
LA INVERSIÓN PÚBLICA Y LA FORMACIÓN DE CAPITAL SOCIAL: ¿SON O NO INSTRUMENTOS VIABLES DEL ESTADO MEXICANO?*

*Fernando Gaona Montiel*¹
*José R. Morales Calderón*²

Resumen

Este trabajo muestra los factores que coexisten en la relación entre inversión pública y el capital social, y cómo eso influye directamente en toda la economía. La aceptación de una inversión pública, que incide en una mayor infraestructura física, lleva a la formación del capital social fijo y no fijo, especialmente el que se genera a partir de las expectativas, la confianza y las decisiones de los individuos y su entorno social. Se parte de que la inversión pública se presenta en diversas modalidades (obras públicas, empresas paraestatales y fideicomisos), formando una plataforma para el crecimiento y el bienestar social. Este proceso genera un capital social, que difícilmente se da por el empleo de una política neoliberal. Es un capital intangible, no ajeno a mecanismos de cooperación de individuos, trabajo colectivo, redes y comunicación, que sí potencian las cualidades y la naturaleza humana.

Introducción

En el ejercicio de la política económica, es frecuente el utilizar un criterio de intervención estatal por su bienestar social, con un transfondo de tipo electoral. Hay un interés recurrente por lograr la estabilidad y evitar los desequilibrios macroeconómicos. Se vuelve pertinente analizar si la teoría económica tiene respuestas, con relación al Estado y su

* Agradecemos a los dictaminadores anónimos sus observaciones, dejando constancia que los errores son responsabilidad nuestra.

¹ Profesor invitado de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.

² Profesor Investigador Titular "C" del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.

gestión de la política económica y la reproducción de capital. No se entiende qué está pasando con el patrón de acumulación, si el capital es sensible a los riesgos de su entorno. Hay que reconocer que el capital, en sus diferentes modalidades (activos fijo en las empresas, recursos naturales e infraestructura), necesita ser evaluado y observar sus efectos en el desarrollo (Kliksberg, 1998).

Un criterio técnico, no valorado por el gobierno y la sociedad, consiste en evaluar el impacto de las políticas en el capital social. Es un término poco común, pero está mal entendido, si se refiere únicamente al acervo de capital fijo, alentada por la inversión pública. Para Sobel (2002), Putnam (2000), Arrow (2000) y Bourdieu (1986), el capital social es algo más que un atributo de individuos, que conviven en sociedad. Depende no sólo de la infraestructura física, sino de cómo se percibe la naturaleza de obligaciones, la confianza, las redes sociales, la educación y la comunicación entre los individuos.

Hay que partir del poco avance en el campo de las finanzas públicas y la naturaleza de las percepciones de los individuos para la toma de decisiones. En tal sentido, cobra una importancia central el método analítico, toda vez que sirve para el uso de técnicas, analizar tendencias y movimientos de la inversión pública. Asimismo, la racionalidad de los agentes participa en torno al capital social, como un elemento importante dentro de las políticas públicas. En el centro se ubican la confianza y las expectativas— elementos no equivalentes entre sí —como factores que determinan las decisiones, porque el primero observa el entorno social al momento y, con el segundo, se abre la posibilidad de ver hacia el futuro. Este trabajo concentra su análisis en la inversión pública y su interacción con el capital social, de unas políticas públicas que deberían ser permanentes.

Una función estratégica del Estado en la economía, sin duda, es con el empleo de la política gubernamental en “obras públicas”³. Una parte del acervo del capital social depende, ahora, de las nuevas tecnologías y las innovaciones en transportes, telecomunicaciones, informática, productos de consumo, los flujos de comercio y la creciente movili-

³ La traducción de “*defense, justice and certain public works*” (defensa, justicia y ciertos trabajos públicos) ha sido motivo de diversas interpretaciones. Algunos se refieren a “obras públicas”. Consultar a Smith (1776:244).

dad de capitales; lo que determina avances significativos en el sector productivo. Sin dejar de reconocer que, por debilidad de las finanzas públicas, se ha restringido su papel de gestor y promotor de ellas. Evans (1997), en particular, lo atribuye a los efectos de la globalización y el creciente peso de las relaciones económicas de las multinacionales en las decisiones gubernamentales.

El tamaño del Estado mexicano se redujo considerablemente. De un 30.8 % del PIB en 1980 pasó al 25.7% en 2010. Las actividades, objetivos y el desempeño cambiaron en todo el sector público, con programas y funciones ajustadas. En la inversión pública hubo una tendencia a la baja entre 1980 y 2010, en sus diferentes modalidades (Cuadro 1). Un cambio de políticas públicas y en la dirección de los recursos federales, tiene sus efectos sobre el crecimiento económico y la acumulación de capital social.

CUADRO 1. MÉXICO: LA PARTICIPACIÓN DEL GASTO PÚBLICO E INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PIB, 1980-2010

Concepto	% del PIB				
	1980	1990	2000	2005	2010
Gasto neto total	30.8	28.3	22.6	23.6	25.7
Infraestructura física					
Inversión impulsada por el Sector público ¹	11.4	12.3	3.6	3.7	4.9
gasto de capital	10.1	3.8	2.6	3.0	5.1
Empresas paraestatales					
gasto de capital ²	9.1	3.8	2.6	0.7	2.3
Deuda bruta Sector Público presupuestal	30.7	52.4	25.5	23.3	23.6
Déficit público	-7.1	-0.9	-1.1	-0.1	-2.8

Fuente: Elaborado con datos de la SHCP. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal* y el *Presupuesto de Egresos de la Federación* 2011.

1/ Incluye obras públicas, bienes muebles e inmuebles, pidiregas, transferencias y gastos de mantenimiento.

2/ Para Entidades de Control Público Presupuestario.

En infraestructura física, la inversión impulsada por el sector público –que incluye obra pública, bienes muebles e inmuebles, transferencias, Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas) y gastos de mantenimiento– presenta una caída en su participación del 11.4 % del PIB en 1980 al 4.9% en 2010. En este último año, dicha inversión y el gasto de capital tienen repuntes significativos, pero insuficien-

tes para igualar los niveles de los ochentas. Cabe señalar, que los gastos de capital en empresas paraestatales bajaron del 9.1 al 2.3%, lo que refleja una disciplina presupuestal y un esfuerzo por recortar su gasto.

Ante la insuficiencia de la recaudación, se recurrió a la deuda pública. Ésta alcanza a representar un 23.6% del PIB en 2010, después de haberse mantenido controlada y que descendió significativamente en 2005. Si bien el déficit fiscal era un verdadero riesgo a principios de los ochentas, que llegó a la moratoria e insolvencia de pagos, se registró un déficit de un 7.1% del PIB en 1980. Luego con el tiempo se logró una notable mejoría en las finanzas públicas. El equilibrio fiscal casi se alcanzó en 2005 (déficit del 0.1% respecto al PIB). No obstante, esta disciplina presupuestal no implicaba el obtener un mayor dinamismo de la economía. Para el año 2010, se elevó el gasto público y se llegó a un déficit del 2.8% del PIB, lo que pudo derivar en una sensible reactivación económica (Cuadro 1).

1. Las razones de Estado, las políticas económicas y el capital social

A partir de la nueva administración pública, los procesos y diseños de las políticas públicas han visto un cambio importante. En algunos países de América Latina prevalecen las condiciones de un Estado *anómico*, sin un sistema de leyes, normas e instituciones, incapaces de brindar seguridad y orden público (Waldmann, 2003). Otra interpretación, no menos importante, es que el Estado deja de ser el promotor y ejecutor de las políticas públicas (Strange, 1996). Por una relación complicada entre sector público y sector privado, el Estado no cuenta con el funcionamiento y la efectividad en la instrumentación de acciones de política: “Estado bofo o hueco” (*Hollow State*) (Milward & Provan, 2011).

En el contexto de la globalización, los gobiernos ven reducido su margen de maniobra para instrumentar políticas económicas, debido a factores no controlables, como:

- a) Coexistencia de funcionarios públicos y directivos en el diseño y ejecución de políticas públicas.
- b) La presencia de organizaciones internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc.)
- c) Mayor participación de empresas privadas y multinacionales.

Esta situación lleva a un Estado diferente, cuyas instituciones, reglas y desregulaciones, configuran una nueva gestión pública. En este proceso, el Estado deja de ser un productor importante de bienes y servicios públicos, desplazado por empresas privadas. Se adoptan criterios de transparencia, eficiencia, eficacia y economía, en el marco de una distribución racional de los recursos públicos.

Hoy en día, se cuestiona la función del Estado para emprender políticas públicas, no obstante aumenten el capital social. Lejos están las políticas neoliberales de reconocer la existencia de un Estado con funciones operativas en el ámbito económico –de desempeño en lo macroeconómico– y en lo social. En esta parte, Weber (1904) afirma que el estado tiene una “función de dominación y legitimidad”, un *ente económico* por la forma de administrar finanzas y el uso legislativo de lo económico. Es necesaria una revaluación del concepto de capital social. De acuerdo con Sabine (2006), las instituciones y la política se combinan en la vida de individuos, objetos y hechos, en la obtención de un interés común.

Para Heller (1992), la función social del Estado es estratégica. Tiene la facultad de propiciar la cooperación entre individuos, reconciliando intereses de diversos grupos. El uso del instrumento de la “violencia” o la coerción⁴ (Weber, 1956; citado por Heller, 1992:261), son fuente transitoria de “amortiguamiento”, de las demandas y reclamos de la sociedad. En sociedades modernas, el Estado es de naturaleza *omnipresente*⁵ (Galbraith, 1967), porque no sólo cumple una función opresora, sino la de aplicar impuestos, la ley, el orden y una función social.

1.1 La gestión de políticas económicas y las discrepancias en torno al capital social

Hay interés por la gestión de una política económica, incluso para ejecutivos del Fondo Monetario Internacional (FMI), que restablezca el crecimiento económico y la demanda agregada, así como la estabilidad de sus precios (Boughton,2001). Algunos ya se pronuncian por reactivar el gasto y la demanda agregada, como mecanismos que impactan en la

⁴ Weber (1956), considera la dominación no económica, una forma de legitimidad del Estado.

⁵ Término utilizado por Galbraith (1967), para señalar todas las funciones que cumple el Estado.

confianza (Spilimbergo, *et al*, 2008). Sin duda, surgen nuevas teorías (Phelps, Sargent, Wallace, Barro y Lucas) que se adaptan a la realidad social de las economías en desarrollo. Se incorporan esquemas de expectativas, la confianza y las decisiones en condiciones de riesgo, para que el crecimiento económico se mueva en una senda equilibrada y sostenida, al menos, en el corto plazo.

Para Walras (1954), la existencia del equilibrio general presupone condiciones de mercado, cuya igualdad de oferta y demanda, no necesariamente consigue un vector de precios que dé estabilidad al sistema. La validez del equilibrio general se da por su existencia, dadas las condiciones, pero con relaciones de oferta y demanda no completamente independientes. A precios arbitrarios, el equilibrio no se alcanza; debido a que no en todos los mercados se cumple la igualdad. Finalmente es un equilibrio simplificado y general, porque no hay interferencia en los mercados. En esta situación, ¿es posible aceptarse la gestión pública, la intervención regulatoria de un tercero: El Estado? Si bien los mercados son flexibles y tienden al ajuste automático vía precios, esto trae consigo una asignación eficiente de recursos (Arrow & Hahn, 1971). No obstante, hay que señalar que aún la existencia de este equilibrio competitivo requiere la intervención estatal para corregir distorsiones de mercado, así como contribuir a que sean competitivos. El problema se da en políticas de largo plazo, que necesitan incluir la formación de expectativas, por la previsión de un futuro, que incida en las decisiones de hoy de los agentes.

Es difícil considerar que los mercados, por sí solos logran un funcionamiento competitivo y los mejores resultados. Sobre todo si no se incluye en la teoría económica, la influencia de la gran empresa. En los elementos que componen cualquier política económica, Tinbergen (1961) sugiere que el gobierno y los técnicos (*policy maker*) tienen que presuponer una función de bienestar, identificar variables objetivos y los instrumentos. Es a partir del conocimiento de la situación política, que llegan a la determinación de objetivos flexibles o fijos, según las condiciones del momento.

Las políticas públicas se han inclinado por propiciar un mercado libre. Algunas economías latinoamericanas se han transformado, con base en regímenes comerciales y cambiarios que ofrecen tasas arancelarias bajas (Foxley, 1988; Cardoso & Helwege, 1993), a fin de que se expandan

el comercio y los flujos de capital. Pero, el riesgo es que el alejamiento del Estado ocasione un deterioro del capital social, por no generar suficientes inversiones públicas en infraestructura física y en componentes del capital social (educación, etc.).

Ante cualquier ineficiencia o falla de mercados, el gobierno tiene que adoptar una estrategia de política económica que convenga socialmente. En materia de infraestructura, Ayala (2001) menciona que las inversiones públicas generalmente son de larga maduración, que se caracterizan por ser proyectos de riesgo y grandes montos de capital. Son resultado de la eficacia de las políticas públicas, dirigidas hacia la flexibilización del crédito bancario y promover la inversión pública y el capital social.

Los trabajos de la OCDE (2004) advierten que la estabilidad macroeconómica no es suficiente para un mejor nivel de vida respecto a otros países, y por esta debilidad de su crecimiento económico se afecta el de largo plazo. Así, el modelo de desarrollo pospone las posibilidades de crecimiento futuro, en tanto no se instrumenten mejores mecanismos que reactiven la economía. En México, es importante impulsar un mayor dinamismo de la economía, no exclusivamente con mayores tasas de inversión privada y de productividad.

De acuerdo con el trabajo de Albi, González-Páramo & López (1997), la política pública debe atender al menos cuatro elementos básicos: los objetivos, situación inicial, instrumentos de gestión (recursos, normas, instituciones) y restricciones (presupuesto, garantías y disposiciones legales, entre otros), a fin de lograr el desarrollo y objetivos comúnmente reconocidos por la sociedad. En efecto, es “eliminar las trabas político-institucionales que limitan la libre actuación de las fuerzas del mercado” (Breton, *et. al.*, 1999). Con el proceso de modernización, que arranca en los años noventa, se presentan las bases de un nuevo desarrollo.

Turnovsky & Fischer (1995) diferencian los gastos del gobierno, por la utilidad de los consumidores, respecto de aquellos que afectan la operación de las empresas, por considerar que llevan a la acumulación de capital social y elevan la rentabilidad. Es posible reproducir dos escenarios alternativos:

- a) El enfoque clásico sostiene que la inversión pública representa un desplazamiento del gasto privado (*Crowding Out*)⁶, o una disminución del consumo en tanto le reste recursos al sector privado.
- b) Una alternativa keynesiana que plantea un Estado impulsor de la actividad económica, es por medio del gasto público que se ejerce y se crea la infraestructura necesaria.

Estos dos enfoques se distinguen por sus efectos. El primer enfoque cuestiona la inversión pública, al margen de si el gasto público se ejerce realmente en forma eficiente o no; mientras que los keynesianos justifican su intervención por el logro de determinados fines, como es la de fortalecer la infraestructura y el capital social.

En tales condiciones, la teoría económica tiene que reconsiderar las condiciones competitivas de los mercados, un mecanismo racionalizador del gasto público y de las expectativas. Por advertencia de Tobin (1986), la eficacia de la política monetaria y fiscal, podrían utilizarse en forma combinada, y de esta manera lograr un *efecto positivo* sobre la economía real. Frente a la escasez de capital social, se está limitando el desarrollo futuro de una economía. Por la libertad en los mercados, el riesgo es que proliferen algunas patologías sociales, como la falta de solidaridad, la falta de identidad, la indiferencia, la apatía, el desentendimiento individual frente a problemas comunes, los conflictos, y otros más, que muestran una deteriorada cohesión social (Vargas, 2001).

1.2 La relevancia del capital social

La insuficiente formación de capital es un problema en las economías en desarrollo. Hay un reducido tamaño del mercado y pocos estímulos a la inversión (Nurkse, 1953). Esta situación responde a una estructura económica deficiente, refleja falta de capital, menor mercado interno y una baja productividad. Para Solow (1999), existe una diferencia entre el capital físico y el social, pues el primero implica una tasa de retorno en función de las inversiones pasadas, mientras que el capital social no fijo es

⁶ El efecto desplazamiento (o efecto expulsión) es una situación en la que la capacidad de inversión de las empresas se reduce por la deuda pública. Al aumentar la deuda pública y la emisión de títulos públicos, se desplaza la inversión privada.

un activo intangible. Existe consenso, que las inversiones en capital social llevan a buenos resultados. Ostrom (1999) y Sobel (2002) coinciden en que el capital social posee la propiedad de no depreciarse al paso del tiempo, sino favorablemente se revalúa a medida que sea utilizado.

Es evidente que en las economías, la instalación de una infraestructura física, identificada como capital social fijo, da lugar a una mayor rentabilidad de los proyectos privados. Toda vez que sea un capital tangible, constituido por obras públicas, no importando el carácter de la inversión, si es pública o privada. Aún con esto, se considera que es escasa la inversión privada, cuando la rentabilidad no sea inmediata ni atractiva.

Las inversiones realizadas por el gobierno, en grandes proyectos de capital social fijo, tienen el propósito de preparar las condiciones para las inversiones privadas (Samuelson & Nordhaus, 1998). A partir de grandes inversiones, con la promoción del Estado, se logran que los proyectos generen economías externas, facilidades de instalación y que las empresas operen con rendimientos crecientes a escala. Esto genera, a su vez, aumentar el capital social, a través de la adaptación de mejoras tecnológicas, informática, educación, capacitación, el desarrollo del personal y la inversión hecha en infraestructura física. Un conjunto de elementos que dan lugar a la obtención de economías de escala, sinergias administrativas y la minimización de costos, lo que lleva a mejorar las modalidades de inversión pública y del capital social.

Esta acumulación de capital, si bien proviene principalmente del sector privado, tiene que ser bajo una estrategia conjunta de participación privada y el Estado. Hay que reconocer que el capital social, más que un término contable, tiene implicaciones sobre el valor de bienes que constituyen el patrimonio de una empresa o de una nación. Un significado amplio en lo técnico, porque es un patrimonio común, cuya naturaleza sirve para enfrentar las obligaciones frente a otros. Dicho capital social está considerado un valor intangible, por *su grado de sociabilidad* entre individuos, en cuanto a valores humanos, la confianza social, la constitución de redes cooperativas y el respeto a instituciones y de las leyes (Díaz-Albertini, 2001).

2. Modalidades de inversión pública y la formación de capital social

Si la gestión pública tiene algún valor intrínseco, queda determinado por la capacidad de los gobiernos para la instrumentación de sus acciones y resolver problemas de la sociedad. En esa gestión, Uvalle (2002) advierte de la importancia que son los “atributos institucionales”, para enfrentar deficiencias de gobierno y la coexistencia de mercados, ciudadanos y organizaciones. Las políticas públicas, muchas veces, no permiten una coexistencia entre inversiones privadas y públicas. El aparato administrativo-institucional se ve impedido a su función de regular y fomentar la actividad económica.

Para analizar la eficacia de la política de inversión pública, se requiere evaluar sus acciones y resultados. Guerrero (1995) recomienda medir la efectividad de los gobiernos en función de la infraestructura creada. De esta manera, la actuación del gobierno está sujeta a observación pública y, por tanto, sus acciones tienen que ser congruentes con sus objetivos.

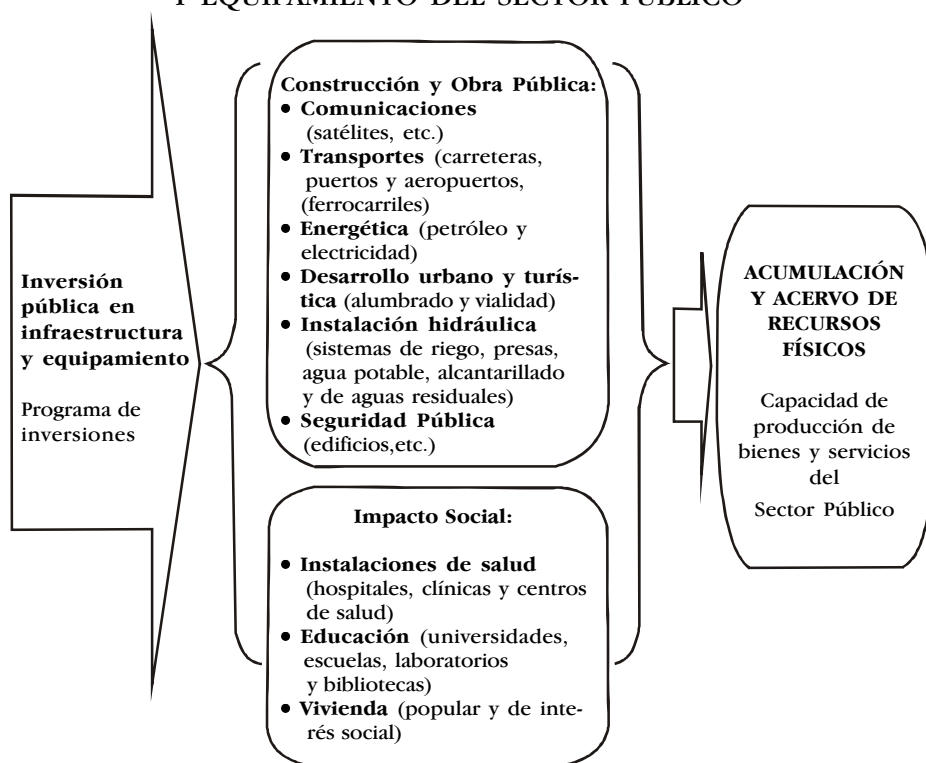
2.1 Obras públicas

La administración pública no se concibe sin el ejercicio eficaz del presupuesto. Es evidente que la inversión pública en infraestructura física no sólo genera empleos y un beneficio social, sino se convierte en un mecanismo de revaluación del capital social. Un instrumento a disposición de la gestión pública, en donde el aparato gubernamental dicta leyes, mueve recursos y contrata empleados. Para Rose (1998:1-2), “el gobierno es un conjunto de organizaciones que fundamentalmente moviliza recursos, combina los recursos en programas y entrega resultados de los programas”. Esta utilización de recursos, que se convierten en programas, implica una función directa sobre la economía y tiene un efecto sobre el capital social.

Frente a los mercados y las exigencias de la sociedad, la política económica y los gobiernos no pueden actuar en forma limitada. Para Moreno (2008), la competencia entre las naciones por los capitales foráneos implica ofrecer infraestructuras, tecnologías, productos y servicios públicos, así como todo aquello que promuevan las inversiones.

Una forma de mejorar la competitividad y la economía, sin duda, es con la construcción de infraestructura básica. Por su impacto en la rentabilidad del capital y de las empresas, con la creación de una plataforma de servicios, que facilitan el acceso al abastecimiento de materias primas e insumos, lo que constituye la mejor promoción de inversiones, hacia todos los sectores (Ver Figura 1).

FIGURA 1. MÉXICO: CAPITAL SOCIAL FIJO EN INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO



Fuente: Elaboración con datos de la Cámara de Diputados. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*. (17 de junio de 2009) y de la SHCP, "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria". *Gaceta Parlamentaria* (Octubre 2008). México: Cámara de Diputados.

En la Figura 1, se distingue el tipo de infraestructura en distintos rubros. Existen dos grupos que configuran los programas de inversión: La *construcción de obra* en seis sectores (comunicaciones, transportes, energéticos, desarrollo urbano, instalación hidráulica y seguri-

dad pública) y la de *impacto social* (salud, educación y vivienda). Para Moreno (2008:5), las distintas modalidades de infraestructura –básica, tecnológica, científica y del medio ambiente y salud– sirven para fortalecer la estructura productiva. Esto conlleva, finalmente, la acumulación de recursos físicos, que potencian la capacidad de producción de bienes y servicios públicos, acorde a los avances tecnológicos, de investigación y derechos de propiedad.

La construcción de obras de infraestructura, sean alentadas o no por el Estado, atraen recursos privados para los distintos sectores de salud, energía y educación. Estos, a su vez, promueven las inversiones que reactivan al sector de la construcción y sus áreas de influencia, como vivienda, transportes, carreteras y obras hidráulicas.

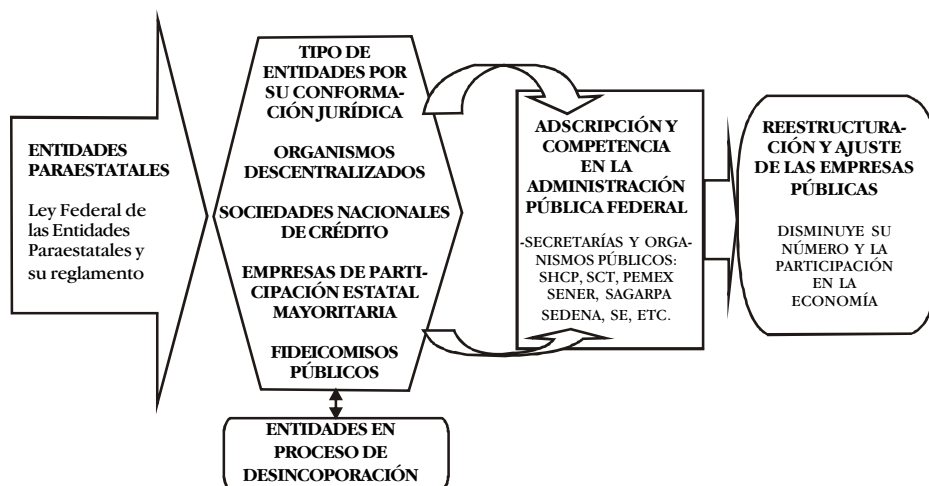
No ha habido una estrategia real de industrialización, de fomento a la inversión en capital fijo y de renovación de la infraestructura, si se trata de un despliegue integral que considera la apertura hacia el comercio internacional. Contrariamente, se da un proceso de descapitalización de las empresas públicas (Pemex, CFE, etc.), la interrupción de procesos y cadenas productivas en el sistema de insumo-producto (problemas de abastecimientos de materias primas), así como atraso en puertos y aeropuertos y el sistema ferroviario.

2.2 Empresas paraestatales

A pesar de la desincorporación de empresas públicas, existen muchos bienes y servicios públicos que todavía son producidos por el Estado. Sus aportaciones de capital fueron solventadas con recursos públicos. Hasta ahora, se sigue considerando estratégica la participación del Estado en petróleo y electricidad, con dos empresas: Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos. Opera además la Lotería Nacional y Caminos y Puentes Federales. En salud, las dependencias públicas son el ISSSTE y el IMSS. Por la educación, participan un sinnúmero de universidades e instituciones públicas.

Las entidades paraestatales están divididas en varios tipos: Organismos descentralizados, sociedades nacionales de crédito, empresas de participación mayoritaria y los fideicomisos públicos (Figura 2).

FIGURA 2. MÉXICO: ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL



Fuente: Elaboración con base en Amieva-Huerta, J. (2000). *Temas selectos de las finanzas públicas*. México: Porrúa; y Ayala Espino, J. (2001). *Economía del sector público mexicano*. México: UNAM-Editorial Esfinge.

La transformación del sector paraestatal dio prioridad en cambiar el marco jurídico de operación de las empresas públicas. Con ello, disminuyó el tamaño de este sector, a fin de lograr un mayor control y aumentar su eficacia. Hay que advertir, que muchas empresas reorientaron su estrategia del servicio público, con tarifas y precios liberados, alineados a los mecanismos del mercado.

Esto lleva a que el gobierno sea desplazado de su gestión y de ser el productor de bienes y servicios públicos, un hecho que no se ha evaluado en su impacto ni sus resultados. A fines de los ochentas, se empezó a instrumentar las políticas de desregulación, privatización y la subcontratación de empresas privadas (Terry, 2006). A este respecto, Sharkansky (1970) advierte que la contratación de firmas privadas si bien representan entidades independientes, bajo concesión del Estado, éstas no forman parte del sector paraestatal. Son instituciones “paralelas al Estado”, pero de propiedad de particulares. Para Guerrero (2003), los contratos subrogados a empresas privadas, como proveedores y contratistas de obras, se ubican en sectores de la construcción, servicios de vigilancia y el mantenimiento de inmuebles.

En casi tres décadas, el sector público tuvo una amplia transformación, con la desincorporación de muchas empresas paraestatales. En 2010, el Estado contó con un total de 197 entidades, reflejando una caída del 82.3 % frente a las 1,115 existentes en 1982 (Cuadro 2). La empresa pública tiene múltiples ventajas, como creador de oferta de bienes y formar parte del capital social; además, de ser una palanca de desarrollo y de creación de empleos (Ayala, 2001). No obstante ello, se crearon y se desincorporaron otras en el período, pero las empresas que más se desincorporaron fue en 1990 con 138 entidades. Para 2010 se llegó a 182 entidades vigentes, lo que significa un crecimiento del 4.0% respecto a las existentes en el año 2000.

CUADRO 2. EVOLUCIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES,
 1980-2010^{a/}
 (UNIDADES)

	Total entidades	En proceso de desincorporación ¹	Entidades vigentes ²	Organismos descentralizados	Empresas de participación estatal mayoritaria	Fideicomisos públicos
1982	1115	n.d.	1115	102	822 ^b	231
1985	955	23	932	95	690 ^b	147
1990	418	138	280	82	147	51
1995	239	35	204	80	99	25
2000	202	27	175	74	80	21
2005	213	40	173	88	66	19
2010	197	15	182	96	67	19
2010/2000(%)	-2.5	-	4.0	29.7	-16.2	-9.5
2010/1982(%)	-82.3	-	-83.7	-5.9	-91.8	-91.8

Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría Técnica de las Comisiones Intersecretariales de Gasto-Financiamiento y de Desincorporación; así como de la Secretaría de la Presidencia, *Informes de Gobierno*. Varios años.

a/ Datos al cierre de cada año.

b/ Incluye 78 empresas de participación estatal minoritaria, que fueron desincorporadas al 100% en el sexenio 1982-1988.

1/ En proceso de liquidación, fusión, transferencia a gobiernos estatales y venta.

2/ con operación normal.

Estas empresas poseen una determinada función económica y social. Para Galbraith (1967), existen elementos comunes que son compartidos entre las grandes empresas privadas y las empresas públicas, pero en unas y otras siguen estando burocratizadas. No es posible evaluar su gestión, considerando la rentabilidad privada. Evaluar su gestión

no implica el empleo de los criterios del capital privado, sino observar el desarrollo de la empresa y sus niveles de productividad. Hay que advertir, que la empresa pública –independiente a su función social– forma parte del patrimonio y el capital social de una nación.

2.3 Organismos descentralizados, fondos y fideicomisos públicos

Un sinnúmero de organismos descentralizados, destinados a producir bienes y servicios públicos, quedan protegidas por la Ley. Cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios. Cubren los servicios en educación, salud, artes y cultura, investigación y desarrollo urbano. En cambio, siguen operando las empresas de participación estatal mayoritaria, con la propiedad de más del 50% de su capital social. El gobierno federal es quien resulta responsable de su administración.

Los organismos, fondos y fideicomisos públicos constituyen un importante destino de los recursos públicos. En particular, los organismos descentralizados han sufrido un importante ajuste en el período 1980 a 2010, ya que se pasó de 102 unidades en 1982 a 96 en 2010. Por su parte, las empresas de participación estatal mayoritaria disminuyeron de 822 en total, incluyendo las de participaciones minoritarias, a una cantidad de 67 unidades en 2010; un cifra que representa una disminución del -91.8%. En cuanto a fideicomisos públicos, que es un contrato de transmisión y destino de un patrimonio (bienes o derechos) a una institución fiduciaria, también observan un recorte importante. Los que operaban en 2010 fueron 19 entidades, lo que refleja un descenso del 91.8% respecto a los prevalecientes en 1982.

Una de las ventajas que ofrecen estos fondos y fideicomisos es que son utilizados para el fomento de actividades productivas. Una figura jurídica, que tiene fines determinados y lícitos en beneficio de comunidades y terceras personas. No requieren de grandes estructuras orgánicas, sino únicamente el apoyo de los servicios de una institución de crédito, que administre sus recursos y sean destinados a los programas. Esta importante modalidad de inversión pública y de capital social, no obstante su enorme utilidad social, sirve algunas veces para darle la vuelta a la normatividad vigente. Es decir, *no necesariamente* se cumple con su función, quedando la incertidumbre de si son bien aprovechados los recursos públicos.

En los últimos años, se ha planteado por diversos organismos fiscalizadores, la necesidad de revisar estos fideicomisos, desde sus propias atribuciones. Para la administración pública federal este control es una tarea abordada desde 1998, fecha en que se establecieron reglas para registrarlos y controlarlos, a través de disposiciones administrativas en materia presupuestal. Esta vigilancia y fiscalización han sido insuficientes y limitadas, por los considerables montos de recursos que manejan y la diversidad de reglas de operación que se aplican.

3. Las finanzas públicas y el nivel de las inversiones de capital social fijo

En México, la debilidad de las finanzas públicas mexicanas ha vuelto difícil destinar recursos para financiar las inversiones públicas, pese a considerar que contribuyen al crecimiento económico y la acumulación de capital social. Se cuestiona el sostenimiento de las finanzas públicas (Elizondo, 2007), por la insuficiente capacidad recaudatoria. Hay muchas necesidades sociales y programas gubernamentales que son postergados y requieren ser financiados. Ello necesita la presencia de diversas fuentes de financiamiento, como impuestos, ingresos extraordinarios por venta de petróleo, contratación de créditos y la emisión de deuda pública.

Aún con estas condiciones y la fragilidad de la situación presupuestal, el gasto público tiende a concentrarse en mayor medida en el gasto corriente, alrededor de un 75% del gasto programable (Cotler, 2007). Los recursos presupuestales se destinan hacia el pago de sueldos, salarios, pensiones y programas sociales. Pero, sigue siendo prioridad los pagos de intereses de la deuda pública y las participaciones de las entidades federativas.

Al dividir el gasto programable en gasto corriente y de capital, se observa que ambos componentes descendieron su participación entre 1980 y 2010. El gasto programable bajó del 24.7% del PIB en 1980 al 20.2% en 2010 (Cuadro 3). Esta disminución del gasto se concentró en un menor gasto corriente (administración, transferencias al consumo y pagos de intereses de la deuda pública), afectando el gasto de capital.

CUADRO 3. PRESUPUESTO FEDERAL: GASTO PÚBLICO Y COMPOSICIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE RESPECTO AL PIB (% DEL PIB)

Año	Gasto Público/PIB	Gasto Programable/PIB	Gasto Corriente/PIB ¹	Gasto de Capital/PIB ²
1980	30.8	24.7	14.6	10.1
1985	36.1	21.1	15.5	5.6
1990	28.5	15.9	12.1	3.8
1995	23.4	15.8	12.5	3.3
2000	22.6	15.6	13.0	2.6
2005	23.6	17.6	14.3	3.3
2010	25.7	20.2	15.1	5.1

Fuente: Elaboración con datos del INEGI. *Estadísticas Históricas* y de la SHCP.

El Sistema de la Cuenta Pública Federal. Varios años.

1/ Considera la administración pública centralizada y las entidades de control presupuestario directo.

2/ Gasto público destinado a inversión física del sector público, que excluye subsidios, transferencias y otros gastos.

Dicho gasto de capital, identificado por los montos en inversión física, administración de inmuebles y financiamiento a las empresas públicas, tuvo una fuerte caída en el período, al pasar del 10.1% del PIB en 1980 al 5.1% en 2010. Con este abrupto descenso del gasto de capital, aún así se logró una recuperación en 2010, pero significó una reactivación insuficiente y momentánea en la estrategia gubernamental de promoción de la economía.

3.1 La inversión pública y las restricciones presupuestales

El presupuesto resulta ser fiel reflejo de las condiciones económicas y políticas, por las que transita un país. En función de esta situación se plasman objetivos y acciones, limitadas por la disposición de recursos financieros. Para Guerrero & Patrón (2000), el presupuesto se convierte en un instrumento de política económica, que revela prioridades y problemas sociopolíticos, además de capital físico (infraestructura) y de programas sociales.

Dentro del presupuesto, las políticas de ingreso y gasto son los instrumentos claves, que bien administrados, no se ven afectados por los insuficientes fondos presupuestales. La política de gasto público se define

regularmente condicionada a la recaudación de impuestos. La distribución de recursos se convierte en una función importante, si se trata de que el gasto sea congruente con el “desarrollo y el bienestar” (Astudillo, 2005:16-17). Los gastos en infraestructura traen consigo el ofrecer un servicio público en favor de empresas y sociedad. En Ayala (2001), la infraestructura tiene por objeto aumentar los niveles de productividad y reducir los costos de producción, con la recomendación de ampliar los gastos al mismo ritmo que el crecimiento. En general, es evitar los riesgos de estrangulamientos en el sector productivo y la falta de competitividad.

Los programas de inversión pública, incluso los proyectos multianuales, se incorporan al Presupuesto de Egresos de la Federación⁷ (Ferreiro, 1999). Cada proyecto de presupuesto anual se pone a consideración de la Cámara de Diputados y de los criterios y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (Ayala, 2001). El presupuesto y las asignaciones por gasto corriente están previamente comprometidos, en pagos de nóminas, materiales y suministros (proveedores), y gastos generales (agua, luz, teléfonos, etc.). El resto de los recursos, se distribuyen en función de las necesidades presupuestales para transferencias autorizadas, remodelaciones y ejecuciones de obras públicas.

Es posible proponer ajustes en los rubros de gastos administrativos, operativos, de nómina, comunicación social y publicidad, a efecto de liberar recursos y destinarlos a programas sociales. Asimismo, se podría llevar a cabo una reasignación más racional del gasto corriente, con ajustes en altos sueldos de funcionarios públicos, nóminas de programas sociales y contratos superfluos con proveedores y de obra pública: remodelaciones de oficinas y adquisición de muebles e inmuebles.

En cuanto al gasto no programable y que tiene que ver con el pago del servicio de la deuda pública, se analiza desde un punto de vista del costo financiero. Este costo de la deuda pasó del 3.1% del PIB en 1980 al 11.5% en 1985, su nivel más alto históricamente (Cuadro 4). En años posteriores, se dio una reestructura importante de pasivos hacia vencimientos más largos y la contratación de nueva deuda pública, con instrumentos a plazos mayores, lo que dio lugar a un descenso gradual de

⁷ Para Ferreiro (1999), el Presupuesto de Egresos es la expresión contable del plan económico de la Secretaría de Hacienda para un periodo de tiempo determinado.

la participación del costo financiero hasta representar un 2.0% en 2010, lo que significó liberar recursos públicos.

Con dicha reestructura de la deuda pública hacia plazos mayores, el costo financiero se conservó en márgenes adecuados. Los pagos de los pasivos, aunque existan riesgos de insolvencia temporal, no han provocado mayores contratiempos, al momento de distribuir las asignaciones aprobadas a dependencias y programas.

CUADRO 4. MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO Y PIB, 1980-2010
(MILES DE MILLONES DE PESOS CORRIENTES Y PORCENTAJES)

Año	PIB	Gasto Público ¹	GND/PIB (%)	Costo Financiero de la deuda ²	CFD/ PIB (x)	Gasto Primario ³	Gasto Primario /PIB (%)	Participaciones a entidades Federativas y Municipios	CFD/ PIB (%)
1980	4.7	1.5	30.8	0.1	3.1	1.3	27.7	0.1	2.1
1985	50.2	18.1	36.0	5.8	11.5	12.3	24.5	1.3	2.7
1990	738.9	208.8	28.3	67.2	9.1	141.5	19.2	20.8	2.8
1995	1,837.0	429.7	23.4	83.6	4.6	346.1	18.8	49.1	2.7
2000	5,491.4	1,243.1	22.6	201.0	3.7	1,042.1	19.0	178.1	3.2
2005	8,374.3	1,979.8	23.6	210.2	2.5	1,769.6	21.1	278.9	3.3
2010	13,075.8	3,355.3	25.6	255.8	2.0	3,099.5	23.7	437.3	3.3

Fuente: Elaboración con datos de la SHCP. *Sistema de la Cuenta Pública Federal, y el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2010.*

1/ Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario.

2/ Pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda, además de incluir el programa de apoyo a ahorradores y los deudores de la banca.

3/ Gasto neto devengado del sector público presupuestario menos el costo financiero de la deuda.

Si bien el gasto primario, en términos corrientes, registró un aumento significativo hasta alcanzar una cifra de 3,099.5 billones de pesos, éste representó una participación del 23.7% del PIB en 2010, después de haberse presentado un porcentaje del 27.7% en 1980, el más alto en este periodo. Con esta menor participación del gasto primario, gracias al esfuerzo de austeridad y disciplina gubernamental, todavía insuficiente; si se reconoce que este avance trajo consigo enormes rezagos en infraestructura y capital social fijo.

La descentralización del presupuesto en favor de estados y municipios, al parecer, no está implicando sentar las bases de un mayor desarrollo. Durante 2010, las participaciones a entidades federativas y municipios llegaron a un monto de 437,327 millones de pesos, lo que repre-

senta un 3.3% del PIB, el mayor porcentaje en casi tres décadas; gracias a los ingresos extraordinarios derivados del alza del petróleo. Sin embargo, no es posible evitar las irregularidades y los problemas de ejercicio del gasto, con el fin de evaluar su impacto real en comunidades y la creación de empleos y de capital social.

3.2 Alternativas de finanzas públicas, inversiones y de acumulación del capital social

Fortalecer las finanzas públicas está siendo difícil, a costa de los ingresos petroleros y de un grupo de impuestos. Es conveniente disponer de un mayor margen de maniobra que reoriente el gasto total y la inversión pública. Es recomendable ajustar el gasto en rubros superfluos, no transparentes y de menor impacto social, como son bonos, premios y estímulos no justificados de altos funcionarios, así como en sus remuneraciones extraordinarias.

Actualmente, las finanzas públicas no operan como fuente del financiamiento de las inversiones de capital. Es conveniente generar las 'economías de escala' en el presupuesto federal (hacer más con menos recursos), que permita evitar la vulnerabilidad de las finanzas públicas. Por estrategia de política pública, Hemming & Ter-Minassian (2004) del Banco Mundial tienen la propuesta de que sea excluyendo la inversión en infraestructura y los préstamos contratados para financiarla, de las metas fiscales en los países en desarrollo. Esto se atribuye a que el capital fijo o infraestructura presenta atrasos importantes. Es preferible concentrar esfuerzos en abatir el saldo corriente y no incluir en el esquema fiscal a la inversión pública.

En efecto, se propone *no sujetar* a la inversión pública a las mismas restricciones fiscales, que las del gasto corriente. Si se considera que la inversión pública logra elevar el potencial de crecimiento, mientras que implique la revaluación del capital social. En tal sentido, los créditos contratados para financiar la inversión pública podrían tener un beneficio y proyectar su amortización en el largo plazo (Hemming & Ter-Minassian, 2004), no afectando las inversiones en este renglón.

La administración pública necesita instrumentar su estrategia en términos de generar ahorro público, o liberar recursos para la ejecución de programas gubernamentales. Estas circunstancias permiten recuperar algunos fondos, pero no los suficientes para la realización de inversiones en obras, creación de empresas públicas o fideicomisos. Así, el monto de las inversiones públicas queda en función, en gran medida, de la disponibilidad de recursos presupuestales, sin dejar de depender de los ingresos petroleros. Toda vez que haya ingresos propios en las empresas y organismos públicos, la contratación de deuda pública, el déficit fiscal y la de un esquema de recaudación, basado en aprovechamientos y derechos de explotación de petróleo, así como de un grupo de impuestos bien identificados: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS).

Consideraciones finales

En los tiempos actuales, es un error de políticas públicas concebir una función de inversión privada ajena a la política económica y el papel del Estado. De por sí que la inversión privada está sujeta al entorno económico y al acervo de capital social. En el diseño y la orientación de la política económica es determinante el fomento de la inversión privada, pero ésta no se puede conservar independiente de promover la inversión pública en infraestructura.

La persistencia de la política económica muestra una ruptura significativa entre ambas variables: Inversión pública y capital social. En la aplicación de la gestión pública, no se debe dar por sobreentendido una presencia menor del Estado en la economía, si se considera que ello afecta directamente la acumulación del capital social. Se tiene que considerar que la inversión privada es inducida por las acciones y la gestión pública. Esta promoción de inversiones no puede ser un espacio de confrontación ideológica y política, sino de acuerdos y concesiones en los negocios.

Para la modernización de la administración pública, es pertinente un análisis que incluya la presencia de elementos económicos y extra-económicos, por su influencia en la inversión y la formación de capital social.

En su instrumentación y aplicación de una política de fomento y de inversión pública, a fin de renovar el capital social, se tiene que partir de una promoción de los siguientes aspectos:

- a) Recobrar la fortaleza de las finanzas públicas.
- b) Aumentar la gestión del Estado y la efectividad de la política económica, mediante inversiones públicas.
- c) Obtener los recursos públicos, con acciones de eficiencia recaudatoria y la aplicación de ajustes y reformas fiscales.
- d) Promover proyectos y programas gubernamentales, que alienten la inversión privada.

A partir de estas consideraciones, es prioritario reorientar las políticas gubernamentales y la regulación de actividades estratégicas, sin perder de vista el largo plazo. A juicio de Stiglitz (2003), las reformas aplicadas en América Latina están fracasando, por el lento crecimiento económico y la mayor pobreza y desigualdad. El capital social se construye sobre bases culturales, de organizaciones, de expectativas y de confianza. No obstante ello, se intenta introducir nuevas reformas económicas, que no deberían afectar este acervo y deterioren los mercados y sí alienten el crecimiento económico. Por tanto, es recomendable no descuidar las fluctuaciones del capital social, en tanto sí propicien la certeza y la toma de decisiones de particulares.

Bibliografía

- Albi, E.; González-Páramo, J. M.; & G. López Casasnovas (1997). *Gestión pública*, Editorial Ariel S.A., Barcelona.
- Amieva-Huerta, J. (2002). *Temas selectos de finanzas públicas*, Edit. Porrúa, México.
- Arrow, K. (2000). "Observations on social capital", Dasgupta, Partha y Seageldin, Iswmail, editores, *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, The World Bank, Washington.
- Arrow K. & F. Hahn (1971). *General Competitive Analysis*, Advanced Textbooks in Economics, Editors C. J. Bliss and M. D. Intriligator, Sixth printing 1991, North-Holland.
- Astudillo, M. (2005). "La problemática fiscal en México: El ingreso y el gasto público", *Eseconomía*, No. 8., IPN-Escuela Superior de Economía, (Otoño 2005), México, pp.16-19.
- Ayala, J. (2001). *Economía del sector público mexicano*, UNAM-Editorial Esfinge, México, pp. 153-154, 201, 415-438.
- Bourdieu, P.(1986). "The forms of capital". Richardson, John, editor. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press, New York.
- Boughton, J. (2001). *Silent Revolution: The International Monetary Fund, 1979-1989*, International Monetary Fund, Publication Services, Washington, D.C., p.xiii.
- Breton, V.; García, F. y Roca, A. (1999). "Presentación: El desarrollo tiene límites", *Los límites del desarrollo. Modelos rotos y modelos por construir en América Latina y África*, Icaria Editorial S.A., Barcelona, p. 10.
- Cámara de Diputados. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación*.

- Cardoso, E. & Helwege, A. (1993). *La economía latinoamericana. Diversidad, tendencias y conflictos*, Fondo de Cultura Económica, México, s/p.
- Cotler, P.(2007). “El entorno macroeconómico y la Hacienda Pública”, *Reflexiones para construir una Hacienda Pública sólida con visión federalista*, Liga de Economistas Revolucionarios, México, 18 de abril de 2007, pp. 35 y 41.
- Díaz-Albertini, J. (2001). *Capital social, organizaciones de base y el Estado: Recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad*, Conferencia Regional sobre capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. 24 al 26 de septiembre de 2001, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 1-7.
- Elizondo, C. (2007). “El balance macroeconómico: una perspectiva política”, *Reflexiones para construir una Hacienda Pública sólida con visión federalista*, Liga de Economistas Revolucionarios, México, 18 de abril 2007, pp. 16, 18 y 24.
- Evans, P. (1997). “¿El eclipse del Estado? Reflexiones sobre la estatalidad en la época de la globalización”, *Enfoques contemporáneos en ciencia política*, Revista Conmemorativa del Colegio. (1999, 25º. Aniversario). Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública A.C., México, pp. 80, 98-99.
- Ferreiro, J.J. (1999). *Curso de Derecho Financiero Español*, (Vol. I), Vigésima primera edición, Marcial Pons, España.
- Foxley, A. (1988). *Experimentos neoliberales en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, s/p.
- Galbraith, J. K.(1967). *El nuevo estado industrial*, Edición 1984, SARPE, España, pp. 37 y 40.
- Guerrero, J. P. (1995). “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”, *Revista de gestión y políticas públicas*, Vol. IV (1), primer semestre, CIDE, México, p. 49.

-
- Guerrero, J. P. & Patrón, F. (2000). “Manual sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México”, *Programa de Presupuesto y Gasto Público*, CIDE, México, s/p.
- Guerrero, O. (2003). *El Estado en la era de la globalización*, Plaza & Valdez, México, p. 107.
- Heller, H. (1992). *Teoría del Estado*, Traducción de Luis Tobío, (14^a. Reimpresión), F.C.E., México, pp.22, 80,258-261.
- Hemming, R. & Ter-Minassian, T. (2004). “Mejorar las condiciones para la inversión pública”, *Nuevos enfoques propuestos para la contabilidad fiscal*, Finanzas & Desarrollo, FMI, Diciembre de 2004, Washington, D.C.
- Kliksberg, Bernardo (1998). “Repensando el Estado para el desarrollo social: Más allá de dogmas y convencionalismos”, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. VII, No.2, segundo semestre 1998, CIDE, México, p. 274.
- Milward, H. B.& Provan, K. “Governing the Hollow State”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, January 2011, *Oxford Journals*, Oxford University Press, London: pp. 359-380.
- Moreno, S. (2008). “La infraestructura y competitividad en México”, *Documento de Trabajo núm. 60*, (Noviembre de 2008), Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados, México, pp.1-5, 14-18, 22-23.
- Nurkse, R.(1953). *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, 4^a. Reimpresión, 1973, FCE, México, pp.13-15, 164.
- OCDE (2004). *Estudios económicos de la OCDE*, OCDE, México, p.65.
- Ostrom, E.(1999). “Social Capital: A Fad or a Fundamental Concept,” in Dasgupta, P. and Serageldin, I. eds. *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, World Bank, Washington D.C.
-

- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone*, Simon & Schuster, New York, pp. 544.
- ____ (1999). *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Edited by Partha Dasgupta and Ismail Serageldin, The World Bank, Washington, D.C., pp. xii, 424.
- Rose, R. (1998). *El Gran Gobierno, una aproximación al análisis de Programas*, FCE, México, pp. 1-2.
- Sabine, G. (2006). *Historia de la teoría política*, (1ª. Edición), FCE, México: p. 20.
- Samuelson, P. & W. Nordhaus (1998). *Macroeconomía, con aplicaciones a latinoamérica*, 17ª edición, 2006, Mc Graw Hill, México, pp. 246-247.
- Sharkansky, I. (1970). *Administración pública*, Editorial Asociados, México, pp. 107-108.
- Smith, A.(1776). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, (1976, Vols. I y II), FCE, México, pp.244, 477, 879.
- Sobel, J.(2002). “Can We Trust Social Capital?”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XL (March 2002), pp. 139-154.
- Solow, R. (1999). “Notes on Social Capital and Economic Performance,” in Dasgupta and Serageldin, eds. *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, pp. 6-10.
- Spilimbergo, A.; Symansky, S.; Blanchard, O. & C. Cottarelli (2008). *Fiscal Policy for the Crisis*, IMF, Washington D.C., December 29, pp.4-5.
- Strange, S.(1996). *The Retreat of th State*, Cambridge University Press, United Kindgom.
- Stiglitz, J. (2003). “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL No. 80* (agosto), pp. 8-9.

-
- Terry, L.(2006). “The Thinning of Administrative Institutions”, En David H. Rosenbloom y Howard McCurdy (editors). *Revisiting Waldo’s Administrative State: constancy and change in Public Administration*, Georgetown University Press, Washington, D.C., pp.109-128.
- Tinbergen, J. (1961). “Una aproximación a la teoría de la política económica y sus generalizaciones”, *Política económica, principios y formulación*, FCE, México, p. 29.
- Tobin, J. (1986). “The monetary and fiscal mix”, *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review*, (Vol. 71, No.7), agosto-septiembre de 1986, Federal Reserve Bank of Atlanta, USA, pp. 4-16.
- Turnovsky, S. & W. Fisher (1995). “The composition of government expenditure and its consequences for macroeconomic performance”, *Journal of economics Dynamics and control*, 19, pp. 747-786.
- Uvalle, R. (2002). “Los fundamentos institucionales de la gestión pública”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Oct. 2002, Lisboa, Portugal, p. 2.
- Vargas F., G.(2001). “Hacia una teoría del capital social”, *Revista de Economía Institucional*, Tesis publicada (23 de octubre, 2001), Universidad de los Andes, Colombia.
- Waldmann, P. (2003). *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Walras, L. (1954). *Elements of Pure Economics*, Allen and Unwin, London.
- Weber, M. (1904). “La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”, en *Ensayos sobre metodología sociológica*, (3ª. reimpresión, 1990). Traducción José Luis Etcheverry, Amorrurtu, Buenos Aires, p. 52.
- Weber, M. (1956). *Economía y sociedad*, Tomo IV (1979), Traducción de J. Medina Echavarría, et al. (2ª. edición en español), FCE, México, pp. 43, 55.
-

