

# EL ESTADO OBESO A DIETA, 1982-1988

El Estado posrevolucionario garante del largo período estabilizador y que enfrenta la crisis económica y los desafíos de una sociedad que en gran medida creó, persigue, mediante su estrategia autorreformativa, readecuar las funciones básicas de acumulación y legitimación.<sup>40</sup> La reforma del Estado, como estrategia de gestión gubernamental, posee una doble vertiente: económica y política.

Desde sus orígenes el Estado mexicano impulsó el desarrollo nacional mediante una decidida intervención en la vida económica y la organización de la actividad política. La continua expansión de los sectores paraestatal y central de la administración pública encuentran su techo al finalizar la década de los setenta. De la importancia del crecimiento de la intervención del Estado a través del sector paraestatal nos informa un autor: "Con toda seguridad, el dato que mayor significado reviste para percibir y comprender el comportamiento reciente de la economía nacional es que la participación del Estado en la economía ha pasado a representar el 27% del producto interno bruto en 1970 a casi 67% actualmente (1982). Esto quiere decir que en el curso de tan sólo diez años, el Estado mexicano más que duplicó el monto de su injerencia en las actividades económicas del país".<sup>41</sup> Al creciente papel intervencionista del

---

40 "El Estado capitalista debe tratar de satisfacer dos funciones básicas y a menudo contradictorias: acumulación y legitimación. Esto significa que el Estado debe intentar mantener o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital. Además, el Estado debe tratar de mantener o crear las condiciones necesarias a la armonía social", James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, trad. Gerardo Di Masso, et. al., Barcelona, Ed. Península, (Col. *Homo Sociologicus*, 24), 1981, pág. 26.

41 "A través de sus secretarías, su sistema de comercialización, sus organismos financieros y sus empresas, el Estado mexicano se ha convertido en la presencia dominante en el país", Raúl Olmedo, *México: economía de la ficción*, México, Ed. Grijalbo, 1983, pág. 81.

Estado correspondió la expansión de las empresas y organismos que conforman el sector público y con ellos del personal encargado de su funcionamiento. La máquina burocrática adquirió un papel preponderante dentro del mercado laboral mexicano. Así, a principios de la década de los ochenta el empleo público reportaba una nómina aproximada de 3.6 millones de trabajadores, que representaban el 18% de la Población Económicamente Activa Ocupada.<sup>42</sup> Si tomamos en cuenta que para 1982 en el sector central del gobierno mexicano laboraban 2.7 millones de personas y 885,220 en el sector paraestatal, tendríamos que el sector central concentraba al 75.9% del total y el resto del personal —24.1%— trabajaba en las 1,155 empresas y organismos que componían el universo del sector paraestatal de la administración pública mexicana.<sup>43</sup>

Las cifras anteriores nos informan del importante papel desempeñado por el Estado —gobierno— en las actividades económicas del país, pero sobre todo, de su función empleadora de fuerza de trabajo. Por décadas el sector público absorbió amplios contingentes de población, quienes encontraron en las labores del Estado un vehículo fundamental de reproducción social. El gobierno se convirtió en el gran empleador, respondiendo no sólo a las exigencias derivadas del desarrollo social y económico del país, sino también como recurso legitimador. Para comprender el gigantismo del aparato gubernamental mexicano debemos tener en cuenta esa doble dimensión: por un lado, la absorción desmesurada de población fue una exigencia económica para reducir el desempleo y con ello estimular la demanda social, que el modelo de desarrollo

---

42 Datos tomados del cuadro 2.2.

43 Datos tomados de los cuadros 1.1 y 2.6. Para Nacional Financiera, de donde proceden los datos del cuadro 2.6, el sector central aquí referido incluye a los tres poderes de gobierno —legislativo, ejecutivo y judicial—, al Departamento del Distrito Federal, a organismos descentralizados productores de servicios sociales y comunales —como la Universidad Nacional—, al personal de los gobiernos estatales y municipales y la Seguridad Social —IMSS e ISSSTE—. En el sector paraestatal quedan comprendidas las empresas que producen bienes o servicios para la venta en el mercado; véase, Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras, 1990*, México, 11a. ed., 1990, págs. 552-553.

exigía.<sup>44</sup> La política económica se sustentó en gran medida en la ampliación del gasto público, lo cual se tradujo no sólo en el crecimiento de la inversión pública y del sector gubernamental, sino también en una forma de financiación del consumo social. Para Ludolfo Paramio esa es la característica distintiva del Estado Providencia, hoy en crisis.<sup>45</sup> El Estado al contar con amplios recursos económicos pudo solventar las demandas y presiones provenientes de la estructura social. El gasto público se convirtió en fuente privilegiada de legitimación. Pero también, hacia el interior del sistema político organizado, la política empleadora del Estado, al extender los canales clientelares, consolidó sus bases de consenso.<sup>46</sup> Así, la

---

44 Dice Manuel Castells: "Absorbiendo la población excedente y reduciendo la tendencia al paro, a través del incremento del número de funcionarios civiles asalariados, el Estado mantiene la capacidad adquisitiva de la sociedad.

Si no existiera ese volumen de gastos improductivos, no habría mercados para el nivel de acumulación alcanzado por los monopolios. La intervención del Estado en ese campo es, pues, decisiva", en *La teoría marxista de las crisis económicas y las transformaciones del capitalismo*, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1978, pág. 128.

A su vez, Alejandro Nieto, agrega: "No hay que olvidar que la sociedad no exige sólo a la Administración la realización eficaz de los servicios públicos, habida cuenta de que, por muy paradójico y contradictorio que parezca, también le impone obligaciones incongruentes que frenan el objetivo fundamental, por ejemplo: la absorción del paro", en *La organización del desgobierno*, Barcelona, 3a. ed., Ed. Ariel, 1987, págs. 114-115.

45 El modelo contemporáneo del Estado Providencia se configura en la estrategia socialdemócrata Sueca, que sale al paso de la crisis de entreguerras. "La socialdemocracia sueca comenzó a configurar un tipo de Estado muy especial a partir de su gestión, desde el año 32, frente a una crisis que era una crisis de consumo, una crisis que podía resolverse aumentando la capacidad de consumo social, utilizando como mecanismo primordial el gasto público, y entre otras formas de gasto público, junto a la inversión en obras públicas, se introdujo la creación de una serie de servicios sociales que suponían de hecho una forma de financiación, por parte del Estado, del consumo social", Ludolfo Paramio, "La crisis del Estado Providencia", en *Leviatán*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núm. 37, II época, otoño de 1989, pág. 107.

46 En un estudio sobre el caso italiano, F.P. Cerase y F. Mignella Calvosa, sostienen al respecto: "La expansión de este sector (paraestatal) puede remitirse directamente a una tendencia cada vez más difundida de las fuerzas políticas del gobierno para ampliar a través de la ocupación pública los canales de clientela. El hecho de que se trate de enfrentar la expansiva desocupación intelectual, sobre todo a través de esta ampliación, ha ocasionado que se consoliden determinadas bases de consenso, ampliando y por añadidura, creando en ciertas zonas, una pequeña burguesía directamente dependiente", *La nueva pequeña burguesía*, trad. Silvia Tabachnik, México, Ed. Nueva Imagen, 1980, pág. 197.

burocracia fue el pilar b́sico en el funcionamiento del corporativismo mexicano. A trav́s de su vasto personal, el Estado impulsó la organizaci3n poĺtica y distendi3 el conflicto social.

La dinámica interventora del Estado lleg3 a su fin con la crisis de 1982. Ahora los desequilibrios econ3micos poseían una naturaleza diferente a los presentados en la crisis de entreguerras. Ya no se trataba de una crisis b́sica de subconsumo, que pudiera paliarse mediante la reactivaci3n de la demanda. La crisis de los ańos ochenta se caracterizaba por graves desajustes “en el lado de la oferta”, que requerían de un programa de ajustes, para permitir la productividad y la competitividad, vía reducci3n de costos de producci3n —b́sicamente a trav́s de la contenci3n salarial y con ello de la disminuci3n de la demanda interna—, reducci3n del d́ficit estatal y de la inflaci3n y aumento de las exportaciones, entre otras medidas.<sup>47</sup> Aś, el Estado mexicano opt3 por una poĺtica de reconversi3n de la economía nacional, tambi3n conocida como poĺtica de “reordenaci3n econ3mica y cambio estructural”. En ese proyecto alternativo, el sector ṕblico se convirti3 en objeto prioritario de la reestructuraci3n. El diagn3stico evidenci3 que el Estado-gobierno se hab́a convertido en un ente “obeso”, burocratizado, ineficaz y, por lo mismo, en dilapidador del gasto ṕblico. El presidente Miguel de la Madrid sostenía: “La situaci3n no ofrecía alternativa. No existían los márgenes de maniobra necesarios para continuar con una poĺtica de intervencionismo estatal creciente e indiscriminado que buscaba resolver todo por la vía del gasto ṕblico o de la reglamentaci3n excesiva; ni hab́a fondos para financiarla ni era aconsejable seguir congestionando el aparato estatal y complicando la actividad de los particulares”.<sup>48</sup>

Aś, la reorganizaci3n de la economía nacional deb́a pasar necesariamente por volver eficiente a la administraci3n ṕblica. Las

---

47 En el libro de Ludolfo Paramio, *Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo*, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1988; se encuentra un amplio desarrollo acerca de la naturaleza de la crisis de los ańos setenta y ochenta. Especialmente pueden consultarse los capítulos 5 y 6.

48 Miguel de la Madrid, *La poĺtica de la renovaci3n*, *op. cit.*, pág. 232.

primeras acciones del gobierno de Miguel de la Madrid estuvieron encaminadas a precisar el marco constitucional en el que se fincaría la reforma del Estado. En diciembre de 1982, el presidente enviaba a la Cámara de Diputados para su aprobación un proyecto de reformas que buscaba dar rango constitucional a la rectoría del Estado en la economía. Se reformaron los artículos 25 y 28, entre otros, proclamándose el papel preponderante del Estado en la conducción del desarrollo nacional y estableciendo, a su vez, las facultades interventoras en áreas estratégicas y en las actividades consideradas como prioritarias.<sup>49</sup> Contra lo que pudiera pensarse, las reformas constitucionales y sobre todo el rumbo seguido por la acción estatal en los años siguientes, dejaron en claro que con el proyecto de reforma estatal no se perseguía el debilitamiento del gobierno y de su sistema presidencial. Por el contrario, se preservó el presidencialismo como forma dominante de gobierno.

---

49 El artículo 25 reformado, establecía: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que ésta sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertad que otorga esta Constitución...".

A su vez, el artículo 28, estipulaba: "...No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares. El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado...", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2a. ed., Ed. Trillas, 1984, págs. 26-27, 39.

En esta primera fase de la reforma se emprendieron acciones tendientes al "adelgazamiento" del Estado, básicamente a través de la desincorporación de empresas y organismos del sector paraestatal y de la reducción del personal gubernamental. Durante el sexenio 1982-1988 se desincorporaron 743 entidades del sector paraestatal, pues de las 1,155 que existían en 1982, al finalizar 1988 sólo contabilizaban 412. Cabe destacar que el 100% de las empresas de participación estatal minoritaria desaparecieron en dicho lapso. También las empresas de participación mayoritaria observaron una drástica reducción, pasando de 744 en 1982 a 252 en 1988. Por su parte los fideicomisos públicos se contrajeron notablemente pues de 231 pasaron a contabilizar 71. Los organismos descentralizados fueron los menos castigados por la reducción; de 102 en 1982 pasaron a 89 al finalizar el gobierno de Miguel de la Madrid.

Cuadro 1.1  
EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL  
Diciembre de 1982-Diciembre de 1990

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Organismos descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82
Empresas de participación mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147
Fideicomisos públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51
Empresas de participación minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0
<b>Total</b>	<b>1155</b>	<b>1074</b>	<b>1049</b>	<b>941</b>	<b>737</b>	<b>617</b>	<b>412</b>	<b>379</b>	<b>280</b>

FUENTE: *Primer Informe de Gobierno, 1989*, complementado a diciembre de 1990 con los datos de la Unidad de Desincorporación.

Tomado de: Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*, México, junio de 1991.

Quizás, la vertiente más controvertida de la dieta estatal haya sido la correspondiente al recorte de personal gubernamental. Tradicionalmente la sociedad ha identificado en el excesivo cuerpo burocrático, las causas de la deficiencia en la prestación de los servicios públicos. Para un vasto sector de la población, la burocracia representa un ente improductivo y corrupto que ha vivido a expensas de los impuestos públicos.

Haciéndose eco de ese malestar ciudadano, el Estado impulsó una política de racionalización del gasto destinado al funcionamiento y al empleo gubernamental. No sólo se impusieron límites al gasto estatal a través de recortes en las asignaciones de representación personal —las que habían sido ciertamente escandalosas— de la alta burocracia, sino que se redujo la infraestructura de trabajo, se cancelaron programas, se fusionaron o desincorporaron entidades —como vimos anteriormente—; pero sobre todo, se aplicó una política de austeridad en las relaciones laborales: se establecieron barreras al salario, disminuyeron las prestaciones sociales de la burocracia, se congelaron plazas y se rescindió la relación laboral. En este último renglón, los momentos más espectaculares del sexenio del presidente de la Madrid, se dieron en los años de 1985 y 1988: en febrero de 1985 se congelaron 80 mil plazas y durante el año fueron “recortados” 51 mil empleados. Para 1988 de nuevo el recorte se cifró en 30 mil burócratas.<sup>50</sup>

A pesar de los esfuerzos racionalizadores del Estado en materia laboral y de sus posibles frutos en el logro de una mayor eficiencia en la prestación del servicio público, la efectividad de tales acciones, en el contexto de los objetivos generales de la política económica, fue seriamente cuestionada. Por un lado, el impacto de los recortes de personal en la reducción del déficit público prácticamente fue nulo, pues el peso del renglón de sueldos y salarios del personal en el conjunto de los egresos públicos apenas representó, durante el

---

50 Puede consultarse al respecto el artículo de Alberto Dogart, “El impacto del recorte sobre el empleo”, en *El Cotidiano*, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 7, agosto-septiembre de 1985, pág. 14.

sexenio 1982-1988, aproximadamente el 10%; mientras que los intereses, así como el servicio global de la deuda, absorbieron una quinta y una tercera parte del gasto público total, respectivamente. Esto significa que “bajarle puntos decimales a ese 10 por ciento contribuirá muy poco al abatimiento del déficit. Pero si casi nada se obtiene en relación con el saneamiento financiero, sí se causan serios problemas sociales con el desempleo”,<sup>51</sup> afirmaba un analista.

También se hicieron fuertes críticas a la moderación y la selectividad de las acciones racionalizadoras, identificando los recortes de personal en el sector central de la administración, más como ejercicio político, que como medidas efectivas para reducir de “modo drástico el déficit presupuestal”. La verdadera clave para sanear las finanzas públicas estaría en las empresas paraestatales “tanto las estratégicas o que ganan dinero, pero que están hinchadas de personal redundante (cuya productividad marginal del trabajo es nula), como las eterna e irremediamente deficitarias, o tercer caso, las insignificantes (...) Si se trata, ahora sí, de medidas en serio ¿Para cuándo los ajustes de personal en el sector paraestatal? ¿Para cuándo el cierre o el remate inmediato de las empresas indeseables? ¿Para cuándo los recortes de personal en Pemex, CFE, Ferrocarriles, etc?”.<sup>52</sup>

Sin duda, en el rumbo seguido por la reforma del Estado en los últimos años se encuentran las respuestas a las interrogantes planteadas por el proceso de autorreforma gubernamental en su primera

---

51 “No hay nada que asegure que liberar recursos públicos despidiendo trabajadores provocará mayores inversiones privadas; en estos años, más bien, ha sucedido lo contrario. El resultado es que mientras la empresa privada no genera más ocupaciones, el sector público las disminuye, y el desempleo se reproduce. De esta forma, el recorte de personal no ha servido para sanear financieramente al gobierno, no ha hecho más productivo al sector público, no ha contribuido a generar más empleo privado. El atribuir bondades saneadoras a los despidos tiene más razones ideológicas que de otra índole”, Enrique Provencio, “Pulso”, *La Jornada*, México, D.F., 9 de febrero de 1988, pág. 17.

52 Jorge G. Castañeda, *México: el futuro en juego*, México, Ed. Joaquín Mortiz/Planeta, 1987, pág. 100.

fase. Con la asunción al gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la reforma estatal tomó nuevo aliento.<sup>53</sup> Dentro de la estrategia de reordenación económica, la racionalización del gasto público siguió siendo piedra angular de la política pública, destacando en ese renglón las medidas tendientes a reducir el aparato gubernamental. Pero el nuevo gobierno, una vez moderadas las presiones de la crisis, contó con mayores recursos para esgrimir una política social que restituyó en gran medida la confianza de la sociedad en las políticas anticrisis que el Estado venía impulsando desde 1982. En todo caso, bajo el gobierno de Miguel de la Madrid, se establecieron los lineamientos básicos que han conducido el proceso de autorreforma estatal. Antes de concluir su período de gobierno, en mayo de 1988, Miguel de la Madrid precisaba las acciones que habría de continuar el nuevo gobierno para garantizar el tránsito hacia la modernización estatal: "Vamos a seguir racionalizando el tamaño y la cobertura del sector público, para fortalecer la rectoría del Estado. No puede haber un Estado fuerte, no puede haber un Estado que ejerza realmente su rectoría económica, si es un Estado estructuralmente deficitario. Sólo los demagogos afirman que se puede regir en la economía con más déficit y con empresas públicas ineficientes (...) Los ingenuos creen que es más revolucionario mientras más burócratas tengamos".<sup>54</sup>

---

53 "Con respecto a la desincorporación de las empresas públicas, la primera mitad del sexenio de Salinas experimentó una radicalización notable de la medida con respecto a los tímidos pasos en este sentido que se habían tomado durante el sexenio de Miguel de la Madrid. La venta de Teléfonos de México, de parte de la banca expropiada en 1982 y de la industria siderúrgica son los ejemplos mas representativos de esa radicalización", Francisco Gil Villegas, *Modernización política y reforma del Estado en México*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1992, (mimeo), pág.11.

54 "... o mientras más dinero perdamos en supuestos programas sociales ineficaces. Este argumento, que pudo tener validez hace medio siglo, es una teoría neopopulista, profundamente reaccionaria, que no podemos aceptar los que creemos en la Revolución como el cambio constante, como la búsqueda de nuevas soluciones a nuevos problemas", José Ureña, "Continuará la racionalización del sector público, anuncia MMH", *La Jornada*, México, D.F., 7 de mayo de 1988, págs. 1,14.