

Reseña de la obra

Determinantes del crecimiento del tamaño del estado. El caso de Michoacán, México, 2003-2015*

Book review

State size Growth Determinants. The Case of Michoacan, 2003-2015

*Daniela Arias Torres***

Herrera Torres, Hugo AMADOR (2020),
Determinantes del crecimiento del tamaño del estado.
El caso de Michoacán, México, 2003-2015,
Primera edición, Morelia, Universidad Michoacana de
San Nicolás de Hidalgo, 201 pp. ISBN: 978-607-424-714-5

Herrera, en 2020, presentó un libro que resulta oportuno. Está centrado en el tamaño del Estado. El autor, para medirlo, recurre a la fórmula clásica depositada en la Ley de Wagner: proporción de la división del monto del gasto estatal entre la cuantía del Producto Interno Bruto (PIB). Si el gasto crece más que el PIB durante un periodo, el tamaño del Estado crece. La emergencia sanitaria de 2020 y 2021, con el consecuente colapso económico, ha resaltado todavía más —en las investigaciones académicas— la posición y el papel del Estado, gran parte de las notas se han centrado en los modos de usar el gasto eficientemente (economía pública, finanzas públicas). El análisis de Michoacán también resulta pertinente. La entidad en 2021, además de sufrir los embates de la emergencia sanitaria, continúa albergando una lucha acérrima entre los cárteles del narcotráfico; sigue constituyendo una plaza de protestas sociales violentas; desde 2011 hay localidades indígenas haciendo uso legítimo del derecho político a la libre determinación, que han instalado gobiernos comunales con manejo de presupuesto público propio, cuya convivencia política con los gobiernos locales y con el gobierno estatal ha sido ríspida y atropellada; también, aproximadamente una tercera parte de sus municipios tienen población en condiciones de pobreza o en situación de pobreza extrema.

* Fecha de recepción: 21/04/2021. Fecha de aceptación: 31/07/2021.

** Secretaría de Educación Michoacán, México. E-mail: econ_daniela_09@yahoo.com.mx. ORCID: 0000-0002-9887-4296.

El libro se compone de siete capítulos ordenados de forma lógica. En la introducción se plantea claramente el problema de investigación. Los capítulos se desarrollan considerando este planteamiento. En éstos se muestran los avances de la literatura especializada (capítulos 1, 2 y 3), se ponderan las variables que arrojan las diversas perspectivas teóricas centradas en el tamaño del Estado mediante un análisis de decisión multi-criterio (capítulo 3), se contextualiza la situación social, política y económica de Michoacán (capítulos 4 y 5), se hace una medición detallada de la extensión del aparato estatal en la entidad (capítulo 6), se realiza una regresión lineal múltiple con su correspondiente validación estadística (capítulo 7), se analizan los resultados obtenidos con dicha regresión vinculándolos con el contenido de los capítulos anteriores (capítulo 7), se exponen algunas conclusiones y se formulan recomendaciones específicas (capítulo 7). Las fuentes de referencia consultadas son suficientes y actuales. La comprensión del texto obliga a leer los capítulos de manera secuencial.

El autor, desde el inicio, pone dos asuntos en el tintero. Primero, sugiere debatir la existencia de tamaños óptimos del Estado. Herrera expone que cada modelo económico, sin construir propiamente una teoría, determina funciones estatales. Con base en estas funciones, se puede fijar el tamaño óptimo. Entre más sean las funciones, mayor tamaño, con el supuesto de que las funciones se realizan con el mismo grado de eficiencia. Hay casos donde pocas funciones se realizan con alto nivel de inefficiencia, que conllevan, por tanto, gastos altos, y experiencias donde muchas funciones se desarrollan con alto nivel de eficiencia, que generan gastos moderados. En atención a las funciones, el autor explica que hay múltiples Estados mínimos y numerosos Estados planificadores. El Estado mínimo que maneja el modelo de competencia perfecta, por ejemplo, no es igual al Estado mínimo de la nueva macroeconomía clásica ni tampoco el Estado planificador de la nueva economía keynesiana es semejante al Estado planificador de la síntesis neoclásica-keynesiana.

Segundo, Herrera hace diferencias entre los conceptos de Estado, gobierno, instituciones y organizaciones gubernamentales. El concepto de Estado abarca a los otros tres. El gobierno hace referencia a los actores políticos (puestos de representación) y técnicos (burocracia). Estos últimos ponen en marcha las decisiones vinculantes que toman los primeros. Los dos tipos de actores se conglomeran en organizaciones especializadas y operan conforme a lo estipulado en las instituciones formales (reglas). La idea de Estado, por tanto, se presenta, de manera general, como un orden político. El autor, en esta propuesta, se sustenta en el neo-institucionalismo económico.

¿Cuál es el problema de investigación? Herrera señala que el tamaño del Estado creció 19.45 por ciento de 2003 a 2015 en Michoacán. Este dato es resultado de la relación de gasto total estatal con PIB (Ley de Wagner). La división del gasto total

per cápita entre el PIB *per cápita* arroja un aumento de 10.94 por ciento. En la razón de gasto corriente con PIB, el tamaño del Estado se extendió 9.10 por ciento. Atendiendo la proporción de pago de deuda estatal con PIB, el tamaño se acrecentó 363.3 por ciento. La proporción de gasto de capital entre PIB, por su parte, tuvo un resultado contrario a los tres porcentajes anteriores. El gasto de capital creció menos que el PIB, esto indica que el tamaño del Estado disminuyó. Este resultado, sin embargo, no es favorable desde la óptica del crecimiento económico. El gasto de capital está orientado a crear externalidades positivas que contribuyan a potenciar los procesos productivos. A través del gasto de capital se sugiere que crezca el tamaño del Estado.

El objetivo del libro, en consecuencia, consiste en identificar las variables que explican tal crecimiento. La ley de Wagner es considerada como el estudio inicial sobre las fuentes que definen el tamaño del Estado. Hasta finales de los años cincuenta del siglo pasado, la mayoría de los enfoques teóricos concentrados en este tema tomaban como punto de partida el planteamiento de Wagner. Desde comienzos de los sesenta y hasta finales de los ochenta, los enfoques se multiplicaron, debido, principalmente, a la construcción de las propuestas que dieron forma a la teoría de la elección pública. En las tres últimas décadas, gran parte de los análisis han seguido utilizando los enfoques iniciales. Estos análisis han buscado definir el comportamiento de las variables que manejan dichos enfoques en territorios determinados. La ley de Wagner pone el acento en las fuentes externas que provocan el crecimiento del tamaño del Estado. Las tesis de la elección pública señalan las fuentes internas. Otras propuestas, que son las menos, han combinado fuentes externas e internas. La literatura especializada, siguiendo a Herrera, clasifica, en términos generales, los enfoques en tres clases: 1) fuentes internas; 2) fuentes externas, y 3) fuentes mixtas.

El autor identifica los enfoques teóricos claves de cada clase. Los enfoques contienen categorías y variables. Algunos enfoques colocan a las fuentes como categorías, otros señalan a esas mismas fuentes como variables. Categorías y variables no son lo mismo. Las variables se derivan de las categorías. En la estructuración causal de estas dos fuentes, las variables tienen posición central. Los movimientos de las categorías alteran el comportamiento de las variables, las que influyen “de primera mano” sobre el tamaño del Estado. Herrera indica que las variables que definen al crecimiento del aparato estatal son tres:

1. Los ingresos de la población.
2. Las demandas que tiene la población en tanto no sean consecuencia de las variaciones del ingreso. Se trata de demandas específicas y focalizadas.
3. La productividad de las organizaciones estatales.

Los ingresos de la población y las demandas de la población son externas al Estado y la productividad es interna. Las dinámicas de industrialización (Ley de Wagner, Boix, Borcherding, Cameron, Tarschys, Musgrave), los cambios tecnológicos (Ley de Wagner, Musgrave), la democracia (Ley de Wagner, Boix, Downs, Cameron, West, Musgrave), el crecimiento demográfico (Ley de Wagner, Boix), la agitación social (Olson, Musgrave, efecto trinquete de Peacock y Wiseman), la productividad laboral de las empresas (modelo de Meltzer y Richard), la apertura comercial y financiera (Rodrik, Boix, Cameron), las simpatías políticas (Kristov, Lindert y McClelland, Cameron), la ilusión fiscal (Buchanan, Cameron), las modificaciones ideológicas y cognitivas de las personas (Tarschys), así como las tasas impositivas (Boix, Musgrave, modelo de Meltzer y Richard), tienen posición de categorías, ya que influyen en la cuantía de los ingresos de la población y en la generación de demandas específicas (variables externas).

Los insumos requeridos en los procesos productivos estatales (Kau y Rubin, modelo de Baumol, modelo de Findlay y Wilson), las habilidades, capacidades y competencias de los agentes políticos y técnicos (modelo de Niskanen), las características del empleo estatal (Kau y Rubin, modelo de Niskanen, modelo de Leviatán), la centralización fiscal (modelo de Leviatán, Cameron, Drazen), la innovación tecnológica en las acciones de las organizaciones (modelo de Baumol), los agentes externos buscadores de renta en el Estado (Tullock), la competencia al interior de las organizaciones entre agentes técnicos (Katsimi), el monopolio del aparato estatal en varias actividades productivas (modelo de Leviatán, modelo de Niskanen, Joulfaian y Marlow, West, Musgrave), las instituciones (Cameron, Tarschys, Boix, Borcherding, Musgrave), así como el efecto *flypaper* (Buchanan), entran como categorías que afectan a la productividad del Estado (variable interna). Estas categorías indican las áreas donde las organizaciones estatales tiene fallas.

Las variables con incidencia en el tamaño del Estado, atendiendo a Herrera, pueden jerarquizarse a través del algoritmo de Saaty. El autor obtiene que los ingresos de la población tienen una importancia de 37.90 por ciento en el crecimiento del tamaño del Estado, las demandas específicas de 20.70 por ciento y la productividad estatal de 41.40 por ciento. El autor se centra en las dos variables de mayor preponderancia, subraya que las demandas específicas, además de tener baja preponderancia en la literatura especializada, son complejas de operacionalizar porque abarcan múltiples y variadas solicitudes de la población.

A través del método de mínimos cuadros ordinarios se especifica que, de manera conjunta, las dos variables definen en 71.99 por ciento el engrandecimiento del tamaño del Estado en Michoacán (R^2 ajustada). La regresión completa, antes de validarse, es aceptada estadísticamente. En la validación, la regresión no presenta autocorrelación ni colinealidad ni heteroscedasticidad. El autor confirmó entonces la R^2 ajustada.

La relación del crecimiento del tamaño del Estado con el ingreso laboral tiene un coeficiente negativo en la regresión: en la medida que los ingresos de los habi-

tantes bajaron, el tamaño del Estado creció. Herrera escribe que la entidad no experimentó dinámicas ascendentes permanentes en sus procesos productivos de 2003 a 2015. Los ingresos, como efecto del bajo desempeño económico, en particular de 2009 a 2014, tuvieron un comportamiento intermitente. El método *shift and share* para el periodo 2003-2014 arroja que los movimientos de los sectores económicos del país fueron mayores que los movimientos registrados en Michoacán. La entidad se califica como “región perdedora” para ese lapso. La relación del crecimiento del tamaño del Estado con la productividad del trabajo tiene también un coeficiente negativo: en la medida que esta variable disminuyó, el tamaño del Estado creció. El autor demuestra que la productividad del trabajo en las organizaciones gubernamentales disminuyó 39.41 por ciento de 2003 a 2015.

Con la Nueva Gestión Pública (NGP) se pretendió resolver los problemas de productividad del Estado. La NGP se diseñó para contrarrestar la condición financiera desfavorable que tenían las organizaciones estatales, cuya carga en servicios operativos era pesada. El gasto corriente corresponde al rubro de egresos que más ha abonado al incremento de la dimensión del Estado. La NGP señala que el monto alto en sueldos y salarios se deriva del exceso de organizaciones y empleados en el ámbito gubernamental; que el gasto elevado es consecuencia del número excesivo de funciones estatales. En Michoacán, las organizaciones estatales consumieron todos sus recursos de libre disposición de 2003 a 2015 para saldar el gasto corriente. Las funciones formales de las organizaciones aumentaron de 2003 a 2015. Poco más del 90 por ciento de las instituciones (reglas del juego) se constituyó en este periodo. El incremento de las instituciones trajo consigo la creación de nuevas unidades administrativas, así como el incremento de las funciones del aparato operativo existente.

En Michoacán, según el autor, la implementación de la NGP comprendería eliminar las organizaciones con gasto no justificado, reducir el número de funciones de las organizaciones con gasto aprobado, disminuir la estructura jerárquica al interior de las organizaciones, contraer la reglamentación que regula las funciones, aumentar la calidad de dicha reglamentación y, cuando proceda, contratar empresas para suministrar algunos bienes-servicios públicos. La importación acrítica de las medidas de la NGP, no obstante, específica Herrera, puede producir efectos negativos sobre la productividad.

El libro de Herrera constituye un insumo académico confiable para entender las dinámicas internas y externas que pueden provocar variaciones en el tamaño del Estado. El método de medición que utiliza el autor para fijar la dimensión del aparato estatal, además, sirve de antecedente directo para ejercicios de este mismo tipo en otras entidades federativas y, por supuesto, para continuar con el análisis del gobierno y de las instituciones de Michoacán. Varias entidades de México, entre ellas Michoacán, en las elecciones de junio de 2021, tuvieron alternancia política. El libro, en términos más generales, ofrece instrumentos para realizar comparaciones críticas de los desempeños que tengan los gobiernos emanados de diferentes partidos políticos.