

Inversión pública y privada. Institucionalidad para el desarrollo

Public and private investment. Institutional development

Journal of Economic Literature (JEL):

E62, E6, G31, O1

Palabras clave:

Gasto, inversión y finanzas públicas
Aspectos macroeconómicos
de las finanzas públicas
Desarrollo económico
Análisis de inversiones.
Política de inversiones

Keywords:

Fiscal Policy; Public Expenditures,
Investment and Finance
Macroeconomic Aspects
of Public Finance
Economic Development
Capital Budgeting;
Investment Policy

Fecha de recepción:

30 de mayo de 2023

Fecha de aceptación:

27 de octubre de 2023

Resumen

El acervo de capital fijo del sector público es insuficiente para atender las responsabilidades a cargo del Estado en materias de suministro de bienes públicos, prestación de servicios sociales exigibles, construcción de infraestructura y producción de bienes y servicios estratégicos. La insuficiencia es resultado del desplome acumulado sin precedente que registra la inversión pública en las últimas cuatro décadas, propiciada en parte por la institucionalidad informal adversa que cuestiona la legítima intervención constitucional del Estado en la economía. El texto propone abrir espacios de institucionalidad que faciliten identificar, financiar y ejecutar proyectos de inversión de largo plazo, en la senda de reivindicar el papel que debe cumplir el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones.

Abstract

The fixed capital of the public sector is insufficient to meet the responsibilities of the State of public goods supply, enforceable social rights, infrastructure construction and strategic goods and services production. The gap results of the unprecedented accumulated collapse of public investment in the last four decades, due in part by adverse informal institutionalism opposite the legitimate constitutional intervention of the State in the economy. The text proposes to open institutionalism spaces that ease the identification, financing and execution of long-term investment projects, in the path of vindicating the role that the State must play in fulfilling its obligations.

Introducción

El proceso de inversión pública y privada en acervos de capital productivo fijo es fundamental para el desarrollo y la construcción del futuro de una sociedad. Eso es así por la función determinante que desempeña en la generación de ingresos y empleos y en el suministro de los bienes y servicios que demandan el crecimiento de la economía, el bienestar de la población, la atención de la cuestión social y la sustentabilidad ambiental del desarrollo.

* Este artículo deriva del texto "Inversión pública y privada. Institucionalidad para el desarrollo", que forma parte del proyecto de investigación "Informe del desarrollo en México, 2023", del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM. El autor agradece la participación de Verónica Vianey Ruiz García en la preparación de la información estadística.

Ramón Carlos Torres Flores*

Investigador del Programa Universitario
de Estudios del Desarrollo (PUED)
< rctorres@prodigy.net.mx >

A pesar de su relevancia, el proceso de inversiones de la economía mexicana se encuentra inmerso en una situación crítica que no es nueva, se gestó hace cuatro décadas y desde entonces persiste y se afianzó de distintas maneras. La inversión pública se tornó estructuralmente insuficiente para atender las necesidades básicas del crecimiento de la economía e impulsar al mismo tiempo una más rápida evolución de la privada, consistente con las necesidades del desarrollo del país.

Más preciso, se adolece de limitaciones de institucionalidad que obstaculizan la capacidad del Estado para identificar, financiar y ejecutar proyectos de inversión de transformación generacional, que requieren períodos de maduración con frecuencia superiores a los ciclos sexenales característicos de la administración pública.

En el presente texto se formulan propuestas orientadas a remover barreras, cubrir vacíos y corregir desviaciones de institucionalidad, que impiden hacer de la inversión pública un instrumento propulsor de la privada y un factor determinante del desarrollo del país, en una visión y prospectiva de largo plazo.

Se formulan previamente algunas precisiones sobre los efectos que ocasiona la adversidad institucional en que se desenvuelve el proceso de inversiones a cargo del Estado, y las consecuencias que ocasiona en el desempeño, tendencias y evolución de la acumulación de capital y el comportamiento de la economía.

Institucionalidad adversa a la inversión del sector público

Para los propósitos de este análisis, la institucionalidad se refiere a los objetivos, reglas, normas y organizaciones formales que integran el orden jurídico establecido, con un fin específico, en este caso llevar a cabo el proceso de inversión pública o de formación bruta de capital fijo a cargo del Estado. Pero la institucionalidad comprende también otros ordenamientos normativos y éticos, contruidos a partir de la ideología dominante sobre la administración y propiedad, y de los activos fijos renovables.

En la institucionalidad informal que norma las decisiones sobre inversión pública subyace la ideología imperante, que cuestiona y disputa la legitimidad constitucional de la intervención del Estado en la economía. Subyacen además resistencias a que esa intervención vaya más allá de las funciones convencionalmente aceptadas de rectoría y regulación, en especial las de inversionista o empresario para producir bienes y servicios. Ambas cosas influyen en la interpretación de leyes y en las prácticas de su aplicación y observancia.

La identificación, aprobación y financiamiento de proyectos de inversión pública se sujeta al cumplimiento de múltiples disposiciones administrativas en materias de estabilidad macroeconómica, austeridad en el ejercicio del gasto, responsabilidad hacendaria y eliminación de prácticas ilícitas e inmorales en el manejo del patrimonio nacional, entre otras. Al margen de la importancia, pertinencia y legitimidad de estas disposiciones, la forma de interpretarlas y aplicarlas puede devenir en acciones discrecionales que con frecuencia obstaculizan o aceleran el proceso de la inversión pública, más allá del espíritu o la intención de sus fundamentos legislativos.

Así, un mecanismo institucional para restringir la inversión pública ha sido el de establecer por anticipado “techos” de gasto por unidades administrativas, en la preparación y aprobación del presupuesto anual de egresos de la federación. Los límites de gasto se fijan en función de criterios de política económica relacionados con la estimación de ingresos previsible, entre los que destacan el precio internacional del petróleo y la extracción potencial máxima de hidrocarburos, entre otros. La justificación formal de estos procedimientos discrecionales es garantizar la estabilidad macroeconómica y el apego ético al uso de los recursos públicos.

Además, los recursos disponibles para la inversión se estiman residualmente, después de considerar el gasto no programable para el servicio de la deuda y la mayor parte de los gastos corrientes comprometidos, relativamente inamovibles. Es decir, los recursos residuales potencialmente disponibles para la inversión resultan generalmente reducidos, y sin correspondencia alguna con la estimación de necesidades ni de la capacidad del Estado para formular y llevar a ejecución los proyectos de inversión.

Las reacciones habidas al interior del Estado para sortear las restricciones prácticas a la inversión pública han sido variadas. Entre ellas se encuentran la adopción de esquemas alternativos de financiar los requerimientos de la inversión a cargo de la federación, mediante aportes privados de capital que, aunque no eximen al Estado de la obligación de cubrir la deuda y asumir los riesgos propios de la inversión, le han permitido superar la astringencia de recursos y llevar a ejecución proyectos de inversión que de otra manera serían cancelados o pospuestos indefinidamente. Estos esquemas han tenido el inconveniente de elevar innecesariamente los costos de transacción de los proyectos, acotar la capacidad ejecutiva de la función empresarial del Estado y tener un alcance temporal generalmente transitorio y reducido.

Entre los esquemas alternativos de identificar y llevar a cabo la ejecución de proyectos de inversión pública figuran los siguientes: los denominados Pidiregas (acrónimo de Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público); las asociaciones de capital público y privado; diversas modalidades de concesión de servicios públicos; contra-

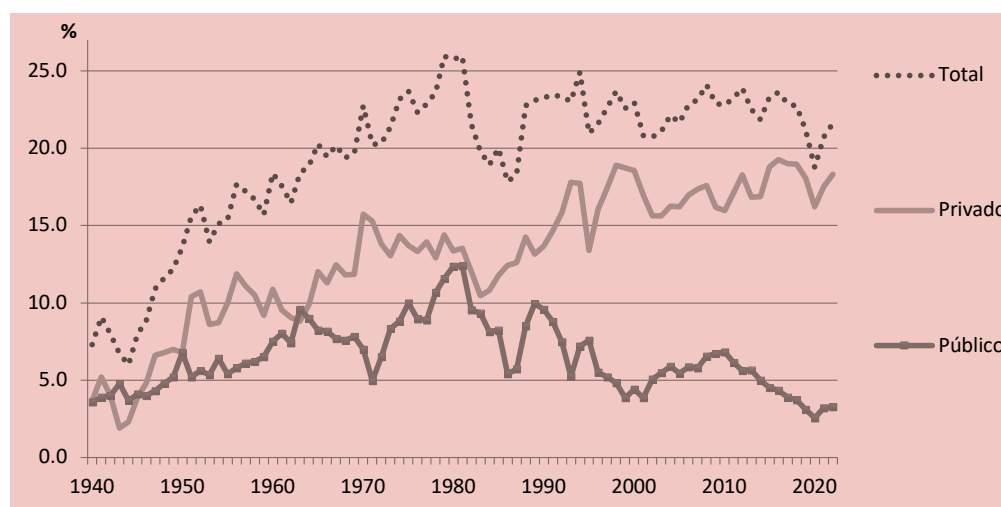
tos mercantiles en actividades reservadas en exclusiva al Estado; y venta de activos o desincorporación de empresas públicas, entre otras modalidades formales.

Las consecuencias de una institucionalidad restrictiva al proceso de inversiones del sector público han sido el abatimiento de la capitalización productiva de la economía, la carencia de un programa nacional o una estrategia de inversiones de largo plazo con legitimidad democrática y, lo quizás más relevante, el desmantelamiento de procedimientos institucionales en la identificación, financiamiento y ejecución de proyectos de inversión orientados a atender carencias fundamentales y rezagos sociales en materias de derechos sociales, construcción de infraestructura y producción de bienes y servicios públicos para el desarrollo.

Desempeño, evolución y tendencia de la inversión

La inversión o formación bruta de capital fijo, medida como proporción del producto interno bruto (PIB), ascendió a 22% en 2022, cifra superior en 3% a la registrada dos años antes, cuando se contrajo por la emergencia sanitaria del covid-19. Se retornó así al rango de modesta capitalización que ha caracterizado a la economía mexicana durante las últimas tres décadas (promedio de 22% del PIB con variación anual de +/- 4%) (Figura 1).

Figura 1. Evolución de la Formación Bruta de Capital Fijo por sectores público y privado (en % del PIB) 1940-2022



Fuente: elaboración propia con datos de *Forbes* (2015) de 1940 a 1980 y de Banco Mundial, (2022) de 1980 a 2022.

A pesar de la recuperación postpandemia de la inversión, persistió el rezago acumulado de la inversión pública respecto a la privada, observado desde 1982, con los efectos consecuentes en la capacidad de la economía para atender los objetivos del desarrollo (Figura 1). En los últimos años (2012-2022) la inversión privada fue equivalente a cuatro o seis veces la pública, cuando en décadas anteriores ese número había sido de solo tres, dos o una vez (Tabla 1).

Tabla 1. Formación bruta de capital fijo de los sectores público y privado como porcentaje del PIB y tasa de crecimiento anual del PIB

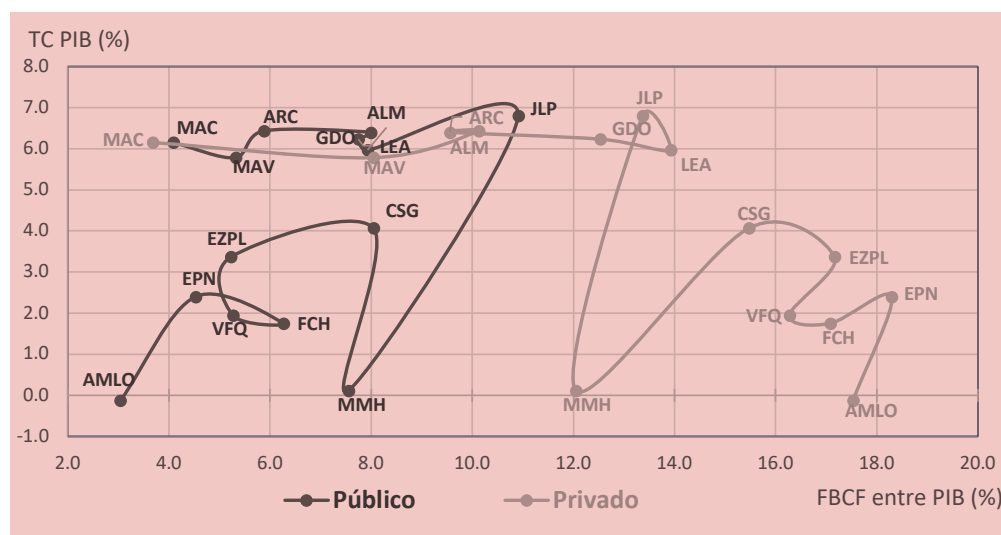
| Sexenios | Sector público (%) | Sector privado (%) | Relación privado entre público | TC PIB (%) |
|----------------|--------------------|--------------------|--------------------------------|------------|
| 1940 - 1946 | 4.1 | 3.7 | 1 | 6.2 |
| 1946 - 1952 | 5.3 | 8.1 | 2 | 5.8 |
| 1952 - 1958 | 5.9 | 10.1 | 2 | 6.4 |
| 1958-1964 | 8.0 | 9.6 | 1 | 6.4 |
| 1964-1970 | 7.7 | 12.5 | 2 | 6.2 |
| 1970 - 1976 | 7.9 | 13.9 | 2 | 6.0 |
| 1976 - 1982 | 10.9 | 13.4 | 1 | 6.8 |
| 1982 - 1988 | 7.6 | 12.0 | 2 | 0.1 |
| 1988 -1994 | 8.0 | 15.5 | 2 | 4.1 |
| 1994 - 2000 | 5.2 | 17.2 | 3 | 3.4 |
| 2000 - 2006 | 5.3 | 16.3 | 3 | 2.0 |
| 2006 - 2012 | 6.3 | 17.1 | 3 | 1.8 |
| 2012 - 2018 | 4.5 | 18.3 | 4 | 2.4 |
| 2018 - 2024 * | 3.0 | 17.5 | 6 | -0.1 |
| *Cifras a 2022 | | | | |

Fuente: elaboración propia con datos de *Forbes* (2015) de 1940 a 1980 y de Banco Mundial (2022) de 1980 a 2022.

En el rezago influyeron los cambios institucionales producidos en la forma de ejercer la política económica del gasto público. Se arraigó y perdura la práctica discrecional de acotar o restringir la intervención del Estado en actividades productivas y de privilegiar en su lugar la apertura y acceso a la inversión privada.

El modesto desempeño de la inversión pública no es sólo una cuestión de magnitud, afecta su función como detonante del crecimiento de la privada y como multiplicador en la productividad de la economía. El análisis de la evolución del PIB y de la formación bruta de capital de ambos sectores durante los últimos 14 sexenios de la administración gubernamental, de 1940 a 2022, ofrece al respecto evidencias empíricas (Figura 2).

Figura 2. Relación entre crecimiento del PIB y formación bruta de capital fijo público y privado. Sexenios de 1940 a 2022



Nota: Manuel Ávila Camacho 1940 – 1946 (MÁC); Miguel Alemán Valdés 1946 – 1952 (MAV); Adolfo Ruíz Cortines 1952 – 1958 (ARC); Adolfo López Mateos 1958-1964 (ALM); Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970 (GDO); Luis Echeverría Álvarez 1970 - 1976 (LEA); José López Portillo 1976 – 1982 (JLP); Miguel de la Madrid Hurtado 1982 – 1988 (MMH); Carlos Salinas de Gortari 1988 -1994 (CSG); Ernesto Zedillo Ponce de León 1994 - 2000 (EZPL); Vicente Fox Quesada 2000 – 2006 (VFQ); Felipe Calderón Hinojosa 2006 – 2012 (FCH); Enrique Peña Nieto 2012 – 2018 (EPN); Andrés Manuel López Obrador 2018 - 2024 (AMLO).

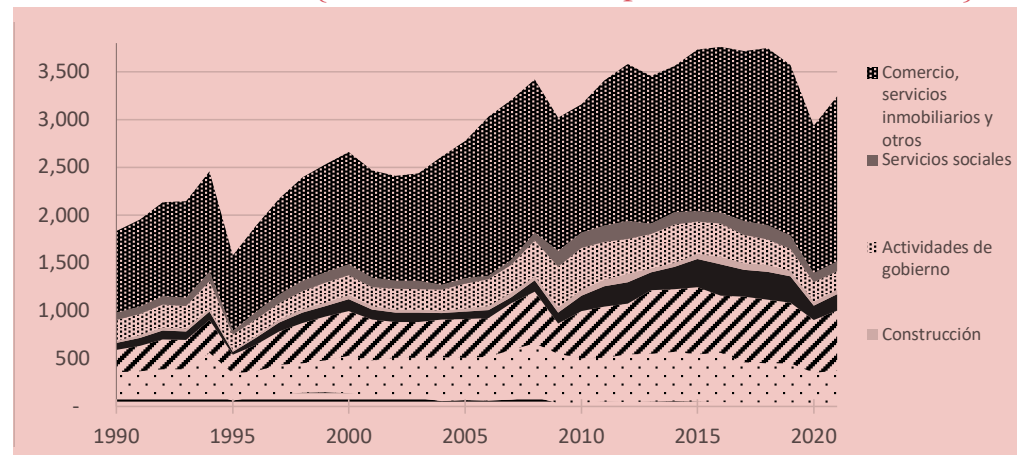
Fuente: elaboración propia con datos de *Forbes* (2015) de 1940 a 1980 y de Banco Mundial (2022) de 1980 a 2022.

Durante ese largo lapso de 14 sexenios, los primeros 7 fueron de crecimiento acelerado de la inversión, tanto pública como privada, con el consecuente impacto expansivo en el nivel de actividad de la economía. En efecto, la pública aumentó de un promedio sexenal mínimo de 4.1%, medida como proporción del PIB, a un máximo de 10.9% (eje horizontal de la Figura 2). El aumento de la privada fue aún mayor, pasó de 3.7 a 13.4%. El efecto combinado en el dinamismo de capitalización de ambos sectores propició la expansión sostenida del PIB. En efecto, las tasas sexenales de crecimiento anual del PIB fluctuaron en una franja estrecha de entre 5.8 y 6.8% durante siete sexenios (1940 a 1982), las más altas y sostenidas de que se tiene registro en la historia del país en un período tan largo de 42 años (eje vertical de la Figura 2).

Por el contrario, en el ciclo de las últimas siete administraciones sexenales (de 1982 a 2022), la inversión pública se abatió drásticamente, pasó del 10.9 a 3.0% del PIB en los promedios sexenales de ese período, en tanto la del sector privado continuó en ascenso, aunque haya sido moderado, de 13.4 a 17.5%. En otras palabras, el ascenso de la inversión privada continuó fue insuficiente para contrarrestar el abatimiento de la pública y su efecto en la evolución de la economía. Las tasas anuales de crecimiento sexenal del PIB en este período oscilaron entre 4.1 y -0.1% (Figura 2).

Las consecuencias de una menor participación del Estado en la inversión pública se manifiestan también, empíricamente, en los cambios estructurales del acervo de capital fijo de la economía, por sectores de actividad, observados en las últimas tres décadas. Es decir, por razones de mercado la inversión privada ha tendido a concentrarse con mayor dinamismo en el sector terciario de la economía, en correspondencia con un estilo de subdesarrollo que prioriza los servicios (en su mayoría suntuarios) en vez de las actividades productivas o de transformación de bienes materiales (Figura 3).

Figura 3. Formación bruta de capital fijo por sectores de actividad económica 1990-2021 (miles de millones de pesos constantes de 2013)



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2021).

En efecto, se observa que 53.5% de la formación bruta de capital fijo se destinó en 2021 a las actividades de comercio y prestación de servicios inmobiliarios y solo 3.2% a los servicios sociales de educación y salud y 1% a la agricultura (cifra inferior al promedio de 5.3% observado en el período 1990-2000). En las manufacturas la participación de la formación bruta de capital fijo fue 19.4%; 10.5% en energía, agua y minería; 5.2% en transporte; 6% en actividades de todos los niveles de gobierno; y 1.4% en la construcción.

Construir espacios de institucionalidad para la inversión

Se formulan cuatro propuestas orientadas a abrir espacios de institucionalidad para el diseño, financiamiento y ejecución de proyectos estratégicos de inversión pública de largo plazo y la promoción concurrente de la inversión privada. El propósito es crear el ambiente institucional propicio, formal e informal, que facilite ampliar la oferta de infraestructura y de bienes públicos y estratégicos requeridos para el desarrollo y el bienestar de la población. Las propuestas son las siguientes:

1. *Planeación democrática.* Hacer del sistema de planeación democrática establecido en la Constitución Política de México un instrumento efectivo en la identificación y formulación de proyectos estratégicos de inversión pública de largo plazo.

La Constitución establece la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática y deliberativa para el desarrollo del país, con base en los objetivos del proyecto nacional contenido en el artículo 26 de la propia Constitución (CPEUM, 2021, p. 28).

Dispone además que los programas de la administración pública federal se sujeten a los planes nacionales de desarrollo que habrán de ser formulados y aprobados cada seis años y que deberán ser utilizados para programar y elaborar los presupuestos anuales de ejercicio del gasto y captación de ingresos. Señala en adición que los planes sexenales de desarrollo consideren la continuidad y adaptaciones necesarias de política industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

La Ley de Planeación promulgada en 1983 contiene las normas, principios, bases de funcionamiento y órganos responsables de formular, aprobar y ejecutar los planes sexenales de desarrollo, y asigna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la responsabilidad principal de coordinar y presentar el proyecto de plan para fines de aprobación.

El sistema formal de planeación democrática así establecido no ofrece elementos explícitos para el diseño y articulación de proyectos de inversión que rebasen los ciclos de implementación anual o sexenal. Ciertamente, como excepción, establece un tratamiento administrativo preferente para el cumplimiento casuístico de compromisos y contratos de inversión multianual, una vez que el Estado asumió formalmente hacer frente a esos compromisos.

Se han creado vacíos inhibitorios en la identificación y financiamiento de proyectos. Esto explica en parte, desde luego no justifica, que en las últimas décadas sean numerosas las iniciativas de proyectos de inversión pública de gran calado que se cancelan, se ejecutan con significativa dilación o con falta de previsión en riesgos. Más aún, se han propiciado distorsiones operativas o de conceptualización en la formulación de proyectos, al intentar superar restricciones institucionales mediante contratación de deuda o inversiones externas no necesariamente ajustadas al interés nacional prioritario.

Se propone modificar el artículo 26 y la legislación reglamentaria correspondiente, a fin de incorporar en el sistema de planeación democrática y deliberativa para el desarrollo una estrategia de identificación, financiamiento y seguimiento de proyectos prioritarios de inversión, orientada a garantizar el suministro de bienes y servicios públicos estratégicos que demanda el proyecto nacional contenido en la Constitución, en materias de infraestructura básica y derechos sociales exigibles, y que rebasan el horizonte temporal de los ciclos sexenales.

Además de incorporar en el sistema nacional de planeación la estrategia de identificación de proyectos de inversión de largo plazo, es importante rediseñar los mecanismos deliberativos de consulta, que otorguen legitimidad democrática a las prioridades de inversión pública contempladas en esa estrategia.

Con la modificación de los ordenamientos institucionales de la planeación, se pretende que las prioridades transexenales de inversión pública sean tomadas en cuenta al elaborar los planes nacionales de desarrollo, aunque no necesariamente tengan fuerza vinculatoria. El propio avance de la planeación democrática de la inversión pública ofrece la potencialidad de devenir vinculatorio.

El país carece de una estrategia de desarrollo de largo plazo que pueda y deba ser revisada sexenalmente, o con la frecuencia que las circunstancias lo demanden y lo acredite la debida deliberación democrática. El ejercicio social de identificar, y alcanzar un mínimo de consenso político nacional, sobre los objetivos y proyectos prioritarios de inversión pública de largo plazo, ofrece la posibilidad del diálogo social y la construcción de institucionalidad democrática que el país requiere, ante la inminencia de las elecciones y renovación de los poderes federales ejecutivo y legislativo.

2. *Financiamiento y ejecución de proyectos de inversión pública.* Ampliar, utilizar y reforzar la capacidad institucional de que dispone el Estado, para financiar y ejecutar proyectos estratégicos prioritarios de inversión pública para el desarrollo, sin descuidar objetivos críticos de estabilidad y responsabilidad hacendaria.

El fortalecimiento de la capacidad de los estados nacionales para financiar y ejecutar proyectos de inversión pública, con objetivos y temporalidad de gran calado, constituye una práctica institucionalizada (formal e informal) muy arraigada en las grandes potencias, y en países de menor dimensión pero con voluntad política y decisión de construir su futuro.

Las modalidades de institucionalidad que se adoptan en esas naciones son muy variadas, como variadas son también las modalidades jurídicas de los estados a nivel internacional. Prevalecen sin embargo principios arraigados de rectoría social y política en la decisión de lograr una participación articulada y concurrente de las inversiones pública y privada. Sin juzgar la pertinencia de esas inversiones, algunos ejemplos de esos grandes proyectos en otros países son los siguientes: la ruta de la seda (China), la extracción no convencional de hidrocarburos (Estados Unidos), descarbonización energética de las economías (Europa), sistemas educativos de excelencia (Japón y Finlandia) y seguridad social universal para todos (países nórdicos).

En América Latina hace décadas se adoptaron y prevalecen sistemas de inversión pública nacional, con la finalidad de garantizar la estabilidad de las

economías y el trato escrupuloso de los recursos públicos. El financiamiento y ejecución de proyectos de inversión pública se sujetan a la observancia de normas e instituciones formales que regulan esos sistemas.

En México la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria regula la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los egresos públicos federales. Asigna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de manera análoga a lo que sucede con el sistema nacional de planeación democrática, la responsabilidad principal de acatar el cumplimiento de esas disposiciones, preparar el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, en apego a la previsión de ingresos, y someterlo a la aprobación del Poder Legislativo.

Las entidades y dependencias de la administración pública federal, y los gobiernos estatales y municipales, tienen la responsabilidad de formular, evaluar, ejecutar y operar los proyectos de inversión, alineados a los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. La Secretaría de Hacienda establece además límites al gasto federal asignados a cada institución, en función de los ingresos previsibles de la federación y de la observancia del equilibrio fiscal dispuesto por la normatividad establecida para esos propósitos.

El resultado es que la disponibilidad de recursos destinados a financiar la formación bruta de capital fijo de cada institución es usualmente residual, insuficiente y discrecional. Primero se asignan recursos para atender el servicio de la deuda, gastos corrientes correspondientes a compromisos insoslayables de la administración pública, y requerimientos urgentes de corto plazo. Lo que resta se asigna a inversiones, siempre y cuando no se rebasen los parámetros macroeconómicos que se asume brindan estabilidad a la economía.

El financiamiento de proyectos de inversión pública en capital fijo constituye una fracción reducida de esos egresos (3% del PIB). Su dimensión y composición dista de ser congruente con las necesidades del desarrollo, al menos en tres áreas demandantes de proyectos de inversión de largo plazo: suministro de bienes públicos para atender carencias y derechos sociales exigibles (salud, educación y alimentación), construir obras prioritarias de infraestructura (asentamientos humanos, movilidad pública, comunicaciones y agua), y producir bienes y servicios en actividades estratégicas reservadas en exclusividad al Estado (energía).

La brecha entre las necesidades de financiamiento de proyectos de inversión pública, como los referidos, y la disponibilidad residual de recursos públicos es de tal magnitud que plantea la urgente necesidad de una reforma hacendaria integral y sistémica de gastos e ingresos, que garantice contar con recursos indispensables para el desarrollo en las tres áreas prioritarias mencionadas.

Se propone un primer paso institucional indispensable en la dirección de facilitar el diálogo y el consenso político para una reforma hacendaria de esa

naturaleza. El objetivo de la propuesta consiste en ampliar y reforzar las capacidades instrumentales con que cuenta el Estado para financiar y ejecutar proyectos de inversión pública de largo plazo, crear condiciones favorables de concurrencia articulada de la inversión privada, y preservar el acato a objetivos de estabilidad macroeconómica y de manejo transparente de los recursos públicos, sin sacrificar la construcción del futuro de la economía.

En el proceso de presupuestación de la inversión pública, se propone etiquetar partidas mínimas de asignación de recursos a proyectos prioritarios de inversión fija bruta, relacionados con la exigibilidad de derechos sociales, la construcción de infraestructura y la producción de bienes en actividades estratégicas reservadas al Estado. Se trata de adoptar una metodología de gasto análoga a que se sigue en la asignación de recursos no programables para el pago del servicio de la deuda. Ofrece además la posibilidad de establecer criterios de inversión diferenciados según la naturaleza de los proyectos, y no como sucede ahora, que se establece, por ejemplo, una competencia artificial entre asignaciones de inversión en educación y salud *versus* construcción de carreteras o extracción de petróleo.

Se propone también recurrir al potencial institucional que ofrece la banca de desarrollo especializada, a fin de apoyar a las instituciones públicas con ahorro privado y capacidad de ejecución en la formulación y financiamiento de proyectos de inversión a cargo del Estado, en especial en la construcción de infraestructura y la producción de bienes y servicios estratégicos (por ejemplo, proyectos para la movilidad, descarbonización de la economía y la producción de energéticos, entre otros muchos). La experiencia nacional y extranjera es prolija y abre al Estado numerosos mecanismos financieros especializados que toman en cuenta el retorno de la inversión para cubrir el financiamiento y administrar los riesgos propios de este tipo de inversiones.

Una tercera vertiente de reforzar indirectamente el financiamiento de la formación bruta de capital fijo a cargo del Estado consiste en deslindar los impactos potenciales de estos proyectos en los factores determinantes de la estabilidad macroeconómica y el manejo de los recursos públicos. El deslinde permitiría individualizar esos impactos en vez de aplicar criterios genéricos de la asignación del gasto público, que no toman en cuenta la función detonadora de la inversión pública en la privada, en la productividad y en el crecimiento de la economía.

- 3.** *Política industrial de fomento a la inversión privada.* Establecer una política industrial de promoción de inversiones privadas, en los encadenamientos productivos y de tecnología articulados a los proyectos estratégicos de inversión pública.

63

Se propone diseñar y articular una política industrial de fomento e incentivo a la inversión privada, diferenciando las oportunidades y requerimientos de mer-

cado que genera el gasto público en la proveeduría de bienes de capital y construcciones; el suministro estatal de servicios de infraestructura y bienes públicos y estratégicos; y el aumento de productividad y rentabilidad de las inversiones, resultante del ensanchamiento de la base productiva de la economía.

4. *Concertación y promoción de la inversión privada.* Constituir un Consejo Económico de Inversiones para la concertación y promoción institucionalizada de inversiones privadas vinculadas a la ejecución de los proyectos a cargo del Estado.

El régimen de economía mixta establecido en nuestro país reconoce la participación libre y competitiva de los sectores público, privado y social en la formación bruta de capital fijo. Corresponde al Estado realizar las inversiones necesarias para cumplir con sus obligaciones constitucionales en materia de suministro de bienes públicos, construcción de infraestructura y producción de bienes y servicios en actividades productivas definidas como estratégicas.

La participación privada en inversiones de capital fijo se ejerce directamente por particulares o empresas formalmente establecidas, nacionales y extranjeras, o mediante variados mecanismos institucionales como son por ejemplo las bolsas de valores, las organizaciones bancarias y financieras de ahorro e inversión, y otras formas de captación de recursos y promoción de negocios entre particulares.

La identificación y ejecución de proyectos de inversión del sector público hace necesaria la participación articulada de la inversión privada en los mercados que integran la cadena de valor de esos proyectos.

El Estado recurre a diversas políticas de estímulo y atracción de la inversión privada a fin de canalizarla hacia actividades que estima convergentes con el interés nacional. Recurre también al diálogo, la concertación, los acuerdos de voluntades y otros mecanismos discrecionales no formales o de débil fundamento jurídico. Se carece sin embargo de una institucionalidad formal que pueda hacer exigibles esos acuerdos, menos aún en horizontes de proyectos de larga maduración.

Se propone constituir un Consejo Económico de Inversiones con la participación de representantes de los tres sectores, público, privado y social. El propósito es abrir espacios de institucionalidad al proceso de capitalizar el ahorro improductivo en inversiones de interés nacional. Se entiende que un consejo de esa naturaleza opere al inicio de modo informal en la consulta, concertación y seguimiento de acciones de inversión. La expectativa es crear condiciones de transparencia, participación y compromiso, en la relación pública-privada-social, que faciliten los acuerdos de inversión en activos fijos renovables para el desarrollo.