

EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

***CAMBIOS EN EL TAMAÑO DEL GOBIERNO MEXICANO
(1970-1987)***

**TESIS PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACION PUBLICA**

BENITO NACIF HERNANDEZ

MEXICO D.F., 1990

*A la memoria de mi padre y
de mi hermano Juan Carlos.
A mi madre.*

AGRADECIMIENTOS

El mayor estímulo para escribir las poco más de cien cuartillas que componen esta tesis ha sido la curiosidad y el interés por el tema manifestado por aquellas personas a quienes considero de mi más alto aprecio. Su influencia en el desarrollo del trabajo fue decisiva.

Luis F. Aguilar Villanueva aceptó muy amablemente dirigir esta tesis. Trabajar bajo su supervisión ha sido para mi una distinción. Con excepcional paciencia y tolerancia leyó tantas versiones preliminares y corrigió innumerables fallas, siempre respetuoso de mis opiniones e ideas.

Ulises Beltrán Ugarte brindó un apoyo invaluable para la realización de esta tesis. Sus agudos comentarios y aportaciones abrieron nuevas e interesantes perspectivas para la reflexión y, sobre todo, renovaron siempre el entusiasmo para continuar.

Eduardo Guerrero Gutiérrez y Alejandro López Arratia se prestaron como mis lectores críticos durante la elaboración de la tesis. Cada capítulo pasó por su severo escrutinio y se enriqueció con sus contribuciones. Ellos, como los demás miembros de la "aplanadora" (Francisco Abundis, Roberto Banchik y Leo Zuckermann), me han acompañado en las venturas y desventuras de la realización de esta tesis.

No puedo dejar de mencionar a Alma, quien a parte de su cariño y comprensión, me brindó su ayuda para hacer las interminables correcciones, y a mi familia, por su apoyo incondicional.

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
DESAGREGAR EL CONCEPTO DE GOBIERNO	6
a) El modelo unitario de gobierno y sus críticos	7
b) La naturaleza multiorganizacional del gobierno	16
c) Los recursos	21
d) Los programas gubernamentales	25
CAPITULO II	
EL CRECIMIENTO DEL GOBIERNO	30
a) Influencias socioeconómicas	32
b) Influencias políticas	40
<i>Preferencias del electorado</i>	41
<i>Los grupos de interés</i>	46
<i>La burocracia y el tamaño del gobierno</i>	51
c) El efecto desplazamiento	54
d) El crecimiento de los costos del gobierno.....	56
e) El comportamiento de las organizaciones y el crecimiento del gobierno	60
CAPITULO II	
EL TAMAÑO DEL GOBIERNO MEXICANO (1970-1987)	70
a) Las organizaciones del gobierno mexicano	71
b) El crecimiento del gobierno mexicano	74
<i>El gasto público</i>	75
<i>El empleo público</i>	82
c) Las prioridades del gobierno mexicano	92
<i>Programas económicos</i>	93
<i>Programas sociales</i>	96
<i>Actividades básicas de gobierno</i>	99
d) Explicaciones del crecimiento del gobierno en México	101
c) La crisis fiscal de 1982 y el comportamiento inercial del gobierno	106
CONSIDERACIONES FINALES	113
BIBLIOGRAFIA	120

La función de los políticos es conducir la inercia de la historia.

Camilo José Cela

*Las revoluciones tan incontinentes en su prisa, hipócritamente
generosa, de proclamar derechos, han violado siempre, hollado
y roto, el derecho fundamental del hombre:
el derecho a la continuidad.*

Ortega y Gasset

INTRODUCCION

A pesar de las tendencias hacia la privatización y un menor intervencionismo estatal, la época actual es para México, como para muchos países, la época de los grandes gobiernos. Cambios profundos han tenido lugar en la estructura y orientación del poder político desde que asumió la forma de Estado-nación y estos cambios se reflejan en el tamaño y composición del gobierno. Históricamente, el crecimiento del gobierno puede ser visto como el triunfo del moderno Estado occidental. Apenas hay actividades de la vida social en las que el gobierno no haga sentir su presencia.

La existencia de grandes gobiernos es un fenómeno relativamente nuevo. Es durante el siglo XX, sobre todo a partir de la segunda postguerra, cuando los gobiernos de los países industrializados empiezan a expandirse tanto en escala como áreas de interés.¹ En México, el salto cualitativo en el tamaño del gobierno tuvo lugar hace apenas tres décadas.² Actualmente, tanto en México como en muchos otros países, el gobierno ha excedido los límites del Estado mínimo, avocado al mantenimiento del orden interno y la seguridad nacional, y se ha convertido en la principal institución de la economía mixta y del sistema de seguridad social.

El debate acerca de la relación entre gobierno y sociedad se remonta a los orígenes mismos de la teoría política. Hoy en día, el tamaño parece ser el atributo del gobierno que más interés --y preocupación-- ha despertado tanto en los círculos políticos como académicos. El crecimiento del gobierno en las décadas pasadas lo ha convertido en la institución que desempeña el papel más importante en la

¹ Véase Richard Rose. *Understanding Big Governments. The Programme Approach*. (London: Sage Publications, 1984) y Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer (Comps) *The Development of Welfare States in Europe and America*. (New Brunswick: Transaction Books, 1981) especialmente la Parte II.

² Ver: Instituto Nacional de Estadística, Geografía en Informática.

asignación de recursos. Consecuentemente, sus actividades tienen un gran impacto en los niveles de bienestar de toda la sociedad.

La naturaleza del gobierno o del poder público ha sido tema predilecto para la reflexión valorativa, propia de la filosofía política, más que para el análisis científico o positivo. Particularmente, han sido pensadores liberales y neoclásicos quienes han mostrado un especial interés en el crecimiento del gobierno, interés que se explica en parte por el significado negativo que atribuyen a dicho fenómeno. Ven en él una amenaza a los valores fundamentales en los que se sustentan las sociedades democráticas y las economías de mercado. En contraste, el crecimiento del gobierno, para muchos pensadores de "izquierda", ha sido —por mucho— menos relevante. El tema ha sido considerado como desafortunado interés intelectual del conservadurismo. Consecuentemente, los trabajos sobre el crecimiento del gobierno realizados desde una perspectiva marxista son más bien escasos. La mayoría no aborda el tema directamente, sino como una mera digresión.³

No obstante la mayor presencia del gobierno en todas las actividades de la sociedad, como tema de estudio ha sido objeto en el pasado reciente de un inmerecido desinterés. El gobierno no ocupa un papel destacado en las teorías dominantes de las ciencias sociales. Es visto regularmente como una variable dependiente cuyo comportamiento es un reflejo de los cambios en las coaliciones políticas. Una tesis que ha tenido una profusa influencia en la teoría social es la que sostiene que el impulso original de toda acción gubernamental proviene del entorno social y nunca del gobierno mismo. Theda Skocpol dice al respecto:

³ Patrick D. Larkey, Chandler Stolp y Mark Winer. "Theorizing about the Growth of Government; A Research Assessment". *Journal of Public Policy*. (Vol. 1, No. 2, 1979) pp. 200 y 201

La investigación se ha centrado en las influencias sociales sobre la acción del gobierno (*societal inputs*) y en los efectos distributivos de las políticas gubernamentales (*governmental outputs*). El gobierno en sí mismo no es considerado seriamente como un actor independiente y, en los estudios comparativos, las variaciones en las organizaciones gubernamentales son tratadas como menos significativas que las "funciones" generales compartidas por los sistemas políticos en todas las sociedades.⁴

El propósito de esta tesis es analizar los cambios en el tamaño del gobierno mexicano en las dos últimas décadas. Las organizaciones gubernamentales son el aspecto central del estudio. Más que concentrarse en los condicionamientos sociales que determinan los cambios en el gobierno, la perspectiva adoptada hace énfasis en las transformaciones que ocurren dentro del mismo gobierno. Por otro lado, este trabajo se concentra más en el impacto de los distintos elementos que forman el gobierno entre sí (organizaciones, programas y recursos), que en los efectos de las políticas gubernamentales sobre la sociedad.

El primer capítulo es básicamente una discusión teórica respecto al concepto de gobierno. Su objetivo es el diseño de una estrategia para estudiar la composición y el tamaño del gobierno. En él se propone el análisis del gobierno como un conjunto de elementos interrelacionados. Se destaca el papel de las organizaciones gubernamentales como el elemento clave para entender el funcionamiento del gobierno. Los recursos que utilizan para realizar sus programas son la base para estimar el tamaño del gobierno.

En el segundo capítulo, se analizan las principales explicaciones que acerca del crecimiento del gobierno se han formulado. Se presenta una revisión de algunas teorías que explican los cambios en la escala del gobierno a partir de las transformaciones en el entorno socioeconómico, de las preferencias de los actores políticos, de las modificaciones en la estructura de la oferta de bienes y servicios producidos por el gobierno y del comportamiento de las organizaciones públicas. El argumento base del capítulo es que no existe una teoría monocausal que explique el

⁴ Theda Skocpol. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". Peter B. Evans, et al (Editors) *Bringing the State Back In*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1985) p.4

crecimiento del gobierno. El gobierno es un complejo sistema de organizaciones, sujetas a múltiples influencias, cuyo tamaño no es la consecuencia de un cambio deliberado y controlado de acuerdo con las intenciones de grupos o individuos; tampoco un reflejo de los cambios en el entorno socioeconómico. La perspectiva adoptada enfatiza en los procesos internos del gobierno para explicar su crecimiento. Ve el tamaño del gobierno como el resultado acumulado de una serie de decisiones, tomadas a partir de racionalidades distintas, y que se institucionalizaron (formal o informalmente) como organizaciones y programas públicos.

El último capítulo es una lectura de los cambios ocurridos en el tamaño del gobierno mexicano durante las dos últimas décadas, a partir de las conclusiones obtenidas en las secciones previas. La relevancia del periodo es que durante él se suceden dos modalidades opuestas de políticas gubernamentales: primero, una etapa donde predominaron políticas expansionistas y, segundo, otra caracterizada por una economía pública en crisis, en la que el gobierno ha buscado deliberadamente reducir su tamaño. Esta parte del trabajo es también un ejercicio cuantitativo en el que se busca medir los cambios en el tamaño del gobierno mexicano a partir de dos variables: empleo y gasto públicos. Se analizan las distintas imágenes del crecimiento del gobierno que surgen al considerar su naturaleza pluridimensional.

La confusión que predomina entre los conceptos de Estado y gobierno -- particularmente en la cultura política mexicana-- obliga, antes de entrar en materia, a una aclaración. Frecuentemente, Estado y gobierno aparecen como sinónimos. Los más precavidos prefieren excluir por completo la noción de Estado. Ven en ella una mera abstracción expresiva, vacía de contenido y residuo de las primeras teorías filosóficas y jurídicas. Lo que Otto Hintze decía a mediados de este siglo aun sigue siendo válido:

Hasta ahora no se ha logrado definir al Estado de una manera satisfactoria; incluso la cuestión de si esta expresión responde a algo real o solamente a algo pensado no es contestada unánimemente.⁵

Traducir la noción de Estado en términos de conducta o comportamiento es sumamente complicado; de ahí la renuencia a utilizarla. Existe un debate importante respecto a la utilidad del concepto de Estado en el ámbito de las ciencias sociales.⁶ Para fines de este trabajo baste decir que Estado y gobierno no son sinónimos, sino conceptos que se refieren a objetos sociales distintos pero relacionados; cada uno es la condición para la existencia del otro.

Weber definió al Estado como una "asociación de dominación" cuya característica específica es el "monopolio de la violencia legítima".⁷ Hintze por su parte vio en el Estado a la comunidad misma en una condición o situación que le capacita para producir una voluntad común y un obrar común.⁸ En ambas definiciones hay un elemento estructural y uno dinámico. Esta distinción es útil para entender la diferencia entre Estado y gobierno. El Estado es la forma de asociación regulada por normas generales y poderes coactivos monopólicos. El Estado es una situación estructural, caracterizada por la supresión de poderes autónomos, "un sistema de energía potencial" en palabras de Hintze. El gobierno es la parte dinámica o activa del Estado; la "empresa de dominación" encargada de actualizar la voluntad soberana --Weber-- o "un sistema de energía en funcionamiento" --Hintze--.

⁵ Otto Hintze. *Historia de las formas políticas*. Tr. José Díaz García (Madrid: Revista de Occidente, 1968) p. 294

⁶ Véase Skocpol y Evans *Op. Cit.* y James G. March y Johan P. Olsen. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. (New York: The Free Press, 1989)

⁷ Max Weber. *El político y el científico*. Tr. Francisco Rubio Llorente (Madrid: Alianza, 1967) p. 92

⁸ Hintze. *Op. Cit.*

CAPITULO I

DESAGREGAR EL CONCEPTO DE GOBIERNO

Uno de los principales problemas que surgen en el análisis del gobierno es de carácter conceptual. Desde distintas perspectivas se han intentado aproximaciones, pero aún existe mucha ambigüedad en torno a la idea de gobierno. Dado que el propósito de este trabajo es estudiar los cambios en tamaño del gobierno mexicano, es necesario, antes de cualquier intento de cuantificación, definir los atributos básicos de todo gobierno. Hay dos puntos básicos a tratar: la naturaleza del gobierno, es decir su composición y modo de funcionamiento, y los elementos a partir de los cuales se puede estimar su tamaño.

En este capítulo intentaré desarrollar la idea de gobierno —más que definir el concepto—, como una pluralidad de elementos interrelacionados. En primer lugar, iniciaré con una discusión respecto a la naturaleza multiorganizacional del gobierno, en contraste con el concepto de gobierno como una unidad. En segundo, analizaré el significado de la heterogeneidad de los recursos que las organizaciones gubernamentales utilizan para realizar sus actividades y su relevancia para el estudio del tamaño del gobierno. Las finalidades a las que estos recursos son asignados, los programas, son el objeto de la parte última de este capítulo. Organizaciones, recursos y programas son los tres elementos básicos en el modelo de gobierno que considero el más adecuado para estudiar los cambios en su tamaño.

a) *El modelo unitario de gobierno y sus críticos*

El modelo unitario puede interpretarse como una extensión de los estudios modernos de Teoría del Estado en el área de políticas gubernamentales. Las distintas Teorías del Estado coinciden en señalar que el aparato estatal —independientemente de que se le considere un instrumento de clase o una entidad autónoma—, posee una estructura unitaria y monolítica. Dicha estructura es condición para la existencia misma del Estado. En casi todas las definiciones está implícita. Para Herman Heller, por ejemplo, "el Estado es unidad de acción y decisión".¹ Para Max Weber, el surgimiento del Estado moderno requiere de la supresión de todos los poderes autónomos dentro de la empresa de dominio.²

La principal característica del modelo unitario es que considera al gobierno como una sola e indivisible organización. Ciertamente, reconoce que el gobierno es una estructura diferenciada. Aún más, que la diferenciación y especialización son procesos asociados al desarrollo de los gobiernos.³ Son el fruto de la creciente división del trabajo y de la incorporación de nuevas funciones. Sin embargo, en el modelo, diferenciación y unidad no son atributos contradictorios. Aunque las partes puedan ser distinguidas, todas ellas están ubicadas en un esquema de distribución de autoridad, donde el poder de decisión converge en un solo punto. La diferenciación no se traduce en la creación de nuevos sujetos —organizaciones—, sólo significa añadir nuevas dependencias a una misma estructura.

El modelo unitario, que también podría denominarse "legal-racional", supone la concentración de autoridad en la cúspide del aparato gubernamental. Las dependencias administrativas que se encuentran por abajo del máximo órgano de

¹ Herman Heller. *Teoría del Estado*. Tr. Luis Tobío (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1985) p. 248

² Max Weber. *El político y el científico*. Tr. Francisco Rubio Llorente. (Madrid: Alianza, 1967) p. 92

³ Ferrel Heady. *Public Administration. A Comparative Perspective*. 2 ed. (New York: Marcel Dekker, 1979)

autoridad se limitan a ejecutar políticas adoptadas desde arriba. Son un elemento receptivo. El modelo unitario lleva implícita una correspondencia entre la división del trabajo y el proceso de toma de decisiones en la estructura del gobierno. El liderazgo define las metas y formula los programas para la acción rutinaria, mientras que los niveles inferiores están destinados a proveer los medios para conseguir las metas antes definidas.

Para este enfoque, el gobierno es una totalidad jerarquizada. Los órganos dirigentes coordinan mediante el uso de autoridad. Los conflictos entre las dependencias gubernamentales son escasos debido a la centralización de la toma de decisiones. Se supone una efectiva coordinación racional y distribución de competencias entre las distintas entidades ; consecuentemente, se asume la existencia de un acuerdo sobre una serie de valores y objetivos que el gobierno persigue y que han sido establecidos por el liderazgo. Las dependencias del gobierno no se transmiten "externalidades" ni costos. Hay simetría de intereses y, por tanto, simetría en la división del trabajo.

En resumen, hay dos ideas básicas en las que el modelo unitario se sustenta: una cadena vertical ininterrumpida de relaciones de autoridad y un mecanismo jerárquico de coordinación que abarca todas las unidades escalonadas que integran el gobierno. El resultado de la combinación de estos principios es una relación armónica entre el todo y las partes, lo que hace del gobierno una estructura monolítica y uniforme.

La dicotomía política-administración está implícita en el modelo unitario, en tanto supone una clara distinción entre, por un lado, el proceso de definición de objetivos y metas de la organización y, por otro, el de su realización meramente técnica. Política y administración son dos funciones distintas dentro del gobierno, que en principio dan lugar a una diferenciación de actores: políticos y funcionarios. Es en este sentido en que el modelo unitario coincide con el concepto tradicional de gobierno como un grupo de individuos en quienes está depositado el poder de

mando sobre todas las partes integrantes de la organización. Lucio Levi, por ejemplo, define gobierno como: "el conjunto de personas que ejercen el poder político (o gobiernan el Estado), o sea que determinan la orientación política de una sociedad".⁴

Los autores que adoptan este modelo consideran que la separación entre política y administración, más que una característica inherente de la organización, es una tendencia; pero en todo caso se trata de una tendencia general en la que convergen los gobiernos en la medida en que se modernizan. Puede haber desviaciones cuando las tareas políticas y las administrativas se confunden en los mismos actores, tal como sucede en las estructuras gubernamentales subdesarrolladas.⁵ Sin embargo, estas desviaciones no alteran el supuesto estructural del modelo: que existe unidad de mando en la organización. La preocupación fundamental es finalmente la forma en que el cuerpo de funcionarios podría asumir funciones que en principio corresponden a los políticos. Pero en cualquier caso, este fenómeno no altera el carácter unitario de la organización gubernamental; es tan solo un desplazamiento del poder de mando.⁶

Son varias teorías y corrientes las que explícita o implícitamente adoptan el modelo unitario de gobierno. A pesar de sus grandes diferencias, liberales y marxistas coinciden en una concepción meramente instrumentalista del gobierno. Para los liberales, el supuesto de la democracia es que el gobierno no sea una unidad autónoma en el sistema político, sino responsable ante los controles de las autoridades legítimas. Para el marxismo tradicional, el gobierno aparece como simple herramienta al servicio de los intereses de la clase dominante. Incluso las

⁴ Lucio Levi. "Gobierno". *Diccionario de política*. Dir. Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Redactores de la edición en español José Aricó y Jorge Tula (México, D.F.: Siglo XXI, 1981) p. 743

⁵ Ver sobre todo Fred Riggs. en Joseph LaPalombara. *Bureaucracy and Political Development*. (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963) y Ferrel Heady *Op. Cit.*

⁶ A cerca del fenómeno de burocratización, a parte de los trabajos de Weber, Riggs y Heady antes citados, véase: Henry Jacoby. *La burcratización del Mundo*.(México, D.F.: Siglo XXI, 1978) y Samuel N. Eisenstadt. "La lucha política en las sociedades burocráticas", en *Revista de administración pública*. Núm. 42 (Jul-Dic, 1981) pp. 15-33

versiones marxistas del gobierno que lo consideran como una entidad "relativamente autónoma", adoptan el modelo unitario. Para ellas el gobierno es una entidad extraordinariamente racional, encargada de mantener y reproducir el sistema capitalista, ante una burguesía dividida e incapaz de ver más allá de sus intereses inmediatos.

Entre los ejemplos más sobresalientes del modelo unitario de gobierno se encuentran los trabajos inspirados en el tipo ideal de "dominación racional" o "legal burocrática" de Max Weber. Destaca particularmente el Grupo Administración Comparada que a partir del concepto weberiano de burocracia definió un esquema comparativo de gobierno entre cuyas características se encuentra la estructuración unitaria y piramidal.⁷ La tendencia predominante fue definir "burocracia" en términos de una característica básica y estructural de la organización gubernamental. El gobierno como una organización burocrática está compuesto por un alto desarrollo de jerarquía de autoridad montado sobre un alto desarrollo en la división del trabajo. La jerarquía es el atributo más importante porque está estrechamente vinculado al esfuerzo por racionalizar los asuntos administrativos.⁸

Existen también grandes coincidencias entre el sistema de gestión propuesto por la escuela de la Administración Científica y el patrón de toma de decisiones implícito en el modelo unitario de gobierno. El desarrollo jerárquico de la organización, supuesto fundamental del modelo unitario, es el elemento sobre el que descansa la racionalidad administrativa de acuerdo con la escuela científica. Sin embargo, es en el tradicional enfoque institucional juricista del gobierno en donde el modelo

⁷ El Grupo de Administración Comparada surgió en la década de los sesenta. Estuvo principalmente concentrado en temas de modernización administrativa. Su principal representante fue Fred Riggs. Respecto al modelo "clásico" de administración pública moderna ver: Heady *Op. Cit.* Las desviaciones respecto al modelo clásico en los países que no entran en la categoría de modernos han dado lugar al modelo "dual" formalizado por Riggs. Pero estas desviaciones no afectan el carácter unitario atribuido al gobierno.

⁸ Heady. *Op. Cit.* p. 531

unitario aparece dibujado con mayor precisión. La estructura formal del gobierno apunta claramente a la unidad jerárquica y a la distinción de un sólo grupo de instituciones de donde deriva jurídicamente la acción pública.⁹

Dentro del modelo unitario las organizaciones gubernamentales no son un objeto específico de estudio, ya que constituyen meros instrumentos de los que los líderes del gobierno se valen para llevar a cabo sus propósitos. La adopción del modelo unitario en el estudio de las políticas gubernamentales ha llevado a los académicos a concentrar la atención en las influencias "externas" (sociales, no gubernamentales) sobre las acciones del gobierno. Son los arreglos políticos de las fuerzas sociales en torno a las instituciones gubernamentales decisorias el elemento teóricamente relevante. De estos procesos deriva el impulso original de las acciones del gobierno.

Está implícito en el modelo unitario que el comportamiento del gobierno, en particular su crecimiento, deriva exclusivamente de decisiones políticas. Consecuentemente, se asume que el tamaño del gobierno es determinado por las preferencias, externamente determinadas, del liderazgo político y que puede variar de acuerdo con los cambios en dichas preferencias. El gobierno y su tamaño carecen de relevancia en tanto son un reflejo de otros fenómenos políticos que le anteceden.

La crítica más aguda al modelo unitario de gobierno ha resultado de los estudios sobre toma de decisiones. El supuesto de estricta división del trabajo decisorio dentro del gobierno ha sido objeto de una meticulosa revisión. Destacan particularmente las investigaciones sobre la formación de grupos profesionales autónomos dentro de las organizaciones gubernamentales que llegan a desempeñar

⁹ Véase: R.N. Berki. "State and Society. An Antithesis of Modern Political Thought". J.E.S. Hayward y R.N. Berki (Comp.) *State and Society in Contemporary Europe*.(Oxford: Martin Robertson, 1979)

un papel importante en la formulación de políticas.¹⁰ La dicotomía fines y medios, o política y administración, sugerida por el modelo unitario, no resiste la prueba de los estudios empíricos. Las evidencias sugieren un proceso de iniciación de políticas con un carácter descentralizado. Este proceso comienza a partir de los impulsos que llegan a las agencias operativas. Entre las fuentes de estos impulsos están los intereses de las clientelas y las convicciones de los grupos profesionales. Renate Mayntz ha formalizado el desarrollo descentralizado de programas en lo que denomina el "modelo del diálogo". Este modelo sugiere la existencia de un proceso interactivo en el que "las órdenes que provienen de los niveles superiores son informadas por la percepción de problemas, soluciones posibles y restricciones de los órganos ejecutores".¹¹ Mayntz concluye que los órganos directivos más que ser los formuladores de decisiones se encargan a menudo simplemente de sancionar políticas gubernamentales iniciadas desde abajo.

Los estudios empíricos realizados en el área de políticas gubernamentales han enfatizado que, aun en momentos de crisis, surgen subdivisiones institucionales, individuales y de intereses, cada una de las cuales habla en nombre del mismo gobierno.¹² Estos hallazgos son una evidencia de las grandes dificultades para traducir en términos de conducta el concepto de gobierno unitario.

Desconocer la diversidad de instituciones e intereses que existen dentro del gobierno significa negar la existencia de una de las principales partes del proceso político de una sociedad. Esto es particularmente cierto si se toma en cuenta que una de las más importantes consecuencias de la formación de lo que se ha

¹⁰ La bibliografía sobre la materia es muy amplia. Algunos de los trabajos más relevantes son: Anthony Downs. *Inside Bureaucracy* (Boston, Mass.: Little, Brown, 1967) y Michel Crozier. *El fenómeno burocrático*. (Argentina: Amorrortu, 1973)

¹¹ Renate Mayntz. "Conceptual Models of Organizational Decision-Making and their Application to the Policy Process". en Geer Hofstede y M. Sami Kassem (Comps.) *European Contributions to Organization Theory*. (Amsterdam: Van Gorcum, Assen, 1976) p. 123. Un estudio más detallado en R. Mayntz y F. W. Sharpf. *Policy Making in the German Federal Bureaucracy*. (Amsterdam: Elsevier, 1975)

¹² Graham Allison. *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. (Boston, Mass.: Little, Brown, 1971)

denominado el Estado de Bienestar y la economía mixta ha sido trasladar al gobierno conflictos que antes tenían lugar en la sociedad civil. Las relaciones entre las organizaciones del gobierno inevitablemente involucran procesos políticos. Hacen referencia al conflicto y a su resolución mediante la negociación política.

Los trabajos sobre el proceso de terminación de políticas gubernamentales hacen aún más evidente que dentro del gobierno coexisten una pluralidad de intereses muchas veces opuestos. Ningún tipo de iniciativa enfrenta tantas resistencias y, por lo tanto, es tan extraña en la historia de los gobiernos como la de dar por terminada la existencia de una dependencia, un programa o una política. Los pocos casos que existen y que han sido estudiados demuestran que los órganos gubernamentales afectados luchan, con muchas probabilidades de éxito, aun en contextos desfavorables, por sobrevivir. Los procesos de terminación de políticas son siempre ejemplos de conflicto, y su resultado más común --la terminación parcial-- es evidencia de que existen complejas negociaciones y ajustes entre dependencias de un mismo gobierno.¹³

El gobierno constituye un área de alta densidad de políticas y programas. Los efectos de una política resultan impredecibles; se multiplican en una serie de efectos colaterales no planeados. Cada organización es afectada por las acciones de las otras. En un contexto de esta naturaleza, la formulación de políticas gubernamentales tiende a hacerse más segmentada, es decir, mediante arreglos y negociaciones, las organizaciones tratan de delimitar fronteras. Buscan reducir los riesgos de la interacción y maximizar la predecibilidad.¹⁴

La coordinación jerarquizada es imposible. Más aun, para algunos autores es indeseable. En la práctica se ve sustituida por lo que Charles Lindblom llama el

¹³ Sobre procesos de terminación de políticas ver el excelente trabajo de Peter deLeon. "A Theory of Policy Termination". en Judith V. May y Aaron Wildavsky. *The Policy Cycle*. Sage Yearbooks in Politics and Public Policy, 5. (London: Sage Publications, 1978)

¹⁴ Aaron Wildavsky. *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. (Boston, Mass.: Little, Brown, 1979) p.75

"sistema de ajustes mutuos". El sistema es resultado de la imposibilidad de las organizaciones de tener una visión comprensiva de todas las posibles consecuencias de una política sobre el resto de las organizaciones. Consecuentemente, gran parte de la coordinación en el gobierno se lleva a cabo mediante el ajuste que cada organización hace de sus políticas a los intereses de otras organizaciones —incluidas las privadas—, en un proceso de formulación de políticas fragmentado. El sistema de ajustes mutuos es algo más generalizado que las formas explícitas de negociación entre las organizaciones. Está presente en los impactos recíprocos de una organización sobre otra, a pesar de que no estén en comunicación. El ajuste mutuo de las partes se puede encontrar en todos los sistemas político-administrativos con algunas variantes, pero asume siempre la forma de procesos de toma de decisiones fragmentados o descentralizados, en el cual la diversidad de participantes —en cierto grado autónomos— se afectan mutuamente. Lindblom concluye argumentando a favor de este sistema:

A pesar de las imperfecciones y peligros latentes del ubicuo proceso de los ajustes mutuos, continuamente consigue la adaptación de políticas a un mayor rango de intereses de lo que podría lograrse centralmente.¹⁵

Una de las consecuencias más significativas del sistema de ajustes mutuos es que las políticas gubernamentales, más que ser decisiones, son *un resultado* del juego de las interacciones. La relación entre una política y los objetivos se oscurece, dado que son muchos los participantes que intervienen y diversas las racionalidades en el proceso.¹⁶

El estudio de Aaron Wildavsky sobre el proceso presupuestario ejemplifica muy bien la idea de iniciación descentralizada de políticas. En el proceso presupuestario —que consiste en la distribución de recursos escasos entre metas alternativas—, las organizaciones gubernamentales actúan como coaliciones políticas y buscan

¹⁵ Charles E. Lindblom. "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review*. (Vol. 19, No. 2, Primavera, 1959) pp. 85-86

¹⁶ Lindblom. "Still Muddling, Not Yet Through". *Public Administration Review*. (Vol. 39, No. , Nov.-Dic., 1979) p. 553

maximizar sus apropiaciones. Durante el proceso, las agencias gubernamentales están más interesadas en el mantenimiento y expansión de sus programas, que en los intereses del gobierno como un todo. En contraste con la asignación racional de recursos, que implicaría anualmente una revisión completa de las apropiaciones de cada organización, prevalece en la economía gubernamental un sistema de ajustes marginales. Este sistema es el resultado de la lucha de las organizaciones por conservar o incrementar su nivel de gasto y de la incapacidad para prever las consecuencias de cambiar radicalmente la composición del presupuesto. La distribución de recursos en el gobierno es un proceso político, cuyo elemento subyacente es el conflicto. En palabras de Wildavsky, "Si la política es considerada en parte como el conflicto respecto a qué preferencias prevalecerán en la determinación de una política gubernamental, el presupuesto muestra los resultados de esta lucha".¹⁷

James Wilson y Patricia Rachal en un estudio sobre relaciones de control intragubernamentales llegan a la conclusión de que es más fácil para una agencia pública cambiar la conducta de una organización privada que la de otra agencia pública. La razón de este fenómeno reside en que las agencias gubernamentales actúan en un ambiente de autonomía política supervisada. Consideran que en general todas las organizaciones valoran su autonomía y luchan por mantenerla. Pero las organizaciones gubernamentales comparten la autoridad del Estado, lo que las protege de sus rivales y les garantiza una posición monopólica. Adicionalmente, cada organización gubernamental se defiende y fortalece mediante la movilización de aliados dentro del gobierno que están interesados --ya sea ideológica o materialmente-- en su existencia.¹⁸

¹⁷ Aaron Wildavsky. *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Process*. 2 ed. (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1989) p. 13

¹⁸ James S. Wilson y Patricia Rachal. "Can Government Regulate Itself?" en *The Public Interest*. No.6, Invierno de 1977. pp. 3-14

La idea de autonomía supervisada sugiere la toma de decisiones descentralizada dentro del gobierno. Dicha autonomía puede derivar de varias fuentes. Principalmente es producto de la capacidad para movilizar una alianza política efectiva. Algunas veces, la autonomía es permanentemente establecida por la propia ley. En otras, resulta de una acción política *ad hoc*. Y, regularmente, es garantizada por la indiferencia de los órganos supervisores.

b) La naturaleza multiorganizacional del gobierno

En respuesta a las múltiples limitaciones del modelo unitario para explicar el desarrollo de las políticas gubernamentales, surgieron nuevos enfoques que proponen reconsiderar el papel de las organizaciones en el proceso de gobierno.¹⁹ Los trabajos que han aparecido como parte de esta corriente revisionista advierten los inconvenientes de asumir que el gobierno es una sola e indivisible organización. Sugieren enfatizar en la naturaleza multiorganizacional del gobierno.

Un elemento clave para entender el comportamiento del gobierno es su carácter de "organización de organizaciones", que adquiere con el desarrollo de las diferentes formas de delegación y descentralización de autoridad. Como han demostrado los estudios sobre toma de decisiones, su constitución no puede ser reducida a una estructura monolítica, integrada por partes no diferenciadas o enteramente subordinadas. En palabras de Richard Rose:

El gobierno no es un sujeto con muchos atributos, sino una abstracción de muchos sujetos.²⁰

¹⁹ Una revisión de estos enfoques, principalmente el de "implementación" en Guy Peters. *The Politics of Bureaucracy*. 2 ed. (New York: Longman, 1984) p.9

²⁰ Rose. "Disaggregating the Concept of Government". Charles L. Taylor (Comp.) *Why Governments Grow. Measuring the Public Sector Size*. (London: Sage Publications, 1983) p.159

Aún si se asumiera la existencia de una autoridad soberana, ello no significa que se pueda establecer un único *locus* institucional que constituya al gobierno. Constitucionalmente, el gobierno puede tener un grupo de instituciones formalmente unificadas --como en los estados unitarios o centralizados--, pero en términos de conducta el gobierno no es una estructura uniforme, sino un conglomerado de múltiples organizaciones. Graham Allison ha formalizado esta idea del gobierno en lo que denomina el "modelo organizacional" de formulación de políticas públicas. Para Allison el gobierno es "un conglomerado de organizaciones semif feudales y débilmente vinculadas, cada una con una vida sustancial propia. Los líderes del gobierno formalmente y, en cierta medida, de hecho, presiden estos conglomerados. Pero los gobiernos perciben los problemas por medio de sensores organizacionales. Definen alternativas y estiman resultados a partir de las rutinas que las organizaciones ejecutan". En resumen "la conducta de los gobiernos puede ser entendida como *producto* de grandes organizaciones".²¹

Las organizaciones son el aspecto central del gobierno. Dan continuidad y estructura a sus actividades. Como Rose dice, "la diferencia entre el gobierno entendido como un grupo de individuos elegidos y el gobierno como un grupo de organizaciones es la diferencia entre lo efímero y lo duradero".²² La persistencia de los programas públicos es sostenida por las organizaciones que efectivamente institucionalizan las actividades del gobierno. Confundir al gobierno con el grupo de líderes que lo dirigen es confundir la autoridad formal para tomar decisiones con el papel que las organizaciones desempeñan en determinar qué es lo que el gobierno tiene que hacer para llevar a cabo tales decisiones y, lo que es más importante, para asegurar que la inercia de las decisiones pasadas persista. Como dice Peter deLeon, "las políticas y especialmente las organizaciones son diseñadas deliberadamente para perdurar. Las organizaciones se crean para perdurar un

²¹ Allison. *Essence of Decision. Op. Cit.* p.67

²² Rose. *Op. Cit.* p.151

servicio o una relación. esto es aún más cierto para las organizaciones públicas o gubernamentales, porque su propósito es institucionalizar servicios considerados necesarios, servicios cuya demanda sobrevive a los individuos en el gobierno".²³

Poner a las organizaciones en primer término significa desagregar el concepto de gobierno, descomponerlo en una compleja colección de órganos que incluye desde los gobiernos municipales hasta las entidades del gobierno federal. Esta desagregación es sumamente útil porque permite diferenciar el objeto de estudio en un grupo relacionado de conceptos con denotaciones precisas y referencias reales, evitando la simplificación de reducir las varias formas que asume el comportamiento del gobierno a la de una sola de sus organizaciones.

Desagregar el concepto de gobierno no implica definir sus límites. Dado que ya no se trata de una sola organización el problema de la definición de gobierno quizá se hace más complejo. Y es aquí donde aparecen los problemas del modelo multiorganizacional. Si el gobierno se distribuye en una red de dependencias y entidades con diversos intereses y considerable autonomía en sus áreas de operación, que incluso negocian en cierta medida como iguales, ¿cómo distinguir el tipo relaciones que prevalecen entre las organizaciones que componen el gobierno de aquellas que rigen en las organizaciones privadas? En ambas, las organizaciones actúan con independencia y autonomía. La solución que los estudiosos de las relaciones intergubernamentales han dado a este problema consiste en establecer una diferencia de grado entre la autonomía de una organización pública y la de una privada. Existen varios elementos que favorecen o limitan la autonomía de una organización gubernamental (jurídicos, organizacionales, tecnológicos, etc.) Quizá la conclusión más importante a la que han llegado los trabajos sobre relaciones intergubernamentales, cuando se separan de la pura consideración jurídica, es que el grado de autonomía no se puede establecer *a priori* para todas las organizaciones

²³ P. de Leon. *Op. Cit.* p. 288

que forman el gobierno. Debe determinarse empíricamente.²⁴ La jerarquía es una forma potencial de vínculo, no regla permanente. Por lo demás, saturada de posibilidades de conflicto.

Si bien la distinción entre organizaciones públicas y organizaciones privadas es compleja y, en algunos casos muy confusa, es necesaria para poder estimar el tamaño del gobierno. Las organizaciones gubernamentales comparten características con las organizaciones privadas. Diferenciarlas a partir de sus funciones, finalidades o régimen jurídico al que están sujetas resulta inadecuado debido a que los gobiernos actualmente desempeñan tareas que formalmente están reguladas por el derecho privado o que tradicionalmente se han considerado como típicamente privadas. Por otro lado, existen organizaciones no gubernamentales orientadas a fines sociales o de asistencia, que por su función tienen un carácter público.

Una estrategia que ha predominado en los estudios de finanzas públicas es la de excluir a las empresas gubernamentales y organizaciones semipúblicas en la definición del tamaño del gobierno, con el argumento de que al utilizar el mecanismo de mercado para colocar sus productos quedan fuera del ámbito público.²⁵ Esta solución no resulta satisfactoria. Las empresas del gobierno, aunque ciertamente pueden utilizar el mecanismo de mercado, son instituciones que —en principio— cumplen propósitos establecidos por el gobierno, incluso mediante la ley, o que son considerados como parte sus intereses. Esto es particularmente cierto en países como México en que a la empresa pública se le considera -hasta hace poco tiempo- como uno de los principales instrumentos del Estado para promover el desarrollo económico del país. En segundo lugar, porque los recursos de las

²⁴ R.A.W. Rodhes. "Intergovernmental Relations in the United Kingdom". Yves Meny y V. Wright (Comps.) *Centre-Periphery Relations in Western Europe*. (London: George Allen & Urwin, 1985) p. 33

²⁵ Ver principalmente los estudios auspiciados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Sobre empleo público: Peter S. Heller y Alan A. Tait. *Government Employment and Pay: Some International Comparisons*. International Monetary Fund Occasional Paper, 4. (Washington: FMI, 1983) y sobre gasto e ingreso públicos:

empresas gubernamentales y organismos semipúblicos proceden parcialmente —ya sea en forma regular o esporádica cuando se encuentran en dificultades financieras— del erario público. Muchas de ellas están incluidas en el presupuesto anual de la federación.

La estrategia más apropiada es identificar como organizaciones gubernamentales a aquellas que estén directamente controladas o financiadas por el Estado. Esta definición considera que son organizaciones gubernamentales aquellas que: (i) estén dirigidas por autoridades electas o cuyos directores sean nombrados por autoridades electas, o (ii) el gobierno sea el principal propietario o que la mayoría de su financiamiento derive de los fondos del gobierno.²⁶ Esta definición evita la confusión entre formas legales y responsabilidad *de facto*. Por otro lado, no cae en el problema de atribuir *status* público a todas las organizaciones que directa o indirectamente dependen de sus transacciones con el gobierno.

Las organizaciones gubernamentales son, en términos generales las encargadas de elaborar productos —bienes y servicios públicos — considerados necesarios para la sociedad en su conjunto. Son esencialmente procesadoras de recursos que extraen del entorno en cual se desenvuelven: la economía pública. Las organizaciones gubernamentales están autorizadas por ley para contratar personal y movilizar fondos públicos. Hacen la combinación necesaria de estos insumos para poder desarrollar sus programas de acción. El resultado de la transformación, sus productos, son colocados entre los demandantes. La demanda de bienes y servicios públicos usualmente procede del entorno social, aunque ciertos productos pueden ser destinados al consumo dentro del mismo complejo de organizaciones del gobierno.²⁷ En resumen, puede decirse que las organizaciones gubernamentales llevan a cabo tres funciones básicamente:

²⁶ R. Rose. "The Significance of Public Employment". en R. Rose (Comp.) *Public Employment in Western Nations*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1985) p. 3

²⁷ Este modelo, aunque tiene sus orígenes en la teoría de sistemas, es aplicado a las organizaciones gubernamentales por R. Rose. Ver "Disaggregating the Concept of Government". *Op.Cit.*

1. Movilizan recursos.
2. Procesan estos recursos para la realización de programas.
3. Hacen llegar a sus destinatarios los productos de esos programas.

Las organizaciones gubernamentales compiten entre sí por los recursos disponibles. Tratan de maximizar sus apropiaciones en un contexto de recursos escasos. Esta competencia, que es uno de los aspectos más importantes de las relaciones intergubernamentales y de la economía pública, define el régimen de asignación de los recursos totales del gobierno. A diferencia de la economía privada, en donde la asignación de recursos se rige fundamentalmente por el principio de la productividad, en la economía pública existe un pluralidad de influencias para la asignación de recursos, en la que los procesos políticos y las pugnas interorganizacionales desempeñan un papel muy importante.

c) Los recursos

Los recursos que las organizaciones gubernamentales emplean en la realización de sus programas son el único indicador del tamaño del gobierno. La consideración del gobierno como un procesador de recursos diferenciados hace de la estimación de su tamaño algo realmente complejo. No hay una relación fija entre la utilización de un recurso y el uso de otros. Existen varias respuestas posibles a la pregunta ¿qué crece cuando crece el gobierno? Los significados posibles de este cambio también son diversos.

Los trabajos sobre Economía de Bienestar han enfatizado el papel del gobierno como un transformador de recursos que genera "bienes" para su posterior distribución entre la sociedad. Sobre todo, han analizado los costos en la producción y la asignación de beneficios públicos. No obstante, ha habido una

tendencia a considerar al gobierno como un transformador de recursos homogéneos que genera productos no diferenciados, como consecuencia, el gobierno es definido en términos de ingresos fiscales y de gasto público. Sin embargo, el significado de los otros recursos no puede ser reducido a su valor monetario.

Los recursos que el gobierno utiliza son los mismos que los de las organizaciones privadas —trabajo y capital principalmente— salvo una excepción: el poder que otorga la ley. Las leyes, como los otros recursos, no están distribuidas homogéneamente entre las distintas organizaciones gubernamentales. Hay programas que son intensivos en leyes, como hay otros intensivos en capital o en mano de obra. La administración de justicia es un ejemplo de programa intensivo en leyes, dado que su principal cometido es la aplicación de leyes.²⁸

La medida más común del tamaño del gobierno es la proporción que el gasto del gobierno representa del Producto Interno Bruto (PIB). Dado que el gasto público es financiado principalmente con los ingresos de la población, la cantidad que representa es considerada el más cercano indicador de la competencia por recursos entre el gobierno y la sociedad. Sin embargo, lo que en este trabajo interesa resaltar es que estos ingresos, independientemente de su procedencia, se destinan a financiar la producción de bienes y servicios gubernamentales, es decir, a la gestión de programas en forma de gasto público.²⁹

El tamaño del gobierno tiene un significado distinto en términos de empleo que en términos de gasto público. En muchos sentidos el empleo público es algo más que el valor de la nómina del gobierno. En principio es un recurso de distinta naturaleza. Los empleados públicos —en contraste con los otros recursos

²⁸ No obstante la relevancia que indiscutiblemente los recursos legales tienen en la delimitación del tamaño del gobierno, tal como lo han demostrado los problemas actuales de regulación y desregulación, este trabajo se concentrará en el análisis del empleo y el gasto públicos.

²⁹ El origen de los ingresos públicos es un tema de gran importancia que no trataré en este trabajo. Remito al lector a una amplia bibliografía sobre las medidas de política fiscal para financiar el gasto público.

utilizados por el gobierno—, no son un elemento pasivo, sino grupos diferenciados con intereses propios e independientes, muchas veces contrarios a los de su empleador. Los empleados públicos son los encargados de los programas gubernamentales y, junto con los beneficiarios de estos programas, son los principales interesados en su desarrollo y permanencia. A diferencia de la clientela de los bienes y servicios públicos, no son un grupo de presión sobre el gobierno, sino un grupo de presión dentro del gobierno.

La noción de que el gobierno es un sistema que transforma insumos para producir beneficios y distribuirlos entre la sociedad debe ser matizada. Una gran parte de estos beneficios permanecen dentro del sistema en la forma de privilegios para los empleados públicos. Los beneficios especiales de los empleados públicos se traducen en costos adicionales para el gobierno, y dadas sus características especiales como nivel de educación promedio superior al de un empleado privado, mayor grado de sindicalización y acceso a los órganos de decisión gubernamentales, los empleados públicos pueden apropiarse mediante concesiones de una significativa proporción de los recursos que el gobierno extrae de la sociedad.

La literatura sobre el empleo público es escasa. Sin embargo, el hecho de que la expansión del gobierno tenga un alto componente de empleo ha empezado a llamar la atención de los investigadores. Estudios de países industrializados han demostrado que el gobierno no sólo se ha convertido en el principal empleador de la economía, sino también en el principal responsable de la creación de puestos de trabajo en la última mitad del siglo XX.³⁰ Los gobiernos parecen estar sujetos a grandes presiones para absorber la fuerza de trabajo desempleada. Durante el periodo en que se siguieron políticas de pleno empleo, el empleo gubernamental se consideró como un bien en sí mismo.

³⁰ Aparte del trabajo compilado por R. Rose. *Public Employment in Western Nations*. Op. Cit., ver Junquera. *La función pública en la Europa de los doce*. (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1986)

Existe una gran diversidad entre los distintos componentes del empleo público. La imagen tradicional del empleado público como funcionario o burócrata no se sostiene si se considera la composición actual de la fuerza de trabajo del gobierno (profesores, ingenieros, médicos, empleados industriales, etc). La variedad del empleo público está muy relacionada con la variedad de las actividades del gobierno. No es posible otorgar al empleo público el significado del grado de burocratización de una sociedad, a menos que el concepto de burocracia abandone su denotación principal de forma de organización y termine diluyéndose en algo impreciso y ambiguo, despojado de significación sociológica.³¹

Los recursos que emplean las organizaciones gubernamentales son asignados a actividades en las que es difícil determinar su productividad, al menos de la misma forma que lo hacen las empresas privadas. Muchos bienes gubernamentales excluyen el mecanismo del precio de mercado para su colocación entre los consumidores o no lo consideran como un indicador relevante. Por otro lado, la vasta mayoría de los empleados públicos producen servicios que, dada la ausencia del precio de mercado, no pueden ser reducidos a unidades homogéneas y comparables de producto. Más aún, los recursos en sí mismos tienden a convertirse en indicadores del desempeño de un programa gubernamental. Por ejemplo, la cobertura de la demanda de educación se mide por la razón profesores-alumnos. Lo mismo pasa con los servicios médicos. En el Sistema de Cuentas Nacionales la productividad de los estos empleados públicos —valor agregado— se mide por el salario promedio. Lo que Linch y Jay dicen sobre el *Civil Service* británico —cuerpo de funcionarios públicos de carrera— tiene validez para un buen porcentaje de empleados públicos de todos los gobiernos:

³¹ En este error incurre el trabajo de Junquera Op. Cit. y en cierto grado el de Merino Mañón.

El *Civil Service* no genera ganancias ni pérdidas. Ergo, se mide el éxito por el tamaño del personal y del presupuesto. Por definición, un departamento grande es más exitoso que uno pequeño [...] esta simple proposición es la base de todo el sistema.³²

d) Los programas gubernamentales

Los programas gubernamentales son el medio para transformar las intenciones de política en acciones específicas de gobierno. Un programa supone una combinación de recursos públicos (autorización legal, gasto y empleo) en un grupo de actividades llevadas a cabo por una organización gubernamental. Los programas del gobierno constituyen los beneficios y dan lugar a los costos de una economía mixta.

El término genérico dado a las acciones del gobierno que buscan conseguir un efecto planeado en el entorno social es el de "política pública". Las políticas públicas no implican forzosamente la movilización de recursos. Una nueva política pública puede ser realizada sin la necesidad de recursos adicionales. Por esta razón, para analizar el crecimiento del gobierno conviene un concepto más específico que haga referencia a aquellas actividades que necesariamente implican consumo y transformación de recursos. Este concepto es el de programas públicos: aquellas actividades específicas de organizaciones gubernamentales identificables, autorizadas por ley para gastar fondos públicos y emplear personal con el objeto de lograr propósitos establecidos previamente.³³

El gobierno está constituido por una pluralidad de programas. Es grande en escala y variedad dado que es responsable de cientos de programas. Su tamaño resulta de las suma de ellos. Consecuentemente, las causas de su crecimiento deben buscarse

³² J. Lynn y A. Jay. *Yes Minister. The Diaries of a Cabinet Minister*. Vol I (London: British Broadcasting Corporation, 1981) citado por Andrew Dunsire y Chistopher Hood. *Cutback Management in Public Bureaucracies. Popular Theories and Observed Outputs in Whitehall*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1989) .

³³ R. Rose. *Undestanding Big Government. The Programme Approach*. (London: Sage Publications, 1984) p. 19

en las causas del cambio en sus programas. "Es el crecimiento de programas específicos —dice Rose— lo que en términos agregados se conoce como los gobiernos grandes".³⁴ Los gobiernos crecen porque movilizan mayores cantidades de recursos para llevar a cabo sus principales programas.

Las teorías de "largo alcance" intentan explicar el crecimiento del gobierno a partir de las motivaciones racionales derivadas del entorno socioeconómico. Este tipo de teorías —generalmente asociadas con el análisis marxista o neo-marxista del Estado— constituyen intentos muy ambiciosos de describir la función del gobierno en economías capitalistas. Postulan que existe una sola racionalidad que da sentido al comportamiento de las organizaciones gubernamentales. Sin embargo, no han sido capaces de presentar evidencias convincentes respecto a cómo los intereses altamente individualizados de los actores que pueblan el aparato gubernamental se agregan para asegurar que el todo actúe de acuerdo con un solo interés, ya sea el de la clase dominante o cualquier otro.³⁵ La variedad de los programas públicos indica que los objetivos de política de un gobierno son múltiples. Las actividades del gobierno no pueden ser reducidas a una sola racionalidad, ya sea política o económica. Esto es aun más cierto si se considera que los objetivos de política suelen ser contradictorios entre sí. Los trabajos realizados en el área de Economía de Bienestar han enfatizado las dificultades a las que un gobierno se enfrenta cuando persigue metas alternativas y hasta cierto grado excluyentes como igualdad y eficiencia económica.³⁶

Fijar un objetivo de política no garantiza que será llevado a la práctica. Los archivos de los gobiernos están repletos de intenciones que nunca fueron realizadas.

³⁴ Rose. *Ibid.* p.183

³⁵ Perter A. Hall. "Patterns of Economic Policy: An Organizational Approach". S. Bornstein, D. Held y J. Krieger (Comps.) *State in Capitalist Europe. A Case Book.* (London: George Allen & Unwin, 1984) p. 22. Para un análisis de las posiciones marxistas y neomarxistas véase además el trabajo de John Freeman. *Democracy and Markets.* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1989)

³⁶ Ver Joseph Stiglitz. *Economics of the Public Sector.* (New York: W.W. Norton & Company, 1986) pp. 51-72 y

Para poder lograr un objetivo de política, los gobiernos deben crear programas que movilicen recursos. Fijar un objetivo de política sin establecer un programa puede ser efectivo en términos de retórica política, pero irrelevante en términos de las actividades del gobierno. Por otro lado, tener un programa que persiga un objetivo de política no garantiza su éxito, tan sólo es un paso necesario en el proceso de gobierno.

Los productos de un programa —las acciones de gobierno— no deben ser confundidos con los resultados reales de un programa —el impacto de un programa en la sociedad—. Un programa puede no tener los resultados deseados. Los programas gubernamentales son sólo insumos del más vasto proceso social; su eficacia es siempre contingente.

Los programas del gobierno difieren sustancialmente en la composición de recursos que necesitan para poder efectuarse. Por esta razón, el conjunto de programas que constituyen el proceso de gobierno no puede ser reducido a una simple variable. Los programas públicos pueden ser clasificados de acuerdo con el grado de intensidad en el uso de los recursos en: i) programas intensivos en gasto, ii) programas intensivos en capital, y iii) programas intensivos en leyes. Si cada uno de ellos es un indicador del tamaño del gobierno, entonces el gobierno es un sujeto multidimensional, que asume características distintas de acuerdo con la intensidad de factores de sus principales programas.

Los mayores cambios en los programas públicos ocurren cuando el gobierno decide realizar actividades radicalmente distintas a las usuales. La terminación de un programa es algo excepcional. Las propiedades inerciales de las leyes y las organizaciones, que reclaman gasto y empleo públicos, sostienen a la mayoría de programas durante largos periodos. La adopción de un programa completamente nuevo es difícil de conseguir, existen pocas áreas de la vida social que no hayan sido afectadas por los programas de gobierno. Dentro de un área determinada, la

densidad de políticas es una limitante para el establecimiento de programas completamente nuevos. En la medida que el gobierno asume responsabilidades en un rango más amplio de actividades y para un mayor número de áreas, el desarrollo de nuevas políticas resulta más difícil y complejo. En un contexto como éste, "las políticas anteriores —dicen May y Wildavsky— llegan a convertirse en parte importante (y en ocasiones la más importante) del ambiente al cual las futuras políticas deben adaptarse. Las políticas que en principio eran soluciones a ciertos problemas se convierten ellas mismas en nuevos problemas para los cuales deben diseñarse soluciones de política".³⁷

Entre los extremos del establecimiento de un programa completamente nuevo y la terminación de un programa existen varias modalidades. De acuerdo con Peter deLeon, la iniciación y la terminación de un programa o política gubernamental "surgen del reconocimiento de un desequilibrio entre el sistema político y su capacidad de responder adecuadamente a las demandas sociales". Después de la identificación de un problema viene la iniciación de un política; si, como resultado de una evaluación, se descubre que esta política acentúa el problema que en principio estaba destinada a resolver, entonces se inicia el proceso de terminación. Entre estos dos polos hay una multitud de 'finas modulaciones' o terminaciones parciales mediante las cuales una política se ajusta y redefine para hacerla más efectiva o para cambiarla en la medida en que el problema y el contexto mismo se alteran". Los programas nuevos no se originan *de novo*; generalmente derivan de cambios y añadiduras a las estructuras de viejos programas. Estos cambios pueden llegar con el tiempo a ser sustanciales. De manera tal que se puede decir que un "nuevo" programa ha sucedido al original, ya irreconocible. Por otro lado, el carácter dinámico de las organizaciones gubernamentales y los programas los hace sumamente resistentes a las tentativas de terminación.

³⁷ Judith May y Aaron Wildavsky. "Volume Editor's Introduction". May y Wildavsky (Comps.) *The Policy Cycle*. Sage Yearbook in Politics and public Policy, 5. (London: Sage Publications, 1978) p. 13

El sistema de ajustes mutuos que prevalece en el comportamiento de las organizaciones está fuertemente asociado con el patrón incrementalista en la formulación de cambios de los programas públicos. De acuerdo con Lindblom, "cuando los cambios son incrementales —asociados a políticas conocidas—, es fácil para una organización anticipar la clase de movimientos de las otras y corregir los daños causados".³⁸

Medir los cambios en los recursos de un programa es considerablemente más sencillo que identificar nuevos programas, dado que son cambios de grado indicados por la exigencia de recursos. Esta es la estrategia que se seguirá en el trabajo. Los programas difieren en la dirección y velocidad en que cambian. Entender las transformaciones en el tamaño de un gobierno implica entender por qué algunos programas crecen, otros se mantienen y otros se contraen o desaparecen. De esto se deduce que para entender el crecimiento del gobierno es necesario dar la explicación a los cambios en sus principales programas. Concentrarse exclusivamente en el tamaño agregado del empleo o del gasto públicos implica asumir que lo que es válido para el todo es válido para las partes. Dadas las diferencias entre los programas, no se puede identificar una sola causa que pueda explicar la variedad observada.

El crecimiento del gobierno es el resultado colectivo de las actividades de muchos subgobiernos, es decir, de las fuerzas inerciales de las agencias encargadas de los programas públicos. El vínculo entre estos subgobiernos y las influencias del sistema político general es contingente, nunca cierto. Más aun, las restricciones sobre el número total de programas que el gobierno puede expandir sugieren una relación negativa entre programas. Si algunos crecen más rápido que el promedio, entonces otros deben crecer menos o incluso contraerse.

³⁸ Lindblom. "The Science of 'Muddling Through'". Op. Cit. p. 161

CAPITULO II

EL CRECIMIENTO DEL GOBIERNO

Toda explicación de los cambios en las políticas gubernamentales parte de un supuesto respecto a la forma en que el gobierno se relaciona con el entorno social. Como punto de partida se asume que el comportamiento del gobierno está socialmente determinado. Aun en los sistemas más cerrados, no es posible concebir la acción de los gobernantes como fruto del soliloquio del poder. Por esta razón, todo intento por comprender las transformaciones del gobierno parte del estudio del entorno social en el que se desenvuelve.

Las primeras explicaciones del crecimiento del gobierno concentraron su atención en los cambios socioeconómicos que precedieron o han acompañado la expansión de las actividades gubernamentales. Desde este enfoque, los cambios en las políticas gubernamentales aparecen como una respuesta a las modificaciones en la demanda de bienes y servicios públicos derivadas del desarrollo económico. La primera parte de este capítulo esta destinada a discutir algunas de las teorías que postulan una estrecha asociación entre los indicadores del tamaño del gobierno, por un lado, y el desempeño de la economía, las necesidades del desarrollo y las características sociodemográficas de la población, por el otro. Este tipo de enfoque se ha mostrado incapaz de explicar la forma en que los impulsos del entorno se traducen en medidas de política.

En la segunda parte de este capítulo se discuten las teorías que, a partir de los procesos de intermediación entre gobierno y sociedad —los llamados factores políticos—, tratan de explicar el crecimiento del gobierno. La política es vista como el proceso de colocar demandas en el proceso de formulación de políticas

gubernamentales. La literatura analizada coincide en identificar tres tipos de agentes o actores que participan políticamente para conseguir que el gobierno actúe de acuerdo con sus intereses: el electorado, grupos de interés y la burocracia.

Las teorías que se basan tanto en los factores socioeconómicos como en los políticos explican el crecimiento del gobierno sólo a partir de cambios en la demanda. Sin embargo, existe también la posibilidad de que el tamaño del gobierno esté condicionado por los cambios en la oferta gubernamental. A explorar esta posibilidad están destinadas las dos siguientes partes del capítulo. Una de ellas se encarga de la teoría del efecto desplazamiento y la otra la de los costos crecientes del gobierno.

Se concluye con el análisis del modelo organizacional para explicar el crecimiento del gobierno. Se sostiene la tesis de que el crecimiento del gobierno es un resultado indirecto, que no deriva automáticamente ya sea de los cambios en la estructura socioeconómica o de las preferencias de los actores políticos. El crecimiento del gobierno es un proceso complejo, producto del comportamiento de organizaciones gubernamentales en relación con las características específicas de sus programas y restringido por la disponibilidad de recursos. No existe ninguna explicación monocausal para el número y la variedad de organizaciones y programas del gobierno. Lo que el modelo organizacional permite concluir es que las decisiones tomadas en el pasado —influenciadas por las demandas políticas de la población, de los grupos de interés o de la burocracia—, se institucionalizan en forma de organizaciones públicas sumamente resistentes a los cambios, que evolucionan de una manera adaptativa, pero impredecible a largo plazo. El tamaño conjunto de estas organizaciones, el monto de recursos que emplean, sus costos y , en cierto grado, su impacto sobre la sociedad no son el resultado de una elección consciente de quienes les dieron vida o de aquellos que dirigen al gobierno.

a) *Influencias socioeconómicas.*

El primer intento moderno por explicar el crecimiento del gobierno, particularmente del gasto público, fue realizado por Adolph Wagner en una serie de estudios sobre finanzas públicas a finales del siglo XIX.¹ Wagner formuló una teoría que asocia el crecimiento real en el ingreso per cápita durante el proceso de industrialización con el crecimiento del sector público respecto del privado. La Alemania del siglo XIX, en pleno proceso de urbanización e industrialización, fue la referencia empírica inmediata de esta explicación general del crecimiento de los gobiernos, que posteriormente sería conocida como la "Ley de la actividad creciente del gobierno".² Wagner atribuyó el crecimiento en la actividad del gobierno a las exigencias derivadas de una mayor complejidad de las sociedades industrializadas.

No obstante que en un principio la teoría de Wagner inspiró algunos estudios empíricos, pronto fue relegada a lo que Larkey llama una "obscura esquina de la teoría de finanzas públicas".³ El interés por el trabajo de Wagner renació a mediados del siglo XX, particularmente en Suecia y Gran Bretaña, países cuyos gobiernos se expandieron extraordinariamente después de la Segunda Guerra Mundial.

En general, la teoría de Wagner deriva del interés de los economistas del siglo XIX por asociar el gasto público con el total de recursos disponibles en la sociedad. El argumento prevaleciente era que el gasto gubernamental debía crecer en

¹ *Finanzwissenschaft*. (Leipzig, 1883) La obra de Wagner no se ha traducido al castellano y en inglés sólo se encuentran disponibles unos extractos: "Three Extracts on Public Finance". Richard A. Musgrave y Alan T. Peacock (Comps.) *Classics in the Theory of Public Finance*. (London: McMillan and Co., 1958)

² J. Wiseman y A. T. Peacock. *The Growth of public Expenditures in the United Kingdom*. (Princeton: Princeton University Press, 1961)

³ Patrick D. Larkey, Chandler Stolp y Mark Winer. "Theorizing About the Growth of Government". *Journal of Public Policy*. (Vol. 1, No. 2p., 1981) p. 176

proporción al producto per cápita de la comunidad. Adolph Wagner fue más lejos aún al proponer que el gasto del gobierno se incrementaba a una mayor velocidad que el producto. Su argumento era el siguiente:

La Ley [de la actividad creciente del gobierno] es el resultado de la observación empírica sobre países en crecimiento económico, al menos en la civilización de Europa Occidental. Su explicación, justificación y causa es la presión del progreso y los cambios resultantes en la esfera de las economías pública y privada, especialmente en la economía pública coercitiva. Las restricciones financieras pueden limitar la expansión de las actividades del gobierno y provocar que su extensión sea condicionada por los ingresos, más que por cualquier otro factor, como es usual. Pero a largo plazo, el deseo de desarrollo de una nación progresista superará siempre estas dificultades financieras.⁴

Un aspecto relevante de este argumento es la afirmación de que el crecimiento en el gasto deriva del crecimiento en la actividad del gobierno, que a su vez es consecuencia del progreso social. La ley de Wagner es una ley de la actividad creciente del gobierno en la medida en que el crecimiento de tal actividad está inevitablemente vinculado al progreso social y, por esta razón, el crecimiento del gasto público es inevitable también. La Ley se refiere al comportamiento secular del gasto, más que a los cambios a corto plazo. No sugiere que la extensión de la actividad del gobierno pueda ser determinada *a priori*. Se centra totalmente en la tasa de crecimiento del gasto y, a partir de la observación empírica, demuestra que en países en donde el producto per cápita se ha expandido en el pasado, la actividad del gobierno y el gasto han crecido más que proporcionalmente. En resumen, la Ley de Wagner postula que los países en proceso de industrialización registran una elasticidad ingreso del gasto gubernamental mayor a uno.⁵

Wagner distingue tres tipos de actividades gubernamentales: primero, el mantenimiento del orden interno y externo, es decir, la provisión de condiciones

⁴ Adolph Wagner. *Op. Cit.* p.8

⁵ La elasticidad ingreso del gasto público es igual a:

$$hY/hGp$$

donde,

hY = incremento en el ingreso per cápita

hGp = incremento en el gasto público

necesarias para el funcionamiento de los mercados; segundo, la participación en la producción material, y tercero, la provisión de servicios económicos y sociales. Un aspecto interesante de la teoría de Wagner es que propone distintas razones por las que la Ley era válida para cada uno de estos tipos de actividades. El crecimiento del primer grupo de actividades se origina de la inevitable centralización de la administración pública ante diferenciación e individualización de la vida social y económica creada por el desarrollo. La creciente división del trabajo multiplica las complejidades de la vida económica y, así, las posibles causas de fricción. De esta manera, las actividades tanto represivas como preventivas del Estado deben incrementarse para que la economía funcione eficientemente. Al mismo tiempo, el gobierno tiene que incrementar sus actividades para asegurar el mantenimiento y mejoramiento de la calidad de los servicios que provee.

La participación del gobierno en la producción material —el segundo tipo de actividades— crece debido a que, por razones tecnológicas, el gobierno se convierte en la única alternativa para abastecer ciertos mercados, sobre todo aquellos que requieren una alta formación de capital. Wagner opinaba que el gobierno era además una alternativa preferible en estos casos, porque las compañías privadas no eran capaces de arriesgar grandes capitales tan efectivamente como una corporación pública y porque subutilizaban capital durante los ciclos económicos e incluso los agudizaban introduciendo disturbios especulativos.

La creciente actividad del gobierno en la provisión de servicios sociales y económicos —tercer tipo de actividades— surge cuando los beneficios derivados de estas actividades no son susceptibles de evaluación económica. El gobierno se convierte en proveedor de estos servicios porque considera su producción y su consumo como algo necesario para la sociedad. Aun más, Wagner opinaba que

mediante estas actividades el gobierno puede llegar a ser una fuente de estabilidad social, dado las empresas privadas no garantizan su abasto generalizado.

La Ley de Wagner ha sido objeto de importantes críticas. Aunque está basada en evidencia histórica, su aceptación se basa no solo en una mera observación estadística sino que requiere también la aceptación del concepto que Wagner tenía de la naturaleza política del gobierno. Peacock y Wiseman señalan al respecto que hay una noción organicista y antropomórfica del Estado en las observaciones de Wagner. Veía en el Estado un ser con sus propios gustos y preferencias, independientes de los individuos que lo integraban.⁶

Algunas de las razones del crecimiento del gobierno que Wagner aduce son de carácter técnico y podría esperarse que operaran independientemente de la idea que se tenga respecto al papel del gobierno. No obstante, son insuficientes para concluir que el gasto público crecerá siempre a una mayor velocidad que el producto per cápita. Otro tipo de argumentos presentados por Wagner están íntimamente ligados a su propia visión de lo que debería hacer el gobierno. Particularmente, aquellos que se refieren al papel estabilizador que el Estado debe desempeñar mediante la creación de corporaciones públicas. Igualmente, la proposición de que los servicios públicos se expanden cuantitativa y cualitativamente como resultado del crecimiento del producto no deriva de consideraciones técnicas, sino más bien parecen prescribir una responsabilidad del gobierno.

De acuerdo con Richard Bird, la ley de Wagner no es propiamente una teoría, sino una especie de filosofía de la historia. Su supuesto fundamental es que existe un proceso de evolución intrínseco, común a todos los países, e independiente de sus características históricas. Es un enfoque teleológico del crecimiento de las actividades del gobierno. La expansión progresiva de la proporción del PIB que el

⁶ J. Wiseman y A. T. Peacock. *Op. Cit.*

gasto público absorbe es presentada como un proceso de desarrollo inevitable. El crecimiento del gasto es visto no como el resultado de decisiones de individuos u organizaciones —que eventualmente podrían ser distintas a lo previsto en la teoría—, sino como una "función" de cierta situación social o la satisfacción a ciertas necesidades y requerimientos objetivos.⁷

El trabajo de Wagner ha inspirado estudios sobre el crecimiento del gobierno basados en el análisis econométrico de series de tiempo para estimar los determinantes del gasto público. Sin embargo, los llamados factores políticos son uno de los mayores obstáculos para confirmar la validez de los estudios que utilizan el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita como la variable explicatoria. Concentrarse completamente en el comportamiento del ingreso per cápita es asumir que otras variables, especialmente de orden político, que podrían cambiar significativamente en el tiempo, carecen totalmente de importancia.⁸

Por otro lado, de acuerdo con Richard Rose, los trabajos basados en medidas de asociación entre crecimiento económico y crecimiento del gobierno dejan abierta la cuestión del origen de la causalidad. Una alta correlación entre estas variables tiene varias interpretaciones posibles. El gobierno puede crecer rápido como consecuencia del crecimiento económico, la economía puede reducir su desempeño como consecuencia del crecimiento del gobierno o, quizás, la relación puede ser simplemente una coincidencia.⁹ Explicar el crecimiento del gobierno en términos del crecimiento económico implica que una contracción en la economía debe ser seguida por una contracción en el gobierno. Sin embargo este fenómeno no se ha presentado, al menos con la regularidad que se sugiere.

⁷ Richard Bird. "Wagner's 'Law' of Expanding State Activity". *Public Finance*. (Vol. 30, No. 1, 1971) p. 20

⁸ A. Peacock y J. Wiseman. "Approaches to the Analysis of Government Expenditure Growth". *Public Finance Quarterly*. (Vol.7, No.1, Enero, 1979) p. 15-16

⁹ Richard Rose. *Understanding Big Government. The Programme Approach*. (London: Sage Publications, 1984) p. 35

La insatisfacción con la Ley de Wagner no ha resultado en el abandono de su enfoque general de "economía política". Se ha seguido examinando la posibilidad de que existan influencias permanentes que afectan el tamaño del gobierno en cualquier sociedad, independientemente de sus características políticas y culturales. Esta inclinación —inspirada por Wagner— puede reconocerse en trabajos subsecuentes sobre el impacto de los cambios sociales producidos por el desarrollo económico en la conformación de la "demanda" de bienes y servicios producidos por el gobierno. La hipótesis resultante supone que existen tendencias políticas y sociales inherentes al proceso de desarrollo económico que modifican las preferencias de los consumidores hacia una mayor demanda de servicios gubernamentales. La aparición y expansión de los programas sociales del gobierno es la consecuencia de estas transformaciones.¹⁰

Peter Flora y Jens Alber afirman que el surgimiento de los programas de bienestar social —una de las causas principales del crecimiento del gobierno— fue una reacción más o menos consciente a los problemas básicos del desarrollo. Las actividades del gobierno que constituyen el "Estado benefactor" son vistas como parte del proceso de toda modernización, y no sólo vinculadas a las "democracias capitalistas". A partir de las ideas y conceptos de Durkheim sobre la anomía, han concluido que el *Estado Benefactor* es un intento por crear una nueva forma de solidaridad en sociedades altamente diferenciadas y una respuesta a los problemas de atomización de la vida social, resultantes de la división del trabajo, producto esencial de los cambios estructurales en sociedades que se modernizan. La división del trabajo debilita las antiguas asociaciones y poderes intermedios e incrementa las posibilidades de individualización. Este fenómeno se ha reflejado en el surgimiento de instituciones de bienestar social. Las burocracias públicas asumen muchas de las

¹⁰ R.S. Thorn. "The Evolution of Public Finance During Economic Development". Balbir S. Sahni (Comp.) *Public Expenditures Analysis. Selected Readings*. (Netherlands: Universitaire Pres Roetterdam, 1972) pp.187-217

funciones que antes eran llevadas a cabo por pequeñas unidades sociales. Han sido un sustituto de las formas tradicionales de tratar con la pobreza y la inseguridad social; formas tradicionales que se localizaban en la familia principalmente, aunque también en los grupos étnicos, vecindades y la Iglesia.¹¹

Entre los cambios en la estructura social que históricamente han tenido un mayor impacto en el crecimiento de las actividades del gobierno se encuentra la urbanización. Como dice Rose, "[...] la gente que vive en las ciudades necesita servicios que no se requieren en las zonas rurales y, además, se encuentra mejor situada para que sus demandas sean políticamente más efectivas".¹² Un efecto similar tienen los movimientos migratorios internos. Aún si el tamaño de la población se mantiene constante, las migraciones pueden incrementar la demanda de servicios. Charles Tiebout, por ejemplo, explica las variaciones en la provisión local de servicios en términos de movimientos de población en busca de la relación costo-beneficio que mejor se ajuste a sus preferencias.¹³

Los cambios demográficos, vinculados a las transformaciones socioeconómicas, pueden tener un gran impacto en el tamaño relativo del gobierno. Existen muchos programas que toman la edad de los ciudadanos como el principal requisito para ser beneficiario. En estos casos el tamaño del programa depende en gran medida de los cambios en la estructura demográfica. En tales circunstancias, el gobierno puede crecer sin que se tenga que tomar la decisión de incrementar la escala de sus programas. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que el impacto de los cambios

¹¹ Peter Flora y Jens Alber. "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe". Peter Flora y Arnold Heidenheimer (Comps.) *The Development of Welfare State in Europe and America*. (New Brunswick, New Jersey: Transaction Books, 1981) pp. 37-80. Véase también Nathan Glazer: *The Limits of Social Policy*. () quién considera que las instituciones públicas de bienestar han destruido las formas tradicionales de solidaridad sin ofrecer una respuesta eficiente a los problemas de pobreza e inseguridad. El tema de los sistemas tradicionales de bienestar social en México y América Latina ha sido tratado por Peter Ward. *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*. Tr. Juan José Utrilla (México, D.F.: Nueva Imagen, 1989) pp. 15-35

¹² Rose. *Op. Cit.* p. 41

¹³ Charles Tiebout. "A Pure Theory of Local Expenditures". M. Edcl y J Rothenberg (Comp.) *Readings in Urban Economics*. (New York: McMillan, 1972) pp. 513-523

demográficos sobre el tamaño del gobierno no tiene un sólo sentido. El crecimiento de algunos estratos de edad puede implicar la expansión de la demanda de ciertos servicios, al tiempo que la disminución de otros.

Los estudios que se concentran en las transformaciones de la estructura socioeconómica para explicar los cambios en las políticas gubernamentales tienden a pasar por alto que la intervención de las autoridades del gobierno es necesaria para que exista un cambio en las políticas gubernamentales. Sugieren que los factores socioeconómicos ejercen una influencia directa e independiente en el nivel de gasto público y otros indicadores del tamaño del gobierno. La relación entre estructura socioeconómica y políticas gubernamentales es completamente ignorada y, en el mejor de los casos, se asume la existencia de un especie de "caja negra" que de alguna forma —"mágica" dicen los críticos con ironía— transforma los impulsos sociales en medidas de política.¹⁴

Al parecer, las transformaciones sociales asociadas con el proceso de desarrollo económico —urbanización, industrialización, etc.— son condiciones altamente relacionadas con el crecimiento del gobierno. Pero como sugieren las críticas revisadas, la relación no es directa. Ninguna alteración en la estructura socioeconómica implica forzosamente un cambio en las políticas gubernamentales, mucho menos la orientación de este cambio hacia el crecimiento del gobierno. Cabe agregar que tampoco el tamaño del gobierno puede determinarse a partir de indicadores socioeconómicos.

El impacto de la estructura socioeconómica en las actividades del gobierno está mediado por el sistema político. Vista globalmente, la formulación de políticas gubernamentales y el crecimiento de las organizaciones públicas requiere de los procesos políticos que se encargan de la selección y procesamiento de los "insumos" provenientes del entorno social. "El sistema político —dicen Sharpe y

¹⁴ L.J. Sharpe y K. Newton. *Does Politics Matter?* (Oxford: Clarendon Press, 1984) pp. 205-219

Newton— es a las políticas gubernamentales lo que las percepciones individuales al conocimiento: extrae ciertos hechos del ambiente social y económico y les da significado político".¹⁵ Lo que en otras palabras significa que los cambios en la estructura socioeconómica no son insumos de política si no son reconocidos como tales por los actores políticos.

b) Influencias políticas

La literatura sobre las influencias políticas en el crecimiento del gobierno ha estado dominada recientemente por las teorías de la "preferencia pública" (*public choice*), es decir, por el análisis económico de las instituciones políticas. En analogía con el mercado, asumen la existencia de una demanda y una oferta de bienes y servicios producidos por el gobierno, en permanente interacción. El enfoque central de las teorías de la preferencia es explicar las políticas gubernamentales a partir de modelos formales de racionalidad económica que ayuden a entender el comportamiento de aquellos actores cuyas decisiones influyen las medidas gubernamentales.

De acuerdo con esta perspectiva, el crecimiento del gobierno deriva de procesos decisorios en los que un grupo de actores —la "comunidad", los ciudadanos, los votantes, los contribuyentes, grupos de interés o la burocracia— actúan de acuerdo con preferencias bien definidas. Cada actor, de acuerdo con sus propios intereses elige racionalmente para maximizar su utilidad, bajo restricciones que adoptan la forma de conflictos con otros actores, dificultades en la formación de coaliciones y en barreras institucionales.

Existen básicamente tres modelos para explicar el crecimiento del gobierno de acuerdo con la perspectiva de la preferencia pública. Cada uno de ellos se

¹⁵ *Ibid.* p. 207

concentra en un grupo específico de actores como determinante de las decisiones de política: el modelo de las preferencias del electorado, el modelo de los grupos de interés y el modelo de la política burocrática. Los modelos están inspirados en distintas conceptualizaciones del gobierno. Las explicaciones del crecimiento del gobierno a partir de las preferencias del electorado o de las actividades de grupos de interés están basadas esencialmente en la teoría democrática-pluralista del Estado. Los ciudadanos son la fuente de autoridad del Estado, quien actúa de acuerdo con los intereses del pueblo. La hipótesis de que el crecimiento del gobierno es inducido por la burocracia coloca al gobierno por encima de los ciudadanos concediéndole una suerte de autonomía. Son las preferencias de los individuos quienes participan en el gobierno el factor decisivo. Los ciudadanos y las instituciones políticas constituyen, cuando mucho, restricciones a los líderes políticos y a los burócratas que persiguen sus propios intereses.

Preferencias del electorado.

En la mayoría de la literatura sobre la preferencia pública las políticas gubernamentales aparecen como un reflejo de las preferencias individuales del electorado. Se asume generalmente que el electorado toma directamente decisiones y que las elecciones son el mecanismo mediante el cual revela sus preferencias respecto a tamaños alternativos del presupuesto público. En este proceso, el tamaño elegido por el votante medio es el "nivel óptimo" o el nivel deseado por toda la población y, por lo tanto, la alternativa que prevalece. La preferencia del votante medio es un punto de equilibrio en el que convergen los otros votantes ante la posibilidad de que el resultado se desplace hacia un extremo no deseado.

Las condiciones mediante las cuales se alcanza el punto de equilibrio del votante medio son las siguientes:

-Las elecciones se rigen mediante el principio de mayoría.

-Los electores toman partido directamente sobre distintas alternativas de gasto gubernamental.

-El único asunto a decidir es el nivel de gasto gubernamental.¹⁶

Los modelos más sencillos, que se basan en la preferencias del electorado para explicar los cambios de política, suponen que los programas propios del gobierno se reducen a dos tipos: producir "bienes públicos" y eliminar "externalidades"; es decir, aquellas actividades que generan las condiciones para el funcionamiento eficiente de los mercados.¹⁷ El gasto gubernamental es visto como el resultado de las fuerzas de una especie de mercado de bienes y servicios producidos por el gobierno. La demanda y los costos de los bienes públicos determinan el tamaño del gobierno. Las elecciones son el mecanismo mediador de este mercado. Sirven para que los políticos perciban las preferencias del votante medio.¹⁸

En las aplicaciones más recientes de la teoría del votante medio, el gobierno es visto principalmente como un agente redistribuidor del ingreso, no tan sólo como productor de bienes públicos o un encargado de eliminar externalidades. Todo gasto gubernamental tiene un efecto redistributivo que es financiado por los propios ingresos de la población. Para cada ciudadano existe una curva de demanda de bienes y servicios producidos por el gobierno, que es una función del ingreso personal. El punto ideal en el que se cruzan la curva de demanda del votante medio y la oferta del gobierno es el tamaño óptimo del presupuesto. Cualquier desviación respecto a este punto ocasiona, tarde o temprano, descontento con el tamaño del gobierno.

¹⁶ D. Black. *The Theory of Committees and Elections*. (Cambridge: Cambridge University press, 1958)

¹⁷ Los bienes públicos son aquellos en los que no existe revalidad en su consumo y la exclusión de consumidores que no pagen su precio es imposible o muy costosa. La externalidad son factores ajenos al mercado que influyen en la producción de un bien. Ver. Harvey S. Rosen. *Public Finance*. (Homewood, Illinois: Irwin, 1985) p.98

¹⁸ Para una revisión de esta literatura véase el artículo de Larkey, Stolp y Winer. *Op. Cit.* pp. 180-185

Meltzer y Richard dicen que la explicación del crecimiento del gobierno durante el siglo XX se encuentra en la extensión del derecho al voto. Los votantes que se han añadido al padrón han sido generalmente aquellos cuyos ingresos se encontraban por abajo del nivel medio. Si se asume que la relación entre demanda de bienes producidos por el gobierno e ingreso es negativa (aquellos que poseen menor ingreso demandan una mayor cantidad de bienes públicos), un votante medio con menor ingreso demandará un mayor gasto público. Una mayor desigualdad de ingresos combinada con la extensión del sufragio son, de acuerdo con Meltzer y Richard, las causas principales del crecimiento del gobierno.¹⁹

Sobre este punto no existe consenso, incluso entre aquellos que han basado en las preferencias del electorado su explicación del crecimiento del gobierno. Peltzman, por ejemplo, sugiere que la relación entre desigualdad y gasto público es opuesta a la que proponen Meltzer y Richard. Considera que en un gobierno representativo los candidatos compiten por votos prometiendo ganancias en el ingreso a los votantes, a cambio de apoyo electoral. En lugar de la preferencia del votante medio, Peltzman postula el "programa redistributivo dominante" como la causa de la extensión de las actividades del gobierno. El programa redistributivo dominante es, en términos generales, aquél que maximiza beneficios para el mayor número de votantes. La competencia entre políticos los lleva a proponer ese programa en su plataforma y a realizarlo después de las elecciones. Entre mayor igualdad exista en la distribución del ingreso de los posibles votantes por el candidato, mayor fuerza de negociación posee el electorado. Los candidatos deben prometer mayores recompensas en la medida en que crece la igualdad en la distribución del ingreso inicial entre el electorado.²⁰

¹⁹ Allan Meltzer y Scott Richard. "Why Government Grows (and Grows) in a Democracy?". *Public Interest*. (Vol. 52, Invierno de 1978) pp. 111-118

²⁰ Es importante aclarar que los costos de la distribución afectan la definición de la política dominante, y estos son, más que los simples costos de ejecutar el programa, aquellos impuestos sobre los mercados privados. Sam Peltzman. "The Growth of Government". *Journal of Law and Economics*. (Vol. 3, Oct. de 1980) pp. 209-287

La hipótesis de Meltzer y Richard sobre el crecimiento del gobierno se enfrenta a un serio problema conceptual. El supuesto de que, debido a la adición al padrón electoral de individuos cuya productividad e ingreso son inferiores a la media cambia la identidad del votante medio, le resta importancia al papel desempeñado por el votante medio antes de la extensión del sufragio. Una extensión del sufragio que resulte en un nuevo votante medio con menos ingreso nunca sería aprobada por la mayoría, porque iría en contra de sus intereses. Ciertamente, esta dificultad puede ser superada si se asume que los cambios en el sufragio son conseguidos mediante otra modalidad de votación, como podría ser una enmienda constitucional. Pero otros problemas surgirían en su lugar. Para una modificación constitucional se requeriría más que la simple mayoría. No hay forma de explicar cómo pueden lograrse estos cambios, a partir de las implicaciones distributivas de un electorado que se comporta de acuerdo con sus propios intereses. Incluso si otras modalidades de votación y quizás otras motivaciones explican estos cambios, por qué no admitir que también determinan el tamaño del gobierno.²¹

Las explicaciones del crecimiento del gobierno a partir de las preferencias electorales comparten el supuesto de que el proceso de redistribución del ingreso que resulta de la actividad gubernamental es una transferencia de la población de altos ingresos a la población de bajos ingresos (progresiva). Los hechos demuestran que una parte de los efectos distributivos puede clasificarse como regresiva y que el impacto de la mayoría de las acciones del gobierno difícilmente entra en la categoría de redistribución progresiva. Como dice Denis Mueller, "debido al carácter multidimensional de la redistribución que genera el gobierno resulta difícil racionalizar todas las actividades gubernamentales según su motivación puramente redistributiva".²²

²¹ Denis C. Mueller. "The Growth of Government. A Public Choice Perspective". *Public Choice*. (Vol. 34, No. 1, Marzo de 1987) p. 127

²² *Ibid.* p. 128

Ciertamente, el impacto redistributivo de algunas de las actividades gubernamentales es un componente importante de la explicación del crecimiento del gobierno. La prueba de ello es el gran crecimiento que han registrado los programas que gestionan transferencias y subsidios a la población de bajos ingresos. Sin embargo, los argumentos presentados por Mueller demuestran que los intentos por explicar el crecimiento del gobierno a partir de su naturaleza redistributiva son incompletos.

Otros autores como Sharpe y Newton consideran que, para que el gobierno actúe de acuerdo con las preferencias de los votantes, el sistema debe funcionar por medio de un impecable proceso de transmisión entre el electorado y el gobierno. Pero pueden existir "fallas" en este proceso de transmisión. A parte de las que se encuentran en el sistema electoral, como en la falta de competitividad entre los partidos o en la baja participación del electorado —especialmente el de bajos ingresos—, hay evidencia de que los gobiernos actúan con cierto margen de autonomía aún en los regímenes representativos. Y esto se debe a que la función de los partidos no se puede reducir a modificar sus plataformas o propuestas de política según la voluntad del electorado, para atraer sus votos. "Para cualquier partido, el apoyo de un grupo determinado, [...] no implica necesariamente que se traduzca en medidas de política un vez que están en el gobierno".²³

Otra deficiencia atribuible al modelo de las preferencias del electorado se encuentra en el supuesto de que las organizaciones que integran el gobierno actúan pasivamente, ajustándose a los cambios en tales preferencias. Sin embargo, los estudios sobre el comportamiento de las organizaciones gubernamentales han enfatizado su gran resistencia ante los intentos de alterar sus rutinas, su capacidad para perdurar en el tiempo, el carácter incremental de sus ajustes y, sobre todo, el grado de autonomía con que suelen funcionar.²⁴

²³ Sharpe y Newton. *Op. Cit.* pp. 9-11

²⁴ Este tema ha sido desarrollado en el capítulo anterior pp.14

Finalmente, la idea de que existen preferencias bien definidas del electorado respecto a determinadas políticas, como puede ser el tamaño y estructura del presupuesto, ha sido objeto de un agudo cuestionamiento. Rose, por ejemplo, dice que los estudios empíricos demuestran que el electorado no suele tener opiniones definidas respecto a importantes asuntos de gobierno, y cuando éstas existen, a menudo hay tal división que no son una guía clara para la acción pública. La mayoría de los juicios de la opinión pública son una reacción retrospectiva en apoyo de un programa existoso. En estos casos, repetir las mismas acciones no es ninguna garantía de éxito, menos aún de que continuará contando con el apoyo popular. Rose concluye: "La opinión pública es —por mucho— más volátil que las instituciones de gobierno. Un programa o institución establecido en la creencia de que era lo que los votantes querían puede persistir y crecer aún si llega a ser impopular".²⁵

Los grupos de interés

El modelo de los grupos de interés es uno de los modelos clásicos para explicar la toma de decisiones en el gobierno. Se basa en la idea de que grupos organizados de la sociedad o del propio sector público se movilizan para conseguir apoyo dentro del gobierno y apropiarse de ciertos beneficios. El activismo de estos grupos deriva de su insatisfacción e inconformidad con los resultados del funcionamiento del mercado. Ciertamente, sus esfuerzos por conseguir la intervención de las autoridades públicas se enfrenta a muchos obstáculos, pero la abundancia de grupos de interés ocasiona que incluso un ritmo modesto de éxitos tenga un fuerte impacto

²⁵ Rose. *Op. Cit.* p.43

en las funciones del gobierno. Por otro lado, cada éxito se convierte en un precedente para futuras intervenciones.

Los grupos de interés compiten entre sí por los recursos gubernamentales. Se desenvuelven en un sistema desarticulado de múltiples "áreas de interés" en las que se promueve la intervención gubernamental. Cada área tiende a aislarse de las demás. Los intereses involucrados en un área consienten que otros grupos monopolicen otras áreas, a cambio de que no interfieran en sus esferas de predominio. Es muy difícil que los oponentes de una política gubernamental rompan con el equilibrio de intereses que prevalece en alguna de estas áreas. Necesitarían movilizar un conjunto desagregado de fuerzas dentro del gobierno para conseguirlo. Por esta razón, la alternativa más común es crear una nueva área de interés para compensar los efectos del arreglo prevaleciente.

En los modelos de grupos de interés se asume que el gobierno es un proveedor de bienes tanto públicos como privados. Esto da lugar a la posibilidad de que el gobierno otorge los beneficios de un bien privado a ciertos grupos y distribuya los costos entre toda la población. Y, por otro lado, dado que la producción de un bien público implica el consumo gubernamental de bienes privados, los proveedores del gobierno están interesados en la expansión de los programas públicos. De esta manera, los beneficios derivados de la acción pública dan lugar a presiones para que el gobierno se convierta en un proveedor público de bienes privados. Los grupos de interés constituyen el vehículo para llevar esas presiones al gobierno. Por esta razón son llamados también grupos de presión, entre los que se puede incluir, además de los convencionales grupos de interés del sector privado, a los empleados públicos así como a las mismas organizaciones gubernamentales. Todos ellos presionan por la captación de ciertos beneficios.

Destacan particularmente los empleados públicos que, dada su posición estratégica en las organizaciones del gobierno y su alto grado de sindicalización, están en

condiciones de obtener beneficios extraordinarios en forma de prestaciones y privilegios. Los estudios sobre el empleo público coinciden en destacar que el personal del gobierno se encuentra casi aislado de las presiones del mercado laboral.²⁶ Esto se debe a que la fuerza de negociación de sus organizaciones gremiales les ha permitido conseguir condiciones de trabajo muy superiores a las de los empleados del sector privado. Entre ellas sobresale la gran seguridad en el empleo. Todo esto se traduce en mayores costos para los programas gubernamentales.

Gary Becker ha desarrollado un modelo para analizar la influencia de los grupos de interés sobre el crecimiento del gobierno. El punto central son las ganancias redistributivas de los grupos. El gobierno actúa como un distribuidor de costos y beneficios. Por lo tanto existe la posibilidad de que ciertos grupos obtengan una cantidad total de ganancias superior a sus contribuciones al gobierno. En conjunto, la suma de los beneficios otorgados por el gobierno a todos los grupos de presión será inferior a los impuestos, debido a los costos de transacción de recolectar y redistribuir ingresos.²⁷

De acuerdo con el modelo de Becker, los grupos de interés presionan para aumentar las transferencias que reciben y reducir sus contribuciones, que asumen la forma de impuestos. Dado que las ganancias marginales por la presión ejercida son decrecientes, se llega a un punto de equilibrio cuando la presión para incrementar transferencias es igual a la presión opuesta para reducir impuestos. En este punto el costo marginal de la presión iguala a las ganancias marginales de la reducción de impuestos o de incrementar las transferencias.

El estudio de la relación entre grupos de interés y las organizaciones gubernamentales ha dado lugar a la teoría de los "buscadores de renta" (*rent*

²⁶ Véanse los trabajos compilados por R. Rose en *Public Employment in Western Nations*. (Oxford: Oxford University Press, 1986)

²⁷ Gary C. Becker. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence". *Quarterly Journal of Economics*. (Vol. 98, Agosto, 1983) pp. 371-400

seeking). La tesis principal de esta teoría apunta que los gastos en que incurren los grupos de interés para cubrir los costos de ejercer presión sobre el gobierno son recursos que no generan valor desde el punto de vista social. La búsqueda de rentas que realizan los grupos de interés implica un desperdicio de recursos en la competencia por ganancias "artificiales", no derivadas del sistema de precios —cambios en la oferta y la demanda—, sino de la decisión gubernamental. La creación de situaciones artificiales de escasez, es la principal consecuencia económica del desperdicio de recursos provocado por la búsqueda de rentas.²⁸

Los trabajos que han vinculado el crecimiento del gobierno a las actividades de los grupos de interés suponen que existe un paralelo entre el crecimiento del gobierno y el crecimiento de las necesidades administrativas en el sector privado. Ambos son una respuesta a mayores costos de transacción derivados de la organización de una economía de mercado con una creciente especialización. La especialización hace que proliferen los grupos de interés. Las demandas que estos grupos llevan al gobierno no sólo tienen una naturaleza redistributiva, sino también se originan por la necesidad de aliviar los costos de transacción que estos grupos soportan en una sociedad cada vez más especializada.

Mueller y Murrell ofrecen la única evidencia directa de que los grupos de interés afectan el tamaño del gobierno. Consideran que en el proceso político los partidos otorgan favores a los grupos de interés a cambio de su apoyo. Cuando estos favores toman la forma de bienes para grupos de interés específicos, el gobierno crece. Concluyen que el número creciente de grupos de interés tiene un impacto significativo en el tamaño del gobierno.²⁹

Los modelos de grupos de interés son esencialmente estáticos. Describen únicamente un punto de equilibrio para las presiones por obtener beneficios

²⁸ Robert D. Tollison. "Rent Seeking: A Survey". *Kyklos*. (Vol. 35, No. 4, 1982) pp. 575-602

²⁹ Denis Mueller y Peter Murrell. "Interest Groups and the Size of Government". *Public Choice*. (Vol. 48, No. 2, 1986) pp. 125-145

gubernamentales y concluyen que en ese punto el gobierno es más grande de lo que sería en la ausencia de grupos de interés y señalan algunas de las deficiencias macroeconómicas resultantes. Sin embargo, no analizan el proceso mediante el cual las influencias de los grupos de interés generan el crecimiento del gobierno. Dada la diversidad de los grupos de interés y su carácter competitivo, no es posible concluir que su impacto sobre el tamaño del gobierno tenga un solo sentido. No es absurdo pensar que pudieran existir grupos de interés para los cuales la desaparición de ciertos programas gubernamentales signifique una forma de maximizar beneficios y, por lo tanto, ejerzan presión para reducir el tamaño del gobierno.

La influencia de los grupos de interés sobre el tamaño del gobierno es múltiple y compleja. No puede asumirse que los programas gubernamentales se ajustan flexiblemente a los cambios en la correlación de fuerzas de los grupos de interés. El surgimiento de un programa nuevo, motivado por la presión dominante de un grupo social, da lugar a otro grupo de interés dentro del gobierno, con aspiraciones no precisamente similares a las de aquel grupo que le dio origen. Conviene citar aquí la conclusión a la que llega Denis Mueller respecto a la influencia de los grupos de interés en el crecimiento del gobierno:

Virtualmente todos los estudios sobre el crecimiento del gobierno mencionan a los grupos de interés como una posible causa y después continúan la discusión de otras causas, dejando el papel de los grupos de interés *in limbo*. La cuestión de si los grupos de interés contribuyen al crecimiento del gobierno, del cómo y del por qué, permanece todavía sin contestar.³⁰

³⁰ Denis Mueller. *Op. Cit.* p. 130

La burocracia y el tamaño del gobierno

Las teorías de la participación de la burocracia y de los líderes políticos en la toma de decisiones han sido utilizadas para explicar el crecimiento del gobierno más allá del nivel deseado por el votante medio. La burocracia es vista como un maximizador de apropiaciones presupuestarias en sus negociaciones con los cuerpos legislativos. Los cuerpos legislativos son demandantes de bienes y servicios producidos por la burocracia para distribuirlos entre sus clientelas. Ambos se encuentran en una típica relación monopólica. La burocracia necesita que la legislatura apruebe los gastos; la legislatura necesita de la burocracia para abastecer su demanda de bienes y servicios públicos.

No existe para la legislatura otra fuente de información más que la burocracia para tomar las decisiones a cerca del gasto gubernamental. Son los funcionarios especializados los únicos que pueden definir los costos de producción del gobierno. De esta manera, la naturaleza monopólica de la burocracia le permite lograr sus propias metas, dado que la legislatura no cuenta con otra oferta de bienes y servicios con la cual comparar costos. La burocracia está interesada en obtener mayores salarios, mejores condiciones de trabajo y privilegios.³¹

La crítica al modelo burocrático señala que los incentivos pecuniarios para incrementar el tamaño del presupuesto no son claros. Los salarios en el gobierno tienden a ser más uniformes que en el sector privado. Más aún, los funcionarios de alto nivel reciben nombramiento político y sólo permanecen en sus puestos por un tiempo limitado. De esta manera, no es probable que el tamaño de la organización, incluso si se supone que tamaño y salarios estuvieran relacionados, beneficie directamente a los funcionarios que deciden su crecimiento. Sólo puede decirse que

³¹ El trabajo de William A. Niskanen es el principal estudio sobre la influencia de la burocracia sobre el crecimiento del gobierno: *Bureaucracy and Representative Government*. (Chicago: Aldine-Atherton, 1971). Una reseña de las tesis de Niskanen puede encontrarse en Larkey, Stop y Winer. *Op. Cit.* pp. 187-190

la expansión de las organizaciones gubernamentales beneficia a los altos funcionarios en un sentido no pecuniario y que recibe otro tipo de recompensas.³²

Rose dice al respecto que aun cuando ciertos políticos y funcionarios de alto nivel están interesados en la expansión del gobierno, este no siempre es el caso. Los líderes formales de la burocracia pueden buscar popularidad al prometer reducciones impositivas y en el gasto. Por otro lado, los burócratas no se benefician de la expansión de los programas que absorben más gasto. Además, expandir una organización tiene tanto costos como beneficios para la burocracia. Sobre todo, existe siempre el riesgo de que promover el crecimiento del gobierno despierte una oposición efectiva.³³

El crecimiento del gobierno aparece con mayor probabilidad asociado al comportamiento de la burocracia media que al de los funcionarios de alto nivel. Ciertamente, aun en los niveles medios, los salarios no difieren mucho entre la burocracia. Pero las oportunidades de promoción son mayores en una organización que crece que en otra que se contrae. Los funcionarios de nivel medio tienen un incentivo financiero para apoyar la rápida expansión de sus organizaciones porque aumentan sus posibilidades de promoción. La burocracia de carrera tiende a permanecer en sus organizaciones durante un tiempo considerable y puede resultar beneficiada de su expansión, a diferencia de sus superiores cuya duración es transitoria.

No obstante que este análisis explica el interés de los burócratas de carrera de nivel medio por promover el crecimiento del gobierno, el argumento se complica si se considera la forma como estos individuos logran sus propósitos y adjudican el costo a la sociedad. Si los altos funcionarios no resultan beneficiados de la expansión de las organizaciones no hay razón por la que tengan que consentirla. Para que esto

³² Mueller. *Op. Cit.* pp. 136-140

³³ Rose. *Op. Cit.* p. 44

suceda, habría que suponer que los burócratas de nivel medio son capaces de evadir permanentemente tanto el control legislativo como el de sus superiores.

A pesar de que la burocracia es considerada como una de las principales causas del crecimiento del gobierno, la evidencia empírica al respecto es escasa. La fuerza de esta hipótesis descansa en el supuesto de que las burocracias tienen un mayor costo producción que las empresas privadas. Los modelos de la política burocrática explican por qué el gobierno es más grande de lo que la legislatura desearía o de lo que el votante medio preferiría. No explican directamente por qué crece el gobierno.

Indirectamente, sin embargo, quizá ofrecen una explicación. La capacidad de la burocracia para expandir el presupuesto más allá de la cantidad deseada por la legislatura o los ciudadanos depende en parte de su habilidad para ocultar los verdaderos precios y cantidades de los bienes y servicios provistos por el gobierno. Esta habilidad depende en parte del tamaño y complejidad del presupuesto. Entre más grande sea la burocracia mayor es la dificultad para controlar sus actividades y mayor el número de interesados en incrementar su tamaño. De esta manera, el crecimiento de la burocracia tiende a depender de su tamaño absoluto.

Sin embargo, esta explicación pasa por alto el hecho de que la competencia entre las diversas burocracias del gobierno es una restricción para el crecimiento de sus programas y organizaciones. Dicha competencia también tiende a incrementarse en la medida que el tamaño y complejidad del gobierno crecen. Lo que significa que la burocracia no se encuentra en tal posición de independencia y libertad como para que el desarrollo de sus intereses explique satisfactoriamente el crecimiento del gobierno.

c) *El efecto desplazamiento*

Mientras que la Ley de Wagner es una explicación del crecimiento del gobierno por el lado de la demanda, la hipótesis del efecto desplazamiento (*displacement effect*) considera las restricciones por el lado de la oferta. La oferta de recursos está limitada por el nivel impositivo que el público está dispuesto a tolerar. En tiempos de inestabilidad social (guerras, emergencias, etc.) el público consiente niveles y métodos de imposición que serían considerados exageradamente onerosos en situaciones normales. Después de los disturbios, los recursos son "fijos a la baja", en la medida que nuevos gastos rápidamente desplazan a aquellos que cubrían la emergencia. Esta es la razón por la que el nivel general del gasto público, una vez superada la fase de disturbios sociales, no regresa a su nivel previo.

La hipótesis del efecto desplazamiento fue diseñada por Alan Peacock y Jay Wiseman para explicar cambios discretos (discontinuos) que se observaron en el monto de gasto gubernamental en Gran Bretaña durante el siglo XX. El punto central de su explicación es que las ideas de los ciudadanos respecto al nivel de imposición y de gasto es de potencial relevancia para explicar el patrón de crecimiento del gasto gubernamental. Cuando las sociedades no están sujetas a presiones violentas o extraordinarias, las ideas respecto a la tasa impositiva tolerable tienden a ser estables. Ciertamente el gobierno puede tener planes para incrementar el gasto público, planes que incluso resulten deseables para muchos ciudadanos. Pero la tasa de crecimiento del gasto gubernamental dependerá de su capacidad política para extraer recursos de la sociedad; estará limitada por factores como los desincentivos económicos creados por las altas tasas marginales de imposición y se basará en los incrementos del ingreso per cápita, que difícilmente pueden llegar a ser espectaculares. Consecuentemente, la hipótesis de Peacock y Wiseman explica por qué el gobierno tiende a crecer "incrementalmente" —a base

de cambios marginales— durante periodos regulares, hasta que una situación de crisis produce un desplazamiento.³⁴

Quizá la mayor contribución de Peacock y Wiseman ha sido establecer un campo de investigación que intenta explicar el crecimiento del gobierno a partir de las características de la oferta y disponibilidad de recursos, lo cual es un complemento a las típicas explicaciones basadas en la demanda y los determinantes del gasto público. Como los mismos autores señalan, el efecto desplazamiento es una observación empírica y una explicación al mismo tiempo. La observación es sencilla: en el periodo examinado, el perfil del gasto público es discontinuo y crece a base de grandes saltos. La explicación tentativa de este perfil reside en la incidencia de disturbios sociales —guerras en el estudio original, pero otras posibilidades no son excluidas.

La debilidad de la hipótesis del efecto desplazamiento es que no puede ser usada para predecir el impacto de los disturbios sociales sobre el tamaño del gobierno. Su fuerza radica en que, después de que el evento ha sucedido puede explicar —o quizá tan sólo acomodarse a— las transformaciones que éste ha producido en el tamaño del gobierno. Pero no puede anticipar el sentido del cambio.³⁵

Bird opina que, aunque Peacock y Wiseman acertadamente argumentan que toda expansión en el gasto gubernamental está limitada por los ingresos y tasas impositivas fijadas por las fuerzas políticas, que sólo pueden ser alteradas en situaciones de crisis, finalmente su explicación del crecimiento del gobierno remite al inexplorado campo de estudio de la "sicología fiscal". La hipótesis del efecto

³⁴ Peacock y Wiseman. *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*. Op. Cit. pp. 19-34

³⁵ Rose. *Op. Cit.* p. 52

desplazamiento descansa en el supuesto de que son los cambios bruscos las *actitudes* de la población hacia los impuestos y el gasto público y la influencia de dichas actitudes en las decisiones de política los que tienen un mayor impacto en la expansión de las actividades del gobierno.³⁶

d) El crecimiento de los costos del gobierno

Generalmente se asume que el crecimiento del gasto público como proporción del PIB es resultado de la extensión en la escala y variedad de las acciones del gobierno. Sin embargo, en muchos casos el aparente crecimiento de las actividades del gobierno puede ser sólo una ilusión. Si los costos del gobierno crecen más rápido que los costos del sector privado, entonces el tamaño del gobierno como proporción del PIB se incrementa, a pesar de que el volumen de producción de bienes y servicios gubernamentales se mantenga constante.

William Baumol elaboró una teoría para explicar el rápido crecimiento relativo de los precios del sector público, conocida entre los economistas como el "mal de Baumol".³⁷ Baumol se basa en un modelo sencillo que supone la existencia de dos sectores con un crecimiento desequilibrado. Uno de estos sectores es el gobierno, que se dedica fundamentalmente a la producción de servicios. El otro es el sector privado, concentrado en la producción de bienes. Los cambios tecnológicos tienen muy poco impacto en la cantidad de empleo necesitada para producir los servicios gubernamentales, en contraste, en el sector privado existen mayores oportunidades para la mecanización de operaciones.

³⁶ Richard Bird. *Op. Cit.* p.14

³⁷ William J. Baumol. "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis". *American Economic Review*. (No.57, 1967)

El distinto impacto de las mejoras tecnológicas se refleja en la productividad de los sectores. Los incrementos de productividad generalmente significan que la composición de capital y trabajo ha cambiado hacia un mayor uso de capital. Dado que hay muy pocas oportunidades de modificar la composición de factores (capital y trabajo) de los programas públicos, la productividad en el gobierno es inferior a la del sector privado. A partir de estos argumentos, Baumol demuestra que el progreso tecnológico en el sector privado simplemente añade costos al sector público. Si la tasa de crecimiento de salarios es similar, a partir de los incrementos en la productividad del sector privado, los costos relativos del gobierno aumentan. La menor productividad relativa del gobierno es reforzada por la ausencia de un mercado competitivo que elimina incentivos para que los empleados públicos se esfuercen en mejorar la eficiencia. Por otro lado, la hipótesis de que los salarios de los empleados públicos son comparables con los del sector privado —incluso mayores en algunos casos—, a pesar de la diferencia de productividades, se apoya también en la evidencia de que el grado de sindicalización y el poder de negociación del personal del gobierno es comparativamente más alto. Una de las dificultades prácticas a las que se enfrenta la hipótesis de Baumol es la imposibilidad de construir indicadores de productividad para los empleados del gobierno comparables con los del sector privado. Este tema ha sido discutido anteriormente.³⁸ Baste recordar que para una gran parte de los programas públicos la productividad es igual al salario promedio. Tomar este indicador conduciría al absurdo de que un incremento en el salario sea considerado como aumento en la productividad, sin que la relación producto-empleo se modifique realmente. Para evitar este problema, Morris Beck propone analizar el diferencial de productividad a partir de el comportamiento de los índices de precios del gobierno y del sector

³⁸ Véase *infra* Capítulo I, p. 24

privado. La hipótesis de Baumol implica que el deflactor del gasto de consumo gubernamental crece a una mayor velocidad que el del resto de la economía.³⁹

Si bien es cierto que la hipótesis de Baumol es intuitivamente plausible, no está claro qué tan lejos puede llegar. Los servicios militares son hoy en día intensivos en capital y gastan grandes cantidades de dinero en promociones de productividad y desarrollo. Similarmente las computadoras, junto con otras innovaciones, han traído mejoras de productividad en muchos empleos administrativos. No se puede asumir *a priori* que los incrementos de productividad en el gobierno no puedan mantener el ritmo del sector privado. Sin embargo, los estudios empíricos del comportamiento de los costos del gobierno concluyen que, de acuerdo con lo que sugiere Baumol, estos crecen más rápido que los del sector privado.⁴⁰

Por otro lado, la hipótesis de Baumol es válida sólo para aquellos programas del gobierno intensivos en empleo. Esto limita considerablemente su capacidad para explicar cambios recientes en el sector público. Las actividades del gobierno, principalmente en sistemas de economía mixta, incluyen la gestión de empresas que pueden ser muy intensivas en capital e incluso utilizar tecnología de punta. Este tipo de empresas en algunos países absorben una proporción considerable del gasto y el empleo públicos. Además, las empresas del gobierno registran, en algunos casos, indicadores de productividad muy elevados, superiores al promedio de la economía. El diferencial de productividad entre los sectores público y privado sólo explica una parte del crecimiento del gobierno. Beck sugiere que el componente del gasto público para el cual el efecto de Baumol parece más apropiado es aquel destinado a la producción de bienes que se consumen colectivamente: los bienes públicos. En su estudio sobre el crecimiento del gobierno en países industrializados, a partir de una meticulosa deflación de los distintos tipos de gasto, llega a la sorprendente

³⁹ Morris Beck. "Public Sector Growth: A Real Perspective". *Public Finance*. (Vol. 34, No. 3, 1979) p.

⁴⁰ *Ibid.* pp. 313-356

conclusión de que el tamaño real de programas gubernamentales de consumo colectivo no ha cambiado significativamente. El crecimiento de la proporción del PIB que representan se debe a mayores costos y no a una expansión en el volumen de producción.⁴¹

El modelo de Baumol es muy consistente para explicar el crecimiento relativo del gobierno. Sin embargo, la disminución en el gasto gubernamental como proporción del PIB y del empleo público como proporción de la fuerza de trabajo, interpretadas a partir de las mismas premisas, conduce a conclusiones inverosímiles. Si la teoría es correcta, una reducción en el tamaño relativo del gobierno parecería implicar que las ganancias de productividad han sido mayores en el sector público que en el sector privado y, consecuentemente, que el mal anunciado por Baumol ha sido curado.

Los trabajos de Baumol y Beck han cambiado la interpretación convencional de que la gran expansión del gasto público como proporción del PIB que experimentaron muchos países industrializados significaba un crecimiento en la escala y variedad de las actividades del gobierno, tal como lo sugirió Wagner en el siglo XIX. Cualquier juicio sobre el tamaño del gobierno debe considerar el efecto de las distintas tasas de crecimiento de los precios de bienes y servicios en los sectores público y privado.⁴² Ciertamente, la teoría de Baumol no explica por completo el mayor crecimiento relativo de los costos del gobierno. Sin embargo, de los trabajos de Beck y Baumol conducen a una importante conclusión respecto al crecimiento del gobierno: la incapacidad para estimar los costos futuros de un programa público. Hay evidencias de que suelen crecer más rápido que los del sector privado. La ineficiencia de las organizaciones gubernamentales —tal como lo sugiere Baumol— es una posible explicación. Pero existen otros factores que pueden

⁴¹ Ibid. p. 314

⁴² William D. Berry y David Lowery. "The Growing Cost of Government: A Test of Two Explanations". *Social Science Quarterly*. (Vol. 65, No. 3, Septiembre, 1984) pp. 734-739

influir en los costos de los programas. Las variaciones en las tasas nacionales e internacionales de interés, por ejemplo, pueden modificar sustancialmente los costos de un gobierno que decidió endeudarse en el pasado para financiar sus actividades. Las deseconomías de escala constituyen otro factor que está presente en los cambios en el tamaño de las organizaciones públicas.

Lo que conviene resaltar aquí es que la magnitud con que estas variables influyen en los costos de los programas públicos es muy difícil —tal vez imposible— de estimar. Con el tiempo, el impacto colectivo acumulado de ellas sobre la economía pública y el tamaño relativo del gobierno puede ser descomunal. Existe un alto grado de incertidumbre respecto a cuáles serán las repercusiones en finanzas públicas de la creación o modificación de un programa gubernamental, en tanto no se puede predecir ni cuantificar la evolución de los costos.

e) El comportamiento de las organizaciones y el crecimiento del gobierno.

La adopción del modelo organizacional para analizar el crecimiento del gobierno fue una respuesta a las deficiencias de las teorías de la preferencia pública para explicar cambios en las políticas gubernamentales. El modelo organizacional comparte con las teorías de la preferencia pública el supuesto de que el tamaño y composición del gobierno resultan de decisiones acerca de cómo asignar los recursos. Coinciden en que las explicaciones del crecimiento del gobierno deben basarse en teorías respecto a cómo se toman estas decisiones relevantes. Ambas niegan que los cambios en el entorno socioeconómico se traduzcan automáticamente en cambios en las políticas gubernamentales.

La diferencia entre el modelo organizacional y las teorías de la preferencia pública reside en la forma en que conciben el proceso de toma de decisiones que influyen

en el tamaño del gobierno. Los autores que adoptan el modelo organizacional consideran que el problema central de las teorías de la preferencia es que los supuestos en los que se basan, acerca de la conducta de los individuos, grupos y organizaciones no son plausibles.

En primer lugar, asumen que en los procesos políticos que determinan los cambios en las políticas gubernamentales, los actores involucrados —electorado, grupos de interés o burócratas— cuentan con preferencias bien definidas respecto a qué tamaño del presupuesto optimiza sus ganancias. Consecuentemente, poseen información perfecta respecto a costos y beneficios de las distintas alternativas posibles. El comportamiento político resultante está inspirado por motivaciones racionales de maximizar la realización de sus propios intereses. En segundo lugar, las organizaciones que integran el gobierno aparecen como sujetos pasivos, que modifican con gran flexibilidad su comportamiento de acuerdo con los cambios en el entorno político.

La teoría del proceso organizacional, en cambio, es una teoría de decisiones subóptimas, incompatible con la existencia de actores racionales perfectos. La tesis principal, tal como se ha discutido previamente, consiste en negar que el gobierno sea una totalidad jerarquizada y que exista una sola autoridad encargada de tomar decisiones. La imagen del gobierno que deriva del modelo organizacional es la de un conjunto de organizaciones con alto grado de autonomía que toman decisiones descentralizadamente. En ausencia de un coordinador central, el tamaño total del gobierno no puede ser producto de una decisión consciente, dado que deriva de las actividades de una compleja colección de agencias, entidades y dependencias que llevan a cabo los programas públicos.

La conclusión que se puede derivar de los estudios sobre el comportamiento de las organizaciones gubernamentales es que no existen mecanismos para decidir globalmente el tamaño óptimo del presupuesto o la estructura de recursos, menos

aún asociarlo a las preferencias racionales de ciertos grupos o individuos. En el proceso presupuestal, la búsqueda de cambios en recursos y gastos termina cuando una solución "satisfactoria" al problema del balance anual es encontrada. La estructura de recursos y el tamaño del presupuesto evoluciona como un resultado acumulativo e inesperado de resolver una sucesión de problemas presupuestarios anuales.

La explicación a partir del modelo organizacional carece de la racionalidad implícita en las teorías que postulan que el tamaño del gobierno es el resultado inevitable y deducible de las preferencias de los demandantes y productores de bienes y servicios públicos. En el modelo organizacional, el proceso de toma de decisiones tiene un carácter adaptativo. El gobierno es un sistema complejo que resuelve problemas presentados por el entorno y que, en parte, son la herencia de la forma en que problemas anteriores fueron resueltos. El tamaño del gobierno es una consecuencia involuntaria e imprevista que deriva de la acción de muchas organizaciones que resuelven problemas específicos.

No existe una sola decisión que defina el tamaño del gobierno; el modelo organizacional descompone el proceso en muchas decisiones particulares y presumiblemente más manejables. Según Charles Lindblom la característica fundamental de este proceso es un incrementalismo múltiple y, sobre todo, desarticulado (*disjointed incrementalism*). Dado que la toma de decisiones en el gobierno se basa en un sistema de ajustes mutuos, los cambios en las políticas gubernamentales tienden a ser adaptativos, partiendo siempre de la situación anterior. El incrementalismo es la estrategia que permite que los cambios puedan ajustarse a los múltiples intereses involucrados en una política gubernamental. Las modificaciones marginales son en principio reversibles; pues en caso de tener efectos desestabilizadores, fácilmente puede volverse a la situación anterior.

La hipótesis del incrementalismo desarticulado respecto al crecimiento del gobierno es que éste deriva de cambios marginales modestos, pero continuos, en el tamaño de las organizaciones públicas. Como resultado, el tamaño del gobierno tiende a ser sumamente predecible año con año, dado que el incrementalismo postula que las modificaciones radicales en la asignación de recursos serán evitadas. El problema consiste en definir la magnitud de los cambios incrementales. Dempster y Wildavsky consideran que no puede establecer de antemano el tamaño de un cambio incremental; lo que en realidad el modelo incrementalista postula es una persistente regularidad en los cambios.⁴³

El modelo incrementalista de cambio en las políticas gubernamentales debe verse como una especie de equilibrio estable en el que convergen los sistemas complejos como el gobierno; nunca como una ley inexorable. Puede haber y de hecho han sucedido cambios radicales. Pero según la tesis incrementalista, la multitud de efectos colaterales imprevistos los hacen poco comunes e insostenibles en el tiempo.

Más allá de esta argumentación, el modelo incrementalista se muestra incapaz para explicar cambios bruscos, no marginales, en las políticas gubernamentales, como el efecto desplazamiento descrito por Peacock y Wiseman que, en condiciones de "disturbios sociales" puede sustituir la regularidad persistente. De acuerdo con Rose y Page, lo opuesto al incrementalismo es la inestabilidad crónica en los cambios de política. El patrón incrementalista puede ser desplazado por la inestabilidad crónica cuando los programas públicos no cambian año con año a una tasa similar o cuando la dirección del cambio es impredecible. La causas de la inestabilidad crónica pueden ser la inflación —que hace aún más impredecibles los costos de los programas—, la incertidumbre en el desempeño económico, políticas

⁴³ M.A.H. Dempster y Aaron Wildavsky. "On Change: Or There Is Not a Magic Size for an Increment". *Political Studies*. (No. 27, 1979) pp. 371-379

salariales erráticas para los empleados públicos o grandes variaciones en las tasas de interés de la deuda pública.⁴⁴

Un elemento adicional que complementa la tesis del incrementalismo desarticulado es el concepto de la interdependencia temporal del comportamiento de las organizaciones gubernamentales sugerido por Larkey, Stolp y Winer para analizar el crecimiento del gobierno.⁴⁵ Muchas decisiones organizacionales importantes, particularmente aquellas relacionadas con el presupuesto y el personal, son temporalmente interdependientes. La forma en que una organización soluciona problemas en el pasado determina el conjunto de problemas y soluciones disponibles en periodos subsecuentes. Los efectos de un sistema de toma de decisiones seriado son acumulables en un alto grado. El comportamiento adaptativo, de corto alcance, para la solución de problemas individuales en un proceso en serie conduce a consecuencias acumuladas involuntarias, que vistas históricamente pueden ser sorprendentes e incluso indeseables. Si se compara con aquello que derivaría de una decisión total, el tamaño y la estructura actual del gobierno, muy probablemente no sería elegido ya sea por el electorado, los grupos de interés o los mismos burócratas, como sugieren las teorías de la preferencia pública.

La interdependencia temporal en la toma de decisiones puede ser directa. Las soluciones a problemas presentes pueden alterar las salud financiera de una organización o sus obligaciones contraídas. Un gobierno que se basa en previsiones optimistas acerca de su disponibilidad de recursos para equilibrar su presupuesto y que a partir de ellas, compromete sus ingresos tributarios futuros y negocia condiciones de trabajo costosas que limiten considerablemente la discreción

⁴⁴ Richard Rose y Eduard Page. "Chronic Instability in Fiscal Systems". Rose y Page (Comps.) *Fiscal Stress in Cities*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1982) pp. 198-245

⁴⁵ Larkey, Stolp y Winer. *Op. Cit.*

administrativa, ha alterado dramáticamente sus problemas futuros presupuestarios y de personal.

Las interdependencias temporales pueden ser menos directas. El impacto de las decisiones presentes sobre los resultados futuros puede ser mediado por las respuestas de los individuos y las organizaciones del entorno gubernamental. Por ejemplo, los cambios en los mercados financieros nacionales o internacionales pueden tener un impacto indirecto muy grande en el tamaño relativo de un gobierno que consideró una "buena" alternativa endeudarse en el pasado. Por otro lado, las interdependencias temporales pueden variar por la inmediatez y grado de visibilidad de sus consecuencias. Los resultados reflejan los efectos acumulados de decisiones anteriores que por sí solas parecían no tener ninguna relación con la situación generada. Esta condición terminal es no sólo una consecuencia involuntaria, puede incluso llegar a ser indeseable. En conclusión, la interdependencia temporal del comportamiento de las organizaciones gubernamentales es sumamente compleja y sus consecuencias son impredecibles en alto grado; el tamaño mismo del gobierno se puede considerar como una de ellas.

Inspirado en la idea de la interdependencia temporal de las acciones gubernamentales Rose elaboró la teoría del crecimiento inercial del gobierno. La fuerza inercial que afecta el tamaño del gobierno deriva de los compromisos adquiridos en el pasado, que en ningún caso pueden considerarse como el reflejo de las preferencias o los intereses del gobierno en turno. Los compromisos adquiridos son más bien el reflejo de decisiones previas que se tomaron a la luz de circunstancias pasadas, que incluso pueden haber cambiado radicalmente.⁴⁶

Las organizaciones gubernamentales son las portadoras del impulso inercial. Ellas, junto con sus programas, empleados, recursos comprometidos y clientelas que consumen sus productos, constituyen el legado principal de los gobiernos pasados.

⁴⁶ Rose. *Understanding Big Government. Op. Cit.*

Son el elemento clave de la interdependencia temporal de las acciones del gobierno. "Las organizaciones gubernamentales —dice Rose— institucionalizan el pasado y traen su influencia hasta el presente; son reforzadas por el proceso de socialización política que condiciona a los individuos a esperar año con año una gran continuidad en las acciones del gobierno".⁴⁷ Las organizaciones han sido creadas para persistir. El principal componente del tamaño total de un gobierno son los compromisos adquiridos en el pasado, institucionalizados en la forma de programas públicos. El comportamiento pasado de las organizaciones gubernamentales no puede ser adecuadamente incorporado a las teorías de la preferencia pública; ignoran los procesos de interdependencia temporal sin principio ni fin.

La teoría del crecimiento inercial del gobierno es de alguna forma un complemento del modelo incrementalista. Se basa en una idea de Lindblom asociada al incrementalismo: "Una rápida secuencia de pequeños cambios puede provocar una alteración drástica en el *status quo* a una mayor velocidad, que los que se puede conseguir con grandes pero infrecuentes cambios de política".⁴⁸ El modelo del crecimiento inercial se concentra en el impacto acumulado de estos pequeños cambios persistentes durante largos periodos.

Pero hay una diferencia de perspectiva y de énfasis entre el incrementalismo y la teoría de la inercia. Va más allá del modelo incrementalista cuando enfatiza la naturaleza impredecible de las consecuencias de muchas decisiones gubernamentales tomadas en el pasado. Afirma que entre mayor sea el periodo, más difícil es prever las consecuencias, dado que es improbable que las condiciones permanezcan constantes. En otras palabras:

⁴⁷ *Ibid.* p. 29

⁴⁸ Charles Lindblom. "Still Muddling, Not Yet Through". *Public Administration Review*. (Vol. 39, Nov.-Dic., 1979) p.520

Mientras que el incrementalismo se refiere a la conducta de los políticos y altos funcionarios, el modelo de la inercia se refiere a la carrera del gobierno. En sentido estricto, las instituciones no se comportan, perduran; y perduran más que los individuos que las dirigen. Los compromisos inerciales reflejan las consecuencias irreversibles de decisiones pasadas. Y no son reversibles precisamente porque fueron tomadas mucho tiempo antes; desde entonces, estos compromisos se fueron consolidando en la forma de leyes y organizaciones.⁴⁹

El modelo inercial ve al gobierno en términos de programas impulsados por la fuerza de la inercia o de compromisos incontrolables que perduran más allá de la vida política de sus creadores. En este sentido, la inercia sugiere una especie de no toma de decisiones que influye en el crecimiento del gobierno. Ciertamente tuvo que haber una decisión, pero pudo haberse tomado mucho tiempo antes y los resultados ser muy diferentes a los esperados con el paso del tiempo. Los iniciadores de los programas no podrían anticipar qué circunstancias iban a prevalecer décadas después.

El modelo incrementalista ve en los cambios marginales el producto de decisiones moldeadas por el ánimo de ajustarse a los intereses involucrados y de mantener la estabilidad. En cambio, la teoría inercial no asume el supuesto de que los cambios acumulados sean compatibles con los intereses involucrados inicialmente en un área de política. Por otro lado, considera la posibilidad de que la condición terminal de muchas decisiones seriadas tenga efectos sumamente desestabilizadores. El impacto acumulado de muchos cambios adaptativos de política en el tamaño del gobierno puede provocar un grave desequilibrio fiscal, por supuesto no contemplado en el momento en que las decisiones se tomaron.

Tanto el modelo incrementalista como la teoría inercial no son explicaciones causales del crecimiento del gobierno. No son conclusivas respecto a qué variable es la que se asocia con los cambios en las políticas gubernamentales. Ambos postulan

⁴⁹ Richard Rose y Terrence Karran. "Inertia or Incrementalism: A Long-Term View of the Growth of Government". Alexander J. Groth y Larry Wade (comps.). *Comparative Resource Allocation. Politics, Performance and Policy Priorities*. Sage Yearbooks in Politics and Public Policy, 13. (Beverly Hills, Cal.: Sage Publications, 1984) p. 68

que ninguna teoría monocausal puede explicar los cambios en el gobierno. Tras la expansión de los programas gubernamentales no hay un sólo fenómeno social explicativo, sino una pluralidad de acontecimientos que influyen de una forma diferente en la toma de decisiones. Las transformaciones socioeconómicas no conducen por sí mismas al crecimiento del gobierno. Consideran que los procesos políticos intermedios son necesarios y explican la forma en que terminan influyendo en el complejo sistema de relaciones interorganizacionales e intertemporales que prevalece en el gobierno.

El gobierno responde a demandas cuya conformación deriva de los cambios en las condiciones económicas y sociales del entorno. Estas demandas requieren de una intermediación política efectiva para que sean convertidas en medidas gubernamentales. La intermediación puede asumir distintas formas: procesos electorales, presión directa de los grupos de interés sobre agencias decisorias, etc. Las políticas gubernamentales difícilmente pueden ser un reflejo exacto de estas demandas o de la forma en que son percibidas por sus intermediarios. Al ser convertidas en medidas de política se enfrentan a restricciones que las deforman. Deben ajustarse a la disponibilidad de recursos, a las limitaciones tecnológicas de las organizaciones (a los arreglos posibles de medios para conseguir los fines propuestos), a los demás intereses involucrados, etc. Sus efectos sobre el entorno son múltiples, muchos de ellos imprevistos e incluso contrarios a las intenciones originales. Lo importante desde el punto de vista de la teoría del crecimiento inercial del gobierno es que estas demandas se institucionalizan en la forma de programas y organizaciones públicas. En este sentido, se convierten en compromisos establecidos. Los programas y organizaciones tienden a perdurar, a

sobrevivir incluso en condiciones sumamente distintas a aquellas en las que fueron creadas. Una nueva administración puede proponerse revertir o alterar los compromisos establecidos en el gobierno. Sin embargo, no puede cambiar radicalmente el conjunto de organizaciones que se fueron acumulando con el tiempo.

CAPITULO III

EL TAMAÑO DEL GOBIERNO MEXICANO (1970-1988)

El propósito de este capítulo es analizar el comportamiento de tamaño del gobierno mexicano entre 1970 y 1988, a partir de los conceptos y definiciones desarrolladas en los capítulos previos. La idea del gobierno como un conjunto de organizaciones que procesan recursos para realizar sus programas es la base para estudiar su tamaño. En la primera parte, se identifican aquellas organizaciones que integran el gobierno mexicano. Posteriormente, se analiza el tamaño del gobierno a partir de los recursos consumidos por estas organizaciones. Se adoptan dos indicadores del tamaño del gobierno mexicano: gasto y empleo público. En un tercer apartado, el crecimiento del gobierno es desagregado de acuerdo con tres tipos de programas: actividades básicas de gobierno, programas sociales y programas económicos. El objetivo es definir en qué tipo de actividades se concentró el crecimiento del gasto y del empleo públicos. Finalmente, se discuten las posibles causas del crecimiento del gobierno mexicano, a partir de los intentos de explicación que se han realizado, y se concluye con un análisis de la expansión del gasto y del empleo públicos desde el punto de vista de la teoría del crecimiento inercial.

Las gráficas que ilustran el texto son de elaboración propia. El estudio del crecimiento de los programas públicos se hizo a partir de la identificación de ciertas propiedades comunes que permiten hacer generalizaciones respecto a su comportamiento. Se omiten detalles acerca del número de programas, las organizaciones involucradas específicamente, su origen y desarrollo. Esta información puede ser hallada en la bibliografía referida. El análisis se basa en el monto agregado de recursos que los distintos tipos de programas absorben.

a) Las organizaciones del gobierno mexicano

Para medir el tamaño del gobierno mexicano y analizar su comportamiento en el tiempo, es necesario identificar las organizaciones que lo componen. En el Capítulo I, se definieron las organizaciones gubernamentales como aquellas que poseen alguna de las siguientes características: 1) son dirigidas por autoridades electas; 2) sus directivos son nombrados por autoridades electas; 3) están financiadas principalmente por fondos públicos o, 4) el gobierno es el principal propietario. De acuerdo con este criterio, el gobierno mexicano está integrado de la siguiente manera:

1. Gobierno central

Gobierno Federal

Departamento del Distrito Federal

Organismos descentralizados productores de servicios
sociales y comunales

2. Gobiernos Estatales

Organos centralizados

Organos desconcentrados

Organismos descentralizados

3. Gobiernos municipales

4. Organismos de seguridad social

Instituto Mexicano del Seguro Social

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los
trabajadores del Estado

5. Empresas públicas

De control directo

De control indirecto

De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales, el gobierno central, los gobiernos estatales y municipales, y los institutos de seguridad social se agrupan en un rubro mayor que se denomina "gobierno general".¹ Los servicios producidos por estas organizaciones son de carácter social y comunitario; se distribuyen gratuitamente o mediante el pago de cuotas simbólicas. Su producción es financiada fundamentalmente con recursos presupuestarios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y préstamos).

En el Gobierno Federal están incluidos los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, con sus distintos órganos centralizados (secretarías de estado), desconcentrados (como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) y fideicomisos a cargo del Gobierno Federal. El Departamento del Distrito Federal forma parte del gobierno central porque jurídicamente es una extensión del Poder Ejecutivo Federal. Incluye a las delegaciones políticas y la dependencias señaladas por su Ley Orgánica.

Los "organismos descentralizados" a pesar de que jurídicamente tienen el mismo *status* que las empresas públicas están separados de ellas debido a que el tipo de bienes que producen son de carácter social y comunitario. Su financiamiento proviene del presupuesto del Gobierno Federal, aunque también cuentan con ingresos propios.

En el rubro "gobiernos estatales", se incluyen los 31 estados de la República con sus órganos centralizados (como secretarías y subsecretarías), desconcentrados (como

¹ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. *Sistema de cuentas nacionales de México. Cuentas de producción del sector público, 1980-1988*. (México, D.F.: INEGI, 1990)

juntas estatales y comisiones agrarias) y organismos descentralizados (como universidades y centros de enseñanza superior). Los gobiernos municipales son estructuras escasamente diferenciadas; por esta razón, están integrados únicamente por órganos centralizados.

El conjunto denominado "empresas públicas" está conformado por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria que se dedican a producir bienes y servicios cuyo destino es la venta en el mercado. La producción de las empresas públicas se realiza en condiciones técnicas y de organización semejantes a las de las empresas privadas.² Financian sus actividades con recursos propios que provienen de la comercialización de sus mercancías. No obstante, también pueden recibir transferencias, aportaciones o subsidios del Gobierno Federal, cuando su política de precios no les permite cubrir los costos de producción.

Las empresas públicas de participación estatal mayoritaria son aquellas sociedades en las que el 50 por ciento o más del capital social es aportado por el gobierno federal, el Departamento del Distrito Federal, organismos descentralizados, otras empresas de participación estatal mayoritaria, u otros fondos o fideicomisos. También son consideradas como empresas públicas aquellas en las que el Gobierno Federal tiene la facultad de nombrar la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno; designar al presidente, al director, al gerente, o aquellas en las que tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración u órgano de gobierno equivalente.

² *Ibid.*

b) El tamaño del gobierno mexicano

En este trabajo la estrategia para medir el tamaño del gobierno consiste en cuantificar la cantidad de recursos que emplean las organizaciones públicas para realizar sus programas. Este método enfatiza la idea del gobierno como un complejo de organizaciones que transforman recursos en bienes y servicios para su posterior distribución en la sociedad.

Los recursos utilizados por el gobierno no constituyen una corriente homogénea de insumos, cuyo valor pueda estimarse con una sola unidad de medición. En el Capítulo I, se ha enfatizado la diversidad de los recursos procesados por las organizaciones gubernamentales. Básicamente, existen tres tipos de recursos: recursos financieros, trabajo y facultades jurídicas. Por esta razón, una estimación adecuada del tamaño del gobierno no puede realizarse considerando un solo indicador.

El carácter heterogéneo de los recursos gubernamentales obliga a considerar las varias dimensiones del tamaño del gobierno. Esta tarea implica diversas complicaciones, además de aquellas que surgen por falta de información completa y confiable. Las distintas dimensiones del tamaño del gobierno sugieren que existen diferentes escalas que no son comparables.³ Por otro lado, toda estimación del tamaño del gobierno mediante gasto y empleo tiene deficiencias que difícilmente pueden ser superadas. Existen gastos gubernamentales que no aparecen registrados en las cuentas del gobierno. Las exenciones fiscales son un ejemplo de gasto público efectuado indirectamente, cuyo monto no aparece incluido en los egresos del

³ Por ejemplo, algunos insumos gubernamentales, como los recursos legales, no son susceptibles de análisis cuantitativo convencional. Por esta razón, la estrategia adoptada para estimar el tamaño del gobierno mexicano se basa en el estudio de aquellos recursos cuyo volumen puede ser cuantificado: gasto y empleo públicos.

gobierno. Los subsidios --la diferencia entre el precio de mercado y el precio al que ofrecen sus productos las organizaciones públicas-- son una forma de gasto gubernamental cuyo valor es difícil de estimar y que no se contabiliza en todos los casos. El empleo público, por su parte, tiene una composición sumamente heterogénea y se simplifica al extremo cuando se mide como la suma del personal ocupado por las organizaciones gubernamentales. No obstante estas limitaciones insalvables, el análisis del gasto y el empleo público permite llegar a algunas conclusiones respecto al tamaño del gobierno.

El gasto público

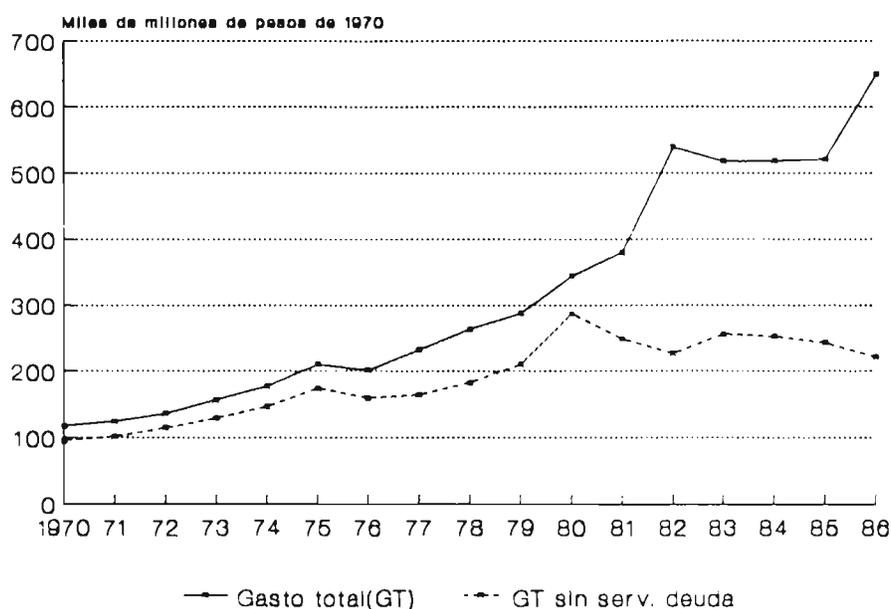
El gasto público es la medida de los recursos financieros absorbidos por las actividades del gobierno.⁴ El análisis del gasto público se enfrenta al problema de que los precios de las mercancías cambian. Para hacer comparaciones entre distintos periodos es necesario eliminar las variaciones de precios. El método que regularmente se utiliza para este propósito es deflacionar el gasto público con un solo índice (el índice de precios al consumidor o el deflactor implícito del PIB) que resume los múltiples cambios de precios de las mercancías que comprenden la parte más importante del consumo total. Sin embargo, dado que la canasta de bienes consumidos por el gobierno y la canasta de bienes consumidos por el resto de la economía son distintas, la variación promedio de precios entre estos sectores puede ser diferente.⁵ Por esta razón, la forma más adecuada para estimar el gasto público "real" es deflacionar el gasto a precios corrientes con un índice de precios especial,

⁴ La fuente utilizada para el gasto público son las publicaciones del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Una fuente alternativa es la Dirección de Planeación Hacendaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La información del INEGI tiene la ventaja de que es accesible al público de una manera más desagregada, a partir de distintas clasificaciones, y que incluye estimaciones de gasto para gobiernos estatales y municipales.

⁵ Es importante destacar que, dado que los precios no cambian homogéneamente, la importancia relativa de las mercancías consumidas (la canasta de bienes) afecta el valor resultante del índice.

calculado a partir del consumo gubernamental y no del de toda la economía. Así se evita la simplificación de atribuir al gobierno un crecimiento de costos similar al del sector privado.⁶

Gráfica 6
GASTO PUBLICO A PRECIOS CONSTANTES 1970-1986



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Información sobre gasto público, 1970-1980*; *El ingreso y gasto público en México, 1987*; *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1970-1980*; y *Finanzas públicas estatales y municipales, 1975-1986*. Banco de México. *Indicadores Económicos*. (Varios años) Nota: El servicio de la deuda incluye amortizaciones e intereses de la deuda interna y externa del Sector Público Federal, y las amortizaciones de la deuda de los gobiernos estatales y municipales.

En la Gráfica 1, se muestra el comportamiento del gasto público en México a precios constantes de 1970 a 1986.⁷ Se presentan dos estimaciones: primero, el gasto

⁶ Morris Beck. "The Growth of Government: A Real Perspective". *Public Finances*. (Vol. 34, No. 3, 1979) p. 327

⁷ El gasto público a precios corrientes se deflacionó con diferentes índices de precios. Para el gasto corriente y el gasto de capital del sector público federal se utilizaron los deflatores implícitos del consumo y de la inversión pública, y para el servicio de la deuda gubernamental el índice de precios de servicios financieros, seguros y bienes inmuebles. Estos índices son elaborados por el Banco de México (*Banco de México. Indicadores Económicos, Varios años*) No existen deflatores especiales para el

público total y, segundo, el gasto programable, que es el gasto público menos el servicio de la deuda gubernamental (intereses y amortizaciones). El gasto público total se expandió vertiginosamente; de 1970 a 1986 multiplicó por seis su tamaño. El análisis del gasto programable permite apreciar que gran parte de este crecimiento -sobre todo a partir de 1980- se debió al pago del servicio de la deuda pública. El gasto programable tuvo una expansión mucho menor en comparación con el gasto total; de 1970 a 1986 sólo se duplicó.

El gasto programable es aquel que las organizaciones gubernamentales utilizan para realizar sus actividades. El servicio de la deuda no mide las actividades del gobierno. Sin embargo, el gasto en servicio de deuda, aunque ciertamente no se aplica a la realización de programas públicos, está vinculado al gasto programable, dado que es una consecuencia de la forma como se financiaron estos programas en el pasado. El crecimiento de gastos por concepto del servicio de deuda indica que los recursos del gobierno fueron insuficientes para financiar el crecimiento de sus programas. Sin embargo, el crecimiento del servicio de la deuda no sólo se debe a la expansión de los programas. El servicio de la deuda puede crecer como resultado de un aumento de la tasa de interés. Los intereses representan el costo del dinero invertido en los programas públicos. La evolución de este costo depende de variables cuyo comportamiento no se decide dentro del propio gobierno, como el desempeño de los mercados financieros internacionales y, en cierta medida, los nacionales.⁸

La evolución del gasto programable y la del servicio de la deuda es similar durante la década de 1970. Sin embargo, a partir de 1980 se presenta una clara relación

consumo de los gobiernos estatales y municipales. La estrategia que se siguió para obtener el gasto de estas organizaciones a precios constantes fue mediante un índice que es el promedio ponderado de los deflatores de consumo e inversión del sector público federal.

⁸ El estudio de estas variables rebasa los límites de esta tesis. El análisis del gasto por concepto de servicio de la deuda se realizará desde el punto de vista de su relación con el desempeño de los programas gubernamentales.

negativa entre ambos: el crecimiento en el servicio de la deuda es acompañado de la reducción del gasto programable. En este sentido, los compromisos financieros del gobierno se han convertido en una severa restricción para la expansión de sus programas.

Una forma alternativa de analizar el comportamiento del gasto público es relacionarlo con el total de recursos generados por la economía, el PIB. El gasto público y el PIB no son variables estrictamente comparables. Mientras que el PIB representa el valor agregado en las actividades económicas, el gasto público es la contabilización de una mezcla de operaciones como consumo intermedio, inversión, subsidios, transferencias, etcétera., que no forman parte del valor agregado.⁹ Sin embargo, comparar el PIB gubernamental con el del resto de la economía, no es una alternativa mejor para medir el tamaño relativo del gobierno. El valor real de la producción de una gran parte de los programas gubernamentales no puede ser estimado en la misma forma que se emplea para el sector privado, ya sea porque no tienen precio o porque su precio está subsidiado y no representa su valor de mercado. Por ejemplo, el valor de la producción del grupo de programas cuyos bienes y servicios que no se asignan mediante el mecanismo de mercado --"servicios comunales" en el Sistema de Cuentas Nacionales-- es igual a la suma de sueldos y salarios debido a que no hay excedentes de explotación. Por otro lado, el PIB generado por las empresas gubernamentales, a pesar de que estas organizaciones venden sus productos en el mercado, tampoco es un indicador aceptable del valor real de su producción. Algunas empresas públicas aplican fuertes subsidios en sus precios, de manera que en las Cuentas Nacionales registran un PIB negativo. Este PIB negativo disminuye el valor de la producción estimado para el conjunto de

⁹ De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales, el cálculo del PIB se efectúa en las cuentas de producción y es igual a la suma de remuneración a asalariados, más el excedente bruto de explotación, más impuestos indirectos menos subsidios. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Op. Cit. pp. 1-7

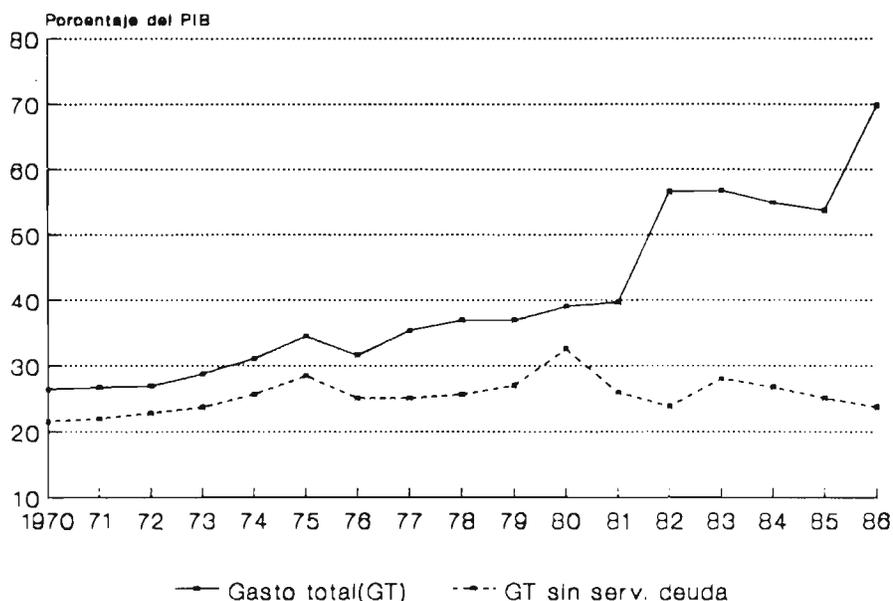
sector paraestatal.¹⁰

La relación gasto público-PIB es una forma convencional para medir el tamaño relativo del gasto público, útil en comparaciones internacionales y temporales, pero de significado poco claro. No puede interpretarse como la proporción de recursos que son asignados por mecanismos distintos a los del mercado porque, en primer lugar, el PIB no es igual al total de recursos disponibles en una economía y, en segundo, algunos programas gubernamentales utilizan el mecanismo de mercado para colocar sus productos entre los consumidores. Tampoco debe verse como la parte del ingreso disponible de las economías familiares que el gobierno extrae coercitivamente, porque una parte importante del gasto público es financiado con los ingresos de las propias empresas del gobierno o con operaciones en el mercado financiero.

¹⁰ *Ibid.*

Gráfica 2

GASTO PUBLICO COMO PROPORCION DEL PIB 1970-1986
(Precios constantes de 1970)



Fuente: Véase, Gráfica 1. Además Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Sistema de Cuentas Nacionales. Cuadro de Insumo Producto, 1970.*

En la Gráfica 2, se presenta la evolución del gasto público como proporción del PIB a precios constantes.¹¹ Como puede observarse, el tamaño relativo del gasto público programable adopta un patrón de crecimiento cíclico de 1970 a 1980. Periodos de expansión regular (1970-1975 y 1977-1980) son seguidos por fases de contracción (1975-1977, 1980-1982 y 1983-1986). A largo plazo, estas direcciones opuestas en el cambio del gasto programable como proporción del PIB se compensan. En realidad, el tamaño del gobierno, medido como la proporción del PIB que representa el gasto

¹¹ El gasto público fue deflacionado con los índices antes mencionados y el PIB con el deflactor implícito calculado mediante el Sistema de Cuentas Nacionales de México. Esta estrategia es diferente a la convencional que consiste en dividir el gasto entre el PIB a precios corrientes.

programable no ha aumentado significativamente de 1970 a 1986. A largo plazo, el crecimiento del gasto aplicado a los programas gubernamentales como proporción del PIB ha sido insostenible. El fuerte endeudamiento en la década de los setenta indica que se ha enfrentado a fuertes restricciones por el lado de los ingresos fiscales.

La expansión del gasto público total, tanto en términos relativos como en términos absolutos, se ha debido principalmente al crecimiento del pago del servicio de la deuda. Las actividades del gobierno mexicano pudieron incrementarse en la década de los setenta gracias a la disponibilidad de crédito, sobre todo en los mercados financieros internacionales. Albert Fishlow ha mencionado que el endeudamiento del sector público mexicano y la pesada carga del servicio de la deuda son en buena medida herencia de la forma en que el gobierno respondió a los cambios en el mercado de capital en la década de los setenta. Las decisiones de endeudamiento obedecieron a las señales del mercado financiero internacional, tales como una baja tasa de interés y altos precios de las exportaciones. Un rasgo característico de este proceso es que el gobierno fue el vehículo preferido para absorber los recursos externos baratos. Sin embargo, la posibilidad de obtener créditos fue temporal. En los primeros años de la década de los ochenta, las condiciones del mercado internacional cambiaron sustancialmente: disminuyó el flujo de capitales, aumentaron las tasas de interés y cayó el valor de las exportaciones. Estas eran las variables principales en las que se había basado la política de expansión del gobierno.¹²

El crecimiento del gasto de las organizaciones gubernamentales a base de endeudamiento ha dado lugar a una economía pública sumamente sensible a

12 Albert Fishlow. "Latinamerican Failure against the Backdrop of Asian Success". *The Annals of the American Academy*. No. 505, September, 1989. pp. 117-128

cambios en los términos y montos del financiamiento externo. Estos cambios han sido los factores determinantes en el comportamiento de las finanzas del gobierno mexicano durante la década de los ochenta. Son también la evidencia de que el tamaño del gobierno, más que ser un resultado previsto y deliberado --producto de una decisión--, es el efecto acumulado de muchas acciones llevadas a cabo en el pasado en circunstancias distintas. La gran expansión del gasto público como consecuencia del pago al servicio de la deuda en la década de los ochenta, demuestra que la forma como el gobierno mexicano resolvió sus problemas financieros en el pasado ha definido el conjunto de problemas y soluciones en periodos subsecuentes. Las decisiones de endeudamiento han tenido efectos adicionales --incluso contrarios-- a los previstos por las autoridades que tomaron dichas decisiones. Las consecuencias de una decisión persisten a pesar de que las circunstancias en las que se tomó hayan cambiado. Un comportamiento adaptativo a corto plazo, pendiente de la estabilidad, puede tener a largo plazo efectos profundamente desestabilizadores. Tal es el caso del impacto en el déficit público de la política de endeudamiento en circunstancias en que el crédito era barato.

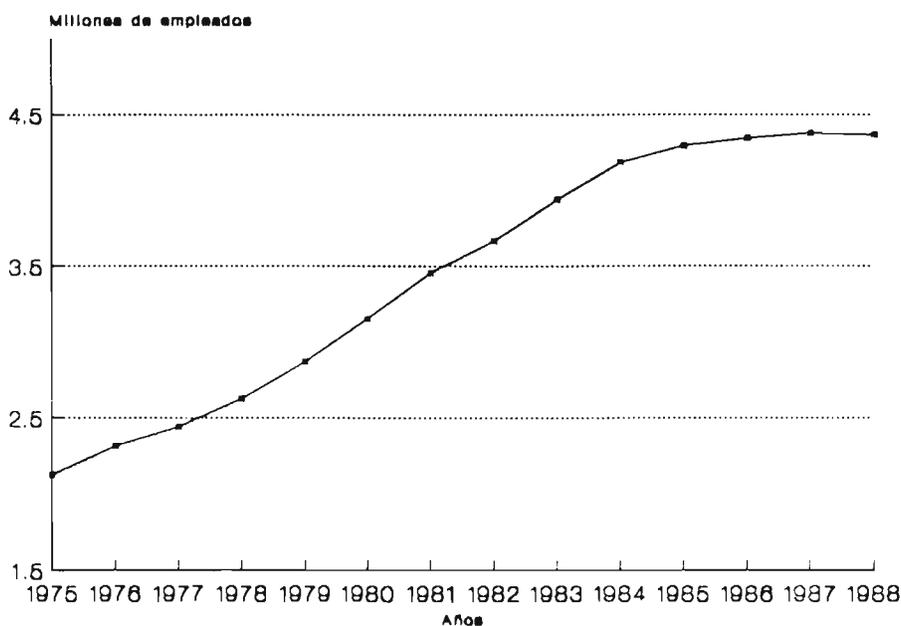
El empleo público

El empleo público es el segundo indicador que se utiliza para medir el tamaño del gobierno. Está formado por aquellos individuos que trabajan para las organizaciones gubernamentales. El empleo público es al mismo tiempo una causa y una consecuencia del crecimiento del gobierno. Cuando los programas gubernamentales crecen, sobre todo aquellos que son intensivos en mano de obra, el empleo público crece también. Pero en la medida en que los empleados están interesados en el desarrollo de sus programas, pueden promover su crecimiento como cualquier grupo de interés.

La información disponible sobre empleo público en México permite analizar su evolución sólo a partir de 1975, año en que se empezaron a realizar las Cuentas de Producción del Sector Público.¹³ Los datos disponibles no corresponden exactamente al número de personas que trabajan para las organizaciones; son más bien el cálculo del número promedio de puestos remunerados requeridos para la producción. Existe la posibilidad de que una misma persona pueda ocupar más de un puesto, como en el caso de los empleados de la Secretaría de Educación Pública. Por otro lado, los datos se elaboraron a partir del personal contratado por las organizaciones y no incluyen a quienes trabajan por honorarios. Por esta razón, los incrementos en el número promedio de ocupaciones no representa necesariamente un aumento en el número de personas que trabajan para las organizaciones gubernamentales, puede también ser producto de la regularización de personal bajo régimen de honorarios. A pesar de estas imperfecciones, los datos proporcionados por las Cuentas de Producción del Sector Público son la aproximación más cercana al número de personas que laboran en el gobierno.

¹³ Aparte de las cuentas de producción del sector público, existen otras fuentes, como el *Censo general de población de 1970*, el Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. *Censo de recursos humanos del sector público federal, administración central y administración descentralizada y de participación estatal mayoritaria* (México, D.F.: 1976) y el trabajo de Merino Mañón (*Tamaño y composición de la administración pública mexicana*. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1988); sin embargo, no representan una buena alternativa para analizar la evolución del empleo público porque sus cifras fueron elaboradas a partir de metodologías distintas. Los datos elaborados por el INEGI son los únicos que permiten hacer comparaciones en el tiempo.(Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Op. Cit.*

Gráfica 3
 EMPLEO PÚBLICO EN MÉXICO 1975-1988



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Producción del Sector Público, 1975-1983; 1980-1988.*

Nota: Los datos anteriores a 1980 fueron recalculados a partir de la nueva base de las cuentas de producción del sector público de la serie 1980-1988.

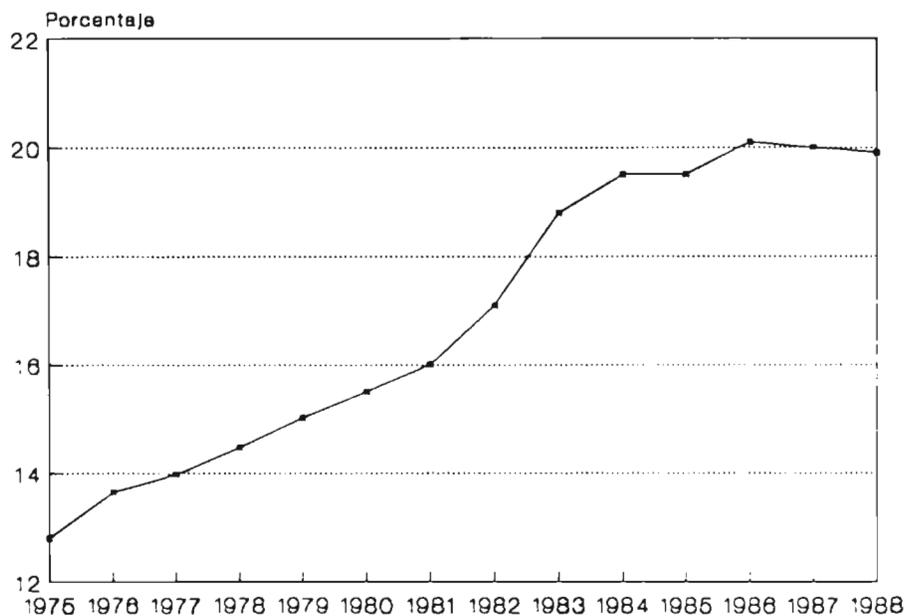
A partir de 1982 incluye a la banca nacionalizada.

De 1975 a 1988 el empleo público en México aumentó un poco más de dos veces su tamaño. Creció a una tasa promedio anual de 8.1 por ciento. El patrón de crecimiento no es igual para todo el periodo, de 1975 a 1984 hay un crecimiento sostenido a tasas regulares, muy similares año con año. A partir de 1984, el empleo público entra en un periodo de estancamiento en el que disminuye considerablemente su ritmo de expansión. Durante este último periodo, dejan de producirse cambios significativos.

Una posible consecuencia del crecimiento del número de empleados públicos es la

Gráfica 4

EMPLEO PÚBLICO COMO PROPORCIÓN DEL EMPLEO TOTAL, 1975-1988



Fuente: Gráfica 3

Nota: Los datos anteriores a 1980 fueron recalculados a partir de la nueva base de las cuentas de producción del sector público de la serie 1980-1988.

A partir de 1982 incluye a la banca nacionalizada.

expansión de las actividades del gobierno. Ciertamente, no es una medida confiable de la relación entre los recursos que las organizaciones gubernamentales consumen y la producción que generan. Sin embargo, a diferencia del gasto público, cuyo crecimiento no significa necesariamente una expansión de las actividades del gobierno --puede ser producto del aumento en los costos de los programas públicos--, el tamaño del empleo público está más relacionado con la producción total de bienes y servicios generada por las organizaciones gubernamentales.¹⁴

¹⁴ Creo que, a pesar de que no se pueden hacer estimaciones de la productividad marginal, es posible asumir *a priori* que el producto adicional generado por un nuevo empleado público es positivo, como en el resto de la economía.

El análisis del tamaño relativo del empleo público permite llegar a conclusiones respecto a su importancia en el total de la economía y al papel del gobierno como fuente de empleos. Usualmente el tamaño del empleo público se calcula como proporción de la fuerza de trabajo o población económicamente activa (PEA). La PEA es la medida más amplia del empleo total de una economía. Incluye, además de aquellos individuos que se encuentran trabajando ya sea en el sector privado o en el sector público, a personas desempleadas pero que están buscando empleo. La razón empleo público-PEA mide la parte de la oferta de empleo que absorbe el gobierno o la presión que el gobierno ejerce sobre la mano de obra disponible.

Los desempleados en busca de empleo no pueden ser asignados al sector público o al sector privado. De acuerdo con Richard Rose, el problema de medir el empleo público como proporción de la PEA es que se sugiere implícitamente que los desempleados forman parte del empleo privado o que, en caso de hallar una ocupación remunerada, ésta no sería en el gobierno. Este supuesto es poco probable dado que el gobierno se enfrenta a fuertes presiones políticas para dar ocupación a los desempleados, presiones que no afectan directamente a los empleadores privados.¹⁵ Adicionalmente, puede decirse que la razón empleo público-PEA oculta los cambios en el tamaño relativo del gobierno cuando el empleo privado disminuye y aumenta el desempleo.

Una forma alternativa de medir el tamaño relativo del empleo público es como proporción del personal ocupado en toda la economía o empleo total. La razón empleo público-empleo total representa la parte de la demanda de empleo de toda la economía que es generada directamente por las organizaciones gubernamentales. Esta medida permite estimar con mayor precisión la importancia del gobierno como generador de empleos en relación con el sector privado.

¹⁵ Richard Rose. "The Significance of Public Employment". Rose (Comp.) *Public Employment in Western Nations*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1985) p.6

El crecimiento del empleo público como proporción del empleo total implica que el empleo público se ha expandido a una mayor velocidad que el empleo privado.(Gráfica 4) Esto significa que por lo menos de 1975 a 1988 la responsabilidad de crear nuevos empleos ante el crecimiento de la fuerza laboral ha caído desproporcionadamente en el gobierno. El crecimiento de la razón empleo público-empleo total también significa que el empleo público se ha vuelto más visible. En 1975, una de cada diez personas que trabajaban lo hacían en el gobierno; a partir de 1986, esta razón se ha duplicado: una de cada cinco personas que tienen una ocupación remunerada es empleado público.

Desde el punto de vista de las organizaciones gubernamentales, el empleo público es un recurso, pero desde el punto de vista de las personas que trabajan en el gobierno, el empleo público representa una fuente de beneficios. Las características de los empleados públicos afectan el reparto de dichos beneficios y hacen del gobierno un empleador peculiar. El gobierno emplea una mayor proporción de mano de obra educada y calificada que el sector privado.¹⁶ Esto se debe a que los programas gubernamentales que absorben la mayor parte del empleo público son aquellos relacionados con la provisión de servicios especializados como salud y educación, donde la calificación profesional es un requisito de entrada. Una consecuencia de que el gobierno utilice en mayor proporción personal calificado es que el promedio de salarios tiende a ser más alto en el sector público que en el privado. La participación del gobierno en la remuneración a asalariados de toda la economía es mayor a la participación del empleo público en el empleo total.¹⁷ Por otro lado, la importancia de la calificación profesional como condición para el empleo público significa que el gobierno no genera iguales oportunidades de

¹⁶ Esto por supuesto no implica que la mayoría de los empleados públicos tengan un alto nivel de calificación.

¹⁷ La remuneración promedio anual de los empleados públicos ha sido aproximadamente el doble que la remuneración promedio de toda la economía entre 1975 y 1986. INEGI. Op. Cit.

empleo para la mayoría de la población. Para la gran mayoría, que tiene un bajo nivel de educación formal, el empleo privado es la mayor fuente de oportunidades de remuneración asalariada. En el sector privado importa más la contribución de un trabajador a la producción de bienes y servicios que su grado de calificación formal. En este sentido, el sector privado ofrece mayores oportunidades de movilidad social a la masa laboral no calificada del país.¹⁸

Una segunda característica importante del empleo público es que la sindicalización del personal ocupado por el gobierno es mayor que la del sector privado. Los empleados públicos están más organizados que los del sector privado para defender sus intereses.¹⁹ El mayor grado de sindicalización de los empleados públicos es producto de que el gobierno se enfrenta a mayores presiones que el sector privado para permitir que sus trabajadores ejerzan su derecho a organizarse para negociar colectivamente. Como consecuencia del crecimiento del empleo público, el gobierno ha llegado a ser el mayor empleador de la fuerza laboral organizada. Este hecho ha tenido un impacto importante en el sistema de relaciones laborales de todo el país. Los empleados públicos se han convertido en un factor político de gran peso en las discusiones sobre las condiciones de trabajo y remuneración de toda la economía.²⁰

No obstante que el gobierno es el representante del poder soberano de acuerdo con la Constitución, como empleador no puede reclamar soberanía. En principio, los sindicatos de empleados públicos son una autoridad dentro del gobierno que debe

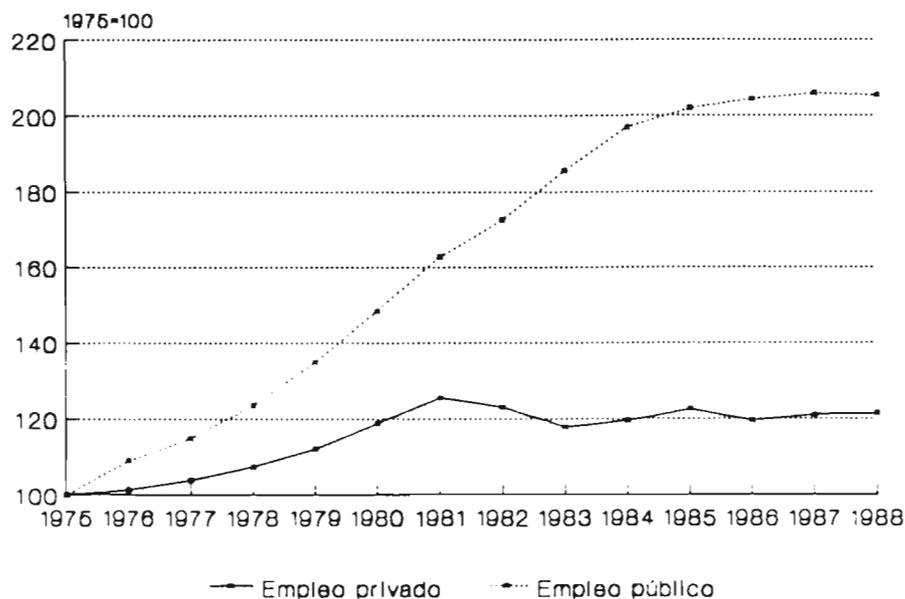
¹⁸ Richard Rose, *Op. Cit.*

¹⁹ De acuerdo con los datos proporcionados por Merino Mañón el 85.2% de los empleados del gobierno central era personal de base en 1988; es decir, estaba adscrito al régimen de inamovilidad y muy probablemente a uno de los sindicatos de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (Véase Mañón *Op. Cit.* Cuadro 19). La proporción debe disminuir al incorporar a los trabajadores de las empresas públicas y de los gobiernos estatales y municipales. Lamentablemente no se cuenta con información al respecto, pero dado el tamaño de la administración central, el porcentaje no debe alterarse significativamente.

²⁰ Francisco Zapata. *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*. (México, D.F.: Documento de trabajo del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, 1987) pp. 18-19

Gráfica 5

CRECIMIENTO DEL EMPLEO PRIVADO Y DEL EMPLEO PÚBLICO



Fuente: Véase, Gráfica 4.

ser consultada cuando se llevan a cabo acciones que afectan a sus agremiados. El alto grado de sindicalización de los empleados públicos indica que las organizaciones gubernamentales deben ser, al menos, tan cuidadosas como las del sector privado en sus negociaciones con los trabajadores en cuestiones relacionadas con la introducción de nuevas tecnologías o la reasignación de sus recursos humanos. En la medida que los sindicatos son un instrumento efectivo para defender los intereses de sus agremiados --que pueden ser diferentes a los intereses de las organizaciones gubernamentales-- los empleados públicos tienden a ser un cuerpo autorregulado, más que un recurso pasivo bajo la dirección de los líderes formales del gobierno.

A diferencia de los trabajadores del sector privado, los empleados públicos se

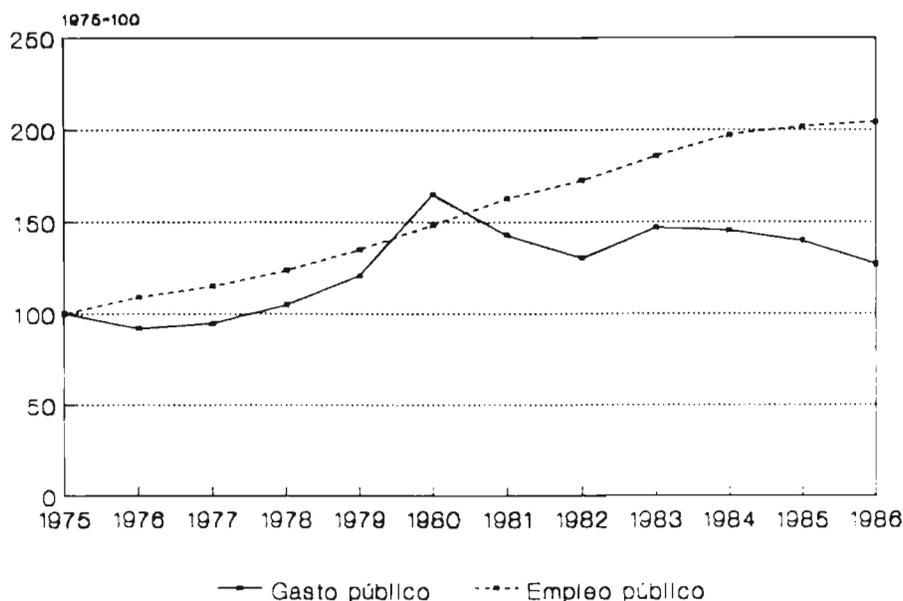
encuentran muy aislados de las fluctuaciones del mercado. A partir de 1982, cuando la economía mexicana entró en un periodo de estancamiento económico, el empleo privado empezó a registrar tasas negativas de crecimiento, mientras que el empleo público no sólo conservó su tamaño, sino que incluso se expandió.²¹ Este hecho sugiere que, en periodos de crisis económica, el empleo público desempeña el papel de una especie de regulador del mercado laboral.

Sin embargo, el efecto del empleo público en el mercado laboral no debe tomarse exclusivamente como el resultado de una política deliberada de las autoridades. La expansión del empleo público puede ser una consecuencia intencionada del gobierno, como parte de una estrategia para crear empleos. Pero, la regularidad en el comportamiento del empleo público puede persistir incluso a pesar de las intenciones y políticas de las autoridades. Los empleados públicos son una fuerza extraordinariamente organizada, con un poder potencial de negociación muy grande para defender sus puestos de trabajo y conseguir beneficios del gobierno. Además, las instituciones que regulan las relaciones laborales en el gobierno favorecen la continuidad en el empleo público. En México, un alto porcentaje de los trabajadores del gobierno tienen el *status*, constitucionalmente establecido, de trabajadores de base, que les garantiza permanencia en sus puestos de trabajo, independientemente de la voluntad de sus superiores. La regularidad en el empleo público es un indicador de las fuertes restricciones a las que se enfrenta el gobierno para realizar cambios en la asignación de recursos humanos. Es señal también de que el manejo de recursos humanos en las organizaciones gubernamentales se caracteriza por una gran rigidez, que las hace menos capaces que las organizaciones privadas para asimilar innovaciones tecnológicas.

²¹ La caída del empleo privado en 1983 no fue sólo el resultado de un ajuste a la depresión económica; en parte también se explica por la transferencia de empleados del sector privado al sector público que produjo la nacionalización de la banca.

Gráfica 6

CRECIMIENTO DEL GASTO Y DEL EMPLEO PUBLICOS, 1975-1986



Fuente: Véase, gráficas 1 y 3

El análisis comparado de la evolución del empleo y el gasto públicos advierte sobre la inconveniencia de reducir el tamaño del gobierno a un solo indicador. Estos dos recursos de política no están desvinculados, en la medida en que el crecimiento en el empleo afecta el tamaño de la nómina del gobierno. Sin embargo, los componentes del gasto son múltiples y su tamaño total puede variar sustancialmente sin que se modifique el número de empleados requeridos por las organizaciones gubernamentales. Por otro lado, el costo de la mano de obra mediatiza el impacto de los cambios en el volumen de empleo sobre el gasto. En periodos de reducción de salarios, el valor real de la nómina del gobierno puede disminuir a pesar de que el número de empleados permanezca constante o incluso crezca.

El empleo y el gasto del gobierno no sólo no se comportan de la misma manera, sino incluso pueden cambiar simultáneamente en direcciones opuestas.(Gráfica 6)

El gasto público está restringido por los ingresos del gobierno, que a su vez se asocian con el desempeño de la economía en su conjunto. Su patrón de cambio cíclico durante el periodo analizado significa que la expansión registrada en ciertos años fue insostenible, debido a que no fue respaldada por un incremento de los recursos propios del gobierno. A largo plazo, el crecimiento del gasto ejercido por las organizaciones gubernamentales ha sido más bien modesto si se le compara con el crecimiento del servicio de la deuda o del empleo público.

El crecimiento del empleo público presenta una regularidad que contrasta con las oscilaciones del gasto. El sesgo característico de la expansión del gobierno entre 1975 y 1987 es que en conjunto los programas públicos se han vuelto sumamente intensivos en uso de mano de obra. A pesar de la notable contracción del gasto a partir de 1981, el empleo público no sólo conserva su tamaño, sino que incluso crece. Esta continuidad del tamaño del gobierno en términos de empleo no solo difiere del comportamiento del gasto, sino también de la mayor parte de los indicadores del desempeño de la economía, como el empleo privado.

b) Las prioridades del gobierno mexicano

El crecimiento del gobierno en México no se distribuyó homogéneamente entre sus diversos programas. Se han registrado cambios en la asignación de recursos entre las distintas actividades del gobierno. Analizar el comportamiento diferenciado de los programas gubernamentales permite identificar las prioridades del gobierno y, en cierta medida, las razones de su expansión.

El monto de recursos que las organizaciones públicas requieren es consecuencia de

decisiones tomadas en relación con sus programas. En la medida en que los recursos están vinculados a una gran variedad de programas y organizaciones es muy probable que el empleo y el gasto de programas diferentes cambien a tasas distintas e incluso en direcciones opuestas. Mediante el análisis del crecimiento del gobierno por programas se evita asumir *a priori* que las influencias sobre el crecimiento del gobierno son generales y que los programas cambian en la misma dirección y a tasas parecidas.

Los programas públicos pueden clasificarse en: 1) actividades básicas de gobierno, 2) programas económicos, y 3) programas sociales.

Programas económicos

Los programas económicos han sido, desde 1970, la principal causa de la expansión del gasto público en México.²² La proporción del gasto programable que absorben ha variado sustancialmente en el tiempo; sin embargo en todo el periodo analizado, nunca ha sido inferior al 50 por ciento. Las fuertes oscilaciones del gasto público programable están directamente relacionadas con el comportamiento del gasto asignado a los programas económicos. Sin embargo, los programas económicos son fundamentalmente intensivos en capital. Por esta razón, no absorben una proporción del empleo público comparable con la de su gasto. El empleo público en programas económicos representa alrededor del 25 por ciento del empleo público total. Esto significa que las grandes inversiones del gobierno en estos programas no se han traducido en un crecimiento proporcional del empleo.²³

²² En la Gráfica 7, el gasto en programas económicos incluye los siguientes conceptos:

- a) Fomento, promoción y reglamentación industrial y comercial
- b) Fomento y conservación de recursos naturales renovables
- c) Comunicaciones y transportes

²³ Se consideró como empleo público en programas económicos al personal ocupado en todas las

Los programas económicos incluyen una amplia variedad de actividades del gobierno realizadas con el propósito de fomentar el desarrollo de la economía nacional. En una gran proporción, estas actividades son desempeñadas por empresas del gobierno --organizaciones públicas que venden sus productos en el mercado--. Una característica esencial del tipo de bienes producidos mediante estos programas es que son "bienes privados", es decir, bienes cuyos consumidores pueden ser identificados y excluidos por el mecanismo del precio. Debido a ello, los programas económicos son la parte del gobierno que resulta afectada de manera más directa por las fluctuaciones del mercado.

Las causas del crecimiento de los programas económicos se pueden resumir en tres: expansión de las empresas gubernamentales existentes, creación de nuevas empresas y absorción de empresas que se encontraban en manos de la iniciativa privada. La década de los setenta fue un periodo de gran innovación en los programas económicos; se incorporó la mayoría de las empresas que, hasta 1985, constituía el sector paraestatal y el gobierno empezó a participar en una gran diversidad de ramas de producción en donde la intervención gubernamental directa no tenía precedentes. Sin embargo, dicho periodo no se caracterizó por la creación de nuevas empresas. El estilo de crecimiento de los programas económicos fue la incorporación al sector público ("rescate") de empresas privadas cuya sobrevivencia estaba en peligro. En consecuencia, la mayor participación directa del gobierno en la producción no significó una diversificación de la estructura productiva de la economía.²⁴

A pesar de que la cantidad de empresas que se incorporaron en la década de los setenta fue muy grande,²⁵ su impacto sobre el total de recursos empleados en los

²⁴ María Amparo Casar y Wilson Peres. *El Estado empresario en México. ¿Agotamiento o renovación?* (México, D.F.: Siglo XXI, 1988) pp.31

²⁵ De acuerdo con Casar y Peres, de un total de 396 entidades paraestatales que existían en 1985, 160 fueron creadas o incorporadas entre 1970 y 1976. Casar y Peres. *Op. Cit.* p.36

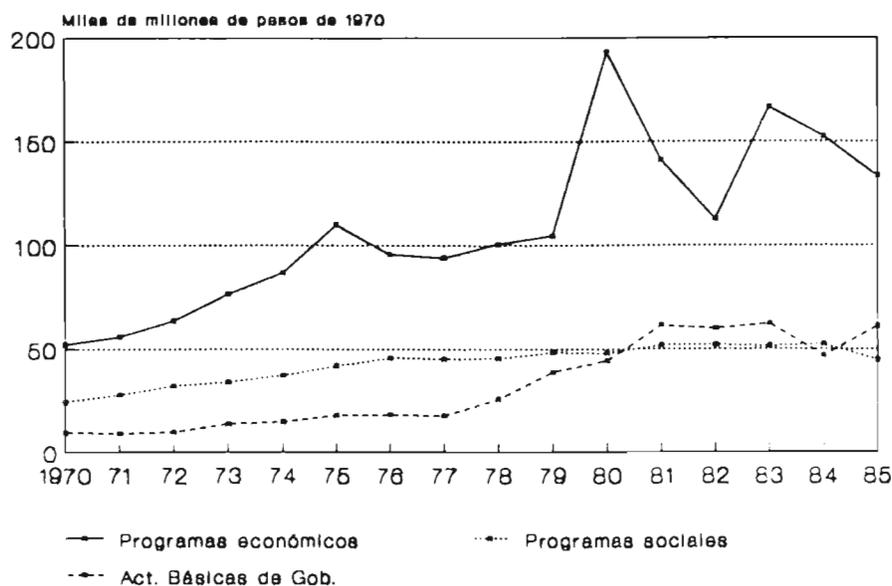
programas económicos fue cuantitativamente menos importante. Los estudios sobre la industria paraestatal mexicana coinciden en señalar que el crecimiento de los programas económicos se ha concentrado en un "núcleo" de empresas que forman parte del gobierno desde la primera mitad del siglo. Este núcleo está integrado por industrias del petróleo, petroquímica básica, hierro y acero, que en conjunto representan aproximadamente el 60 por ciento de la producción bruta de la industria paraestatal.²⁶

El crecimiento de sus mercados ha sido una de las causas principales de la expansión del núcleo de empresas gubernamentales. Sin embargo, la política de precios ha influido significativamente en el comportamiento del mercado. El crecimiento de la producción ha estado en gran parte destinado a abastecer una demanda "artificialmente" creada. La política seguida por el gobierno ha consistido en "fijar" los precios de los bienes y servicios que produce. Con el tiempo, el efecto de la medida ha sido un gran rezago de los precios públicos respecto a la inflación o los precios privados. Las consecuencias han sido múltiples. Pero por lo que al tamaño de las empresas públicas se refiere, ha provocado un crecimiento descontrolado de la demanda. El impacto final del rezago de precios sobre el tamaño del gobierno medido en términos de gasto público ha sido enorme. De acuerdo con una estimación conservadora, en 1982 los subsidios a los precios de bienes y servicios producidos por empresas gubernamentales representaban aproximadamente el 12 por ciento del PIB, una cantidad equivalente al déficit en finanzas públicas.²⁷

²⁶ Casar y Peres. *Op. Cit.* p. 63. Véase también el trabajo previo de Peres, "La estructura de la industria estatal, 1965-1975", en *Economía mexicana*, No. 6, 1988.

²⁷ Al respecto véase: Francisco Gil Díaz. "Mexico's Path from Stability to Inflation". Arnold Harberger (Comp.) *World Economic Growth. Case Studies of Developed and Developing Nations*. (San Francisco, Cal.: Institute for Contemporary Studies, 1984) pp. 333-376

Gráfica 7
GASTO DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL POR PROGRAMAS, 1970-1985



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. *Información sobre gasto público 1970-1979*; *El ingreso y gasto público en México, 1986*.

Nota: Se deflacionó con el promedio ponderado de deflatores del consumo y la inversión pública.

Programas sociales

Los programas sociales fueron la segunda prioridad en el crecimiento del gasto público entre 1970 y 1976.²⁸ El gasto público total y el gasto social crecieron a una

²⁸ Se consideró gasto en programas sociales los siguientes rubros:

- a) Servicios educativos y culturales
- b) Salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios
- c) Bienestar y seguridad social

tasa similar en este periodo. Sin embargo, a partir de 1976 y sobre todo a finales de la década de 1970, cuando el gasto público registró las tasas más altas de crecimiento, su importancia relativa empezó a disminuir considerablemente para dejar de ser una prioridad en la asignación de los crecientes recursos del gobierno. Su tamaño como proporción del gasto público y como proporción del PIB declinó, a pesar de que en términos absolutos se mantuvo constante.

Los programas sociales son sumamente intensivos en uso de mano de obra. Al analizar su importancia relativa en términos de empleo, el patrón de asignación de recursos del gobierno cambia radicalmente. Los programas sociales absorben más de la mitad de los empleos generados por el gobierno. Han sido la principal causa del crecimiento del empleo público entre 1975 y 1988. El comportamiento del empleo en estos programas contrasta con el de su gasto: mientras que el gasto en programas sociales creció a tasas moderadas a partir de 1976 y en 1985 empezó a disminuir, el empleo creció constantemente a un ritmo mayor de 1975 a 1988.²⁹

Las actividades del gobierno que constituyen los programas sociales son básicamente los servicios de educación y salud.³⁰ La característica esencial de estos programas es que están destinados a producir bienes y servicios (en economía llamados "bienes sociales") cuyo consumo es considerado por el gobierno como parte de interés general, y por lo tanto procura evitar la exclusión de consumidores que la existencia de un precio impondría. La provisión pública de este tipo de bienes no responde a las condiciones técnicas de su mercado, como el caso de los "bienes públicos". En realidad, los bienes sociales tienen las características de los bienes privados y pueden ser provistos privadamente, como de hecho sucede, aunque en forma parcial. En la asignación de los bienes sociales los consumidores

²⁹ El empleo en programas sociales incluye los rubros de servicios médicos y servicios de educación.

³⁰ Una descripción de los programas sociales puede encontrarse en Guillermo Farfán. "Gasto público y bienestar social", en Germán Pérez y Samuel León (Comps.) *17 ángulos de un sexenio*. (México, D.F.: Plaza y Valdés, 1987) pp. 71-114

son identificables y técnicamente existe la posibilidad de excluir a aquellos que no paguen su precio. La decisión de proveerlos públicamente y no mediante el mecanismo de mercado se justifica porque su consumo se considera un derecho y porque los bienes sociales producen beneficios a toda la sociedad superiores a la suma de los beneficios individuales de sus consumidores; generan lo que en economía se llama "externalidades positivas".³¹

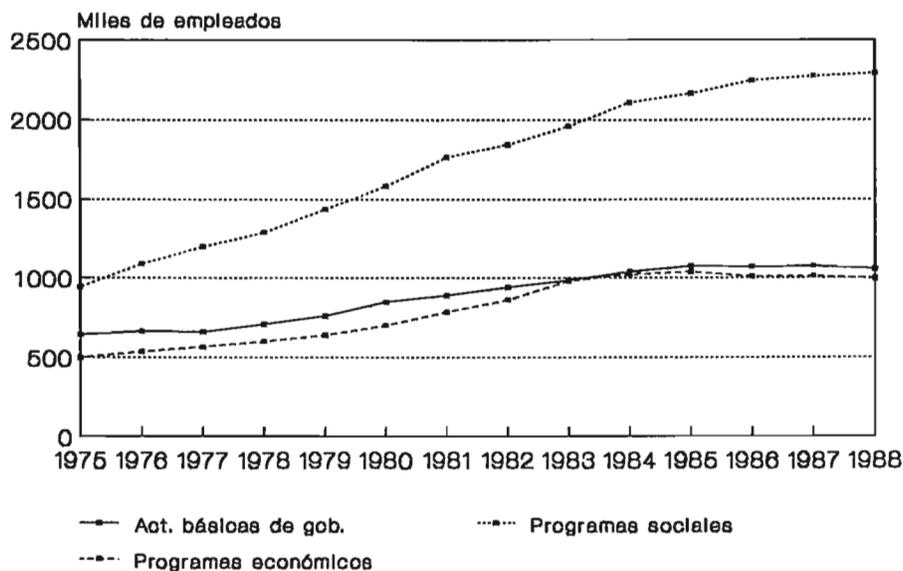
Los bienes sociales, en sentido estricto, no son provistos gratuitamente. Su producción tiene un costo que es cubierto por los consumidores, aunque sea parcialmente. Sin embargo, a diferencia de los bienes privados, el costo cubierto por los consumidores no es el resultado de sus preferencias individuales o del precio que están dispuestos a pagar por el bien: las contribuciones de los consumidores son impuestas por el gobierno de una manera coercitiva mediante impuestos o cuotas. Como en el caso de los bienes públicos, en los bienes sociales no existe una relación establecida entre la cantidad consumida y el "precio" pagado por los consumidores, es decir, la demanda medida en términos de lo que un consumidor estaría dispuesto a pagar por un bien no existe. Una importante consecuencia de este hecho es que la producción de bienes sociales tiende a estar determinada más por el lado de la oferta que por el de la demanda. De acuerdo con Rose, son las percepciones de los propios empleados públicos, más que las preferencias de los consumidores, las que tienen mayor influencia para establecer cuál es la oferta apropiada de los bienes producidos por los programas sociales.³²

Sin embargo, la producción de bienes sociales está sujeta a fuertes presiones por el lado de la demanda. Los servicios de educación y salud ofrecen un beneficio directo -- individual-- a los consumidores, como en el caso de los bienes privados que se adquieren en el mercado. Pero, a diferencia de los bienes privados, los

³¹ Richard Musgrave y P. Musgrave. *Public Finance in Theory and Practice*. 3 ed. (New York: McGraw-Hill, 1980)

³² Rose. *Op. Cit.* p. 34

Gráfica 8
EMPLEO PÚBLICO POR PROGRAMAS, 1975-1988



Fuente: Véase Gráfica 3

consumidores no tienen que pagar directamente un precio --como en el caso de educación--, o no se enfrentan a costos adicionales por una mayor cantidad de consumo una vez que son declarados beneficiarios --como en el caso de salud--.

Actividades básicas de gobierno.

Las actividades básicas de gobierno son la segunda causa del crecimiento del empleo público en México.³³ Pero, han perdido importancia: de 1975 a 1988 es el conjunto de programas que se expandió a menor velocidad. Medida en términos de gasto público, la importancia de las actividades básicas de gobierno ha crecido sustancialmente, sobre todo a partir de 1977. Desde 1981, el gasto ejercido en

³³ Tanto en gasto como en empleo público las actividades básicas de gobierno incluyen los rubros de "servicios militares" y "administración general".

actividades básicas de gobierno supera al de los programas sociales.

Las actividades básicas de gobierno incluyen a aquellos programas cuya realización es indispensable para la existencia del Estado-nación. En términos generales están destinados a mantener el orden social interno y la seguridad nacional, así como garantizar los medios para la subsistencia financiera del gobierno. Los programas incluidos en actividades básicas de gobierno son: defensa nacional, policía, administración de justicia, el poder legislativo, administración fiscal y administración general del gobierno. Una característica importante de estos programas es que el tipo de bienes que producen son básicamente "bienes públicos" o de consumo colectivo. Bienes que no pueden ser provistos eficientemente mediante el sistema de mercado y que, por lo tanto, es necesaria su provisión pública.³⁴

Usualmente las actividades básicas de gobierno son programas que no están sujetos a presiones de demanda para su continua expansión. La producción de bienes públicos beneficia a todos en general y a nadie en particular. Las causas de su crecimiento son básicamente dos: los costos administrativos del gobierno y el grado en que se estima necesaria la movilización militar para la seguridad nacional. Los programas de defensa nacional no han sido una importante presión para el crecimiento del gasto en actividades básicas de gobierno y probablemente tampoco para la del empleo. Los programas que han provocado la expansión del gasto en actividades básicas de gobierno han sido los de administración fiscal.³⁵

La concentración del empleo público en los programas sociales y en las actividades básicas de gobierno indica que una proporción significativa de la fuerza de trabajo

³⁴ Estas condiciones técnicas son: no existe rivalidad en su consumo, porque una vez que han sido provistos el costo adicional de un nuevo consumidor es cero, y, no hay manera de excluir de su consumo a quienes no paguen su precio. Véase: Harvey S. Rosen. *Public Finance*. (Homewood, Illinois: Irwin, 1985) p. 98

³⁵ Véase Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Información sobre gasto público, 1970-1980*. (México, D.F.: INEGI, 1983) Cuadro 1.12

se encuentra fuera del mercado, debido a que la producción generada por la mayoría de los empleados públicos no se vende entre sus consumidores.³⁶ Esto explica por qué el comportamiento del empleo público total tiende a estar aislado del desempeño de la economía en su conjunto; puede crecer a pesar de que el mercado de los bienes producidos por los empleados públicos disminuya a causa de una contracción en el ingreso.

La concentración del gasto público en los programas sociales indica que el gobierno ha estado más interesado en mejorar el nivel general de bienestar, medido en términos del crecimiento de la producción nacional, que en afectar directamente el nivel de bienestar de los individuos. Los programas económicos tienen una orientación más hacia la producción que al consumo. Este hecho señala que incidir directamente sobre la distribución del ingreso no ha sido la prioridad de la expansión del gobierno mexicano.³⁷

b) Explicaciones del crecimiento del gobierno en México.

Las transformaciones socioeconómicas que ha experimentado México a partir de la segunda mitad del siglo XX, lo hacen un excelente caso para la aplicación de la ley de Wagner sobre las crecientes actividades del gobierno. A partir de los años cuarenta, México entró en un proceso sostenido de industrialización. La economía nacional creció a tasas sin precedentes y el ingreso se incrementó a una mayor velocidad que la población. Al mismo tiempo, ocurrieron cambios tecnológicos en el proceso productivo. En resumen, se presentaron todas las condiciones previstas por Wagner para generar una creciente expansión de las actividades del gobierno.

³⁶ Esto no significa que desde el punto de vista de la producción los empleados estén fuera del mercado laboral.

³⁷ Peter Ward. *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*. Tr. Juan José Utrilla (México, D.F.: Nueva Imagen, 1989) p. 30

Esta excelente oportunidad para probar la Ley de Wagner no pasó inadvertida. Los primeros intentos de explicación sistemática del crecimiento del gasto público en México son estudios econométricos de largas series de tiempo, inspirados en las hipótesis de Wagner. Sus resultados han sido positivos. Coinciden en señalar que, tal como está previsto en la Ley de Wagner, el crecimiento del gasto público en México ha sido superior al crecimiento del ingreso per cápita. Los coeficientes de elasticidad-ingreso per cápita del gasto público, calculados incluso a partir de las distintas interpretaciones de la Ley de Wagner, han sido superiores a uno.³⁸

El análisis empírico de las determinantes de la expansión de las actividades del gobierno identificadas por Wagner es también positivo. Ha existido en México una asociación directa y estadísticamente significativa entre los niveles relativos de gasto público y los cambios en la estructura demográfica e industrial. La industrialización, medida como la proporción del PIB generado por el sector secundario de la economía, muestra una clara relación positiva con el crecimiento del gasto gubernamental, particularmente el destinado a inversión en infraestructura. Por otro lado, el grado de urbanización, medido como la proporción de la población total que vive en áreas urbanas, es la variable que presenta la asociación más fuerte con el crecimiento del gasto público en México.³⁹

Sin embargo, la información disponible para el periodo 1970-1986 indica, en contra de lo que Wagner advirtió, que el crecimiento del gasto público en México no se debió principalmente a la expansión de las actividades del gobierno, sino al crecimiento de pagos por concepto del servicio de la deuda. Ciertamente, los egresos públicos asociados con las actividades del gobierno crecieron, y lo hicieron a

³⁸ Ver los trabajos de Arthur A. Mann y Luis E. Derbez. "Wagner's Law: An Econometric Test for Mexico", en *National Tax Journal* (Vol. 33, No. 2, 1980) y de Guillermo Sáenz Martínez. "El gasto del gobierno federal y la Ley de Wagner: una aplicación para el caso de México, 1939-1979". (Monterrey, Nuevo León: Trabajo para obtener el título de licenciado en economía por la Universidad Autónoma de Nuevo León, 1984)

³⁹ Mann y Derbez. *Op. Cit.*

una tasa superior a los incrementos reales del ingreso per cápita. Sin embargo, la lectura de los coeficientes de elasticidad-ingreso per cápita para el periodo no es clara.⁴⁰ El coeficiente no refleja una relación estable entre el crecimiento del gasto público y el crecimiento del ingreso per cápita.

La Ley de Wagner es pues la observación empírica de un fenómeno regular, que indiscutiblemente se repitió en México. Pero no explica satisfactoriamente por qué el gasto público debe ajustarse al comportamiento previsto.⁴¹ Por esta razón, quienes la han utilizado para explicar el crecimiento del gobierno en México se muestran sumamente cautelosos en la interpretación de sus resultados, a pesar del sólido sustento empírico que aparentemente tiene. Por ejemplo, Mann y Derbez enfatizan que sus pruebas no son concluyentes, debido a que existen otras variables de tipo "institucional" que quedan fuera de consideración.⁴²

A parte de los trabajos inspirados en las hipótesis de Wagner, también se han intentado explicaciones del crecimiento del gobierno a partir de los cambios en la oferta. Como se ha señalado anteriormente, el crecimiento del gasto público puede ser resultado, no sólo de la expansión de las actividades del gobierno --como lo suponía Wagner--, sino también del mayor crecimiento de sus costos respecto a los del sector privado. La teoría de Baumol relaciona el crecimiento de los costos del gobierno con la menor productividad de las organizaciones públicas en comparación con las privadas. Luis C. Ugalde ha aplicado la teoría de Baumol al caso de México. La estrategia que siguió fue comparar las productividades promedio de los sectores público y privado. Sus resultados son poco concluyentes, debido a la imposibilidad técnica para estimar la productividad promedio de los empleados públicos a partir

⁴⁰ Por ejemplo para el periodo 1970-1980, la elasticidad ingreso per cápita del gasto es igual a 1.4, mientras que para el periodo 1970-1985 es igual a 3.8. Esto se debió a que en la década de los ochenta el gasto público ha disminuido proporcionalmente menos de lo que ha disminuido el ingreso per cápita.

⁴¹ Las limitaciones y deficiencias de la Ley de Wagner han sido discutidas previamente en el Capítulo

II, pp.

⁴² *Op. Cit.* p. 23

de las estimación del valor de la producción de las organizaciones públicas que proporciona el Sistema de Cuentas Nacionales. La prueba más contundente a favor de la teoría de Baumol en el caso de México es el mayor crecimiento del empleo público en relación con el privado. Este hecho respalda la hipótesis de que en la producción de servicios públicos no se registra una sustitución de mano de obra por capital al mismo ritmo que en las empresas privadas y que, por lo tanto, puede inferirse que el diferencial de productividad se incrementa.⁴³ En mi opinión, la inferencia es válida, pero si no se tiene una medición del valor de la producción del sector público comparable con la del sector privado, no es posible estimar el diferencial de productividad entre sectores ni la importancia de la teoría de Baumol para explicar el crecimiento del gasto público en México.

Una estrategia alternativa para analizar la teoría de Baumol es mediante la comparación del deflactor del consumo del gobierno con el del consumo privado. De acuerdo con Morris Beck, si existen mejoras de productividad en el sector privado a un mayor ritmo que en el sector público, éstas se deben reflejar en el comportamiento de los deflatores de su consumo intermedio.⁴⁴ El argumento es el siguiente: las mejoras de productividad significan que los costos de producción disminuyen mediante una sustitución de insumos caros por insumos más baratos; dado que los deflatores miden el cambio en los precios de los insumos, reflejan también los cambios en la productividad. Los deflatores del consumo público y del consumo privado no asumen el comportamiento previsto por Baumol en el caso de México para el periodo 1970-1987; los precios del consumo privado crecen a una mayor velocidad que los del consumo gubernamental.⁴⁵

⁴³ Luis Carlos Ugalde. *El crecimiento del gasto público en México. Una hipótesis alternativa*. (México, D.F.: Trabajo para obtener el título de licenciado en economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1990) pp. 71-89

⁴⁴ Beck. *Op. Cit.* p.

⁴⁵ En este periodo, el deflactor del consumo privado se multiplicó por 410, el deflactor del consumo público se multiplicó por 355. Véase Banco de México. *Información económica*. (Varios años)

La literatura sobre el crecimiento del gobierno en México lamentablemente es escasa y aparte de los estudios citados no se han intentado explicaciones alternativas. A pesar de que los autores que han tratado el tema insisten en la importancia de las variables institucionales o políticas para explicar los cambios en el tamaño del gobierno, no hay hasta ahora una estrategia de investigación que permita identificar y medir el impacto de estas variables.

El análisis de las teorías que se han formulado para explicar los cambios en el tamaño del gobierno permite concluir que la relación entre transformaciones socioeconómicas y cambios en el tamaño del gobierno no es directa. La industrialización de la economía o el crecimiento de la población que vive en áreas urbanas no se traducen automáticamente en medidas de política. El impacto de los cambios socioeconómicos en las actividades del gobierno está mediado por los procesos políticos que seleccionan y procesan las demandas generadas en el entorno social. Por definición, la acción política es necesaria, incluso una condición suficiente por sí sola, para generar cambios en el comportamiento del gobierno. Basta sentido común para concluir que los procesos políticos influyen en el tamaño del gobierno, lo que resulta complicado es explicar cómo. Ya en el capítulo anterior se han discutido las limitaciones y debilidades de las teorías que intentan explicar los cambios en tamaño del gobierno a partir de las preferencias de los actores políticos, como el electorado, los grupos de interés y la burocracia. Una buena alternativa consiste en ver el tamaño actual del gobierno no como el resultado directo de los cambios en las preferencias de grupos o individuos, sino como el reflejo de eventos pasados; como una consecuencia no deliberada --inintencionada-- de decisiones anteriores. Este enfoque enfatiza el papel desempeñado por las organizaciones públicas en los cambios en el tamaño del gobierno como las encargadas de dar continuidad y permanencia a las decisiones políticas tomadas en el pasado.

c) La crisis fiscal de 1982 y el comportamiento inercial del gobierno.

Uno de los rasgos más importantes del crecimiento del gobierno en México durante los años setenta es que no fue acompañado de una expansión similar por los ingresos fiscales. La insuficiencia de los recursos propios del gobierno, a corto plazo, no limitó el crecimiento del gasto público porque en gran parte pudo ser financiado mediante contratación de deuda. Pero el endeudamiento sólo pospuso las presiones financieras sobre la economía pública que derivan de la expansión de las actividades del gobierno. El patrón de cambio cíclico que muestra el gasto público en México durante el periodo 1970-1987 indica que a mediano plazo la insuficiencia de los ingresos gubernamentales fue una fuerte restricción. Los cambios de tendencia en el comportamiento del gasto público registrados en 1976 y 1981 están estrechamente vinculados al comportamiento del déficit del gobierno. El gasto público creció constantemente hasta que el déficit llegó a un "nivel intolerable" y el gobierno se vió obligado a realizar ajustes.

En este proceso de comportamiento cíclico del gasto hay un claro patrón de crecimiento acumulativo; cada ciclo se inicia con un nivel mayor de gasto público. A pesar de que a cada periodo de crecimiento ha seguido uno de contracción, a largo plazo, el gasto aplicado a los programas públicos se ha duplicado de 1970 a 1987. Es precisamente este carácter acumulativo de la expansión del gasto público una prueba a favor del crecimiento inercial del gobierno. El carácter acumulativo del comportamiento del gasto refleja que los compromisos adquiridos en el pasado se traducen en programas y organizaciones públicas que tienden a perdurar. Las organizaciones y sus programas llevan la inercia de la expansión a través del tiempo. La continuidad en el empleo público es un indicador de la fuerza que las

organizaciones y los programas tienen para perdurar; su crecimiento, aun en periodos de contracción del gasto, es una evidencia de que la expansión previa genera impulsos para una expansión posterior. Los gobiernos no eligen su tamaño.

A corto plazo, el crecimiento del gobierno se ha ajustado a la disponibilidad de recursos ya sea propios o conseguidos en los mercados financieros. Este carácter adaptativo del crecimiento del gobierno explica el hecho de que, cuando el desequilibrio en finanzas públicas empieza a tener efectos negativos en el desempeño de la economía, el gasto se contrae. Sin embargo, a largo plazo, el impacto acumulado del crecimiento adaptativo del gobierno ha sido de grandes proporciones y, lo que es más importante, sus consecuencias han sido incontrolables. El ajuste que empezó a realizarse en el gasto programable en 1981, ante las fuertes presiones en finanzas públicas, no logró conseguir una reducción significativa del déficit gubernamental. La inercia acumulada a partir de la rápida expansión del gasto público desembocó en 1982 en una crisis fiscal sin precedentes. El déficit gubernamental en ese año llegó al 12.5 por ciento del PIB y, desde entonces, ha evolucionado sin que el gobierno haya podido controlarlo.

El descontrol en finanzas públicas durante la década los ochenta ha sido consecuencia del crecimiento del servicio de la deuda pública, más que de la expansión de las organizaciones que integran el gobierno. Este hecho ejemplifica claramente la interdependencia temporal de las decisiones tomadas en el pasado y el tamaño actual del gobierno. La sobrecarga del gobierno, medida en términos del déficit fiscal, no es resultado de una decisión consciente respecto a cuál debe ser el tamaño adecuado del gobierno para cumplir con sus grandes objetivos sociales. Es la consecuencia de muchas decisiones --mejor dicho, "ajustes"-- tomadas en el pasado y sustentadas en una racionalidad histórica diversa y cambiante.

La crisis fiscal de 1982 ha tenido profundas repercusiones en el desempeño de la economía nacional. Ese año marca la entrada a un periodo de estancamiento

económico que contrasta drásticamente con la expansión sostenida durante las décadas anteriores. El crecimiento del gasto público no ha sido la única causa a la crisis económica. Esta es el resultado, a largo plazo, de un conjunto de políticas gubernamentales cuyo origen se encuentra muchos años atrás.⁴⁶ Sin embargo, la sobrecarga fiscal generada por la expansión de las actividades del gobierno está directamente relacionada con el déficit público y, de esta manera, con el bajo desempeño de la economía.

Si de alguna forma puede caracterizarse al gobierno mexicano a partir de 1982 es como un gobierno enfrentando la inercia de su propio crecimiento en periodos anteriores. Para la nueva administración que llegó al gobierno en 1982, era necesario combatir las fuertes presiones sobre finanzas públicas y eliminar los efectos negativos del déficit público sobre el desempeño de la economía. La estrategia seguida fue, por un lado, incrementar los ingresos propios del gobierno y, por otro, reducir el gasto público. La nueva política de ingresos consistió primero en una corrección drástica de los precios de bienes y servicios producidos por el gobierno y, posteriormente, en una reforma tributaria cuyo propósito ha sido aumentar los ingresos fiscales.⁴⁷

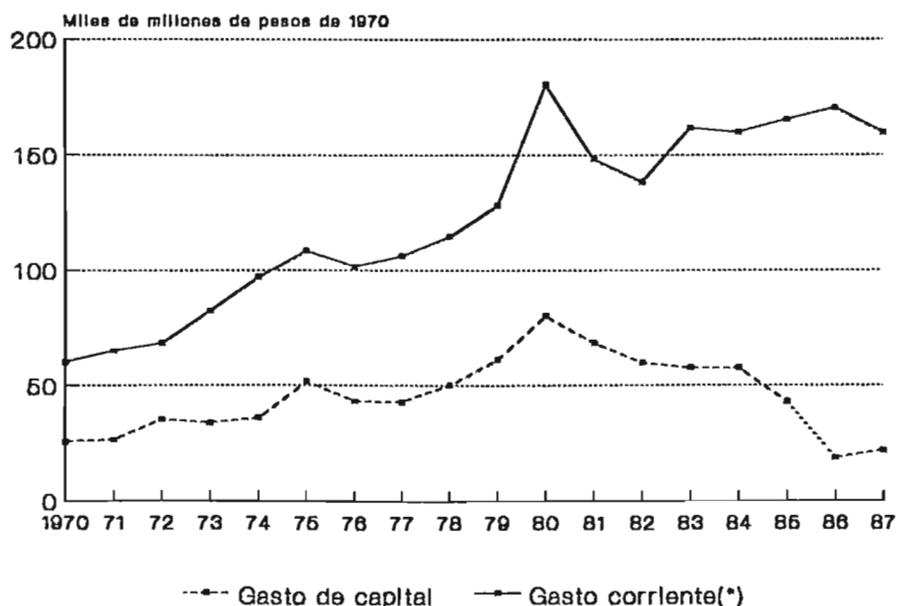
Las políticas de contracción del gasto público son las que directamente han afectado el tamaño del gobierno. En un primer momento, las medidas adoptadas se restringieron a políticas de ahorro y austeridad dentro de las organizaciones públicas. Esto consistió básicamente en la cancelación de proyectos de inversión que se gestaron durante la administración pasada. El resultado fue una severa caída de la inversión pública; indiscutiblemente la parte más vulnerable del gasto del gobierno.

⁴⁶ Ver Francisco Gil Díaz. *Op Cit.* y Ulises Beltrán. "Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982". *Foro Internacional*. (Vol. 30, No. 4, Arb.-Jun. 1990) pp. 597-630

⁴⁷ Alejandra Lajous (Dir.). *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica de un sexenio, 1982-1988. Primer año.* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica y Presidencia de la República, 1985) pp. 35-42

Gráfica 9

GASTO CORRIENTE E INVERSION DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL, 1970-1987



Nota: El gasto corriente no incluye pago de intereses

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Información sobre gasto público, 1970-1979; El ingreso y gasto público en México, 1987.*

El gasto corriente, es decir, el gasto destinado al sostenimiento de las organizaciones públicas, no fue afectado por las políticas de austeridad. Este hecho refleja que hay muy pocos incentivos políticos para suprimir los compromisos adquiridos por el gobierno, es decir, las demandas institucionalizadas mediante programas y organizaciones públicas. No sólo las clientelas están interesadas en la continuidad de los programas, también las mismas organizaciones y sus empleados. Las cifras demuestran que el gasto corriente es en gran medida un gasto no controlable del gobierno.

El impacto marginal de las medidas de austeridad en el gasto público y el crecimiento del empleo son muestras de que el tamaño del gobierno no puede alterarse fácilmente de acuerdo con la voluntad de las autoridades. La única forma de reducir significativamente el tamaño del gobierno es eliminar la inercia de los compromisos asumidos mediante la cancelación de programas y organizaciones públicas. Y aun una administración dispuesta asumir el costo político de estas medidas tiene que sujetarse a las restricciones institucionales. Para la terminación de programas y organizaciones públicas en muchos casos no es suficiente la decisión de una sola autoridad, es necesario el acuerdo de varias organizaciones involucradas. La negociación de estos acuerdos es un proceso complejo en el que las intenciones originales pueden resultar modificadas. Por otro lado, toda política de terminación tiene costos financieros y administrativos que, en ciertas circunstancias, las hacen incompatibles con la necesidad de reducir las presiones sobre finanzas públicas. En conclusión, puede decirse que existen grandes dificultades para producir cambios deliberados y controlados en el tamaño del gobierno.

En 1985, hubo un cambio cualitativo en la política de contracción del gobierno en México. Se reconoció públicamente que había un fuerte componente inercial en el comportamiento del gobierno que no permitía una corrección de las finanzas en la magnitud deseada.⁴⁸ La nueva estrategia consistió, por un lado, en restringir el crecimiento del empleo público en ciertas áreas --principalmente las administrativas-- e incluso despedir al personal no necesario y, por otro, desincorporar empresas consideradas no prioritarias.⁴⁹

No es posible estimar el impacto de las medidas destinadas a disminuir el empleo. Hay evidencias de que afectaron principalmente al personal eventual y las estimaciones de empleo público del Sistema de Cuentas Nacionales se basan en el

⁴⁸ A. Lajous (Dir.) *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Tercer año.* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica y Presidencia de la República, 1987).

⁴⁹ Desincorporar significa tanto la venta de empresas públicas al sector privado como la liquidación.

personal de planta.⁵⁰ Sin embargo, el empleo público total, a pesar de no disminuir, redujo significativamente su ritmo de crecimiento a partir de 1985. El menor ritmo de crecimiento del empleo público no se debió exclusivamente a estas medidas, en gran parte fue resultado de una disminución en el personal ocupado por las empresas gubernamentales asociada con la caída de sus mercados y con las políticas de desincorporación. Por otro lado, los programas sociales, principales generadores de empleo en el gobierno, no fueron objeto de las políticas de reducción de personal. Su crecimiento ha compensado la caída del empleo de las empresas públicas y en las actividades básicas de gobierno.

La política de desincorporación de empresas públicas es la medida que más polémica ha despertado entre aquellas adoptadas por el gobierno para reducir las presiones sobre finanzas públicas. Sin embargo, hay una gran desproporción entre el debate generado y su impacto real en el tamaño del gobierno --al menos hasta 1988-. Ciertamente, el personal ocupado por las empresas públicas ha disminuido, pero a un ritmo moderado y , en todo caso ha tenido un comportamiento similar al del empleo privado. La contracción en el empleo de la empresas públicas no sólo se explica por la política de desincorporación, en parte también se debe a la caída de sus mercados.⁵¹ Por otro lado, como las empresas públicas son intensivas en capital su impacto en el empleo público total no es muy significativo.

Estimar el impacto de la política de desincorporación sobre el gasto público es mucho más complejo. El gasto en programas económicos empezó a decrecer a partir de 1983, después de haber registrado un expansión considerable a causa de la nacionalización de la banca. Sin embargo, las variables que han influido en este comportamiento son muchas y es imposible aislar el efecto de la desincorporación, a

⁵⁰ Véase: Roberto Wilde "Quién es quién en el recorte". *El cotidiano*.(Vol 2., No.7, UAM-Azcapotzalco, agosto-septiembre, 1988).

⁵¹ Aunque no se dispone de información sobre la demanda de bienes producidos por las empresas públicas, la caída de sus mercados se puede suponer a partir de la corrección de precios y tarifas y la disminución del ingreso nacional.

partir del grado de agregación de los datos. En todo caso, se puede decir que, al menos hasta 1987, la desincorporación de empresas no había provocado una reducción importante en el gasto corriente del gobierno.

La política de desincorporación de empresas públicas es una forma directa de eliminar el peso de organizaciones y programas creados en el pasado sobre el empleo y el gasto. Dado que en gran parte el crecimiento del gasto público en la década de los setenta se destinó a programas económicos, esta estrategia tiene un gran potencial para liberar recursos públicos comprometidos y reasignarlos ya sea entre el sector público y el privado o dentro del propio sector público. Hasta 1988, la política de desincorporación se concentró en gran medida en las empresas públicas del sector manufacturero. Estuvo dirigida a empresas relativamente chicas, la mayoría de las cuales habían sido incorporadas al gobierno en la década anterior como parte de las medidas de rescate de empresas privadas en dificultades financieras.⁵² Esta cobertura limitada de la política de desincorporación explica en parte su escaso impacto en el tamaño del gobierno.

En conclusión puede afirmarse que el ajuste realizado por el gobierno mexicano a partir de la crisis fiscal de 1982 no ha implicado una reducción significativa en su tamaño, medido en términos de los recursos empleados por sus organizaciones. Los cambios adaptativos del gobierno se han orientado más a incrementar sus ingresos y a renegociar sus compromisos financieros, que a reducir la escala de sus actividades.

⁵² Casar y Peres. *Op.Cit.*

CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de las consecuencias del crecimiento del gobierno es sumamente complejo. No hay consenso, nacional o internacional, respecto a si determinado tamaño del gobierno es excesivo, insuficiente o justo lo correcto. El debate político contemporáneo ha de nueva cuenta el tema entre los académicos, particularmente entre economistas y politólogos, sin embargo la cuestión normativa es todavía un problema sin resolver. "No obstante que muchos tienen opiniones respetables sobre cuáles actividades que el gobierno realiza no debería realizar y cuáles actividades que no realiza debería realizar, no existen teorías positivas que puedan respaldar juicios normativos respecto al tamaño del gobierno".¹

En la discusión ideológica reciente, el tamaño del gobierno es visto como una variable que define la consecución de ciertos valores o principios políticos. En la tradición liberal, por ejemplo, el crecimiento del gobierno es considerado en términos depredatorios; la relación entre gobierno y autonomía individual adquiere la forma de un "juego suma cero": a mayor tamaño del gobierno, menor independencia y libertad para la sociedad.² Desde el punto de vista de los colectivistas, existe una relación positiva entre la amplitud de las actividades del gobierno --y de esta manera el tamaño del gobierno-- y la igualdad y el bienestar social.

En México, el crecimiento del gobierno ha sido tradicionalmente justificado e interpretado a partir del supuesto de que existe una estrecha asociación entre la intervención del gobierno y valores tales como soberanía nacional (ya sea económica,

1 Patrick D. Larkey, Chandler Stolp y Mark Winer. "Theorizing about the Growth of Government; A Research Assesement". *Journal of Public Policy*. (Vol. 1, No. 1, 1981) p. 194

2 Para una discusión respecto a las tesis liberales sobre el tamaño del gobierno véase el artículo de Lawrence J. Sharpe. "The Growth and Decentralization of the Modern Democratic State". *European Journal of Political Reseach*. (Vol. 16, No.4, 1988) p. 368

política o cultural) y "justicia social". En los últimos años, esto ha cambiado sustancialmente. Las políticas de restructuración del sector público, que empezaron durante la administración de Miguel de la Madrid, se han basado en el principio de que existe una relación negativa entre el tamaño y la fuerza del gobierno.

Este tipo de discusión valorativa, asociados con juicios de orden técnico, se encuentran en el debate acerca de la reducción del tamaño del gobierno. Sin embargo, no es posible a partir de estos argumentos axiológicos analizar las consecuencias del crecimiento del gobierno. En primer lugar, este debate se centra en otras características del gobierno y no en su tamaño. Como dice Richard Rose:

La gran polémica sobre los grandes gobiernos es acerca del gobierno *per se* y no acerca de su tamaño. Las virtudes y las fallas sólo son incidentalmente un función de la escala; más bien, se les asume intrínsecas a la naturaleza del gobierno. Si las acciones del gobierno son vistas como algo intrínsecamente bueno, entonces entre mayores sean las actividades del gobierno mejor estará la sociedad. Si el gobierno es visto como algo malo, entonces entre más grande sea el gobierno, peores serán sus efectos sobre la sociedad.³

De esta manera, la escala del gobierno sólo reproduce los males y beneficios atribuidos al gobierno en abstracto. Por ejemplo, estos prejuicios son compartidos entre partidarios y enemigos de las políticas de privatización. Para ambos el *status* de la propiedad --pública o privada-- es el factor determinante, antes que cualquier otro.

En segundo lugar, la asociación entre el tamaño del gobierno y la realización de principios políticos como libertad, autonomía individual o igualdad social, no tiene ningún sustento empírico. Si bien parece ser cierto que en los regímenes totalitarios el gobierno sustituye a toda iniciativa autónoma e independiente de la sociedad, al grado que llega a confundirse con ella, también hay casos de sistemas políticos autoritarios y dictatoriales que poseen gobiernos pequeños. Por otro lado, la relación entre crecimiento del gobierno e igualdad social, medida en términos de distribución del

3 R. Rose. *Op. Cit.* p.3

ingreso, es incierta y contradictoria. Aún en países donde el crecimiento del gobierno fue producto de la expansión de programas sociales --que no es el caso de México-- el efecto en la distribución del ingreso fue muy pequeño, e incluso regresivo a largo plazo.⁴ No puede negarse que las políticas gubernamentales inciden en la aplicación efectiva de los derechos políticos y sociales de la población y viceversa. Sin embargo, el cumplimiento de principios políticos tiene que ver más con la calidad de la intervención gubernamental que con la escala.

Entre las posibles consecuencias del crecimiento del gobierno que más preocupación han despertado está la erosión de su autoridad política. Las causas de este desgaste se encuentran en su creciente incapacidad para dar respuesta a las demandas sociales y, al mismo tiempo, garantizar un eficiente desempeño de la economía que mejore los niveles de bienestar. Por un lado, las presiones políticas para el crecimiento del gobierno se han traducido en graves distorsiones sobre el funcionamiento del mercado, principal fuente del crecimiento económico y de bienestar social. Por otro lado, el crecimiento del gobierno en periodos anteriores crea grandes expectativas entre los grupos sociales para aumentar o conservar los beneficios obtenidos mediante la intervención pública. La conjugación de estrechez de recursos y expectativas crecientes es la base de la crisis de autoridad política ("governabilidad") de los grandes gobiernos.⁵

Sin embargo, no se puede suponer una asociación directa entre crecimiento y las

4 Hay un gran debate al respecto protagonizado por defensores y críticos del "Estado benefactor", sin embargo, los trabajos de Nathan Glazer. *The Limits of Social Policy*. y de Richard Wagner. *To Promote the General Welfare. Market Process vs. Political Transfers*. (San Francisco, Cal: Pacific Research Institute for Public Policy, 1988) aportan evidencias respecto a los efectos regresivos de las políticas de bienestar social en Estados Unidos.

5 Hay una gran coincidencia en este diagnóstico entre conservadores y neomarxistas. Véase: Richard Wagner. *Op. Cit.*, Claus offc. *Contradictions of the Welfare State*. Editado por John Keane. (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1984) y James O'Connor. *The Fiscal Crisis of the State*. (New York: St. Martin's Press, 1973)

causas de la pérdida de autoridad política. Estudios empíricos basados en comparaciones internacionales demuestran que la expansión de las actividades del gobierno no produce automáticamente un menor rendimiento de la economía. En ciertos países pudo conjugarse con éxito un alto desempeño económico con una expansión sustantiva de las actividades del gobierno.⁶ Por otro lado, la asociación entre el crecimiento del gobierno y los problemas de legitimidad y de consenso tampoco es directa y clara. Las preferencias del electorado o de los ciudadanos respecto a las actividades del gobierno suelen ser contradictorias. Lo que se puede atribuir al crecimiento del gobierno es la asimilación de dichas contradicciones. Las finalidades conflictivas de las organizaciones del gobierno reflejan dicho proceso. Pero el vínculo entre el crecimiento de las actividades de estas organizaciones y el sistema político en general es algo contingente, nunca una relación causal definida.⁷

La principal consecuencia directa del crecimiento del gobierno es el incremento de sus costos. Por definición los recursos del gobierno son limitados. Sin embargo, los límites no están fijos. En periodos de crecimiento económicos como la década de los setenta, los recursos disponibles parecían expandirse sin límites. En la siguiente década, el contexto cambió radicalmente. La demanda de recursos del gobierno sigue expandiéndose, pero los recursos disponibles han decrecido. El problema al que se enfrenta el gobierno mexicano es reconciliar la inercia de los compromisos adquiridos en el pasado y los recursos limitados de que dispone.

Los cambios ocurridos en México a partir de la crisis fiscal de 1982 sugieren que el

6 Véase: John Freeman. *Democracy and Markets*. (Ithaca and London: Cornell University Press, 1989) Capítulo I. Se refiere particularmente a los casos de Alemania y Austria. Estados Unidos por su parte es el ejemplo contrario en el que se combinan un bajo rendimiento de la economía con un gobierno pequeño en comparación con países europeos. Reino Unido es el caso típico en el que se presentan al mismo tiempo un sector público "grande" y un bajo crecimiento económico.

7 Rose. *Op. Cit.* p. 201.

ajuste realizado por el gobierno para resolver sus problemas financieros han afectado marginalmente su tamaño, medido en términos de los recursos consumidos por sus organizaciones (gasto programable y empleo público). Las políticas para abatir el déficit fiscal han estado más bien orientadas a incrementar los ingresos tributarios, corregir precios de bienes y servicios públicos, y negociar el servicio de la deuda, que a contraer o eliminar sus principales programas.

Un hecho importante destacado en este trabajo es la continuidad y persistencia de programas y organizaciones públicas. En este sentido, una de las consecuencias del crecimiento del gobierno es que entre mayor sea su tamaño más difícil es su reestructuración. Las organizaciones y los programas públicos no son alterados fácilmente de acuerdo con las intenciones de las autoridades. Su persistencia está en gran medida asegurada por las propias leyes del gobierno, el personal ocupado y las clientelas entre las que distribuye sus beneficios. Puede haber fuertes incentivos financieros para terminar con la carga de organizaciones y programas, pero los incentivos políticos son, en realidad, escasos. Por otro lado, su capacidad de adaptación les permite perdurar, incluso en circunstancias políticas adversas. Es un fenómeno común que las organizaciones gubernamentales cambien de nombre, de funciones, de ubicación en la estructura administrativa, etcétera; pero la terminación de organizaciones y programas es algo realmente inusual. En política sumar es más fácil que restar.

Desde la perspectiva de este trabajo, el aspecto central del gobierno es su carácter de organización de organizaciones. El énfasis en las organizaciones permite caracterizar al gobierno como un sistema complejo y plural. Ante todo, se destaca que la complejidad del gobierno dificulta en grado sumo la realización de cambios deliberados y controlados. Por esta razón, el tamaño del gobierno no puede explicarse como la consecuencia calculada de las acciones de grupos o individuos.

La complejidad del gobierno está relacionada directamente con su tamaño. Solamente si se asume la existencia de una especie de "mano invisible" que asegure que todas las acciones del gobierno se encuentran en armonía, se puede afirmar que la acumulación de programas y organizaciones está exenta de contradicciones y conflictos. Aaron Wildavsky ha señalado que el crecimiento del gobierno aumenta la probabilidad de que se presenten consecuencias imprevistas e inintencionadas, y aumenten las contradicciones entre programas. Los esfuerzos del gobierno para corregir las fallas de sus programas constituyen un proceso de creciente ignorancia, dado que las múltiples consecuencias de sus actividades se expanden más rápidamente que el conocimiento acumulado para resolverlas.⁸

El crecimiento del gobierno ha generado problemas cuyas soluciones no pueden encontrarse en el pasado, dado que son resultado de cambios recientes. Este fenómeno advierte que en sistemas complejos las decisiones tomadas en el pasado tienen consecuencias adicionales --muchas veces contrarias-- a las intenciones originales de las personas que las tomaron. Los eventos ocurridos a partir de la crisis fiscal de 1982 en México reflejan un aprendizaje institucional respecto a las posibilidades del gobierno como instrumento para conseguir propósitos diversos, a veces contradictorios entre sí. En parte como una reacción ante las restricciones financieras y en parte como una política deliberada, el sino del gobierno en los ochentas ha sido la medida. Medida que contrasta con los planes ambiciosos de la década pasada.

El debate que se ha generado en torno a los cambios ocurridos en el gobierno --a partir de 1982-- ha alentado un proceso que raramente se observa en gobiernos en expansión: la evaluación de sus actividades y programas. Las restricciones financieras

⁸ Wildavsky. *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. (Boston, Mass.: Little, Brown, 1979) pp. 40-60

han hecho evidente que las organizaciones públicas compiten por recursos escasos. Una mayor competencia estimula también los procesos de evaluación. Una de las cuestiones más importantes que se han presentado durante la década de los ochentas es cuáles programas deben permanecer en el gobierno y cuáles deben eliminarse o ser trasladados al sector privado. Los cambios que han resultado de este proceso han sido hasta el momento marginales y lo más probable es que continuen al mismo ritmo, dado que no es fácil deshacerse de compromisos heredados del pasado. Sin embargo, el incrementalismo ha demostrado ser la mayor fuerza transformadora de los gobiernos.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis F.. "El modelo redimensionador: supuestos y límites". en *Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. Memoria: Seminario Internacional*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre de 1989. pp. 197-202
- Allison, Graham. *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Mass.: Little, Brown, 1971.
- Banco de México. *Indicadores Económicos*. Varios años
- Baumol, William J. "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis". *American Economic Review*. (No.57, 1967)
- Beltrán, Ulises. "Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982". *Foro Internacional*. Vol. 30, No. 4, abril-junio, 1990. pp. 597-630
- Beck, Morris. "The Growth of Government: A Real Perspective". *Public Finance*. Vol. 34, No. 3, 1979.
- Becker, Gary C. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence". *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 98, Agosto, 1983. pp. 371-400
- Berki, R.N. "State and Society: An Antithesis of Modern Political Thought". J.E.S. Hayward y R.N. Berki (comps) *State and Society in Contemporary Europe*. Oxford: Martin Robertson, 1979.
- Berry, William D. y David Lowery. "The Growing Cost of Government: A Test of Two Explanations". *Social Science Quarterly*. Vol. 65, No. 3, Septiembre, 1984
- Beyme, Klaus Von. "The Role of the State and the Growth of Government". *International Political Science Review*. Vol. 6, No. 1, 1985. pp. 11-34
- Bird, Rihcard. "Wagner's 'Law' of Expanding State Activity". *Public Finance*. Vol. 30, No. 1, 1971.
- Black, D. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University press, 1958.

- Casar, María Amparo y Wilson Peres. *El Estado empresario en México. ¿Agotamiento o renovación?* México, D.F.: Siglo XXI, 1988.
- Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, Administración Centralizada y Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria*, México, 1976.
- Crozier, Michel . *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu, 1972.
- deLeon, Peter. "A Theory of Policy Termination". Judith V. May y Aaron Wildavsky (Comps.). *The Policy Cycle*. Sage Yearbooks in Politics and Public Policy, 5. London: Sage Publications, 1978.
- Dempster, M.A.H. y Aaron Wildavsky. "On Change: Or There Is Not a Magic Size for an Increment". *Political Studies*. No. 27, 1979. pp. 371-379
- Downs, Anthony. *Inside Bureaucracy*. Boston, Mass.: Little, Brown, 1967.
- Dunsire, Andrew y Christopher Hood. *Cutback Management in Public Bureaucracies. Popular Theories and Observed Outputs in Whitehall*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- Eisenstadt, Samuel N. . "La lucha política en las sociedades burocráticas". *Revista de administración pública*. Núm. 42 Jul-Dic, 1981 pp. 15-33
- Fishlow, Albert. "Latinamerican Failure against the Backdrop of Asian Success". *The Annals of the American Academy*. No. 505, September, 1989. pp. 117-128
- Flora, Peter y Jens Alber. "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe". Peter Flora y Arnold Heidenheimer (Comps.) *The Development of Welfare State in Europe and America*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Books, 1981. pp. 37-80
- Freeman, John. *Democracy and Markets*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1989. Capítulo I
- Gil Díaz, Francisco. "Mexico's Path from Stability to Inflation". Arnold Harberger (Comp.) *World Economic Growth. Case Studies of Developed and Developing Nations*. San Francisco, Cal.: Institute for Contemporary Studies, 1984. pp. 333-376
- Glazer, Nathan : *The Limits of Social Policy*.

- Hall, Perter A. "Patterns of Economic Policy: An Organizational Approach". S. Bornstein, D. Held y J. Krieger (Comps.) *State in Capitalist Europe. A Case Book*. London: George Allen & Unwin, 1984.
- Heady, Ferrel. *Public Administration. A Comparative Perspective. 2 ed.* New York: Marcel Dekker, 1979.
- Heller, Herman. *Teoría del Estado*. Tr. Luis Tobío Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Heller, Peter S. y Alan A. Tait. *Government Employment and Pay: Some International Comparisons*. International Monetary Fund Occasional Papper, 4. Washington: FMI, 1983.
- Hintze, Otto . *Historia de las formas políticas*. Tr. José Díaz García Madrid: Revista de Occidente, 1968.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática *Censo general de población de 1970*.
- *El papel del sector público en la economía mexicana*. Participación del Gobierno de México en el Proyecto Internacional de Investigación. México, D.F.: INEGI, julio de 1982.
- *El ingreso y gasto público en México, 1986*. México, D.F.: INEGI, 1987.
- *Estadísticas históricas de México*. México, D.F.: INEGI, 1985. Tomo I
- *Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1970-1982*. México, D.F.: INEGI, 1984.
- *Información sobre gasto público, 1970-1980*. México, D.F.: INEGI, 1983.
- *Información sobre el gasto público, 1969-1978*. México, D.F.: INEGI, s/f.
- *Sistema de cuentas nacionales de México. Cuentas de producción del sector público, 1980-1988*. (México, D.F.: INEGI, 1990)
- Junquera, Juan. *La función pública en la Europa de los doce*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.

- Jacoby, Henry. *La burocratización del Mundo*. México, D.F. Siglo XXI, 1978.
- Kau, James B. y Paul H. Rubin. "The Size of Government". *Public Choice*. No. 37, 1981. pp. 261-274
- Lane, Jan-Erik y Svante Ersson. "State or Market? Politics Does Matter". *International Political Science Review*. Vol. 7, No. 1, 1986. pp. 91-104
- Lajous, Alejandra (dir.). *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica de un sexenio, 1982-1988. Primer año*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica y Presidencia de la República, 1985.
- *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica de un sexenio 1982-1988. Tercer año*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica y Presidencia de la República, 1987.
- Larkey, Patrick D., Chandler Stolp y Mark Winer. "Theorizing About the Growth of Government; A Research Assesment". *Journal of Public Policy*. Vol. 1, No. 2, 1981.
- Levi, Lucio . "Gobierno". *Diccionario de política*. Dir. Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Redactores de la edición en español José Aricó y Jorge Tula México, D.F.: Siglo XXI, 1981.
- Limdbloom, Charles E. "Still Muddling, Not Yet Throught". *Public Administration Review*. Vol. 39, Nov.-Dic., 1979.
- "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review*. Vol. 19, No. 2, Primavera, 1959.
- Mann, Arthur A. y Luis E. Derbez. "Wagner's Law: An Econometric Test for Mexico". *National Tax Journal* Vol. 33, No. 2, 1980.
- Mañón, Merino. *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1988.
- March, James y Johan P. Olsen. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, The Free Press, 1989.

- May, Judith y Aaron Wildavsky. "Volume Editor's Introduction". May y Wildavsky (Comps.) *The Policy Cycle*. Sage Yearbook in Politics and public Policy, 5. London: Sage Publications, 1978.
- Mayntz, Renate. "Conceptual Models of Organizational Decision-Making and their Application to the Policy Process". Geer Hofstede y M. Sami Kassem (Comps.) *European Contributions to Organization Theory*. Amsterdam: Van Gorcum, Assen, 1976 p. 123
- Mayntz, R. y F. W. Sharpf. *Policy Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier, 1975.
- Meltzer, Allan y Scott Richard. "Why Government Grows (and Grows) in a Democracy?". *Public Interest*. Vol. 52, Invierno de 1978 pp. 111-118
- Mueller, Denis C. "The Growth of Government. A Public Choice Perspective". *Public Choice*. Vol. 34, No. 1, Marzo de 1987.
- Mueller, Denis y Peter Murrell. "Interest Groups and the Size of Government". *Public Choice*. Vol. 48, No. 2, 1986 pp. 125-145
- Musgrave, Richard y P. Musgrave. *Public Finance in Theory an Practice*. 3 ed. New York: McGraw-Hill, 1980
- Niskanen, William A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- ."The Growth of Government and the Growth of the Economy". Dieter Biehl *et al.* *Public Finance and Economic Growth*. Detroit: Wayne University Press, 1983.
- O'Connor, James. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press, 1973
- Offe, Claus. *Contradictions of the Welfare State*. John Kean (comp.). Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1984
- Peacock, A. y J. Wiseman. *Public Finance Quarterly*. Vol. 7, No. 1, Enero, 1979.
- Peltzman, Sam. "The Growth of Government". *Journal of Law and Economics*. Vol. 3, Oct. de 1980 pp. 209-287

- Peres, Wilson. "La estructura de la industria estatal, 1965-1975". *Economía mexicana*, No. 6, 1988.
- Pérez, Germán y Samuel León. *17 ángulos de un sexenio*. México, D.F.: Plaza y Valdés, 1987.
- Peters, Guy. *The Politics of Bureaucracy*. 2 ed. New York: Longman, 1984.
- Pryor, F.L. *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*. London: Allen and Unwin, 1968.
- Riggs, Fred. En Joseph LaPalombara. *Bureaucracy and Political Development*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963.
- Rodhes, R.A.W.. "Intergovernmental Relations in the United Kingdom". Yves Meny y V. Wright (Comps.) *Centre-Periphery Relations in Western Europe*. London: George Allen & Urwin, 1985.
- Rose, Richard. "Disagregating the Concept of Government". Charles L. Taylor (Comp.) *Why Governments Grow. Measuring the Public Sector Size*. London: Sage Publications, 198.
- ."On the priorities of government". *European Journal of Political Research*. No. 4, 1976a.
- ."The Significance of Public Employment". R. Rose (Comp.) *Public Employment in Western Nations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- .(comp.) *Public Employment in Western Nations*. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- . *Understanding Big Government. The Programme Approach*. London: Sage Publications, 1984.
- Rose, Richard y Eduard Page. "Chronic Instability in Fiscal Systems". Rose y Page (Comps.) *Fiscal Stress in Cities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982. pp. 198-245

- Rose, Richard y Terrence Karran. "Inertia or Incrementalism: A Long-Term View of the Growth of Government". Alexander J. Groth y Larry Wade (comps.). *Comparative Resource Allocation. Politics, Performance and Policy Priorities*. Sage Yearbooks in Politics and Public Policy, 13. Beverly Hills, Cal.: Sage Publications, 1984.
- Rosen, Harvey S. . *Public Finance*. Homewood, Illinois: Irwin, 1985.
- Sáenz Martínez, Guillermo. "El gasto del gobierno federal y la Ley de Wagner: una aplicación para el caso de México, 1939-1979". Monterrey, Nuevo León: Trabajo para obtener el título de licenciado en economía por la Universidad Autónoma de Nuevo León, 1984.
- Sharpe, Lawrence J.. "The Growth and Decentralization of the Modern Democratic State". *European Journal of Political Reseach*. Vol. 16, No.4, 1988.
- Sharpe, L. J. y K. Newton. *Does Politics Matter?* Oxford: Clarendon Press, 1984.
- Skocpol, Theda. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". Peter B. Evans, *et al* (Comps.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Stiglitz, Joseph. *Economics of the Public Sector*. New York: W.W. Norton & Company, 1986.
- Tiebout, Charles. "A Pure Thetory of Local Expenditures". M. Edel y J Rothenberg (Comp.) *Readings in Urban Economics*. New York: McMillan, 1972 pp. 513-523
- Thorn, R.S. "The Evolution of Public Finance During Economic Development". Balbir S. Sahni (Comp.) *Public Expenditures Analysis. Selected Readings*. Netherlands: Universitaire Presse Roetterdam, 1972. pp.187-217
- Tollison, Robert D. "Rent Seeking: A Survey". *Kyklos*. Vol. 35, No. 4, 1982 pp. 575-602
- Ugalde, Luis Carlos. "El crecimiento del gasto público en México: una hipótesis alternativa. México, D.F., Trabajo para obtener el título de licenciado en economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1990.
- Wagner, Adolph. "Three Extracs on Public Finance". Richard A. Musgrave y Alan T. Peacock (Comps.) *Classics in the Theory of Public Finance*. London: McMillan and Co., 1958.

- Wagner, Richard. *To Promote the General Welfare. Market Process vs. Political Transfers*. San Francisco, Cal: Pacific Research Institute for Public Policy, 1988.
- Ward, Peter . *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*. Tr. Juan José Utrilla México, D.F.: Nueva Imagen, 1989.
- Weber, Max. *El político y el científico*. Tr. Francisco Rubio Llorente. Madrid: Alianza, 1967.
- Wildavsky, Aaron. *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Process*. 2 ed. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1989.
- Wildavsky, Aaron. *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Mass.: Little, Brown, 1979.
- Wilde, Roberto. "Quién es quién en el recorte". *El cotidiano*. Vol 2., No.7, UAM-Azcapotzalco, agosto-septiembre, 1988.
- Wilson, James S. y Patricia Rachal. "Can Government Regulate Itself?". *The Public Interest*. No.6, Invierno de 1977. pp. 3-14
- Wiseman, J. y A. T. Peacock. *The Growth of public Expenditures in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press, 1961.
- Zapata, Francisco. *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*. México, D.F.: Documento de trabajo del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, 1987.