

2022-08-29

Resiliencia de la estructura productiva institucional: un análisis del gasto público

José Luis Hernández Mota
Universidad Autónoma Metropolitana, jlhm@azc.uam.mx

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq>

Citación recomendada

Hernández Mota, J. L. (2022). Resiliencia de la estructura productiva institucional: un análisis del gasto público. *Equidad y Desarrollo*, (38),. <https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss38.10>

This Artículo de investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Resiliencia de la estructura productiva institucional: un análisis del gasto público*

José Luis Hernández Mota**

1

Palabras clave

Gasto público, reforma estructural, estructura productiva institucional, crecimiento económico

Clasificación JEL

E61, E62, O11, O43

Resumen

Se analiza el rol del gasto público en los procesos reforma estructural y de desempeño económico. El marco teórico se desarrolla en torno a los requerimientos necesarios para la transformación de la estructura productiva institucional que pueda reflejarse en crecimientos económicos sostenidos y mejoras en los niveles de bienestar. De esta manera, se destaca la importancia de la composición del gasto público y de los incentivos para el planteamiento adecuado de procesos de reformas estructurales que tengan impactos de complementariedad productiva en las actividades económicas privadas. Se concluye que la reorientación del gasto público propuesta por las reformas estructurales, realizada sin objetivos sociales y económicos y, por ende, sin capacidad de transformación de la estructura productiva institucional, ha sido clave en la limitación del crecimiento económico y en la ausencia de rentabilidad social; elementos necesarios para la transformación estructural de las economías.

Cómo citar este artículo: Hernández-Mota, J. L. (2021). Resiliencia de la estructura productiva institucional: un análisis del gasto público. *Equidad y Desarrollo*, (38), e1397. <https://doi.org/10.19052/eq.voll.iss38.10>

Recibido: 2 de junio de 2021. **Aceptado:** 15 de diciembre de 2021

Publicación final: 20 de enero de 2022

* Artículo de investigación producto del proyecto de investigación *Estrategias de crecimiento y políticas de desarrollo en economías emergentes* registrado en el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

** Profesor-Investigador. Departamento de Economía. Universidad Autónoma Metropolitana.

✉ jlhm@azc.uam.mx  <https://orcid.org/0000-0001-8299-0770>



The Resilience of the Productive Institutional Structure: An Analysis of Public Spending

Abstract

The purpose is to analyze the role of public spending in the structural reform and economic performance processes. The theoretical framework is developed around the requirements for transforming the productive institutional structure that can be reflected in sustained economic growth and improvements in welfare levels. In this way, the importance of the composition of public spending and the incentives for the adequate approach to structural reform processes that impact productive complementarity in private economic activities is highlighted. It is concluded that the reorientation of public spending proposed by the structural reforms, carried out without social and economic objectives and, therefore, without the capacity to transform the productive institutional structure, has been vital in limiting economic growth and the absence of social profitability, which is necessary for the structural transformation of economies.

Keywords

Public spending, structural reform, productive institutional structure, economic growth

Introducción

En los últimos treinta años, el panorama estructural de las economías en general muestra una irregularidad sistemática en el ritmo de crecimiento, caracterizada por desequilibrios productivos y por la profundización tanto en la desigualdad en la distribución del ingreso como en las condiciones de pobreza. Asimismo, el impacto de las crisis económicas recurrentes, además de agudizar la problemática estructural, ha puesto de manifiesto la ineficiencia de las reformas estructurales instrumentadas para estimular la actividad económica de largo plazo.

En estas circunstancias, la reconsideración de la efectividad de los instrumentos fiscales para la transformación de las estructuras económicas y sociales resulta necesaria. Así, por ejemplo, en los últimos años se ha reformulado su papel como factor de mejora para el desempeño económico y no únicamente como instrumentos contra cíclico. Esto implica asumir que la formulación de la política fiscal no solo debe ser resultado de una combinación sólida de políticas de ingresos y gastos públicos sujetas a procesos de ajuste fiscal que responden a situaciones coyunturales

sino, por el contrario, dado el funcionamiento deficiente de los mercados de crédito, las distorsiones en la oferta de insumos nacionales y los incentivos a la formalidad que frenan el aumento de la productividad y la competitividad, los ajustes fiscales han resultado ineficaces en sus propósitos recaudatorios y han profundizado la problemática estructural que pretenden resolver.

De esta manera, antes que el ajuste, el diseño fiscal requiere reforzar el vínculo entre las prioridades gubernamentales, plasmadas en la programación y presupuesto de los egresos públicos, y la satisfacción de las demandas de la sociedad, expresadas en la gestión de las políticas públicas, con los recursos recaudados por la vía de la tributación directa o indirecta. Esto significa que el manejo de las finanzas públicas está directamente asociado con las funciones asignadas a la gestión gubernamental en el sistema económico, determinado por factores históricos, sociales y políticos, donde dichos factores constituyen los condicionantes de la gestión gubernamental y los conflictos entre los intereses individuales y colectivos son quienes determinan las asignaciones, modificaciones y estructura del nivel del gasto público. Por tal motivo, el gasto público en particular requiere concebirse históricamente, determinado tanto por los requerimientos de la sociedad como por los compromisos políticos de grupos particulares, y más que como un proceso de elección pública racional capaz de determinar un nivel óptimo de gasto.

En consecuencia, el trabajo tiene como objetivo analizar el papel y la eficiencia del gasto público en el proceso de una reforma de la estructura productiva institucional que permita la mejora del desempeño económico para favorecer el incremento del bienestar social. Para tal efecto, en la primera sección se establece la relación entre la intervención pública y los instrumentos fiscales, resaltando sus efectos sobre las condiciones económicas. Asimismo, se destaca la importancia de la composición del gasto público para establecer que este, al no depender de su magnitud, puede tener una mayor efectividad en sus objetivos. En la segunda sección, se analiza el rol de los incentivos dentro de los procesos de reformas estructurales, destacándose la desvinculación de los objetivos de estabilización con los de fomento económico y mejora del bienestar que persisten en la estructura productiva institucional. En la sección siguiente, se muestra que la disrupción principal en torno al papel del gasto público se encuentra en que convencionalmente se considera que no proviene de un mecanismo eficiente de asignación de recursos y, por tanto, no puede incidir de manera efectiva sobre las problemáticas estructurales presentándose, en cambio, una resiliencia de estas. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

Intervención pública e instrumentos fiscales

4

Un elemento común dentro de la literatura de las finanzas públicas es la restricción presupuestal del sector público que tiene al déficit cero como un objetivo central. Sin embargo, aceptarlo implica olvidarse que los objetivos de los instrumentos fiscales están ligados con la concepción del papel del Estado en la economía. En este sentido, la conceptualización sobre la capacidad de la intervención pública desarrollada por Samuelson (1954) revaloriza el papel de la provisión de bienes y servicios públicos que resulta del ejercicio del gasto público al destacar la incapacidad del mercado de proveer los bienes y servicios demandados socialmente debido al desajuste entre las elecciones individuales que persiguen la maximización de beneficios y las elecciones colectivas que buscan maximizar el bienestar social, caracterizando una asignación de recursos económicamente ineficiente y no deseable socialmente.

A partir de lo anterior, convencionalmente ha resultado factible asociar la intervención pública a las fallas que presenta el mercado y que generan un estímulo para su corrección con la implementación de programas públicos que tengan como fin el bienestar social y económico¹. Como instrumentos de intervención directa, los ingresos y gastos públicos se distinguen como los principales. En particular, aun cuando el gasto público hace referencia a los desembolsos que realizan las instituciones públicas para el desempeño y realización de sus actividades y objetivos, estos pueden ser múltiples, donde, de manera general, pueden resaltarse tres: eficiencia, equidad y estabilidad (Buchanan & Musgrave, 1999).

En términos de equidad, el gasto público busca satisfacer los requerimientos sociales a través de la implantación de programas públicos que brinden servicios sociales como salud, educación, seguridad, alimentación, vivienda, entre otros; pero, también adquiere relevancia cuando incide en la estabilidad y en el desempeño económico, dado el manejo de los recursos que se recaudan y cómo se distribuyan entre los sectores económicos. Esto implica que la magnitud y comportamiento del gasto público depende de las políticas que cada gobierno, en su periodo, implemente y de los objetivos que este plantee en los presupuestos públicos correspondientes.

¹ El reduccionismo ideológico sobre la intervención pública establece la disyuntiva entre la no intervención y la participación activa. En cambio, recientemente las corrientes teóricas abordan la temática de la intervención en torno a la eficiencia en la creación, implementación y evaluación de los programas públicos (Tanzi, 2008). Esta distinción, permite concebir que la gestión gubernamental pueda tener muchas más funciones que incidan sobre la producción y el consumo y no tan solo ser categorizado como un simple productor y consumidor de bienes y servicios.

Respecto a los ingresos públicos, estos se sustentan en las facultades constitucionales para proponer y recaudar las contribuciones que permitan cubrir los gastos públicos y cumplir sus funciones asignadas². Sus fuentes principales son los ingresos tributarios o impuestos, los ingresos no tributarios y el endeudamiento público. Los ingresos tributarios y no tributarios son aportados por el sector privado sin opción a recibir una contrapartida directa pues no se establecen obligaciones específicas para los contribuyentes. No ocurre lo mismo con el endeudamiento, el cual si establece una obligación de pago futuro del crédito y de los intereses correspondientes. Por tanto, de acuerdo con Jones et al. (1993) y Doménech y García (2002), la política impositiva, al ser un instrumento con la posibilidad de influir en el comportamiento de los agentes económicos, puede establecerse como un instrumento de política económica de corto plazo que permite el mejoramiento del desempeño económico.

Sin embargo, aun cuando se reconozca que los ingresos tributarios constituyen el financiamiento económicamente sano del gasto público, también puede reconocerse la posibilidad de que una expansión fiscal, que, si bien puede dar lugar a un déficit fiscal, al afectar la acumulación de capital y el crecimiento de la productividad factorial, puede generar procesos de crecimiento económico (Moreno-Dodson, 2013). Este replanteamiento implica aceptar la posibilidad de que las variaciones en el nivel del déficit fiscal pueden generar efectos permanentes sobre la tasa de crecimiento. De igual manera, las fuentes alternas de financiamiento del gasto público, como el crédito interno y externo, en condiciones óptimas puede conducir a incrementar el gasto público a un nivel tal que sea posible aumentar la capacidad de inversión del sector privado.

De esta manera, aunque la sustentabilidad fiscal requiere de la suficiencia tributaria, esta condición no es primaria; sino que, es un objetivo para conseguir con el paso del tiempo. Esto significa que el gasto público puede contribuir a generar la solvencia necesaria para mantener la base tributaria de tal manera que, una vez obtenida la sustentabilidad, permita diseñar la orientación de la política económica conforme los objetivos de eficiencia, equidad y estabilidad. En consecuencia,

2 La conceptualización del ingreso y gasto público implica gobernanza. Esta se ejerce institucionalmente por los órganos de Gobierno que tienen la capacidad legal para ejercer poder sobre una sociedad y con ello administrar las diferentes instituciones conformadas en una nación. De esta manera, las relaciones entre gobierno y economía se dan tangiblemente mediante el presupuesto público que da sustento al conjunto de decretos o leyes y medidas económicas que permiten generar los ingresos públicos y mediante los cuales se podrán llevar a cabo las acciones de intervención pública por medio del gasto público.

las asignaciones de gasto público pueden constituirse como el instrumento fundamental de la política pública para incidir en el desempeño económico, procurando una conducción contra cíclica.

6 Por lo anterior, puede afirmarse que los instrumentos fiscales, al contribuir a elevar y estabilizar las expectativas para la inversión privada, pueden incrementar el bienestar, elevando el consumo de los sectores sociales, y mejorar el desempeño económico. Esto significa que la existencia de dilemas respecto a la priorización de los objetivos de la intervención pública, señalada por Arrow y Lind (1970), puede limitarse por la definición de la composición de los gastos públicos más que por su asignación. Esto implica retomar la conceptualización sobre la capacidad de la intervención pública propuesta por Keynes (1936).

Los planteamientos de Keynes destacan la prevalencia de las economías a tender permanente al desequilibrio y situarse en la imposibilidad de autoregulación. La manifestación de la situación se hace presente en fluctuaciones económicas que generan desempleo y bajos niveles de producción con altos niveles de incertidumbre en torno a las decisiones individuales. De esta manera, dada la condición de desequilibrio imperante, el nivel de producción y de empleo resultan indeterminados, por lo que pueden considerarse como resultantes de las acciones de la política económica implementada. Sin embargo, esto permite que el gasto público pueda utilizarse para incentivar la demanda efectiva, corregir los desajustes y promocionar la complementariedad pública en las actividades productivas privadas que permitan la generación de riqueza mediante la expansión de la actividad económica³.

Lo anterior resulta contrario al planteamiento neoclásico del mecanismo de mercado cooperativo, eficiente y autorregulador en la asignación de recursos. En este se sostiene que cualquier incremento en el gasto público, independientemente de su volumen o tipología, tiene un efecto compensatorio directo en los impuestos, presentes o futuros, denominado equivalencia ricardiana (Barro, 1974). Por tanto, los efectos directos e indirectos del gasto público sobre el nivel de producción, si bien aumentan temporalmente el nivel de producción, afectan de manera negativa

3 Aunque el argumento señala que el gasto público dinamiza la demanda agregada y contribuye al aumento del producto, resulta importante destacar que Keynes establece una relación inicial entre la inversión privada y la actividad económica, donde el impulso de la primera tiene la capacidad de incidir en los niveles de empleo e ingreso, conforme las expectativas de los empresarios. Pero, para que el gasto público pueda tener la efectividad requerida, es necesario que el nivel de producción y de empleo se asuman como indeterminados. De esta manera, se permite convertirlos en variables dependientes y resulta posible entonces que los cambios en los niveles del gasto público afecten los niveles de producción y de empleo.

al consumo e inversión privada debido a una sustitución intertemporal en el esfuerzo laboral, por efectos riqueza, y una reducción tanto de los rendimientos como de los incentivos a invertir, inhibiendo el crecimiento de la productividad y de la producción (Baxter & King, 1993). De aquí no resulta difícil sostener que la intervención pública en general y el gasto público en particular no son capaces de incidir de manera efectiva sobre la corrección de las desigualdades sociales ni sobre el crecimiento económico.

Asimismo, debido a que estructuralmente el crecimiento económico es una problemática sistemática en el desempeño de las economías, la respuesta convencional acepta el argumento de Solow (1956) acerca de que el determinante del crecimiento proviene del progreso tecnológico, generado por el proceso de acumulación de capital físico y humano que puede manifestarse en una mayor productividad. En este proceso, la inversión y su financiamiento, vía el ahorro, resulta fundamental. No así el gasto público, cuyos efectos podrían ser adversos, provocados por procesos de asignación no óptima que profundizan las deficiencias de la intervención o fallos de gobierno, manifestados por la depredación y la extracción de rentas de los recursos públicos.

Sin embargo, a pesar del contraste, no puede omitirse que la importancia del gasto público radica en su capacidad dinámica para incentivar la actividad económica y ser el instrumento esencial para el desarrollo de las políticas públicas que facilitan la implementación y la realización de los planes de inversión complementarios a las metas socialmente deseables (Scitovsky, 1954). Derivado de ello, el planteamiento de estrategias de fomento a la actividad productiva por medio del gasto público se ha constituido en una política pública de amplio consenso, aunque no exenta de controversia pues no hay evidencia concluyente de una relación causal entre los instrumentos fiscales y la actividad económica, aunque

“El planteamiento de estrategias de fomento a la actividad productiva por medio del gasto público se ha constituido en una política pública de amplio consenso, aunque no exenta de controversia pues no hay evidencia concluyente de una relación causal entre los instrumentos fiscales y la actividad económica, aunque si se muestran efectos complementarios”.

si se muestran efectos complementarios, sobre todo cuando la provisión de bienes y servicios públicos es capaz de generar una infraestructura social⁴ que mantiene la demanda agregada al nivel requerido por el desempeño de las empresas, en especial las micros, pequeñas y medianas empresas, afectando positivamente al crecimiento económico, combatiendo el desempleo y la pobreza y mejorando la distribución del ingreso (Glomm & Ravikumar, 1994).

Asimismo, Aschauer (1989) y Barro (1990), al vincular el gasto público con la tasa de crecimiento de largo plazo, evidenciaron su importancia para el desempeño económico de una economía, por encima del papel de las reformas estructurales. Por su parte, Greiner y Hausch (1998), al analizar los impactos fiscales sobre el crecimiento económico, concluyen que el bienestar social reacciona directamente con la política fiscal. Esta conclusión va en línea con lo planteado por Lynch (2004) en el sentido de que, para promover el desempeño económico, los gobiernos pueden y deben valerse de la herramienta fiscal del gasto público.

En consecuencia, la priorización en la ejecución de los gastos públicos resulta relevante para la consecución de los objetivos de eficiencia y equidad; por lo que, de manera general, la composición de los gastos públicos, al reflejar dicha priorización, debe ser considerada. Por lo tanto, retomando lo señalado por Glomm y Ravikumar (1994) y Hernández-Mota (2009), asumamos que la distribución del gasto público, como proporción de la producción total de una economía (PIB), g , se realiza en una fracción fija, θ , para transferencias no monetarias o gastos en infraestructura social, (θ_L), en materia de educación, salud o seguridad social que permiten mejorar la calidad de vida y, por ende, la productividad del trabajo, gastos en infraestructura física o económica, (θ_K), derivados de gastos en inversión pública (o de capital), y en gastos de administración (corrientes) del sector público (θ_M):

$$g(t) = (\theta_L + \theta_K + \theta_M) \cdot g(t) \quad 1)$$

Es evidente que $\theta_L + \theta_K + \theta_M = 1$. Sin embargo, si $\theta_M = 1$ esto implica que el gasto público se destina exclusivamente a gastos corrientes. Pero, dada la imposibilidad de que $\theta_M = 0$, resulta entonces que los gastos públicos corrientes disminuyen o dejan sin recursos a los gastos de inversión, dependiendo del volumen de su financiamiento o de su distribución. Si el financiamiento público es impositivo y

4 La infraestructura social está integrada fundamentalmente por los servicios públicos en educación, salud, mejoramiento urbano y de administración general, entre otros (Hansen, 1965).

limitado a los gastos corrientes; entonces, para ejercer gastos en inversión pública la fuente de financiamiento tiene que ser el endeudamiento. De esta manera, tenemos que el financiamiento del flujo del gasto público está dado por

$$G(t) = (\theta_L + \theta_K + \theta_M) \cdot G(t) = G_c(t) + I_p(t) = T(t) + \Delta D(t) = \tau Y(t) + \Delta D(t) \quad 2)$$

Donde I_p es la inversión pública que puede ser financiada con deuda pública, ΔD . No obstante, presupuestalmente, el flujo de bienes y servicios adquiridos que se destinan a educación, salud, vivienda, entre otros, se consideran que no constituyen un gasto en consumo per se, pero tampoco se consideran como gastos de inversión pública. Dicho gasto se trata como gasto social que contribuye a la formación de una infraestructura social (θ_L). Por su parte, el gasto en infraestructura física (θ_K), generalmente es clasificado como inversión pública, I_p .

Así, no es erróneo deducir que la política fiscal es el resultado de decisiones públicas sobre impuestos y gasto para influir sobre la economía, redistribuir el ingreso, contribuir a la estabilidad y fomento del crecimiento económico (Horton & El-Ganainy, 2017). Esto implica que el diseño fiscal no solo condiciona la posición fiscal, sino que también incide, directa o indirectamente, sobre el resto de la economía (Blinder & Solow, 1972).

Incentivos y reformas estructurales

Con la publicación de los trabajos de Romer (1986) y Aghion y Howitt (1992) se puso de manifiesto la idea de que los incentivos también son determinantes para generar procesos económicos eficientes e innovadores. Por tanto, la manera de implementación de los incentivos es lo que permite explicar las diferencias existentes entre las economías, aún cuando en ellas prevalezcan diferencias escasas y limitadas en los factores productivos que cada una tenga a disposición.

En esta dirección, la pregunta resultante es respecto de qué y quién debía proveer tales incentivos. Aun cuando la respuesta natural tiene como referente común a los servicios creados y emanados de las Instituciones públicas, la cuestión no ha resultado convincente. Por ejemplo, Barro (1990) y La Porta et al. (1999) han mostrado que el tamaño de gobierno va en proporción inversa a la calidad institucional de los servicios que ofrece. No obstante, el consenso indica que son las instituciones económicas, políticas y sociales, formales e informales, generadas

a partir de acciones y decisiones públicas, quienes pueden proveer dichos incentivos y condicionar la actividad económica a partir de la estructura institucional prevaleciente. Es en esta línea en que se apuntan los trabajos seminales de Hall y Jones (1999), Acemoglu et al. (2002, 2005), Glaeser et al. (2004), entre otros.

De esta manera, la reconstrucción de la estructura institucional prevaleciente de las economías en desarrollo, especialmente las latinoamericanas, y los incentivos a los agentes económicos toma especial relieve, sobre todo a partir de que el modelo de sustitución de importaciones (o estrategia de industrialización con un esquema de “desarrollo hacia adentro”) implantado mostró señales de agotamiento a fines de la década de 1960, provocando inestabilidad política y económico⁵ que sirvieron de germen para el estallamiento de crisis económicas, con la consecuencia de mantención de una situación de estancamiento económico. Aunque no debe omitirse que, en principio, la estrategia de reformas estructurales de “desarrollo hacia adentro” generó tasas altas de crecimiento económico.

Sin embargo, el agotamiento del modelo económico para el desarrollo obligó a la revisión de las condiciones estructurales de la economía, sobre todo en lo que se refiere a la liberalización del comercio y la inversión que permitiera retomar la senda del crecimiento económico (Kehoe & Meza, 2013). No obstante, dada la inestabilidad económica prevaleciente, el objetivo de la estabilidad económica se colocó por encima del desarrollo económico y las reformas estructurales⁶ de primera generación implementadas se enfocaron en la liberalización comercial, el ajuste fiscal, la desregulación y la privatización como instrumentos de estabilización. Ello implicó el no trastocar las estructuras institucionales que fomentaban las distorsiones en los mercados y ahondaban las desigualdades sociales (Hanson, 2011). En cambio, se consideró que si se extendía la libertad de los mercados se fomentarían las oportunidades de inversión productiva favorables al crecimiento económico sostenido.

Evidentemente, esta concepción sobre las reformas estructurales careció del diseño de políticas públicas en la provisión de bienes y servicios públicos que favorecieran al mejoramiento de la productividad factorial. Asimismo, las coyunturas

5 A pesar de la inestabilidad económica externa evidenciada por la depresión mundial de 1929 y seguidamente por la Segunda Guerra Mundial (1938-1945), la inestabilidad político-social interna constituía el factor que afectaba y limitaba al ambiente económico interno.

6 Convencionalmente la noción de reforma estructural se relaciona con la serie de cambios estructurales que las economías deben poner en práctica para solucionar los desequilibrios macroeconómicos presentados, sobre todo, en el periodo de fines de la década de 1970 hasta principios de la década de 1990.

económicas posteriores, pusieron de relieve el replanteamiento del papel de las reformas estructurales en los problemas del desarrollo. Aunque también es importante mencionar el consenso entre los distintos organismos internacionales relacionados con el desarrollo económico, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), entre otros, en torno a que los diversos factores que inciden significativamente en el crecimiento económico son la productividad, la educación, la inversión, una adecuada regulación de los mercados y un sistema tributario eficiente. Adicionalmente, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) considera que la estabilidad de precios, un sector público y un nivel de deuda pública reducidos son factores que también favorecen el desempeño económico de un país.

En este sentido, el déficit fiscal que se manifiesta en altos grados de endeudamiento público externo, los procesos de incremento inflacionario y la escasa o nula competitividad son mencionados como los principales desequilibrios que enfrentan las economías. Por consiguiente, el diseño de las primeras reformas implementadas para contrarrestar los desequilibrios económicos fueron la liberalización comercial, la autonomía del banco central, el cambio del régimen del tipo de cambio, la eliminación del déficit fiscal, la privatización de empresas estatales, entre otras. Al mismo tiempo, también se concibieron para incentivar la conformación de instituciones públicas que promovieran los mercados competitivos, así como procesos de crecimiento económico sostenido⁷.

En esta perspectiva, resulta relevante destacar el papel de los incentivos dentro del diseño de las reformas estructurales. Por ejemplo, Foray (2013), con base en datos del Banco Mundial respecto a la difusión tecnológica, señala que los países que operaron incentivos a la inversión en innovación y tecnología como medida para la mejora de su productividad se inscribieron dentro de un círculo virtuoso favorable para su desempeño económico, contrario a lo obtenido por aquellos países que no lo hicieron, quienes generaron un círculo vicioso desfavorable a su crecimiento económico. En estos casos, la política económica puede concebirse como una herramienta de estabilización económica capaz de influir sobre la tasa

7 La influencia de estos factores resulta de privilegiar la asignación de recursos (o eficiencia económica) como la principal problemática económica. Sin embargo, al hacerlo de esta manera, se limitan los efectos de las políticas de gasto público sobre la demanda agregada y sobre su rentabilidad social y productiva. No obstante, debe tenerse en cuenta que la política de gasto tiene per se una influencia temporal, no permanente, a menos que tenga un objetivo de largo plazo, directa o indirectamente, sobre la tasa de ahorro, el stock de capital, la eficiencia tecnológica o la tasa de crecimiento del factor trabajo.

de crecimiento, siempre y cuando en su diseño se incluyan medidas que sean capaces de provocar cambios estructurales que afecten la eficiencia de los factores productivos. De aquí resulta que, en el diseño de las medidas para la consecución de los objetivos económicos, tengan preponderancia las medidas de política económica orientadas a las reformas estructurales.

Como previamente se mencionó, las reformas estructurales se implementaron en la década de 1980 en los países en desarrollo, aunque su implementación no tuvo el éxito que se esperaba. Ello significó la imposibilidad de generar ritmos de crecimiento sostenido y llevó a emprender reformas estructurales denominadas de “segunda generación”. Este conjunto de reformas se fundamentó bajo la premisa de intensificar las medidas de las reformas previas en lugar de intentar cambiar el sentido de estas o poner en marcha políticas públicas cuyo objetivo fuera el de complementar los procesos productivos privados⁸.

Al respecto se han establecido dos visiones respecto a los objetivos en la implementación de medidas de reformas estructurales. En forma general, puede establecerse que la primera visión tiene como objetivo la salud económica en el corto plazo basada en la estabilización macroeconómica. El mecanismo utilizado para la consecución de la estabilidad económica es el mecanismo de precios y la promoción institucional de la seguridad para la operación efectiva de las actividades productivas privadas. De forma alternativa, la segunda visión centra su objetivo de largo plazo en la corrección de las distorsiones que afectan a la capacidad productiva y en la promoción de un ambiente competitivo que permitan impactar, directa o indirectamente, a la productividad factorial y flexibilizar las actividades productivas. Esto como condición para generar ritmos de crecimiento sostenido en el largo plazo, cuya base es la construcción de una nueva estructura institucional⁹ de fomento productivo.

8 De acuerdo con Stiglitz (2003), el papel alternativo en la implementación de medidas de política económica consiste, primordialmente, en la recomposición del gasto público destinándolo de un uso improductivo a uno productivo, la promoción del crédito interno en actividades productivas mediante la utilización de la política monetaria y el impulso y protección de proyectos productivos de largo plazo a través de la generación de políticas industriales. Visto en retrospectiva, Stiglitz (1996) y Chang (2000) señalan que el conjunto de medidas es coincidente con las implementadas en las economías del sudeste asiático.

9 La estructura productiva institucional de una economía puede ser considerada como un conglomerado de instituciones, formales e informales, que permiten incentivar, positiva o negativamente, las actividades económicas.

En este sentido, las medidas resultantes de ambas visiones de reforma estructural resultan opuestas debido a la diferencia de objetivos. Sin embargo, en ambas visiones no se considera al diseño de los incentivos institucionales para la eficiencia del gasto público. De acuerdo con Tanzi (2000), lo anterior resulta necesario para generar el incremento de la capacidad estatal que permita conseguir metas socioeconómicas minimizando la distorsión de precios y la absorción de recursos disponibles.

Resiliencia de la estructura productiva institucional

En una situación de crisis que requiera implementar reformas estructurales, el diseño de la política de gasto público, bajo el principio de generación del ingreso, puede conducir a la creación de valor y riqueza, donde las decisiones que lleven a cabo los agentes económicos son fundamentales para mantener el flujo de ingresos que lleve a una condición de crecimiento sostenido. Por lo contrario, si el flujo de ingresos se interrumpe ello puede dar lugar a un estancamiento económico¹⁰.

Lo anterior constituye la razón por la que la acción pública en el proceso de continuidad de los flujos resulta primordial. Esto implica que las políticas de gasto público, al basarse en el principio del ingreso, no solo tengan como fin el dinamismo de la demanda agregada, sino que también se conviertan en un insumo que incida en los canales de oferta y, por tanto, puedan generar shocks productivos y estimular los planes de inversión privados que sean capaces de responder a la demanda interna y externa (Bose et al., 2007).

De esta manera, la transformación de los componentes de la estructura productiva institucional, al incidir en la acumulación de factores productivos y en el progreso tecnológico, posibilita la capacidad de expansión de la economía manteniendo la estabilidad y equilibrio en el corto plazo y la rentabilidad social en el largo plazo, siendo estos claves para el desarrollo económico. Sin embargo, es relevante señalar que los incentivos también son determinantes para generar procesos económicos eficientes e innovadores que permiten explicar las diferencias existentes entre las economías, aun cuando prevalezcan diferencias escasas y limitadas en el capital físico y humano que posea cada economía en particular.

10 El flujo de ingresos se interrumpe cuando la política de gasto público prioriza el presente y afecta, a largo plazo, la capacidad del ingreso por la disminución de capacidades productivas y de la actividad empresarial competitiva que las acciones y la implementación de cambios institucionales operan en la estructura productiva institucional.

Por ejemplo, Acemoglu y Robinson (2000), en un análisis de reversión histórica, mostraron que no hay correlación entre los factores geográficos y naturales y el crecimiento económico, siendo la calidad de la estructura institucional, dada por su persistencia¹¹, el elemento central que explica las diferencias entre las economías. También encuentran que la importancia del ahorro es secundaria y la educación un factor necesario para el buen desempeño económico, pero no suficiente.

En consecuencia, el rol de la estructura institucional en el crecimiento económico reviste una especial importancia. Pues dicha estructura puede ser conceptualizada como la esencia del establecimiento de las “reglas de juego” que operan en las relaciones entre los agentes, económicos y no económicos, y las organizaciones de una economía. Este conjunto de “reglas” está determinado por la calidad institucional establecida en términos de seguridad jurídica, eficiencia administrativa, políticas eficaces y no distorsionantes y mecanismos de aplicación y conducta que por y dentro de las instituciones políticas y económicas, formales e informales, se generan para tener un grado mayor de cohesión social y estabilidad económica y política.

Así, dentro de la relación entre los factores institucionales y la consecución sostenida del crecimiento económico, resulta trascendental el establecimiento de incentivos y de una estructura institucional acorde. Aunque estos son uniformes para todas las economías, su implementación difiere de país en país y anula, por tanto, la posibilidad de establecer recetas, conforme la especificidad de cada uno de los procesos diagnosticados como esenciales para el éxito económico.

En este sentido, Hausmann y Rodrik (2003) destacan lo primordial que resulta reconocer cuáles son las destrezas productivas adquiridas para, a partir de ello, diseñar instituciones que proporcionen beneficios privados y sociales de manera equilibrada. Esto sin obviar los riesgos latentes de generar una persistencia institucional por parte de los agentes económicos y no económicos o de grupos de poder presentes. Lo anterior implica que el sector público tiene un rol importante y relevante para coordinar los esfuerzos de los agentes económicos e imponer, por esta vía, una visión de largo plazo que permita realizar los cambios necesarios en la estructura productiva institucional para conducir a un equilibrio de largo plazo.

11 Se define a la persistencia institucional como un ambiente donde el poder de facto bloquea los cambios con la finalidad de mantenerse en el poder permitiendo, de esta manera, la existencia de instituciones y políticas ineficientes que les facilita el control del poder. Una característica primordial de la persistencia institucional es que pueden cambiar los grupos en torno al control del poder, pero lo que no cambian son las prácticas.

Por tal motivo, el diseño de la política de gasto público puede permitir priorizar las necesidades productivas presentes y, de esta manera, afectar a largo plazo la capacidad del ingreso con base en la generación de capacidades productivas y el fomento de la actividad empresarial competitiva; esto a través de la acción de las instituciones del sector público y la implementación de cambios en la estructura económica institucional que dan continuidad al proceso de reproducción social. Pero, para que la intervención pública cumpla con dicho proceso se requiere que los efectos del gasto público logren cubrir los satisfactores de consumo y producción de la sociedad y así impedir el rompimiento social. De lo contrario, si lo prevaeciente es un contexto de alto empobrecimiento y desigualdad que dificulta la cohesión social y la ausencia de consensos, el resultado es la perpetuación del empobrecimiento y la desigualdad sin que el dinamismo de la actividad económica contribuya a su disminución (Marrero & Rodríguez, 2013).

Por tanto, la posibilidad de incrementar la competitividad en su conjunto de la economía y generar trayectorias con altas tasas de crecimiento económico, equiparables a lo que Lucas (1988 y 1993) denominó como “milagro económico” en el contexto de las economías modernas, requiere que el Estado, además de compatibilizar sus intereses con el bienestar general, asuma la coordinación de esfuerzos y la responsabilidad en el manejo de conflictos, Cowen (1988). Para ello se debe crear y fortalecer la estructura institucional que evite la desviación de los incentivos en torno a la transformación de una economía que manifiesta un pobre desempeño, producto de deficiencias en su estructura productiva institucional, a una economía con un elevado desempeño, que ha alcanzado una estructura productiva institucional sólida¹².

Una de las causas señaladas de provocar el crecimiento económico irregular es la ausencia de un marco institucional de ejercicio amplio del Estado de Derecho (Acemoglu et al., 2001), así como la falta de incentivos productivos capaces de promover la transformación de la estructura productiva (Stiglitz, 2003). En estas circunstancias, es de esperarse que la política de incentivos a las inversiones en capital no sea efectiva en la generación de las capacidades productivas que propicien un avance tecnológico que cimente los procesos de crecimiento económico sostenido. Sin embargo, cabe considerar que es posible diseñar políticas de gasto público que además de enfocarse en la construcción de instituciones e infraestructura, también

12 Esto no ha ocurrido así en el desempeño de las economías latinoamericanas, el cual mostró durante las décadas de 1980 y 1990 comportamientos esporádicos e inconsistentes en sus trayectorias de crecimiento (Solimano, 1998), ello sin excluir lo acontecido en los años recientes.

tengan implícitos incentivos que permitan incrementar el tamaño del mercado acorde con el crecimiento económico requerido por cada economía.

Pero, si los objetivos económicos son dispersos y contrapuestos, el diseño de una política de gasto público que amplíe la infraestructura institucional y los incentivos puede resultar insuficiente para el fomento de las actividades productivas del sector privado. En cambio, el resultado puede ser una elevación de los costos fijos y de transacción que se manifieste en una disminución de la inversión en capital físico y humano y en un menor financiamiento para transferir tecnología, limitando las posibilidades de producción de la economía y generando desincentivos a la producción. Por lo tanto, las medidas de política de gasto que propicien reformas en la estructura institucional de la producción deben incluir incentivos que favorezcan las actividades productivas, coordinadas y consistentes con los agentes económicos, sin distorsiones del mecanismo de precios y con incentivos permanentes para incrementar la productividad factorial.

“Las medidas de política de gasto que propicien reformas en la estructura institucional de la producción deben incluir incentivos que favorezcan las actividades productivas, coordinadas y consistentes con los agentes económicos, sin distorsiones del mecanismo de precios y con incentivos permanentes para incrementar la productividad factorial”.

co y humano y en un menor financiamiento para transferir tecnología, limitando las posibilidades de producción de la economía y generando desincentivos a la producción. Por lo tanto, las medidas de política de gasto que propicien reformas en la estructura institucional de la producción deben incluir incentivos que favorezcan las actividades productivas, coordinadas y consistentes con los agentes económicos, sin distorsiones del mecanismo de precios y con incentivos permanentes para incrementar la productividad factorial.

Reflexiones finales

Convencionalmente el gasto público se concibe como un componente omnipresente en la actividad económica y aunque se considera que puede ser utilizado como un correctivo útil para el funcionamiento de los mercados, tampoco se excluye la posibilidad de que puedan originarse fallas de gobierno en su ejercicio. En esta dualidad, el análisis del gasto público desarrollado se ha ubicado en relación con su papel dentro de las políticas públicas que permiten la consecución de los objetivos de eficiencia productiva y equidad social para economías carentes de infraestructuras económicas y sociales y con requerimientos sociales no provistos por el mercado.

Lo anterior permitió resaltar la capacidad del Estado para la formulación de políticas de gasto público que permita desarrollar, por medio de la provisión pública de bienes y servicios, destrezas específicas que se encuentran carentes en los factores productivos presentes en las estructuras institucionales con baja productividad. De forma específica, puede deducirse que, cuando los objetivos de eficiencia y equidad en el diseño fiscal no se contraponen, la contribución del gasto público para contrarrestar los ciclos económicos recesivos, provocados por la insuficiencia de inversión privada, puede tener la capacidad de provocar efectos ingreso que se manifiesten en mayores ingresos y en una expansión de la “capacidad tecnológica” que permita generar y expandir la riqueza para amplios sectores de la sociedad.

Asimismo, aunque el análisis de las reformas estructurales muestra una regresión del gasto público en relación con su impacto sobre el desempeño económico, una explicación puede darse si se considera que la necesidad de financiamiento de los gastos públicos puede tener poco o nulo efecto sobre la actividad productiva, sobre todo cuando la canalización de recursos públicos tiene objetivos asistenciales por encima de los de equidad.

Por consiguiente, se puede afirmar que el diseño y manejo inadecuado de los niveles de gasto público pueden representar el origen de la debilidad estructural de las finanzas públicas que limita el impulso económico generando, por lo contrario, una dinámica de represión de la capacidad productiva. Por lo tanto, un requisito esencial para lograr los objetivos de eficiencia y equidad en el ejercicio del gasto público es que su diseño debe estar alineado con las necesidades determinadas por las preferencias sociales sin provocar distorsiones.

Finalmente, debe resaltarse que la eficiencia de la intervención pública implica cambiar los criterios de asignación del gasto público, de manera tal que el criterio relevante para realizarlo recaé en la manera en que se debe realizar. Esto implica que hay que transitar a una concepción donde la intervención pública contribuye eficientemente en el crecimiento económico y las condiciones requieren formular estrategias, líneas de acción y políticas de gasto que no generen incompatibilidades en los incentivos. Así, resulta necesario replantear las estrategias de gasto público con el objetivo implícito de utilizar eficientemente los recursos públicos. De esta manera, podría generarse un incremento de los ingresos tributarios que permitan financiar los gastos públicos futuros y que promuevan el dinamismo económico de largo plazo evitando, además, la reducción y precarización de los servicios públicos en educación, salud o protección del empleo.

Referencias

18

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2000). Why did the west extend the franchise? Democracy, inequality, and growth in historical perspective. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 1167-1199. <https://doi.org/10.1162/003355300555042>
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2001). The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *The American Economic Review*, 91(5), 1369-1401. <https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369>
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2002). Reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1231-1294. <https://doi.org/10.1162/003355302320935025>
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. En P. Aghion, & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (pp. 385-472). North-Holland. [https://doi.org/10.1016/S1574-0684\(05\)01006-3](https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01006-3)
- Aghion, P., & Howitt, P. (1992). A model of growth through creative destruction. *Econometrica*, 60(2), 322-351. <https://doi.org/10.2307/2951599>
- Arrow, K. J., & Lind, R. C. (1970). Uncertainty and the evaluation of public investment decisions. *The American Economic Review*, 60(3), 364-378. <https://www.jstor.org/stable/1817987>
- Aschauer, D. A. (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, 23(2), 177-200. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(89\)90047-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90047-0)
- Barro, R. J. (1974). Are government bonds net wealth? *Journal of Political Economy*, 82(6), 1095-1117. <http://dx.doi.org/10.1086/260266>
- Barro, R. J. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *The Journal of Political Economy*, 98(5), S103-S125. <https://doi.org/10.1086/261726>
- Baxter, M., & King, R. (1993). Fiscal policy in general equilibrium. *American Economic Review*, 83(3), 315-334. <https://www.jstor.org/stable/2117521>
- Blinder, A., & Solow, R.M. (agosto de 1972). *Does fiscal policy matter?* (Research memorandum No. 144). Econometric Research Program. <https://www.princeton.edu/~erp/ERParchives/archivepdfs/M144.pdf>
- Bose, N., Haque, M. E., & Osborn, D. (2007). Public expenditure and economic growth: a disaggregated analysis for developing countries. *Manchester School*, 75(5), 533-556. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9957.2007.01028.x>
- Buchanan, J. M., & Musgrave, R. A. (1999). *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/5688.001.0001>
- Chang, H.-J. (2000). The hazard of moral hazard: untangling the Asian crisis. *World Development*, 28(4), 775-88. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00152-7](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00152-7)
- Cowen, T. (1988). *The theory of market failure: a critical examination*. George Mason University Press.
- Doménech, R., & García, J. R. (2002). Optimal Taxation and Public Expenditure in a Model of Endogenous Growth. *The B.E. Journal of Macroeconomics*, 2(1), 1-26. <https://doi.org/10.2202/1534-5998.1040>
- Glaeser, E., La Porta, R., López de Silanes, F., & Shleifer, A. (2004). Do institutions cause growth? *Journal of Economic Growth*,

- 9(3), 271-303. <https://doi.org/10.1023/B:JOEG.0000038933.16398.ed>
- Glomm, G., & Ravikumar, B. (1994). Public investment in infrastructure in a simple growth model. *Journal of Dynamics and Control*, 18(6), 1173-1187. [https://doi.org/10.1016/0165-1889\(94\)90052-3](https://doi.org/10.1016/0165-1889(94)90052-3)
- Greiner, A., & Hanusch, H. (1998). Growth and welfare effects of fiscal policy in an endogenous growth model with public investment. *International Tax and Public Finance*, 5(3), 249-61. <https://doi.org/10.1023/A:1008673925024>
- Foray, D. (2013). Política Pública del Conocimiento para el Desarrollo. En E. Kraemer-Mbula, & W. Wamae (Eds.), *La innovación y la agenda de desarrollo* (pp. 95-114). Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A. C. <https://doi.org/10.1787/9789264208308-es>
- Hall, R. E., & Jones, C. I. (1999). Why do some countries produce so much output per worker than others? *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1), 83-116. <https://doi.org/10.1162/0033553995595954>
- Hansen, N. M. (1965). Unbalanced growth and regional development. *Western Economic Journal*, 4(1), 3-14. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1965.tb00931.x>
- Hanson, G. (2011). *Understanding México's Economic Underperformance*. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/research/mexico-economic-underperformance>
- Hausmann, R., & Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 72(2), 603-633. [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(03\)00124-X](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(03)00124-X)
- Hernández-Mota, J. L. (2009). La composición del gasto público y el crecimiento económico. *Análisis Económico*, XXIV(55), 77-102. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41311453005>
- Horton, M., & El-Ganainy, A. (2017). Fiscal Policy: Taking and Giving Away. *Finance & Development, Back to Basics: Economic Concepts Explained*, (5), 36-37. https://www.imf.org/external/Pubs/FT/fandd/basics/pdf/horton_fiscal-policy.pdf
- Jones, L., Manuelli, R., & Rossi, P. (1993). Optimal taxation in models of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, 101(3), 485-517. <https://doi.org/10.1086/261884>
- Kehoe, T., & Meza, F. (2013). Crecimiento rápido seguido de estancamiento: México (1950-2010). *El Trimestre Económico*, LXXX(318), 237-280. <https://www.eltrimestreconomico.com.mx/index.php/te/articulo/view/88>
- Keynes, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest, and money*. Macmillan.
- La Porta, R., López de Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1999). The quality of government. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15(1), 222-279. <https://doi.org/10.1093/jleo/15.1.222>
- Lucas, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3-42. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(88\)90168-7](https://doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7)
- Lucas, R. E. (1993). Making a miracle. *Econometrica*, 61(2), 251-272. <https://doi.org/10.2307/2951551>
- Lynch, R. G. (2004). *Rethinking growth strategies: How states and local taxes and services affect economic development*. Economic Policy Institute. https://www.epi.org/publication/books_rethinking_growth/
- Marrero, G., & Rodríguez, J. (2013). Inequality of opportunity and growth. *Journal of Development Economics*, 104, 107-22. <https://doi.org/10.1016/j.jdevec.2013.05.004>
- Moreno-Dodson, B. (2013). *Is Fiscal Policy the Answer? A Development Country Pers-*

pective. Directions in Development Public Sector Governance. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9630-8>

Romer, P. M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002-1037. <https://doi.org/10.1086/261420>

Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statics*, 36(4), 387-389. <https://doi.org/10.2307/1925895>

Scitovsky, T. (1954). Two concepts of external economies. *The Journal of Political Economy*, 62(2), 54-67. <https://doi.org/10.1086/257498>

Solimano, A. (1998). *Los caminos de la prosperidad: ensayos del crecimiento y desarrollo.* Trimestre económico, Lecturas 87. Fondo de Cultura Económica.

Solow, R. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65-94. <https://doi.org/10.2307/1884513>

Stiglitz, J. (1996). Some lessons from the East Asian miracle. *World Bank Research Observer*, 11(2), 151-177. <https://doi.org/10.1093/wbro/11.2.151>

Stiglitz, J. (2003). El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL*, (80), 7-40. <http://hdl.handle.net/11362/37499>

Tanzi, V. (2000). El papel del Estado y la calidad del sector público. *Revista de la CEPAL*, (71), 7-22. <https://doi.org/10.18356/89272199-es>

Tanzi, V. (2008). The Role of the State and Public Finance in the Next Generation. *OCDE Journal on Budgeting*, 8(2), 1-27. <https://doi.org/10.1787/budget-v8-art6-en>