La administración pública y el gobierno en México

Jesús Salgado Vega

Introducción

De acuerdo con Rhose (1984), "más importante que lo que un gobierno es, es lo que un gobierno hace", y este mismo autor define al gobierno como una organización que moviliza recursos legales, humanos y financieros para producir programas.

En los últimos años, las definiciones anteriores han tenido una gran relevancia tanto en países desarrollados como subdesarrollados, en los que se han dado profundas transformaciones en las formas de la organización política, así como en la extensión de la presencia del Estado en la sociedad civil. De hecho, la década de los noventa marca, para nuestro país y el mundo en general, el final del modelo de crecimiento continuo de gasto público y de la intervención estatal en la vida económica. El Estado benefactor de antaño empieza a ser cuestionado y abandonado.

El propósito de este trabajo es identificar los cambios en el gobierno y la administración pública a partir del análisis cuantitativo de sus magnitudes básicas, desde 1980 y hasta los primeros años de la década de los noventa.

La democracia

Una de las formas de medir la evolución de la democracia mexicana es observar las modificaciones de estructura, número y de la participación de los diferentes partidos políticos.

La tendencia política del país presenta un ritmo constante de crecimiento de la oposición al partido oficial y principalmente del Partido Acción Nacional, que ha tenido una participación relativa en aumento, con un crecimiento anual del 3.2% en los últimos treinta años. Este ritmo ha sido superior al crecimiento poblacional del país, ya que la participación relativa del PAN pasó de 9.3% del total de votos por partido político en 1952, a 16.8% en 1988 y de cerca del 30% en las últimas elecciones federales para presidente en 1994.

Por lo que se refiere a la participación relativa del Partido Revolucionario Institucional ésta ha decrecido a una tasa de 1.7% anual, y estos comportamientos matemáticos indican que el país se encamina a un sistema bipartidista, que podría consolidarse en el año 2006, es decir, en los próximos 10 o 12 años.

Esta tendencia también se ha manifestado, aunque menos acentuada, en las elecciones para gobernadores, diputados locales, senadores y diputados federales, sin embargo, a nivel regional se da ya una fuerte presencia de ese partido de oposición.

Incluso en las elecciones municipales, el avance del PAN es todavía mayor, lo que parece mostrar una conducta política en el país con bases sólidas en cuanto a la participación de la ciudadanía.

La presión fiscal

Otro aspecto de la organización del Estado que cambia es la obtención de recursos financieros, pues desde 1980 la evolución de la presión fiscal muestra un crecimiento sostenido. En este periodo, el crecimiento de los ingresos tributarios es siempre superior al crecimiento del Producto Interno Bruto, la presión fiscal pasa de representar el 9.8% del PIB en 1980 al 10.4% en 1991, y si además tomamos en cuenta que durante este lapso el PIB creció a una tasa del 1.8% anual, inferior al crecimiento poblacional, la carga fiscal para las familias creció en términos reales más que la fuente de tributación; de ahí que la carga tributaria ha sido del 11% en 1991; incluso, el ingreso presupuestal del gobierno federal aumentó a una tasa superior al crecimiento del PIB y de la población, y pasó del 18.8% en 1980 al 24.2% en 1991.

Se produce en este periodo un sustancial aumento de los recursos financieros de la administración pública, como consecuencia del crecimiento de los impuestos que se produce en términos reales en todos los tipos de tributos, aunque el crecimiento es desigual dependiendo del tipo impuestos, lo que ha producido un gran cambio en el peso relativo que tiene cada uno de éstos.

La fuente principal de nuestro sistema tributario es el Impuesto sobre la Renta, que representa para todos los años más de

Jesús Salgado Vega. Realizó sus estudios de Maestría en Economía Cuantitativa en el Boston College y en Desarrollo Económico en el ISVE de Nápoles. Profesor/Investigador de la Facultad de Economía de la UAEM.

la mitad de los ingresos tributarios totales, sin embargo, su participación relativa tiende a disminuir durante el periodo, ya que en términos reales es un impuesto que se mantiene constante, pues no crece su aportación al ingreso público. Los impuestos que manifiestan un crecimiento sobresaliente en términos reales son el del Valor Agregado, con un crecimiento del 3% anual, y el aplicado a la importación, con el 1% anual, y, después, el impuesto a la producción y servicios.

En sentido contrario, la participación relativa del Impuesto sobre la Renta disminuyó del 56.3% en 1980 al 51% en 1991, y el Impuesto al Valor Agregado pasó del 25% al 32%. Además, la estructura del Impuesto sobre la Renta ha cambiado drásticamente en este periodo, al pasar la tributación de las personas físicas sobre el total del Ingreso sobre la Renta del 42% en 1980 al 55% en 1991, en tanto que esa tributación disminuyó para las sociedades mercantiles del 50% al 41%.

La presión fiscal ha aumentado a través de impuestos indirectos para las personas físicas, disminuyendo para las empresas, lo que probablemente generó una distribución desigual de la carga fiscal sobre quienes menos ingresos reciben en la sociedad, por este sistema fiscal regresivo.

El gasto público

En lo que al gasto público se refiere cabe resaltar que éste, al tiempo que crece aceleradamente, absorbe una proporción cada vez más alta del PIB, pues en 1980 representó el 31% de éste, en 1985 el 53% y en 1991 el 60.2%. Como podemos observar, a medida que pasa el tiempo, el gasto del gobierno, incluyendo el pago por el endeudamiento interno y externo, absorbe una proporción cada vez mayor del PIB.

Sin embargo, un crecimiento tan rápido en el gasto de gobierno no va acompañado de un aumento, a la misma velocidad, de los ingresos, lo cual contribuye a agravar el déficit público, a la acumulación de un volumen considerable de endeudamiento y al incremento de la proporción de gasto destinado al pago de intereses por la deuda contraída. En 1991, el gasto correspondiente sólo al pago de este concepto fue de 12%.

Además, el déficit representó la mitad del gasto total en 1991, el cual, comparado con el 40% que significó en 1980, manifiesta un obvio incremento; asimismo, es notorio su crecimiento respecto al PIB en el periodo de estudio, el cual fue del 4.8% real, representando un 3% anual más que el PIB y 2% anual más que los ingresos del gobierno federal.

La característica dominante en el gasto público en los últimos años ha sido una erogación mayor por concepto del pago de intereses en relación con el correspondiente a los gastos de administración: se destinan recursos superiores en más de tres veces al pago de intereses que al de gastos de capital. Esto tiene como consecuencia una gran cantidad de transferencias de la mayoría de los mexicanos a favor de una minoría de connacionales y extranjeros, que son los acreedores del gobierno, ya que este último para lograr colocar sus instrumentos de deuda tanto en el país como en el extranjero, tiene que ofrecer tasas de interés más altas que las normales en los mercados interno y externo, con el consecuente costo excesivo a mediano y largo plazos.

Además, el gasto en capital ha venido disminuyendo en el periodo, lo que hace que la obra pública sea menor a las necesi-

dades del país y se retrase más la comunicación y el avance económico en general.

El estado benefactor de hace algunos años, que distribuía la riqueza en el país y realizaba la obra pública que impulsaba el crecimiento económico, se ha transformado en los últimos años en el estado "pagador", que transfiere los recursos económicos a los que ostentan el capital, provocando injusticias y obstaculizando el progreso.

La descentralización

No existe un solo indicador, ni fórmulas que midan la descentralización, sin embargo, en los países europeos se observa cómo el crecimiento del gasto y el empleo en los gobiernos subnacionales es superior al del conjunto del gasto y del empleo públicos, esto se debe a que se tiende a emplear a los gobiernos subnacionales como agencias privadas para la gestión del Estado de bienestar. A continuación, veremos la evolución de diversos indicadores relacionados con la descentralización en México.

La descentralización del gasto público

En los últimos años, el gasto del Gobierno Federal pasó del 71.7% en 1980 al 57% en 1992 del gasto de las administraciones públicas por niveles de gobierno, sin tomar en cuenta el de organismos y empresas y el gasto no programable. Por lo que se refiere al gasto de los gobiernos de los estados, éste pasó del 24.3% al 34.4% y el gasto municipal duplicó su participación, al pasar del 3.9% al 8.5%.

Sin embargo, la descentralización fue aún más elevada de lo que ponen de relieve estas cifras, ya que en buena lógica deberán excluirse del cómputo total los gastos que hace el gobierno federal con base en asuntos relativos a la soberanía, como los de defensa nacional, que en ningún caso son susceptibles de descentralización.

La descentralización del gasto público no debe ser un juego de suma cero –para que el gasto de un nivel de gobierno aumente no es preciso que disminuya proporcionalmente el de otro–, sino que es necesario aumentar el volumen de recursos a repartir, creando deuda o incrementando la presión fiscal a nivel local, es decir, incrementando los impuestos locales, a fin de permitir el crecimiento del gasto de los tres niveles de gobierno.

En el caso mexicano, hay dos fenómenos que explican la descentralización del gasto público:

1) El aumento de las deudas estatales y municipales respecto a la del gobierno federal. La deuda total de los estados pasó de 713 millones de nuevos pesos en 1988 a 4,071 millones en 1992, o sea, se incrementó en 470%; la de los municipios pasó de 151 a 469 millones de nuevos pesos, con un crecimiento de 210%, en tanto que la deuda del gobierno federal creció únicamente en un 48%, pasando de 214,476 millones de nuevos pesos en 1988 a 316,705 millones en 1993.

2) El crecimiento acelerado de las participaciones federales a los estados y a los municipios, que tuvo un ritmo superior al del PIB e incluso al de los gastos del gobierno federal y fue de más del 34,000% en el periodo 1980-1992, ya que pasaron de 97 millones de nuevos pesos a 33,143.8 millones.

Descentralización del empleo público

Desafortunadamente para nuestro caso, en México no se pueden ofrecer series históricas y detalladas por niveles de gobierno de la distribución intergubernamental del empleo, por lo cual nos valdremos de algunos datos referidos al Estado de México, el Distrito Federal y el resto del país de 1970 y de 1990, y omitimos los relativos a 1980, debido a la sobreestimación del censo de esa década.

De esta manera, tenemos que en 1970 en el país había 12'955,057 personas ocupadas, de las cuales el 3.14% se encontraba empleada por el sector público y el resto en otras actividades; ahora bien, en el Estado de México la población con trabajo era de 991,773 personas, de las cuales el gobierno estatal daba trabajo a 31,982, es decir, el 3.22%, proporción ligeramente mayor a la ocupada nacionalmente por el gobierno; el Distrito Federal ocupaba a 2'230,986 personas, de las que el 2.3% trabajaba para el gobierno.

En 1990, había una población ocupada de 23',403,413 personas, de las cuales 7.9% trabajaban en los tres niveles del sector público.

El Estado de México tenía una población ocupada equivalente al 12.2% del total nacional, con 2'860,976 personas, de las cuales el 4.9% estaba empleada por el sector gobierno, cifra que representaba el 15.0% del total que ocupaba el gobierno a nivel nacional en ese año.

Asimismo, el Distrito Federal tiene casi la misma proporción que el Estado de México en lo que a población ocupada total se refiere, pues participa con el 12.3% del país, porcentaje que equivale a 2'884,807 personas, y de éstas el 7.3% está empleado por el sector gobierno, que equivale a un 22.8% de la población que ocupa el sector público a nivel nacional.

Por último, el resto de los estados de la República emplean a 17'657,630 personas, es decir, el 75.5%, y sus respectivos gobiernos ocupan al 62.1% de la población mexicana en el sector público, que representa el 3.3% de la población ocupada en el resto del país, exceptuando al Estado de México y al Distrito Federal.

En síntesis, se observa que en los últimos veinte años ha habido una clara descentralización del empleo en el sector al aumentar las participaciones relativas del Estado de México y del resto del país, y al disminuir la participación relativa del Distrito Federal, que es en donde históricamente se han concentrado el gobierno federal y sus empleados.

La descentralización del bienestar social

La centralización de un sistema político-administrativo conserva determinadas actividades del Estado que necesariamente han de llevarse a cabo por el gobierno central, como son aquellas rela-

cionadas con la soberanía, la defensa y las relaciones exteriores. El resto de las actividades admiten una localización más flexible, sin embargo, cada sistema político tiene sus particularidades y algunas de las variables más importantes son las que se refieren al bienestar social, los sistemas educativos, los bienes y servicios y la infraestructura, necesarios para el desarrollo de la economía.

Con el objeto de medir si el desarrollo regional está descentralizado y es uniforme en el país, se tomaron dos variables, la primera de ellas, el porcentaje de maestros de educación superior en el Distrito Federal y en el resto del país, y resulta que si bien esta proporción ha disminuido en los últimos años, del 40% al 32%, es una actividad muy concentrada en el Distrito Federal, para servir únicamente al 10% de la población del país. La otra variable que se consideró fue el porcentaje que se gasta en desarrollo regional del total del gasto nacional en desarrollo social y cuánto del presupuesto gubernamental se destina a desarrollo social, de la que resultó que se destinó al desarrollo regional menos del 8% del gasto de desarrollo social durante 1982-1992.

Por lo que se refiere al gasto social, éste pasó del 31% en 1980 al 49% en 1992, como porcentaje del gasto programable total del sector público; sin embargo, este incremento es aún insuficiente si se toma en cuenta que otros países destinan a este rubro más del 60% de su presupuesto, además, en términos reales, el crecimiento del gasto social en el periodo creció a una tasa del 1.1% anual, que fue inferior al crecimiento de la población, lo que tuvo como consecuencia que, en términos individuales, se contó con menores niveles de educación, salud, condiciones laborales, programas de abasto, de desarrollo regional y solidaridad, así como de desarrollo urbano, agua potable y ecología, que son los rubros que componen el gasto social.

La centralización de los impuestos

En general, en la mayoría de los países del mundo el gasto está un poco más descentralizado que los ingresos; de hecho, el esquema imperante es el de centralizar tributos y descentralizar el gasto, vía la transferencia a los gobiernos estatales y municipales.

En la recaudación de tributos se observa, durante el periodo 1980-1992, un ligero incremento en la centralización de impuestos por parte de la federación, cuyos ingresos por este concepto crecen al mismo ritmo que el PIB. Este crecimiento se da a costa de la disminución de los ingresos tributarios de los estados, que presentan una tasa de disminución anual del 6%.

De hecho, los impuestos estatales fueron transferidos a los municipios durante el periodo, y sobre todo a partir de 1984, vía la reforma del artículo 115 constitucional, sin embargo, no se dio una contraparte a nivel federal y estatal, por lo que los estados son ahora más dependientes de las transferencias federales que antes, pero el caso contrario se da en los municipios.

Actualmente, los municipios generan vía impuestos el 20% de sus gastos y los estados únicamente el 3%, razón por la cual es necesario que se lleve a cabo, a mediano o a largo plazo, una redefinición de los esquemas de financiamiento y distribución de los impuestos entre los tres niveles de la administración pública.

Transferencias

Con el transcurso del tiempo, en México los distintos niveles de gobierno están cada vez más involucrados en la resolución conjunta de problemas. Un elemento significativo de este fenómeno lo tenemos en la evolución de las transferencias intergubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno, las empresas y organismos del sector público.

En nuestro país, se observa una creciente disminución de las transferencias en términos absolutos y en relación con el PIB y también en proporción al gasto público total, debido principalmente a la disminución de los organismos y empresas de control presupuestal directo e indirecto, de los cuales existían al principio de los años ochenta, alrededor de 1,500 entidades en el sector paraestatal, para quedar en casi 200 en 1993, debido al redimensionamiento del sector público paraestatal que se realizó mediante la desincorporación de organismos.

Es por ello que las transferencias pasaron del 43% del gasto al 23.4%, disminuyendo a un ritmo de 5.2% anual en términos reales; sin embargo, las participaciones a los gobiernos estatales y municipales, a pesar de haber tenido un crecimiento significativo durante el periodo, no compensaron la pérdida en las transferencias; ya que el total de éstas más las participaciones a los gobiernos locales representó el 54.8% del gasto neto en 1980 y, en 1993, únicamente el 43.1%. A pesar de todo, es el rubro de las participaciones en el que se da una mayor cooperación, pues éstas crecieron a un ritmo superior al PIB, que fue del 4% anual durante los años 1980-1992, pasando del 11.8% en el primer año al 20% en el último. Aun con estas tasas de crecimiento, mucho falta por hacer, ya que más del 50% de los ingresos municipales, y más del 80% de los ingresos estatales siguen dependiendo de esta fuente, la cual representa únicamente el 3% del PIB.

Conclusiones

Del análisis se comprueba que el país se encamina a un sistema más democrático, bipartidista, con bases sólidas, factor indispensable para un mejor accionar de la administración pública. También se llega a la conclusión de que la forma de obtención de los ingresos públicos se ha dado a través de los impuestos indirectos y de los directos para las personas físicas y no para las empresas, lo que lo hace un sistema fiscal regresivo. Asimismo, el gasto público estableció un esquema de mayor endeudamiento, generando gastos en el servicio de la deuda que no permiten destinar recursos para el bienestar de la población.

Por lo que se refiere a la descentralización en nuestro país, se han dado los primeros pasos, al aumentar sustancialmente las participaciones federales a los estados y municipios, y con un incremento del empleo en el sector gobierno, mayor en las entidades federativas que en el Distrito Federal. También se puede señalar que la descentralización del bienestar social logra en la década de los ochentas y los primeros años de los noventas los primeros avances de acuerdo a los indicadores que utilizamos para medirlo.

De la descentralización de los impuestos podemos decir que prácticamente no se avanza en estos últimos años, ya que el incremento en el sistema impositivo de las contribuciones municipales se da a costa de sacrificar las estatales, por último, las transferencias del gobierno federal a otros organismos disminuyeron sustancialmente, debido a la desincorporación de empresas; sin embargo, esto no fue compensado con una medida de descentralización del gasto público, como se hubiera esperado.

Una administración pública moderna requiere de un gobierno democrático, equitativo en el cobro de los impuestos, descentralizador de sus actividades que realiza y requiere de un equilibrio justo entre sus niveles y sus ciudadanos; se han dado algunos pasos en este sentido, pero como aprendiendo a caminar, no con la decisión de quien ya debe hacerlo con paso firme.Δ

Bibliografía

Bañon, R. y E. Carrillo, "El Gobierno y la Administración Pública Española en Cifras", *Papeles de Trabajo*, Instituto Ortega y Gasset, No. 0193.

Rhose, R., *Understanding big government: the programm approach*, Sage, Londres, 1984.

Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto informe de gobierno*, 1994.

Smith, B.C., "Measuring Descentralization", en G.W. Jones (comp.), *New approaches to de study of central local government relations*, SSRC, Southampton.