

# LA REFORMA DEL ESTADO ABRUMADO, 1989-1992

En su mensaje de toma de posesión, Carlos Salinas de Gortari expresaba la voluntad gubernamental en la continuidad del proyecto modernizador iniciado por su antecesor, a quien reconocía el mérito de haber sentado las bases para la recuperación económica. Este hecho, que pudiera ser considerado como deferencia menor en otras latitudes, informaba de una actitud nada común en la historia reciente de la sucesión presidencial mexicana. El 1 de diciembre de 1988, el nuevo presidente manifestaba: "La renovación económica nacional puesta en marcha en los últimos años ha sentado las bases para reiniciar el crecimiento sobre bases sólidas y permanentes".<sup>55</sup>

Con ese reconocimiento se iniciaba el nuevo gobierno que habría de fincar su gestión en una estrategia global de modernización. No sólo como la vía para consolidar los logros económicos de la anterior administración, sino como un proyecto de largo aliento que la nueva generación en el poder proponía para el futuro de México.<sup>56</sup>

55 "No caben, por ello, las fantasías populistas" Carlos Salinas de Gortari, "México ante el cambio", *El País*, Madrid, 1 de diciembre de 1988, pág. 15. Sin embargo, éste no fue el único reconocimiento público del presidente Salinas a su antecesor. Aproximadamente un año antes, en plena campaña por la presidencia, afirmaba: "El trabajo de conducción política de un estadista ha permitido que hoy México tenga instituciones políticas fortalecidas y mejores métodos de servicio a la Nación. Me refiero a ese trabajador incansable por el bien de México y honrado y honesto servidor público, miembro de los trabajadores al servicio del Estado; el presidente de la República, Miguel de la Madrid", Carlos Salinas de Gortari, "México tiene servidores públicos responsables, capaces y solidarios", *UnomásUno*, México, D.F., 28 de octubre de 1987, pág. 9.

56 "La estrategia de modernización es la iniciativa de nuestra generación para remover rigideces que obstaculizan la participación y dar transparencia a la acción política, ampliar la racionalidad y la competitividad de nuestra economía, transformar las bases de bienestar popular y fortalecer el papel de México en el mundo", Carlos Salinas de Gortari, presentación al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Diario Oficial del 31 de mayo de 1989; publicado posteriormente en la revista *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., Edición Especial, vol. 39, 1989, pág. 4.

La estrategia de modernización buscaba, de manera prioritaria, estimular el crecimiento económico y con ello atacar los grandes rezagos sociales. Para lograrlo era necesario continuar con la transformación del Estado, eso planteaba el presidente Salinas en su célebre discurso de la Universidad de Brown: “El Estado debe transformarse, reconocerse en sus obligaciones profundas y cambiar aceleradamente para satisfacerlas”.<sup>57</sup> La reforma del Estado se convirtió en asunto central de la agenda política del gobierno. Se sostenía que la modernización económica del país era inviable sin una modernización política. Pronto se evidenció que para el nuevo gobierno la reforma del Estado ocuparía el lugar privilegiado de la modernización política; sería el instrumento rector de la nueva relación entre Estado y sociedad que se postulaba. “La política tiene que ser compatible con la economía, es más, es la pieza central que hace posible el cambio económico”<sup>58</sup> declaraba durante la campaña presidencial Manuel Camacho Solís. Partiendo de tal premisa, Carlos Salinas de Gortari se propuso “una reforma del Estado para mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones al reto económico y social”.<sup>59</sup> Así, la modernización del país sería conducida y garantizada por un Estado eficiente y reformado. De nuevo, como históricamente ha venido sucediendo, desde el poder ejecutivo partió el impulso para profundizar el proceso de reforma, esgrimiendo una propuesta elaborada y acorde con los objetivos de la modernización en marcha. El nuevo gobierno, al disponer de los recursos de movilización y de imposición institucional, colocó la política de autorreforma en el centro de una estrategia que pretendía restablecer la legitimidad<sup>60</sup> y

---

57 Carlos Salinas de Gortari, “Los pilares de la sociedad democrática”, discurso del presidente de México al recibir el Doctorado Honoris Causa que le concedió la Universidad de Brown, el 5 de octubre de 1989, publicado en *Nexos*, México, núm. 143, noviembre de 1989, anexos, pág. III.

58 “Desde luego, este es el elemento fundamental para seguir arraigando los cambios en la política y asegurar su durabilidad”, Manuel Camacho Solís, “La reforma democrática”, en Rolando Cordera Campos, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), México: el reclamo democrático, *op. cit.*, pág. 444.

59 *Ibidem*.

60 No me parece casual, que incluso las formas y los foros utilizados para difundir la propuesta de reforma estatal, hayan sido preferentemente instituciones académicas —extranjeras o nacionales— y revistas que gozan de un sólido prestigio entre la

la preponderancia del ejecutivo en la conducción del país y que las elecciones habían cuestionado.

Las razones que orillaron al Estado a iniciar su autorreforma, planteadas por el presidente Salinas, no se alejan de la exposición de motivos que hiciera el gobierno antecesor. Pero si hay diferencias en la jerarquización de los factores determinantes. El más conspicuo: las presiones de la crisis en el año de 1982. Ahora la razón primera que se esgrimía era: "La transformación misma de la sociedad mexicana del último cuarto de siglo (que) ha modificado de raíz la índole y la amplitud de las demandas que la población hace al aparato estatal (...) A esta razón se une la permanencia intolerable de rezagos surgidos de factores ancestrales, agravados por la crisis económica de la última década, y distribuidos principalmente en el campo, las comunidades indígenas y las colonias populares de las grandes urbes". Las razones externas se configuran a partir de "la globalización de la economía, una revolución en la ciencia y la tecnología de alcances todavía inimaginables, la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y de nuevos bloques económicos, (que) imponen una competencia más intensa por los mercados. Estos son hechos que por su hondura y magnitud replantean el arreglo conceptual y práctico en el que las naciones producen, intercambian, y estructuran la lucha misma por el poder del Estado (...). Las circunstancias de hoy, tanto internas como internacionales, precisan de

---

comunidad académica e intelectual del país; los canales utilizados evidencian la voluntad del gobierno de Salinas de Gortari para emprender una discusión sensata de su propuesta, a la vez que encontrar interlocutores en el sector académico extranjero. Algunos ejemplos: el trabajo citado de Manuel Camacho Solís fue presentado en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego; Carlos Salinas de Gortari pronunció su famoso discurso sobre el Estado en la Universidad de Brown, Providence, Rhode Island; su artículo "Reformando al Estado" apareció en la revista *Nexos* y el artículo "Méjico ante el cambio", en el diario *El País*, de Madrid, España. Otros funcionarios que publicaron artículos sobre el tema, fueron: Enrique González Pedrero "La reforma del Estado" en *Nexos*; Manuel Camacho: "Estatismo o privatización" y "Reformas y gobernabilidad", también en esta última revista; lo mismo que el artículo de José Córdoba "Diez lecciones de la reforma económica en Méjico". A su vez Ernesto Zedillo, secretario de Programación y Presupuesto, leyó su ponencia "La modernización del Estado y su impacto" en el marco de un foro académico realizado en el Instituto Nacional de Administración Pública.

nuevas estrategias, mejores instrumentos y, sobre todo, una actitud estatal distinta frente a la sociedad, sus grupos y los ciudadanos”<sup>61</sup>. Para hacer frente a esos desafíos, el Estado debía modernizarse.

La crítica fundamental que se desprendía del diagnóstico estatal de nueva cuenta aludía a la dimensión adquirida por el Estado en las décadas anteriores, y que lo habían convertido en un ente ineficiente y por lo mismo injusto.<sup>62</sup>

El Estado crecientemente interventor, se dijo, era un Estado demasiado ocupado que dilapidaba sus recursos en su propia administración, desatendiendo las áreas destinadas a la atención social. El gigantismo estatal “debilitaba la salud de la economía, la atención política, el ánimo de la gente, la defensa efectiva del país en el exterior”.<sup>63</sup> “Un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que, en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre, más debilidad del propio Estado”.<sup>64</sup> Así, en el diagnóstico

---

61 Carlos Salinas de Gortari, “Reformando al Estado”, en *Nexos*, México, núm. 148, abril de 1990, págs. 27-29.

62 “Nuestro problema no ha sido el de un Estado pequeño y débil, sino el de un Estado que, en su creciente tamaño, se hizo débil. Los problemas se agravaron, con un Estado que creció de manera desproporcionada y desordenada forzando sus afanes a la búsqueda de medios para sostener su mismo tamaño, en detrimento de cumplirle a la población y de aumentar su capacidad para defender a la nación” *Ibidem*, pág. 30.

63 Carlos Salinas de Gortari, “2º. informe de gobierno”, (1 de noviembre de 1990), publicado en *Nexos*, México, núm. 156, diciembre de 1990, anexos, pág. V.

64 Carlos Salinas de Gortari, “1er informe de gobierno”, publicado en *La Jornada*, México, D.F., 2 de noviembre de 1989, pág. II. Un mes antes, en su discurso de Brown, había planteado textualmente los mismos argumentos, véase, “Los pilares de la sociedad democrática”, *op. cit.*, pág. III. En ese mismo sentido se manifestó Ernesto Zedillo Ponce de León: “El Estado crecientemente propietario que surgió durante las décadas recientes mostró su incapacidad para salvar los retos de una población en rápido aumento, para estimular el desarrollo de una planta productiva y competitiva, para ofrecer con suficiencia y calidad bienes y servicios necesariamente públicos; para coadyuvar con eficacia a la satisfacción de las necesidades sociales básicas, particularmente de los grupos

oficial, el Estado extenso era débil para atender las necesidades sociales y ello tenía consecuencias políticas; en la medida en que el Estado se ocupaba en administrar sus propiedades, perdía efectividad política; “se debilitaba” la atención a los reclamos sociales. Por ello, la antinomia principal se cifraba entre: un Estado propietario y un Estado injusto. El presidente manifestaba: “El punto central en la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo”;<sup>65</sup> de ahí la divisa del gobierno actual: transitar desde un “Estado propietario hacia un Estado solidario”.<sup>66</sup>

Para Carlos Salinas de Gortari, la defensa de un Estado modesto<sup>67</sup> que habría de resultar del programa de reforma, era perfectamente coherente con los principios originales que inspiraron al Constituyente de 1917. Con la reforma se buscaba el retorno a los ideales de la Revolución de 1910.<sup>68</sup> Lo que se perseguía era reencauzar al Estado para volverlo capaz de “garantizar la soberanía de nuestra nación y de dar justicia a nuestros compatriotas”.<sup>69</sup> Así, el mensaje contenía una crítica hacia el Estado, “pero no a la Revolución. En ella el rechazo es a la historia del Estado, es decir, al modo

menos favorecidos; en fin, para hacer transparentes sus relaciones con una sociedad que ya era distinta”. “La modernización del Estado y su impacto”, *El Nacional*, México, D.F., 30 de julio de 1991, pág. 8.

65 Carlos Salinas de Gortari, “1er informe de gobierno”, *op. cit.*, págs. II-III.

66 Carlos Salinas de Gortari, 2do. informe de gobierno, *op. cit.*, pág. V y “El gobierno de México; de Estado propietario a Estado solidario”, en *Diario 29*, Tijuana, B.C., 28 de agosto de 1991, Sección de Economía, pág. 1.

67 La expresión “Estado modesto” proviene de Michel Crozier en su libro *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, trad. Jorge Ferreiro, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1989.

68 “Estamos llevando a cabo la reforma del Estado, para volver al Estado que se planteó originalmente la Revolución Mexicana”, Carlos Salinas de Gortari, “1er informe de gobierno”, *op. cit.*, pág. II.

69 Carlos Salinas de Gortari, “Los pilares de la sociedad democrática”, *op. cit.*, pág. III.

como fue construido, y la operación, paradójicamente, se hace en *nombre de la Revolución*. En este modo de ver las cosas no falló la Revolución, sino quienes edificaron al Estado. La Revolución, más bien, es tomada como fuente legitimadora de la crítica y del objetivo que se persigue: la reforma del Estado”<sup>70</sup>. El Estado había dejado de cumplir con sus compromisos de justicia, fundamentalmente por el nivel de ineficiencia a que lo había conducido su tamaño. Al contraerse, volvería a garantizar la justicia social. El énfasis del proyecto modernizador se puso en la reducción de la dimensión estatal como garantía para impartir la justicia que la sociedad reclamaba.

En la apuesta gubernamental por un Estado solidario, destacaban los objetivos en materia de soberanía y justicia social. Una importante contribución, desde la óptica del gobierno, realizó Enrique González Pedrero, al insistir en que la reforma sería incompleta sin atender al reclamo democrático de la sociedad. González Pedrero recordaba que la pregunta acerca del tamaño deseable del Estado, no tenía respuesta numérica o técnica, era cuestión de una “definición política, que sólo se sostiene en el deseo manifiesto de abrir cauces nuevos a la participación social e individual (...) ¿Qué tan grande debe ser el Estado (...)? La respuesta más subjetiva pero quizá más contrastable con la realidad de todos los días sería la siguiente: un Estado que propicie una vida crecientemente democrática y la marcha cada vez más veloz hacia la justicia social”<sup>71</sup>.

---

70 Arnaldo Córdova, “¿Un nuevo Estado?”, en *Nexos*, México, núm. 145, enero de 1990, pág. 37.

71 Enrique González Pedrero, “La reforma del Estado”, en *Nexos*, México, núm. 146, febrero de 1990, pags. 48-49. El autor abundaba: “El tema señalado (el redimensionamiento del Estado) no se agota en el análisis técnico o exclusivamente económico: se trata, lo repito, de una visión política. En consecuencia, los ojos para apreciar esa visión encuentran un recio asidero en la inteligencia del pueblo: en la vida democrática del país. Ahí está, pues, en mi opinión, el meollo de la reforma. Si en lo económico la propuesta presidencial puede y debe traducirse en nuevos proyectos de inversiones y de producción, en una mayor investigación e incorporación tecnológica, en nuevos métodos de comercialización surgidos de la iniciativa de los mexicanos, la contrapartida de esa participación en su vertiente política reside en el ensanchamiento de la democracia”, pág. 49.

En su propuesta, desde el Estado se tendrían que abrir los canales necesarios para propiciar una vida “crecientemente democrática”. Se tendrían que revisar cuando menos cuatro ámbitos principales: el del sistema de partidos, el de los poderes federales y sus relaciones, la estructura política de las entidades y “el cuadro de libertades que consagra la ley”. Sin duda, el del sistema de partidos adquiría la mayor relevancia, ya que por primera vez un representante del gobierno hacia explícita la necesidad de una profunda transformación del partido oficial, que debía convertirse en un “moderno partido político”.<sup>72</sup> El autor, hacía ver la necesidad de contar con un sistema de “verdaderos” partidos competitivos. Con ello se planteaba una fuerte crítica a la “vieja cultura del predominio que se resiste a partir”.<sup>73</sup> Sin embargo, quedaba claro que para González Pedrero, de manera acorde con el planteamiento presidencial,<sup>74</sup> la reforma democrática debía ser conducida “desde arriba” por el mismo gobierno.<sup>75</sup>

---

72 *Ibidem*, págs. 49-50.

73 *Ibid*, pág. 50. Para el autor: “Los partidos tienen ahora otra connotación: quieren gobernar a México, ganando la mayoría que antes seguía a uno sólo. Y eso lo cambia todo. No se trata, pues, de sustituir al PRI con otro partido, ni de cambiarlo porque cambien sus siglas distintivas. Se trata de una transformación más profunda: al encarnarla en igualdad de circunstancias, los partidos en principio se neutralizan entre sí. Todos aspiran a convencer a la mayoría para encarnarla pero, *a priori*, ninguno podrá ser mayoría del todo (...). Los partidos tendrán que acostumbrarse a ser, como su nombre lo indica, *partes*, y a compartir con los demás espacios que los electores decidan”, pág. 50. Sobre esto último, Adam Przeworski ha demostrado que en un régimen donde exista y se garantice una real competencia electoral interpartidista “ningún partido podrá conseguir el apoyo de unos sin perder el de otros. (...). La existencia de esos intercambios implica que la distribución del apoyo electoral tenderá a hacerse estable, incluso ante profundas transformaciones sociales y económicas. En una sociedad en que existen verdaderas divisiones, ningún partido político podrá ganar las elecciones de manera abrumadora, de manera que pueda tener claramente el gobierno”, *Capitalismo y socialdemocracia*, trad. Consuelo Vázquez de Parga, Madrid, Ed. Alianza (Alianza Universidad, 571), 1988, pág. 150. Si la propuesta de González Pedrero se inspirara en las conclusiones de Przeworski, no estaríamos hablando de una reforma menor al sistema electoral, por el contrario, implicaría una transformación radical del sistema político mexicano.

74 Aun así, sus propuestas y críticas acerca del funcionamiento del sistema representativo de partidos y la cultura política mexicana, desde mi punto de vista, evidenciaban que al interior del grupo gobernante existían posturas divergentes acerca de los rumbos que debía seguir la modernización del país, entre los cuales, la propuesta de una profunda

Con todo, los acontecimientos del período 1989-1992, permiten aseverar que las acciones emprendidas por el poder ejecutivo en materia de reforma estatal, estuvieron orientadas preferentemente a eficientar la gestión gubernamental por la vía del redimensionamiento del sector paraestatal, la “desregulación” de los procesos económicos y laborales y la racionalización del gasto público. Con ello se lograron canalizar mayores recursos hacia el gasto social; renglón que se había comprimido considerablemente en el sexenio anterior,<sup>76</sup> y que para el nuevo gobierno representaba el instrumento primordial para promover la justicia social.

En el ámbito del redimensionamiento del sector paraestatal continuó la desincorporación de aquellas empresas u organismos considerados como no “estratégicos” o “prioritarios” o los que se consideraba ya habían cumplido los objetivos para los que fueron creados, bajo el ánimo de propiciar la intervención más activa de los sectores privado y social en la vida económica. Así, entre el 1 de diciembre de 1988 y el 31 de diciembre de 1990 fueron desincorporadas 132 empresas (7 organismos descentralizados, 105 empresas de participación mayoritaria y 20 fideicomisos públicos), pues de las 412 que existían al iniciar el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, al

---

transformación de la vida partidaria y democrática nacional no puede verse como una diferencia menor o de matiz. Por supuesto, el estudio de la actual clase política aclararía nuestra hipótesis.

75 Debemos seguir —planteaba González Pedrero— “en la política los mismos principios que se han delineado para la economía”; por lo demás “una reforma del Estado tendría que sustentarse en la idea de hacer viable la participación democrática sin modificar la normas fundamentales”, “La reforma del Estado”, *op. cit.*, pág. 49.

76 Para un análisis detallado de la política económica del gobierno de Miguel de la Madrid, véase el libro de Héctor Guillén Romo, *El sexenio de crecimiento cero. México, 1982-1988*, México, Ed. Era, 1990.

El gasto social, como porcentaje del Producto Interno Bruto, se contrajo durante el período 1981-1988 de la siguiente manera: en el renglón de desarrollo regional pasó de un 1.9% a un 0.4%; en el de desarrollo rural fue de 3.0% a 0.6%; al sector social se destinó en 1981 el 7.3% del gasto público y para 1988 llegó sólo al 3.2%. Lo mismo sucedió en el renglón de transportes y telecomunicaciones que pasó de un 1.9% al 0.8% y el de electricidad que del 1.9% del gasto público que le correspondió en 1981, se redujo al 1.1%. Los datos provienen del documento de PRONASOL, “El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos”, citado anteriormente, pág. 5.

finalizar 1990 se habían reducido a 280.<sup>77</sup> Además, para esta última fecha, 31 de diciembre de 1990, otras 138 se encontraban en procesos inconclusos: 76 en liquidación, 5 en fusión, 3 en transferencia y 54 en venta.

**CUADRO 1.2**  
**REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PARAESTATAL**  
**1988-1990 (entidades)**

Concepto	1988*	1989**	1990**
Universo de entidades	618	549	418
Procesos concluidos	—	76	139
Liquidación	—	33	57
Fusión	—	3	7
Transferencia	—	3	1
Venta	—	29	61
LFEP***	—	8	13
Creación de nuevas entidades	—	7	8
Procesos inconclusos	204	170	138
Liquidación	117	103	76
Fusión	10	10	5
Transferencia	5	3	3
Venta	72	54	54
Entidades vigentes	414	379	280

\* Cifras al primero de diciembre.  
\*\* Cifras al 31 de diciembre.  
\*\*\* Se refiere a las entidades que dejaron de considerarse como tales conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto.

Tomado de: Juan Antonio Zúñiga, "Desincorporadas, 215 paraestatales en los dos años del gobierno actual", *La Jornada*, México, D.F., 2 de abril de 1991, pág. 13.

77 Véase cuadro 1.1.

Así, desde que se inició el “achicamiento” del Estado en diciembre de 1982, el gobierno desincorporó un total de 875 empresas y organismos, es decir, en 8 años el gobierno contrajo su sector paraestatal en un 75.8%.<sup>78</sup>

Si en el sexenio anterior la imprecisión de los términos en los que se reservaba la propiedad exclusiva del Estado —“áreas estratégicas y actividades de carácter prioritario”— llevó a que se desincorporaran empresas previamente consideradas como tales,<sup>79</sup> en el gobierno actual se siguió con la misma tónica. Empresas definidas como “instituciones sociales fundamentales” fueron posteriormente vendidas. Un ejemplo importante lo constituyó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), de la cual se vendieron al consorcio Unilevar —de capital transnacional— dos de sus industrias orientadas a la fabricación de aceites comestibles y pastas.<sup>80</sup> Pero

---

78 Véase cuadros 1.1 y 1.2.

79 “A falta de un concepto preciso de áreas prioritarias, el propio Miguel de la Madrid, en su cuarto informe de gobierno (1985-1986), calificó como tales, entre otras, a las empresas en el ramo de la siderurgia, los fertilizantes, la producción de azúcar y los astilleros, varias de las cuales serían después enajenadas. Así, mientras que el discurso oficial previo hablaba de desprenderse de entidades no estratégicas ni prioritarias, en su quinto informe el mandatario hubo de hacer mención a las desincorporaciones arriba aludidas. La voluntad del Ejecutivo Federal en esta materia se expresó directamente o a través de decisiones de las dependencias, aprovechando hasta el final de su mandato la imprecisión jurídica de la materia.

Cabe reseñar aquí una situación especial respecto a las áreas estratégicas que, anunciadas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, parecían estar plenamente aseguradas. Sin embargo, la maleabilidad de la expresión “petroquímica básica” permitió otro acto discrecional del Ejecutivo Federal al clasificarse, mediante resolución de la Comisión Petroquímica Mexicana, una serie de productos como de orden secundario y, por lo tanto, susceptibles de ser producidas por los particulares. (...) Sin embargo, prácticamente al concluir el mandato, por nuevos problemas financieros, aparentemente se profundizó la enajenación de entidades de producción donde se asumía que la reducción había alcanzado su piso (...) La incertidumbre fue la verdadera tónica del régimen”, Jorge Ruiz Dueñas, “El redimensionamiento del sector paraestatal, 1982-1988: hacia un balance del sexenio”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XXX-4, núm. 120, abril-junio de 1990, págs. 799-800, 802.

80 La definición de Conasupo como “institución fundamental”, la hizo el presidente Salinas en su “1er informe de gobierno”, *op. cit.*, pág. II. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, *op. cit.*, pág. 55, establecía: “El Estado también mantendrá su

quizás las ventas más controvertidas fueron las de aquellas empresas, que previamente saneadas, fueron adquiridas por el capital privado. Sería el caso de la Compañía Mexicana de Aviación, Compañía Minera Cananea y Teléfonos de México (Telmex). Empresas que ocupaban una posición estratégica en la vida económica, política e histórica de nuestro país. Por ejemplo, habría que recordar que en la Minera Cananea "en 1906 comenzó la historia del moderno sindicalismo mexicano".<sup>81</sup> La argumentación del gobierno para su desincorporación fue precisamente que "dada su viabilidad económica eran susceptibles de ser adquiridas por los sectores privado y social",<sup>82</sup> pero que dejaban de ser consideradas como prioritarias, en virtud de que su administración distraería la atención en la procuración de la justicia social. El presidente se preguntaba, "¿Conviene aplicar recursos para adquirir los 30 o 40 aviones que se necesitan para modernizar la flota propiedad del Estado o para llevar agua potable a cientos de las colonias populares? ¿Conviene canalizar los ocho o diez mil millones de dólares que requiere en los próximos cinco años la indispensable expansión de la compañía telefónica o, con ellos, modernizar el sistema educativo del país?".<sup>83</sup> Un cuestionamiento que

---

participación en aquellas empresas consideradas como prioritarias, cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente, tal es el caso de los servicios de salud, vivienda, educación y las actividades de regulación y garantía de abasto de productos básicos, que se desarrollan a través de entidades como el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, IPN, El Colegio de Bachilleres y CONASUPO, entre otras". Un resumen del destino de las empresas desincorporadas durante el presente gobierno puede verse en el artículo de Roberto Fuentes Vivar, "En este sexenio se han enajenado 41 entidades del sector público", *La Jornada*, México, D.F., 29 de octubre de 1990, págs. 1,26.

- 81 Adolfo Gilly, "El régimen mexicano en su dilema", en *Nexos*, México, núm. 146, febrero de 1990, pág. 33.
- 82 Secretaría de Programación y Presupuesto, Informe de Ejecución 1990 del Plan Nacional de Desarrollo, citado por Juan Antonio Zúñiga, "Desincorporadas, 215 parestatales en los dos años del gobierno actual", *La Jornada*, México, D.F., 2 de abril de 1991, pág. 13.
- 83 "La decisión que hemos tomado parte de un principio esencial: nuestro compromiso es con la justicia(...) Por eso hemos decidido vender la compañía de aviación y la compañía telefónica, para que sea el ahorro de los particulares nacionales y extranjeros, el que permita su indispensable expansión. Por eso, también hemos tenido que cerrar una de las minas de mayor tradición en el país, porque el subsidio que nos exigía era el equivalente a incorporar un millón de hectáreas al riego, que hubiera abatido la impor-

no informaba de la posibilidad de incrementar los ingresos públicos por la vía de las cuantiosas ganancias generadas por tales empresas.

Los datos oficiales permiten asegurar que el destino de las empresas desincorporadas por medio de su venta ha sido, de manera preferente, el sector privado —nacional e internacional— y no así el llamado sector social, pues de las últimas doscientas “desincorporaciones”, tan sólo trece de ellas (6.5%) fueron asignadas a la Confederación de Trabajadores de México.<sup>84</sup> El ejemplo más espectacular del proceso de desincorporación como privatización lo constituye el de la banca mexicana. Posterior al anuncio de su nacionalización, el 1 de septiembre de 1982, y de la elevación a rango constitucional de la exclusividad estatal en materia de operación del servicio bancario y crediticio, el gobierno mexicano inició una política destinada a su reprivatización, cuyo trayecto va desde la restitución —a sus antiguos propietarios— del valor equivalente a lo expropiado, “determinado con justicia”, en agosto de 1983, pasando por la reducción de las sociedades nacionales de crédito, hasta el anuncio de la decisión de ponerlas a la venta, en mayo de 1990.<sup>85</sup> A principios de 1992, 8 de las 18 instituciones financieras públicas habían pasado al sector privado y el resto esperaba turno.<sup>86</sup> Cabe señalar, que además de estas 10 insti-

---

tación de alimentos en nuestro país”, Carlos Salinas de Gortari, “Los pilares de la sociedad democrática” *op. cit.*, págs. III-IV.

84 “De hecho, de las últimas doscientas desincorporaciones de empresas paraestatales, de acuerdo con una relación elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tan sólo trece de ellas (6.5 por ciento del total) fueron asignadas (casi en su mayoría a la Confederación de Trabajadores de México) al que han dado en llamar ‘sector social’(...). El resto de las empresas públicas ‘desincorporadas’ se vendieron a un reducido Grupo de poderosos consorcios, entre los que destacan Grupo Vitro, Grupo Durango, Grupo Prime, Pepsi-Cola, Grupo Xabre y Empresas Frisco de México, todos ellos con intereses en los distintos grupos financieros que han presentado, o lo harán, posturas de compra para la adquisición de las instituciones bancarias”, Carlos Fernández-Vega, “La banca del país, el país de la banca”, en Suplemento de 7o. aniversario, *La Jornada*, México, D.F., 19 de septiembre de 1991, pág. I.

85 Para una descripción del trayecto de la banca mexicana, véase María Cristina Alba Aldave, “Cronología de la banca mexicana” en Suplemento 7o aniversario, *Ibidem*, págs. II-XXIV.

86 Las 8 instituciones financieras reprivatizadas eran: Multibanco Mercantil de México, Banpaís, Banca Cremi, Banca Confía, Banorie, Bancreser, Banamex y Bancomer. Véase

tuciones, entre las 55 empresas que se encontraban en proceso de venta, destacaban: Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas y Aseguradora Mexicana, lo que hacía evidente el propósito del gobierno mexicano de llevar a fondo la desincorporación de importantes empresas e instituciones paraestatales, proceso que debía concluir el primer semestre de 1992.<sup>87</sup>

Acorde con el planteamiento rector de contraer la dimensión del Estado para atender el reclamo popular, el gobierno del presidente Salinas canalizó amplios recursos hacia el gasto social, preferentemente a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).<sup>88</sup> Los recursos aplicados al gasto social provenían tanto de aquéllos liberados por la vía de la renegociación de la deuda, pero sobre todo, de la venta de paraestatales. Para septiembre de 1991, el gobierno anunciaba que había obtenido ingresos nominales por más de 10 billones de pesos con la venta de sus empresas.<sup>89</sup> Así, entre 1988 y 1991, el gasto social tuvo un crecimiento aproximado de un 40% en términos reales.<sup>90</sup>

---

Marco Antonio González Gómez, "La reprivatización en México", en *El Cotidiano*, México, DSCH-UAM, Azcapotzalco, año 7, núm. 45, enero-febrero de 1992, pág. 38.

87 Según declaraciones del subsecretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, "La privatización de empresas y la desincorporación bancaria en México terminará el primer semestre de 1992", *UnomásUno*, México, D.F., 17 de septiembre de 1991, pág. 21.

88 El PRONASOL fue diseñado como el instrumento fundamental del gobierno del presidente Salinas para llevar adelante "el combate a la pobreza extrema". Véase Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, *op. cit.*, págs. 77-78. Dicho programa no ha estado exento de críticas, básicamente por la presunción de la utilización de los recursos públicos con fines electorales.

89 Documento de Nacional Financiera, publicado en el diario *Baja California*, Tijuana, B.C., 17 de septiembre de 1991, págs. 1,13.

90 Según ha declarado el secretario de Programación y Presupuesto. Véase, Triunfo Elizalde, "Cambio profundo del Estado en sólo tres años: Zedillo", *La Jornada*, México, D.F., 28 de agosto de 1991, pág. 27. "De 1988 a 1991 el gasto social pasó de seis por ciento del producto interno bruto a ocho por ciento, incremento que nunca antes se había visto", "La reforma del Estado se está cumpliendo: Ernesto Zedillo", en *Diario 29*, Tijuana, B.C., 27 de mayo de 1991, pág. 16.

El proceso de redimensionamiento del sector paraestatal fue acompañado por una política de control —racional— del gasto público,<sup>91</sup> con el objeto de lograr una mayor eficiencia en la gestión gubernamental. Por lo que respecta a la administración gubernamental, desde un inicio el gobierno de Salinas de Gortari precisó que las medidas tendientes a propiciar el ahorro y la eficiencia de las labores públicas seguirían vigentes y externó la voluntad de iniciar una mejora salarial de los trabajadores al servicio del Estado —“en la medida que la recuperación económica lo permita”—,<sup>92</sup> quienes, por lo demás, habían resentido con particular intensidad los efectos de la crisis. Lo que interesa destacar es el hecho de que, no obstante las reducciones en los aparatos administrativos y los esfuerzos de racionalización de los recursos destinados a su funcionamiento, el volumen del empleo en el sector central no parece haber sufrido modificaciones, más aún, se ha incrementado, pues al finalizar 1991 el número de empleados de la administración pública habría aumentado en aproximadamente un 0.9% —12 mil 430 plazas—, con respecto al año anterior.<sup>93</sup> El aumento del volumen del empleo en el sector central obedece a varios factores. En primer lugar, como ya hemos visto, la reforma estatal se ha concentrado básicamente en el redimensionamiento del sector paraestatal. Es en este sector donde ha habido una drástica reducción de personal, sobre todo en aquellas empresas que han sido liquidadas. Un claro ejemplo lo constituye el de Fundidora de Monterrey, S.A. (FUMOSA), donde se rescindió el contrato a 10 mil trabajadores.<sup>94</sup> En

---

91 En lo que respecta a la inversión pública, la estrategia se proponía incentivar una recuperación gradual, pero se hacía énfasis en la nueva orientación: La inversión pública “tendrá una gran incidencia en la modernización económica más por su orientación que por su monto; pero éste tendrá que aumentar de manera importante en algunos renglones estratégicos y prioritarios”, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, *op. cit.*, pág. 38.

92 *Ibidem*.

93 Los datos proceden del Proyecto de Egresos de la Federación 1991, citados por Triunfo Elizalde en su artículo “Aumentará 0.9 por ciento el número de empleados públicos”, *La Jornada*, México, D.F., 9 de diciembre de 1990, pág. 12.

94 Véase al respecto el trabajo de Raúl C. Rubio, “Réquiem para un elefante. A dos años del cierre de Fundidora”, en Esthela Gutiérrez Garza (coord.), *Reconversión industrial y*

segundo lugar, la reducción de personal del gobierno central afectó básicamente al trabajo de confianza, observándose como contrapartida un incremento de personal de base; a nivel de las dependencias, algunas secretarías redujeron personal con la supresión de programas y áreas de trabajo, pero un número considerable de sus empleados fueron reubicados en otras dependencias; las que además contrataron nuevo personal. Este es el caso de aquéllas que se ubican en los sectores definidos como estratégicos: educación, salud y seguridad nacional. Además, el Programa Nacional de Solidaridad contribuyó de manera importante al aumento del empleo gubernamental.

Si bien el volumen del empleo se ha incrementado durante la presente administración y con ello los espectaculares recortes de los años 1985 y 1988 parecen referencias lejanas, se ha mantenido la política de austeridad del gasto destinado al funcionamiento de los aparatos gubernamentales y ha continuado la política de contención salarial para los trabajadores al servicio del Estado. Por ello, el gobierno ha manifestado su satisfacción al haber logrado "consecuentes ahorros en el gasto público corriente".<sup>95</sup> Sin embargo, me parece que una vez que el proceso de redimensionamiento del sector paraestatal finalice, tocará el turno al sector central de la administración, es en éste donde deberá ahondarse en el proceso de reestructuración y modernización, no sólo de los aparatos burocráticos y el empleo, sino sobre todo en el de las relaciones sindicales, pues justo ahí tiene su asiento la poderosa Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). La modernización del sector central gubernamental para lograr sus objetivos deberá hacer frente a uno de los pilares del viejo corporativismo, que por lo demás, se ha convertido en una fuerte traba para la modernización económica y política que el país demanda.

---

lucha sindical, México, Ed., Fundación Friedrich Ebert-Méjico/Nueva Imagen, 1989, pág. 145.

95 Ernesto Zedillo, "La modernización del Estado y su impacto", *op. cit.*, pág. 8.