

Procesos de desconcentración del poder en el gobierno mexicano a partir de 1982¹

ROBERTO VARELA*

Me propongo presentar algunas conclusiones provisionales de una investigación en marcha, que busca documentar y evaluar la pérdida de ingresos del gobierno mexicano a raíz de la caída de los precios internacionales del petróleo a partir de 1982 y los efectos de desconcentración del poder del gobierno federal en dos esferas: los procesos electorales de julio de 1988 y la desincorporación de empresas paraestatales.

Estaría argumentando en línea con la teoría energética propuesta por Adams² y aplicada por mí mismo en el análisis de la política local,³ que el cese o reducción severa de ingresos energéticos en un sistema ocasiona una etapa de oscilaciones hasta que se estabiliza en una estructura menos compleja, donde la concentración del poder disminuye.

Son bien conocidos, en el caso mexicano, los efectos que ha tenido la caída de los precios internacionales del petróleo en las finanzas del sector público: si en 1980 la deuda externa mexicana provocaba que en intereses se pagara el 1.7% del PIB y 9.5% del gasto público, para 1987 había ascendido al 18.4% y al 56.5% respectivamente.

Una primera consecuencia que estoy explorando es el peso que ha tenido esta situación en las pasadas elecciones presidenciales. Las cifras oficiales de las elecciones (muchos cuestionan su confiabilidad por atribuirle al partido oficial más votos de los que en realidad obtuvo) no le dan al PRI sino el 52% de la votación total: hecho inusitado en la historia postrevolucionaria del país.

Diversos analistas políticos están tratando de estudiar este fenómeno: se apunta a la defección de importantes sectores populares tradicionalmente afectos al PRI, por las consecuencias negativas que la crisis económica ha tenido en sus intereses más inmediatos; al cansancio de la población y de sectores del mismo partido por sufrir un PRI corrupto y antidemocrático por tantos años; a la emergencia de nuevas generaciones de jóvenes con derecho al voto, con anhelos genuinos de crear una sociedad más justa y democrática, y a la conformación de una nueva "cultura política".

Aunque me parece que estos y otros señalamientos son válidos, estoy trabajando con otra hipótesis que, en conjunto con las anteriores, nos proporcione una explicación más satisfactoria de un fenómeno sumamente complejo. La hipótesis *complementaria* que propongo y cuyo peso estoy evaluando es la siguiente: la reducción del gasto público gubernamental afectó directamente al PRI, ya que éste ha vivido y sobrevivido en gran parte como un parásito del gobierno mexicano, sin la vida independiente de un partido político tanto en su estructura organiza-



* UAM-Iztapalapa

tiva nacional, como en su financiamiento. De ahí que se le caracterice comúnmente en México como el PRI-Gobierno.

Los partidos de oposición, por otra parte, donde les fue viable lograron tener presencia activa que evitó fraudes electorales masivos. Una constatación de esta tendencia se puede observar aun en los mismos resultados de las elecciones promulgados por la Cámara de Diputados, y aprobados exclusivamente por la diputación del PRI: en el Distrito Federal y en el estado de Morelos el PRI sólo obtuvo el 27.2% y el 35.4% de la votación mientras los partidos cardenistas obtuvieron el 54.5% y el 48% y el PAN el 7.8% y el 21.9%.

La segunda consecuencia que intento explorar es el efecto que ha tenido el recorte presupuestal del gobierno federal en la desincorporación de las empresas paraestatales. De 498 empresas *industriales* del sector paraestatal que existían en 1983, para enero de 1988 estaban en proceso de desincorporación (en venta, en liquidación o liquidadas, transferidas, vendidas, fusionadas) 266 de ellas (53%).⁴

En un comunicado oficial reciente (posterior al 12 de abril de 1991) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁵ se muestra la evolución de *todo* el sector paraestatal de diciembre de 1982 a abril de 1991: de 1155 entidades existentes en la primera fecha (habría que tener en cuenta que posterior a esa fecha se crearon nuevas entidades, de tal forma que el universo completo abarcaría 1228), para abril de 1991 se habrían desincorporado 822, estarían en proceso de hacerlo 137 y sólo quedarían 269 en existencia.

Me ha sido difícil saber el monto de los ingresos del gobierno federal por la venta de las paraestatales anteriores a la administración salinista: quizá en precios corrientes se habría recaudado 1 billón 682,861 millones de pesos hasta el 31 de octubre de 1988; se reporta en el documento citado anteriormente que durante la presente administración se han concluido 138 procesos de venta de entidades paraestatales, que han arrojado un ingreso de 10 billones 52,251 millones de pesos (habría que destacar que la venta más jugosa —la mitad de los ingresos totales— fue la de Teléfonos de México por 5 billones 171,216 millones de pesos). Según informaciones de la prensa el Secretario de Hacienda, Pedro Aspe, el pasado 21 de junio ante el Consejo Mundial de Negocios en los Angeles, California "aseguró que para finales de año se recaudarán 13 mil millones de dólares [390 billones de pesos], alrededor de 6 por ciento del producto interno bruto, por la venta de las empresas estatales".⁶ Están en mira para el presente año la venta de los 18 bancos comerciales la serie L de Teléfonos de México, Aseguradora Mexicana, Altos

Hornos de México, Fertilizantes Mexicanos, Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Productos Pesqueros Mexicanos y varios ingenios azucareros.

Casar y Peres⁷ discuten la validez de los argumentos que se aducen para justificar los procesos de privatización tanto a nivel mundial (cubrir el gasto corriente gubernamental y disminuir el déficit presupuestal, ineficiencia *intrínseca* de la empresa estatal, la necesidad de crear una "cultura empresarial") como al nivel mexicano (el gigantismo, el déficit, la competencia desleal y la ineficiencia): convincentemente desechan tales argumentos para concluir que "pareciera que los motivos dominantes en la dinámica emprendida por el gobierno mexicano son dos:

- a) La reestructuración del sector tendiente a recomponer la estructura paraestatal reduciendo la dualidad entre el núcleo y las actividades irrelevantes y
- b) la redefinición de un nuevo acuerdo sobre cuál debe ser la estructura de agentes económicos en la industria".

Estando de acuerdo en líneas generales con Casar y Peres, por mi parte he venido trabajando desde hace tres años con la hipótesis *complementaria* de que la venta de las paraestatales obedece primordialmente a la falta de liquidez del gobierno federal para cumplir con los ya ni siquiera mínimos programas de beneficio social. En efecto, el gasto público en salud cayó del 3.1% que se invertía en 1971 al 1.1% en 1987, lo que coloca a México en el último lugar de 25 países latinoamericanos estudiados por el Banco Interamericano de Desarrollo. Igualmente en el sector educación disminuyó la inversión del gasto público del 16.9% en 1971 al 10.6% en 1987, con lo que se sitúa México, según el mismo BID, en el decimo-séptimo lugar de los 25 países considerados.

No deja de llamar la atención que ante las sucesivas caídas de los precios internacionales del petróleo, el gobierno mexicano responda, precisamente en esas fechas, con la puesta en venta de otras empresas paraestatales como sucedió en las últimas semanas de septiembre y primeras de octubre de 1988, con las dos empresas nacionales de aviación y el anuncio de acelerar los trámites de desincorporación de otras 50 empresas más.

Afortunadamente lo que hace tres años me parecía una hipótesis provisional sobre la venta de las paraestatales, hoy en día la veo confirmada gracias a las declaraciones que hizo el presidente de la República el 12 de enero de 1990, en su discurso improvisado en Chalco, según lo reportó la prensa:⁸

Por eso también es que hemos vendido empresas que tenía el gobierno; algunas importantes

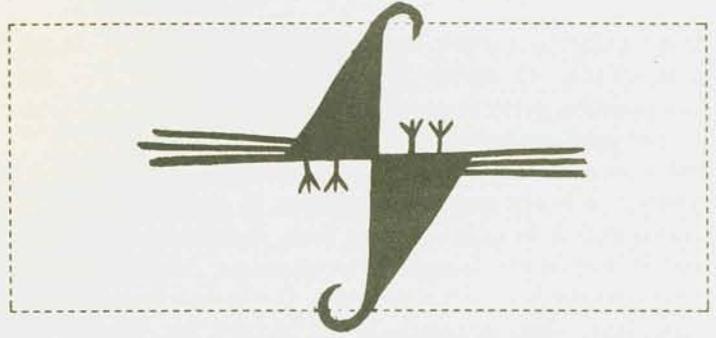
—por supuesto, no vamos a vender ni Petróleos Mexicanos ni la Comisión Federal de Electricidad, ninguna de esas empresas estratégicas que ayudan al desarrollo de la nación— pero sí, estamos vendiendo otras y con ese dinero vamos a traerles los servicios que requieren en las colonias populares y los que comprenden las empresas tendrán que invertir para generar más empleos y así poder dar un horizonte mejor a las familias mexicanas.

Con mayor énfasis todavía lo expresó en la exposición de motivos de la iniciativa que envió al Congreso de la Unión para reprivatizar la banca nacionalizada el 2 de mayo de 1990 y que se publicó en la prensa nacional:⁹

El Gobierno de la República ha propiciado la capitalización de las instituciones bancarias de las cuales es accionista mayoritario, al autorizar la reinversión de las utilidades y la constitución de reservas. Hoy, en virtud del desempeño de la banca y de las políticas seguidas para fortalecer su estructura de capital, el país cuenta con un sólido sistema de banca comercial y de fomento. Estas instituciones están financieramente sanas y el Estado tiene importantes activos invertidos en ellas. Se ha obtenido un buen rendimiento de los recursos de la Nación: ahora el Estado podrá utilizarlos en beneficio de la sociedad. No se propone el restablecimiento de un régimen mixto de propiedad porque los bancos enfrenten problemas de solvencia o dificultades administrativas anormales. No se trata tampoco de modificar la exclusividad de la participación del Estado en los servicios de banca y crédito porque éste no sea un buen administrador. Al contrario: la buena gestión de la banca en general se ha acreditado en los últimos años.

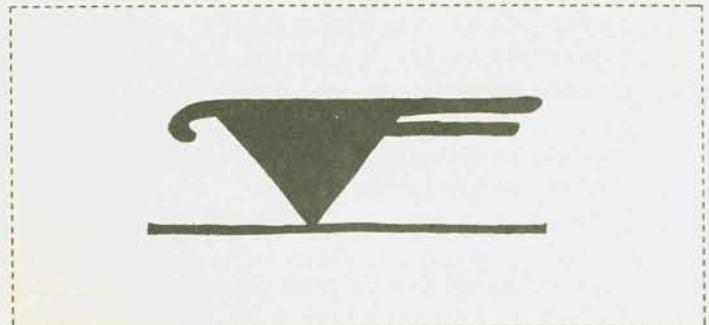
La razón de la propuesta es sencilla: los mexicanos no podemos admitir un Estado propietario, con tan considerables recursos invertidos en la banca, en un país con nuestras carencias y necesidades, con urgencias sociales básicas. (...) Reitero: un Estado excesivamente propietario es inadmisibles en un país con tanta pobreza. Muchas de las más sentidas demandas de la población tendrán respuesta con los recursos que el sector público ya no invertirá en la banca y los que genere la desincorporación de los activos bancarios. (...)

Mucho se ha avanzado en la disminución de los desequilibrios financieros de la economía, condición indispensable para retomar una senda



de crecimiento sostenido. Estos recursos adicionales permitirán seguir reduciendo el déficit fiscal, abatir la carga de la deuda interna y consolidar la recuperación económica. Se abrirán igualmente los márgenes para nuevas inversiones en infraestructura y para el mejoramiento de la calidad de la educación, elemento fundamental para lograr mayor prosperidad e igualdad de oportunidades. Se impulsarán, asimismo, las acciones que las comunidades y el gobierno realizan para construir, en las zonas más desprotegidas, a través del Programa Nacional de Solidaridad, la infraestructura de servicios básicos como agua potable y alcantarillado, electrificación, escuelas, vivienda, centros de salud e instalaciones deportivas.

Habría muchos comentarios que hacer de la exposición de motivos salinista. Por mi parte sólo quiero mencionar la idea pueril de que es inadmisibles un Estado propietario en un país de pobres: tendría sentido tan peregrina idea si se concibiese como propietario del Estado propietario a la clase gobernante; quizá así lo ve y así lo vive la clase gobernante; quizá así lo ve un sector de la población mexicana; quizá así lo ven los partidos de la oposición, pues hay que recordar el brillante *slogan* del antiguo PMT en sus pancartas: ¡salario mínimo al Presidente para que vea lo que se siente! De ser cierto el argumento presidencial, ¿por qué no deshacerse de Petróleos Mexicanos o por qué no renuncia el gobierno mexicano al cobro de impuestos? No bastaría aducir que la Constitución Mexicana no lo permite: ahí está la bancada del PRI lista para modi-



ficar cualquier texto constitucional que le pida su presidente. O quizá los asesores económicos del presidente, ante la profundidad de la crisis económica del país, se hayan puesto a releer el 18 Brumario¹⁰ en busca de inspiración y hayan concluido parafraseando a Marx que "para salvar la corona, hay que renunciar a la bolsa", pues toda demanda económica, al menos en tiempo de profunda crisis, al Estado empresario se vuelve política: junto con las empresas, han sido trasladados 250,000 empleos a la iniciativa privada, según la declaración citada anteriormente del Secretario de Hacienda, Pedro Aspe.

Se ha puesto en marcha desde el año antepasado el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y se le han asignado fondos sustanciosos (supongo que en buena medida de los ingresos por la venta de las empresas paraestatales): 1.6 billones de pesos en 1989, 3.5 billones en 1990 y 5.1 billones en 1991 (datos que han aparecido en la prensa que yo leo y que no sé qué tan confiables sean). Se trata de canalizar estos recursos en beneficio de los pobres de México, pero estos pobres reconocidos oficialmente son 41 millones de personas y de estos, 17 millones están clasificados como en extrema pobreza. Los 5.1 billones del PRONASOL significan sólo 116,300 pesos para cada pobre del país o 301,000 pesos para cada uno de los que se encuentran en pobreza extrema. Los recursos del PRONASOL son cuantiosos si se comparan con los asignados a otros rubros del gasto federal, pero sumamente limitados si los comparamos con otras partidas. Así, por ejemplo, según información del Mtro. Alfredo Rosas Arceo, autor de una tesis sobre los presupuestos nacionales en México, el PRONASOL tuvo un presupuesto en salubridad superior al asignado a la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública.¹¹ La prensa nacional, por otra parte, reportó que para la construcción de 148 km de la carretera Guadalajara-Colima, obra que beneficiaría a 5,000 conductores de vehículos al día, al reducirles el recorrido una hora y media, se invirtieron ¡800,000 millones de pesos! Enrique Hernández Laos,¹² en el trabajo quizá más serio que se haya escrito en términos cuantificables sobre la pobreza en México, señala que:

La cuantía de esta nueva deuda [social] puede expresarse (como proporción del PIB) de la siguiente manera:

*Déficit de consumo:	6.6%
*Déficit de inversión:	10.3%
Total:	16.9%

Una deuda adicional de esa magnitud requeriría de recursos equivalentes a 32 mil millones de

dólares por año. El pago de esta deuda exige aumentar la inversión para superar las restricciones al crecimiento productivo, a la par de acrecentar los salarios reales y mejorar las condiciones productivas del sector informal, para permitir a los hogares pobres acceder a un consumo que pueda cubrir sus necesidades esenciales. Con ello estaríamos tratando de regresar a las condiciones prevalecientes al inicio de los ochenta, con el objeto de enfrentar el pago de la deuda social histórica, cuyas proporciones son en la actualidad, con toda seguridad, mayores a las estimadas por Coplamar hacia finales de los setenta.

Sin embargo, el presupuesto asignado al PRONASOL no llega posiblemente ni al 0.8% del PIB de 1991... La campaña, en contraste, del priísta Ramón Aguirre Velázquez para gobernador de Guanajuato costará, según sus propias estimaciones, 5,000 millones de pesos.¹³

¿Qué hay, pues, detrás de las cifras que he presentado? Rehago el argumento que he ido avanzando. El PRI, por una parte, sufrió una merma considerable de votos en las pasadas elecciones presidenciales de 1988. El gasto público para los programas de beneficio social, por la otra, cayó en la última década a niveles insostenibles para 41 millones de mexicanos o al menos para 17 millones. La venta, por tanto, de las empresas paraestatales tiene el fin explícito a ojos del presidente de la República de tratar de solucionar "las urgencias sociales básicas".

No niego que más allá de los fines explícitos, los actores sociales tengan otros ocultos, pero de *inter-nis nequet Ecclesia*. Lo que sí podemos es buscar la congruencia entre fines y medios de los actores sociales, como sería el caso presente. De hecho yo partí de la idea, quizá ingenua, de que vender empresas paraestatales era absurdo si éstas estaban dejando utilidades por pequeñas que fueran, hasta que caí en la cuenta de la magnitud del recorte presupuestal en programas de beneficio social y de que éstos ya no podían abatirse aún más: se trataba de una emergencia de enormes proporciones, que había que atacar ya si se quería mantener la estabilidad del país o al menos la hegemonía política del PRI. De ahí también la reforma legislativa a las leyes sobre procesos electorales (COFIPE), después del descalabro del PRI en las elecciones de 1988, que tiene un significado muy diferente a la reforma de 1977 (LFOPPE) de López Portillo.

¿Cómo están operando las políticas gubernamentales en el plazo inmediato? La radio y la televisión mexicanas difunden sin cesar las bondades del PRONASOL. Como televidente que soy, ante los símbolos

que se me presentan en la pantalla, asociados a la escenificación de un beneficio social que se ha logrado por el PRONASOL —agua potable, electrificación, alcantarillado, regularización de la tenencia de la tierra, remozamiento de las aulas de una escuela—, no puedo dejar de pensar en el PRI, aunque no aparezcan sus siglas: bastan los colores patrios que se enredan en una cuerda para que piense en el gobierno mexicano y su partido oficial como los protagonistas de la hazaña (no es el caso en este trabajo tratar en profundidad la concatenación y transformación de metonimias y metáforas en el complejo proceso de la producción simbólica).¹⁴

Me parece que la operación del PRONASOL en los directamente beneficiados por él se da en la línea de la concepción parsoniana de la "influencia"¹⁵ o del poder "consensual" de Swartz, Turner y Tuden:¹⁶ persuadir, para aumentar o recuperar la influencia o el poder consensual, que se hagan al sistema político demandas tales que se está en capacidad de satisfacer. En efecto, me tocó el pasado 28 de mayo asistir como "acarreado", pero sin torta, refresco y gorra, a una reunión de "evaluación" de dos años de trabajo realizado por la Delegación Iztapalapa. Oradores y sobre todo oradoras, representantes de juntas de vecinos de los barrios y colonias de Iztapalapa, hicieron, ante el presidente de la República, el regente de la Ciudad de México y el delegado de Iztapalapa, un recuento de las obras que la Delegación o el regente habían realizado en su beneficio. Conmovidos hasta el llanto y rebosantes de fervor patrio se deshacían en agradecimientos al presidente o al regente, nadie mencionó al mortal delegado, pues eran ellos los que personalmente se habían comprometido (lo hicieron casi con sus propias manos) a pavimentar dos calles, abrir unas lecherías, regularizar tantos predios... El presidente retomó una frase de una de las oradoras: "Grandes son los problemas de Iztapalapa, pero más grandes son sus hombres". El nuevo estilo de la vieja política: la obligación pública se vuelve favor, dádiva graciosa, generosidad, y todos estamos construyendo el México glorioso que merecemos. Aunque yo regresé a la Universidad muerto de rabia pensando en qué poca sociedad civil tenemos, estoy seguro que los vecinos de Iztapalapa regresaron a sus hogares exultantes de júbilo y renovada su percepción de la grandeza de su presidente y partido.

Escribí como título de esta ponencia "Procesos de desconcentración del poder en el gobierno mexicano", pero ¿a dónde ha ido a parar la anterior concentración? No a la sociedad mexicana en general de tal modo que hubieran bajado los niveles de integración, pues la participación porcentual del trabajo en el PIB bajó del 41% en 1976 al 26.6% en 1989, sino a la

élite de élites de la iniciativa privada nacional"¹⁷ como en frase afortunada llama Carlos Fernández-Vega a los 37 empresarios agrupados en el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, que:

...controlan los 70 principales grupos industriales, comerciales, financieros y de servicios que operan en México.

Dichos grupos, de estructura eminentemente oligopólica, reportaron, al cierre de 1989, aproximadamente 100 billones en activo, monto equivalente al 22 por ciento del producto interno bruto de ese año, 60 por ciento de los activos de las empresas industriales, comerciales, de servicios y financieras que cotizan en el mercado de valores, 37 por ciento del número total de instituciones de esos rubros que *juegan* cotidianamente con sus acciones en la Bolsa Mexicana y alrededor de 4 mil por ciento más que el presupuesto asignado al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en 1990. (...)

De acuerdo con los reportes oficiales de dicho mercado [bursátil] de enero de 1983 a febrero de 1991 se registraron crecimientos brutos, es decir, sin descontar la inflación de hasta 582 mil 669 por ciento en los rendimientos de las acciones de algunas de las empresas que conforman los setenta grupos que se mencionan.

Tal es el caso de los títulos de Nacobre, en su serie A, que observó dicho avance en el lapso de referencia. Según los reportes oficiales, la ganancia real de estas acciones en el periodo de referencia, esto es descontada la inflación, fue de 9 mil 581 por ciento y de 28 mil 967 por ciento, si el rendimiento positivo se mide en dólares.

Aquí sí, si fuera creíble el proyecto salinista de solidaridad, habría que decir: "un sector privado excesivamente propietario es inadmisibles en un país con tanta pobreza".

Hernández Laos, en el trabajo ya citado (p. 73), nos da una nota más alarmante al advertirnos que:

Existen, en resumen, evidencias convincentes de que opera un mecanismo endógeno de generación de ingresos en la economía mexicana que reproduce y aumenta la concentración del ingreso, perpetuando las desigualdades y manteniendo en la pobreza y la pobreza extrema a un núcleo muy importante de la población mexicana.

Termino: no hay reducción de niveles de integración, sino transformación de dominios unitarios en dominios múltiples o aparición de nuevos dominios de carácter mixto.

Notas

- ¹ Ponencia presentada en el Simposio: respuestas sociales a las políticas de descentralización en América Latina, organizado por el 47º Congreso Internacional de Americanistas, en New Orleans, USA, del 7 al 11 de julio de 1991.
- ² Adams, Richard, *Energy and structure*. Austin: University of Texas Press, 1975; *La red de la expansión humana*, México, D. F.: Ediciones de la Casa Chata, 1978; *The eight day*, Austin: University of Texas Press, 1988.
- ³ Varela, Roberto, *Expansión de sistemas y relaciones de poder: antropología política del estado de Morelos*, México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 1984.
- ⁴ Casar, María Amparo y Wilson Peres, *El estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, D.F.: Siglo XXI, 1988.
- ⁵ *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*, México, D.F.: Unidad de desincorporación de entidades paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, s/f.
- ⁶ *La Jornada*, 22 de junio de 1991.
- ⁷ *Opus citatum*, pp. 178-200.
- ⁸ *La Jornada*, 13 de enero de 1990.
- ⁹ *La Jornada*, 3 de mayo de 1990.
- ¹⁰ Marx, Karl, *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Barcelona: Ariel, 1968.
- ¹¹ Comunicación personal. La tesis referida es: Alfredo Rosas Arceo, *Presupuestación nacional en México*, tesis de maestría en Administración Pública, UNAM, 1990.
- ¹² Hernández Laos, Enrique, *Efectos del crecimiento económico y la distribución del ingreso sobre la pobreza y la pobreza extrema en México (1960-1988)*, México, D.F.: Departamento de Economía, RI-01-89, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 1989.
- ¹³ *La Jornada*, 28 de junio de 1991.
- ¹⁴ Leach, Edmund, *Culture and Communication*, Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- ¹⁵ Parsons, Talcott, "On the concept of influence", *Public Opinion Quarterly*, 27, pp. 37-62, 1963.
- ¹⁶ Swartz, Marc, Víctor Turner and Arthur Tuden (eds.), *Political Anthropology*, Chicago: Aldine, 1966.
- ¹⁷ Fernández-Vega, Carlos, "La élite del empresariado mexicano", *Perfil de la Jornada*, 1º y 2 de abril de 1991.