

# **PROVISIÓN PÚBLICA Y ACTIVIDAD ECONÓMICA. UNA EXPLORACION TEÓRICA**

POR

**JOSE LUIS HERNÁNDEZ MOTA<sup>+</sup>**

Departamento de Economía

Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

Av. San Pablo 180, Col. Reynosa-Tamaulipas, 02200

Alcaldía de Azcapotzalco, Ciudad de México

México

Correo electrónico: [jlhm@azc.uam.mx](mailto:jlhm@azc.uam.mx)

**Noviembre 2020**

## **Presentación**

El presente reporte de investigación del Dr. José Luis Hernández Mota, que lleva el título “Provisión pública y actividad económica. Una exploración teórica”, está vinculado al proyecto de investigación “Estrategias de crecimiento y políticas de desarrollo en economías emergentes”, aprobado por el Consejo Divisional el 9 de diciembre de 2008 y con número de registro 1039 ante la Coordinación Divisional de Investigación. El reporte presenta un marco analítico que establece relaciones de complementariedad productiva entre la provisión pública de bienes y servicios y la actividad económica, lo que permite también una estructura social equitativa.

**Dr. Sergio Cámara Izquierdo**  
**Jefe del Departamento de Economía**

**Diciembre de 2020**

---

<sup>+</sup> Investigación realizada en 2020. Este trabajo forma parte del desarrollo del Proyecto de Investigación *Estrategias de Crecimiento y Políticas de Desarrollo en Economías Emergentes* registrado con el No. 1039 y aprobado en la sesión 336 de Consejo Divisional de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de fecha 9 de diciembre de 2013.

# PROVISIÓN PÚBLICA Y ACTIVIDAD ECONÓMICA. UNA EXPLORACION TEÓRICA

POR

**JOSE LUIS HERNÁNDEZ MOTA<sup>+</sup>**

Departamento de Economía

Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

Av. San Pablo 180, Col. Reynosa-Tamaulipas, 02200

Alcaldía de Azcapotzalco, Ciudad de México

México

Correo electrónico: [jlhm@azc.uam.mx](mailto:jlhm@azc.uam.mx)

**Noviembre 2020**

## **Resumen**

El documento elabora un marco analítico donde se muestra la relación entre la provisión pública de bienes y servicios y la actividad económica. Estableciendo relaciones de complementariedad productiva, se concluye que cuando se asigna eficientemente el gasto público, además de contribuir al mejoramiento del bienestar general y de los factores productivos, se genera una estructura social equitativa.

***Palabras clave:* Provisión de Bienes y Servicios Públicos, Eficiencia, Equidad, Gasto Público, Actividad Económica.**

***Clasificación JEL:* D61, H23, H41**

---

<sup>+</sup> Investigación realizada en 2020. Este trabajo forma parte del desarrollo del Proyecto de Investigación ***Estrategias de Crecimiento y Políticas de Desarrollo en Economías Emergentes*** registrado con el No. 1039 y aprobado en la sesión 336 de Consejo Divisional de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de fecha 9 de diciembre de 2013.

## **Introducción.**

Convencionalmente, la respuesta a la cuestión en torno a la provisión de bienes y servicios públicos es que debe ser resultado de una combinación sólida de políticas de ingresos y gastos públicos que, de ser el caso, lleve a un ajuste fiscal. Sin embargo, no puede omitirse que, dado el contexto de presión fiscal de las economías, el ajuste fiscal centrado en los ingresos puede ser difícil o imposible. En consecuencia, el objetivo de documento es mostrar que el aumento de la productividad del gasto público resulta una opción viable para liberar recursos y reducir el déficit o ampliar programas de gasto que permitan frenar y revertir la disminución de la actividad económica.

Por tanto, comprender la naturaleza del impacto del gasto público productivo sobre la actividad económica resulta fundamental para el análisis de la prevalencia de procesos continuos de ralentización de la actividad económica en las economías con mayor dinamismo, de la dificultad y limitación del crecimiento en economías emergentes y de la imposibilidad del fomento de la actividad económica en las economías atrasadas. En cualquier caso, puede contribuirse en la elaboración de una política de gasto público que responda eficiente y eficazmente a cualquier evento adverso y no sea solo una medida contra cíclica.

Así, se plantea la hipótesis de que la provisión de bienes y servicios públicos genera infraestructuras sociales y, al igual que la infraestructura económica proveniente de la inversión pública, también genera capital público haciendo que el flujo de gastos sea productivo. Esto implica mostrar que los flujos de gastos generados para la provisión de bienes y servicios público tienen, al igual que la inversión pública en infraestructura económica, la capacidad para producir externalidades positivas, efectos a escala y derramas productivas sobre la actividad económica.

En torno a ello, la primera sección se enfoca en establecer el desarrollo de la literatura con relación a como el gasto público productivo puede actuar en la transformación o impulso de la producción. Por su parte, en la segunda sección 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 la corrección de las desigualdades sociales (equidad) ni sobre el crecimiento económico (eficiencia). Esto permite construir un marco analítico en el que se puede analizar la razón por la cual la determinación de la productividad del gasto público al depender sólo de su tamaño y composición, se omiten los niveles de eficacia y eficiencia con que se ejecuta. En la tercera sección se desarrolla el planteamiento del vínculo entre la provisión pública de bienes y servicios y su posibilidad de generar externalidades y efectos a escala y en la cuarta sección se muestra como los limitantes de la provisión pública en términos de su eficiencia y congestión limitan los objetivos de equidad propuestos. Por último, se presentan conclusiones con respecto al análisis del gasto público productivo.

### **I. Marco Analítico del Gasto Público.**

Dentro de la literatura económica, el argumento de intervención pública ha sido el de las *fallas de mercado*. En dicha conceptualización, la intervención se asume como un proceso natural, eficiente y único, para llevar a cabo la provisión de bienes y servicios demandados socialmente cuando la provisión privada no la satisface o, si lo logra, es a un costo elevado.

No obstante, la conceptualización sobre la capacidad de la intervención pública encontró un espacio de desarrollo con lo propuesto por Keynes (1936) y Samuelson (1954), respecto al papel del gasto público y la provisión de bienes y servicios públicos, respectivamente. Los planteamientos de Keynes destacan que la prevalencia en las economías de una tendencia al desequilibrio entre oferta y demanda agregada y la imposibilidad de que las economías se autoregulen, se manifiesta en fluctuaciones económicas que generan desempleo y bajos niveles de producción con altos niveles de incertidumbre en torno a las decisiones de los agentes económicos. De esta manera, si la política económica utiliza el gasto público podrá

incentivarse la demanda efectiva, corregir los desajustes y favorecer un clima de cooperación que permita la creación de riqueza mediante la expansión de la actividad económica<sup>1</sup>.

Por su parte, el análisis de Samuelson destaca la incapacidad del mercado de proveer los bienes y servicios técnicamente sociales en contraposición con la provisión de los bienes y servicios técnicamente individuales. Dicho desajuste se ocasiona por la búsqueda de maximización de beneficios que los agentes económicos buscan, implícita o explícitamente, en sus elecciones económicas. Evidentemente, gran parte de las elecciones realizadas no generan beneficios colectivos que maximicen el bienestar social. Esta situación se manifiesta en el desequilibrio entre el ahorro y la inversión social, caracterizada por una asignación ineficiente de recursos que socialmente resulta indeseable.

Lo anterior contrasta con los planteamientos neoclásicos que presupone un mecanismo de mercado cooperativo, eficiente y autorregulador en la asignación de recursos, por lo que cualquier incremento en el gasto público, independientemente de su volumen o tipología, tiene que ser compensado por un alza de los impuestos, presentes o futuros cuyos efectos, directos e indirectos, generan un efecto desplazamiento.

Sin embargo, en la literatura reciente, el centro de discrepancia entre las diferentes posiciones es respecto a la utilización del gasto público. Por ejemplo, los planteamientos de Lucas (1988), Aschauer (1989), Barro (1990), Easterly & Rebelo (1993) y Gloom y Ravikumar (1994), al vincular el gasto público con la tasa de crecimiento de largo plazo de una economía, han fortalecido el papel del gasto público como un determinante de la actividad económica, haciendo incapie en que la elección del tipo de gasto, más que su volumen, depende de las implicaciones que tienen sobre la productividad, el crecimiento y el bienestar. Esto significa

---

<sup>1</sup> 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 el nivel de empleo y éste en el nivel de 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 manipular los niveles de producción y de empleo por medio de cambios en los niveles del gasto público.

que la política de gasto público y la evolución de sus componentes en salud, educación, innovación e investigación, pueden incidir en la formación bruta de capital y, por tanto, en los niveles de productividad y crecimiento económico.

Aunque empíricamente, al igual que ocurre con los determinantes de la productividad, los resultados obtenidos en torno a los efectos directos del gasto público sobre la actividad económica han resultado diversos y contradictorios. No obstante, la vinculación empírica entre la inversión pública en infraestructura y la productividad agregada dieron lugar al concepto de gasto público productivo, definido como el gasto utilizado para la creación de infraestructura económica capaz de generar efectos directos sobre la producción o indirectos sobre la productividad factorial siendo, por tanto, complementario a la producción privada (Hernández, 2010).

Esta concepción del gasto público productivo como inversión pública generadora de capital público, a través del gasto en infraestructura económica<sup>2</sup>, permite incluirlo como un argumento de una función producción y encontrar evidencia empírica que de sustento a una relación positiva entre dicho componente de gasto y el crecimiento del producto. Esto permite argumentar que la generación de un mayor stock de infraestructura, al formar capital público, puede impulsar la actividad económica y, de manera indirecta, contribuir tanto a la reducción de los costos de producción y transporte de bienes y servicios, como al aumento de la productividad factorial, generando externalidades positivas<sup>3</sup>.

Por su parte, con un enfoque marcadamente microeconómico, Griliches (1979), Dasgupta & Stiglitz (1980), Romer (1986) y Arthur (1989) al desarrollar el análisis de los efectos a escala,

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Arrow & Kurz (1970), la inversión pública es un flujo de gasto que genera un stock de infraestructura física que podemos clasificar como capital público. Retomando dicho planteamiento, Barro (1990) asume que el capital público constituye el agregado total del gasto público productivo ejercido por el gobierno en la economía que genera infraestructura económica y la define como aquella infraestructura física proveniente de la inversión pública que apoya directamente a las actividades productivas.

<sup>3</sup> Por ejemplo, Devarajan et al (1996) al incluir como argumento en la función de producción a diferentes tipos de gasto público les permite analizar cómo la composición del gasto del gobierno puede afectar a la tasa de crecimiento. A partir de sus resultados, clasifican al gasto público como productivo cuando se provoca un incremento sobre la tasa de crecimiento de la economía. No obstante, también mencionan que este tipo de gasto podría llegar a ser improductivo si su erogación es excesiva y provoca una tasa menor de crecimiento.

externalidades y derramamientos productivos provocados por el conocimiento, permitieron constituir el marco de referencia para la denominada “Nueva Geografía Económica” (Krugman, 1991; Holtz-Eakin & Lovely, 1996) y llevar a cabo el análisis del desarrollo de las ciudades que, en torno a la localización de una industria, permite el fomento del crecimiento económico. El argumento principal señala que la concentración de una industria innovadora en una ciudad genera desbordamientos de conocimientos entre las empresas y contribuye con el desarrollo de la propia industria y del lugar donde se encuentra localizada al internalizar las externalidades generadas.

De esta manera se han desarrollado estudios que destacan el papel de la infraestructura, derivadas de las decisiones públicas de inversión, señalando que pueden equiparse a las externalidades de los aportes tecnológicos exógenos en tanto contribuye a la reducción de costos, especialmente de los derivados del transporte, asumiendo que las decisiones sobre donde producir depende de los costos de movimiento de los bienes. Esto ha permitido conceptualizar a la infraestructura proveniente de la inversión pública como gasto público productivo y desarrollar modelos empíricos bajo la premisa de que es imprescindible reforzar la estrategia de fomento a la infraestructura, financiada por la inversión pública, para incrementar los rendimientos a escala de la economía.

Sin embargo, a pesar del consenso sobre los efectos de la infraestructura en el desempeño económico, los estudios empíricos han mostrado una paradoja respecto a los efectos de la infraestructura. Por un lado, aunque los estudios de Sánchez-Robles (1998), Fernald (1999), Demetriades & Mamuneas (2000), Donaldson (2010) muestran efectos positivos directos entre el gasto público en infraestructura, especialmente en comunicaciones y transporte, y el nivel de ingreso y la productividad, como consecuencia de la reducción de costos y brechas de precios comerciales y el aumento de los flujos comerciales interregionales, no se explica de qué manera se da esta relación, en especial cuando los impactos directos de la infraestructura sobre la productividad resultan débiles o casi nulos.

Por su parte, Flyvbjerg et al (2002 y 2009) y Ansar et al (2014) ahondan en el análisis de los proyectos en específico en términos de costo, tiempo y rendimiento de beneficios. En ellos

se proporciona evidencia de que las inversiones públicas en infraestructura tienen efectos mínimos sobre la eficiencia y rentabilidad privada y que, por tanto, no estimulan la inversión privada ni la actividad económica. La razón de ello es producto del exceso de costos en que se incurre, el déficit de beneficios que se genera, la infravaloración de los impactos ambientales y la sobrevaloración de los efectos de desarrollo económico y social.

Además, los resultados también sugieren que los grandes proyectos en infraestructura conllevan riesgos macroeconómicos tales como la acumulación de deuda o expansión monetaria para financiarla y la pérdida de oportunidades de inversión alternativas. En conjunto, las consecuencias conllevan a una utilización ineficiente de la infraestructura desarrollada, en detrimento de las opciones competitivas de infraestructura local, menos intensivas en capital, que podrían contribuir a un mayor rendimiento y desempeño económico<sup>4</sup>.

No obstante, la paradoja empírica en torno al papel de las infraestructuras no limita la posibilidad de que la inversión pública tenga efectos indirectos sobre la acumulación de capital y, por tanto, sobre el crecimiento económico, provocado por el incremento de la demanda agregada en bienes y servicios del sector privado o por la influencia de las expectativas de los agentes económicos privados.

Sin embargo, a pesar de los contrastes generados, no puede omitirse que la importancia de la inversión pública en infraestructura 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 realización de los planes de inversión complementarias a las metas socialmente deseables (Scitovsky, 1954). Derivado de ello, el planteamiento de

---

<sup>4</sup> El resultado de construir la “peor” infraestructura provoca en sí mismo su propia destrucción sistemática, afectando la prosperidad económica. Por ejemplo, Fan y Zhan (2004) encontraron que invertir más en infraestructura rural es clave para un aumento en el ingreso general de la población rural respecto a invertir en grandes obras de infraestructura que desde su planeación constituyen un fracaso. Esto es producto de que el incremento en la infraestructura rural permite reducir la diferencia de productividad entre las regiones provocado por el menor nivel de educación, ciencia y tecnología.

estrategias de fomento a la actividad productiva por medio de la inversión pública en infraestructura se ha constituido en una política pública de amplio consenso.

## **II. ¿Puede la Provisión de Bienes y Servicios Públicos ser Productiva?**

Convencionalmente se considera que el gasto público destinado a la provisión, en especial, de servicios públicos (independientemente de que sean necesarios y/o complementarios a las actividades de los agentes privados), es *improductivo*. Esto es por que, implícita o explícitamente, el objetivo en la determinación del gasto público presenta la disyuntiva respecto a si debe estar dirigido para corregir las *fallas de mercado*, determinadas por las externalidades, la provisión de bienes y servicios no generados privadamente y la promoción de la competencia, o para promocionar la movilidad social por medio de la creación de un *Estado de Bienestar* con fines de justicia distributiva, pero no puede conseguir ambos puesto que implícitamente se generan *fallas de gobierno* que lo impiden.

Sin embargo, la investigación económica reciente continua inmersa en la misma disyuntiva al centrarse en el análisis en torno a cuál es el tamaño o composición del gasto público productivo clasificado como infraestructura agregada o capital público que debe incluirse como argumento de la función producción o que deba analizarse como proyecto específico.

El problema al respecto resulta de suponer que todo el componente de gasto público incluido dentro de la función producción es productivo y no se toma en cuenta que una economía, además de ser capaz de generar riqueza en términos de la utilización de sus factores productivos, también podría generarla en base a la provisión de los bienes y servicios públicos que satisfagan los requerimientos de satisfactores mínimos de la población. Esto significa negar que el gasto público productivo puede provenir del gasto social o de la provisión de bienes y servicios públicos en general y, por tanto, ello limita la constitución de una infraestructura social que de sustento y viabilidad al desempeño factorial.

Sin embargo, la disrupción principal se encuentra al considerar que el gasto público, al no provenir de un mecanismo eficiente de asignación de recursos, no puede incidir de manera

efectiva sobre la corrección de las desigualdades sociales ni sobre el crecimiento económico. Superar la disyuntiva, significa concebir al gasto público productivo como un motor capaz de generar las condiciones de impulso para que la actividad económica genere una mayor riqueza, donde la provisión y preferencias de los bienes y servicios públicos resultan determinantes. Esto implica que el *gasto productivo* no se encuentra limitado a que el producto (o flujo de ingresos generados) retorne a quién realizó el gasto, ello permite entonces que los *gastos públicos*, generados para la provisión de bienes y servicios públicos como la protección, la asistencia social, el fomento o el abaratamiento de la producción, entre otros, constituyan un *consumo público productivo* para sus beneficiarios, debido a que están en función de sus requerimientos para la realización de sus actividades productivas.

Por lo anterior, si los *bienes públicos* son producto del agregado de las preferencias colectivas y del déficit de satisfactores obtenidos; entonces tanto los bienes privados como los bienes públicos pueden diferenciarse tanto por los beneficios producidos como por los costos y efectos de su producción y provisión. De esta manera, en economías donde existen déficit de satisfactores no cubiertos, como es el caso de los países en desarrollo, el destino del gasto público determinan los procesos de bienestar. Esto significa que las economías que hacen destinar sus recursos de forma ineficiente generan procesos de malestar social caracterizados por el incremento del empobrecimiento y de la desigualdad.

En este contexto, resultan evidentes las dificultades para la provisión de bienes y servicios públicos incrementados por la ausencia de una cohesión social y, por tanto de consensos, perpetuando el empobrecimiento y la desigualdad con efectos negativos sobre la actividad económica, como consecuencia de que se han cubierto los satisfactores mínimos de la población<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> De acuerdo con Arrow (1962) y Lucas (1988), la habilidad y destreza que puede adquirir un trabajador también la puede conseguir por medio del consumo. Esto significa que el entretenimiento diverso que puede realizar un individuo, una vez que ha cubierto sus satisfactores mínimos, también contribuye al mejoramiento de sus capacidades productivas pues fortalece su sensibilidad, aptitud y actitudes al utilizar su imaginación en las actividades económicas que realiza, la cual ha adquirido de manera extraordinaria por este tipo de consumo.

Por consecuencia, el objetivo del gasto público está determinado por la provisión de bienes y servicios públicos que permita satisfacer los requerimientos mínimos de la población. Así, la aprobación tanto del monto total del gasto público como de su distribución dependerá de la provisión posible y preferida de bienes públicos, del entorno social y de las necesidades colectivas no satisfechas más no de si la producción de los bienes y servicios públicos es pública o privada o de su financiamiento<sup>6</sup>.

### **III. Impactos del Gasto Público Productivo.**

Convencionalmente el vínculo entre el gasto público y sus efectos sobre la actividad económica se enfoca en su capacidad para ampliar los niveles de ingreso impulsando o creando demandas en sectores productivos donde los capitales están ociosos y mantenerlos donde están ocupados.

Lo anterior significa entonces que el gasto público debe ubicarse donde no existe. Hacerlo de esta manera, incrementa la posibilidad de generar rendimientos a escala al actuar como un factor tecnológico exógeno que acelera el incremento de la productividad factorial. Así, el gasto público, independientemente de si es en consumo (provisión de bienes y servicios públicos) o inversión (infraestructura), tiene efectos positivos sobre la actividad económica si es capaz de expandir el empleo del capital ocioso presente en la economía.

Por consiguiente, la expansión focalizada del componente público en la demanda agregada puede mejorar las condiciones productivas que permitan alcanzar la capacidad productiva potencial y que la población tenga cubierto sus satisfactores mínimos de bienestar en terminos de empleo, salud, educación y alimentación, principalmente.

No obstante que la evidencia empírica muestra que los rendimientos crecientes a escala que se esperaban generar por el gasto público ejercido son poco claros, ello se debe a la

---

<sup>6</sup> Esto implica hacer notar la diferencia entre provisión y producción pública de bienes públicos, (Bergstrom, Blume & Varian, 1986).

imposibilidad de verificar que los agentes económicos efectivamente aumentan más que proporcionalmente sus gastos de consumo e inversión, dado el incremento del gasto público.

Por tanto, es válido sostener que el gasto público, además de estimular la demanda con efectos a escala sobre la producción nacional, puede promover la satisfacción de las demandas sociales. Ambos propósitos resultan imprescindibles para el establecimiento de políticas públicas que dirijan el gasto público de manera *productiva* y para sustituir los componentes inerciales del gasto en la provisión de bienes y servicios públicos. En su ausencia, los efectos resultan limitados y contradictorios, aún en su componente de inversión, provocado por un desplazamiento en la provisión de bienes privados por públicos, sin incremento neto con la posibilidad de inutilizar, además, una porción del capital fijo y, en esa medida, dañar la formación de capital de la economía (Hernández, 2010).

Pero, si los votantes tienen la capacidad de dirigir el gasto público para la satisfacción de la demanda de bienes y servicios públicos, entonces pueden generarse beneficios directos a quién los consuma, sea para su utilización en la producción o en el consumo propio, independientemente de la localización en que se encuentren. Esto contrasta con la idea establecida desde el pensamiento clásico de considerar al tamaño del mercado como uno de los factores críticos para realizar un gasto público, sea como inversión pública en infraestructura o en la provisión de bienes y servicios públicos, considerando que un mercado amplio aumenta la posibilidad de tener efectos a escala de la inversión, siempre y cuando la localización esté en línea con la posibilidad de comerciar. En la práctica, este ha sido el fundamento de la política de gasto.

Sin embargo, si promueve la provisión de bienes y servicios públicos que permitan constituir las instituciones o infraestructuras promotoras de la actividad productiva local, ello puede estimular la demanda de determinadas regiones y conseguir efectos a escala sobre la producción nacional. Por tanto, la dirección del gasto público puede constituirse en el fundamento en el cual se construye una economía sostenible.

En este sentido, resulta fundamental establecer la provisión de servicios públicos en general para generar beneficios directos a la población y fomentar procesos de acumulación de capital, independientemente de los costos hundidos que representen. Esto permite considerar como gasto público productivo al conjunto de la provisión eficiente de bienes y servicios públicos y no delimitarlo a la inversión pública. Esto implica priorizar los requerimientos sociales al mismo nivel de las necesidades productivas. Si la política de gasto público contempla dicha priorización, puede afectar a largo plazo la capacidad de ingreso de la población y generar mayores capacidades productivas. Esto implica compatibilizar los intereses del bienestar general con incentivos de transformación productiva y eliminar deficiencias tanto en su desempeño económico como en su estructura social.

En este contexto, la provisión de bienes y servicios públicos y la inversión pública permiten conformar el capital público y social disponible de la economía que puede provocar cambios en las características del sistema productivo. Esto implica que el presupuesto público no puede ser diseñado por los intereses de la clase política dominante y los criterios del gasto público deben diferir tanto de sus fuentes de financiamiento como de sus propósitos exclusivamente técnicos.

Por tal motivo, resulta válida la posibilidad de generar incrementos en la generación de ingreso por medio de la provisión pública y privada de bienes y servicios (Hernández, 2009). De esta manera, la problemática se centra en como multiplicar los efectos productivos de la provisión pública de bienes y servicios.

Resulta evidente que lo anterior constituye una concepción alternativa a la tradicional respecto al gasto público. Además, en términos de su financiamiento, puede permitir a los gobiernos con restricciones presupuestales, conseguir fondos públicos extraordinarios que permitan contribuir con la mejora de las condiciones productivas y a procurar alcanzar la capacidad productiva potencial. Sin embargo, para que ocurra de manera exitosa, se requiere como condición inicial que la población tenga cubierto sus satisfactores mínimos de bienestar.

#### **IV. Eficiencia del Gasto público Productivo.**

Cuando la demanda de bienes públicos excede a las disponibilidades de provisión, se afecta su disponibilidad para demandantes presentes y adicionales y se tiene una manifestación de baja calidad. La consecuencia inmediata son nulos incentivos para pagar las tarifas públicas correspondientes y que los consumidores no revelen su grado de valoración (Cornes & Sandler, 1984).

En esta perspectiva, Bergstrom & Goodman (1973) señalan que, en general, los bienes públicos varían en términos del nivel de servicios ofrecido por lo que el problema de la congestión en la provisión de los bienes y servicios públicos resulta latente. Cuando un bien o servicio público se ofrece a un costo marginal nulo, esto conlleva a una demanda inestable que puede conducir a una mayor demanda.

Esto significa que cuando hay una demanda elástica de bienes y servicios públicos, la congestión de los mismos es una consideración importante para evaluar el efecto del gasto público en la actividad productiva. En estos términos, Oates (1988), Edwards (1990), Fisher & Turnvosky (1998) y Ott & Turnvosky (2005) para analizar los efectos de la congestión, proponen una especificación estándar para una función de congestión de los bienes públicos en base al modelo del votante medio, retomado de Bowen (1943) y Downs (1957), pero donde la especificación de los servicios públicos contempla la congestión del uso del capital público, Pauly (1970) y Meltzer y Richard (1981).

No obstante las formulaciones semejantes empleadas, los resultados obtenidos son diferentes dependiendo de si se considera la congestión relativa o la congestión agregada (absoluta)<sup>7</sup>.

De esta manera, los bienes y servicios públicos pueden clasificarse conforme el tipo alternativo y grado de congestión que presentan, consistente con la acumulación de capital y

---

<sup>7</sup> La congestión relativa especifica el nivel de los servicios derivados por un individuo de la provisión de un bien público en términos del uso de su stock de capital individual relativo al stock de capital agregado. En cambio, la congestión agregada esta referida al uso por multitud, la cual indica la influencia que tiene el uso agregado de un bien o servicio sobre los bienes o servicios recibidos por un individuo.

con el crecimiento poblacional. Esto significa que el bien público está disponible de igual forma para todos los individuos, independientemente del uso del mismo por cada uno de ellos, por lo que se presenta una demanda elástica y una tendencia a la congestión relativa.

Asimismo, los bienes públicos pueden también presentar una congestión relativa pura. En esta situación, las decisiones de asignación del gasto público terminan por determinar si se presenta o no una demanda inelástica, conforme la satisfacción de los requerimientos sociales presentes y las disponibilidades de recursos. No obstante, independientemente de lo anterior, la asignación del gasto público implica per se una provisión parcial de bienes y servicios públicos, dada la imposibilidad de una disponibilidad total de éstos, dando por resultado necesidades sociales insatisfechas en rubros como empleo, educación, salud, pensiones, principalmente.

A pesar de que la característica de los programas públicos sea la provisión de bienes y servicios públicos que satisfagan las demandas sociales, en la práctica los representantes son quienes toman la decisión definitiva en función de sus intereses personales y de grupo. Esto genera que el beneficio social esperado difiera del beneficio social obtenido, afectando la eficiencia y eficacia del gasto público. Esto significa que los criterios de eficiencia y eficacia son necesarios más no suficientes para garantizar que la asignación del gasto público satisfaga las demandas sociales mediante la provisión de bienes y servicios públicos.

En este sentido, la *eficiencia* del gasto público es resultado de cómo el sector público está *utilizando y/o promoviendo adecuadamente* los factores productivos disponibles en la economía. Mientras la *eficacia* del gasto público resulta del logro de objetivos propuestos en los programas públicos.

En consecuencia, la *eficacia* no constituye una medida adecuada ni permite el análisis de la utilización productiva del gasto público. Para ser una medida adecuada, se requiere que los objetivos establecidos sean los máximos alcanzables.

Por su parte, la *ineficiencia* del gasto público no necesariamente implica reducciones en el bienestar, sobre todo si responde a las preferencias sociales. Por tanto, la asignación eficiente del gasto público se realiza cuando la provisión pública de bienes y servicios hace que su beneficio marginal social iguale a su costo marginal de producción, independientemente de su financiamiento.

No obstante, una limitación en la asignación eficiente del gasto público lo constituye el financiamiento del gasto público, sobre todo cuando prevalece una elevada carga fiscal que soporta una reducida base tributaria y un endeudamiento elevado, por lo que éste no puede aumentar.

De esta manera, lo convencional resulta en la implementación de reformas administrativas y desregulación, sin tomar en cuenta si la asignación del gasto público resulta o no eficiente. La consecuencia es el establecimiento del gasto público acorde con los intereses políticos y clientelares de los poderes y grupos de presión. Esto limita el objetivo de equidad de la intervención pública pues no se satisfacen las necesidades sociales y productivas que contribuyan a la acumulación de capital, físico y humano.

En la misma perspectiva, cuando se considera el financiamiento por la vía impositiva, la concepción común es que los recursos que se extraen de los agentes de la economía se les debe regresar después. Pero, si ello fuera así, lo resultante es que el gasto público, al ser una respuesta a los impuestos, alteran la relación ingreso-ocio de los agentes privados.

Lo mismo ocurre si se opta por un financiamiento del gasto público por la vía del endeudamiento. De acuerdo con la equivalencia ricardiana, ello podría llevar a un proceso de ilusión fiscal que permita la expansión explosiva del gasto público que, además de absorber una parte importante de los recursos del sector público, también se pueden generar efectos negativos sobre variables de freno económico como la elevación de los tipos de interés y el desplazamiento de la inversión privada.

Por tanto, la eficiencia productiva del gasto público no puede limitarse a la consideración sobre la mejor forma posible de utilización, sino que tiene que ver con los efectos que genera la provisión de bienes y servicios públicos. Es decir, la eficiencia productiva del gasto público está relacionada con el grado de desplazamiento que puede generar sobre la frontera de posibilidades de producción de la economía, asumiendo condicionantes de “calidad” en el manejo fiscal de los recursos. Así, los efectos del gasto público no dependen sólo de su tamaño y composición, sino que también dependen de los niveles de eficacia y eficiencia con que se ejecuten.

### **Conclusiones.**

Dentro de las economías, el gasto público es un componente omnipresente y aunque se considera que puede ser utilizado como un correctivo útil para el funcionamiento de los mercados, no está exento de generar fallas de gobierno. En esta dualidad, el análisis del gasto público desarrollado se ha ubicado en relación con su papel dentro de las políticas públicas que permiten resolver situaciones complementarias dentro y fuera del mercado.

No obstante, la problemática comun de las economías es doble. Por un lado, se requiere incrementar la eficiencia productiva de una economía con carencia de infraestructura económica y social y, por otro lado, resulta imperativo resolver la problemática de los requerimientos sociales que no pueden ser provistos por el mercado y que tienen que ser cubiertos con la provisión pública de bienes y servicios a través de la asignación del gasto público.

En este sentido, la revisión teórica mostró que destinando un mayor gasto público productivo puede conformar una estructura de capital público y social que complemente las asignaciones privadas y genere externalidades positivas con efectos positivos sobre la actividad económica. Sin embargo, un requisito esencial para lograr lo anterior consiste en que la planeación del gasto público debe estar plenamente consensada conforme las necesidades determinadas por las preferencias sociales, sin que provoque distorsiones o, en su caso, un problema de congestión en la utilización del capital público y social.

Para sostener la eficiencia y eficacia del gasto público productivo, el análisis requirió considerar las categorías de nivel, eficiencia y combinación del gasto público, donde el nivel resulta una cuestión macroeconómica y las otras dos restantes estructurales, pero que afectan por igual tanto a la oferta como a la demanda agregada.

Así, una conclusión derivada es que el gasto público productivo al tener la capacidad de generar las infraestructuras económicas y sociales que permiten el establecimiento de un ambiente económico con incentivos hacia las actividades productivas, mediante el estímulo a la inversión, la acumulación de habilidades, la transferencia de tecnología y el uso eficiente de los recursos disponibles, es capaz de producir un milagro económico.

No obstante, también cabe la posibilidad de que aun cuando el gasto público se asigne productivamente y se utilice eficientemente, pueden darse ineficiencias técnicas, sobre todo cuando ocurran distribuciones inadecuadas de recursos que limiten o imposibiliten la generación de derramas productivas sobre la economía. El comportamiento burocrático en la asignación del gasto público puede llevar a esta situación.

De manera especial, cuando se utilizan mayores recursos a los necesarios se ocasiona un desperdicio de los mismos. Por consecuencia, la eficiencia de la intervención pública implica cambiar los criterios de asignación del gasto público. En la concepción del gasto público productivo, el criterio relevante recaé en la manera en que se debe realizar.

Esto implica que hay que transitar de la concepción tradicional donde la intervención pública tiene objetivo la optimización del bienestar social, a una concepción donde la intervención pública contribuye eficientemente en el crecimiento económico. Para ello también se requiere desarrollar una concepción en torno a las condiciones que requiere la política económica para formular estrategias y líneas de acción en la intervención pública, de manera tal que las políticas implementadas no generen fallas derivadas de los problemas de información, coordinación o incompatibilidades de incentivos. De lograrse, se abona en torno a que la dicotomía entre lo privado y lo público no es sostenible para argumentar a favor de uno u otro.

## Referencias Bibliográficas.

- Ansar, A., Flyvbjerg, B., Budzier, A. & Lunn, D. (2014). Should We Build More Dams? The Actual Costs of Mega-Dam Development. *Energy Policy*, 69, 43–56.
- Arrow, K.J. (1962). The Economic Implications of Learning by Doing. *The Review of Economic Studies*, 29(3), 155-173.
- Arrow, K.J. & Kurz, M. (1970). *Public Investment, the Rate of Return and Optimal Fiscal Policy*, Baltimore: Johns Hopkins University.
- Arthur, W.B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *Economic Journal*, 99(394), 116-31.
- Aschauer, D. A. (1989). Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, 23(2), 177–200.
- Barro, R.J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98(5), S103-S125.
- Bergstrom, T.C. & Goodman, R. (1973). Private Demands for Public Goods. *The American Economic Review*, 63(3), 280-296.
- Bergstrom, T.C., Blume, L. & Varian, H. (1986). On the Private Provision of Public Goods. *Journal of Public Economics*, 29(1), 25-49.
- Bowen, H.R. (1943). The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources. *The Quarterly Journal of Economics*, 58(1), 27-48.
- Cornes, R. & Sandler, T. (1984). The Theory of Public Goods: Non-Nash Behaviour. *Journal of Public Economics*, 23(3), 367-379.

- Dasgupta, P. & Stiglitz, J. (1980). Industrial Structure and the Nature of Innovative. *Economic Journal*, 90(358), 266-293.
- Devarajan, S., Xie, D. & Zou, H., (1996). The composition of public expenditure and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, 37(2), 313-34.
- Demetriades, P. & Mamuneas, T. (2000). Intertemporal Output and Employment Effects of Public Infrastructure Capital: Evidence from 12 OECD Economies. *Economic Journal*, 110, 687-712.
- Donaldson, D. (2010). *Railroads of the Raj: Estimating the Impact of Transportation Infrastructure*. Working Paper No. 16487, National Bureau of Economic Research.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Easterly, W. & Rebelo, S. (1993). Fiscal policy and Economic Growth. An Empirical Investigation. *Journal of Monetary Economics*, 32(3), 417-458.
- Edwards, J.H.Y. (1990). Congestion Function Specification and the 'Publicness' of Local Public Goods. *Journal of Urban Economics*, 27, 80-96.
- Fan, S, & Zhang, X. (2004). Infrastructure and Regional Economic Development in Rural China. *China Economic Review*, 15, 203-214.
- Fernald, J. G. (1999). Roads to Prosperity? Assessing the Link between Public Capital and Productivity. *American Economic Review*, 89(3), 619-38.
- Fisher, W.H. & Turnovsky, S. (1998). Public Investment, Congestion, and Private Capital Accumulation. *The Economic Journal*, 108(447), 399-413.
- Flyvbjerg, B., Holm, M.K.S. & Buhl, S.L. (2002). Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie? *Journal of the American Planning Association*, 68(3), 279-95.

- Flyvbjerg, B., Garbuio, M., and Lovo, D. (2009). Delusion and Deception in Large Infrastructure Projects. *California Management Review*, 51(2), 170–93.
- Glomm, G. and Ravikumar, B. (1994). Public Investment in Infrastructure in a Simple Growth Model. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 18(6), 1173-1187.
- Griliches, Z. (1979). Issues in Assessing the Contribution of Research and Development to Productivity Growth. *Bell Journal of Economics*, 10(1), 92-116.
- Hernández Mota, J.L. (2009). La Composición del Gasto Público y el Crecimiento Económico. *Análisis Económico*, XXIV(55), 77-102.
- Hernández Mota, J.L. (2010). Efectos Macroeconómicos del Capital Público en el Crecimiento Económico. *Política y Cultura*, 34, 239-263.
- Holtz-Eakin, D., & Lovely, M. E. (1996). Scale Economies, Returns to Variety, and the Productivity of Public Infrastructure. *Regional Science and Urban Economics*, 26(2), 105–23.
- Keynes, J.M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, London: Macmillan.
- Krugman, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99(3), 483–99.
- Lucas, R.E.Jr. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3-42.
- Meltzer, A.H. & Richard, S.F. (1981). A Rational Theory of the Size of Government. *The Journal of Political Economy*, 89(5), 914-26.
- Oates, W.E. (1988). On the Measurement of Congestion in the Provision of Local Public Goods. *Journal of Urban Economics*, 24, 85-94.

- Ott, I. & Turnovsky, S. (2005). Excludable and Non-Excludable Public Inputs: Consequences for Economic Growth. *Working Paper Series in Economics No. 2*, University of Lüneburg.
- Pauly, M.V. (1970). Optimality, “Public” Goods, and Local Governments: A General Theoretical Analysis. *The Journal of Political Economy*, 78(3), 572-585.
- Romer, P.M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002-38.
- Samuelson, P.A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statics*, 36(4), 387-389.
- Sanchez-Robles, B. (1998). Infrastructure Investment and Growth: Some Empirical Evidence. *Contemporary Economic Policy*, 16(1), 98–108.
- Scitovsky, T. (1954). Two Concepts of External Economies. *The Journal of Political Economy*, 62(2), 54-67.