1997 | 183,842.5 | 5.2 | 10.8 | 6.6 | 0.8 | 2.6 |
| 1998 | 183,920.4 | 3.7 | 11.0 | 6.7 | 0.7 | 2.5 |
| 1999 | 184,967.2 | 2.6 | 11.9 | 7.0 | 0.5 | 2.2 |

^{a/} Millones de pesos a precios de 1980.
^{b/} Incluye electricidad, gas y agua.
^{c/} Incluye servicios financieros, seguros y bienes inmuebles. Desde septiembre de 1982 incluye la Banca Nacionalizada. A partir de 1991 se excluye la banca reprivatizada.
^{d/} Servicios comunales, sociales y personales.
n.s.: no significativo (menor a 0.1%)
Serie 2 a partir de 1988, corresponde a miles de pesos de 1991.
FUENTE: Las proporciones son de elaboración propia con base en las cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

II.B. EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO

CUADRO 1/5

| PERSONAL ACUPADO EN EL SECTOR PÚBLICO TOTAL Y PRINCIPALES SECTORES ECONÓMICOS MÉXICO 1980-1999 | | | | | | | |
|---|--------------|------------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|---|---------------------|
| Miles de ocupaciones remuneradas, promedio anual | | | | | | | |
| Años | Empleo Total | Comunicaciones y Transportes | Energía ^{a/} | Finanzas ^{b/} | Industria Manufacturera | Servicios com., soc. y pers ^{c/} | Petróleos Mexicanos |
| 1980 | 3,151.9 | 196.6 | 75.8 | 53.3 | 207.6 | 2,449.8 | 75.3 |
| 1981 | 3,457.0 | 205.1 | 83.1 | 62.9 | 235.1 | 2,674.0 | 86.0 |
| 1982 | 3,668.6 | 206.8 | 85.4 | 112.8 | 243.6 | 2,806.4 | 95.0 |
| 1983 | 3,943.5 | 244.2 | 85.6 | 224.9 | 226.9 | 2,962.5 | 104.8 |
| 1984 | 4,186.6 | 251.7 | 88.9 | 236.8 | 237.1 | 3,164.1 | 109.8 |
| 1985 | 4,292.4 | 254.3 | 93.1 | 230.7 | 232.5 | 3,255.3 | 123.5 |
| 1986 | 4,344.4 | 255.9 | 94.8 | 220.2 | 212.6 | 3,336.2 | 121.6 |
| 1987 | 4,373.7 | 261.2 | 97.3 | 226.8 | 184.8 | 3,367.2 | 133.8 |
| 1988 | 4,359.3 | 261.2 | 99.9 | 226.4 | 159.5 | 3,370.1 | 142.4 |
| 1988 | 4,652.8 | 262.1 | 126.3 | 217.7 | 160.2 | 36.5 | 142.4 |
| 1989 | 4,359.3 | 244.4 | 102.9 | 218.2 | 126.4 | 3,389.0 | 131.2 |
| 1989 | 4,660.2 | 245.5 | 130.4 | 213.2 | 127.0 | 54.6 | 131.2 |
| 1990 | 4,313.1 | 234.6 | 107.5 | 207.3 | 90.5 | 3,412.0 | 141.1 |
| 1990 | 4,683.1 | 226.6 | 136.4 | 207.9 | 93.1 | 53.4 | 141.1 |
| 1991 | 4,278.0 | 158.8 | 105.8 | 178.1 | 75.2 | 3,540.0 | 146.2 |
| 1991 | 4,711.9 | 163.9 | 138.9 | 183.2 | 78.2 | 58.4 | 146.2 |
| 1992 | 4,070.8 | 145.8 | 104.7 | 54.5 | 37.2 | 3,558.8 | 113.3 |
| 1992 | 4,533.4 | 149.6 | 141.1 | 58.5 | 41.7 | 58.0 | 113.3 |
| 1993 | 4,477.1 | 135.5 | 140.4 | 38.5 | 25.7 | 54.1 | 89.1 |
| 1994 | 4,557.4 | 136.6 | 139.2 | 36.5 | 23.0 | 57.8 | 76.7 |
| 1995 | 4,595.2 | 131.7 | 141.8 | 35.2 | 22.1 | 60.1 | 77.8 |
| 1996 | 4,626.5 | 124.5 | 143.1 | 32.5 | 22.7 | 62.6 | 82.9 |
| 1997 | 4,727.2 | 111.5 | 146.3 | 29.1 | 18.6 | 66.9 | 85.9 |
| 1998 | 4,805.0 | 92.5 | 152.3 | 28.8 | 13.3 | 67.3 | 94.4 |
| 1999 | 4,810.6 | 75.8 | 164.4 | 26.3 | 8.2 | 69.7 | 92.4 |

^{a/} Incluye electricidad, gas y agua.
^{b/} Incluye servicios financieros, seguros y bienes inmuebles. Desde septiembre de 1982 incluye la Banca Nacionalizada. A partir de 1991 se excluye la banca reprivatizada.
^{c/} Servicios comunales, sociales y personales.
 Serie 2 a partir de 1988, corresponde a miles de pesos de 1991.
 FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

CUADRO 2/5

| PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR PÚBLICO POR PRINCIPALES SECTORES ECONÓMICOS MÉXICO 1980-1999 - % del empleo nacional total - | | | | | |
|---|------------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|---|
| Años | Comunicaciones y Transportes | Energía ^{a/} | Finanzas ^{b/} | Industria Manufacturera | Servicios com., soc. y pers ^{c/} |
| 1980 | 21.7 | 93.3 | 15.1 | 8.5 | |
| 1981 | 21.1 | 96.3 | 16.3 | 9.2 | |
| 1982 | 19.9 | 95.4 | 26.5 | 9.7 | |
| 1983 | 24.7 | 94.5 | 51.4 | 9.8 | |
| 1984 | 25.0 | 94.5 | 50.9 | 10.0 | |
| 1985 | 24.7 | 93.8 | 49.1 | 9.5 | |
| 1986 | 24.7 | 93.7 | 46.8 | 8.8 | |
| 1987 | 24.8 | 93.6 | 47.3 | 7.6 | |
| 1988 | 25.4 | 93.7 | 46.4 | 6.6 | |
| 1989 | 23.8 | 94.6 | 44.5 | 5.1 | |
| 1990 | 21.9 | 94.8 | 41.9 | 3.6 | |
| 1991 | 14.3 | 94.1 | 35.4 | 3.0 | |
| 1991 | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 0.3 | 0.2 |
| 1992 | 12.9 | 94.7 | 10.8 | 1.4 | |
| 1993 | 0.4 | 0.4 | 0.1 | 0.1 | 0.2 |
| 1994 | | | | | |
| 1995 | 0.4 | 0.4 | 0.1 | 0.1 | 0.2 |
| 1996 | 0.4 | 0.4 | 0.1 | 0.1 | 0.2 |
| 1997 | 0.3 | 0.4 | 0.1 | 0.0 | 0.2 |
| 1998 | 0.2 | 0.4 | 0.1 | 0.0 | 0.2 |
| 1999 | 0.2 | 0.4 | 0.1 | 0.0 | 0.2 |

^{a/} Incluye electricidad, gas y agua.
^{b/} Incluye servicios financieros, seguros y bienes inmuebles.
^{c/} Servicios comunales, sociales y personales.
 Serie 2 a partir de 1988, corresponde a miles de pesos de 1991.
 FUENTE: Las proporciones son de elaboración propia con base en las cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

CUADRO 3/5

| INDICADORES DE EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO | | | | | | | | |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|---|---------|-------|-------------------|
| MÉXICO 1980-1999 | | | | | | | | |
| Miles de ocupaciones remuneradas, promedio anual | | | | | | | | |
| - % del empleo nacional total - | | | | | | | | |
| Años | Población ocupada total ^{a/} | Personal Ocupado en el Sector Público | | | Personal ocupado en el Gobierno General % de la población ocupada total | | | |
| | | Total ^{b/} | % de la población ocupada total | Gobierno general ^{b/} | Total | Central | Local | Empresas públicas |
| 1980 | 20,281.6 | 3,151.9 | 15.1 | 2,428.8 | 12.0 | 8.9 | 2.1 | 3.6 |
| 1981 | 21,594.1 | 3,457.0 | 16.0 | 2,651.3 | 12.3 | 9.1 | 2.1 | 3.7 |
| 1982 | 21,482.8 | 3,668.6 | 17.1 | 2,783.4 | 13.0 | 9.4 | 2.3 | 4.1 |
| 1983 | 20,994.8 | 3,943.5 | 18.0 | 2,943.3 | 14.0 | 10.1 | 2.6 | 4.8 |
| 1984 | 21,482.8 | 4,186.6 | 19.5 | 3,144.5 | 14.6 | 10.6 | 2.8 | 4.9 |
| 1985 | 21,956.1 | 4,292.4 | 20.1 | 3,235.3 | 14.7 | 10.6 | 2.9 | 4.8 |
| 1986 | 21,640.1 | 4,344.4 | 20.0 | 3,316.4 | 15.3 | 10.9 | 3.0 | 4.8 |
| 1987 | 21,863.5 | 4,373.7 | 19.8 | 3,346.5 | 15.3 | 11.0 | 2.9 | 4.7 |
| 1988 | 22,051.2 | 4,359.3 | 19.5 | 3,348.9 | 15.1 | 10.9 | 2.9 | 4.6 |
| 1988 | | 4,652.8 | | 3,597.2 | | | | |
| 1989 | 22,330.9 | 4,359.3 | 19.1 | 3,367.8 | 15.1 | 10.7 | 2.9 | 4.2 |
| 1989 | | 4,660.2 | | 3,647.0 | | | | |
| 1990 | 22,536.4 | 4,313.1 | 19.5 | 3,391.7 | 15.0 | 10.7 | 2.9 | 3.9 |
| 1990 | | 4,683.1 | | 3,733.5 | | | | |
| 1991 | 23,121.5 | 4,278.0 | 18.5 | 3,517.8 | 15.2 | 10.8 | 2.9 | 3.3 |
| 1991 | 30,534.1 | 4,711.9 | 15.4 | 3,861.8 | 12.6 | 7.9 | 3.3 | 2.8 |
| 1992 | 23,216.3 | 4,070.8 | 17.5 | 3,540.3 | 15.2 | 10.8 | 2.9 | 2.3 |
| 1992 | | 4,533.4 | | 3,907.1 | | | | |
| 1993 | 32,832.7 | 4,477.1 | 13.6 | 3,937.3 | 12.0 | 4.3 | 6.4 | 1.6 |
| 1994 | | 4,557.4 | | 4,030.7 | | | | |
| 1995 | 33,881.1 | 4,595.2 | 13.6 | 4,076.7 | 12.0 | 4.2 | 6.5 | 1.5 |
| 1996 | 35,226.0 | 4,626.5 | 13.1 | 4,109.1 | 11.7 | 4.0 | 6.4 | 1.5 |
| 1997 | 37,359.8 | 4,727.2 | 12.7 | 4,217.0 | 11.3 | 3.6 | 6.5 | 1.4 |
| 1998 | 38,617.5 | 4,805.0 | 12.4 | 4,307.1 | 11.2 | 3.6 | 6.4 | 1.3 |
| 1999 | 39,069.1 | 4,810.6 | 12.3 | 4,331.3 | 11.1 | 3.5 | 6.4 | 1.2 |

^{a/} Miles de ocupaciones remuneradas, total nacional, promedio anual.

^{b/} Miles de ocupaciones remuneradas, promedio anual.

Serie 2 a partir de 1990, corresponde a miles de pesos de 1991.

FUENTE: Las proporciones son de elaboración propia con base en las cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

CUADRO 4/5

| EMPLEO DEL SECTOR PÚBLICO, TOTAL Y POR NIVELES INSTITUCIONALES MÉXICO 1980-1999 | | | | | |
|--|---------------------|-------------------------|----------------|--------------|--------------------------|
| Miles de ocupaciones remuneradas, promedio anual | | | | | |
| Años | Empleo Total | Gobierno General | | Local | Empresas Públicas |
| | | Total | Central | | |
| 1980 | 3151.9 | 2428.8 | 1810.2 | 419.9 | 732.2 |
| 1981 | 3457.0 | 2651.3 | 1967.9 | 459.6 | 805.7 |
| 1982 | 3668.6 | 2783.4 | 2032.6 | 501.2 | 885.2 |
| 1983 | 3943.5 | 2943.3 | 2138.3 | 543.2 | 1000.2 |
| 1984 | 4186.6 | 3144.5 | 2284.5 | 592.8 | 1042.0 |
| 1985 | 4292.4 | 3235.3 | 2326.3 | 629.9 | 4057.1 |
| 1986 | 4344.4 | 3316.4 | 2380.2 | 645.9 | 1028.0 |
| 1987 | 4373.7 | 3346.5 | 2412.2 | 633.4 | 1027.3 |
| 1988 | 4359.3 | 3348.9 | 2400.2 | 632.6 | 1010.3 |
| 1988 | 4652.8 | 3597.2 | 2311.5 | 917.7 | 1055.5 |
| 1989 | 4359.3 | 3367.8 | 2398.0 | 641.8 | 945.2 |
| 1989 | 4660.2 | 3647.0 | 2318.5 | 945.9 | 1013.2 |
| 1990 | 4313.1 | 3391.7 | 2408.6 | 642.9 | 882.6 |
| 1990 | 4683.1 | 3733.5 | 2359.2 | 977.9 | 949.6 |
| 1991 | 4278.0 | 3517.8 | 2499.8 | 661.0 | 760.2 |
| 1991 | 4711.9 | 3861.8 | 2425.1 | 1016.4 | 850.1 |
| 1992 | 4070.8 | 3540.3 | 2508.7 | 664.8 | 530.5 |
| 1992 | 4533.4 | 3907.1 | 2434.9 | 1049.5 | 626.3 |
| 1993 | 4477.1 | 3937.3 | 1400.0 | 2110.6 | 539.7 |
| 1994 | 4557.4 | 4030.7 | 1431.3 | 2168.6 | 526.7 |
| 1995 | 4595.2 | 4076.7 | 1429.0 | 2210.2 | 518.5 |
| 1996 | 4626.5 | 4109.1 | 1419.4 | 2256.6 | 517.4 |
| 1997 | 4727.2 | 4217.0 | 1357.0 | 2419.7 | 510.2 |
| 1998 | 4805.0 | 4307.1 | 1382.4 | 2480.9 | 497.9 |
| 1999 | 4810.6 | 4331.3 | 1369.2 | 2508.1 | 479.2 |

Serie 2 a partir de 1990, corresponde a miles de pesos de 1991.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

CUADRO 5/5

| EMPLEO DEL SECTOR PÚBLICO, TOTAL Y POR NIVELES INSTITUCIONALES MÉXICO 1980-1999 | | | | | |
|--|---|---|----------------|--------------|--------------------------|
| Miles de ocupaciones remuneradas, promedio anual | | | | | |
| Años | Población ocupada total en el Sector Público ^{a/} | Personal ocupado en el Gobierno General % de la población ocupada total en el Sector Público | | | |
| | | Total | Central | Local | Empresas Públicas |
| 1980 | 3151.9 | 77.1 | 74.5 | 17.3 | 30.1 |
| 1981 | 3457.0 | 76.7 | 74.2 | 17.3 | 30.4 |
| 1982 | 368.6 | 75.9 | 73.0 | 18.0 | 31.8 |
| 1983 | 3943.5 | 74.6 | 72.6 | 18.5 | 34.0 |
| 1984 | 4186.6 | 75.1 | 72.7 | 18.9 | 33.1 |
| 1985 | 4292.4 | 75.4 | 71.9 | 19.5 | 32.7 |
| 1986 | 4344.4 | 76.3 | 71.8 | 19.5 | 31.0 |
| 1987 | 4373.7 | 76.5 | 72.1 | 18.9 | 30.7 |
| 1988 | 4359.3 | 76.8 | 71.7 | 18.9 | 30.2 |
| 1988 | 4652.8 | 77.3 | 49.7 | 19.7 | 22.7 |
| 1989 | 4359.3 | 77.3 | 71.2 | 19.1 | 28.1 |
| 1989 | 4660.2 | 78.3 | 49.8 | 20.3 | 21.7 |
| 1990 | 4313.1 | 78.6 | 71.0 | 19.0 | 26.0 |
| 1990 | 4683.1 | 79.7 | 50.4 | 20.9 | 20.3 |
| 1991 | 4278.0 | 82.2 | 71.1 | 18.8 | 21.6 |
| 1991 | 4711.9 | 82.0 | 51.5 | 21.6 | 18.0 |
| 1992 | 4070.8 | 87.0 | 70.9 | 18.8 | 49.9 |
| 1992 | 4533.4 | 86.2 | 53.7 | 23.2 | 13.8 |
| 1993 | 4477.1 | 87.9 | 31.3 | 47.1 | 12.1 |
| 1994 | 4557.4 | 88.4 | 31.4 | 47.6 | 11.6 |
| 1995 | 4595.2 | 88.7 | 31.1 | 48.1 | 11.3 |
| 1996 | 4626.5 | 88.8 | 30.7 | 48.8 | 11.2 |
| 1997 | 4727.2 | 89.2 | 28.7 | 51.2 | 10.8 |
| 1998 | 4805.0 | 89.6 | 28.8 | 51.6 | 10.4 |
| 1999 | 4810.6 | 90.0 | 28.5 | 52.1 | 10.0 |

^{a/} Miles de ocupaciones remuneradas, promedio anual.
 Serie 2 a partir de 1988, corresponde a miles de pesos de 1991.
FUENTE: Las proporciones son de elaboración propia con base en las cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

II.C. CONSUMO E INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

CUADRO 1/3

| ASIGNACIÓN DEL INGRESO DISPONIBLE Y CONSUMO TOTAL | | | | |
|--|---------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|
| MÉXICO 1980-1992 | | | | |
| Millones de pesos 1980 = 100 | | | | |
| Años | Ingreso disponible | Consumo final | | Ahorro |
| | | Sector Público | Sector Privado | |
| 1980 | 3964.2 | 448.7 | 2908.8 | 606.7 |
| 1981 | 4319.2 | 494.8 | 3123.4 | 629.4 |
| 1982 | 4036.9 | 504.8 | 3045.5 | 602.1 |
| 1983 | 3687.9 | 518.7 | 3886.2 | 561.6 |
| 1984 | 3902.0 | 552.9 | 2976.8 | 517.6 |
| 1985 | 4071.9 | 557.8 | 3082.8 | 537.8 |
| 1986 | 3668.7 | 566.1 | 2995.3 | 198.8 |
| 1987 | 3817.3 | 559.2 | 2991.2 | 407.6 |
| 1988 | 3979.9 | 556.4 | 3045.5 | 342.4 |
| 1989 | 4223.1 | 555.6 | 3252.6 | 399.7 |
| 1990 | 4542.3 | 568.5 | 3449.1 | 488.5 |
| 1991 | 4789.0 | 590.8 | 3618.6 | 445.5 |
| 1992 | 4999.7 | 604.5 | 3761.1 | 390.5 |

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

CUADRO 2/3

| NIVEL DE CONSUMO AGREGADO DEL SECTOR PRIVADO Y EL SECTOR PÚBLICO | | | | |
|---|---------------------------------------|---|---------------------------------------|---|
| MÉXICO 1980-1992 | | | | |
| - % del ingreso disponible y del PIB totales - | | | | |
| Años | Consumo del Sector Público | | Consumo del Sector Privado | |
| | % del PIB total | % del ingreso disponible total | % del PIB total | % del ingreso disponible total |
| 1980 | 10.0 | 11.3 | 65.1 | 73.4 |
| 1981 | 10.2 | 11.5 | 64.2 | 72.3 |
| 1982 | 10.4 | 12.5 | 63.0 | 75.4 |
| 1983 | 11.2 | 14.1 | 62.3 | 78.2 |
| 1984 | 11.5 | 14.2 | 62.1 | 76.3 |
| 1985 | 11.3 | 13.7 | 62.7 | 75.7 |
| 1986 | 12.0 | 15.4 | 63.2 | 81.6 |
| 1987 | 11.6 | 14.6 | 62.0 | 78.4 |
| 1988 | 11.4 | 14.6 | 62.4 | 76.5 |
| 1989 | 11.0 | 13.2 | 64.4 | 77.0 |
| 1990 | 10.8 | 12.5 | 65.4 | 75.9 |
| 1991 | 10.8 | 12.3 | 66.2 | 75.6 |
| 1992 | 10.8 | 12.1 | 67.0 | 75.2 |

FUENTE: Las proporciones son de elaboración propia con base en las cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

CUADRO 3/3

| FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO MÉXICO 1980-1999 MILLONES DE PESOS 1980 = 100 | | | | | |
|---|-----------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Años | Total | Sector Público | Sector Privado | % del Total | |
| | | | | Sector Público | Sector Privado |
| 1980 | 1,106.8 | 475.4 | 630.4 | 43.0 | 56.9 |
| 1981 | 1,286.4 | 583.4 | 703.0 | 45.4 | 54.6 |
| 1982 | 1,070.4 | 473.5 | 596.8 | 44.2 | 55.8 |
| 1983 | 767.7 | 303.0 | 464.7 | 39.5 | 60.5 |
| 1984 | 817.0 | 315.4 | 501.6 | 38.6 | 61.4 |
| 1985 | 881.2 | 318.2 | 583.0 | 36.1 | 66.2 |
| 1986 | 777.2 | 272.9 | 504.3 | 35.1 | 64.9 |
| 1987 | 776.2 | 239.5 | 536.8 | 30.9 | 69.2 |
| 1988 | 821.1 | 229.3 | 591.8 | 27.9 | 72.1 |
| 1988 | 94,356.3 | 31,948.7 | 62,407.6 | 33.9 | 195.3 |
| 1989 | 873.6 | 327.5 | 636.1 | 27.2 | 72.8 |
| 1989 | 96,491.5 | 32,094.7 | 64,396.8 | 33.3 | 200.6 |
| 1990 | 988.3 | 267.8 | 720.5 | 27.1 | 72.9 |
| 1990 | 104,625.0 | 36,782.8 | 67,842.2 | 35.2 | 184.4 |
| 1991 | 1,070.4 | 256.0 | 814.4 | 23.9 | 76.1 |
| 1991 | 109,626.4 | 36,632.9 | 72,993.5 | 33.4 | 199.3 |
| 1992 | 1,186.5 | 243.3 | 943.2 | 20.5 | 79.5 |
| 1992 | 116,534.2 | 36,560.8 | 79,973.5 | 31.4 | 218.7 |
| 1993 | 1,170.5 | 231.3 | 939.2 | 19.8 | 80.2 |
| 1993 | 120,243.0 | 36,906.3 | 83,336.7 | 30.7 | 225.8 |
| 1994 | 129,049.0 | 53,823.0 | 75,226.0 | 41.7 | 139.8 |
| 1995 | 99,492.9 | 36,181.3 | 63,311.5 | 36.4 | 175.0 |
| 1996 | 108,265.3 | 26,684.8 | 81,580.5 | 24.6 | 305.7 |
| 1997 | 118,986.0 | 33,395.7 | 85,590.3 | 28.1 | 256.3 |
| 1998 | 127,282.6 | 30,432.4 | 96,850.2 | 23.9 | 318.2 |
| 1999 | 133,519.4 | 33,214.0 | 100,305.4 | 24.9 | 302.0 |

Serie 2 a partir de 1988, corresponde a miles de pesos de 1991.
FUENTE: Las proporciones son de elaboración propia con base en las cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

III. DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CUADRO 1/3

| DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MÉXICO 1980-1994 | | | | |
|---|--------------|--|--------------------|---------------------|
| Años | Total | Empresas de participación estatal | | Fideicomisos |
| | | Mayoritaria | Minoritaria | |
| 1979 | 898 | 623 | | 187 |
| 1980 | 903 | 630 | | 186 |
| 1981 | 872 | 583 | | 201 |
| 1982 | 1155 | 754 | 75 | 223 |
| 1983 | 1058 | 696 | 74 | 192 |
| 1984 | 1037 | 699 | 74 | 170 |
| 1985 | 932 | 625 | 65 | 147 |
| 1986 | 732 | 524 | 7 | 108 |
| 1987 | 612 | 433 | 3 | 83 |
| 1988 | 449 | 279 | | 77 |
| 1989 | 379 | 229 | | 62 |
| 1990 | 280 | 147 | | 51 |
| 1991 | 241 | 120 | | 43 |
| 1992 | 217 | 100 | | 35 |
| 1993 | 210 | 98 | | 30 |
| 1994 | 216 | 106 | | 29 |

FUENTE: Anexo estadístico, Primer Informe de Gobierno, México, 1995. p. 91.

CUADRO 2/3
COBERTURA DEL SECTOR PÚBLICO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1999

| GRAN DIVISIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA | ENTIDAD |
|--|---|
| GRAN DIVISIÓN 1. AGROPECUARIO, SILVICULTURA Y PESCA | Comisión Nacional del Agua productora Nacional de Semillas |
| GRAN DIVISIÓN 2. MINERÍA | Exportadora de Sal, S.A. Petróleos Mexicanos (extracción de petróleo crudo y gas natural) |
| GRAN DIVISIÓN 3. INDUSTRIA MANUFACTURERA | Casa de Moneda de México Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V. Ferrocarriles Nacionales de México (reparaciones de equipo ferroviario) Impresora y Encuadernación Progreso, S.A. de C.V. Laboratorios de biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V. Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V. Petróleos Mexicanos (refinación y petroquímica) Planta de Asfalto del G.D.F. Productora de cospeles, S.A. de C.V. Productora Nacional de Biológicos veterinarios Talleres Gráficos de México |
| GRAN DIVISIÓN 5. ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA | Comisión Federal de Electricidad Comisión Nacional del Agua (incluye la DGCOH del GDF y las unidades administrativas distribuidoras de agua potable en los estados y municipios) Luz y Fuerza del Centro Petróleos Mexicanos (producción y distribución de gas seco) |
| GRAN DIVISIÓN 6. COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES | Compañía Nacional de Subsistencias Populares Distribuidora Conasupo de Bajío, S.A. de C.V. Distribuidora Conasupo de Centro, S.A. de C.V. Distribuidora Conasupo de Michoacán, S.A. de C.V. Distribuidora Conasupo del Norte, S.A. de C.V. Distribuidora Conasupo del Norte-Centro, S.A. de C.V. Distribuidora Conasupo de Tamaulipas, S.A. de C.V. Distribuidora Conasupo del Pacífico, S.A. de C.V. Distribuidora Conasupo del Noroeste, S.A. de C.V. Distribuidora Conasupo del Sur, S.A. de C.V. Distribuidora Conasupo de Oaxaca, S.A. de C.V. Distribuidora Conasupo de Veracruz, S.A. de C.V. Distribuidora Conasupo del Sureste, S.A. de C.V. Distribuidora Conasupo Peninsular, S.A. de C.V. Distribuidora Conasupo de Campeche, S.A. de C.V. Distribuidora Conasupo del Estado de Hidalgo, S.A. de C.V. Distribuidora Conasupo Metropolitana, S.A. de C.V. Educal, S.A. de C.V. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART) Fondo de Cultura Económica Petróleos Mexicanos (actividad comercial) IMSS, ISSSTE y UNAM (actividad comercial y farmacias) |

| GRAN DIVISIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA | ENTIDAD |
|--|--|
| <p>GRAN DIVISIÓN 7. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES</p> | <p>Aeropuertos y Servicios Auxiliares Autotransporte Urbanos de Pasajeros Ruta 100 Administración Portuaria Inetral de Altamira, S.A. de C.V. Administración Portuaria Inetral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V. Administración Portuaria Inetral de Ensenada, S.A. de C.V. Administración Portuaria Inetral de Guaymas, S.A. de C.V. Administración Portuaria Inetral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V. Administración Portuaria Inetral de Manzanillo, S.A. de C.V. Administración Portuaria Inetral de Mazatlán, S.A. de C.V. Administración Portuaria Inetral de Progreso, S.A. de C.V. Administración Portuaria Inetral de Puerto Madero, S.A. de C.V. Administración Portuaria Inetral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V. Administración Portuaria Inetral de Salina Cruz, S.A. de C.V. Administración Portuaria Inetral de Tampico, S.A. de C.V. Administración Portuaria Inetral de Topolobampo, S.A. de C.V. Administración Portuaria Inetral de Tuxpan, S.A. de C.V. Administración Portuaria Inetral de Veracruz, S.A. de C.V. Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. Camino y Puentes Federales de Ingresos y Servicios conexos Ferrocarriles Nacionales de México (construcción por cuenta propia) Petróleos Mexicanos (transporte marítimo y telecomunicaciones. Para 1993 y 1994 transporte aéreo) Servicio de Transportes Eléctricos del D.F. Servicio Postal Mexicano Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano Sistema de Transporte Colectivo Metro Telecomunicaciones de México Transportadora de sal, S.A.</p> |
| <p>GRAN DIVISIÓN 8. SERVICIOS FINANCIEROS, SEGUROS Y BIENES INMUEBLES</p> | <p>Agroasemex, S.A. Aseguradora Hidalgo, S.A. Banco de México Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. Nacional Financiera, S.N.C. Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. Patronato del Ahorro Nacional Fondo de Capitalización e Inversión Rural (FOCIR) Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) Fondo de Garantía y Fomento para actividades pesqueras (FOPESCA) Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO) Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA) Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC) Fideicomiso de Fomento Minera (FIFOMI) Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ) Instituto Nacional para el Fondo de Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)</p> |

| GRAN DIVISIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA | ENTIDAD |
|--|---|
| GRAN DIVISIÓN 9. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES | Baja Mantenimiento y Operación, S.A. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. Gobierno del Distrito Federal (Seguridad, vigilancia y protección prestados por la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial, además se registran aquí los servicios de saneamiento de aguas residuales que suministra la DGCOH) Estudios Churubusco Azteca Fondo de Información y Documentación para la Industria (INFOTEC) IMSS e ISSSTE (prestación de servicios funerarios) Petróleos Mexicanos (Servicios médicos en su hospital. A partir de 1993 incluye también los servicios ofrecidos por PEMEX Corporativo) Televisión Metropolitana (Canal 22) XEIPN Canal 11 |
| <i>FUENTE:</i> INEGI, Indicadores Macroeconómicos del Sector Público 1988-1999. Sistema de Cuentas Nacionales de México. | |

CUADRO 3/3

ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO DESINCORPORADAS EN EL PERÍODO 1988-1999

| GRAN DIVISIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA | ENTIDAD | ESTATUS |
|--|---|---|
| GRAN DIVISIÓN 2. MINERÍA | Azufretera Panamericana S. A. | Liquidada el 19 de enero de 1995 |
| | Compañía Exploradora del Istmo, S.A. | Liquidada el 22 de diciembre de 1994 |
| | Compañía de Real del Monte y Pachuca, S.A. | Vendida el 23 de febrero de 1990 |
| | Compañía Minera La Florida de Múzquiz, S.A. | Vendida el 20 de diciembre de 1991 |
| | Consortio Minero Benito Juárez-Peña Colorada, S.A. | Vendida el 25 de enero de 1992 |
| | Compañía Minera de Guadalupe, S.A. | Fusionada con Carbón y Minerales de Coahuila, S.A. el 30 de noviembre de 1990; esta última fue vendida el 20 de diciembre de 1991 |
| | La Perla Minas de Fierro, S.A. | Vendida el 20 de diciembre de 1991 |
| | Mococozac, S.A. | Vendida el 8 de marzo de 1989 |
| | Minera Carbonífera Río Escondido, S.A. | Vendida el 15 de octubre de 1992 |
| | Minerales Monclova, S.A. | Vendida el 20 de diciembre de 1991 |
| Roca Fosfórica Meixicana, S.A. | Vendida el 21 de diciembre de 1992 | |
| GRAN DIVISIÓN 3. INDUSTRIA MANUFACTURERA | AHMSA, Ingeniería, S.A. | Vendida el 22 de septiembre de 1989 |
| | Alimentos Balanceados de México, S.A. de C.V. | Liquidada el 12 de abril de 1993 |
| | Altos Hornos de México, S.A. | Vendida el 20 de diciembre de 1991 |
| | Astilleros Rodríguez, S.A. | Cambió su razón social por Astilleros Unidos de Encenada, S.A. de C.V. ; vendida el 25 de septiembre de 1989 |
| | Astilleros Unidos de Mazatlán, S.A. de C.V. | Vendida el 1 de junio de 1992 |
| | Astilleros Unidos de Veracruz, S.A. de C.V. | Vendida el 31 de enero de 1991 |
| | Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V. | Liquidada el 25 de julio de 1992 |
| | Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A. | Liquidada el 7 de abril de 1994 |
| | Construcciones Navales de Guaymas, S.A. | Cambió de razón social por Astilleros Unidos de Guaymas, S.A.; liquidada el 31 de marzo de 1995 |
| | Diesel Nacional, S.A. | Liquidada el 8 de noviembre de 1990 |
| | Estructuras de Acero, S.A. | Vendida el 10 de octubre de 1989 |
| | Fabricas de Papel Tuxtepec, S.A. de C.V. | Vendida |
| | Dina Camiones, S.A. de C.V. | Vendida el 30 de noviembre de 1989 |
| | Fertilizantes Mexicanos, S.A. | Liquidada el 14 de noviembre de 1994 |
| | Ferroaleaciones de México, S.A. | Liquidada el 11 de abril de 1994 |
| | Forestal Vicente Guerrero | El 19 de enero de 1990 inicia su proceso de extinción y liquidación |
| | Fundiciones de Hierro y Acero, S.A. | Vendida el 25 de noviembre de 1998 |
| | Grupo Industrial NKS, S.A. de C.V. | Vendida el 15 de octubre de 1992 |
| | Industrial de Abastos | Concluyó su proceso de extinción y liquidación el 22 de mayo de 1996 |
| | Industrias Conasupo, S.A. de C.V. | Liquidada el 18 de mayo de 1992 |

| GRAN DIVISIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA | ENTIDAD | ESTATUS |
|---|---|--|
| | Ingenios Azucareros | El 20 de junio de 1991 se concluyó el proceso de desincorporación de los ingenios públicos, con la venta de la Compañía Azucarera del ingenio BellaVista, S.A. Ingenio Alianza Popular, S.A., Ingenio Pedernales, S.A. e Ingenio Puruarán, S.A. |
| | Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. | Liquidada el 31 de octubre de 1994 |
| | Manufacturera de Cigüñales de México, S.A. de C.V. | Vendida el 16 de noviembre de 1988 |
| | Mexicana de Papel Periódico, S.A. de C.V. | Vendida |
| | Moto Diesel Mexicana, S.A. de C.V. | Vendida el 26 de septiembre de 1989 |
| | Motores Perkins, S.A. | Vendida el 17 de marzo de 1989 |
| | Periódico el Nacional | En proceso de desincorporación |
| | Petroquímica de México, S.A. | Liquidada el 26 de diciembre de 1991 |
| | Plásticos Automotrices Dina, S.A. | Vendida el 30 de noviembre de 1989 |
| | Procesadora de Aceros Rassini, S.A. de C.V. | Vendida el 6 de diciembre de 1993 |
| | Productos Forestales Mexicanos | El 4 de mayo de 1989 se autorizó su desincorporación y en noviembre del mismo año se liquidó el personal y dejó de operar. En proceso de liquidación a partir del 10 de abril de 1991 |
| | Productora Mexicana de Tubería, S.A. de C.V. | Vendida el 22 de diciembre de 1992 |
| | Productora Nacional de Papel Destintado, S.A. de C.V. | Vendida |
| | Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V. | Liquidada el 30 de junio de 1992 |
| | Refractarios Hidalgo, S.A. | Vendida el 24 de abril de 1989 |
| | Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. de C.V. | El 21 de diciembre de 1990 se tomó el acuerdo de escisión de patrimonio de Sicartsa. De esta forma, se crearon 3 nuevas entidades denominadas: Siderúrgica del Balsas, S.A. de C.V. (SIBALSA); Servicios Mineros Metalúrgicos de Occidente, S.A. de C.V. (SERMOSA); y Servicios Siderúrgicos Integrados, S.A. de C.V. (SERSIINSA); permaneciendo Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. de C.V. (SICARTSA). el 21 de diciembre de 1991 fueron vendida SERMOSA y SICARTSA, SERSIINSA el 24 de enero de 1992 y por último SIBALSA el 23 de junio de 1993. |
| | Siderúrgica Nacional, S.A. | Dejó de ser empresa de control directo a partir del 1 de diciembre de 1988, fue vendida el 14 de marzo de 1991. |
| | Sosa Texcoco, S.A. | Vendida el 20 de octubre de 1988 |
| | Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V. | Liquidada el 2 de octubre de 1991 |
| | Tetraetilo de México, S.A. | Inicia proceso de liquidación el 9 de junio de 1992 |
| | Tubacero, S.A. | Vendida el 20 de agosto de 1990 |
| | Zincamex, S.A. | Liquidada el 5 de abril de 1994 |
| GRAN DIVISIÓN 6. COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES | Algodonera Comercial Mexicana, S.A. | Vendida el 31 de marzo de 1989 |
| | Avíos de Acero, S.A. | Vendida el 20 de diciembre de 1991 |
| | Azúcar, S.A. | Liquidada el 23 de mayo de 1994 |
| | Distribuidora Conasupo del Noroeste, S.A. de C.V. | Se fusionó a Distribuidora Conasupo de Sonora, S.A. de C.V. el 13 de julio de 1992 |
| | Distribuidora Conasupo del Estado de México, S.A. de C.V. | Se fusionó a Distribuidora Conasupo Metropolitana, S.A. de C.V. el 13 de julio de 1992 |

| GRAN DIVISIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA | ENTIDAD | ESTATUS |
|---|---|--|
| | Distribuidora Conasupo de Guerrero, S.A. de C.V. | Se fusionó a Distribuidora Conasupo del Sur, S.A. de C.V. el 31 de julio de 1992 |
| | Fideicomiso Fondo Ganadero | Extinción el 18 de julio de 1997 |
| | Fideicomiso para el Otorgamiento de Apoyo a Empresas Nacionales Fabricantes y distribuidoras de Armas y Cartuchos | Extinción el 22 de junio de 1995 |
| | Impulsora del Pequeño Comercio | El 29 de enero de 1993 inicia proceso de liquidación |
| | Instituto Mexicano del Café | Liquidada el 19 de septiembre de 1995 |
| | Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V. | Vendida |
| | Productos Químicos Vegetales Mexicanos, S. A. de C.V. | Liquidada el 29 de noviembre de 1990 |
| GRAN DIVISIÓN 7. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES | Administración Portuaria Integral de Acapulco | Vendida el 17 de julio de 1996 |
| | Aeronaves de México, S.A. | Declarada en quiebra el 18 de abril de 1988; liquidada el 22 de julio de 1996 |
| | Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. de C.V. | En proceso de desincorporación |
| | Compañía Mexicana de Aviación, S.A. de C.V. | Vendida el 3 de octubre de 1989 |
| | Compañía Naviera Minera del Golfo, S.A. de C.V. | Vendida el 18 de diciembre de 1990 |
| | Servicios Portuarios de Acapulco, S.A. de C.V. | Disolución y liquidación el 31 de agosto de 1995 |
| | Servicios Portuarios de Guaymas, S.A. de C.V. | Disolución y liquidación el 31 de agosto de 1995 |
| | Servicios Portuarios de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V. | Disolución y liquidación el 31 de agosto de 1995 |
| | Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V. | Disolución y liquidación el 31 de agosto de 1995 |
| | Servicios Portuarios Progreso-Yakalpetén, S.A. de C.V. | Disolución y liquidación el 31 de agosto de 1995 |
| | Servicios Portuarios de Ismo de Tehuantepec, S.A. de C.V. | Disolución y liquidación el 31 de agosto de 1995 |
| | Servicios Portuarios Marítimos de Encenada, S.A. de C.V. | Disolución y liquidación el 31 de agosto de 1995 |
| | Teléfonos de México, S.A. | Vendida el 20 de diciembre de 1990 |
| | Teléfonos de Noroeste, S.A. | Vendida el 20 de diciembre de 1990 |
| GRAN DIVISIÓN 8. SERVICIOS FINANCIEROS, SEGUROS Y BIENES INMUEBLES | Aseguradora Mexicana, S.A. | Vendida el 24 de septiembre de 1993 |
| | Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. | Liquidada el 23 de junio de 1992 |
| | Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.N.C. | Liquidado el 18 de mayo de 1992 |
| | Banca Confía, S.N.C. | Vendada el 9 de agosto de 1991 |
| | Banca Cremi, S.N.C. | Vendida el 28 de junio de 1991 |
| | Banca Promex, S.N.C. | Vendida el 13 de abril de 1992 |
| | Banca Sefín, S.N.C. | Vendida el 3 de febrero de 1992 |
| | Banco BCH, S.N.C. | Vendido el 18 de noviembre de 1991 |
| | Banco de Crédito y Servicios, S.N.C. | Vendido el 23 de agosto de 1991 |
| | Banco de Oriente, S.N.C. | Vendido el 23 de agosto de 1991 |
| | Banco del Atlántico, S.N.C. | Vendido el 6 de abril de 1992 |
| | Banco del Centro, S.N.C. | Vendido el 6 de julio de 1992 |
| | Banco del Noroeste, S.N.C. | Vendido el 28 de abril de 1992 |
| | Banco Internacional, S.N.C. | Vendido el 28 de junio de 1992 |
| | Banco Mercantil del Norte, S.N.C. | Vendido el 14 de junio de 1992 |
| Banco Mexicano Somex, S.N.C. | Vendido el 11 de marzo de 1992 | |

| GRAN DIVISIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA | ENTIDAD | ESTATUS |
|---|---|---|
| | Banco Nacional de México, S.N.C. | Vendido el 30 de agosto de 1991 |
| | Banco Nacional de Comercio Interior S.N.C. | Concluyó su disolución y liquidación el 29 de mayo de 1998 |
| | Bancomer, S.N.C. | Vendido el 8 de noviembre de 1991 |
| | Banpaís, S.N.C. | Vendido el 21 de junio de 1991 |
| | Banoro, S.N.C. | Vendido el 28 de abril de 1992 |
| | Miltibanco Comermex, S.N.C. | Vendido el 17 de febrero de 1992 |
| | Multibanco Mercantil de México, S.N.C. | Vendido el 14 de junio de 1991 |
| | Fideicomiso Inmobiliario para las Fuerzas Armadas Mexicanas | Extinción el 22 de junio de 1995 |
| | Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco (FIDEACA) | transferencia el 9 de junio de 1995 |
| | Fideicomiso de Azúcar (FIDAZUCAR) | Extinción el 10 de abril de 1995 |
| | Fideicomiso de Construcciones Militares | En proceso de desincorporación |
| | Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Michoacán | Extinción el 30 de abril de 1994 |
| | Fondo Nacional para los Desarrollo Portuarios (FONDEPORT) | Concluyó el proceso de extinción el 23 de enero de 1998 |
| | Sociedad Mexicana de Bienes Raíces | Desincorporada de la Administración Pública el 3 de diciembre de 1990 |
| GRAN DIVISIÓN 9. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES | Compañía Operadora de Teatros | Vendida el 30 de julio de 1993 |
| | Continental de Películas | Liquidada el 30 de junio de 1992 |
| | Corporación Mexicana de Radio y Televisión (Canal 13) | Liquidada el 6 de diciembre de 1994 |
| | Corporación Nacional Cinematográfica | Liquidada el 24 de agosto de 1992 |
| | Corporación Nacional Cinematográfica y Estados Dos | Liquidada el 30 de junio de 1992 |
| | Estudios América | Vendida el 30 de julio de 1993 |
| | Películas Mexicanas | Liquidada el 30 de mayo de 1994 |
| | Publicidad Cuauhtémoc | Liquidada el 31 de diciembre de 1990 |

FUENTE: INEGI, Indicadores Macroeconómicos del Sector Público 1988-1999. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

IV. MODELOS DE GASTO PÚBLICO COMO FUNCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

IV.A. DEFINICIÓN DE VARIABLES

| VARIABLES 1980-1999 | |
|---------------------|-----------------|
| GASTO PÚBLICO | NOMBRE ASIGNADO |
| GASTO PÚBLICO TOTAL | GASTO |

| VARIABLES 1980-1993 | |
|--|-----------------|
| PRODUCTO INTERNO BRUTO | NOMBRE ASIGNADO |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO | PIB |
| COMUNICACIONES | COMUNICAC |
| ENERGÍA | ENERG |
| FINANZAS | FINANZAS |
| INDUSTRIA MANUFACTURERA | IND MANUF |
| SERVICIOS | SERVICIOS |
| SECTOR PÚBLICO | SP |
| GOBIERNO GENERAL | GG |
| EMPRESAS PÚBLICAS | EP |
| COMUNICACIONES SECTOR PÚBLICO | C_SP |
| ENERGÍA SECTOR PÚBLICO | E_SP |
| FINANZAS SECTOR PÚBLICO | F_SP |
| INDUSTRIA MANUFACTURERA SECTOR PÚBLICO | IM_SP |
| SERVICIOS SECTOR PÚBLICO | S_SP |

| VARIABLES 1988-1999 | |
|--|-----------------|
| PRODUCTO INTERNO BRUTO | NOMBRE ASIGNADO |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO | PIB |
| PIB SECTOR PÚBLICO | PIB_SP |
| PIB GOBIERNO GENERAL | PIB_GG |
| PIB EMPRESAS PÚBLICAS | PIB_EP |
| COMUNICACIONES SECTOR PÚBLICO | C_SP |
| ENERGÍA SECTOR PÚBLICO | E_SP |
| FINANZAS SECTOR PÚBLICO | F_SP |
| INDUSTRIA MANUFACTURERA SECTOR PÚBLICO | IM_SP |
| SERVICIOS SECTOR PÚBLICO | S_SP |

VI.B. DESARROLLO DE MODELOS GASTO-PIB
MÉXICO 1980-1999

I. TEORÍA

Ley de Wagner: Al aumentar el desarrollo económico, medido a través del Producto Nacional Bruto (PIB total y por sectores), aumenta el tamaño del sector público, medido a través del Gasto Público Total.

En cuanto al concepto de elasticidad, nos basamos en lo siguiente:

La elasticidad es un concepto relacionado con la diferenciación (derivada) logarítmica, cuyo uso tradicional es en el análisis de las variaciones de la demanda ante variaciones en los precios, de la siguiente forma:

Δp : INCREMENTO EN EL PRECIO
 Δp es una fracción **$\Delta p/p$** del precio original
 $(\Delta p/p) \cdot 100$ es el incremento porcentual en el precio

Si $p = \$2$; y el nuevo precio es $p = \$2.10$; entonces $\Delta p = \$0.10$
 $\Delta p/p = 0.10/2 = 0.05$ del precio original
 $(\Delta p/p) \cdot 100 = 5$ por ciento del precio original

Δx : INCREMENTO EN LA DEMANDA
 Δx es una fracción **$\Delta x/x$** de la demanda original
 $(\Delta x/x) \cdot 100$ es el incremento porcentual en la demanda

De estos conceptos obtenemos:

| |
|--|
| $\frac{\text{Cambio porcentual en la demanda}}{\text{Cambio porcentual en el precio}} = \frac{(\Delta x/x) \cdot 100}{(\Delta p/p) \cdot 100}$ |
|--|

$$(\Delta x/x) \cdot 100 / (\Delta p/p) \cdot 100 = \frac{p \cdot \Delta x}{x \cdot \Delta p}$$

$$\Delta p \approx dp$$

$$\Delta x \approx dx$$

Por lo tanto:

$$\eta = \frac{p \cdot dx}{x \cdot dp} \approx \frac{p \cdot \Delta x}{x \cdot \Delta p}$$

Valor límite de la razón de cambio porcentual en la demanda; al cambio porcentual en el precio [cuando el cambio en el precio tiende a cero].

Definiciones:

Demanda elástica: si $\eta < -1$

Cuando el cambio porcentual en la demanda es mayor que el cambio porcentual en el precio.

Demanda inelástica: si $-1 < \eta < 0$

Cuando el cambio porcentual en la demanda es menor que el cambio porcentual en el precio.

Demanda elástica: si $\eta = -1$

Cuando un pequeño cambio porcentual en el precio da un cambio porcentual igual en la demanda.

II. OBJETIVOS

- Establecer las relaciones funcionales que existen entre las variables seleccionadas del Producto Interno Bruto y el Gasto Público Total para enriquecer en forma empírica el análisis sobre el tamaño del Sector Público en México.
- Determinar la elasticidad PIB del Gasto Público: cómo varía el gasto público ante variaciones en el Producto Interno Bruto, teniendo como base o punto de referencia la Ley de Wagner y el análisis empírico sobre la misma Ley realizado por Goffman, I. J. (1972).
- No se pretende validar la teoría a través de los modelos realizados, y en su caso del modelo seleccionado para completar el trabajo de investigación, sino efectuar un análisis empírico del tamaño del sector público, concretamente sobre la forma como influye el PIB en el gasto público a través del análisis del concepto de elasticidad en la forma antes conceptualizada, como indicador principal de las actividades gubernamentales y de su influencia en la actividad económica general del país, aprovechando la información disponible e ir más allá de su descripción.

III. SUPUESTOS

- Se considera al gasto público como indicador de las actividades del sector público en un período de tiempo.
- Se toma el PIB como medida de la actividad económica, principalmente del crecimiento económico.
- Existe una relación funcional entre las variables (correlación positiva)
- El concepto de elasticidad puede aplicarse a cualquier par de variables que estén relacionadas funcionalmente.

IV. HIPÓTESIS

Al existir una relación funcional positiva entre las variables, concretamente que el gasto público depende funcionalmente del PIB, en el contexto de la Ley de Wagner, al haber una variación (porcentual) en el PIB, debe haber una variación (porcentual) en el gasto público menor a -1. En otras palabras, el gasto público es elástico (sensible) a las variaciones en el PIB, hasta en la magnitud en que crezca el PIB.

V. CIFRAS UTILIZADAS

GASTO PÚBLICO

| GASTO PÚBLICO TOTAL POR SECTORES ECONÓMICOS | | | | | | | | | |
|---|---------------------------|----------------------------|-------|------------------------------|-----------------------|-----------|----------------|----------------------|------------------|
| MÉXICO 1980-1999 | | | | | | | | | |
| (Millones de pesos) | | | | | | | | | |
| Años | Gasto Total ^{a/} | Gasto Público por Sectores | | | | | | | |
| | | Educación | Salud | Comunicaciones y Transportes | Energía ^{b/} | Industria | Administración | Justicia y seguridad | Defensa Nacional |
| 1980 | 1,412.9 | 139.9 | 156.9 | 79.8 | 319.3 | 90.1 | 59.5 | 23.5 | 12.6 |
| 1981 | 1,882.6 | 176.7 | 180.4 | 94.2 | 413.5 | 112.2 | 53.8 | 32.3 | 18.8 |
| 1982 | 2,077.4 | 179.3 | 175.2 | 88.4 | 344.2 | 102.6 | 48.0 | 27.8 | 16.9 |
| 1983 | 1,820.8 | 123.5 | 135.9 | 87.2 | 276.5 | 106.6 | 36.8 | 25.8 | 16.8 |
| 1984 | 1,826.8 | 133.6 | 131.1 | 93.8 | 278.9 | 149.4 | 39.6 | 33.5 | 21.8 |
| 1985 | 1,972.8 | 137.2 | 134.5 | 93.4 | 255.1 | 134.3 | 38.8 | 35.5 | 22.4 |
| 1986 | 1,865.2 | 118.1 | 134.9 | 82.5 | 245.7 | 118.9 | 35.5 | 30.0 | 19.9 |
| 1987 | 1,996.2 | 120.8 | 124.7 | 82.0 | 240.9 | 120.3 | 30.6 | 29.0 | 18.4 |
| 1988 | 1,854.8 | 122.8 | 130.8 | 61.9 | 241.4 | 113.8 | 33.8 | 29.7 | 17.6 |
| 1989 | 1,619.1 | 128.0 | 146.0 | 49.2 | 227.3 | 76.3 | 39.1 | 31.1 | 18.8 |
| 1990 | 1,531.1 | 136.9 | 161.6 | 48.0 | 232.1 | 69.8 | 27.6 | 35.6 | 19.9 |
| 1991 | 1,392.3 | 124.6 | 194.4 | 57.4 | 247.7 | 33.1 | 34.4 | 38.8 | 22.7 |
| 1992 | 1,398.5 | 197.5 | 213.4 | 55.8 | 242.8 | 18.5 | 27.3 | 43.4 | 24.9 |
| 1993 | 1,406.3 | 230.9 | 233.5 | 59.9 | 229.2 | 9.7 | 31.3 | 49.5 | 27.4 |
| 1994 | 1,521.6 | 261.9 | 251.2 | 72.9 | 239.2 | 4.5 | 43.5 | 60.8 | 0.0 |
| 1995 | 1,785.1 | 419.2 | 250.2 | 85.2 | 394.3 | 0.0 | 74.1 | 110.8 | 0.0 |
| 1996 | 1,941.8 | 446.1 | 251.2 | 106.6 | 448.3 | 0.0 | 66.9 | 125.5 | 0.0 |
| 1997 | 2,196.6 | 488.1 | 295.2 | 182.4 | 461.6 | 0.0 | 93.6 | 127.0 | 0.0 |
| 1998 | 2,106.1 | 520.8 | 308.7 | 84.9 | 452.7 | 0.0 | 88.2 | 97.9 | 0.0 |
| 1999 | 2,220.6 | 548.5 | 343.8 | 75.0 | 431.7 | 0.0 | 107.3 | 108.2 | 0.0 |

1980-1994: 1980=100; 1995-1999: 1991=100

^{a/} Gasto neto devengado.

^{b/} Incluye electricidad, gas y agua.

Serie 2 a partir de 1990, corresponde a miles de pesos de 1991.

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI; y Primer Informe de Gobierno, anexo estadístico, México 1995.

PRODUCTO INTERNO BRUTO

| PRODUCCIÓN TOTAL Y PRINCIPALES SECTORES ECONÓMICOS | | | | | | |
|--|-------------|------------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|---|
| MÉXICO 1980-1999 | | | | | | |
| Millones de pesos 1980 = 100 | | | | | | |
| Años | PIB Total | Comunicaciones y Transportes | Energía ^{a/} | Finanzas ^{b/} | Industria Manufacturera | Servicios com., soc. y pers ^{c/} |
| 1980 | 4,470.1 | 285.6 | 44.3 | 383.8 | 988.9 | 766.8 |
| 1981 | 4,868.2 | 314.4 | 49.4 | 408.1 | 1,052.7 | 825.3 |
| 1982 | 4,831.7 | 290.9 | 54.2 | 428.5 | 1,023.8 | 854.2 |
| 1983 | 4,628.9 | 283.4 | 54.8 | 445.0 | 943.5 | 879.6 |
| 1984 | 4,796.1 | 297.9 | 57.5 | 469.8 | 990.9 | 901.2 |
| 1985 | 4,920.4 | 306.2 | 63.2 | 486.8 | 1,051.1 | 899.4 |
| 1986 | 4,735.7 | 296.4 | 64.6 | 505.0 | 995.8 | 893.0 |
| 1987 | 4,823.6 | 305.1 | 67.0 | 523.4 | 1,026.1 | 893.8 |
| 1988 | 4,883.7 | 312.1 | 71.0 | 532.0 | 1,059.0 | 898.1 |
| 1988 | 958,515.5 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1989 | 5,047.2 | 325.1 | 76.5 | 547.5 | 1,135.1 | 911.0 |
| 1989 | 998,601.3 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1990 | 5,271.5 | 346.7 | 78.7 | 568.6 | 1,203.9 | 927.8 |
| 1990 | 1,049,793.5 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1991 | 5,462.7 | 366.9 | 80.8 | 690.4 | 1,252.2 | 962.0 |
| 1991 | 1,093,475.0 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1992 | 5,616.0 | 394.9 | 83.2 | 612.4 | 1,280.7 | 968.2 |
| 1992 | 1,133,265.0 | 104,965.2 | 18,483.9 | 177,683.1 | 220,756.5 | 263,743.1 |
| 1993 | 5,641.2 | 404.2 | 86.5 | 642.5 | 1,261.7 | 978.6 |
| 1993 | 1,155,132.2 | 110,733.5 | 18,614.3 | 186,448.2 | 222,783.9 | 276,399.7 |
| 1994 | 1,206,188.0 | 121,949.0 | 19,736.9 | 198,261.1 | 233,129.2 | 282,123.4 |
| 1995 | 1,132,053.2 | 114,667.2 | 19,878.7 | 191,665.7 | 223,530.5 | 270,760.1 |
| 1996 | 1,189,986.8 | 126,617.4 | 21,052.3 | 195,735.4 | 251,379.1 | 276,749.8 |
| 1997 | 1,270,797.4 | 140,745.2 | 22,020.1 | 203,432.3 | 276,961.8 | 285,576.8 |
| 1998 | 1,334,515.1 | 149,927.8 | 22,092.7 | 210,404.6 | 288,575.9 | 292,664.4 |
| 1999 | 1,384,527.4 | 163,135.9 | 23,904.9 | 221,777.7 | 302,402.0 | 300,388.0 |

1980-1994: 1980=100; 1995-1999: 1991=100

^{a/} Incluye electricidad, gas y agua.

^{b/} Incluye servicios financieros, seguros y bienes inmuebles.

^{c/} Servicios comunales, sociales y personales.

Serie 2 a partir de 1988, corresponde a miles de pesos de 1991.

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

| PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL SECTOR PÚBLICO TOTAL Y POR PRINCIPALES SECTORES ECONÓMICOS | | | | | | | | |
|---|--------------------|----------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------|------------------------|--------------------------|---|
| MÉXICO 1980-1999 | | | | | | | | |
| (Millones de pesos) | | | | | | | | |
| Años | PIB Sector Público | PIB Gobierno General | PIB Empresas Públicas | Comunicaciones y Transportes | Energía ^{a/} | Finanzas ^{b/} | Industria Manufac-turera | Servicios com., soc. y pers ^{c/} |
| 1980 | 827.3 | 352.8 | 474.6 | 55.0 | 43.1 | 13.6 | 54.9 | 357.8 |
| 1981 | 942.3 | 417.2 | 519.4 | 61.5 | 48.2 | 16.3 | 60.6 | 390.4 |
| 1982 | 1,063.6 | 403.5 | 682.6 | 59.2 | 52.9 | 36.4 | 68.3 | 415.1 |
| 1983 | 1,142.9 | 309.1 | 832.5 | 59.6 | 53.6 | 80.0 | 55.4 | 439.6 |
| 1984 | 1,189.8 | 327.9 | 821.5 | 66.1 | 56.5 | 86.6 | 58.5 | 463.8 |
| 1985 | 1,182.6 | 333.0 | 747.1 | 66.4 | 61.4 | 87.2 | 55.7 | 463.7 |
| 1986 | 1,159.9 | 298.3 | 628.2 | 67.9 | 63.7 | 88.0 | 56.8 | 475.6 |
| 1987 | 1,184.6 | 296.9 | 711.6 | 69.2 | 66.1 | 89.1 | 55.1 | 476.3 |
| 1988 | 1,175.2 | 288.4 | 609.5 | 71.1 | 70.1 | 90.5 | 38.5 | 481.7 |
| 1988 | 195,693.1 | 96,924.1 | 98,768.9 | 23,345.8 | 14,651.2 | 32,684.8 | 6,242.7 | 2,190.4 |
| 1989 | 1,159.7 | 310.9 | 616.5 | 73.3 | 75.5 | 92.3 | 23.0 | 484.7 |
| 1989 | 197,135.6 | 98,669.2 | 98,466.4 | 22,484.5 | 15,351.9 | 33,422.3 | 4,297.3 | 2,552.1 |
| 1990 | 1,185.4 | 323.2 | 709.4 | 76.6 | 77.7 | 96.9 | 21.2 | 491.4 |
| 1990 | 200,913.4 | 100,261.3 | 100,652.1 | 21,725.4 | 15,751.4 | 34,967.6 | 3,983.5 | 2,400.1 |
| 1991 | 1,154.5 | 366.5 | 559.6 | 18.2 | 79.9 | 87.1 | 12.6 | 509.1 |
| 1991 | 189,345.8 | 104,647.2 | 85,696.6 | 9,670.3 | 15,830.5 | 32,660.5 | 2,781.9 | 2,336.3 |
| 1992 | 1,190.5 | 426.9 | 471.5 | 19.2 | 82.3 | 25.1 | 4.1 | 512.3 |
| 1992 | 169,058.1 | 105,186.5 | 63,871.6 | 9,753.3 | 16,357.4 | 12,250.7 | 1,619.3 | 2,254.4 |
| 1993 | 172,307.7 | 107,998.5 | 64,309.2 | 10,667.6 | 16,822.1 | 10,201.7 | 945.5 | 3,536.3 |
| 1994 | 177,094.5 | 109,830.9 | 67,263.6 | 10,978.1 | 17,654.8 | 10,856.8 | 1,093.6 | 4,278.4 |
| 1995 | 180,023.2 | 110,967.9 | 69,055.3 | 10,214.9 | 18,861.8 | 11,398.0 | 1,455.6 | 4,917.9 |
| 1996 | 180,373.1 | 110,829.0 | 69,544.0 | 10,454.0 | 18,877.3 | 11,377.0 | 1,298.0 | 4,521.4 |
| 1997 | 183,842.5 | 112,725.8 | 71,116.7 | 9,503.9 | 19,856.5 | 12,130.6 | 1,489.8 | 4,858.8 |
| 1998 | 183,920.4 | 114,056.5 | 69,863.9 | 6,729.4 | 20,161.5 | 12,360.8 | 1,303.7 | 4,641.8 |
| 1999 | 184,967.2 | 116,200.5 | 68,766.6 | 4,809.7 | 22,008.2 | 12,987.3 | 961.2 | 4,161.8 |

1980-1994: 1980=100; 1995-1999: 1991=100
^{a/} Incluye electricidad, gas y agua.
^{b/} Incluye servicios financieros, seguros y bienes inmuebles. Desde septiembre de 1982 incluye la Banca Nacionalizada. A partir de 1991 se excluye la Banca reprivatizada.
^{c/} Servicios comunales, sociales y personales.
 Serie 2 a partir de 1988, corresponde a miles de pesos de 1991.
 FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

Como se puede observar, las cifras disponibles están separadas en dos grupos, una serie correspondiente a datos de 1980 a 1992, 1993y 1994 a precios de 1980; y una segunda serie de 1988 a 1999 a precios de 1991, en virtud de la disponibilidad de la información.

VI. MODELOS

Derivado de los datos disponibles del PIB, se establecen dos grupos de modelos, los primeros correspondientes al período de 1980 a 1993 y otro de 1988 a 1999, en virtud de que se cuenta con información distinta en cuanto a la base de deflactación de la misma.

Lo anterior no sucede para el caso de los datos del gasto público, para los cuales se utiliza una serie de datos homogénea en el período completo y se utiliza la misma para los dos grupos de información establecidos del PIB.

A continuación se presenta el análisis de resultados de cada modelo dentro de los dos grupos de análisis establecidos:

GASTO PÚBLICO 1980-1999
TOTAL Y EN PRINCIPALES ACTIVIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

| VARIABLE | NAME E-VIEWS |
|---------------------|--------------|
| GASTO PÚBLICO TOTAL | GASTO |

PRODUCTO INTERNO BRUTO 1980-1993
TOTAL Y POR SECTORES DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

| DESCRIPCIÓN DE LA VARIABLE | NAME E-VIEWS |
|--|--------------|
| PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL | PIB |
| COMUNICACIONES | COMUNICAC |
| ENERGÍA | ENERG |
| FINANZAS | FINANZAS |
| INDUSTRIA MANUFACTURERA | IND MANUF |
| SERVICIOS | SERVICIOS |
| SECTOR PÚBLICO | SP |
| GOBIERNO GENERAL | GG |
| EMPRESAS PÚBLICAS | EP |
| COMUNICACIONES SECTOR PÚBLICO | C_SP |
| ENERGÍA SECTOR PÚBLICO | E_SP |
| FINANZAS SECTOR PÚBLICO | F_SP |
| INDUSTRIA MANUFACTURERA SECTOR PÚBLICO | IM_SP |
| SERVICIOS SECTOR PÚBLICO | S_SP |

PRODUCTO INTERNO BRUTO 1988-1999
TOTAL Y POR SECTORES DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

| DESCRIPCIÓN DE LA VARIABLE | NAME E-VIEWS |
|--|--------------|
| PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL | PIB |
| PIB SECTOR PÚBLICO | PIB_SP |
| PIB GOBIERNO GENERAL | PIB_GG |
| PIB EMPRESAS PÚBLICAS | PIB_EP |
| COMUNICACIONES-SECTOR PÚBLICO | C_SP |
| ENERGÍA-SECTOR PÚBLICO | E_SP |
| FINANZAS-SECTOR PÚBLICO | F_SP |
| INDUSTRIA MANUFACTURERA-SECTOR PÚBLICO | IM_SP |
| SERVICIOS-SECTOR PÚBLICO | S_SP |

MODELOS 1
GASTO_PIB_1

$$Y = \alpha + \beta X$$

Donde:

Y = Gasto Público

X = Producto Interno Bruto (PIB total; y variables seleccionadas)

α = Ordenada al origen

β = Pendiente

MODELO 1

Dependent Variable: GASTO

Method: Least Squares

Sample: 1980 1993

Included observations: 14

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------|
| C | 3790.887 | 791.2410 | 4.791065 | 0.0004 |
| PIB | -0.414541 | 0.157870 | -2.625831 | 0.0221 |
| R-squared | 0.364911 | Mean dependent var | | 1718.271 |
| Adjusted R-squared | 0.311987 | S.D. dependent var | | 248.6848 |
| S.E. of regression | 206.2755 | Akaike info criterion | | 10.78999 |
| Sum squared resid | 510595.1 | Schwarz criterion | | 10.88128 |
| Log likelihood | -93.39506 | F-statistic | | 6.894988 |
| Durbin-Watson stat | 1.385896 | Prob(F-statistic) | | 0.022145 |

MODELO 2

Dependent Variable: GASTO

Method: Least Squares

Sample: 1980 1993

Included observations: 14

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------|
| C | 377.4731 | 2104.448 | 0.179369 | 0.8621 |
| COMUNICAC | -5.658067 | 5.255754 | -1.076547 | 0.3131 |
| ENERG | 0.933182 | 15.43410 | 0.060462 | 0.9533 |
| FINANZAS | -2.486860 | 2.078177 | -1.196655 | 0.2657 |
| INDMANUF | 0.175104 | 2.017472 | 0.086794 | 0.9330 |
| SERVICIOS | 4.687708 | 2.847944 | 1.645997 | 0.1384 |
| R-squared | 0.679836 | Mean dependent var | | 1718.271 |
| Adjusted R-squared | 0.479733 | S.D. dependent var | | 248.6848 |
| S.E. of regression | 179.3753 | Akaike info criterion | | 10.67649 |
| Sum squared resid | 257403.9 | Schwarz criterion | | 10.95037 |
| Log likelihood | -88.60055 | F-statistic | | 3.397432 |
| Durbin-Watson stat | 1.852047 | Prob(F-statistic) | | 0.060940 |

MODELO A

Dependent Variable: GASTO

Method: Least Squares

Sample(adjusted): 1980 1992

Included observations: 13 after adjusting endpoints

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------|
| C | 1165.093 | 1101.302 | 1.057923 | 0.3177 |
| SP | -0.396404 | 0.687658 | -0.576456 | 0.5784 |
| GG | 0.345983 | 1.648367 | 0.209894 | 0.8384 |
| EP | 1.399457 | 0.697144 | 2.007413 | 0.0756 |
| R-squared | 0.347166 | Mean dependent var | | 1742.269 |
| Adjusted R-squared | 0.129555 | S.D. dependent var | | 241.3782 |
| S.E. of regression | 225.2002 | Akaike info criterion | | 11.08164 |
| Sum squared resid | 456436.3 | Schwarz criterion | | 11.25547 |
| Log likelihood | -86.47686 | F-statistic | | 1.595348 |
| Durbin-Watson stat | 1.187664 | Prob(F-statistic) | | 0.257789 |

MODELO B

Dependent Variable: GASTO

Method: Least Squares

Sample(adjusted): 1980 1992

Included observations: 13 after adjusting endpoints

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------|
| C | -1067.382 | 755.7886 | -1.412276 | 0.2007 |
| C_SP | 2.014880 | 2.772543 | 0.726726 | 0.4910 |
| E_SP | 20.01740 | 14.94907 | 1.339040 | 0.2224 |
| F_SP | -2.270198 | 1.975460 | -1.149199 | 0.2882 |
| IM_SP | 20.33022 | 4.944226 | 4.111911 | 0.0045 |
| S_SP | 1.491405 | 3.269664 | 0.456134 | 0.6621 |
| R-squared | 0.901333 | Mean dependent var | | 1742.269 |
| Adjusted R-squared | 0.830856 | S.D. dependent var | | 241.3782 |
| S.E. of regression | 99.27188 | Akaike info criterion | | 9.499762 |
| Sum squared resid | 68984.35 | Schwarz criterion | | 9.760508 |
| Log likelihood | -74.19466 | F-statistic | | 12.78910 |
| Durbin-Watson stat | 2.239478 | Prob(F-statistic) | | 0.002078 |

Este primer conjunto de modelos se realizaron con las series del período 1980-1993. Al final del presente documento se presenta una síntesis de la validación de los supuestos del modelo de mínimos cuadrado ordinarios.

MODELOS 2
GASTO_PIB_2

$$Y = \alpha + \beta X$$

Donde:

Y = Gasto Público

X = Producto Interno Bruto (PIB total; y variables seleccionadas)

α = Ordenada al origen

β = Pendiente

MODELO 3

Dependent Variable: GASTO

Method: Least Squares

Sample: 1988 1999

Included observations: 12

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------|
| C | 14.99899 | 714.0282 | 0.021006 | 0.9837 |
| PIB | 0.001495 | 0.000613 | 2.440413 | 0.0348 |
| R-squared | 0.373261 | Mean dependent var | | 1747.825 |
| Adjusted R-squared | 0.310588 | S.D. dependent var | | 313.8498 |
| S.E. of regression | 260.5922 | Akaike info criterion | | 11.27693 |
| Sum squared resid | 679082.8 | Schwarz criterion | | 11.35774 |
| Log likelihood | -82.68881 | F-statistic | | 5.955616 |
| Durbin-Watson stat | 0.530423 | Prob(F-statistic) | | 0.034824 |

MODELO C

Dependent Variable: GASTO

Method: Least Squares

Sample: 1988 1999

Included observations: 12

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------|
| C | -1613.868 | 483.5868 | -3.337288 | 0.0157 |
| C_SP | -0.004673 | 0.012744 | -0.366722 | 0.7264 |
| E_SP | 0.162875 | 0.030156 | 5.401098 | 0.0017 |
| F_SP | -0.008388 | 0.006278 | -1.336060 | 0.2300 |
| IM_SP | 0.217951 | 0.051724 | 4.213764 | 0.0056 |
| S_SP | 0.056326 | 0.058057 | 0.970185 | 0.3694 |
| R-squared | 0.951941 | Mean dependent var | | 1747.825 |
| Adjusted R-squared | 0.911892 | S.D. dependent var | | 313.8498 |
| S.E. of regression | 93.16012 | Akaike info criterion | | 9.375492 |
| Sum squared resid | 52072.85 | Schwarz criterion | | 9.617946 |
| Log likelihood | -67.28022 | F-statistic | | 23.76929 |
| Durbin-Watson stat | 1.587391 | Prob(F-statistic) | | 0.000689 |

Para el análisis del tamaño del sector público, únicamente se utilizaron los modelos 1, 2 Y 3, en virtud de que los modelos A, B y C, presentan una inconsistencia importante respecto a los principios del mismo, nos interesa el efecto del PIB en el crecimiento del gasto, y en tales modelos se establece qué tanto explican las propias variables de producción del sector público al gasto. Ello no significa que vaya a presentarse problemas de autocorrelación, eso lo podemos ver en el resumen final de la validación de los supuesto, sino que se trata de una contradicción conceptual en el establecimiento de los modelos.

De cualquier forma se presentan los resultados para que cada lector, en todo caso pueda observarlos y en su caso saque sus propias conclusiones.

