

# POLÍTICA ECONÓMICA Y GESTIÓN DEL ESTADO: UNA REVALUACIÓN DE LA TEORÍA DEL VALOR PÚBLICO Y SU EFECTO RIQUEZA

*Fernando Gaona Montiel<sup>1</sup>  
José R. Morales Calderón<sup>2</sup>*

## Resumen

*El propósito de este artículo es mostrar que dentro de la gestión del Estado, cabe la reflexión sobre la vinculación existente entre impulsar las inversiones públicas como detonantes del crecimiento económico y la creación del valor público. Este enfoque keynesiano representa un paradigma alternativo que no se ha explorado convenientemente a la luz de su efecto de riqueza pública. En este sentido, queda fuera de análisis por ahora las limitaciones de recursos públicos que se argumentan, especialmente por la teoría neoclásica, en torno a las formas del financiamiento, y que podrían complementarse posteriormente mediante otro enfoque.*

*Entre los temas incluidos en este trabajo están el impacto de la inversión pública, la política de fomento y de inversión, creadoras de valor público, y se añade un análisis de la percepción de la política económica, a partir de resultados y de la aplicación de una encuesta de opinión sobre estos temas.*

## Introducción

A partir de reconocer que fue John M. Keynes (1936), en su libro *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, quien revivió el interés por la demanda efectiva y un mecanismo de reactivar ésta –a

---

<sup>1</sup> Profesor visitante del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.

<sup>2</sup> Profesor Titular "C", del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

través del gasto público— para alentar la economía. Esta teoría había sido señalada como “demanda adecuada” por Robert Malthus (1820), buscando las causas del crecimiento económico y que lo llevó a examinar el lado de la demanda, ante el no cumplimiento del pleno empleo de recursos. La rigidez del mercado de trabajo y la no creencia en la Ley de Say —“de que toda oferta crea su propia demanda” (Say,1803)—, hizo que Keynes cuestionara la validez de los postulados de la economía clásica, como caso general. La aportación keynesiana fue hallar que el desempleo obedece a la insuficiencia de la demanda y, no necesariamente, a desequilibrios del mercado de trabajo.

Nadie hasta ahora se ha cuestionado si existe un macro-fundamento detrás del enfoque keynesiano, centrado en el volumen de la demanda efectiva y cuya insuficiencia provoca el desempleo. La teoría económica considera las fuerzas del mercado, como un mecanismo propio para que funcione todo un sistema basado en la acumulación de capital, y que la Ley de Say no se cumpla (Kaldor,1974). Sin embargo, se debe señalar que toda demanda agregada y, en este caso, nos referimos a la demanda efectiva, como principio fundamental en que se manifiesta el gasto. Estas decisiones, sin duda, parten de que el gasto público, ejercido por el Estado, si bien aumenta la demanda total, también debería verse la creación de oferta total y, por consiguiente, la creación de valor público.

El Estado, en sus diferentes funciones, principalmente la de su intervención económica, cumple con la de crear valor público. El ejercicio del gasto público, específicamente el referido al de capital, como la instalación de empresas públicas, obras de infraestructura y la creación de fideicomisos que generen bienes y servicios públicos, trae consigo no sólo el aumento de la demanda efectiva —por el lado del gasto—, sino la creación de oferta pública. Al mismo tiempo, subyacen las implicaciones de un efecto riqueza pública, que se extiende sobre la población en cuanto se observa un aumento de las expectativas y un beneficio social.

En la administración pública recae la responsabilidad de instrumentar una política económica, que no deje de impulsar a la economía. No obstante, el Estado actual recurre a acciones y medidas gerenciales, en aras de obtener una mayor eficacia de la gestión pública (Guerreiro,1999), que permita operar libremente las fuerzas y mecanismos del mercado, sin observar las posibles consecuencias de ello.

---

Hoy en día, si bien el Estado mexicano intensifica sus esfuerzos por racionalizar y distribuir mejor su gasto público, dista mucho de alcanzar resultados y una estrategia eficaz para su utilización. No existen recursos suficientes, que alcancen a promover programas gubernamentales y desarrollen proyectos de inversión de capital en obras y empresas paraestatales, que desencadenen un efecto riqueza y la generación de un mayor crecimiento económico. Contrariamente a esto, los programas de desarrollo social son insuficientes y existen problemas en su administración y ejecución<sup>3</sup>.

En general, la finalidad de este trabajo es mostrar que dentro de la gestión del Estado, cabe la reflexión sobre la vinculación existente entre impulsar las inversiones públicas como detonantes del crecimiento económico y la creación del valor público. Esta visión, desde la perspectiva keynesiana representa un paradigma alternativo que no se ha explorado convenientemente a la luz de su efecto de riqueza pública. En este sentido, queda fuera de análisis por ahora las limitaciones de recursos públicos que se argumentan, especialmente por la teoría neoclásica, en torno a las formas del financiamiento, y que podrían complementarse posteriormente con otro enfoque.

Aspectos importantes de este documento, son el impacto de la inversión pública, la política de fomento y de inversión creadoras de valor público. Asimismo, se añade un análisis de la percepción de la política económica, a partir de resultados y de la aplicación de una encuesta de opinión sobre estos temas.

## **1. Importancia de la inversión pública en el crecimiento económico.**

Las sociedades modernas avanzan y se adaptan a los cambios, si permiten la coexistencia entre los intereses de los individuos, las empresas y la autoridad central. Como lo expresa Michio Morishima (1981), no es reconocer sólo "el derecho a la propiedad privada, sino si se concede a individuos y empresas el derecho a tomar decisiones independientes".

---

<sup>3</sup> Se destinan importantes recursos públicos a programas sociales asistenciales, pero no todos aportan valor público. Existen problemas por la forma de ejecutarlos y administrarlos, pues se dan irregularidades y sub-ejercicios (UEC, 2009). Asimismo, Levy (2009) sostiene que los programas sociales sí contribuyen a la pobreza y el bajo crecimiento económico del país.

Este autor, hace énfasis en la parte económica, cuando los individuos y el Estado funcionan en coexistencia, pese a sus intereses opuestos. Dentro de la economía del bienestar, se encuentra el óptimo de Pareto, como el punto máximo a lograrse si todos los agentes obtienen su mayor satisfacción (Pareto, 1906), que no necesariamente implica desaparecer una autoridad central, que concilie diversos intereses económicos.

No es mera reflexión keynesiana, de que el Estado no abandone su participación en la economía, sino hacer énfasis que la mejor forma de hacerlo es mediante inversiones públicas en sectores atrasados e infraestructura. Es innegable la necesidad de analizar y cuantificar el daño que causan a la población y a las empresas, que no es objeto de este estudio, el deterioro y el rezago en la infraestructura básica, como en puertos, ferrocarriles, exploración y campos de petróleo, centrales eléctricas, carreteras y telecomunicaciones. Resulta, entonces, válido que no se frenen las inversiones públicas, en tanto generan un impacto directo sobre el crecimiento económico<sup>4</sup> y, al mismo tiempo, forman un patrimonio nacional que las inversiones privadas no están dispuestas a participar, si no ven la obtención de una rentabilidad inmediata.

Los cambios institucionales, y en general de la política económica, no deben perder de vista la estrategia que sí apoye a crear los mecanismos de generación de valor y riqueza pública. Evitar, por consiguiente, una *separación disfuncional* entre la administración pública y la población con crecientes necesidades de bienes y servicios públicos. Se muestra que esto debería ser un propósito actual del Estado, más que un despropósito que tienda a revalorar los mecanismos de mercado, pero sin dejar de aprovechar las cadenas productivas y de valor en la industria, lo que desarrollaría las economías de escala y las sinergias administrativas, favorables a una mayor competitividad.

De ahí la importancia del Estado para emprender acciones y que perder su capacidad de gestión, le resta eficacia al momento de la aplicación de las políticas públicas. Se admiten las modalidades de inversión pública, como las obras de infraestructura, las empresas paraestatales y

---

4 En esta ocasión, por simplificación, no se considera la presencia de la dicotomía clásica, la neutralidad del dinero y la equivalencia ricardiana, que operan en la teoría general del equilibrio y son fenómenos vigentes en el largo plazo

---

la creación de organismos y fideicomisos. El proceso de inversión pública se ha visto afectada por la crisis económica y el debilitamiento de las finanzas públicas, dejando de ser el pivote importante del crecimiento económico.

El Estado abandonó la protección de la industria nacional, ante el arribo a la globalización y la apertura comercial, con un conjunto de acciones de política. Existe el consenso de que el Estado –a través de su gestión pública– enfoca dentro de sus fines, la de restablecer los indicadores de rentabilidad para las empresas. Para Cordera & Orive (1981), si bien la inversión privada no es producto de los deseos e intenciones del capital individual, la política estatal tiene un significado “histórico-estructural”, por transformar la realidad económica y elevar la rentabilidad para el sector privado.

La inversión privada en México depende de factores estrictamente económicos, pero también existen elementos extra-económicos, identificados más por la incertidumbre y riesgos del país. Una instrumentación para lograr el desarrollo, como objetivo comúnmente reconocida por la sociedad, consiste en “eliminar las trabas político-institucionales que limitan la libre actuación de las fuerzas del mercado” (Breton, *et.al.*;1999). Esto, pareciera, ser la solución y conformar un Estado que apoya la desregulación de la economía y que promueva la menor intervención. Sin embargo, la debilidad del Estado también genera un efecto inverso al de riqueza pública, que consiste en el deterioro de la infraestructura y, con ello, se derivan problemas para las empresas y desempleo.

Dentro de las estrategias de políticas públicas, si bien el impacto del gasto público en general no necesariamente favorece a la economía, lo cierto es que dejan de lado los beneficios del gasto de capital. En Baxter y King (1993) analizan los efectos de la composición del gasto del gobierno sobre el crecimiento y el bienestar, toda vez que resta recursos hacia actividades de mayor impacto. A su vez, Turnovsky y Fischer (1995) diferencian los gastos del gobierno, por la utilidad de los consumidores, de aquellos que afectan la operación de las empresas, lo que produce un efecto riqueza momentáneo por elevarse la rentabilidad privada.

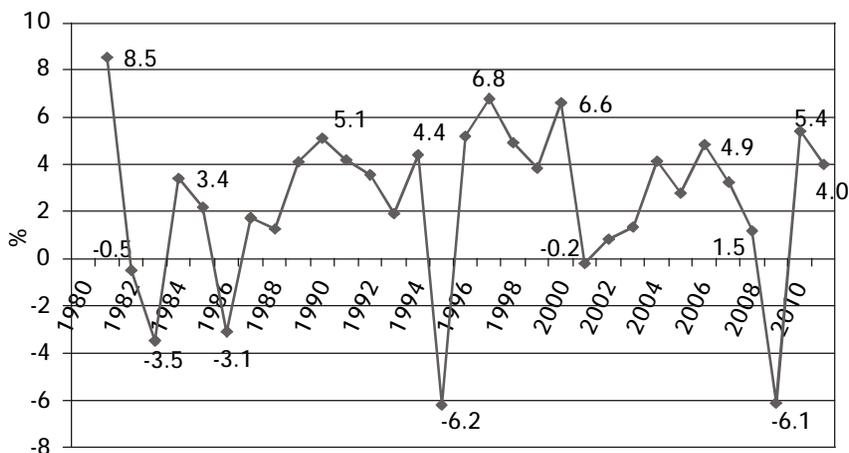
## 1.1 El crecimiento económico y la inversión pública, 1980-2011.

En México, la política de fomento y de inversión pública dejó de ser el elemento central de la política económica, para dar paso a una estrategia de estabilización de precios (Ortiz Mena, 1998; Berthomieu, *et al*, 2006). Si bien existió un recorte en el gasto público, también hubo factores adicionales –como la privatización de empresas paraestatales, que redujo el papel del Estado en la economía– que contribuyeron a esta disminución, además de que se observó un menor gasto en obras públicas. No obstante que se esperaba que detonara la inversión privada en estos sectores, no fue así; por lo que surgieron importantes deficiencias en infraestructura, que están afectando el crecimiento económico del país.

El gasto público sirvió de palanca financiera de la industrialización y de la reactivación del consumo, pero también del desarrollo de la infraestructura física. A pesar de que la inversión pública se mantuvo cercana al 3% del PIB entre 1980 y 2000, su estructura se modificó hacia sectores prioritarios y de urgencia de poblaciones. El gasto del presupuesto federal otorgó a las actividades económicas privadas una menor atención estratégica. Aunque la construcción de obras para la agricultura, presas y sistemas de riego, fue de apoyo para la producción de insumos básicos. El gasto económico, en general, se distribuyó hacia comunicaciones y transportes, energía y otros sectores, pero no fue dirigida exclusivamente hacia la formación de capital fijo y de apoyo al capital privado.

Los altibajos de las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto, a lo largo de 1980-2011, muestran que la economía no encontró en la inversión pública una palanca para sostener y estabilizar dicho crecimiento. El proceso de crecimiento observó un comportamiento inestable, en cuanto que la tasa de inversión bruta no respondió ante las crisis financieras de 1982-1983, pues fue evidente que se cayó el PIB un 3.5% anual. En 1986, hubo una nueva disminución del 3.1% anual; y a fines de 1994 y 1995 se decreció a una tasa anual del 6.2%. Hasta el 2001 se suscitó una nueva caída del 0.2% anual (Grafica 1).

GRAFICA 1. CRECIMIENTO REAL DEL PIB, 1980-2011  
 (VARIACIONES REALES ANUALES)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y la SHCP.

A lo largo de estos años, se distinguen al menos nueve fases importantes:

- a) El estallamiento de la crisis de la deuda externa en 1982, después de finalizar el auge petrolero. Se suscitó una recesión y el ajuste subsecuente de la economía, debido a los menores niveles de inversión privada, el gasto público (con ajuste severo en la inversión pública) y los problemas de liquidez.
- b) Posteriormente, se dio una recuperación temporal en 1984-1985, con alzas en las tasas de inversión privada y del gasto público.
- c) En 1986, se manifestó una nueva crisis con una disminución importante en el consumo final y la inversión privada. Ante la caída de los precios del petróleo, destaca el recorte considerable del gasto de capital.
- d) Entre 1987 y 1993 se presentó un proceso de recuperación, que se vio impulsada por el consumo final y una reactivación de la inversión privada. No obstante, los ajustes y austeridad del gasto público, que repercutió en una caída de gasto de capital.

- e) Una nueva crisis financiera en diciembre de 1994 y 1995, que se manifestó en la esfera productiva con una caída superior al 6% en el PIB, por la disminución del consumo y la inversión privada. El gobierno aumentó la disciplina presupuestal, afectando la inversión pública. Había un considerable déficit comercial, vencimientos de pagos de Tesobonos a corto plazo y la inevitable devaluación del peso.
- f) Recuperación a partir de 1996 y hasta el 2000, con tasas reales de crecimiento anuales mayores al 5%, en virtud del aumento de las tasas de consumo final y la inversión privada, principalmente.
- g) Una recesión económica en 2001, al registrarse una tasa de -0.2% anual, ante el desplome de la inversión privada. A pesar del arribo de un nuevo presidente, proveniente de otro partido.
- h) Un proceso de recuperación desde 2002 a tasas crecientemente positivas, que alcanzan el 4.9% anual para 2006. Impulsadas por la reactivación de la inversión privada y el gasto público de capital, por la construcción de viviendas.
- i) A partir del 2007 se inició con una desaceleración, que en 2009 cerró al -6.1% anual. Fue la caída de las inversiones del sector privado, que no compensan la disciplina en el gasto público y que algunos aseguran se trata de sub-ejercicios del gasto.

El gasto público y ni se diga de la inversión de capital, como componentes de la demanda agregada, presentan un severo ajuste a la baja a principios de los ochentas. De acuerdo con el Cuadro 1, se observa que el gasto público alcanzó su nivel máximo en 1982, al llegar a un coeficiente del 42.3% en proporción del PIB. El Estado impulsó una intervención directa en la economía, sin importar que los recursos provinieran del endeudamiento externo.

Después de la crisis de 1982-1983, el gasto público fue recortado y empezó el descenso en su participación, para ser del 36.1% en 1985. A finales de los ochenta y en los noventa, se observó un proceso de adelgazamiento del gasto corriente, principalmente en subsidios al consumo, transferencias y la desincorporación de empresas públicas, el gasto público llegó

## CUADRO 1. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO PRESUPUESTARIO 1980-2010 (MILES DE MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

Año	Gasto Público <sup>1</sup>	Gasto Público/PIB (%)
1980	1.5	30.8
1981	2.3	36.0
1982	4.4	42.3
1983	7.5	39.9
1984	11.7	37.9
1985	18.1	36.1
1986	33.5	40.7
1987	85.0	41.8
1988	156.3	37.5
1989	171.4	31.2
1990	210.8	28.5
1991	227.7	24.0
1992	258.8	23.0
1993	286.3	22.8
1994	327.7	23.1
1995	429.7	23.4
1996	587.4	23.3
1997	756.8	23.8
1998	830.5	21.6
1999	1,022.6	22.3
2000	1,243.1	22.6
2001	1,327.2	22.8
2002	1,484.3	23.7
2003	1,670.8	24.2
2004	1,802.6	23.4
2005	1,979.8	23.6
2006	2,270.6	24.8
2007	2,499.0	25.6
2008	2,894.8	23.8
2009	3,144.1	26.2
2010	3,355.3	25.7

Fuente: Elaborado con datos de la SHCP. *Sistema de la Cuenta Pública Federal; y del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2011.*

<sup>1</sup>/Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario, incluye las Adefas.

a representar un 21.6% del PIB en 1998. El nivel mínimo en tres décadas. Posteriormente, se aprecia una ligera recuperación del gasto, que en 2010 alcanzó un monto de casi 3.3 billones de pesos, lo que representa una participación del 25.7%.

A lo largo del 2000 al 2010, se observó un fuerte flujo de comercio y de capitales entre los Estados Unidos de América (EUA) y México, que propició tasas moderadas de crecimiento económico. La economía mexicana aunque mostró un mejor comportamiento macroeconómico, por las menores tasas de inflación y de volatilidad del tipo de cambio, no dejó de depender de las exportaciones y los resultados económicos del vecino país. El PIB en estos años creció a una tasa promedio superior al 2.0% anual, gracias al dinamismo del consumo final y la inversión privada, así como la reactivación del gasto público y el gasto de capital, a diferencia de los ochentas y noventas que registraron tasas deprimidas.

El gasto y la inversión pública en los países de la OCDE se acercan a la mitad del PIB en promedio. En México alcanzó un monto alrededor de una cuarta parte entre 2006 y 2010 (Cuadro 1). No ha habido una estrategia real de industrialización, de fomento a la inversión en capital fijo y de renovación de la infraestructura, considerando la apertura hacia el comercio internacional. Contrariamente, se observa una descapitalización de empresas públicas (Pemex, CFE, etc.), la interrupción de procesos de modernización de puertos y aeropuertos, y el sistema ferroviario.

En estos últimos años, el propósito fue excluir del esquema fiscal a la inversión pública, debido a la debilidad de las finanzas públicas y la creciente deuda bruta. A pesar de ello, se observó que no es posible sujetar la inversión pública a las mismas restricciones fiscales, que las del gasto corriente; máxime si se considera que la inversión pública eleva el potencial de crecimiento. Por razones de estrategia de política pública, Hemming & Ter-Minassian (2004) del Banco Mundial proponen que sea inaplazable excluir la inversión en infraestructura –o los préstamos contratados para financiarla– de las metas fiscales en los países en desarrollo, debido a que presenta este rubro atrasos importantes y a fin de concentrar esfuerzos por abatir el saldo corriente.

Al dividir el gasto programable en gasto corriente y de capital, se observa que ambos componentes descendieron su participación entre 1980 y 2008. El gasto programable bajó del 24.7% del PIB en 1980 al 20.2% en 2010 (Cuadro 2). Esta disminución del gasto en 4.5 puntos porcentuales, se concentró en reducir el gasto corriente (administración, transferencias al consumo y pagos de intereses de la deuda pública).

CUADRO 2. PRESUPUESTO FEDERAL: GASTO PÚBLICO Y COMPOSICIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE RESPECTO AL PIB (% DEL PIB)

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

Fuente: Elaboración con datos del INEGI. *Estadísticas Históricas* y de la SHCP. *El Sistema de la Cuenta Pública Federal*. Varios años.

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

2/Gasto público destinado a inversión física del sector público.

El gasto de capital (inversión física, administración de inmuebles y financiamiento a las empresas públicas) pasó del 10.1% del PIB en 1980 al 2.6% en 2000. Esta abrupta caída del gasto en capital, fue acompañada por un menor nivel del gasto corriente, pero que se recuperan en los últimos años. Este comportamiento fue reflejo del cambio del modelo de desarrollo, que significa un repliegue del papel del Estado como promotor principal del desarrollo, convertido en un 'facilitador' del desarrollo económico, gracias al fomento de inversiones nacionales y extranjeras.

## **2. La política de fomento e inversión pública, como instrumentos de Estado y creación de valor público**

El Estado necesita redefinir su política económica, con nuevos criterios de eficiencia, anticorrupción y generar impacto social. Una de las ideas que se emplean, en forma frecuente, en las comunidades y sociedades es la del bien común. Este principio nace a partir de un “nivel de solidaridad por debajo del cual los bienestar públicos son descuidados y el cuerpo social se desintegra” (Castell, 1995). Se requiere la generación de valor público, entendido como provisión de bienes y servicios de uso comunitario o público, que convoca a la participación social y comunitaria (Moore, 1995). A pesar de que este valor público existe en las comunidades, las políticas públicas tienen que ser revaloradas en sus principales líneas de acción.

Consideramos que cualquier instrumentación de una política de fomento y de inversión pública, tiene que tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Recobrar la fortaleza de las finanzas públicas para emprender acciones y de fomento de las inversiones.
- b) Aumentar la efectividad de la política económica y su capacidad para llevar a cabo las inversiones públicas.
- c) Obtener los recursos públicos, mediante acciones y la aplicación de ajustes y reformas fiscales, así como la desregulación de los sectores productivos y financieros.
- d) Destinar proyectos y programas gubernamentales, que alienten la inversión privada y se restablezca la confianza de la sociedad.

Una reflexión del papel del Estado debe incluir la capacidad y eficiencia de éste, asunto a resolver si el Estado enfrenta la competitividad y desafíos en los mercados internacionales. En cuanto a la funcionalidad del Estado, Kelsen (1957) propone un estado independiente, frente a percepciones ideológicas o morales. En Sabine (2006) se menciona que las instituciones y la política se combinan, para coexistir en la vida de los

individuos, objetos y hechos, con la noción de un *interés común*. Las políticas públicas necesitan ser evaluadas, con base en un análisis multifactorial, lo que implica un enfoque ampliado de tipo jurídico, económico, organizacional-administrativo y el estudio político, para observar el grado de aceptación o rechazo de una determinada política en la sociedad.

La política pública no puede concebirse aislada, sino como un conjunto de "acciones estructuradas"<sup>5</sup>, operando instrumentos y programas gubernamentales. La política pública queda insertada en un esquema gerencial, cuyo fin es lograr el mayor beneficio social, con programas gubernamentales a un mínimo costo. Las acciones del Estado se dirigen hacia la desregulación y la descentralización de funciones, con *retiro estratégico del Estado*, como productor directo de bienes y servicios. Sin ver el alcance de estas decisiones, en cuanto a su impacto en la riqueza pública.

No existe una instrumentación de políticas gubernamentales, que complemente la ausencia de regulación de actividades estratégicas nacionales, en favor de una visión de largo plazo. Lo advierte Stiglitz (2003), las reformas aplicadas en América Latina están fracasando, pues el crecimiento económico se ha hecho lento, aumentó la pobreza y la desigualdad en la región, pero se debe señalar que se omite la creación de valor público.

## 2.1 Creación y generación de valor público: efecto riqueza

No es fácil definir el valor, pues en torno a ello existen diversas posturas. Si bien el valor se asocia a la disposición de bienes y servicios, la riqueza pública hace referencia al patrimonio y la acumulación de acervos, lo que genera un derecho de propiedad, a ejercerlo o no, a su poseedor: Estado o sociedad. Para lograr dilucidar su significado, en esencia, se requiere partir de una premisa fundamental, la creación de valor por parte del Estado depende de su capacidad y eficacia para generar valor público, en beneficio de la sociedad.

---

<sup>5</sup> Las políticas públicas se dividen por creencias, leyes, convenios, planes y condiciones socio-políticas. El origen de la política se considera como lo más importante, porque toma en cuenta los juicios de valor y los objetivos de valor público que deben alcanzarse (Aguillar, 2006).

Con base en esta premisa, a continuación se analizan los aspectos importantes que dan cuenta de una teoría del valor, con la participación del Estado. El valor que ofrece el Estado a la sociedad, se localiza en las inversiones públicas y la generación de bienes y servicios públicos, que pone a disposición de la sociedad. En consecuencia, esto depende de las políticas públicas de desarrollo que se vayan impulsando, considerando los atributos y condiciones logradas respecto a las metas preestablecidas. Esta situación, a su vez, determina el *status* y el nivel de vida de la sociedad.

Toda la inversión pública posee un beneficio potencial, que está reflejado en su costo y el beneficio que genera en forma de impacto social. En esta situación, el beneficio potencial podría superar el costo de la inversión, entonces se afirma que el Estado logró crear valor para la sociedad. De esta forma, el valor público sería la suma de los beneficios esperados por la sociedad, menos los costos incurridos a lo largo del tiempo. El Estado puede aumentar el valor público, a través de la perfección de los atributos tecnológicos, el desarrollo de personal y la inversión hecha en infraestructura física. Este conjunto de aspectos da lugar a la obtención de economías de escala, sinergias administrativas y la minimización de costos, lo que también mejora las modalidades de generación de valor.

Estas prácticas en las operaciones de las empresas paraestatales, por considerar un caso específico, la generación de bienes y servicios públicos propician un mayor beneficio social de las inversiones públicas. Cualquier aumento del diferencial en el desarrollo del país, tiene sentido si el Estado promueve la innovación y los avances tecnológicos en su producción de bienes y servicios.

Una característica esencial de esta teoría del valor público, de hecho, es que la sociedad representa la posibilidad de hacer promoción y planeación de la preferencia y satisfacción de la población, con la producción de bienes y servicios públicos. A partir de que representa las condiciones deseables, que regulan los mecanismos de mercado y precios, para alcanzar mayores niveles de utilidad pública; o sea, la creación de valor por el Estado. Las políticas públicas necesitan no obstruir la operación de los mercados. Los productores y agentes consumidores tienen que ac-

---

tuar en forma autónoma, libre y, a la vez, dentro de un proceso de cooperación (Katz, 1999), que conduzca hacia un mayor bienestar de la sociedad. Porque este objetivo de política, se consigue con la existencia de mercados competitivos y la asignación eficiente de recursos, para que los agentes económicos logren maximizar sus beneficios individuales.

Entre las fallas del mercado que amerita la intervención de políticas públicas, orientadas a una participación en la economía, se encuentran los efectos externos de las actividades privadas (negativas o positivas), la producción de bienes públicos y la formación de monopolios. No es la intención de este artículo, explicar la aparición de estas distorsiones de mercados, pero sí la conveniencia de aplicar una mejor política económica.

Se tiene que partir de que el Estado puede producir bienes públicos y, por consiguiente, asumir la postura de crear *riqueza y valor público*. Debido a su baja rentabilidad para que sean producidos por el sector privado, se requiere la participación del Estado; mediante la inversión pública. No importa si estos bienes, tienen la característica de "no exclusividad" y la de "no rivalidad", compatibles para que estos bienes públicos sean disfrutados por la sociedad.

El abasto de bienes y servicios públicos queda en manos del sector público, debido a que la empresa privada no los puede ofrecer, toda vez que no tiene incentivos económicos para ello (Ayala, 2001). Esta debilidad del sector privado se ve acentuada, cuando no hay capital suficiente, no se cuenta con capacidad empresarial y no hay desarrollo tecnológico. En general, la oferta de bienes públicos se ve limitada en la actualidad, pues existen proyectos viables técnicamente, pero no cuentan con viabilidad financiera. O bien, se da el caso que el marco institucional y legal impide la participación de las empresas privadas, en tanto no se avance en las reformas de la Ley.

Dentro de la oferta de bienes y servicios públicos que provee el Estado, se distinguen las siguientes clases:

- a) Bienes y servicios públicos bajo prestación exclusiva del Estado. Aquellos bienes públicos puros, que son en esencia intransferibles

al mercado, por ser de baja rentabilidad y no atractivos para producirse por el sector privado. Se trata de funciones básicas del gobierno y de carácter regulatorio, como son: justicia, legislativa, derechos humanos, gobierno y medio ambiente, entre otras.

- b) Bienes y servicios sociales redistributivos. Se trata de bienes complementarios a los disponibles por el mercado, pero representan una garantía de los derechos por Ley, como son: educación, salud, seguridad social, desarrollo urbano, abasto y otros.
- c) Bienes públicos con orientación a sectores productivos. Es el grupo de bienes con orientación al mercado y de servicio a los sectores económicos. Pueden implicar la existencia de subsidios directos o implícitos. Estos están representados por: electricidad, agua potable, comunicaciones, transporte, desarrollo agropecuario, etc.

Esta producción de bienes y servicios, al carecer de rentabilidad, no la ofrece el sector privado. Es decir, no persigue un fin lucrativo. Están sujetas a la intervención del gobierno, pese a tener un costo social para la economía. Implica, por tanto, que se generen distorsiones de mercado y que la asignación de recursos no sea eficiente.

Como señala Ibarra (1991), cualquier forma de intervención estatal se evalúa con criterios de mercado. El modelo de crecimiento tiene implícitamente la preferencia de políticas e instrumentos que convaliden el crecimiento hacia fuera, mediante la participación de las exportaciones en los mercados internacionales. Los criterios son de eficiencia y competitividad, considerando que el funcionamiento del mercado, se encarga del proceso de asignación de recursos y la de impulsar el crecimiento económico.

## **2.2 El Estado como generador de valor y gestor de la política económica**

Uno de los rasgos más importantes para medir la rentabilidad respecto a la inversión, se refiere a la creación de valor, pero esta creación

---

de valor depende de la rentabilidad social<sup>6</sup>, que se ubica por encima de las expectativas de los agentes participantes.

Es relevante que en la creación de valor público, tiene que haber correspondencia con la realización de inversiones públicas. Esto equivale a señalar que las inversiones necesitan dirigirse al mejoramiento de los productos y servicios. Es imprescindible que el Estado deba realizar procesos de *gestión de valor*, que consistan en identificar y promover aquellos factores que realmente sí contribuyen a la creación de valor público.

De ello depende la promoción de la creación de valor, al vincular la política económica con la gestión pública. La creación de valor público depende de la gestión pública y a la vez operativa, lo que avala la formación de un circuito entre gestión pública-política económica-creación de valor público, dando lugar a una secuencia lógica y continua. Cualquier interrupción pone en riesgo la gestión de valor y, con ello, podría derivar en una crisis.

Por consiguiente, la creación del valor constituye un proceso compartido entre sociedad y Estado, que presentan un objetivo común si se logra el intercambio de bienes y servicios públicos. La dificultad para integrar individuos y mercados, queda sujeta a la facilidad en que el Estado aumente su valor o riqueza pública frente a la sociedad.

Hay que reconocer que dentro de las instituciones públicas coexisten individuos, líderes y directivos de empresas, quienes definen e influyen en las decisiones de gestión del Estado. Pareciera, de manera individual no velar por el beneficio colectivo de las políticas públicas, pero sí defienden y luchan para que sean cubiertas las necesidades básicas de la población (educación, vivienda, salud, etc.). Al ocurrir esto, implícitamente, se considera que hay la generación de valor público, con el servicio o el bien público ofrecido.

El papel del Estado trasciende el comportamiento de un individuo o de un grupo o sector, por lo que el gobierno se asume como

---

<sup>6</sup> Es pertinente aclarar que se mide por el impacto o beneficio social que se genera, a partir del costo de inversión. Cualquier costo que implica generar el servicio de electricidad, no sólo se produce el servicio y se distribuye en un mercado, sino que tiene un componente adicional, que son los empleos generados.

agente promotor, regulador e inversionista en la economía, además de velar por los intereses y el bienestar colectivo.

En este mismo sentido, Solís (1997) expresa que la inversión pública contribuye a fomentar la inversión privada en actividades que generen valor agregado y desarrollar una mayor competitividad. En el país, la inversión pública funciona de manera complementaria y no excluye a la inversión privada, por lo que genera un efecto de estímulo para la dotación de insumos, los servicios de salud, de educación y que todo esto apoye la disposición de mano de obra.

A mediados de los noventa y del año 2000 en adelante, es notable que la inversión del sector público disminuyó significativamente. Los montos de inversión privada no compensaron la deficiencia en sectores productivos. Según Tello (2005), hubo una menor inversión pública –a partir de 1982–, pero no registró un aumento de la inversión privada como se esperaba. Se aprecia que sí hubo una recuperación de la inversión, durante la segunda mitad de los años noventa, pero se dirigió a instalaciones relacionadas con el consumo (centros comerciales y restaurantes), más que a la ampliación de la capacidad industrial.

Por los bajos niveles de inversión pública en México no fue posible resarcir y modernizar la infraestructura, sobre todo en sectores identificados claramente como rezagados, como ferrocarriles y puertos marítimos. La competitividad estuvo afectada, toda vez que limitó y estranguló el avance del comercio exterior.

Los trabajos de la OCDE (2004) advierten que la estabilidad macroeconómica de México no es suficiente para alcanzar mejores niveles de vida respecto a otros países, y por esta debilidad del crecimiento económico se afectaría el crecimiento de largo plazo. El modelo de desarrollo pospone las posibilidades de crecimiento, en tanto no haya mejores mecanismos que reactiven la economía, a no ser por la vía privada de las inversiones, ya sea por capital nacional o extranjero.

---

### 2.3 La revaluación de la inversión pública: núcleo principal del nuevo modelo de crecimiento económico

La globalización, como un proceso vigente, presenta la necesidad de reforzar las políticas públicas encaminadas a crear una mayor apertura al comercio exterior y el acceso a la inversión extranjera. Para Valdivieso (2003), los países han visto rápidamente la transformación del Estado, así como el establecimiento de políticas que propician la internacionalización de sus economías. No obstante ello, el proceso de apertura comercial que inició en 1985 no asegura un ritmo de crecimiento aceptable, debido a la alta dependencia e integración con una economía norteamericana que está en recesión.

Esto generó nuevas prácticas internacionales y, a la vez, creó la necesidad de mediciones, indicadores e índices internacionales, que ofrezcan evidencias del grado de competitividad internacional de las economías nacionales (Marchini, 2003). Estos niveles de competitividad, como lo afirma Moreno (2008), están estrechamente relacionados con el desarrollo de la infraestructura de los países. Un gobierno será, por consecuencia, eficiente si aplica políticas correctas que desarrollen la competitividad, a través de financiamiento público, política fiscal, estructura institucional, legislación de negocios y estructura social.

Un gobierno tiene que ser competitivo, en términos de las políticas públicas que emprenda, en cuanto a que el Estado está obligado a plantear estrategias coordinadas e integradas a sus acciones gubernamentales, considerando que la competitividad sirve de base para la *creación de valor*, en este caso un valor público; tanto valor económico como valor social. No es posible crear valor económico si no hay una base tecnológica e infraestructura, porque éstas se construyen al margen de una rentabilidad y requieren el empleo de capital de riesgo.

La inversión pública siguió desarrollando la infraestructura física en escuelas, carreteras, presas, redes eléctricas, pozos petroleros, refinerías, complejos petroquímicos, superficie cultivable y los servicios de comunicaciones (telefonía, telégrafos, internet, etc.), pero sin crear nuevas empresas paraestatales (Ver Cuadro 3).

### CUADRO 3. REPRESENTACIÓN ECONÓMICA: INVERSIÓN Y EL EFECTO RIQUEZA PÚBLICA

Sector	VARIABLES e indicadores	1980	1990	2000	2010	Efecto neto riqueza pública 1980-2010
Rasgos de la economía	Tasa de Crecimiento Real Anual del PIB (%)	8.5% <sup>a</sup>	5.1%	6.6%	5.4%	Inestable
	Inversión Pública / PIB (%)	10.1%	3.8%	2.6%	3.8%	A la baja
	PIB Pércapita (Dólares)	4,167	4,046	9,023	10,751 <sup>b</sup>	Alza
Infraestructura física	Institutos y universidades públicas (Educ. Superior)	124	169	267	713 <sup>e</sup>	Alza
	Campos de producción Petrolera	323 <sup>a</sup>	348	301	364 <sup>e</sup>	Alza
	Pozos en explotación	4,621 <sup>a</sup>	4,732	4,155	6,080 <sup>e</sup>	Alza
	Refinerías	9	9	6	6 <sup>e</sup>	Baja
	Centros petroquímicos	8	8	8	8 <sup>e</sup>	Estable
	Reservas probadas de petróleo (MB) <sup>b</sup>	44,161	44,560	24,180	11,048 <sup>e</sup>	Baja
	Centrales eléctricas (Capacidad en magawatts)	n.d.	28,261	41,675	59,510	Alza
	Red eléctrica (Miles de kms.)	n.d.	490	644	758	Alza
	Subestaciones de distribución (Mva)	n.d.	28,458	42,057	61,249	Alza
	Superficie cultivable (Millones de hectáreas)	n.d.	n.d.	n.d.	30	-
	Grandes presas	n.d.	n.d.	n.d.	667	-
	Puertos marítimos <sup>c</sup>	n.d.	76	97	97	Alza
	Aeropuertos (Terminales)	1,299	2,272	1,215	1,686	Alza
	Aeropuertos (Nacionales e Internacionales)	n.d.	82	n.d.	85	Alza
	Longitud de red ferroviaria (Kms)	25,510	26,412	26,665	26,722	Alza
	Internet (Miles de usuarios)	n.d.	94	5,058	23,260	Alza
	Telegráfos (Poblaciones)	n.d.	2,344	2,497	20,287	Alza
Servicio postal (Oficinas)	n.d.	27,901	36,473	32,804	Alza	
Televisión (Estaciones)	n.d.	284	462	460	Alza	
Radio (Estaciones)	n.d.	1,018	1,146	1,149	Alza	
Telefonía (Miles de líneas en servicio)	n.d.	6,849	12,332	19,925	Alza	
Empresas y fideicomisos públicos	Entidades paraestatales vigentes <sup>d</sup>	1,115	280	175	182 <sup>e</sup>	Baja
	Organismos descentralizados	102	82	74	95 <sup>e</sup>	Baja
	Empresas de participación estatal mayoritaria	822	147	80	68 <sup>e</sup>	Baja
	Fideicomisos públicos	231	51	21	19 <sup>e</sup>	Baja

Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de la Presidencia, *Informe de Gobierno. Anexo estadístico*.

a/ Dato anual de 1981. b/ Sin condensados ni gas. c/ Puertos de altura y cabotaje.

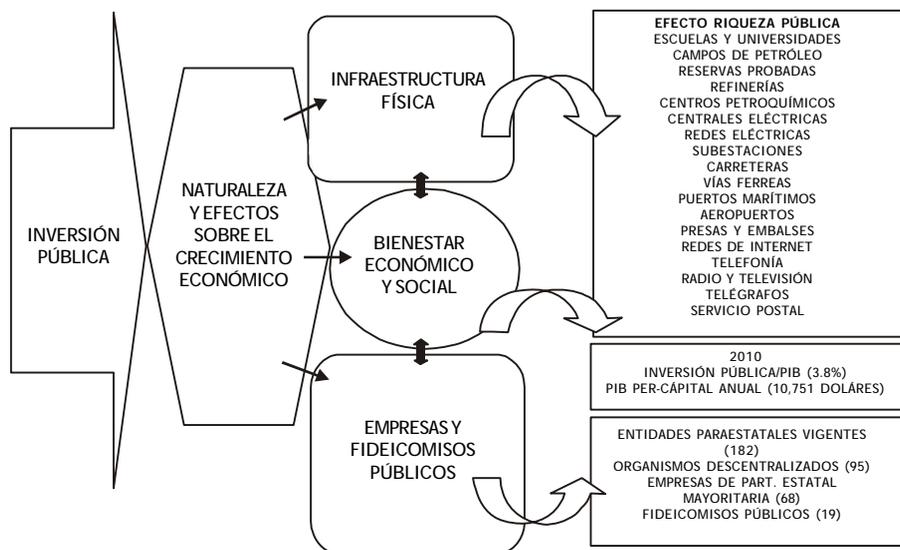
n.d. No disponible. d/ No incluye las empresas en proceso de desincorporación.

e/ Datos disponible 2008. f/ Incluye condensados.

El efecto riqueza pública se genera por el valor agregado que proporciona el trabajo productivo en las empresas y las obras públicas. Aparece con el trabajo colectivo, por la suma de trabajos individuales, experiencias y habilidades, debido a la conjunción del trabajo en equipo, lo que refleja potencialidades y sinergias que se aprovechan por una organización comunitaria. A este se le puede llamar un *Know how-social*<sup>7</sup>.

Hay que distinguir este esfuerzo social, que consiste en conjuntar las bondades organizativas del trabajo humano en habilidades y experiencias, respecto al impacto que genera una mayor inversión pública por parte del Estado. Por el destino de los recursos públicos para realizar obras de infraestructura física, la creación de entidades paraestatales y otras figuras jurídicas, y la generación de un mayor bienestar social (Figura 1).

FIGURA 1. EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y EL EFECTO RIQUEZA PÚBLICA



Fuente: Elaboración con base en Amieva-Huerta, J. (2002). *Temas selectos de las finanzas públicas*. México: Porrúa, y Ayala Espino, J. (2001). *Economía del sector público mexicano*. México: UNAM-Editorial Esfinge.

<sup>7</sup> El término moderno hace referencia al *know how* (del inglés saber-cómo), pero que tiene que ver con el *saber hacer*. Expresión anglosajona, que denota conocimientos prácticos, habilidades, técnicas o criterios distintivos utilizados en la fabricación de un producto o proyecto. Véase Wikipedia, la enciclopedia libre, en [http://es.wikipedia.org/wiki/Know\\_how](http://es.wikipedia.org/wiki/Know_how) (consultado el 26 mayo, 2009).

Los trabajos comunitarios de desmonte y limpieza, la instalación de un “tianguis” o mercado de vendedores ambulantes, los trabajos de urbanización, la construcción de caminos rurales, las labores colectivas de artesanos, las ayudas solidarias y la instalación de cooperativas de producción, se convierten en ejemplos de trabajos colectivos y de socialización de la producción. Las condiciones en los centros de trabajo son importantes para el aprendizaje del trabajador<sup>8</sup>. Que requiere una vida colectiva, a fin de desarrollar su fuerza y potencialidades en las organizaciones.

Para Ramos y Reyes (2005), un Estado fuerte se concibe como aquel que cuenta con la capacidad institucional y de gestión para solucionar los más graves problemas, mediante el rediseño de sus enfoques de administración y sus políticas. La idea es que se logre un mayor desempeño gubernamental y se generen los mayores beneficios sociales. Se reconoce que en este planteamiento implícitamente está presente una articulación entre gestión, política e impacto social, bajo el concepto del interés social. Desde aquí existe la noción de que la integración entre los enfoques de gestión y de política, necesitan generar valor público, es decir, beneficios sociales para el conjunto de los ciudadanos.

No debe omitirse que la gestión estratégica, como alternativa de políticas públicas, representa un salto cualitativo hacia el entorno y la promoción de un mayor valor público para los ciudadanos y su comunidad (Moore, 1998). El sector público genera valor con abastecer de bienes y servicios a la sociedad, que el sector privado no produce. Hay que reconocer que se crea valor en la manera en cómo produce dichos bienes, es decir a través del dialogo comunitario y la participación social.

Esta propuesta de gestión estratégica del sector público necesita una amplia difusión entre los gobiernos locales, sobre todo en México, a fin de buscar y promover el cambio cultural e institucional. En palabras de Ramos y Reyes (2005), se necesita que “la toma de decisiones discrecional de los funcionarios sea responsable socialmente y no se generen obscurantismos y corrupción”.

---

<sup>8</sup> Bailey, E. “El trabajo colectivo”, *Claridad*, Programa de Educación Sindical, Instituto Nacional de Estudios, Formación y Capacitación Sindical. <http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/edob/material/pdf/archivo29.pdf>. p.1.

### 3. Percepción y análisis de la política de inversión pública: resultados de encuesta y trabajo de campo

Identificar los elementos implícitos en la forma de concebir la política pública en torno a la importancia del gasto de capital, tiene que partir del método de la entrevista personal. Esta forma de recopilar la opinión de expertos seleccionados, se convierte en un instrumento bastante útil, si realmente se obtiene la actitud, creencia y la concepción sobre la política económica, vinculada en torno a la inversión pública, objeto de estudio. Es importante considerar el tipo de persona entrevistada y las razones para contestar una u otra opción respecto al hecho social, que nos compete.

Se descarta cualquier otro tipo de método, como la aplicación de cuestionario por correo, las encuestas de grupo y las telefónicas, debido a los inconvenientes de las respuestas: incompletas y limitadas. El tamaño de la muestra elegida sobre los expertos entrevistados, se considera representativa y suficiente para realizar una inferencia estadística válida<sup>8</sup>. Hay que considerar que en este caso se trata del universo de una población abierta, de 112 millones de mexicanos, que como cualquier ciudadano podría tener una opinión. Sin embargo, para fines de una estimación se seleccionó cualitativamente una muestra, de personas expertas en el tema.

Del conjunto de 248 cuestionarios aplicados, en abril y mayo de 2008, la mayor parte de los expertos entrevistados se trata de funcionarios públicos, académicos, directivos de las empresas y consultores. No hay una restricción de cantidad, sino el criterio personal apegado al juicio del entrevistador. Por ahora, no es el propósito realizar un cálculo probabilístico, sino más bien contar con una muestra *cualitativamente* seleccionada y ordenada.

Por los resultados de esta investigación y la encuesta de opinión se obtuvo que las inversiones públicas sean una opción favorable para lograr un mayor dinamismo de la economía, condicionada a la eficaz

---

<sup>8</sup> La muestra de expertos cae en la categoría de no probabilística, lo que supone una selección informal y casi arbitraria, pero sirve para hacer la inferencia estadística sobre la población. La calidad de la información es el objetivo, que sea confiable y válida, más que la cantidad (Hernández, R. *et. al.*; 2000).

utilización de recursos públicos disponibles o el fomento de la inversión privada. En sus diversas modalidades de inversión pública, como son la inversión de capital en infraestructura y la creación de empresas paraestatales, los expertos conciben que sí se obtienen resultados

CUADRO 4. POLÍTICA DE INVERSIÓN PÚBLICA: MATRIZ DE RESULTADOS CON BASE EN 248 CUESTIONARIOS APLICADOS A EXPERTOS

Concepto	Riqueza pública	Efectos económicos Redistributivo	Crecimiento del PIB <sup>1</sup>	Política Económica
<b>I. Políticas de inversión pública</b>				
1. Inversión de capital en infraestructura	Positivo	Positivo	Positivo	Altamente recomendable
2. Inversión pública en empresas paraestatales	Positivo	Positivo	Positivo	Altamente recomendable
3. Inversión de capital en organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos	Positivo	Positivo	Positivo	Medianamente recomendable
<b>2. Encuesta de opinión a expertos (prueba de campo)</b>	<b>A favor</b>	<b>Resultados (%) En contra</b>	<b>Neutra</b>	<b>Efectos de política</b>
1. Programas de infraestructura	84%	12%	4%	Beneficio social
2. Percepción sobre recursos públicos aplicados a grupos socialmente más necesitados	11%	83%	6%	Desconfianza
3. Impacto social de las políticas de inversión pública	82%	14%	4%	Beneficio social
4. Influencia de inversiones en empresas paraestatales para el crecimiento económico	64%	20%	16%	Aceptable
5. Fomento de inversión extranjera para el crecimiento económico	53%	41%	6%	Desconfianza
6. Limitar la inversión extranjera en petróleo y electricidad	48%	46%	6%	Desconfianza
7. Fomento de inversión privada genera mayores beneficios que la inversión pública	53%	34%	13%	Opinión dividida
8. Determinante de la inversión pública en el crecimiento económico	87%	7%	5%	Aceptable
9. Distribución y asignación presupuestal sujeta a resultados comprobables	92%	5%	3%	Aceptable
10. Existe mayor transparencia y rendición de cuentas	71%	22%	7%	Aceptable

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados con base en la *Encuesta de Opinión a Expertos*.  
 1/ Se le conoce como el efecto multiplicador: A mayor inversión, crece proporcionalmente en mayor medida el Producto Interno Bruto.

---

alentadores y son altamente recomendables, por la obtención de los efectos de riqueza pública, redistributiva y del crecimiento del PIB, con la excepción de si se trata de la inversión extranjera. Pero, en cambio, existen opiniones divididas y resultan medianamente recomendables si se invierte en fondos y fideicomisos públicos (Cuadro 4).

Los resultados de la encuesta indican que los entrevistados no están plenamente convencidos para emprender una reorientación del gasto público. Se percibe una desconfianza acerca del destino de los recursos públicos, que efectivamente puedan mejorar la infraestructura y el desempeño de las empresas paraestatales.

Por la información obtenida con los cuestionarios aplicados, en cada una de las 10 preguntas, se lograron resultados significativos y que se deben considerar en la dirección de las políticas públicas; máxime si éstas se desean que sean asociadas y correspondan a la generación de valor y riqueza pública. Según la matriz de resultados, los expertos manifestaron, en general, una aceptación por la importancia de las inversiones públicas, como medida de reorientación de la política económica. Sin embargo, hubo objeción cuando se trata de hacerlo con recursos estrictamente públicos, sobre todo si se considera la debilidad o deterioro de las finanzas públicas.

La respuesta a la pregunta 1, de si considera que las políticas públicas del gobierno federal mediante el impulso a programas de infraestructura generan un beneficio social, el 84% contestó estar a favor. El 12% está en contra y el 4% en posición neutra o no contestó (Cuadro 4).

La pregunta 2, de si cree que los recursos públicos son bien aplicados a programas y grupos sociales más necesitados, una minoría del 11% estuvo a favor o totalmente de acuerdo. En cambio, el 83% manifestó estar en contra y totalmente en desacuerdo con esta política pública, por lo que existe desconfianza. El 6% restante prefirió no saber nada al respecto.

Pregunta 3, se refiere al impacto social de las políticas públicas a favor de las inversiones en obras públicas si se ve disminuida por los actos de corrupción. El 82% opinó estar a favor. Mientras que el 14% estuvo en contra o en desacuerdo y el 4% no opinó.

Pregunta 4, si se considera que el gobierno federal sí influye con inversiones públicas en las empresas paraestatales para el crecimiento y desarrollo económico del país, el 64% contestó estar a favor y ser una política aceptable. Un 20% manifestó estar en contra y el restante 16% opinó no saber nada.

Pregunta 5, de si el fomento de la inversión extranjera representa la mejor opción para consolidar el fomento de las inversiones y la estrategia favorable hacia un mayor crecimiento, hubo una división de opiniones y existe desconfianza. La mayoría con un 53% contestó que sí está a favor, si se contempla la generación de empleos y el ingreso de capitales al país. En forma opuesta, el 41% opinó estar en contra, porque tiene un efecto negativo en las empresas y en las iniciativas económico-financieras nacionales. El 6% no contestó nada.

Pregunta 6, con referencia a si considera conveniente no limitar la participación de la inversión extranjera en petróleo y electricidad, por ser sectores estratégicos de la economía nacional, la opinión también fue dividida y es evidente la desconfianza. La suma del 48% opinó estar a favor con una medida como ésta, mientras que 46% está en contra. El 6% no se pronunció por ninguna opción.

Pregunta 7, si considera que las políticas de fomento a la inversión privada sea una mejor estrategia sobre las inversiones públicas para obtener un mayor dinamismo de la economía de México, el 53% manifestó estar a favor. Por el contrario, el 34% opinó estar en contra y es patente la desconfianza. El restante 13% no señaló nada.

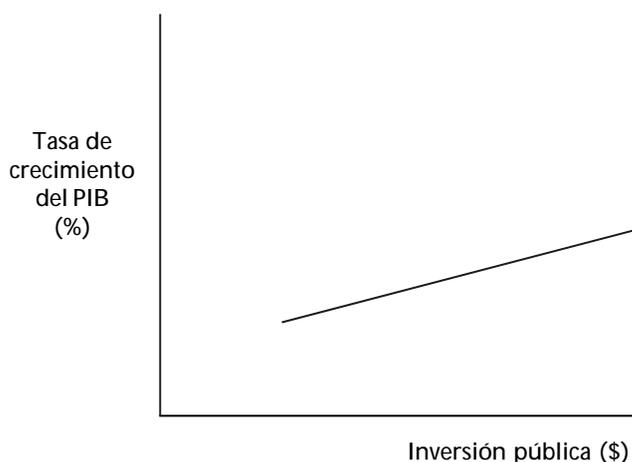
Pregunta 8, de si la influencia de las inversiones públicas en infraestructura es determinante en el crecimiento futuro del país, la mayoría optó estar a favor, con el 87%, por lo que es aceptable. El 7% está en contra y un 5% no contestó.

Los expertos opinaron a favor de establecer medidas más estrictas para la asignación del presupuesto, así como de control y seguimiento del ejercicio presupuestal, con base en resultados y desempeño comprobable. Asimismo, implica una aceptación generalizada por la evaluación de los resultados, con base en estrategias más determinantes sobre el impacto social de las políticas públicas.

Pregunta 9, si considera que las asignaciones presupuestales de los recursos públicos deben realizarse en función de los beneficios y resultados comprobables, el 92% opinó estar a favor de éstas. Un 5% indicó estar en contra y el 3% no supo contestar.

Finalmente, la Pregunta 10, de si al gobierno federal y las dependencias sí se les exige en este momento una mayor rendición de cuentas y transparencia en la administración de los recursos públicos, la mayoría con el 71% opinó estar a favor y es aceptable una medida de esta naturaleza. El 22%, contrariamente, indicó estar en contra de esto y el 7% no se pronunció por nada.

A los especialistas y académicos entrevistados les resultó un cuestionario accesible y práctico, en cuanto a identificar inmediatamente las políticas públicas que mejor convienen al país. Es innegable la instrumentación de medidas y mecanismos que se necesitan, a fin de que sea compatible el sistema de distribución de recursos con los resultados de desempeño de las dependencias y programas que se obtienen. Esta situación merece mayor atención, en la medida que los resultados de la encuesta así lo confirman, y que esto debería conducir estrictamente hacia una mejor orientación del gasto público.



La política de fomento de la inversión privada es una forma de impulsar el crecimiento económico, pero ésta requiere del atractivo de

las utilidades, como estímulo adicional. Consideramos también que mediante la inversión pública se propicia esta clase de inversión. Existe, por consiguiente, una relación directa entre inversión pública y una mayor tasa de crecimiento económico. A mayor inversión pública, se produce un aumento del crecimiento de la capacidad productiva y, con ello, la creación de mayores empleos.

La política de fomento de la inversión requiere que el Estado promueva las condiciones sociales y económicas más atractivas, como:

- Entorno socio-político y económico favorable.
- Inversión en educación, desarrollo de capital humano y nuevas tecnologías.
- Disminución del grado de riesgo-país y por consecuencia de la inseguridad.
- Confianza de inversión a futuro.
- Desarrollo de infraestructura física y promoción de los negocios.
- Creación de empresas paraestatales, organismos, fondos y fideicomisos públicos.
- No impunidad y correcta impartición de justicia.
- Desregulación para financiar a las empresas y otros sectores.
- Liberación del crédito bancario.
- Brindar las mayores facilidades para la creación de negocios.

Todos estos aspectos deben ser impulsados de manera coordinada y escrupulosa, mediante la creación de un programa de fomento de las inversiones, que convoque a la participación amplia de la sociedad mexicana. En este sentido, la política pública debe centrarse en los esfuerzos por generar las condiciones propicias para la promoción de inversiones, que se concreten en proyectos viables y rentables, evitando generar un ambiente de desconfianza entre el inversionista.

## **Reflexiones finales**

En atención a la estructura y objetivos de esta investigación, se analizó la política económica desde la perspectiva de la inversión pública, como una opción viable, no sólo para restaurar el rezago de infraes-

---

estructura física, sino para lograr un efecto riqueza y el crecimiento de la economía. Asimismo, se confirma que el fomento a la inversión pública se constituye en instrumento eficaz para lograr un mayor crecimiento de la economía, así como la generación de valor público y, al mismo tiempo, de reevaluar la participación del Estado en la economía.

Para dar respuesta a esto, se identifican las políticas públicas más idóneas para promover el desarrollo de la infraestructura, la creación de empresas paraestatales, los avances tecnológicos e impulsar la educación y la capacitación del personal. En este sentido, sí hubo períodos en que no se promovió la inversión pública, contrariamente se generó una caída significativa en el crecimiento económico en los ochentas y noventas.

Se cumple con la idea central, de considerar la vinculación que existe entre la teoría del valor público y la política de fomento a la inversión pública. Los temas abordados fueron la creación de valor y de oferta de bienes y servicios públicos, lo que mostró que el Estado puede crear valor y riqueza pública, a partir de inversiones en obras públicas, empresas paraestatales, tecnología y capacitación.

Respecto al análisis de los temas, que representan el núcleo de la inversión pública y la creación de valor, se obtuvieron resultados satisfactorios, que consisten en:

1. Se puede identificar el efecto riqueza a partir de la política económica, que den prioridad al fomento de las inversiones y contribuyen a un mayor crecimiento económico.
2. Se comprobó a modo de percepción de expertos la importancia de la política de fomento a la inversión pública, como estrategia gubernamental, para obtener un mayor valor público y desarrollo económico.
3. No olvidemos que el crecimiento económico tiene como condición necesaria el aumentar las inversiones públicas. Se mostró que las políticas de inversión pública se deben considerar como un factor imprescindible para el crecimiento futuro de la infraestructura física y el desarrollo del país.

La política de inversión pública para el caso mexicano, necesita de reorientar una estrategia válida en función de los elementos, que tiene a su alcance, con relación a las empresas paraestatales, obras públicas, organismos, fondos y fideicomisos públicos, lo que lleva directamente a crear bienes y servicios públicos que, simultáneamente, son una vía para generar riqueza y alentar el desarrollo.

El funcionamiento del sistema económico impone límites y desafíos, pero también se convierte en una estructura vulnerable. Más allá, de intereses privados se tiene que restablecer el interés y el bienestar colectivo, porque se pertenece a un sistema social que tiene vida propia y el Estado, como autoridad central, tiene que regular mercados y desregular otros (facilitar la creación de negocios e impulsar el crédito bancario), promover decisiones de inversión y recobrar el dinamismo de la economía, mediante la búsqueda de una política económica que refrende la creación de valor y la riqueza pública.

---

## Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2006). "Marco para el análisis de las políticas públicas", *Políticas Públicas*, No.1, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., México, Primer semestre, Año1, abril, pp. 12-16, 21 y 31.
- Amieva-Huerta, J.(2002). *Temas selectos de las finanzas públicas*, Porrúa, México, pp.118, 174 y 217.
- Ayala, J. (2001). *Economía del sector público mexicano*, UNAM-Editorial Esfinge, México, pp. 153-154, 201, 415-438.
- Bailey, E. "El trabajo colectivo", *Claridad*. Programa de Educación Sindical. Instituto Nacional de Estudios, Formación y Capacitación Sindical, <http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/edob/material/pdf/archivo29.pdf>. p. 1.
- Baxter, M. & R. King (1993). "Fiscal policy in General Equilibrium", *America Economic Review*, 83, pp. 315-334.
- Bethomieu, C.; Ehrhart, C. y Hernández, L. (2006). "Estabilización, Ajuste Externo y Estrategia de Desarrollo: El neoestructuralismo como alternativa al neoliberalismo". *Análisis económico*, Vol. XXI, num. 048, UAM-Unidad Azcapotzalco, México, pp. 4-5.
- Bretón, V.; García, F. y Roca, A. (1999). "Presentación: El desarrollo tiene límites", *Los límites del desarrollo. Modelos rotos y modelos por construir en América Latina y África*, Icaria Editorial S.A., Barcelona, p. 10.
- Castell, R. (1995). *Las metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Cordera, R. y Orive, A. (1981). "México: Industrialización subordinada", *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Selección de Rolando Cordera, FCE, México: *El trimestre económico* No. 39, 2ª. Reimpresión, 1989, p.161.

- Cuadra, G. (2008). "Hechos Estilizados del Ciclo Económico en México", *Working Papers No. 14, Documentos de Investigación*, Banco de México, México, Diciembre, pp. 5-20 y 35.
- Guerrero, O. (1999). *Del Estado gerencial al Estado cívico*, UAEM-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Hemming, R. y Ter-Minassian, T. (2004). "Mejorar las condiciones para la inversión pública", *Nuevos enfoques propuestos para la contabilidad fiscal, Finanzas & Desarrollo*, FMI, Washington, D.C.: Diciembre
- Hernández, R.; Fernández C. y Baptista, L. (2000). *Metodología de la investigación*, Mc Graw-Hill, México, pp.58, 226 y 235.
- Huerta, G. *Empresa pública. Pasado y presente*, Departamento de Administración de la UAM-A. México. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num4/doc5.html>, p.1-2.
- Ibarra, D. (1991). "El Estado y el mercado", *Revista Nexos* No. 158, (Febrero), México, pp.49 y 50.
- Kaldor, Nicholas (1974). "Qué anda mal en la Teoría Económica", *El Trimestre Económico*, Núm.170, Vol. 43. Traducción de Leopoldo Solís, FCE, México, 29 de abril.
- Katz, I. M. (1999). *La Constitución y el desarrollo económico de México*, (1ª. Edición), Cal y Arena, México, pp.35-54, 65-66.
- Kelsen, H. (1957). *Teoría general del Estado*, (Traducción del alemán por Luis Legaz), Editorial Nacional, México, 544 p.
- Keynes, J. (1936). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, 2ª edición, 8ª, Reimpresión (1943), FCE, México, pp.31-35.
- Levy, S. (2009). "Buenas intenciones, malos resultados: Política social, informalidad y crecimiento económico en México", *Finanzas públicas, No. 1*(vol.1), Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México, p.165, primer semestre.

- 
- Malthus, R. (1820). *Principles of Political Economy*, A.M. Kelley, New York, (1951).
- Marchini, G. (2003). "La competitividad externa de Canadá y de sus socios del TLCAN revelada en los índices internacionales", *México y la Cuenca del Pacífico*, Vol. 6, núm.19, mayo-agosto 2003, México.
- Moreno, S. (2008). La infraestructura y competitividad en México. *Documento de Trabajo*, núm. 60, Noviembre, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública -Cámara de Diputados, México, pp.1-5, 14-18, 22-23.
- Morishima, M. (1981). *Teoría económica de la sociedad moderna*, Antoni Bosch, Barcelona, pp. 4-5.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard College, USA.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor público*, Paidós, Barcelona; p.16.
- OCDE (2004). *Estudios económicos de la OCDE*, OCDE, México, p.65.
- Ortiz Mena, A. (1998). *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, FCE. México.
- Pareto, Vilfredo (1906). *Manual de economía política*, 1a. edición español, IPN, 1991, México, pp. iv-v.
- Ramos, J. M. y Reyes, M. (2005). "Gobiernos locales y participación ciudadana: Hacia un enfoque de gestión estratégica asociada". *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, (Vol. XII, No. 34). México, Septiembre / Diciembre, pp.43 y 52.
- Sabine, G. (2006). *Historia de la teoría política*, (1ª. Edición), FCE, México, p. 20.
- Say, J.B. (1803). *Tratado de economía política*, FCE. México, 2001.
-

- Solís, L. (1997). *Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI*, Siglo XXI, México, pp. 50 y 60.
- Stiglitz, J. (2003). "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 80 (agosto), pp. 8-9.
- Tello, C. (2005). "El gasto del Estado Mexicano". En *Revista Nexos*, No. 333. (Año 27, Vol. XXVII). México, Septiembre, p.60.
- Turnovsky, S. & W. Fisher (1995). "The composition of government expenditure and its consequences for macroeconomic performance", *Journal of economics Dynamics and control*, 19, pp. 747-786.
- Unidad de Evaluación y Control (UEC, 2009). *Análisis al informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2007*, Auditorías practicadas a entes vinculados con Funciones de gobierno y Funciones de desarrollo social. Comisión de Vigilancia de la ASF, Cámara de Diputados, Abril, México.
- Valdivieso, P. (2003). "Capital social, crisis de la democracia y educación ciudadana: La experiencia chilena", *Revista de Sociología e Política*, No. 21. Curitiba, Brasil, Nov. p.13.
- Wright, Ch. (1987). *La élite del poder*. (CR 1956). FCE, México, pp. 12-18.
- Wikipedia, la enciclopedia libre, en [http://es.wikipedia.org/wiki/Know\\_how](http://es.wikipedia.org/wiki/Know_how). (consultado el 26 mayo, 2009).