

RETOS E IMPLICACIONES DE LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA A LA INVERSIÓN PÚBLICA MEXICANA: DEL CARDENISMO HACIA LA ALTERNANCIA POLÍTICA

Carlos Roque Rodríguez*
Iván Velázquez García**

41

(Recibido: 09-septiembre-2022 – Aceptado: 28-noviembre-2022)

Resumen

Este documento tiene como propósito describir la importancia en la generación de infraestructura económica y social en torno al concepto de bienes públicos, en el sentido de que su provisión suficiente actúa como un importante detonador del crecimiento y desarrollo económico. Tomando esta idea como precedente en el análisis de lapsos en la historia económica de México, se muestra que las decisiones de política económica y social han influido en el dinamismo económico, pero también en su estancamiento. De esta forma, se discute sobre el papel del retiro de la inversión pública como una de las causas principales del bajo desempeño de la economía mexicana a partir de la década de 1980.

Palabras clave: Bienes públicos, infraestructura, historia económica de México, inversión pública

Clasificación JEL: H41, H54, N16

* Ayudante de investigación adscrito al Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: al2172009597@azc.uam.mx

** Ayudante de investigación adscrito al Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: vegai@azc.uam.mx

Challenges and implications of infrastructure policy for Mexican public investment: from Cardenismo to Political Alternation

Abstract

The purpose of this document is to describe the importance in the generation of economic and social infrastructure around the concept of public goods, in the sense that their sufficient provision acts as an important trigger for economic growth and development. Taking this idea as a precedent in the analysis of periods in the economic history of Mexico, it is shown that economic and social policy decisions have influenced economic dynamism, but also its stagnation. In this way, the role of the withdrawal of public investment as one of the main causes of the poor performance of the Mexican economy since the 1980 is discussed.

Keywords: Public goods, economic infrastructure, economic history of Mexico, public investment

JEL Classification: H41, H54, N16

42

Introducción

Uno de los aspectos frecuentemente referidos y discutidos en la literatura de la economía pública es la adopción por de ciertas políticas públicas que tengan incidencia en la formación de cierto tipo de bienes, que por su naturaleza es difícil su provisión sólo por la iniciativa privada. Dichas políticas se perciben como instrumentos de acción gubernamental, que según con la visión de Bautista y Santander (2009), son definidas como un conjunto de acciones, normas y concepciones cuyos principales objetivos son de alcanzar condiciones de bienestar y desarrollo que beneficien a la población en general.

Así, dichas directrices deben incidir en la generación de bienes públicos que incluyan la promoción y construcción de un cierto nivel de infraestructura económica, con el propósito sustantivo de elevar los niveles de bienestar de los distintos sectores de la población de un país, además de que ésta permita generar las condiciones para que la actividad económica se desarrolle sin problema; llámense actividades de producción, consumo y distribución, generando puestos de trabajo (OCDE, 2016). En este sentido, lo deseable es que se atiendan dos ámbitos fundamentales para asegurar el bienestar mínimo: educación y salud. Con este objetivo en mente, se debe garantizar la cobertura educativa en todos los niveles con la construcción y equipamiento de centros de enseñanza, así como llevar a cabo la atención necesaria en todos los servicios sanitarios, con la cobertura de suficientes hospitales y centros de salud. Además, se enfatiza la construcción de vías y medios de comunicación de forma sustentable, para fomentar el crecimiento económico mitigando los efectos del cambio climático y preservando con ello el medio ambiente (CIEP, 2020).

Con base en este planteamiento, la formación bruta de capital fijo (FBCF) producto de la inversión pública, es fundamental en toda economía, puesto que la inversión en

bienes duraderos y servicios idealmente impulsará el proceso de producción, lo que a su vez contribuirá a alcanzar los objetivos centrales de un gobierno que busque incentivar el crecimiento. En este sentido, la construcción de un cierto volumen de infraestructura económica y social se denota como imprescindible para las economías en vista del fomento de sus actividades productivas.

Ahora bien, las iniciativas gubernamentales para el desarrollo de infraestructura se encontrarán generalmente plasmadas en la Política de Infraestructura Económica (PIE) propuestas en los diferentes planes de gobierno de cada país, a través de la expansión de la inversión pública. No obstante, México tiene una cultura que se asocia frecuentemente a las denominadas *fallas de gobierno*, lo que plantea retos de gobernanza no resueltos (OCDE, 2016), involucrando de forma determinante a la *corrupción* y a decisiones políticas de naturaleza cuestionable. Lo anterior acota diversas dimensiones para explicar cierta ausencia de políticas públicas que impulsen el crecimiento económico en México, enfatizando con ello el desafío que se presenta constantemente en las economías emergentes y en desarrollo, con relación a la poca transparencia en la asignación de contratos gubernamentales para la construcción de obras de infraestructura, aumentando de esta forma los costos de transacción que inhiben el desarrollo de las actividades productivas. Así, al primer problema se le puede considerar como un amplio generador de externalidades negativas que perjudican el óptimo desarrollo de actividades, y al segundo, como obstáculo para asignar eficientemente los recursos.

La discusión anterior sienta los antecedentes del presente trabajo, siendo su objetivo general revisar ciertas implicaciones generales de la PIE en México a través de concretos escenarios de su historia económica en el siglo XX. Asimismo, el objetivo particular es mostrar un análisis de la inversión gubernamental además de sus implicaciones económicas desde el cambio del modelo económico en la década de 1980. Se asume como hipótesis que el retiro de la inversión pública en la formación de infraestructura ha incidido significativamente en el estancamiento y lento crecimiento de la economía mexicana a partir de esa década.

Para cumplir con tales propósitos, este trabajo se encuentra compuesto de seis secciones incluyendo esta introducción. En primer lugar, se expone el papel de la infraestructura económica y social en torno al crecimiento y desarrollo. En la segunda parte, se exploran ciertos antecedentes de la PIE en el siglo XX. Posteriormente, se expone el fin del periodo de crecimiento económico sostenido y los retos de consolidación fiscal de la economía mexicana, así como sus implicaciones en la formación de infraestructura económica y social. En el cuarto apartado, se analiza el cambio del modelo económico y el subsecuente retiro de la inversión pública hacia la década de 1980. En la quinta sección se muestran implicaciones generales en la política de infraestructura debido al retiro de la inversión pública hacia la alternancia política en el año 2000. Finalmente se presentan las conclusiones generales de este documento.

1. El papel de la infraestructura en el crecimiento y desarrollo: retos y desafíos para México

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2000), la infraestructura es el conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones (por lo general, de larga vida útil) que conforman la base material donde se produce la prestación de servicios públicos necesarios para el óptimo desarrollo de los distintos fines productivos, políticos y sociales. Asimismo, dentro del enfoque tradicional de la economía pública, se refiere «*al amplio abanico de sistemas que soportan a la sociedad moderna*», CIEP (2020). En consecuencia, estos sistemas implican una estrecha relación con activos físicos (caminos, puentes, vías férreas, puertos marítimos y aeropuertos, entre otros) así como diversos servicios públicos (drenaje, sistemas de agua potable, acceso a vivienda, escuelas y centros de salud, además de hospitales). De esta forma, los diversos tipos de infraestructura se agrupan generalmente en:

44

- Infraestructura económica. Provisión de bienes públicos que se encuentran vinculados directamente al transporte, almacenamiento y transporte de energía, así como a la red de telecomunicaciones y conectividad que dispone una economía.
- Infraestructura social. Incluye a presas y canales de irrigación para el desarrollo de actividades agrícolas y ganaderas, así como a diversos sistemas de agua potable y alcantarillado, además del ámbito de la cobertura en educación y salud.
- Infraestructura del medio ambiente. Se encuentra formado generalmente por sistemas de recolección de residuo y a la introducción de nuevas tecnologías que emitan menores cantidades de gases de efecto invernadero.
- Infraestructura vinculada a la información y el conocimiento. Se destaca en este rubro a las redes de conectividad que permitan una eficiente transmisión de datos y de información.

De esta forma, lo ideal para cualquier plan de gobierno que busque incentivar el crecimiento y desarrollo es partir de políticas públicas que promuevan la consecución de cierto nivel de infraestructura por medio de la inversión gubernamental en dos ámbitos principales a nuestro juicio: en primer término, a la generación de bienes públicos¹ de calidad y al favorecimiento de la FBCF, tanto en los ámbitos privado y público. En este sentido, la generación de infraestructura económica se considerará un bien público, siendo responsabilidad principal del Estado su provisión (CIEP, 2020).

¹ Un *bien público* de acuerdo con el enfoque de la economía convencional, se basa en dos premisas: la no rivalidad y la no exclusión (Stiglitz, 1986). De acuerdo con Bautista y Santander (2009) un bien es no rival cuando el disfrute de una persona adicional no disminuye o no afecta el bienestar de otro agente y es no excluyente, en el sentido de que no se puede privar a otro individuo del disfrute de ese bien.

En este punto es menester denotar que las acciones gubernamentales enmarcadas dentro de la PIE, si son encaminadas hacia el bienestar común de la sociedad, pueden formar aristas que contribuyen a que una ciudad, región o país pueda alcanzar el desarrollo (CIEP, 2020). Sobre la discusión de la provisión de los bienes públicos que pueden incidir en la formación de infraestructura, Hernández (2010) enfatiza que una de las interrogantes más comunes en la literatura del crecimiento económico endógeno, corresponde a responder, si todo el gasto público es productivo y si la inversión privada tiene un papel sustitutivo o complementario respecto al total de la inversión en una economía. La corriente económica principal asume generalmente la prerrogativa de que, si la inversión pública es de calidad, llegará en un momento a desplazar a la inversión privada.

No obstante, el autor destaca que, si el gobierno, cuando ejerce el gasto público con el objetivo de incentivar la inversión, puede actuar como un fuerte determinante en la generación de riqueza y expansión de la producción. Lo anterior remite a la noción keynesiana basada en políticas fiscales expansionistas, lo que *a posteriori* resulta en la expansión del producto, con el subsecuente fomento de la producción y el empleo. Es importante especificar que, si dicha *expansión fiscal*² es realizada en áreas estratégicas de la economía, puede fomentar e intercalar cadenas productivas.

En consecuencia, este enfoque sostiene que la generación de suficiente infraestructura económica radica en la provisión y formación de bienes y servicios públicos, con el subsecuente beneficio de toda la estructura productiva. Lo anterior es fundamental para incidir de forma positiva en la economía, puesto que la generación de estos bienes en el presente influenciará el aparato productivo futuro. Así, se espera mayor competitividad en el mediano y largo plazo, por lo que a su vez permitirá fomentar un ambiente propicio para las empresas, al producirse una mayor inversión, tanto en el ámbito público como privado, incentivando a la producción interna. En esta idea, la Cepal (2004) describe que la inversión en infraestructura económica realizada por el gobierno genera externalidades positivas sobre la producción y en el nivel de inversión agregada, acelerando con ello el crecimiento económico.

Partiendo de estas consideraciones, se resalta la imperativa necesidad de la economía mexicana de contar con un sector de energía, comunicaciones y transporte competente y en general, una infraestructura económica y social robusta. Lo anterior surge con el objetivo fundamental de expandir las actividades productivas en el mercado interno, para después poder competir eficientemente en el sector externo, dados los diversos tratados

² El gobierno puede intervenir en la economía a través de la Política Económica (PE), contando con dos instrumentos principales: a través de la Política Fiscal (PF) y la Política Monetaria (PM). El primer instrumento se encuentra a cargo de la Secretaría de Hacienda y el segundo es implementado a través del Banco Central. Ahora bien, al hacer referencia a una expansión fiscal, se realiza a través de dos actos principales generalmente, una de ellas es en torno a un mayor gasto de gobierno (vía transferencias o gasto de inversión en infraestructura) y el segundo a través de una reducción de impuestos.

firmados signados en los que la economía mexicana interactúa intensamente: TLCAN (1994) actualizado en T-MEC (2021) y TLCUEM (2000), por ejemplo.

De esta forma, el reto presente para México como economía emergente³ con miras hacia consolidar la convergencia, se encuentra próximo a un decidido papel de Estado sobre un conjunto de políticas públicas que sean capaces de generar externalidades positivas en el dinamismo del ciclo económico. Dichas políticas se perciben como acciones de gobierno que se materializan en diversos instrumentos de gestión que son llevados a cabo por los distintos niveles gubernamentales. Esta idea coincide con la concepción de Krieger (2005) quien señala que el actuar gubernamental debe corresponder en pautas generales a partir de decisiones cristalizadas en acciones concretas, que respondan a los problemas actuales o futuros que experimenta una sociedad.

46

No debe perderse de vista que la sociedad⁴ puede y debe exigir a las autoridades que tengan como objetivo central la promoción y generación de infraestructura y de bienes públicos, además de una continua vigilancia de su correcta ejecución para el beneficio de la sociedad. Es importante subrayar que no se trata de sólo observar la cantidad de proyectos aprobados ni la correspondencia de las preferencias personales⁵ de los responsables de su ejecución, sino que es necesario englobar a los distintos aspectos institucionales, regulatorios y de políticas explícitas de prestación de servicios públicos o privados de interés común para la población.

Sin embargo, a lo largo del siglo XX en México, la implementación de diversas acciones de gobierno para impulsar la infraestructura nacional enfrentó desafíos difíciles que implican, entre otros aspectos, la escasez de inversiones clave por parte del sector público debido a distintas decisiones políticas y económicas. Por esta razón, la práctica

³ A las *economías emergentes* se le puede considerar como importantes polos generadores de crecimiento regional, que desde inicios de este siglo XXI han marcado la configuración económica mundial (derribando el orden económico unipolar que caracterizó a gran parte de la economía global desde el fin de la Segunda Guerra Mundial) cuya característica principal es de presentar tasas de crecimiento económico superiores a la media. Tancredi *et al.* (2015, p.4) enfatizan que este cambio en las dos primeras décadas del presente siglo se produjo a partir del surgimiento de China como el motor del crecimiento económico mundial, de este modo, el viraje de la dirección del crecimiento mundial se trasladó al continente asiático y a la conformación de grupos de mercados emergentes.

⁴ Cabe aclarar que, en el plano social debe existir un papel activo de la ciudadanía que se encuentre informada acerca del diseño de las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno.

⁵ Ejemplo de esta afirmación es lo sucedido durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) que, sin denotar su destacado papel como líder social y la amplitud de sus diversos programas sociales, las obras proyectadas durante su sexenio han correspondido generalmente a sus preferencias personales como mandatario y no a infraestructura realmente necesaria en diversas regiones del país, como puentes, carreteras y hospitales.

común ha sido reducir el gasto público y especialmente la inversión pública, causando un alto costo social por los efectos recesivos de la actividad económica, que frenan el crecimiento y el desarrollo (Hernández, 2021). El impacto de la inversión pública a través de la formación de infraestructura nacional instrumentada a través de la PIE en concretos lapsos de tiempo será objeto de estudio de las siguientes secciones.

2. Antecedentes de la PIE en el siglo XX: el cardenismo y el Desarrollo Estabilizador

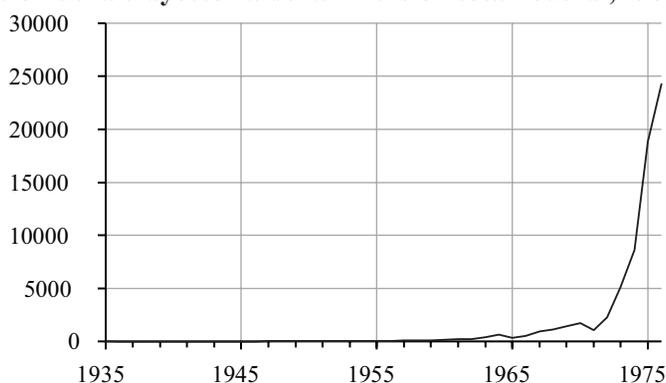
Durante gran parte del siglo XX, el Estado tuvo un papel central en el desarrollo de la infraestructura económica en México (CIEP, 2020) a raíz de que dichos sistemas de activos públicos, tanto físicos como de servicios, eran prácticamente inexistentes. Después de la fragmentación política y social que sacudió al país debido a la Revolución Mexicana, con el objetivo de apoyar al campo y a la educación, la PIE de los gobiernos en este periodo se centró principalmente en la construcción de vías de comunicación (principalmente carreteras), obras hidráulicas y escuelas (CEFP, 2022).

Al respecto, es preciso destacar la administración de Lázaro Cárdenas del Río (presidente de México de 1934 a 1940) cuando se establecieron con una excepcional visión a futuro, las bases de la industrialización de México al expropiar la industria petrolera en 1938 (propiedad casi por completo de inversionistas extranjeros) así como la nacionalización de los ferrocarriles y el impulso inicial a la industria eléctrica nacional, todo esto en el mismo año. Por otro lado, en su mandato se llevó a cabo gran parte de la reforma agraria, pendiente desde la Constitución de 1917, con el propósito, entre otros, de impulsar la conformación de pequeñas unidades productivas destinadas al autoconsumo. En el plano educativo, la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1936 como resultado de la unión de escuelas técnicas para capacitar a obreros y técnicos destinados a ser operarios en la industria nacional fue sin duda un avance de importancia. En el ámbito de las ciencias sociales y humanidades, la fundación de El Colegio de México (Colmex) en 1940 fue fundamental para la formación de grandes generaciones de intelectuales mexicanos. Esta institución tuvo como antecedente la Casa de España de 1938, que surgió con el objetivo de otorgar asilo político a ciudadanos españoles exiliados por la Guerra Civil (1936-1939). En consecuencia, se considera que el cardenismo marcó una pauta trascendental dentro del periodo posrevolucionario mexicano y que sienta las bases para la conformación de la infraestructura nacional en el siglo XX.

Posteriormente, hacia la década de 1950 la economía mexicana mostró una tendencia similar a la de América Latina con un avance significativo de la industrialización basada en el modelo de sustitución de importaciones. La política de industrialización de muchos países de la región fue emulada del *mainstream* económico que imperó en aquella época, cuyos ejes rectores fueron la expansión fiscal y la industrialización interna, además del proteccionismo como política comercial con el objetivo de proteger a la producción interna (Beteta y Moreno, 2012).

Sin embargo, esta floreciente industria requería de todo un conjunto de infraestructura que le permitiera atender y abastecer al sector interno por lo que se destinaron diversas inversiones en distintos rubros. Por ejemplo, para la conformación de un sector siderúrgico (como Altos Hornos de México) o apoyando a la instalación de empresas destinadas a la fabricación de manufacturas sencillas. De esta forma, dados los grandes avances alcanzados, la economía mexicana mejoró considerablemente. Así, el periodo de 1950 a 1970, es descrito como Desarrollo Estabilizador (o *Milagro Mexicano*) caracterizado por tasas de crecimiento que alcanzaron en términos reales en promedio cifras cercanas a un 6%.

Gráfica 1
Evolución de la trayectoria de la inversión total federal, 1935-1976



Fuente: Inegi (1994). Cifras expresadas en millones de pesos constantes de 1980.

En resumen, la PIE en estos periodos logró financiar proyectos de inversión pública de gran escala, debido a la expansión de la inversión pública federal (IPF), tal como se observa en la tendencia sostenida de esta variable en la Gráfica 1, cuya influencia fue decisiva y se reflejó en crecimiento⁶ económico nacional (CEFP, 2022).

3. El fin del Desarrollo Estabilizador y los retos de la consolidación fiscal

El periodo de crecimiento sostenido finalizó en la década de 1970, al producirse problemas de inestabilidad estructural en la economía mexicana, citando con especial mención al déficit en la balanza de pagos y al elevado nivel de deuda externa del país,

⁶ No obstante, es imperativo señalar que, a pesar de este crecimiento y la subsecuente industrialización de diversas áreas productivas en la esfera económica nacional, quedó como asignatura pendiente que la expansión económica se tradujera en desarrollo a lo largo de las diversas regiones del país.

además de complejos problemas en la hacienda nacional en torno al manejo del gasto público, especialmente en las administraciones gubernamentales de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982). El modelo económico centrado en la sustitución de importaciones y enfocado en abastecer a la economía interna, comenzó a debilitarse paulatinamente y ciertos *shocks* externos (como la reducción de la demanda mundial de petróleo) afectaron los ingresos de las finanzas públicas del país.

Con el motivo de establecer nuevas estrategias gubernamentales para promover el crecimiento y, ante el desafío del agotamiento del paradigma económico centrado en la industrialización interna (además de encarar el problema del fuerte endeudamiento del país) los *policy makers* nacionales buscaron respuestas en la economía ortodoxa con cierta tutela de organismos internacionales, especialmente del Fondo Monetario Internacional (FMI). De esta forma, la hacienda pública mexicana realizó ajustes fiscales para la reducción del déficit primario, además de buscar el equilibrio en la balanza de pagos.

No obstante, tras el descubrimiento de importantes yacimientos petroleros en el sexenio de José López Portillo, se inició con una etapa de proyectos desmesurado y aumento de la deuda a niveles insostenibles, todo a cuenta de los enormes ingresos petroleros que se esperaban de la renta petrolera, pero la caída en los precios del barril del petróleo acabó con los sueños de «administrar la abundancia», ya que años después el país se declararía incapaz de pagar su deuda externa, luego de ello siguió una debacle económica sin precedentes.⁷

De esta forma, la postura gubernamental adoptada respecto a sus compromisos adquiridos con el FMI se relajó, puesto que la nueva disyuntiva era la siguiente: seguir las recomendaciones del FMI para lograr la consolidación fiscal o bien utilizar la recién descubierta riqueza petrolera para solucionar el problema de la reducción de ingresos del país. Se optó por lo segundo, desperdiciando la renta petrolera centrándose la inversión pública y consecuencia la PIE en desarrollar infraestructura en el sector energético y posteriormente, retirar paulatinamente la inversión gubernamental de áreas estratégicas, como el campo, el ámbito educativo y la ampliación del sistema de salud nacional.

Dado este panorama y en el marco de las diversas crisis económicas que experimentó México, en especial las crisis de 1976, destacan dos importantes escenarios, el descrito desbalance respecto al exterior y el déficit fiscal (Ibarra, 2008). Las consecuencias palpables para el país (junto a los compromisos que adquirió México con el FMI ante la línea

⁷ El auge económico logrado en el país tras dos décadas del Desarrollo Estabilizador esperaba consolidarse en el sexenio de Echeverría con el llamado «Desarrollo Compartido», sin embargo, en un escenario mundial tan polarizado, el petróleo sería utilizado como medio de tensión global, lo que provocaría movimientos abruptos en el precio de este *commoditie*, lo que acabaría por determinar por completo no solo en el sexenio de Echeverría sino también en el de Portillo. Es cierto que los ingresos petroleros fueron muy grandes, pero estos crecieron al mismo ritmo que crecía la deuda, de manera que la base misma de este evento era incierta ya que se sustentaba en un precio temporalmente alto del petróleo.

de crédito firmada) fue el asomo de diversas turbulencias económicas que se tradujeron en desempleo, inflación y un fuerte endeudamiento público. El complejo panorama macroeconómico provocado por los ajustes estructurales en torno al manejo del déficit público y la devaluación de la moneda nacional en 1982 y la falta de diversificación en la inversión pública (que experimentaría una gran reducción en las siguientes décadas) significó un alto costo social para el bienestar de la población mexicana, cuestión que se aborda en el siguiente apartado.

4. Hacia un cambio de rumbo de la economía nacional en la década de 1980

Ante la evidente reducción de ingresos del país y el serio problema de encarar su solución por las condiciones poco favorables en la economía mexicana, el problema de la reducción de la inversión pública se evidenció profundamente a partir de la década de 1980 (denominada frecuentemente como la *Década Perdida*) con un gran impacto en la formación de la infraestructura en general.

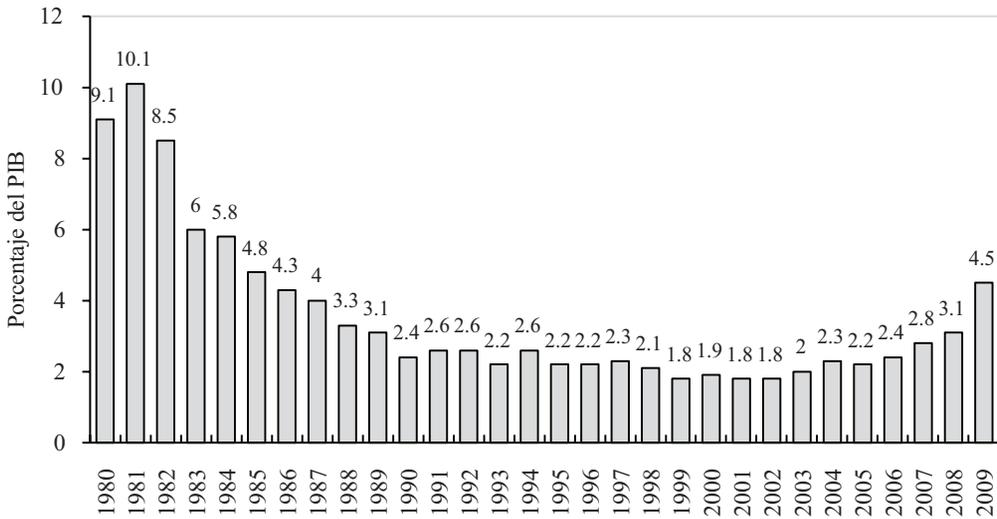
50

Una de las principales causas de la reducción del gasto público tuvo que ver con la implementación del modelo neoliberal, que removía al Estado como figura central en la economía y privilegiaba al mercado como el mejor método de asignación de recursos, aunado a esto se debe tomar en cuenta también a la crisis de la deuda mexicana en el año de 1982 y el consecuente desequilibrio fiscal (CIEP, 2020).

El retiro de la inversión pública significó, entre otros factores, el término del periodo de crecimiento sostenido en la economía mexicana. Sin embargo, la ortodoxia económica sostuvo que dichos cambios plasmados en la reducción del aparato estatal (así como la desregulación de diversas actividades productivas, la descrita disminución del gasto público en general y la privatización de unidades productivas) fueron acciones «positivas» para apuntalar la competitividad de México en torno a su inserción en el comercio mundial⁸ con el objetivo de alcanzar el crecimiento económico a través del fomento a la exportación de bienes y servicios nacionales. Con esto en mente y con el propósito de analizar la evolución la IPF, se muestra la Gráfica 2 misma que ilustra el comportamiento tendencial de esta variable en el periodo de 1980 a 2009.

⁸ Ejemplos de este tipo de acciones fueron la eliminación de aranceles a las importaciones y el retiro de empresas ineficientes del Estado.

Gráfica 2
Evolución de la inversión pública federal, 1980-2009



Fuente: CIEP, elaborado con datos del Inegi y SHCP (2020).

Al analizar el diagrama, se muestra que el porcentaje de la IPF respecto al PIB en el año de 1980 fue de un orden de 9.1% y en 1981 de 10.1%. A partir de los siguientes años la IPF no mostraría recuperación, presentando una marcada tendencia decreciente hacia el fin del decenio. En la década de 1990, dicha tendencia se hace más pronunciada, ya que el porcentaje más alto respecto al PIB de la inversión pública fue del 2.6% en los años de 1991 y 1994. No obstante, no se debe perder de vista que el retiro de la IPF implicó también un serio deterioro en torno a la formación de infraestructura física que influiría fuertemente en el desempeño de la economía mexicana en las siguientes décadas. Es menester denotar, además, que en la década de 1980 a 1990 la variación de la IPF decreció -73.6%. A partir de la década de 2000, la IPF se recuperaría ligeramente, pues en 2009 mostró el mejor desempeño en dos décadas, con 4.5% respecto al PIB nacional.

Ahora bien, una explicación aproximada de este fenómeno ha sido propuesta por la OCDE (2019), destacando las siguientes causas: la reducción de ingresos por la venta de petróleo, los altos niveles de informalidad prevalecientes y los bajos niveles de recaudación fiscal. Este rezago en inversión también explica gran parte del retraso estructural de México respecto a países similares de la región, como Brasil y Chile (CIEP, 2020). Además, la falta de generación de infraestructura económica coadyuvó a la pérdida de competitividad de la economía mexicana ante el ascenso de economías de Asia Oriental y del Pacífico, competidores directos de México, especialmente en el mercado estadounidense siendo este el principal destino de las manufacturas mexicanas.

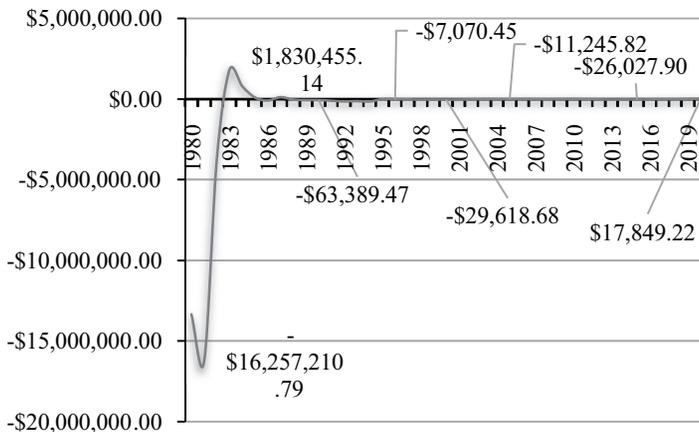
Junto con la reducción de la IPF, la transformación del modelo económico se consolidó al centrarse la economía hacia la promoción del comercio exterior, suceso que implicó adherir al país al paradigma económico de la época a través de su inserción en el comercio mundial, signando con el entonces GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por sus siglas en inglés), antecedente de la Organización Mundial de Comercio (OMC) durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).

Estas acciones, que perseguían lograr la apertura del comercio nacional, junto con las medidas antes descritas de corte ortodoxo y de disciplina fiscal, coadyuvaron al fuerte impulso de la exportación de manufacturas mexicanas con el propósito de captar divisas, en especial dólares, para cumplir con los compromisos contraídos con los organismos internacionales.

Para ilustrar este reajuste, que buscaba el equilibrio en el sector exterior mexicano, la Gráfica 3 muestra la evolución del saldo en cuenta corriente a partir de la década de 1980 a precios constantes de 2010 en la economía mexicana en miles de millones de dólares estadounidenses:

52

Gráfica 3
Evolución del saldo en cuenta corriente de México, periodo 1980-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2022).

Tal como se observa, a partir de la implementación del enfoque monetarista, la balanza de pagos corrigió parcialmente el desequilibrio que presentó la economía mexicana respecto al exterior, pasando en el año de 1981 de -\$16,257,210.79 a \$1,830,455.14 en 1983. Es importante recalcar que el déficit es constante desde la década de 1990 (excepto 2020, que presentó un superávit con \$17,849.22). Este desequilibrio implica que la economía mexicana a lo largo de este periodo ha importado más bienes y servicios de

los que ha colocado en el comercio internacional, esto a pesar de la supuesta dinámica exportadora gubernamental que promovía la apertura comercial⁹.

Así pues, para mejorar la situación de México resultaba imprescindible asegurar el cumplimiento de sus compromisos con el FMI, y al mismo tiempo, mantener una balanza de pagos equilibrada con los dólares obtenidos principalmente por la vía de las exportaciones. Sin embargo, el acatamiento de estas obligaciones con dichos organismos implicó un deterioro progresivo de las vías terrestres y marítimas mexicanas (Konvitz, 2012), es decir, se descuidó la inversión pública en áreas prioritarias como la generación de infraestructura.

Como resultado de este panorama y de la falta de mantenimiento de la infraestructura económica y social por la reducción de la inversión gubernamental desde 1980, además de los diversos ajustes fiscales que forzó la crisis de la deuda y los altos niveles de inflación y las crisis del petróleo de 1986, se produjo un estancamiento en el dinamismo económico de México que ha perdurado en las décadas subsecuentes, cuestión ampliamente discutida por Ros (2015) el evidenciar que se conjuga una aparente estabilidad macroeconómica con un bajo nivel de crecimiento.

5. De la integración comercial al asomo de la crisis hacia la Alternancia Política

La estrategia de integración y liberalización comercial, junto con el objetivo de impulsar las exportaciones mexicanas para conseguir el deseado crecimiento económico iniciado en el gobierno De la Madrid, se materializó con la iniciativa impulsada por el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) para llevar a cabo un acuerdo de integración regional, con la entrada en vigor en 1994 del TLCAN, junto con EE. UU. y Canadá.

Dicho tratado tenía la finalidad de mejorar la competitividad de la región de Norteamérica ante el ascenso de las economías asiáticas como China, Corea del Sur y Japón, entre otras. Desde una postura crítica, sería pertinente preguntarse si, a décadas después de la firma de este tratado, ¿se encuentra la economía mexicana en un contexto de sana integración o de dependencia económica en la región? (Ibarra, 2014). La posición de este documento es referir a una dependencia de la economía mexicana en sus exportaciones hacia la aún primera potencia económica mundial por la marcada asimetría de las economías que conforman el tratado.

La integración comercial anteriormente descrita, junto con el ingreso de México a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1994, fue percibida como una tarea fundamental para el gobierno en turno para hacer más atractiva

⁹ Para explicar en parte este comportamiento es importante referirse a las intensas exportaciones que China y otras economías dirigen hacia la economía mexicana, dada la fuerte tendencia de esta hacia la importación de bienes intermedios, que posteriormente se manufacturan utilizando de forma intensiva mano de obra nacional para su futura exportación (como pantallas planas, computadoras y vehículos). Lo anterior puede cuestionar la siempre reiterada ventaja comparativa de la exportación manufacturera en estos sectores y subsectores económicos.

la economía mexicana en el exterior en el marco de una mayor eficiencia económica. Sin embargo, una mayor integración en el sector externo no resultó una tarea sencilla.

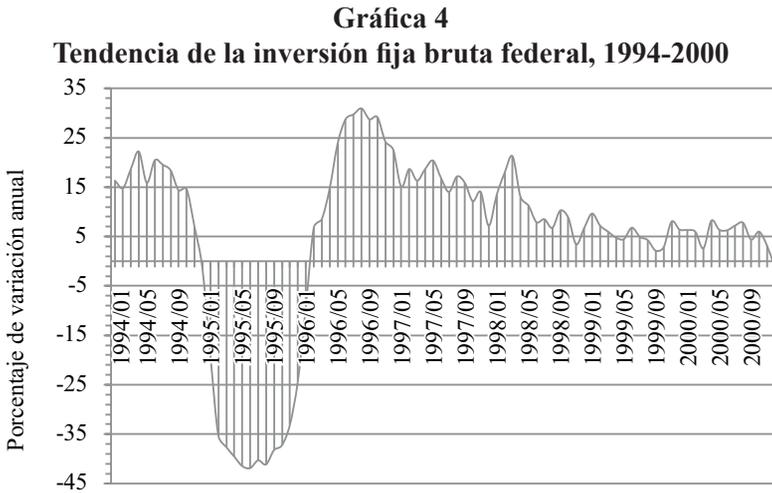
Por un lado, México se enfrentó al reto de no contar con una infraestructura económica robusta, por ejemplo, redes carreteras y portuarias suficientes, lo que imposibilitó la eficiencia de conectividad que permitiera el rápido desarrollo y la diversificación de actividades productivas nacionales, además de que se promovió un tipo de cambio sobrevaluado sin una política industrial firme en el proceso de apertura comercial. Asimismo, el contexto político mexicano se veía enfrascado en una enrarecida sucesión presidencial, evento que mermó el clima de confianza de los inversores nacionales e internacionales en México.

Durante el relevo presidencial de 1994 se esperaba continuidad en los aspectos económicos y políticos delineados por Salinas en el sexenio anterior, pero Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) evidenció un claro alejamiento respecto a su predecesor. En el ámbito económico, heredaría una «economía sujeta por alfileres» aludiendo al problema de saldo de cuenta corriente que desencadenó la profunda crisis de los años 1994 y 1995. Estas señales claramente no eran propicias para la nueva administración.

Al permitir la libre flotación del peso, la moneda nacional cayó de 4 a 7.2 pesos por dólar; sin embargo, la estabilización tuvo su respectivo «precio» para las facturas petroleras de Pemex. La línea de crédito del gobierno del presidente William Clinton de EE. UU., fue de \$50,000 millones de dólares, lo que repercutió directamente en el aumento de las tasas de interés nacional y en la reestructuración del sistema financiero mexicano, con la incorporación de la banca extranjera.

En la economía real, los salarios disminuyeron y el paro se volvió generalizado, producto de una caída de alrededor del 8 % del PIB a mediados de 1995 (Konvitz, 2012). El colapso financiero internacional que vivió México afectó profundamente a la economía, por lo que el nuevo gobierno no logró conseguir financiamiento. Nuevamente y emulando lo sucedido en la década de 1970, el comportamiento del ciclo afectaría al gasto del gobierno en inversión.

Con la crisis anteriormente descrita, el panorama de la inversión pública en infraestructura tuvo una dinámica particular en las administraciones de Zedillo y Salinas, la cual consistió principalmente en la elección de proyección de obras que se pudiesen completar en el período de las administraciones públicas federales de turno, en detrimento de proyectos sociales (escuelas, hospitales) y físicos (puertos, aeropuertos, carreteras y puentes), infraestructura económica que por el tiempo de su ejecución es necesario que se cubra en un horizonte de mayor plazo, pero por decisiones políticas, se privilegiaron obras de corto plazo, cuyos efectos en el comportamiento del ciclo económico fueron palpables. En consecuencia, el panorama para la administración pública federal fue sumamente complejo, por lo que estar en medio de una coyuntura como la de los años 1994 y 1995 no fue fácil de superar y que persistió en la disminución del gasto público, corroborando la tendencia de la inversión fija bruta federal (IFBF) tal como se muestra en Gráfica 4.



Fuente: Elaboración propia con datos del BIE del Inegi (2022).

La evolución de la IFBF en México durante el periodo 1994-2000 en este diagrama se presenta en datos desestacionalizados y en términos de variación anual. Se observa que, con la caída de la inversión en 1994, la tendencia de la IFBF obedeció principalmente al comportamiento del ciclo económico, cuya trayectoria se vio afectada por la severa crisis económica nacional de 1994 y 1995. Posteriormente y dada la lenta recuperación del ciclo, el gasto también se recuperó por lo que se observa un cambio de tendencia en la serie a partir de 1995 y 1996; no obstante, la tendencia decreciente se observa con claridad a partir del noveno mes del año de 1996 hasta el año 2000. Es importante destacar que, a pesar del mejor desempeño de la economía mexicana a partir del año de 1997, la IFBF no se incrementó. Así, el retiro de la inversión pública, en los hechos significó una continua reducción en el gasto para la FBCF y por ende la infraestructura económica y social hasta la alternancia política mexicana en el albor del siglo XXI.

En este sentido y abonando a esta discusión, Ros (2015) evidencia también que existe una alta correlación entre la inversión pública y privada para el caso de la economía mexicana, por lo que, al ser retirada la inversión pública, se produce un déficit de infraestructura (en especial en las regiones del sur del país), conjugando un insuficiente nivel de inversión privada en regiones con bajo desarrollo provocando la baja instalación de empresas modernas produciéndose un ciclo malicioso de estancamiento económico. Lo anterior también se combina con los bajos niveles de recaudación fiscal en los distintos niveles de gobierno lo que impide aumentar el nivel de inversión pública incidiendo en la formación de suficientes bienes públicos en rubros tan importantes como salud, educación y seguridad.

Conclusiones

El presente documento destacó la importancia que tiene la generación de infraestructura económica y social en el fomento y desarrollo de las diversas actividades productivas en una economía. Asimismo, se analizó el papel de las políticas públicas en su incidencia en la formación de bienes públicos y con ello la generación de externalidades positivas, que contribuyen a lograr un cierto nivel de desarrollo y bienestar en una economía. En este sentido, se resaltó el fomento de políticas públicas que incluyan la promoción de un cierto nivel de infraestructura. En consecuencia, la FBCF tanto de naturaleza pública como privada, resultó ser una variable de vital importancia para una economía en desarrollo como la mexicana. No obstante, a lo largo del siglo XX en México, se ha asociado frecuentemente en la práctica a la inversión gubernamental a distintas fallas de gobierno, lo cual obstaculizó la asignación eficiente de recursos en el desarrollo y su ejecución de las diversas iniciativas estatales para la proyección y construcción de la infraestructura necesaria.

56

Establecido lo anterior, en este artículo se analizaron implicaciones generales de la PIE a través de ciertos periodos de la historia económica mexicana en el siglo XX. Se discutió el rol fundamental del Estado emanado de la Revolución Mexicana en el desarrollo de infraestructura económica (carreteras y obras hidráulicas) y social (escuelas, por ejemplo) a raíz de la carencia de dichos activos de capital físico, resaltando al cardenismo como el periodo que sentó las bases para la industrialización. Posteriormente, hacia las décadas de 1950 a 1970, el Desarrollo Estabilizador significó un periodo importante de crecimiento económico sostenido, basado en el modelo de sustitución de importaciones y en el impulso de la industrialización interna en donde el papel de la inversión gubernamental se enfocó en impulsar proyectos de inversión pública que tuvieron una incidencia sustancial en el crecimiento económico nacional.

No obstante, los problemas estructurales de la economía mexicana como consecuencia de cambios económicos internacionales, así como de la creciente globalización, la integración económica mundial, además de crisis sociales y políticas en el interior del país, provocó la exposición de la economía nacional a choques externos que posteriormente desembocaron en grandes desbalances internos. En este sentido, a partir de 1970, el exitoso paradigma económico de las décadas previas dejó de funcionar, puesto que las condiciones mundiales y nacionales habían cambiado radicalmente. Bajo esta línea y recordando que el modelo keynesiano clásico propone a un Estado fuerte, considerando como el agente principal y rector de la economía, se dejaría paulatinamente de lado, centrándose ahora en el concepto del mercado como la forma más eficiente de asignar los recursos.

Pero lo más importante fue que todo este conjunto de eventos, permitió el rápido ascenso de medidas de corte ortodoxo impulsadas por economistas formados en Estados Unidos que decían tener la habilidad de controlar «audazmente» (*sic*) las variables económicas nacionales, para solucionar los graves problemas de los altos niveles de inflación y desempleo. Es precisamente el ascenso del paradigma del libre mercado lo que explica el retiro gradual del Estado como principal agente en la economía, y una consecuencia

evidente fue que la inversión gubernamental tendría una enorme reducción debido al desequilibrio fiscal, reducción de ingresos y al enorme peso de la deuda exterior contraída en la década de 1980 y hacia finales de la administración salinista.

Con la entrada en vigor del TLCAN en 1994, se buscó impulsar el comercio exterior apoyando actividades de exportación de bienes y servicios nacionales hacia los nuevos socios comerciales: Estados Unidos y Canadá. Para lograr este objetivo, las nuevas medidas de política económica (en gran parte heredadas del Consenso de Washington de 1989) se centraron en la reducción del aparato estatal, la disciplina fiscal, liberalización y desregulación de diversos sectores estratégicos. Lo anterior ocurrió al mismo tiempo que se debía cumplir cabalmente dados los compromisos de pago de la deuda externa con los organismos internacionales, puesto que sin su financiamiento México no se hubiese podido recuperar. Sin embargo, el costo de oportunidad del pago de la deuda fue el retiro de inversión en rubros tan vitales como el mantenimiento y la inversión en infraestructura económica y social.

Esta reducción en la inversión gubernamental afectó a la FBCF en su componente público, lo que explica las caídas en esta variable a inicios de la década de 1980, tendencia que se mantuvo hasta el final del siglo XX. A pesar de la estrategia de integración comercial de las últimas administraciones previas a la alternancia política en el año 2000 para fomentar las exportaciones como la principal vía de crecimiento, la reducción del gasto público en infraestructura provocó estancamiento económico, importante problemática que se suma a los diversos vaivenes del ciclo que han caracterizado a la economía mexicana en diversos momentos.

Es importante resaltar que, dado que México es una economía en desarrollo, caracterizada por la predominancia de oligopolios, competencia insuficiente y sobre todo con importantes pendientes en materia de desigualdad e inequidad, el retiro (o insuficiente gasto, según sea el caso) de la inversión pública ha contribuido decisivamente a la problemática del bajo crecimiento y desarrollo de México. Finalmente se reconoce que este artículo representa una aproximación para abordar el complejo problema del bajo dinamismo de la economía mexicana en las últimas décadas, siendo un acercamiento conceptual a fin de explicar la relación de variables macroeconómicas en periodos concretos, en especial de la inversión pública, detonante de la formación de infraestructura económica y social, pero que sirve de antecedente para futuras investigaciones de naturaleza cuantitativa en relaciones de largo plazo con pruebas econométricas de cointegración, cuestiones que se abordarán en trabajos posteriores.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *Un nuevo impulso para la integración de la infraestructura regional en América del Sur*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14942/un-nuevo-impulso-la-integracion-de-la-infraestructura-regional-en-america-del-sur>

- Banco Mundial (2022). *Indicadores mundiales de desarrollo*, varias series. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador>
- Bautista, J. y Santander, J. (2009). Políticas públicas y uso de bienes públicos: su provisión e impacto en el caso de los Centros de Desarrollo Comunitario en Bogotá. Universidad Central, *Documentos de Investigación en Economía*, recuperado de <https://www.ucentral.edu.co/sites/default/files/inline-files/2009-12-documentos-investigacion-economia-005.pdf>
- Beteta, H. y Moreno-Brid, J. C. (2012). El desarrollo en las ideas de la Cepal, *Economía UNAM*, Vol. 9, núm. 27, pp. 76-90, recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665952X2012000300004&lng=es&tlng=es
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2022). *Retos del financiamiento de infraestructura en México*. Disponible en <https://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0015-260718.pdf>
- Centro de investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (2020). *Infraestructura en México: prioridades y deficiencias del gasto público*, recuperado de https://ciep.mx/wp-content/uploads/2020/06/Gasto-en-Infraestructura-CIEP-Jun_22_2020.pdf
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2004). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6441-desarrollo-infraestructura-crecimiento-economico-revision-conceptual>
- Hernández M., J. L. (2010). Inversión pública y crecimiento económico: Hacia una perspectiva de la función del gobierno. *Economía: Teoría y Práctica*, núm. 33, pp. 60.
- (2021). Vulnerabilidad fiscal de la inversión pública en México, en De la Rosa J. R. y Guzmán, M. de la P. (coordinadores). *México, Otra vuelta de tuerca*. Resultados de investigación de profesores del Departamento de Economía en el marco del XIII Seminario de Investigación Cholula Puebla, Ciudad de México: UAM Unidad Azcapotzalco, pp. 286.
- Ibarra P., V. (2008). Política económica en la globalización. El manejo del tipo de cambio en México, 1976-2006. *Análisis Económico*, Vol. 23, núm.54, pp. 105. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41311483006>
- (2014). México a 20 años del TLCAN ¿Integración o dependencia?, *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 64, núm. 6.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (1994). *Estadísticas Históricas de México*, 3a. ed: México.
- (2022). *Banco de Información Económica*, varias series. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>
- Konvitz, J. (2012). Infraestructura, deuda y desarrollo: Lecciones actuales de la crisis mexicana de 1994-1996, *Gestión y política pública*, Vol. 21, núm. 2. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140510792012000200005&lng=es&nrm=iso. ISSN 1405-1079.
- Krieger, M. (2005). *Recrear el estado y transformar el modelo de gestión pública*. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración.

- Organización para el Crecimiento y Desarrollo Económicos (2016). *Hacia infraestructuras exitosas. Diez retos clave para la gobernanza y opciones de política*, Marco de la OCDE para la Gobernanza de las Infraestructuras, recuperado de <https://www.oecd.org/gov/budgeting/hacia-infraestructuras-exitosas.pdf>
- (2019). *Estudios Económicos de la OCDE México*, OECD Publishing: Paris. DOI:<https://doi.org/10.1787/fde7bbbe-es>
- ROS, J. (2015) *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y la alta desigualdad?* México: Comex, UNAM.
- Stiglitz, J. (1986). *Economía*. Barcelona: Ariel.
- Tancredi, E. y González M. F. (2015). La Permanencia de las Tendencias Globales y la Emergencia de Nuevas Economías en la Geografía del Comercio Internacional, *Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, Vol. 2, núm. 2, pp. 4.