

4



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

**“EL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN DEL  
CONALEP EN EL MARCO DEL NUEVO  
FEDERALISMO”**

**T E S I S**

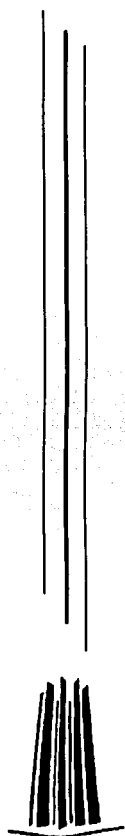
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN ECONOMÍA**  
**P R E S E N T A**  
**CARLOS ANTONIO MARTÍNEZ**

**ASESOR:  
HELIOS PADILLA ZAZUETA**

MEXICO

2002.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

Indudablemente este trabajo esta dedicado especialmente a mis padres:

**Eliseo Antonio Hernández (†)**

*Porque tu ejemplo de esfuerzo y perseverancia me impulsa a ser mejor persona todos los días. Gracias por todas tus enseñanzas y cariño papá.*

**Aurora Martínez García**

*Tu nobleza y amor es lo más grato que me ha dado este mundo. Gracias mamá.*

y a mis hermanos:

**Javier**

*Sin tu apoyo nada de esto sería posible.*

**Rica**

*Gracias por demostrarme todos los días que el mundo es menos complicado de lo que parece.*

**Fello**

*No dejes de avanzar pero nunca olvides el punto de partida, el origen de todas las cosas.*

**Gaby**

*Por ser cómplice, refugio y asidero de todos nosotros.*

**Alex**

*Ya viste que si puedes, no te detengas y alcanza tus metas.*

Igualmente agradezco todo el apoyo de mis tíos y primos. En especial a **Bere, la Didis, Lalito**, y por supuesto a **Dieguito**, por la alegría y luz que dan a la casa y a nuestras vidas. *Gracias por ser familia y por haber arraigado en mí la solidaridad y unión que nos caracteriza.*

A mis amigos:

**Araceli, Fernando, Gerardo, Jorge, Julla, Lupita, Martha, Olivia y Porfirio.**

*Muchas gracias por ser mis amigos, compañeros y cómplices, y por demostrarme que la amistad puede tener miles de facetas.*

Un agradecimiento muy especial a todos los que de alguna manera me han ayudado a formarme y forjarme en el campo laboral: **Julia Contreras, Verónica Galindo, Juan Carlos Téllez, Luis Alva, Oscar Deseusa e Isaías Barrera.** Muchas gracias por su apoyo, compañerismo y las lecciones recibidas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# EL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN DEL CONALEP EN EL MARCO DEL NUEVO FEDERALISMO

*"Que el poder detenga al poder; que lo detenga por y para  
la libertad del hombre, que una misma persona no posea todo  
el poder, porque entonces la libertad fenecese".*

**Montesquieu en "El Espíritu de las Leyes"**

*"...el centralismo es síntoma de un verticalismo autoritario  
y soberbio que niega con el despliegue de la democracia  
y la participación social; el centralismo coarta el desenvolvimiento  
equilibrado de las regiones del país...  
Hoy en México el centralismo es opresivo y retrógrado,  
socialmente insensible e ineficiente".*

**Ernesto Zedillo en discurso pronunciado en la Inauguración  
del foro nacional "Hacia un auténtico federalismo"**

*"El reconocimiento de nuestra pluralidad, el impulso a la  
participación ciudadana, la reforma electoral definitiva,  
el mejor funcionamiento de la división de poderes,  
el cumplimiento cabal del estado de Derecho  
se harán con el nuevo federalismo..."*

**Esteban Moctezuma Barragán, titular de la Comisión  
Intersecretarial para el Impulso al Federalismo en 1995.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# Índice

Contenido	Pág.
<b>Introducción</b>	1
<b>I. El Sistema Federal Mexicano</b>	6
<b>1. Formas de gobierno y sistema federal</b>	7
1.1 Federalismo.	7
1.2 Antecedentes históricos del federalismo mexicano.	8
1.3 Aspectos políticos, jurídicos y económicos del federalismo mexicano.	15
1.4 Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.	18
<b>II. Del Centralismo Económico al Libre Mercado</b>	22
<b>2.1 El Estado Proteccionista. El modelo de crecimiento hacia adentro.</b>	23
2.1.1 Crecimiento con inflación, 1940-1958.	25
2.1.2 El milagro mexicano. Crecimiento con estabilidad. 1958-1970.	27
2.1.3 Agotamiento del modelo. La década de los setenta y la crisis económica de 1982.	32
<b>2.2 La liberalización económica. El surgimiento del Estado Neoliberal en México.</b>	41
2.2.1 La liberalización económica en México, 1982-2000.	44
<b>III. El Proceso de Federalización del Conalep</b>	56
<b>3.1 Algunas experiencias de descentralización en México</b>	58
<b>3.2 La federalización del Conalep</b>	65
3.2.1 El Conalep, una institución educativa.	65
3.2.2 Estrategias y prioridades institucionales 1995-2000.	67
3.2.3 El nuevo modelo académico.	69

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

	<b>Pág.</b>
<b>3.3 El proceso de federalización del Conalep</b>	72
3.3.1 Antecedentes.	72
3.3.2 Esquema del proceso de federalización.	74
3.3.3 Soporte técnico.	80
3.3.4 Soporte jurídico.	82
3.3.5 Transferencia de recursos del proceso de federalización.	84
3.3.6 Resultados del proceso.	86
<b>IV. Conclusiones y Perspectivas</b>	96
<b>Bibliografía</b>	110

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Introducción.

A pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en sus artículos 40 y 49 que nuestro país adopta la forma de una República representativa, democrática, federal, y que ésta, a su vez, se divide en tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) y en tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), esta visto que históricamente en la realidad esto no se ha reflejado fielmente, sino que, por el contrario, los poderes se fueron concentrando paulatinamente en el gobierno federal, pero sobre todo en el poder ejecutivo.

Esta situación siempre ha generado descontento en las entidades federativas. Y es que las facultades que les confiere la Constitución constantemente, en la práctica, son coartadas o invadidas sus competencias por el gobierno federal, orillándola a tener poco nivel de decisión en rubros que le atañen directamente.

Si bien nos jactamos de vivir bajo un régimen federalista, los postulados que distinguen a un Estado Federal casi nunca se han aplicado en el país. Producto de un largo período de luchas fratricidas donde se trataba de imponer un gobierno de tipo federalista a uno de corte centralista, el Estado federal mexicano vio reflejados sus principios desde la primera Constitución Política de 1824, aunque es en la de 1917 donde éstos se denotan más claramente.

No obstante, en los últimos años, y a raíz de los triunfos alcanzados por la oposición y a su mayor presencia en las cámaras legislativas, se han tenido que recomponer las relaciones entre las fuerza políticas. La presión que han ejercido algunos gobiernos estatales a la Federación para que se les otorguen mayores facultades, recursos económicos o la toma de acciones para evitar que se vean violadas sus prerrogativas, incluso anteponiéndose a lo que se dicta desde el centro, ha influido para que se hayan creado más fondos presupuestales y otorgado facultades adicionales a los estados, con el fin de que puedan hacer frente a sus compromisos o demandas ciudadanas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1

La lucha constante de la llamada sociedad civil propició, en gran medida, estas transformaciones. Es el terremoto de 1985, una referencia fundamental para explicar este suceso. La organización espontánea de la ciudadanía, frente a la pasividad del gobierno ante la catástrofe, le demostró a la primera, que podía desarrollar casi cualquier actividad sin necesidad de la paternidad gubernamental.

A partir de ese suceso, se empiezan a gestar varios movimientos cívico sociales, que hasta la fecha tienen repercusión. Así, van surgiendo movimientos y organizaciones sociales en todo el país, tan disímolos unos de otros y con objetivos diversos (defensa del voto, vivienda, defensa de los derechos humanos, demandas estudiantiles, etc.), hasta constituirse en un sector con fuerza propia y con estructuras cada vez más fuertes, que influyen fuertemente en los partidos políticos y cuya participación y apoyo, es fundamental para el logro de reformas y cambios en los diversos aspectos de la vida nacional.

Por otra parte, curiosamente cuando se estudian las principales causas del subdesarrollo económico y la mala distribución de la riqueza en nuestro país, casi nunca se menciona entre éstas, a la excesiva centralización y concentración política y económica que hemos padecido, y que se acentuaron en los tiempos postrevolucionarios.

Aunque en las últimas tres décadas se han implementado acciones con el fin de revertir la tendencia centralista y retomar los postulados federalistas, éstas, por lo regular, han fracasado. Sin embargo, en los últimos años se ha formado una corriente que busca fortalecer y renovar a la Federación ya que esto redundará, dicen, en un desarrollo más equitativo.

Aunque pareciera que la tendencia a descentralizar es reciente, la verdad es que desde principios de los setenta comenzó a manifestarse, siendo Luis Echeverría el primer presidente que vio a la concentración como nociva para el desarrollo, tomando medidas para su combate mismas que no funcionaron. López Portillo



también aplicó acciones para mitigar la excesiva centralización, pero al igual que su antecesor los resultados fueron negativos. Estos programas serán abordados en el cuerpo del trabajo.

Pero la crisis económica de 1982 vino a darle un vuelco no solo a la economía sino a todo el país. En los últimos veinte años el país ha sufrido una serie de cambios en todos los ámbitos de la vida nacional. Hemos transitado de una economía semicerrada a una en que se favorece el libre mercado. Una economía libre y con poca participación del Estado en ella, es hoy la visión económica imperante. A partir de ese año, se han aplicado los modelos económicos impuestos por los organismos financieros internacionales.

Otro factor a considerar es que en este periodo hemos sido testigos de una lenta -y parece irreversible- transición democrática. Presenciamos las primeras derrotas del PRI en unas elecciones estatales y en las cámaras legislativas pero, sobre todo, de la Presidencia de la República. Después de más de setenta años de hegemonía priísta, por primera vez en la historia el presidente de la república surge de un partido de oposición.

Esta situación ha traído como consecuencia una recomposición de las fuerzas políticas y una nueva forma de convivencia entre estas mismas, por lo que cada vez se recurre más a la negociación que a la imposición. Claro esta, que esto se consolidará definitivamente hasta que en nuestro país impere realmente una cultura democrática, y parece que la tendencia es irreversible.

Dentro de este contexto, Ernesto Zedillo comprendió que los tiempos exigían cambios, y que éstos deberían darse con la participación de todos los sectores de la sociedad. Aunque pudo seguir utilizando el mismo esquema de operación del Programa Nacional de Solidaridad, que tanto éxito había dado a Carlos Salinas de Gortari, optó por dar cabida a las voces que reclamaban un fortalecimiento de la Federación y no sólo más planes descentralizadores con visión centralista que

muy pocas veces atacan las necesidades reales de los estados.

Como producto de este esfuerzo surge el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, dado a conocer en 1997, el cual pretendió reflejar las opiniones y sugerencias de todos los sectores sociales que reclamaban una mejor distribución de los recursos nacionales y otorgamiento de facultades para su manejo.

Es claro que el fortalecimiento de la Federación repercutirá en un menor centralismo político y económico, lo que se reflejará en mejores gobiernos locales y federal y en una mejor convivencia de los actores políticos, además de propiciar un crecimiento económico más equilibrado, regional y social.

Por todo lo anteriormente expuesto, y considerando que el estudio de la economía no puede estar ajeno a los aspectos políticos y jurídicos de los temas que aborda, me parece de suma importancia estudiar los aspectos que conforman el Estado federal mexicano; los factores que propiciaron la excesiva centralización que hoy padecemos así como las diversas acciones que se han implementado para su combate; observar los objetivos principales del Programa para un Nuevo Federalismo.

Partiendo de la hipótesis de que el fortalecimiento del federalismo es condición fundamental para impulsar un desarrollo más justo y equilibrado en las regiones que componen el país y que esto sólo va a ser posible fortaleciendo y respetando los poderes estatales y municipales además de establecer mecanismos claros, equitativos y transparentes de asignación y destino de recursos, a la par de una profunda depuración de las instituciones gubernamentales de todos los niveles de gobierno, y que el Programa para un Nuevo Federalismo propició que algunas instituciones alcanzaran una operación federalizada.

Con la finalidad de corroborar la idea anterior, y como trabajo final del Seminario de Práctica Profesional, reseñaré el proceso que aplicó el Colegio Nacional de

Educación Profesional Técnica (Conalep) para establecer una operación federalizada, los objetivos que perseguía, los resultados obtenidos, los aspectos materiales, financieros y humanos observados, y la planeación realizada para llevar a cabo este proyecto; dentro del contexto en que se sustenta el federalismo en nuestro país y poder aportar un marco de referencia para los estudiosos de la economía que permita evaluar más a fondo, y con mayores elementos, el auténtico Nuevo Federalismo que tanto requiere nuestro país.

Con objeto de facilitar la investigación el trabajo esta conformado por cuatro capítulos. En el primero pretendo establecer, con los elementos básicos, un marco conceptual e histórico del federalismo mexicano; así como definir a grosso modo los principales elementos políticos, jurídicos y económicos en el cual esta cimentada la Federación en el país.

En el segundo capítulo, y con la finalidad de cubrir el marco histórico y teórico del trabajo, describiré los antecedentes económicos del Estado federal mexicano; así como los elementos teóricos que sustentan la transición del Estado proteccionista al Estado Neoliberal.

Como parte medular de la investigación, el tercer capítulo aborda, en primera instancia, las medidas que ha tomado el gobierno en las últimas dos décadas para descentralizar sus funciones; y en su segunda parte, se describe el proceso que siguió el Conalep, a partir de 1995 y hasta el año 2002, para descentralizar sus actividades y recursos así como establecer una clara visión sobre su papel como institución educativa.

Por último, en el capítulo cuatro se establecerán las principales conclusiones del trabajo; la corroboración con la hipótesis planteada; y las perspectivas del federalismo mexicano y de la operación del Conalep en su esquema federalizado.

## **Capítulo I**

# **El Sistema Federal Mexicano**

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice a la letra: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".<sup>1</sup>

Es en este párrafo donde se sustenta la institución del federalismo en nuestro país. Sin embargo, el tránsito que el Estado mexicano tuvo que recorrer para llegar a plasmar su espíritu federalista esta lleno de sucesos que la historia se ha encargado de registrar.

Con la finalidad de adentrarnos en el ámbito de estudio, en este capítulo abordaremos los principios de la institución federalista, los antecedentes históricos que le dieron origen en nuestro país y los principales aspectos políticos, jurídicos y económicos en que se sustenta el Estado federal mexicano.

## **1. Formas de gobierno y sistema federal**

### **1.1 Federalismo**

Etimológicamente el origen del vocablo federación proviene del latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido se hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas; de tal manera que en la ciencia política se le da el significado de unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.

Aunque en muchas ocasiones se confunde a la confederación con el Estado federal estos se diferencian en que en tanto la confederación es una asociación de Estados soberanos, sometidos a las normas del derecho internacional, en el Estado federal sólo hay un Estado soberano (el pueblo y no varios soberanos) y todo su orden jurídico está encuadrado en la Constitución federal.

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Ed. Porrúa, 1999, p. 15.

Existen diversos tratados y estudios sobre la evolución y conformación del Estado federal pero para fines de este trabajo retomaremos lo que menciona Jorge Carpizo, quien afirma que el Estado federal nació en 1787 al promulgarse la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y que las principales características que distinguen a un Estado federal son las siguientes:

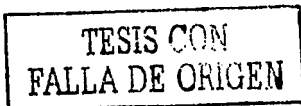
- ◆ "Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas.
- ◆ Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- ◆ Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.
- ◆ Las entidades federativas deben de poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.
- ◆ Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional".<sup>2</sup>

## 1.2 Antecedentes históricos del federalismo mexicano

Como lo mencionamos anteriormente, se puede decir que el Estado federal nació en 1787 al promulgarse la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, sin embargo, esta institución en nuestro país tiene como antecedentes las tres constituciones que han tenido vigencia en 1824, 1857 y la constitución que actualmente nos rige, promulgada en 1917.

La Constitución de 1917 ratifica como forma de gobierno el republicano, democrático y federal, según lo establece el artículo 40 de la misma, respecto a la composición y funcionamiento del sistema federal adoptado en nuestra Carta Magna, lo que evidencia, al menos formalmente en nuestros textos

<sup>2</sup> Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1982, pp 239-240.



fundamentales, el arraigo desde inicios del siglo pasado del federalismo en nuestro país.

Aunque existe una polémica sobre el origen histórico del federalismo mexicano, todos los historiadores coinciden que su evolución histórica es sumamente singular.

Por ejemplo, Ignacio Romero Vargas afirma que los pueblos de Anáhuac no sólo se regían por un derecho consuetudinario, sino que su organización gubernamental era federal. Asimismo, hace referencia al "Pacto de Izcóatl" por el que se consolida una alianza (federal) entre tres estados: Tenochtitlan, Tetzcoco y Tlacopan.

"La federación de Anáhuac llamada "hueytlahcáyotl" (amistad de grandes estados) estaba constituida por treinta y ocho señoríos autónomos y autárquicos unidos bajo un régimen federal de la confederación de Tenochtitlan, Tetzcoco y Tlacopan, no pudiendo los Estados confederados celebrar pactos externos ni intervenir en los gobiernos de otro señoríos y tenían que contribuir con tributos, guerreros y trabajo para el sostenimiento del Estado de acuerdo con el pacto que cada señorío tuviera con la confederación y no podían separarse de ésta sin infringir el pacto y ser por ello sancionados".<sup>3</sup>

De la misma manera Pedro Carrasco relata que en el siglo XV ya se había formado el Imperio Azteca como producto de una alianza (foedus) y con antelación a él, otros reinos estuvieron en cierto tiempo aliados (federados): las principales unidades políticas establecidas fueron al principio Colhuacan, Atzacapotzalco y Coatlinchan, quienes estuvieron en cierto tiempo aliados.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Romero Vargas Yturbide, Ignacio. Organización política de los pueblos de Anáhuac. México: Libros Lucimaga, 1957, p. 58.

<sup>4</sup> Carrasco, Pedro. La sociedad indígena en el centro y oriente de México. México: El Colegio de Michoacán, 1986, p. 70.

Para estos investigadores el sistema federal que adoptó México, proviene tanto de los antiguos señoríos a manera de cuasifederación Tenochtitlan-Texcoco-Tlacopan ó Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo, como de la fuerte influencia norteamericana que posteriormente se vivió en el país.

Por otra parte, existen versiones de que el federalismo mexicano sólo es una copia mal hecha del federalismo que surgió en Estados Unidos. Sin embargo, la teoría que ha tenido mayor aceptación es la que menciona que el Estado federal mexicano se sustenta históricamente en la Constitución de Cádiz de 1812. En ésta se mencionaba que el rey de España nombraría en cada provincia un jefe superior y que en cada una de ellas habría una diputación provincial para promover su prosperidad.

Aunque en un principio este sistema se quiso aplicar solamente en España, gracias a Manuel Ramos Arizpe, se extendió a la Nueva España. Como este sistema de gobierno abolía la persona del virrey, cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás. Si en 1820 eran seis las diputaciones provinciales en la Nueva España, para 1823 su número había aumentado a 23.

Para principios de 1823, últimos días del imperio de Iturbide, México se encontraba dividido en provincias independientes, cada una de ellas se autogobernaba, el jefe político se convirtió en ejecutivo y la diputación provincial en legislativo. A la caída de Iturbide casi todas coincidieron en asumir un gobierno republicano pero unos deseaban el centralismo y otros el federalismo.<sup>5</sup>

El alto clero, los principales jefes del ejército, los terratenientes, los borbonistas y algunos intelectuales querían el centralismo. Por el contrario, los iturbidistas, las provincias y lo más granado de la intelectualidad como Ramos Arizpe, Zavala y Gómez Farías pugnaban por el federalismo como forma de gobierno.

---

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge. Ob. Cit., p.242.





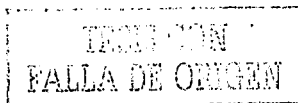
El hecho determinante para que se estableciera el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central, por lo tanto, el federalismo resultó impuesto por dichas provincias, transformadas en verdaderos estados libres y soberanos antes que naciera la propia federación.

Para algunos autores no fue hasta que varias provincias de hecho se habían declarado independientes cuando se recurrió al modelo de la Constitución de Estados Unidos de América, por lo que consideran la adopción del sistema federal una manera de unir lo que se estaba desuniendo y no una simple copia de dicha Constitución.

El 5 de octubre de 1824 se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 4º establecía la adopción del sistema federal. En esa época un amplio sector de la población no estaba convencido de las ventajas del federalismo, por lo que es una etapa de grandes convulsiones sociales, en la que surgen el partido liberal, identificado con el federalismo, y el partido conservador, donde se agrupaban los adeptos al centralismo.

En 1835 los conservadores triunfan en las elecciones, proponen la derogación de la Constitución de 1824 y la adopción de un régimen centralista. Ante esta situación Texas declara su independencia, además de que algunos estados se declaran a favor del federalismo e incluso Yucatán llega a proclamar su independencia en 1837. Ante estos acontecimientos el país entra en un periodo de inestabilidad política

En 1841 se derogaron las Leyes Constitucionales, que se habían promulgado en 1836, y en su lugar se firmaron las "Bases de Tacubaya"; aunque dejaban sin resolver la forma de Estado que se adoptaría, pues eso lo tendría que decidir el nuevo Congreso Constituyente. Para ese entonces Santa Anna fue nombrado



presidente provisional de la República.<sup>6</sup>

Sin embargo, el Congreso Constituyente fue disuelto en 1842 por el gobierno y en su lugar se nombró una junta de notables para que redactara una Constitución, la cual fue sancionada por Santa Anna en 1843 y en cuyas bases orgánicas se regresaba al centralismo.

En 1846 por decreto de Mariano Salas, general en jefe del Ejército Supremo, se declara que mientras se publica la nueva Constitución regiría la de 1824. Es hasta entonces que Yucatán, entonces nación independiente de la República Mexicana, se reintegra definitivamente a ésta, ya que considera satisfechas sus aspiraciones de libre administración interna de su territorio. Para ese entonces, en 1844, Estados Unidos ya había reconocido la Independencia de Texas.

Luego de otra etapa turbulenta en que se dio una serie de cambio de presidentes, en 1855 Juan Alvarez, entonces presidente de la República, expidió la convocatoria para el Congreso Constituyente, cuyos trabajos dieron origen a la Constitución de 1857.

En la Constitución de 1857 se adoptó nuevamente el sistema federal, al considerarse que era el más conveniente para una población diseminada por todo el territorio y que podía responder a las diferentes necesidades regionales y adecuarse a las diversas costumbres. La federación estaba formada por estados libres y soberanos en lo que respecta a su régimen interior e independientes de los demás, sin embargo no tenían una personalidad propia ante las otras naciones.

Se consideró la soberanía indivisible pero para ejercerse se dividió en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. En materia fiscal se prohibió a los estados gravar el tránsito de personas o cosas que cruzasen su territorio; se abolieron las

---

<sup>6</sup> Carpizo, Jorge. Ob. Cit., p. 247.

alcabalas y celebrar empréstitos con gobiernos extranjeros o emitir títulos de deuda pública pagaderos en otra nación.

A pesar de los esfuerzos por establecer un estado federal que promoviera el desarrollo nacional, el mismo año de 1857 el movimiento conservador desconoció la Constitución y al gobierno encabezado por Benito Juárez, que incluso lo obligó a salir de la Ciudad de México por varios años.

Es en este periodo que los conservadores aprovechan las circunstancias de un gobierno débil e itinerante para establecer una monarquía, nombrando emperador al austríaco Maximiliano de Habsburgo, apoyados por Francia que con ello buscaba recuperar lo que había prestado anteriormente a México y que el gobierno de Juárez se negaba a pagar.

En 1865 Maximiliano expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, donde se dividía al país en ocho grandes partes y en 50 departamentos, y al frente de cada uno de ellos se colocó a un prefecto y un consejo de gobierno. A su vez, cada departamento se dividió en distritos y cada uno de éstos en municipalidades.<sup>7</sup>

Después de dos años de revueltas Juárez pudo regresar a la Ciudad de México, luego de que el emperador Maximiliano fue ejecutado en Querétaro, y de esta manera entraron nuevamente en vigor la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma. Estas últimas se incluyeron dentro de la Constitución hasta 1872, siendo presidente Sebastián Lerdo de Tejada.

Cuando el presidente Lerdo de Tejada pretendió reelegirse, Porfirio Díaz proclamó el Plan de Tuxtepec, con el que llegó al poder. Para muchos historiadores el federalismo no operó en los años porfiristas e incluso los puestos de elección popular fueron designados desde el centro. El periodo de Díaz se distinguió por

<sup>7</sup> Astudillo Moya, Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. México: UNAM, Ed.

que el centralismo y caciquismo fueron en realidad los elementos polares del sistema administrativo centralista que se estableció en esos años.

De hecho, una de las causas que provocaron la Revolución en 1910, y que se convirtió en uno de sus postulados de lucha, fue establecer en México la práctica efectiva del federalismo. Al triunfo de la Revolución Mexicana, se expidió la convocatoria para el Congreso Constituyente, cuya sesión inaugural se realizó el 1 de diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro. El primer jefe de la nación, Venustiano Carranza, leyó un discurso y procedió a entregar al constituyente su proyecto de constitución reformada.<sup>8</sup>

Se aceptaron casi en su totalidad las innovaciones que se proponían respecto a la Constitución de 1857 en cuanto a la organización política y sólo se modificaron del proyecto los artículos relativos a las relaciones Estado-Iglesia.

La Constitución de 1917 es, ante todo, el triunfo y justificación de la Revolución; ya que respetó las garantías debidas al ciudadano y con ello salvó la tradición liberal de la República. Pero a la vez instauró las bases de convivencia social, estipulando el justo equilibrio entre los derechos individuales y el interés de la sociedad y el estado.

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º de mayo de ese año, siendo los derechos humanos, la soberanía, la división de poderes, el sistema representativo, el régimen federal y la supremacía de la Constitución, los principios básicos y la estructura política que la definen y constituyen.<sup>9</sup>

---

Porrúa, 1999, p. 45.

<sup>8</sup> Carpizo, Jorge. Op. Cit., p. 63.

<sup>9</sup> López Sosa, Eduardo. El Federalismo Mexicano en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 52, 1995, p. 72.

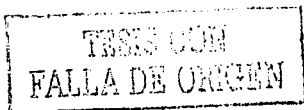
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **1.3 Aspectos políticos, jurídicos y económicos del federalismo mexicano**

Como ya se describió líneas arriba la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de nuestra Carta Magna; en donde se establece que el Estado federal está compuesto de estados libres y soberanos en lo que concierne a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental y, por su parte, el artículo 41 establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores.

De igual manera, los constitucionalistas señalan que el Estado federal mexicano presenta cuatro características que se señalan en el citado artículo 40 de la Constitución: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal,...". Cuando se habla de República, el término se refiere a que la forma de gobierno adoptada en nuestro país no será vitalicio (como es el caso de las monarquías), sino que se llevará a cabo mediante la elección periódica de sus gobernantes, es decir, el sistema republicano descansa en la base del cambio de las personas en el gobierno de la función pública. Cuando se menciona que la República será representativa, significa que el pueblo elegirá, a través de las disposiciones en materia electoral previstas, a las personas que serán sus representantes dentro del gobierno.

En lo que se refiere a la característica democrática de la República, las diversas acepciones del mismo coinciden que más allá de entenderse solamente como una estructura jurídica y un régimen político, se entiende como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico y cultural del pueblo. Por último, la característica federal se refiere a que en la República coexisten dos ordenes jurídicos a saber, el de la Federación y el de las entidades federativas, que como ya vimos anteriormente es una característica fundamental de un Estado federal.



Con objeto de simplificar la comprensión del federalismo mexicano se sintetizan algunas de sus características:

- ◆ "La existencia de dos jurisdicciones (una federal y otra local, en cada estado) coextensas, coexistentes y de igual jerarquía.
- ◆ La aplicación de ambas jurisdicciones directamente a los individuos.
- ◆ La participación de las entidades federativas con la Federación en las reformas constitucionales.
- ◆ Sometimiento de las constituciones locales a la Constitución General de la República.
- ◆ Para la determinación de las competencias, la Constitución general de la República establece expresamente las facultades de la Federación y otras en el ámbito municipal, así como algunas prohibidas a las entidades federativas y también se distingue la existencia de facultades concurrentes en determinadas materias".<sup>10</sup>

Una de las razones que siempre se mencionan para afirmar que el Estado federal mexicano ha generado un centralismo económico, político y social, es que existe una constante invasión de las competencias, por parte del gobierno federal, a las atribuciones de las autoridades locales.

Aunque las facultades que gozan las autoridades federales y locales están expresamente asentadas en la Constitución, existen otras que son de carácter implícito tal como lo menciona Jorge Carpizo:

- ◆ "Facultades atribuidas a la Federación (según el art. 73 Constitucional).
- ◆ Facultades atribuidas a las entidades federativas (según el artículo 124 Constitucional).
- ◆ Facultades prohibidas a la Federación (según el art. 124 Constitucional).

<sup>10</sup> Quiroz Acosta, Enrique. "La Coordinación fiscal en el federalismo mexicano y su repercusión en el desarrollo" en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 52, 1995.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- ◆ Facultades prohibidas a las entidades federativas (según arts. 117 y 118 Constitucionales).
- ◆ Facultades coincidentes (según art. 18 Constitucional y 3º constitucional).
- ◆ Facultades coexistentes (en materia de salubridad).
- ◆ Facultades de auxilio.
- ◆ Facultades que emanan de la jurisprudencia (cuando por resolución jurisprudencial se modifica el sentido del precepto constitucional).
- ◆ Facultades residuales, competencia de las entidades federativas (cuando las competencias que no son expresamente a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, art. 124 Constitucional)."<sup>11</sup>

Pero tal vez donde se establece el control de la federación sobre las entidades federativas y que ha generado el centralismo económico en nuestro país, es en materia tributaria. Se acepta que la facultad tributaria es concurrente conforme a los siguientes principios:

- ◆ Facultades exclusivas otorgadas en forma expresa al gobierno federal.
- ◆ Facultades exclusivas igualmente concedidas al gobierno federal por razón de prohibición a los estados que son las establecidas en el artículo 117, fracciones III, V, VI y VII relativas a las materias a gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, gravar la entrada y salida de algún territorio estatal de mercancías sea de procedencia nacional o extranjera, gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros.
- ◆ Facultades concurrentes entre la federación y los estados en las demás materias tributarias, aún cuando se esté gravando la misma fuente de ingresos con el mismo tipo de impuesto.
- ◆ Hay impuestos que sólo los estados pueden establecer con autorización del Congreso de la Unión, como es el contemplado en el artículo 118, fracción I, en lo concerniente a derechos de tonelaje de puerto o sobre importaciones o exportaciones.

#### **1.4 Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000**

Ante un escenario nacional donde la oposición obtenía mayor presencia en las cámaras legislativas y en gobiernos estatales y municipales, Ernesto Zedillo se dio a la tarea de catalizar todas las opiniones que pugnaban por una recomposición del pacto federal.

Producto de los trabajos, foros, seminarios y opiniones recabadas en todo el país, el 6 de agosto de 1997 se dio a conocer el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

Aunque como tal, no existe una definición del Nuevo Federalismo, dentro del PNF se menciona que "la renovación del federalismo implica contar con una nueva cultura política, administrativa, económica y jurídica. Este proceso de vigorización del federalismo es congruente con el perfeccionamiento de la democracia, con una mayor expresión en la división de los Poderes Federales, con la reivindicación institucional de la autonomía política de los estados y con los nuevos ímpetus de participación de la sociedad mexicana."<sup>12</sup>

El programa perseguía los siguientes diez objetivos principales:

1. Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal.
2. Vigorizar la autonomía política de los estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.
3. Impulsar una redistribución de facultades, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el municipio.
4. Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los

---

<sup>11</sup> Carpizo, Jorge. *Ob. Cit.* pp. 252-253

<sup>12</sup> Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. DOF del 6 de agosto de 1997. p. 7.



principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de Gobierno Federal, estatal y de los municipios.

5. Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados.
6. Transformar el Sistema de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.
7. Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el desarrollo regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.
8. Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de Desarrollo Social; con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.
9. Promover el Desarrollo Administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.
10. Revisar las atribuciones y responsabilidades del Municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades."<sup>13</sup>

Uno de los subprogramas con que se pretendía fortalecer el federalismo lo fue la descentralización profunda de la Administración Pública Federal. La cual se llevó a cabo mediante el análisis función por función y buscó una redistribución óptima

<sup>13</sup> Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.. DOF del 6 de agosto de 1997. p. 7.

eficiente y eficaz, sin desarticular los avances previos en las políticas públicas, con base en los principios de cooperación y coordinación, a fin de fortalecer política e institucionalmente a los gobiernos locales.<sup>14</sup>

Concretando, la descentralización de la APF implica la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, bajo las responsabilidades de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales y que permitan una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública.

Una de las metas dentro de las líneas de acción con que se pretendió impulsar la descentralización administrativa, específicamente en el sector de Educación Pública, mencionaba que habría que "transferir los servicios de educación tecnológica en los niveles de medio superior y superior".<sup>15</sup>

Es éste el sustento legal en el que el Conalep desarrolló su proceso para federalizar sus funciones. El cual será abordado con mayor detalle en el tercer capítulo de este trabajo. No obstante, y a pesar de haber obtenido ciertos resultados positivos, el programa para impulsar un nuevo federalismo recibió fuertes críticas, dirigidas justamente a su afán de pretender que con la descentralización de la APF se estaba fortaleciendo el federalismo.

Como lo menciona Alicia Hernández Chávez "muchos tienden a confundir el federalismo con la descentralización administrativa, e incluso a verlo como una simple desconcentración de aparatos administrativos o de decisiones administrativas hacia los estados. En el mejor de los casos se empieza a hablar de que la realidad plural del país requiere de niveles de gobierno, olvidando que el federalismo no es una matriz jerárquica, sino una de igualdad en donde interactúan las instancias estatales con las federales y, por lo tanto, hablar de

<sup>14</sup> Secretaría de Gobernación. Programa para un Nuevo Federalismo, 1995-2000. Balance Sexenal. México: SEGOB, 2000, p. 4.

<sup>15</sup> Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.. DOF del 6 de agosto de 1997, p. 12.

niveles de gobierno conduce a una organización piramidal entre federación, estados y municipios.”<sup>16</sup>

En primera instancia puede uno estar de acuerdo con la anterior afirmación, pero también es cierto que si en los últimos años el nivel de influencia de los estados y municipios se ha incrementado ha sido, justamente, porque se ha dado un notorio avance de la oposición al régimen que gobernó al país por más de siete décadas.

Actualmente, el impulso al federalismo no se da a través de un programa específico sino que es propiciado por la propia dinámica y la coyuntura que da el hecho de tener un gobierno diferente al priísta. Hasta donde podrá llegar esta renovación del federalismo, lo dictarán justamente los involucrados: gobierno federal, entidades federativas y municipios; así como la plena división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Con el fin de establecer un marco histórico y económico de este trabajo, en el siguiente capítulo se abordará el proceso histórico que ha tenido el país a través de nuestra economía, haciendo especial mención de cómo se fue centralizando la vida nacional a raíz de la aplicación de diversas políticas económicas que estaban sujetas a las escuelas de pensamiento económico que prevalecían en esos momentos, dejando de lado, en la mayoría de las veces, los principios en que se sustenta el Estado federal mexicano.

---

<sup>16</sup> Hernández Chávez, Alicia. “Las tensiones internas del federalismo mexicano” en Hernández Chávez, Alicia (Coordinadora). México: FCE/El Colegio de México, 1996, p.33.

## **Capítulo II**

# **Del Centralismo Económico al Libre Mercado**

En el capítulo anterior establecimos, en términos generales, el marco en que se sustenta el Estado federal en nuestro país. Vimos como el federalismo es una forma de gobierno con peculiaridades muy especiales que incluso ha provocado largas y cruentas luchas hasta consolidarse como la forma en que se ejerce el poder en México y los elementos políticos, jurídicos y económicos que lo componen.

Con objeto de contar con una visión completa del fenómeno que nos ocupa, en este capítulo abordaremos el proceso histórico que recorrió el Estado federal mexicano pero desde un punto de vista económico. Con el fin de facilitar la comprensión e investigación dividimos el capítulo en dos grandes puntos.

En primer lugar se menciona el tránsito de la economía mexicana de la Revolución a su consolidación como modelo de crecimiento hacia adentro con un Estado Protector y con las teorías keynesianas y cepalina como predominantes de la política económica aplicada en los años de 1930 a 1968, el agotamiento del modelo en la década de los setenta y su ocaso en 1982. En segundo lugar, se hace mención de la transición del Estado proteccionista al Estado Neoliberal con una política de libre mercado en el periodo comprendido de 1982 al 2000.

Cabe mencionar que la investigación se enfocara a los aspectos más importantes de las etapas mencionadas, y se pondrá mayor énfasis en lo concerniente a las circunstancias que fueron degenerando en una excesiva centralización económica en nuestro país.

### **2.1 El Estado Proteccionista. El modelo de crecimiento hacia adentro**

Con el triunfo de la Revolución mexicana y la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, comienzan a sentarse las bases de lo que sería nuestra economía nacional. Ante el lógico desgaste de la planta productiva y el mercado interno causadas por la lucha revolucionaria, las primeras medidas se encaminaron a establecer las condiciones para reanimar la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

producción industrial. Se establecieron nuevas plantas industriales que activaron la complementación interna de algunos procesos productivos y la elaboración de ciertas materias primas.

Sin embargo, las luchas caudillistas impedían un despegue definitivo de la economía nacional. Esta tendencia se mantuvo hasta el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940), que es cuando se inicia el proceso de estabilización económica a través de la implementación de medidas que propiciaron el fortalecimiento del mercado interno. Aunque existen opiniones que afirman que este proceso fue iniciado en el periodo de Calles.

El régimen cardenista puede considerarse como parteaguas de la economía nacional. Es en este periodo donde se estableció la infraestructura de la economía, al nacionalizar el petróleo, los ferrocarriles y crear la Comisión Federal de Electricidad, pero además es en estos años donde se redefine el papel del Estado ante la sociedad, el cual se caracterizó por poner en práctica medidas para incrementar los niveles de empleo, acrecentar la demanda de bienes y servicios, estimular al sector privado a través de políticas proteccionistas, estímulos fiscales y apoyos financieros a través de la banca de desarrollo, entre otras.

Luego de la depresión que sufrió el capitalismo en 1929, el mundo adopta una política basada en la teoría keynesiana sobre el empleo, el interés y el dinero, que sirvió de fundamento a la intervención del Estado en asuntos económicos y sociales, actividades de las que antes estaba relegado.

Aunque el modelo keynesiano no se aplicó exactamente en nuestro país, si se adoptaron postulados básicos que permitieron al Estado asumir la facultad de intervenir directamente en la economía, establecer medidas reguladoras proteccionistas del mercado interno, que permitiera a la planta productiva nacional crecer sin riesgos de competencia externa, pero sobre todo le dio al Estado un rasgo nacionalista y, según muchos estudiosos, hasta paternalista. El Estado

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mexicano sería en las siguientes cuatro décadas un Estado impulsor, actor y garante de la economía nacional.

En nuestros días resulta difícil creer que, en el periodo de 1940 a 1970, el Producto Interno Bruto (PIB) fue de 6.5% promedio anual.<sup>1</sup> Esta cifra, y en un periodo tan largo, actualmente nos parece inalcanzable y lo primero que se nos viene a la mente es preguntarnos el como se logró o que factores intervinieron para que eso fuera posible. Estas y otras interrogantes serán despejadas en los próximos puntos.

### **2.1.1 Crecimiento con inflación, 1940-1958.**

Como ya lo mencionamos, el régimen cardenista dejó como herencia la nacionalización de la industria petrolera, de los ferrocarriles y la creación de la Comisión Federal de Electricidad, y sobre estas medidas de índole nacionalista se sustentó el nuevo modelo de crecimiento, sin embargo la coyuntura que hizo posible incrementar la producción manufacturera nacional fue la segunda guerra mundial, pues creó una creciente demanda externa que duplicó las exportaciones mexicanas entre 1939 y 1945.

Además la misma guerra limitó las importaciones manufactureras creando de esa forma espacios favorables para los empresarios nacionales que con amplio apoyo del Estado participaron en la sustitución de importación de artículos manufacturados. Cuando la guerra terminó y se hizo evidente la mejor calidad de los productos extranjeros el Estado remarcó su papel protector incrementando los aranceles y estableciendo controles a las importaciones de manufacturas que ya se producían internamente.

En el periodo de 1940 a 1958 la economía mexicana creció al 5.8% promedio anual, pero acompañada de un proceso inflacionario de 10.6% anual y de un

---

<sup>1</sup> Guillén Romo, Héctor. Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982). México: Ed. Era, 1984, p.18.

constante y creciente desequilibrio externo (el déficit en la balanza de pagos en cuenta corriente creció en un 14.2% promedio anual), lo que orilló al gobierno a devaluar dos veces la moneda en este periodo. El factor de crecimiento lo dio la industria nacional, la cual creció al 6.4% promedio anual.<sup>2</sup>

Ahora bien, la política fiscal fue determinante para alentar el crecimiento económico gracias a su activa participación del gasto público en la formación de capital, sobre todo el dirigido a obras públicas. Pero el creciente gasto no fue financiado por una política impositiva sino que el Estado recurrió a la creación primaria de dinero. El aumento de la masa monetaria se dio a una tasa promedio de 17.7% entre 1940 y 1955.<sup>3</sup>

El desequilibrio externo, que se reflejó en el déficit de la cuenta corriente, trató de corregirse dos veces a través de la devaluación de la moneda. Después de la segunda guerra mundial las importaciones se incrementaron rápidamente y el déficit en la cuenta corriente propició pérdidas en las reservas de divisas de la Banca Central en los años de 1946 a 1948, lo cual trató de corregirse con la devaluación del peso, pasando en los años de 1948 y 1949, de 5.74 a 8.01 pesos por dólar.

A pesar de esta devaluación y al incremento de las exportaciones propiciadas por la guerra de Corea, el déficit de la cuenta corriente reapareció en 1951 y la pérdida de divisas también, lo que orilló nuevamente al gobierno a devaluar la moneda en 1954, donde la moneda pasó de 8.65 a 12.50 pesos por dólar. Este tipo de cambio se mantendría por 22 años.<sup>4</sup>

Sin duda, las devaluaciones y el gasto público creciente y financiado con emisión primaria de dinero, explica en buena parte la inflación en este periodo.

<sup>2</sup> Villarreal, René. El desequilibrio externo en la industrialización de México 1929-1975. Un enfoque estructuralista. México: Fondo de Cultura Económica, 1976, p.58.

<sup>3</sup> Guillén Romo, Héctor. Ob. Cit. p.27.

<sup>4</sup> Guillén Romo Héctor. Ob Cit., p. 28.



Tal vez quien mejor define este momento es René Villarreal quien afirma que "la reorientación de la política económica hacia el proteccionismo, el papel del Estado que como agente económico es promotor del proyecto de industrialización, y las políticas (comercial, fiscal y monetaria) que implicó el modelo de crecimiento con devaluación-inflación, vinieron a configurar un nuevo modo de organización del sistema económico que permitió a la economía mexicana avanzar en una primera etapa de Sustitución de Importaciones en el periodo 1939-1958."<sup>5</sup>

Por otro lado, el poder político en México comenzaba a reconfigurarse. El Partido de la Revolución Mexicana se convierte en el Revolucionario Institucional; el sometimiento de las masas obreras se da en contubernio de los líderes sindicales con el gobierno y su corporativización a través del establecimiento del sector obrero en el partido. Lejos ya de las luchas caudillistas, el presidencialismo empieza a constituirse como el poder hegemónico que alcanzaría su clímax décadas más adelante. La concentración y centralización del poder comienza a ser evidente.

### **2.1.2 El desarrollo estabilizador. Crecimiento con estabilidad, 1958-1970.**

A esta etapa se le denomina como la del *desarrollo estabilizador*, término que fue retomado de un discurso pronunciado en 1969 por Antonio Ortiz Mena —entonces Secretario de Hacienda de nuestro país—, en una reunión del Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, en el que afirmaba que "...se trató de implementar un esquema de crecimiento que conjugaba la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de los recursos de inversión con el fin de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica en vez de los desestabilizadores que conducen a ciclos recurrentes de inflación-devaluación."<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Villarreal, René. Ob. Cit., p. 69.

<sup>6</sup> Ortiz Mena, Antonio. El desarrollo estabilizador. Reflexiones de una época. México: FCE, 1994, p. 15.

Como vimos en el punto anterior, nuestra economía comenzaba a consolidarse, se había logrado mantener un crecimiento constante por más de quince años aunque con inflación. Además, el modelo de sustitución de importaciones transitaba de la etapa inicial (sustitución de bienes de consumo) a la etapa intermedia (la sustitución de bienes intermedios) para posteriormente alcanzar la etapa final (la sustitución de bienes de capital).

En términos de resultados macroeconómicos, la década de los sesenta puede considerarse como la mejor que tuvo nuestro país en el siglo pasado. El PIB creció en un promedio anual de 6.5%, la inflación se mantuvo en un promedio de 4.7% y el tipo de cambio fue de 12.50 pesos por dólar en todo el periodo. Sin embargo, este periodo de bonanza también ha sido señalado como el incubador de los principales desequilibrios económicos que hoy sufre nuestro país.

Como lo mencionamos anteriormente, de 1940 a 1958 existía un desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos con la consecuencia de una importante pérdida de divisas, lo que trató de corregirse devaluando la moneda. Pues bien, en el periodo del desarrollo estabilizador no se recurrió a esta estrategia sino que el financiamiento se obtuvo principalmente del endeudamiento externo y facilitando la inversión extranjera directa.

En efecto, la política fiscal de esta época buscaba incentivar el ahorro y la inversión del sector privado gracias a los subsidios y exoneraciones fiscales. Se pensaba que el financiamiento vía el endeudamiento externo era menos inflacionario ya que no se recurre a la emisión primaria de dinero. La masa monetaria aumentó a una tasa media anual, entre 1956 y 1970, en 10.5% contra 17.7% durante el periodo de 1940 a 1955.<sup>7</sup>

Por el contrario, para el año de 1970, la deuda externa del sector público era de 4,624 millones de dólares, que representaba el 10.6% del PIB. Además, el

<sup>7</sup> Guillén Romo, Héctor. Ob. Cit. p. 37

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

endeudamiento trajo consigo otro problema: el servicio de la deuda, que en ese mismo año representaba el 23.6% de las exportaciones de bienes y servicios.

El motor del crecimiento económico continuo siendo el sector industrial, el cual creció al 8.6% promedio anual. Se profundiza en la sustitución de importaciones pero ya no son sólo bienes de consumo sino también bienes intermedios y de capital. El Estado siguió protegiendo a la industria nacional siendo el cuantitativo el instrumento proteccionista más utilizado. "Para 1968, del 65% al 70% del total de las fracciones arancelarias (14,000) estaban sujetas a licencias de importación".<sup>8</sup>

Además, el mismo Estado siguió participando activamente en la economía nacional. La participación de la inversión pública se canalizó principalmente a desarrollar las industrias petrolera, eléctrica y siderúrgica, así como en obras de infraestructura, vías de comunicación, y de fomento agropecuario.

Paradójicamente el desarrollo industrial se dio en detrimento del sector agropecuario que había sido sostén de la economía nacional por muchos años. Para muchos analistas este es uno de los peores efectos que tuvo el desarrollo estabilizador. Se apostó por el impulso a la industria pero se olvidó al campo mexicano. Desde entonces esta brecha no ha podido sellarse y por el contrario pareciera que se hace más grande cada día.

Mientras que en 1940-1950 el sector agropecuario contribuía con 15.4% del PIB, entre 1960-1971 ese porcentaje disminuyó casi la mitad hasta ubicarse en 7.0%.<sup>9</sup> Esto se explica porque, además del fuerte impulso que se le dio a la industria, comienza a decaer, a partir de 1960, la inversión pública y privada en el campo y, como consecuencia de ello, decayeron también los programas de fomento agropecuario. Lo anterior se ejemplifica si observamos que entre 1950 y 1955 la inversión privada tuvo una tasa de crecimiento anual del 12.2%, mientras que

<sup>8</sup> Villarreal, René. Ob. Cit. p. 74

<sup>9</sup> Cárdenas, Enrique. La política económica en México, 1950-1994. México: FCE y el Colegio de México, 1996, p. 74.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

entre 1955-1960 bajó a 4.8% y en los sesenta se redujo a -1%. Por su parte, la inversión pública no se quedó atrás. "En el sexenio de Alemán (1947-1952) se destinó el 20% de la inversión federal al campo, con Ruiz Cortines (1953-1958) bajó a 13.9% y en los de López Mateos (1959-1964) y Díaz Ordaz (1964-1970) decreció hasta un 10%".<sup>10</sup>

Aunque pudo armonizarse el crecimiento industrial con el agrícola, ya que éste sector jugó un papel importante para el desarrollo de aquél al proporcionar alimento a los demás sectores, suministró mano de obra barata a las urbes, contribuyó con excedentes exportables para financiar la capitalización de la industria y le otorgó transferencias a través de términos de intercambio entre el campo y la ciudad, sin embargo el abandono de que fue objeto y su descapitalización fueron determinantes para su estancamiento y rezago.

Otro de los efectos que tuvo este crecimiento desigual, es que propició que la gente del campo emigrará a las ciudades. Se estima que en la década de los años sesenta, 800 mil trabajadores agrícolas emigraron a los centros urbanos. Los cuales comenzaron a presentar problemas para ser absorbidos por la industria nacional, la cual no pudo hacer frente a la demanda porque no diversificó ni expandió sus ramas de actividad. Al ser una industria protegida, los industriales se abocaron a cubrir la demanda de bienes sofisticados y de lujo, que se concentraba en las urbes más dinámicas, con altos requerimientos de maquinarias y equipos altamente intensivos en capital y con crecientes necesidades de materia prima y de insumos importados.

El tránsito de una economía predominantemente rural a una industrial propició que también se transitara en las relaciones productivas, del campesino al obrero y del hacendado al empresario. Pero el crecimiento desordenado originó que las ciudades se vieran rebasadas, no había trabajo para todos, por lo que se abarató

---

<sup>10</sup> Dávila Aldás, Francisco. Ob. Cit. p. 89.

la mano de obra, aumentó el desempleo y aparecieron los primeros cinturones de miseria.

La concentración económica se hace evidente, "para 1960 menos del 1% de los establecimientos industriales controlaban el 64% de los ingresos brutos totales de la industria, el 66% de los capitales invertidos y el 34% del personal ocupado. En 1970, tan sólo cuatro de los 20 grupos industriales existentes concentraban el 50% de los ingresos brutos totales del sector industrial en las grandes ciudades. El Distrito Federal generaba, en 1960, casi el 47% de los ingresos brutos totales de la industria, seguida por Monterrey y Guadalajara".<sup>11</sup>

La desigualdad del desarrollo estabilizador queda demostrada cuando se observa la distribución del ingreso. En 1963, el 40% de las familias más pobres del país apenas recibían el 11.7% del ingreso global, en contraste el 20% de las más ricas recibía el 54.2%. Para 1975, el mismo porcentaje de los más pobres llegaba a 8.3%, mientras que para el 20% de los más ricos, concentraban el 60% del ingreso global.

Con esta breve semblanza de los resultados económicos obtenidos en el periodo del desarrollo estabilizador, que con las políticas de corte keynesiano aunque con algunos tintes neoclásicos y en un largo plazo inspiradas en la escuela de la Cepal, podemos afirmar que si bien en este periodo se logró un crecimiento con estabilidad de precios, éste se sustentó en un permanente y continuo desequilibrio externo financiado con capital extranjero y endeudamiento interno y externo, lo que provocó que el crecimiento industrial fuera en detrimento del sector agropecuario, lo que a la larga desembocó en un desequilibrio del desarrollo social del país.

Por otra parte, cabe señalar que no sólo la economía y la vida social se iba concentrando en las ciudades, el poder político acentuaba su concentración en

<sup>11</sup> Dávila Aldás, Francisco. Ob. cit. p. 104.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

una sola persona: el Presidente de la República. Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz son dos claros ejemplos de cómo se ejerció el poder de manera unipersonal, no había manera de contradecir el mandato presidencial y a los que se atrevían se les aplicaba la fuerza del Estado.

Pareciera que en una época de éxito económico no era posible el descontento social. Pero como es ya tradición en nuestro país, los buenos resultados macroeconómicos pocas veces se traducen en una mejoría de las clases más desprotegidas. La clase trabajadora era controlada por las centrales obreras y el contubernio de sus dirigentes con el gobierno y, cuando esto no era posible, era reprimida en sus movimientos reivindicatorios de demandas salariales, como lo fue el caso de los ferrocarrileros. Pero sin duda el movimiento de mayor repercusión histórica fue el movimiento estudiantil de 1968, que en el fondo demandaban menor represión de los cuerpos policíacos y mayores espacios de expresión a sus inquietudes.

Ante la represión al movimiento estudiantil y el asesinato de cientos, tal vez miles, de ellos el 2 de octubre de 1968 acudimos al peor momento de la vida nacional contemporánea. La crisis del sistema político mexicano comienza a ser patente aunque transcurrirían dos décadas más en alcanzar su declive.

### **2.1.3 Agotamiento del modelo. La década de los setenta y la crisis económica de 1982.**

Como ya vimos, el desarrollo estabilizador, si bien tuvo excelentes resultados macroeconómicos, fue incubando profundos desequilibrios en la economía nacional, lo que empezó a generar descontento en las clases medias y populares, desembocando en el movimiento estudiantil de 1968 que fue reprimido violentamente.

Casi todos los estudiosos de la economía mexicana coinciden en que la década de los setenta es una etapa de transición. Se transcurre de una economía regida

por principios keynesianos a una que proponía la libertad económica, la monetarista. Aunque también se dice que a largo plazo se trataba de aplicar las tesis de la Cepal. También en esta década empieza a decaer el Estado Benefactor y comienza a vislumbrarse el Estado Neoliberal, aunque sería hasta mediados de los ochenta cuando alcance su consolidación.

Con el gobierno de Luis Echeverría se buscaba no sólo un desarrollo estable, con crecimiento del producto interno bruto como principal objetivo, sino una redistribución del ingreso y el empleo, es decir, un *desarrollo compartido*. En efecto, el desarrollo compartido se convirtió en el eslogan de campaña de este gobierno y la forma en que se pretendió alcanzar se basó en cinco ejes principales: "1) crecimiento económico con redistribución del ingreso; 2) fortalecer las finanzas públicas e incrementar el gasto social y para la inversión; 3) impulsar la consolidación de la planta industrial nacional; 4) modernizar el sector agrícola; y, 5) reestructurar y racionalizar el desarrollo industrial para impulsar el crecimiento y con ello distribuir la riqueza."<sup>12</sup>

Los resultados que arrojaron estas directrices fueron una "tasa media de crecimiento de la economía de 5% en el periodo 1971-1976 y una inflación media anual de 14.2%."<sup>13</sup> No obstante los desequilibrios financieros existentes en el gasto público y en la balanza de pagos se acentuaron. El déficit en el sector público representó en promedio el 5.6% del PIB para este periodo. El gobierno en lugar de recurrir a una política fiscal que permitiera financiar dicho déficit recurrió constantemente al endeudamiento interno y externo.

"Entre 1970 y 1975 el endeudamiento interno representó el 59% del financiamiento total, mientras que el otro 41% restante correspondía a la deuda externa". El crecimiento de la deuda externa era bastante notorio, ya que su "tasa de

<sup>12</sup> Dávila Aldás, Francisco. Ob. Cit. pp. 138-140.

<sup>13</sup> Guillén Romo, Héctor. Ob. Cit. p. 46.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

crecimiento anual fue de 29.8% pasando de un monto de 4,545.8 millones de dólares en 1971 (12.6% del PIB) a 19,600.2 millones en 1976 (24.7% del PIB)".<sup>14</sup>

Este notable crecimiento de la deuda compaginada con el desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que pasó de 726.4 millones de dólares en 1971 a 3,068.6 en 1976, propició que, al no poder financiar con inversión extranjera y créditos externos el déficit del sector público, se recurriera a contratar deuda para cubrir los intereses de los créditos obtenidos anteriormente, inaugurándose así, uno de los círculos viciosos más nocivos de nuestra economía.

El tipo de cambio que se había mantenido intocable por 22 años, en esta época es utilizado para tratar de resarcir el desequilibrio existente en la balanza de pagos pero sobre todo en la relación comercial con nuestro principal socio comercial, los Estados Unidos. Ante el aumento de la inflación mexicana el diferencial entre los dos países también se incrementó, la relación entre precios mexicanos/precios de los EEUU pasó de 1 en 1956 a 1,258 en 1975. La sobrevaluación del peso era palpable y, como lo dijera Echeverría en su último informe de gobierno, "...inadecuada e inaceptable... el tipo de cambio actual ya no es conciliable, en estos momentos, como lo fue en el pasado, con nuestras metas". Se abandona el tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar y se aplica una libre flotación de la moneda, que para noviembre de 1976 se ubicó en 22.07 pesos por dólar.<sup>15</sup>

Para Carlos Tello el "no haber entrado a reformar al sistema financiero, es decir, al no haber tocado al capital financiero (junto con los problemas estructurales y de coyuntura) fue lo que provocó en realidad la llamada crisis de 1976".<sup>16</sup>

"La crisis constituye un episodio de la dinámica económica que es el resultado de la agudización de sus contradicciones. Evidencia cómo los mecanismos de comportamiento, que venía operando, y los elementos que actuaban para

<sup>14</sup> Guillén Romo Héctor. Ob. Cit. p. 49.

<sup>15</sup> Tello, Carlos. La política económica en México, 1970-1976. México: Ed. Siglo XXI, 1979, pp. 147 y 167.

<sup>16</sup> Tello, Carlos. Ob. Cit. p. 208.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



contrarrestar los problemas que se encaraban dejaron de tener eficacia en mantener la estabilidad y el crecimiento de la actividad económica, así como la tasa de ganancia. De ahí que la crisis se convierta en medio para cuestionar y modificar las formas y estructuras de funcionamiento de la economía, así como las relaciones de clase.<sup>17</sup>

Esta cita de Arturo Huerta ejemplifica lo que el gobierno mexicano debió haber hecho pero que no hizo. Ante la crisis de 1976 se aplicaron las medidas de corte monetarista que el FMI estableció para poder otorgar un crédito al país y lograr la estabilización en un periodo de tres años.

Entre los puntos que se comprometía a alcanzar el gobierno mexicano se encontraban la reducción del déficit del sector público, la limitación del endeudamiento externo, la elevación del precio de los bienes y servicios públicos, así como la limitación del crecimiento del empleo en el sector público, la apertura de la economía hacia el exterior y la represión de los aumentos salariales.<sup>18</sup>

Estas políticas restriccionistas estaban orientadas a reducir el déficit de cuenta corriente de balanza de pago y el nivel de endeudamiento externo. Su aplicación contrajo la actividad económica y con ello las importaciones, y consiguió un superávit comercial con el exterior en 1977 que permitió cubrir el pago del servicio de la deuda externa.

Pero más allá de la aplicación de estas medidas contraccionistas estaba el nuevo papel del Estado en la economía. El Estado Benefactor que había perdurado por décadas había llegado a su fin. El Estado nacionalista, revolucionario y paternalista comenzaba a dejar en manos del mercado el desarrollo económico. Sin embargo, un hecho casi fortuito, vino a darle un respiro: el descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo en el sur del país.

---

<sup>17</sup> Huerta González, Arturo. *Economía mexicana más allá del milagro*. México: Ediciones de Cultura Popular, 1987, p. 63.

<sup>18</sup> Guillén Romo, Héctor. *Ob. Cit.* p. 54.

Si bien la política económica aplicada en 1976 y 1977 produjo una recesión en la economía, que se tradujo en un crecimiento del PIB de 3.4% cuando en los últimos seis años había promediado 6.2%. Para 1978 comienzan a abandonarse algunas de las políticas dictadas por el FMI. Gracias al boom del petróleo, el gobierno mexicano pudo realizar una política económica diferente a la que éste organismo le imponía.

El auge petrolero incrementó la disponibilidad de divisas, tanto por las exportaciones como por el mayor endeudamiento externo. "Las exportaciones de petróleo se multiplicaron por 13.9% veces de 1977 a 1981, pasaron de 993.5 a 13,827.5 millones de dólares. Pero también la deuda externa total se incrementó de 29,894 millones de dólares en 1977 a 72,007 en 1981".<sup>19</sup>

Tal vez sean estos los rubros donde se refleje mejor la economía de esos años. Una economía que tuvo un auge inusitado por la explotación de los yacimientos petroleros encontrados, por el alto precio del petróleo en el mercado y por la facilidad de conseguir las divisas para invertir en su explotación gracias a la coyuntura internacional.

Pero los desequilibrios estructurales y financieros se mantenían, es más, se recrudecieron. Si bien se incrementaron los ingresos públicos, derivados principalmente, por los impuestos derivados del petróleo y por una modernización de la política impositiva (destacando la aparición del IVA), no fueron suficientes para financiar el gasto público, pasando la participación del déficit público en el PIB, de 5.1% en 1977 a 14.5% en 1981.<sup>20</sup>

Además, el tipo de cambio se mantuvo prácticamente fijo lo que originó que se sobrevaluara drásticamente. En 1977 el tipo de cambio era de 22.7 pesos por

<sup>19</sup> Huerta González, Arturo. Ob. Cit. p. 67.

<sup>20</sup> Huerta González, Arturo. Ob. Cit. p. 73.

dólar mientras que en 1981 era de 26.3, pero altamente sobrevaluado.<sup>21</sup>

Pero no sólo en la economía financiera se tenían problemas, en la llamada economía real se observaba una tendencia similar. Si bien es cierto que el PIB industrial creció en esta época, este crecimiento se dio principalmente en el sector petrolero y en sus derivados, creciendo a un ritmo anual de 19.4% entre 1979 y 1981, mientras que el sector no petrolero lo hizo en 8.8% en el mismo periodo. Además se produce una liberalización comercial, por recomendación del FMI, provocando un aumento considerable de las importaciones. "En el lapso de 1978-1981 las importaciones de mercancías crecieron en 45.8% promedio anual (siendo las de bienes de consumo las más altas con 84%) frente al 42.7% de las de bienes de producción".<sup>22</sup>

La vulnerabilidad de nuestra economía era evidente, el apostarle todo el crecimiento al petróleo era arriesgado, sin embargo las voces contrarias a esta idea eran acalladas y vilipendiadas "agoreros de la catástrofe" se les llamó. No obstante, los desequilibrios se acentuaban cada vez más, el resquebrajamiento era sostenido sólo por el financiamiento del crédito externo, pero todo se derrumbó de un plumazo. De la noche a la mañana México había dejado de ser la envidia mundial, la caída del precio del petróleo en 1981 puso al descubierto todas las deficiencias del sistema económico nacional. Como si a un gigante se le despojara de su atuendo y se descubriera que estaba montado en unos zancos, así puede ilustrarse lo que pasó con nuestra economía. Pero lo peor estaba por venir.

Dos factores se conjugaron para que la crisis se desatará, la caída del precio del petróleo (que comenzó en mayo de 1981) y el alza en las tasas de interés internacionales. Debido a que la economía nacional giraba en torno al petróleo, cuando su precio cae los ingresos por la exportación del producto disminuyen, y el resto de la planta productiva nacional, que había sido relegada, no puede competir de igual a igual con sus socios comerciales por tener un peso sobrevaluado,

<sup>21</sup> Cárdenas, Enrique. Ob. Cit. p. 111

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

originando que las divisas disminuyeran. Además el aumento de las tasas de interés provocó que se destinaran mayores recursos para cubrir el servicio de la deuda.<sup>23</sup>

Ante este escenario, el gobierno en vez de recurrir a una política fiscal que corrigiera los desequilibrios financieros y que mandara una señal clara del rumbo que había de tomar, no lo hace y, por el contrario, expande aun más el gasto público con los últimos créditos que le otorga la banca internacional. "En 1981 el gasto público aumentó 25.7% en términos reales con respecto al año anterior; provocando que el déficit fiscal creciera en ese periodo de 8.0% a 14.3% del PIB. Mientras que el déficit en la balanza de pagos llegó a 12,544 millones de dólares, pero la cuenta de capital alcanzó los 21,860 millones de dólares que prácticamente financiaron la fuga de capitales de ese año".<sup>24</sup>

Con tasas de interés menores que las internacionales y la manifiesta incapacidad del gobierno ante la crisis, la fuga de capitales se aceleró dramáticamente hasta alcanzar 11,600 millones de dólares en 1981.<sup>25</sup>

Para el año de 1982 la tendencia del precio del petróleo seguía a la baja, la fuga de capitales continuaba y la presión de la deuda externa era insoportable. Ante la falta de divisas por la baja en las exportaciones petroleras y la fuga de capitales, el gobierno recurre al endeudamiento de corto plazo. Mientras que en 1980 se debían 1,500 millones de dólares a corto plazo, un año después este tipo de deuda llegó a 10,800 millones.<sup>26</sup> Las reservas del Banco de México se agotaban rápidamente lo que propició que en febrero de 1982 el gobierno se viera obligado

<sup>22</sup> Huerta González, Arturo. Ob. Cit. p. 78

<sup>23</sup> Huerta González da a entender que la crisis fue provocada en gran medida por la falta de divisas: "...la escasez de divisas, en consecuencia, interrumpe el proceso de circulación porque deja de intercambiarse capital por fuerza de trabajo y medios de producción (ya que se restringe la capacidad de importar), por lo que se interrumpe el proceso de producción, y esto a su vez impide que muchas mercancías se realicen en el mercado y se transformen de nuevo en dinero. En consecuencia, la escasez de divisas paraliza el ciclo del capital..." Ob. Cit. p.101

<sup>24</sup> Cárdenas, Enrique. Ob. Cit. p.114.

<sup>25</sup> Lusting, Nora. México: Hacia la reconstrucción de una economía. México: FCE y el Colegio de México, 1994, p. 43.

a devaluar la moneda. El tipo de cambio pasó de 26.91 a 47 pesos por dólar ese año.

El panorama era caótico, sin embargo el gobierno aplicó un plan de emergencia, que muchos economistas coinciden en que fue incongruente e insuficiente, ya que por un lado contraía el gasto público, elevaba el precio de los energéticos y devaluaba la moneda, pero por el otro, se incrementaron los salarios mínimos hasta un 30%. Esto último motivo que la credibilidad en el gobierno disminuyera aun más, aumentando la fuga de capitales.

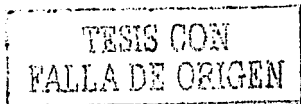
Por si fuera poco, las reservas de divisas estaban en su nivel más bajo y como la fuga no cesaba, en agosto de ese año el gobierno anuncia el congelamiento de las cuentas bancarias en esta moneda, lo que indignó todavía más a las clases altas y avivó las transferencias al exterior.

Ante el agotamiento de las reservas del Banco de México y la renuencia de la banca internacional para seguir prestando a México (en julio de ese año cerró su crédito e incluso clausuró líneas de crédito ya otorgadas) el gobierno, al no tener los recursos ni fuentes para obtenerlos, decide no pagar el principal de la deuda de corto plazo que se vencía en agosto por un monto de 10,000 millones de dólares. Este hecho es mejor conocido como la crisis de la deuda.

La crisis había llegado a su punto culminante y el peligro de que se extendiera a todo el mundo era palpable, por lo que los organismos financieros internacionales tuvieron que intervenir nuevamente para reactivar la economía y evitar que la moratoria se repitiera en otras latitudes. Aunque se le otorgó al país un crédito para poder enterar el servicio de la deuda (en 1982 se tuvo que cubrir alrededor de 14,000 millones de dólares tan sólo de intereses), la credibilidad de los bancos internacionales se había derrumbado. Pero aún faltaba la cereza del pastel: la nacionalización bancaria.

---

<sup>26</sup> Cárdenas, Enrique. Ob. cit. p. 114.



Ante la incapacidad del gobierno para enfrentar la crisis económica, el presidente José López Portillo pensó que con un sólo golpe de timón podría recomponer el rumbo "...soy responsable del timón, pero no de la tormenta..." había dicho en su último informe de gobierno y de un plumazo decretó la nacionalización de los bancos mexicanos por considerar que estos tuvieron un alto grado de culpa en la turbulencia financiera y por encontrar en otros la responsabilidad que nunca fue asumida por él mismo.

Pero esta medida tuvo de espectacular lo que tuvo de ineficaz, y sólo acentuó la desconfianza de los grupos empresariales que al pensar que les ocurriría lo mismo que a los dueños de los bancos reforzaron el envío de dólares al exterior. Además, al momento de la nacionalización López Portillo sólo tenía tres meses más de mandato y Miguel de la Madrid, presidente electo, tenía ideas muy distintas que su antecesor, los cuales pondría muy pronto en práctica y que veremos más adelante.

Los saldos de ese fatídico año eran desastrosos. El desempleo abierto se duplicó de 4 a 8% con respecto al año anterior; el PIB disminuyó 0.6% con respecto a 1981, la inflación se acercó al 100%; el déficit financiero del sector público llegó a 16.9%; la deuda externa llegaba a 84,100 millones de dólares, con un alto porcentaje a pagar en corto plazo; y, las reservas de divisas bajaron a 1,800 millones de dólares que equivalían apenas a un mes de importaciones de mercancías y de servicios de ese año.<sup>27</sup>

El futuro era sombrío y para hacer frente a este negro panorama el gobierno mexicano habría de cambiar drásticamente la política económica que se había mantenido en las últimas cinco décadas. Obligado por las circunstancias internas y por una coyuntura internacional de cambio en las doctrinas económicas,

---

<sup>27</sup> Cárdenas, Enrique. Ob. Cit. p. 116 y Lustig, Nora. Ob. Cit. p. 45.

comenzarían a aplicarse los planes de ajuste de corte neoliberal impuestos por los organismos financieros internacionales.

## **2.2 La liberalización económica. El surgimiento del Estado Neoliberal en México.**

Como hemos visto, el año de 1982 es coyuntural en la economía nacional y por supuesto para el país. Es referente obligado en cualquier análisis de la historia económica mexicana, no sólo por ser donde se dio la mayor crisis económica que registró nuestro país el siglo pasado sino porque fue determinante en la vida nacional. Lo que hoy somos como país se lo debemos mucho a lo que sucedió ese año. 1982 es un parteaguas histórico, el análisis histórico-económico de México se realiza siempre delimitando el antes y el después de ese año.

Con la crisis de 1982 se abandona por completo un modelo de desarrollo que se había mantenido por 50 años. A partir de entonces nos acostumbraremos a vivir con crisis recurrentes y planes de ajustes para corregirlas. Se inaugura la era de los programas de estabilización económica y nos familiarizaremos con términos como monetarismo, austeridad, neoliberalismo, organismos financieros, etc. Muy lejanos quedan los tiempos del desarrollo compartido y aun más los del desarrollo estabilizador.

La crisis de 1982 coincide también con un cambio en la doctrina económica mundial. Con Reagan y Thatcher en el poder de los Estados Unidos y El Reino Unido, respectivamente, comienza a establecerse el monetarismo como corriente económica predominante, teniendo a Milton Friedman como su principal precursor y la Universidad de Chicago como su centro de operaciones. El keynesiano que había rescatado de su peor crisis al capitalismo es dejado de lado y sustituido por las ideas de los economistas que retomaban los postulados básicos de la escuela clásica del siglo XIX.

En efecto, esta escuela que es también llamada neoclásica o neoliberal por basar su contenido teórico en la escuela clásica de Adam Smith y David Ricardo, propone que la economía solo debe sujetarse a lo que determinen las libres fuerzas de la oferta y la demanda. El Estado debe retirarse de la economía y sólo deberá ser un garante de que el mercado funcione adecuadamente. El mercado es el único principio de coherencia social aceptado por la economía neoclásica. En el mercado los actores participaran en igualdad de condiciones y al participar en él buscaran satisfacer su interés individual, pero como al mismo tiempo todos lo estarán haciendo, el interés colectivo o público será alcanzado por consecuencia del mismo interés particular. La famosa mano invisible del mercado es quien se encargará de llevar a cabo este equilibrio.

Aunque los postulados del monetarismo o neoliberalismo han sido aplicados en los países más ricos y los más subdesarrollados, las circunstancias y los efectos de su aplicación son diametralmente opuestos entre unos y otros. Las últimas dos décadas son suficientes para darnos cuenta de que la política neoliberal en los países subdesarrollados ha tenido resultados desastrosos y perniciosos para el grueso de la población. Cierto es que los resultados macroeconómicos se han mantenido en niveles aceptables pero casi nunca se han traducido en mejoras para las clases populares. Por el contrario, la brecha entre ricos y pobres se ha ido agrandando cada vez más, principalmente en los países latinoamericanos.

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial son los dos organismos financieros internacionales que, con el pretexto de otorgar préstamos o ayuda financiera a los países necesitados, imponen el seguimiento de medidas económicas para, supuestamente, lograr estabilizar las economías en crisis y sentar las bases para obtener posteriormente un crecimiento económico más armónico.

Prácticamente en todos los países que recurren al FMI o al Banco Mundial se aplica la misma receta para curar sus males. Si existe una alta inflación es porque

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



existe un exceso de circulante y que además esta cantidad es superior a la de bienes y servicios que esta produce. El remedio es restringir la masa monetaria y así la gente ya no tendrá el dinero que aumenta la demanda de bienes y servicios, disminuyendo su precio y por lo tanto la inflación.

Asimismo, la participación del Estado en la economía debe ser sólo de vigilante del mercado. Por lo tanto, hay que reducir el gasto público, reduciendo la burocracia y desprendiéndose de las empresas con que cuente, no importando si son estratégicas o no, y eliminando cualquier tipo de subsidio. La lucha contra el déficit presupuestal es uno de las metas prioritarias que buscan siempre los programas neoliberales.

La liberalización de los precios de los bienes y servicios es otra de las características de esta concepción económica. Los precios —afirman— alcanzarán su punto óptimo cuando la oferta y la demanda se equilibren sin intervención de ningún agente externo, sobre todo del Estado. Sin embargo, esta libertad no aplica en el precio de la fuerza de trabajo. Ahí sí debe intervenir el Estado para someter a las clases trabajadoras y establecer un salario que no sea mayor que la productividad. No importa que la pérdida del poder adquisitivo incida negativamente en la demanda agregada. La austeridad siempre es en las clases más desprotegidas y casi nunca en los dueños del capital.

La liberalización económica será alcanzada si esta libertad se expande al exterior. Los monetaristas piensan que los eternos déficits de las cuentas corrientes de las balanzas de pagos de los países en desarrollo son producto de la aplicación de medidas proteccionistas. Luego entonces, hay que eliminar todas las barreras que impidan la libre circulación de mercancías con el exterior. Hay que evitar caer en la malsana costumbre de controlar el tipo de cambio y dejar que sea el propio mercado quien determine el precio de las divisas.

Oblivamente son más las medidas que acompañan a las mencionadas pero todas son promoviendo la libertad del mercado, la libertad de elegir como diría Friedman. En el punto siguiente veremos como esta política económica fue impuesta en nuestro país desde 1982, la cual continua hasta nuestros días, y mencionaremos también, cuales han sido los principales resultados a casi dos décadas de neoliberalismo económico en México.

### **2.2.1 La liberalización económica en México, 1982-2000.**

Cuando Miguel de la Madrid Hurtado asumió el poder el 1 de diciembre de 1982 se encontró con un país sumido en su peor crisis de toda la historia. A él le tocaba levantar el barco que se estaba hundiendo, pero no lo hizo sólo, los organismos financieros internacionales vinieron en su ayuda, pero se la dieron con una condición principal, tendría que seguir todas sus recomendaciones al pie de la letra.

La Carta de Intención firmada por el nuevo gobierno con el FMI perseguía tres objetivos principales: generar un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, abatir la inflación y reducir el déficit del sector público como porcentaje del PIB.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que entró en aplicación el 9 de diciembre de 1982, contenía los lineamientos que habrían de seguirse para poder alcanzar los objetivos mencionados. Entre los más importantes sobresalen los siguientes:

- ◆ "Mejorar las finanzas públicas del Estado mediante la revisión de los precios deficitarios y servicios que prestaba el Estado, combatir la evasión fiscal, racionalizar el gasto público, reducir los subsidios y la desincorporación de empresas paraestatales no prioritarias.
- ◆ Alentar el ahorro con tasas de interés atractivas y fomentar el mercado de valores.
- ◆ Flexibilizar la política de precios.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- ◆ Flexibilizar el control de cambios.
- ◆ Apertura a las mercancías del exterior y eliminación del proteccionismo a nuestra industria.<sup>28</sup>

Estas medidas tuvieron cierto éxito en algunos años. Si analizamos los resultados desde un punto de vista de la crisis que se enfrentaba y que parecía podría agravarse aun más, podemos decir que esta se contuvo y de cierta manera se estabilizó la economía. Pero si observamos los resultados viendo los beneficios que tuvieron para la población, podemos afirmar que fueron un fracaso.

En efecto, si bien es cierto que el superávit en la cuenta corriente alcanzó un excedente global en el sexenio de 10,199 millones de dólares, este se logró apoyándose casi exclusivamente en una enorme contracción del volumen de las importaciones, y las exportaciones que se realizaban eran principalmente las petroleras.

Por lo que toca al objetivo de combatir la inflación, las políticas aplicadas fracasaron ya que el promedio anual de ésta, en los seis años de gobierno, fue de 86%, incluso con dos años—1986 y 1987— con tasas inflacionarias por arriba de los cien puntos. Las elevadas tasas inflacionarias acompañadas de la recesión económica que se vivió en esos años, motivo que se aplicara un término nuevo a este fenómeno: la estanflación, o sea una recesión con inflación.

El tercer objetivo, que era reducir el déficit financiero del sector público como porcentaje del PIB, también presentó un comportamiento dispar pero finalmente no tuvo los resultados esperados, ya que éste se mantuvo en el mismo nivel casi todo el sexenio. En efecto, de representar el 16.9% del PIB en 1982 pasó a 16.1 en 1987 y sólo en 1988 tuvo una ligera disminución, ubicándose en 12.3% del

---

<sup>28</sup> Ortiz Wadgyamar, Arturo. Política económica de México, 1982-1995. Los sexenios neoliberales. México: Ed. Nuestro Tiempo, 1997, p. 54-55.

PIB.<sup>29</sup> Cabe destacar que gran parte del déficit se debió al pago de los intereses por concepto de deuda interna y externa, diferenciándose del déficit existente con Echeverría que era provocado básicamente por el enorme gasto público.

Esta afirmación se sustenta si observamos que el gasto en educación, trabajo y previsión social, y aportaciones al seguro social representaban el 24% del gasto público en 1980 mientras que para 1988 este porcentaje se ubico en 9.5%. Por el contrario, "el rubro de Intereses y Gastos de la Deuda Interna y Externa, que representaba 9.5% del gasto público en 1980 se incrementó de manera impresionante hasta alcanzar la cifra de 63.1% en 1988".<sup>30</sup>

Pero además de los objetivos señalados, y que ya vimos que no fueron alcanzados, la economía nacional tuvo otros efectos, producto de las medidas aplicadas. El que más destaca, por su importancia y porque es donde uno observa el rendimiento de una economía, es el PIB de esos años. En promedio, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, el PIB tuvo un crecimiento microscópico del 0.1%, el más bajo de todos los gobiernos posrevolucionarios.

Otro rubro también muy golpeado fue el de los salarios, quiénes en 1976 tuvieron su máximo histórico pero a partir de entonces empezaron a declinar. Considerado un factor inflacionario, los salarios reales fueron contenidos de manera despiadada en éste período y su caída se calcula en 8.3% promedio anual entre 1982 y 1988. "La participación de los salarios en el PIB pasó de 35.3% en 1982 a 28.4% en 1988", lo que refleja la inequitativa distribución del ingreso en esos años.<sup>31</sup>

Debido a la recesión económica y unas elevadas tasas de crecimiento de la población económica activa en estos años, el desempleo abierto creció en

<sup>29</sup> Guillén Romo, Héctor. El sexenio del crecimiento cero. México, 1982-1988. Contra los defensores de las finanzas sanas. México: Ediciones Era, 1990, p. 79.

<sup>30</sup> Guillén Romo, Héctor. Ob. Cit. p. 87.

<sup>31</sup> Guillén Romo, Héctor. Ob. Cit., p. 95

grandes proporciones, orillando a la gente a emplearse por sí sola, incrementando drásticamente el sector informal.

En 1986 el gobierno firmó una nueva Carta de Intención con el FMI en la que se comprometió a continuar y acentuar las medidas restrictivas de gasto y la liberación de la economía, las cuales se enmarcaron en el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC).

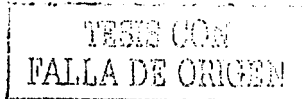
Así se continuó con la desincorporación de empresas estatales. De 1,155 empresas y organismos públicos que existían a inicios de sexenio, para mediados de 1986 sólo quedaban 697.

La liberalización económica era tal, que para 1985 el gobierno anuncia su decisión de iniciar negociaciones para poder ingresar al GATT y señala la instauración de una serie de mecanismos impositivos y crediticios para alentar el crecimiento de las exportaciones no petroleras.

No deja de ser paradójico que en estos años el mercado de valores tuviera el mayor auge que mercado accionario alguno haya tenido (el índice de cotizaciones había crecido 692% al 6 de octubre de 1987, respecto al inicio de ese año), pero esto es sólo una muestra más de lo irónico que puede ser el capital. El impulso del ahorro no se dio a través de la captación del sistema bancario si no a través de la bolsa de valores. "Mientras que en 1980 el 96% del ahorro era captado por los bancos y el 4% por la bolsa, para octubre de 1987 el sistema bancario captaba el 72% y el restante 28% lo obtenía la bolsa".<sup>32</sup>

Pero como todas las burbujas, la burbuja especulativa explotó y la bolsa se desplomó el 17 de noviembre de ese año, cayendo 74% respecto al nivel máximo que había alcanzado el 6 de octubre. Resulta increíble observar que sectores como la construcción, minería, manufactura, transportes y comunicaciones, y

<sup>32</sup> Guillén Romo, Héctor. Ob. Cit. p. 89.



comercio, tuvieron en esos años una fuerte recesión y sin embargo presentaron rendimientos exorbitantes. Miles de pequeños accionistas fueron la carne de cañón y quienes pagaron el noviciado ante los grandes capitales especulativos.

Pero la caída en la bolsa no frenó la especulación, ante la desconfianza generada por el crack bursátil, los especuladores se movieron de la bolsa al mercado cambiario provocando una fuerte presión sobre el dólar que propició una importante devaluación del peso con las consabidas consecuencias sobre el nivel de precios. "Para diciembre de 1987 el peso se ubicó en 2,400 pesos por dólar mientras que un año antes era de 915 pesos, en tanto la inflación pasó de 103.1% en 1986 a 159% en 1987".<sup>33</sup>

Esta nueva crisis orilló al gobierno a buscar una manera de contener la inflación galopante y generar confianza en la sociedad pero sobre todo en las clases empresariales. Así es como se pone en marcha un nuevo plan de choque, el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), el cuál se firma el 15 de diciembre de 1987. En él se buscaba, básicamente, contener en primera instancia a la inflación, controlando los elementos inerciales que la generaban, poniendo en práctica medidas restrictivas y reduciendo significativamente el gasto público, desincorporando empresas estatales y cancelando plazas en la burocracia.

Por su parte, los salarios se ajustarían a la inflación esperada en lugar de la inflación ya observada, eliminando con esto el efecto de indización. Pero lo más novedoso de este plan era que los precios de los productos se darían mediante un esquema de concertación entre los sectores productivos y el gobierno, afectando solamente precios de bienes y servicios líderes o que tuvieran un efecto amplio, entre los que destacaban los ofrecidos por el sector público.

La constante vigilancia del programa por todos los sectores involucrados permitió obtener un éxito inusitado en el primer año de aplicación. La inflación en diciembre

---

<sup>33</sup> Ortiz Wadgyman, Arturo. Ob. Cit. p. 69.

de 1987 era de 159.2% mientras que para ese mismo mes pero de 1988, ésta se ubicó en 51.2%, además el PIB real aumentó 1.4% en 1988 con respecto al año anterior.<sup>34</sup> Por el contrario, "los salarios vieron mermado su poder adquisitivo a pesar de la baja en la inflación éstos sólo tuvieron un incremento al inicio del pacto, mientras que algunos servicios básicos (gasolina, teléfono, etc.) se incrementaban en un promedio de 80%. Aunque en marzo de 1988 se les otorgó un nuevo aumento de 3%".<sup>35</sup>

A pesar de los buenos resultados macros obtenidos, la irritación y el descontento social eran evidentes, pero paradójicamente donde prendió mecha fue en el partido hegemónico. Nadie hubiera imaginado que el reducido grupo de priístas que buscaba abrir canales de participación y de decisión en algunos asuntos del partido, tales como la participación en la designación de candidatos o el cuestionamiento del apoyo irreflexivo e incondicional a las decisiones presidenciales, originaran un movimiento que llegó a cimbrar las estructuras del gobierno y del país.

La llamada Corriente Democrática era un ala del PRI que pretendía modernizar algunas de las formas de participación al interior del partido. Encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo esta corriente fue atacada y vilipendiada hasta ser expulsada del partido. Enarbolando la bandera de la democracia y repudiando las políticas de los gobiernos anteriores la Corriente aglutinó a diversas organizaciones conformándose así el Frente Democrático Nacional que contendría en las elecciones presidenciales de 1988, con el mismo Cárdenas como candidato, quién había recogido las simpatías de miles, tal vez millones, de mexicanos pero sobre todo era el catalizador de todo el descontento acumulado de los últimos años. Candidato de casi todos los partidos de izquierda y algunas organizaciones sociales, Cuauhtémoc llegó con tremenda fuerza al 6 de julio de 1988.

---

<sup>34</sup> Cárdenas, Enrique. Ob. Cit. p. 158.

Por su parte, el PRI había proclamado como su candidato a Carlos Salinas de Gortari, un hombre que se había formado en una de las mejores universidades del mundo y que representaba a la nueva clase política dominante, los tecnócratas. Él había sido el cerebro y ejecutor del PSE y cubría perfectamente el perfil que requerían los nuevos tiempos de liberación económica y comercial.

Nunca se habían celebrado elecciones tan competidas como ese año. Para muchas personas la elección fue ganada por Cárdenas, sin embargo una "caída del sistema" de computo retrasó los resultados de la elección, la cual al final fue ganada por Salinas con casi el 50% de los votos mientras que el FDN obtenía el 37%.

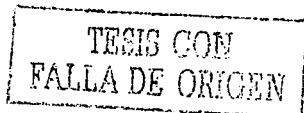
No obstante el resultado, una cosa había quedado clara, la sociedad estaba harta de las corruptelas, chantajes y políticas que sólo favorecían a unos cuantos y golpeaba sistemáticamente los bolsillos de las mayorías. El nuevo presidente tendría un doble reto: borrar la imagen generalizada de que era producto de un fraude y lograr que la gente volviera a confiar en el gobierno. Al final de su mandato parecía que lo había logrado pero la historia se ha encargado de juzgarlo de manera diferente.

Desde su discurso de toma de posesión Salinas de Gortari definió lo que haría para poder recuperar el crecimiento económico y generar el bienestar que demandaba la población: modernizaría la política, la economía y la sociedad. El cambio que había sufrido el Estado mexicano en años anteriores no se compararían con la profunda transformación que tuvo en el periodo salinista.

Al inicio de su mandato, Salinas renovó el pacto pero con una nueva visión, emprender el crecimiento pero con estabilidad de precios. El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico entró en vigor el 13 de diciembre de 1988 y tuvo ocho fases hasta el final del sexenio.

---

<sup>33</sup> Ortiz Wadgyr, Arturo. Ob. Cit. p. 96-98.





Con un gabinete económico que compartía el mismo pensamiento, se realizaron cambios profundos y sustanciales en la economía nacional. Tal vez el más espectacular sea la liberalización comercial, que con la firma del Tratado de Libre de Comercio con Estados Unidos y Canadá, obtuvo su mayor logro.

Se profundizó en la reducción del gasto público vía la desincorporación de empresas, incluyendo los bancos que se habían nacionalizado en 1982 y Teléfonos de México; se redujeron los subsidios y se cancelaron plazas en el gobierno. Además con la firma en 1989 del Plan Brady, se redujeron los niveles de deuda con los principales bancos internacionales provocando una reducción en las transferencias al exterior.<sup>36</sup> No obstante esta reestructuración de la deuda, la deuda externa llegó a los 82 mil millones de dólares en 1994.

Uno de los planteamientos teóricos neoliberales estipula que la inflación de un país debe de equipararse con la de sus socios comerciales para poder competir. Si de cumplir con este lineamiento se trataba puede decirse que se logró la meta, ya que la inflación se redujo de 57.7 en 1988 a 8.9 en 1993. Pero el famoso dígito de inflación se obtuvo principalmente a costa del sacrificio de la clase trabajadora e incluso de toda la economía nacional. La parte más inflexible del modelo se aplicó en contener la inflación a través de la reducción del gasto público, el encarecimiento del crédito, la disminución del circulante, congelamiento casi total de los salarios, un tipo de cambio semifijo y la venta, desaparición, fusión o desincorporación de empresas paraestatales.

Los porcentajes de incremento salarial fueron disminuyendo paulatinamente a lo largo del sexenio con el argumento de que la inflación también lo estaba haciendo. De un porcentaje de incremento salarial de 26% en 1989 se redujo a un 7% en

---

<sup>36</sup> Para muchos analistas el ahorro fue poco significativo. Por ejemplo, Nora Lusting estimó el ahorro en casi 1000 millones de dólares anuales durante los primeros cinco años, o sea, alrededor de 10% del total del pago anual de intereses. Nora Lusting. Ob cit. p. 174.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1993. Según algunos cálculos extraoficiales se afirma que de 1988 a 1994 la capacidad de compra de los salarios reales perdió de un 35 a un 40%.<sup>37</sup>

Por su parte el crecimiento de la economía no fue tan alto como pudiera pensarse o como lo daban a entender los propagandistas del presidente, puesto que sólo en dos años creció más allá del tres por ciento y, en promedio, durante el sexenio el PIB fue de 2.2%.

Uno de los focos rojos que nunca fueron atendidos y que propiciaron en gran medida la crisis de 1994, fue el creciente déficit en la balanza comercial. Propiciada por la excesiva liberalización comercial con el exterior y con el afán de obtener a toda costa la firma del TLC, la balanza comercial de nuestro país empezó a resentir el desequilibrio en el intercambio comercial. Con una planta productiva nacional sin fuerza y capacidad para competir abiertamente con las empresas transnacionales, la cuenta corriente tuvo un déficit que creció en forma desproporcionada, pasando de cerca de tres mil millones de dólares en 1988 a casi 30 mil millones en 1994. Como esta cuenta tiene que financiarse año con año y el país no tenía forma de crear o atraer más dólares, los cuales dejaron de llegar vía inversión extranjera pero en forma de capitales golondrinos, para 1994 el país no tuvo manera de financiar dicho déficit más que con las reservas del Banco de México.<sup>38</sup>

Si a lo anterior le agregamos que el peso estaba sumamente sobrevaluado<sup>39</sup> ya que de 1988 a 1994 el tipo de cambio tuvo un incremento del 51% (pasó de 2,257 pesos por dólar a 3,400 en esos años), lo cual motivó que las importaciones crecieran enormemente en detrimento de las exportaciones nacionales. Con un insignificante deslizamiento del peso de 0.40 centavos diarios, desde 1993 era

<sup>37</sup> Ortiz Wadgyr, Arturo. Ob. cit. p. 119.

<sup>38</sup> Una prueba de que existían voces de alerta para que la crisis de 1994 pudiera evitarse lo demuestran los artículos de varios analistas económicos, como lo destaca el mismo Macario Schettino en su libro El costo del miedo. La devaluación de 1994/1995. México: Grupo Editorial Iberoamérica, 1995, 155 p. Este libro contiene algunos de los artículos del autor publicados en el periódico El Financiero en los años de 1993 y 1994, donde vaticina la crisis si la tendencia económica continuaba.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

necesario incrementar el deslizamiento o mejor aun devaluar el peso para tratar de ajustarlo a la realidad económica. Como esta medida hubiera sido una mala señal al capital internacional, no se realizó (no hay que olvidar que se estaba en vísperas de la aprobación del TLC) y como consecuencia para 1994 el peso empezó a sentir fuertes presiones debido a que los capitales extranjeros dejaron de fluir a nuestro país por que preferían invertirlos en las llamadas economías emergentes, que reportaban mayores ganancias y por los acontecimientos en el Estado de Chiapas y el asesinato de Colosio. La confianza se perdió y la dolarización comenzó a tomar auge, se recurrió a las reservas nacionales y se colapsó la economía en diciembre de 1994.

Aunque Salinas ya no estaba en el poder la voz popular termino por juzgarlo como el culpable de la crisis. Después de haber sido uno de los presidentes con mayor nivel de popularidad y credibilidad de las últimas décadas, termino por convertirse en el villano contemporáneo de nuestra historia.

Si como algunos dicen, Salinas de Gortari fue el presidente que quiso ser rey, podemos decir que Ernesto Zedillo fue el hombre que no quería ser presidente. En efecto, cuando se designó a Luis Donaldo Colosio como candidato del PRI a la presidencia de la república, Zedillo fungía como Secretario de Educación y después fue invitado por el mismo Colosio para ser su coordinador de campaña (aunque existen versiones de que realmente fue una imposición de José María Córdoba, asesor de Salinas).

En medio de una campaña que no levantaba, opacada por el levantamiento armado en Chiapas el primer día de 1994, justo el día que entraba en vigor el TLC, y por fuertes rumores de que el mismo presidente se había arrepentido de la designación de Colosio como candidato, además del relevante papel que Camacho Solís estaba realizando como delegado para la paz, sobreviene el

---

<sup>39</sup> Se calcula que el peso estaba sobrevaluado en 25% o más. Ortiz Wadgyman, Arturo. Ob. Cit. p. 115.

asesinato de Luis Donald en Tijuana, el 23 de marzo de 1994. Un crimen que nunca ha sido esclarecido y con un proceso con más dudas que certezas.

Ante estos acontecimientos era necesario designar un nuevo candidato, pero todos los posibles relevos estaban impedidos por la ley, al no separarse de su cargo público seis meses antes de la elección, quedando solamente el mismo Camacho Solís pero que indirectamente era señalado como posible autor del crimen. Fue entonces que todos los ojos miraron al único candidato que cumplía los requisitos, ese candidato era Ernesto Zedillo Ponce de León y el único que garantizaba continuar con la forma de gobernar de los últimos años, el gobierno de la tecnocracia.

Con un triunfo contundente en las elecciones de 1994, más de 50% de los votos emitidos, Zedillo asumió la presidencia el 1 de diciembre de ese mismo año. Sin embargo, no bien se sentaba en la silla presidencial, la crisis hizo su aparición. Ante la devaluación de la moneda, el retiro de los capitales golondrinos y la disminución de las reservas internacionales a su nivel más bajo desde la crisis de 1982, el nuevo gobierno tuvo que hacer frente con un nuevo plan de choque. Tras la renuncia de Jaime Serra Puche, Secretario de Hacienda, menos de un mes después de tomar el cargo, cualquier plan de gobierno que estaba proyectado tuvo que desecharse y hacer frente con la misma receta de siempre: austeridad del gasto, contención de salarios y contracción de la economía.

El balance económico del sexenio de Ernesto Zedillo aun no esta terminado, sin embargo podemos aventurarnos a decir que fue un gobierno gris y que simplemente cumplió con mantener a flote el país en la última gran crisis del siglo pasado.

Hasta aquí reseñamos, en términos generales, el tránsito económico que ha tenido nuestro país desde que se instauró definitivamente el Estado federal mexicano.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En el próximo capítulo abordaremos con más detalle las principales políticas y programas de descentralización, implementados en México, de las últimas tres décadas. Lo que servirá para conocer un poco más el contexto en que se desarrolló el proceso de federalización del Conalep, que es el objetivo de este trabajo y del siguiente capítulo.

### **Capítulo III**

## **El Proceso de Federalización del Conalep**

Después de establecer los marcos referenciales del federalismo y la transición histórica y económica del Estado mexicano, en este capítulo abordaremos el proceso que tuvo que seguir el Conalep para poder federalizar sus funciones así como los resultados obtenidos de este proyecto. Pero antes de eso, y con objeto de reafirmar aun más el contexto en que se sustenta la federalización del Conalep, reseñaremos de manera breve los principales programas y políticas de descentralización que se han llevado a cabo en nuestro país en las últimas tres décadas.

De todos es sabido, que en nuestro país el poder se ejerce de una manera sui generis, históricamente el presidente de la República es, por lo general, el poder real y las cámaras legislativas han servido de comparsa a las decisiones que éste toma, sin embargo, esta tendencia se ha ido revirtiendo en los últimos años. Las prerrogativas metaconstitucionales y la falta de contrapesos a la figura presidencial propició que en nuestro país el poder se concentrará, no solo geográficamente, sino también unipersonalmente.

El proceso que siguió el Estado mexicano hasta llegar a la excesiva concentración política, económica y de la vida nacional en la Ciudad de México, se originó desde principios del siglo pasado y se acentuó en su segunda mitad. Como ya vimos en el capítulo anterior, la concentración de la planta productiva nacional en el Valle de México<sup>1</sup> se incrementó en la llamada época del milagro mexicano, aunque la tendencia continuó en los siguientes años. Motivados por la crisis y escasez en que se encontraba -y encuentra-, el campo mexicano y por la ilusión de un mejor futuro, millones de personas se desplazaron a las ciudades, y si a esto le añadimos las altas tasas de explosión demográfica que se tuvieron en ese entonces --sí en 1940 habían 1.64 millones de habitantes en la capital, para el año

<sup>1</sup> "Se calcula que en 1930, la ciudad de México generaba 28.5% de la producción total de manufacturas del país; en 1940, 32.1%; en 1950, 40%; en 1960, 46%; en 1970, 46.8%, y en 1980, 48%". Rodríguez, Victoria E. La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo. México: FCE, 1999, p. 135.

2000, según el censo de ese año, somos alrededor de 17 millones--, entendemos porque en el centro del país se concentró gran parte de la vida nacional.

La alta concentración genera una diversidad de problemas cuando la demanda de servicios es superior a la que puede atenderse. La explosión urbana originó escasez de viviendas, desempleo, marginación, insuficiencia de servicios e infraestructura, contaminación, delincuencia, economía subterránea, etc. Ante esta situación el gobierno mexicano implementó medidas para poder revertir las nefastas consecuencias de la concentración. Desde el sexenio de Echeverría se han puesto en práctica programas de descentralización aunque los resultados han sido poco fructíferos.

En este capítulo abordaremos, en primera instancia, las principales experiencias en materia de descentralización desde 1970 hasta llegar al programa para implementar el nuevo federalismo, con objeto de que nos permita entender el contexto en que se desarrolló la federalización del Conalep, que es materia de la segunda parte de este capítulo y objeto de este trabajo.

### **3.1 Algunas experiencias de descentralización en México**

Los sucesos que vivió la Ciudad de México, a fines de la década de los sesenta, dejaron al descubierto que la sociedad exigía participar de las bondades del desarrollo, el cual no llegaba a todas las capas sociales. El rápido crecimiento urbano propició un hacinamiento en la ciudad, la cual se vio rebasada en todos sentidos, apareciendo los primeros cinturones de miseria y desapareciendo para siempre la región, que en algún tiempo se le llamó, más transparente del aire y la ciudad de los palacios.

Con objeto de revertir esta tendencia, el presidente Luis Echeverría trató de cambiar radicalmente la antigua estrategia del "desarrollo estabilizador" por la del "desarrollo compartido", que como ya vimos fue su lema de campaña. En un esfuerzo por descentralizar la vida nacional se diseñaron programas para fomentar



que algunas industrias salieran del centro y mitigar la inmigración, siendo la estrategia más importante para lograr un desarrollo regional más balanceado, la descentralización de las actividades económicas de las ciudades más grandes mediante la creación de los llamados "polos de desarrollo", los cuales trataban de resolver los problemas que generaban las grandes ciudades y ofrecer nuevas oportunidades de empleo que elevaran el nivel de vida en las áreas más pobres y desviar la inmigración hacia otros centros.<sup>2</sup>

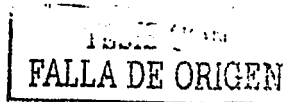
Se entiende entonces, que antes que la descentralización lo que se buscaba era más un desarrollo regional que una descentralización de funciones. Se creó el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider) que buscaba reactivar al campo mexicano y la descentralización industrial se buscó a través del desarrollo de complejos industriales tales como el siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Asimismo, para fines de su periodo se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo objetivo era "coordinar los tres niveles de gobierno en su regulación de los asentamientos humanos del país mediante la planeación cuidadosa del desarrollo de los centros de población."<sup>3</sup>

Por su parte, José López Portillo pretendió continuar con las acciones de descentralización, siendo el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 el programa más amplio que pretendía resolver los agudos problemas de urbanización y en general de toda la vida nacional. Pero además se pusieron en marcha dos planes específicos que buscaban atacar problemas muy definidos. El primero de ellos fue el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) que buscaba "desalentar el crecimiento del área metropolitana de la Ciudad de México; promover la descentralización de la industria, los servicios públicos y un conjunto de actividades del sector privado y alentar el desarrollo de ciudades con servicios regionales y de ciudades de tamaño mediano, que tuvieran potencial para el progreso económico y social."<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Rodríguez, Victoria E. Ob. Cit. p. 142.

<sup>3</sup> Rodríguez, Victoria E. Ob. Cit. p. 143

<sup>4</sup> Revista de Comercio Exterior, Diciembre de 1978, p. 494.



Para que dicho plan pudiera conseguir sus objetivos se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que era la responsable de su ejecución pero además se diseñaron otros dos programas para facilitar aun más su aplicación, el Programa para la Desconcentración de la Administración Pública Federal, que estaba destinado a reducir el número de empleados y oficinas gubernamentales en la ciudad de México;<sup>5</sup> y el programa Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales cuyos objetivos eran disminuir la concentración industrial en la ciudad de México y armonizar su crecimiento en Guadalajara y Monterrey a través de estímulos fiscales, arancelarios y crediticios.

Pero sin duda, uno de los programas más importantes para revertir los efectos nocivos de la concentración fue el Plan Nacional para las Áreas Deprimidas y los Grupos Marginales (Coplamar), el cual pretendía atender las áreas que nunca pudo atacar el Pider de Echeverría. Sin embargo, y justamente por esta especie de rivalidad y duplicidad de funciones y tareas con el Pider, no logró obtener los resultados esperados.

De hecho, los planes y programas implementados en las administraciones de Echeverría y López Portillo no tuvieron gran éxito, por el contrario, la concentración industrial y poblacional se hizo más patente, agudizando los problemas de desempleo, marginación, etc.

Con la llegada de Miguel de la Madrid, en medio de la peor crisis que había padecido el país después de la Revolución, se le dio un impulso sin precedentes a la descentralización. Se puso en marcha el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal el cual pretendía reubicar a varias dependencias o empresas paraestatales fuera del Distrito Federal. En esencia el programa trataba

---

<sup>5</sup> En 1978 se estimaba que el 32% de los empleados del sector público, 31% de su presupuesto y 45% de las personas afiliadas al ISSSTE se concentraban en la zona metropolitana de la ciudad de México. Rodríguez, Victoria E. Ob. Cit. p. 144.

de apoyar el desarrollo regional ampliando y mejorando las infraestructuras regionales.

A principios de 1985 se anunciaron las primeras transferencias de varios programas a los estados, sin embargo el terremoto de septiembre de ese año, motivó que se aceleraran algunos de estos cambios. Aunque este programa tuvo cierto éxito (en él se incluía el Programa de Simplificación Administrativa que ayudó a que algunos trámites burocráticos fueran más expeditos), tal vez la única transferencia que alcanzó los objetivos trazados fue la del INEGI que se trasladó a Aguascalientes. Asimismo, "aunque la meta propuesta de empleados reubicados no se logró en su totalidad, al término de la administración, 62,000 empleados públicos fueron reinstalados en otro lugar que no fuera el Distrito Federal."<sup>6</sup>

Una clara prueba de que De la Madrid creía en la descentralización administrativa lo fue el hecho de que se creó la Subsecretaría de Desarrollo Regional dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual tenía como función principal vigilar el desarrollo regional del país y el enlace con los estados y los municipios. La política de desarrollo regional era promover un desarrollo más amplio en cada uno de los estados, por lo que también se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática que buscaba coordinar los niveles de gobierno y los grupos más representativos para planear el desarrollo de cada región.

Como se aprecia, en este sexenio se le dio muy poca importancia al desarrollo urbano, tal vez el único programa importante lo fue el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda que tenía como objetivos centrales cambiar los patrones de crecimiento de la población nacional y regular el crecimiento de las ciudades más grandes.<sup>7</sup>

Pero sin duda la columna vertebral de la descentralización con De la Madrid fue la reforma municipal de 1983. La cual consistió, básicamente, en la reforma

---

<sup>6</sup> Rodríguez, Victoria E. Ob. Cit. p.151.

realizada al artículo 115 de la Constitución, en donde se establecía que los municipios se volverían más autónomos, a fin de incrementar el desarrollo regional, intensificar el sentimiento de arraigo de la comunidad y así evitar la emigración a las áreas urbanas. La autonomía municipal era la clave de la descentralización. A decir verdad, este fue una reforma que no llegó a cristalizar sus objetivos en la realidad. La sujeción de los municipios a los designios de los gobiernos estatales se siguió dando aunque sí se lograron importantes avances en la autonomía municipal en algunas áreas.

Por su parte, con Carlos Salinas de Gortari se vivió el mayor programa de descentralización que se haya aplicado en el país: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Han sido muchísimos los estudios que se han realizado sobre el funcionamiento y resultados de este programa, aunque la mayoría coinciden en que se trató de un programa que si bien propició que muchas comunidades resultaran beneficiadas, por obras públicas principalmente, no generó la descentralización que se pretendía sino por el contrario su manejo era centralizado y con altos tintes partidistas.

Aunque el Pronasol surgió como un programa de combate a la pobreza, con el correr del sexenio salinista fue abordando diversas áreas. Con objeto de tener un mejor control sobre los programas que se implementaban se agruparon en tres grandes áreas de acción: solidaridad para el bienestar social, solidaridad para la producción y solidaridad para el desarrollo regional.

En realidad Solidaridad funcionaba de manera muy simple, cualquier grupo organizado y perteneciente a una comunidad marginada o pobre definía que obra era la más prioritaria y se dirigía al Comité Estatal de Solidaridad, quien los instruía para crear su propio Comité de Solidaridad y una vez aprobado el proyecto, Solidaridad aportaba la mayor parte de los recursos financieros

---

<sup>7</sup> Rodríguez, Victoria E. Ob. Cit. p. 155.

requeridos, mientras que la comunidad aportaba la mano de obra y, de ser posible, los recursos locales.

Sin embargo, la discrecionalidad y el manejo centralista de los recursos provocaron que no se diera una real descentralización. El Comité Estatal de Solidaridad dependía de la Secretaría de Desarrollo Social y era la única con facultades para decidir sobre el manejo y destino de los recursos, dejando de lado a los gobiernos estatales y apoyándose en ocasiones en los municipales, pero sólo como intermediarios, nunca como operadores.

En términos generales, la descentralización que se realizó a través del Pronasol fue contradictoria ya que al esquivar a los actores e intereses locales y dar entrada directa a la participación de la sociedad civil organizada, dejó muy poco espacio de acción a los órdenes estatal y municipal del gobierno. Además, al crear estructuras alternas a las institucionales de los estados y municipios, propició que al terminar el programa estas sociedades y mecanismos de apoyo desaparecieran, desperdiciando una oportunidad valiosa de real descentralización.<sup>8</sup>

Otra de las críticas que siempre se le hicieron al programa fue su marcado tono partidista y electorero. Las principales críticas que se le hicieron fue que permitió que algunos líderes estatales y locales seleccionaran el tipo de obra a realizar, basados más en el impacto electoral que en la verdadera necesidad de dicha obra. Existieron infinidad de casos en que se realizaban obras o se aplicaba en programas (como los de Empresas en Solidaridad) que al terminó de las mismas no se contaba con mecanismos que permitiera su operación, por ejemplo, se hicieron trabajos de introducción de agua potable a comunidades marginadas pero en ocasiones ésta nunca llegó, o las empresas que se creaban no contaban con instrumentos para introducir sus productos a los mercados.

---

<sup>8</sup> Vega Godínez, Alejandro. Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector de desarrollo regional y el combate a la pobreza. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí. México: CIDE, Documentos de Trabajo No. 62, 1998, p. 4.

No obstante lo anterior, en todo el sexenio, en los "23 programas que componían el Pronasol se gastaron casi 58 millones de pesos. Además se afirma que al término de la administración se habían completado 523 000 proyectos en todo el país."<sup>9</sup>

Cuando Ernesto Zedillo asumió la presidencia de la república mencionó que una de sus principales acciones de gobierno sería consolidar la descentralización de poderes y funciones de gobierno, lo que originaría una nueva convivencia, más armónica, entre los tres niveles de gobierno, que fuera cimiento para el nuevo federalismo. Surgiendo de un proceso de consulta y análisis, el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, que fue abordado con mayor amplitud en el primer capítulo .

Aun es temprano para hacer una completa evaluación de los objetivos trazados y los resultados obtenidos de este programa, pero es innegable que en algunas áreas se lograron importantes avances en la descentralización y federalización de funciones.

Tal vez los mayores avances en el fortalecimiento del federalismo no los dio el propio programa sino el avance de la oposición a través de los triunfos electorales obtenidos en casi todos los estados del país, teniendo su punto culminante con el triunfo obtenido por Vicente Fox en las elecciones presidenciales del 2000. No cabe duda de que estamos viviendo una nueva era en el país, después de más de 70 años con un solo partido hegemónico tenemos que aprender a convivir en un escenario donde el posicionamiento de las fuerzas sociales apenas comienza. Estamos ante una oportunidad histórica de aplicar plenamente los postulados que dieron origen al Estado federal mexicano. El fortalecimiento del federalismo no va

---

<sup>9</sup> Zepeda, Eduardo y David Castro. Solidaridad: ¿Combatiendo la pobreza extrema? En Martínez Uriarte, Jacqueline y Alberto Díaz Cayeros (Coordinadores). Federalismo. Congreso Nacional de Ciencia Política. México: UAM, IFE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1996. p. 94

a darse solamente a través de programas sexenales sino del esfuerzo diario y constante de los actores políticos y de la sociedad en su conjunto.

### **3.2 La Federalización del Conalep**

Como mencionamos en los primeros capítulos y el apartado anterior, la descentralización administrativa es algo que ha sido muchas veces iniciada pero pocas veces consolidada. Con el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 (PNF) se pretendió sentar las bases no sólo de una transferencia de funciones a las entidades federativas sino también de la transferencia real de poder, entendiéndose éste como un poder político, de decisión y de manejo autónomo de recursos.

Una de las primeras y gran experiencia de la descentralización y federalización, fue justamente en el sector educativo, que transfirió a los estados (excepto el Distrito Federal) todo el manejo de la educación básica. Tras un proceso que inició en 1992, en el gobierno de Zedillo se consolidó este proyecto, del que en gran medida fue su precursor.

Bajo este contexto y las nuevas condiciones en que transitaba nuestro país, en el PNF se estableció el compromiso de transferir, entre otros servicios educativos, los servicios de educación tecnológica en los niveles de educación media superior y superior.<sup>10</sup> Por este motivo, y en virtud de que el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) se inserta en este nivel educativo, se realizó todo un proceso de trabajo para llegar a consolidar la federalización de sus funciones y recursos. En este capítulo describiremos cual fue el esquema y proceso que utilizó el Colegio para lograr su propósito y los resultados obtenidos.

#### **3.2.1 El Conalep, una institución educativa**

Ante la creciente demanda de espacios educativos que absorbieran a los jóvenes que egresaban de secundaria, cuyas únicas opciones eran las que ofrecían el

---

<sup>10</sup> Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. DOF del 6 de agosto de 1997, p. 12.

Politécnico y la Universidad –no hay que olvidar que en los setentas se crean los CCH's y más vocacionales, además de las ENEP's y la UAM-, aunado a la creciente demanda de técnicos especializados que requería la industria nacional para hacerse más competitiva y poder hacer frente a la competencia externa que comenzaba a ser patente, en 1978 se crea el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep).

Según su Decreto de Creación el Conalep es un "organismo público descentralizado del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto contribuir al desarrollo nacional mediante la preparación del personal profesional calificado a nivel postsecundaria que demande el sistema productivo del país."<sup>11</sup>

El Conalep es una institución educativa que se ubica dentro del sector educativo en el nivel medio superior en su modalidad de educación profesional técnica. Además, en sus planteles proporciona capacitación para y en el trabajo y, se encuentra en proceso de acreditar a sus planteles como Centros de Evaluación de Competencias Laborales.

Para el año 2000, el Conalep cuenta con 260 planteles distribuidos en todo el territorio nacional, además de seis centros de asistencia y servicios tecnológicos (CAST). Ofrece 29 carreras nacionales y 10 regionales en nueve áreas ocupacionales, y su modelo académico esta basado en normas de competencia laboral que dota a los alumnos de conocimientos y habilidades necesarias para un buen desempeño en el mercado de trabajo. Al término de sus estudios, un alumno del Conalep puede obtener su certificado como profesional técnico; a partir de 1997 un certificado con equivalencia al bachillerato; y uno más en competencias laborales.

---

<sup>11</sup> Conalep. Decreto de Creación. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1998.



Para el ciclo escolar 1999-2000 la matrícula oscila en los 220 mil alumno, con una planta docente de casi 17 mil profesores. En el Conalep los jóvenes se preparan como profesionales técnicos, mediante programas de estudio vinculados con los problemas, necesidades y características socioeconómicas de las diferentes regiones del territorio nacional. Además de vincular los sistemas de enseñanza con la estructura económica del país y proporcionar formación técnica especializada, también ofrece una preparación humanística que enriquece el desempeño laboral de sus egresados.<sup>12</sup>

Ha sido tal la transformación de su modelo académico, que propició que a partir de 1997 los programas de estudio del Conalep sean equivalentes al bachillerato y, por lo tanto, los alumnos pueden ingresar a la educación superior. Al ser el Colegio una institución donde los estudios no sean solamente terminales, originó un notable incremento en la matrícula. El impacto de estos factores se observa en el incremento del 16% de la matrícula total del Colegio entre los años de 1995 al 2000.<sup>13</sup>

Pero no fue solo este hecho lo que ocasionó el reposicionamiento del Colegio sino un proceso de modernización e innovación en el ámbito administrativo y académico, que se plasmó en su Programa Institucional, constituyéndose en la piedra angular de este cambio.

### **3.2.2 Estrategias y prioridades institucionales 1995-2000**

En congruencia con los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000; además de diversos foros de consulta sobre la educación tecnológica y la capacitación, el Conalep elaboró su Programa Institucional 1995-2000.

<sup>12</sup> SEP. Perfil de la educación en México. México: SEP, 1999, p. 69.

<sup>13</sup> De una matrícula de 189,509 alumnos para 1995, se incremento a 219,719 para el año 2000. SEP-SEIT. Estadística Básica. Sistema Nacional de Educación Tecnológica, 1999-2000. Inicio de Cursos., México: SEP, 2000, p. 65.

Dentro de éste documento, se presentaba un diagnóstico de cómo se encontraba el Colegio al inicio de la administración en cuatro áreas críticas: Educación Profesional; Formación para el Trabajo; Capacitación en el Trabajo; y, Sistema de Televisión Educativa (SITED). Enseguida se definían objetivos, estrategias y líneas de acción para estos mismos rubros.

Finalmente el Programa Institucional incluía un apartado de Proyectos Estratégicos que el Colegio se comprometía a implementar, los cuales también eran cuatro: Educación Basada en Normas de Competencia; Enseñanza de Informática; Sistema de Televisión Educativa; y, la Desconcentración Administrativa.

De estos cuatro proyectos -para efectos de esta investigación- abordaremos el primero y el último. Más adelante mencionaremos con mayor detalle el modelo académico del Conalep. Por lo que se refiere al proyecto de Desconcentración Administrativa el Programa Institucional mencionaba que con objeto de elevar la eficacia y la eficiencia de la institución era indispensable contar con un sistema de gestión que brindará un eficiente soporte administrativo a las actividades de los planteles y representaciones, aprovechando al máximo los recursos del Colegio, en beneficio de los programas educativos y de capacitación.

Para lograr lo anterior, se diseñó el proyecto de Modernización Administrativa Integral (MAI), el cual buscaba agilizar la gestión, eliminando los procesos y trámites que no agregaran valor a las labores institucionales, abatiendo tiempos y costos de operación.

En realidad el Programa Institucional del Conalep constituye un documento básico para realizar una evaluación de la gestión en el Colegio en ese periodo. En los próximos apartados se irán abordando algunos de estos puntos, describiendo su desarrollo y los resultados obtenidos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **3.2.3 Nuevo Modelo Académico**

El Conalep inició operaciones en 1979 con diez planteles y siete carreras, orientadas principalmente hacia el sector industrial: procesos de producción, metalmecánica, mecánica, electricidad y química industrial. Las otras dos carreras correspondían al área de salud, auxiliar médico y enfermería. Sin embargo, el número de carreras se fue incrementando casi en la misma proporción en que se creaban nuevos planteles. "Para 1980 se ofrecían 26 carreras, en 1985 ya eran 95 y en 1993 se crearon 51 más con lo que se llegó a 146. No obstante, en el período 1994-1995 se encontraban en operación solamente 105."<sup>14</sup>

Lamentablemente, este crecimiento desmedido de la oferta educativa no correspondió a una diversificación de la matrícula, sino que ésta se concentró en un número reducido de carreras. En el ciclo escolar 1994-1995, cuatro carreras concentraban más del 50% de la matrícula, y otras seis el 30%, es decir, en tan sólo 10 carreras se inscribió el 80% de los alumnos y en las otras 95 restantes el otro 20%.<sup>15</sup>

Ante esta situación el Colegio se dio a la tarea de analizar la factibilidad de la oferta educativa y la posibilidad de reducirlas pero haciendo las carreras con mayor pertinencia y que respondieran a las expectativas de los sectores productivos, además de dotar a los alumnos de una carrera que les ayudará a competir, pero sobre todo que tuvieran mercado laboral.

Para ello, era necesario realizar una profunda reforma académica en el Conalep, que se denominó "Nuevo Modelo Académico", el cual se sustentó en los siguientes cuatro proyectos:

- ◆ "Redimensionamiento de la oferta educativa.
- ◆ Fortalecimiento y actualización curricular.

---

<sup>14</sup> Conalep. Programa... Ob. Cit., p. 10.

<sup>15</sup> Conalep. Programa... Ob. Cit. pp. 11-12.

- ◆ Nuevo esquema general de evaluación.
- ◆ Actualización docente.<sup>16</sup>

Con base en el diagnóstico, el Programa Institucional estableció los siguientes objetivos prioritarios para mejorar la oferta educativa: "orientar la matrícula inicial hacia las carreras del sector industrial; adecuar las carreras a los requerimientos particulares de las regiones y localidades del país y buscar una mayor especialización de la oferta educativa del Colegio, tomando en cuenta la oferta alterna, tanto pública como privada."<sup>17</sup>

En 1995 se realizó una evaluación de la oferta educativa, la cuál dio como resultado que se redujeran las 146 carreras ofertadas a 63, conservando las 12 áreas de formación tecnológica.

Con objeto de fortalecer, aún más, la vocación de formación técnica en los egresados del Colegio y de dar respuesta a los requerimientos que el sector productivo demandaba, se reduce en 1997 la Oferta Educativa del Conalep al pasar de 63 carreras a 29, en nueve áreas ocupacionales.<sup>18</sup>

El hecho de reducir el número de áreas ocupacionales, se debió a que desaparecieron áreas y carreras relacionadas con el ámbito agropecuario y pesca, ya que existían otras instituciones educativas del nivel medio superior que contaban con mayores recursos, experiencia e infraestructura para impartir ese tipo de especialidades técnicas y se buscaba incentivar la formación en carreras industriales y algunas de servicios.

La nueva oferta educativa fue analizada, discutida y avalada por representantes del sector productivo, académico y por autoridades federales, estatales y del Colegio, a través de las llamadas "Reuniones Estatales de Consulta".

<sup>16</sup> Conalep, Nuevo Modelo Académico. Resumen Final. Libros Blancos. México: Conalep, 2000, p. 5-10.

<sup>17</sup> Conalep, Programa Institucional 1995-2000. México: Conalep, 2000, pp.31-35.

<sup>18</sup> Para mayor detalle de las carreras impartidas por el Conalep, ver Anexo estadístico al final de este capítulo.

Cabe destacar que la definición de la nueva oferta se determinó, siguiendo seis criterios básicos:

- ◆ Demanda y necesidades de formación de recursos humanos del sector privado.
- ◆ Capacidad instalada.
- ◆ Identidad curricular.
- ◆ Cobertura geográfica del servicio.
- ◆ Congruencia con el entorno.
- ◆ Comportamiento matricular e impacto.

Finalmente, "además de las 29 carreras nacionales se determinaron tres de tipo regional, de las cuales en 1998 se autorizaron siete carreras adicionales para llegar a un total de 10 regionales."<sup>19</sup>

Asimismo, cabe destacar que hasta 1997 el Conalep sólo ofrecía estudios terminales, sin embargo a partir de ese año se logró la equivalencia de los planes y programas de estudio vigentes desde 1990 con los del tronco común del bachillerato, lo cual se declaró mediante la resolución de la Dirección General de Bachillerato número DGB.EQ-1/97. Esta equivalencia es sólo para fines de ingreso a la educación de tipo superior, y se realizó mediante la integración del Programa de Complementación de Estudios para el Ingreso a la Educación Superior (ProCEIES), que comprende seis asignaturas adicionales con carácter opcional, beneficiando a los alumnos del Colegio, quienes además de contar con un título de profesional técnico, tienen la oportunidad de continuar sus estudios a nivel profesional si así lo desean.

Pero a la par de la actualización de su modelo académico, el Conalep realizó una serie de acciones para adecuar las estructuras y funciones administrativas que

---

<sup>19</sup> Conalep, Informes de Avance y Seguimiento del Programa Operativo Anual de la Dirección de Desarrollo Curricular, 1997-1998.

permitieran realizar una gestión ágil, flexible y desconcentrada que facilitara operar a los planteles, CAST, representaciones y oficina nacionales dentro de la nueva cultura institucional. Este proceso es el que propició que, a la larga, el Conalep logrará consolidar su operación federalizada.

### **3.3 El proceso de federalización del Conalep**

#### **3.3.1 Antecedentes**

Como ya hemos señalado, el Conalep realizó un diagnóstico que permitió identificar la problemática que afectaba la calidad y pertinencia de la oferta educativa que, como acabamos de ver, le ayudó a emprender acciones que transformaron radicalmente su modelo académico. Asimismo, en dicho diagnóstico, se detectó que existía deficiencia en la operación de la institución, tanto a nivel central como en las representaciones estatales y los planteles, debido a una excesiva centralización y rezago en la normatividad para la gestión administrativa y en la operación desconcentrada. La falta de recursos y facultades impedían tener una cobertura y coordinación adecuada de todas las instancias del Colegio.

Los principales problemas que se presentaban en la gestión administrativa radicaban en una estructura orgánica que no correspondía a las actividades desarrolladas por la institución; una excesiva concentración de las decisiones y la lentitud en la realización de trámites en las oficinas nacionales; en la falta de información ordenada, oportuna y confiable, debido a la incipiente introducción de sistemas informáticos; en la carencia de sistemas y normatividad operativa; y en la dispersión de esfuerzos, como resultado del rápido crecimiento del número de planteles y de la oferta educativa.<sup>20</sup>

Ante este panorama y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal

---

<sup>20</sup> Conalep. Programa..., Ob. Cit.

(PROMAP) y del Programa Nacional de Desarrollo Educativo se diseñó el Programa de Modernización Administrativa Integral del Colegio (MAI).

Los objetivos principales del MAI eran los siguientes:

- ◆ "Impulsar un modelo de operación altamente desconcentrado en representaciones y planteles, acrecentando la capacidad de autofinanciamiento y la autonomía de gestión, así como abrir mayores cauces de participación de la comunidad en la operación.
- ◆ Desarrollar una estructura organizacional y un sistema de gestión enfocados a satisfacer, de manera más ágil y eficiente, las necesidades y requerimientos de los usuarios del Colegio."<sup>21</sup>

Lo que en el fondo se buscaba con el MAI era "implementar un esquema de operación que permitiera a los planteles tener una mayor autonomía en su gestión administrativa, que las representaciones sólo coordinaran y dieran seguimiento, y que las oficinas nacionales fungieran sólo como normativas, encargadas de la planeación, el desarrollo y la evaluación global del Colegio."<sup>22</sup>

La estrategia a seguir, según señalaba el Programa Institucional, estaba definida en los siguientes seis puntos:

1. "Redefinir la cultura corporativa del Colegio a partir de la formulación de la misión, visión y valores organizacionales.
2. Rediseñar los procesos de la institución.
3. Analizar experiencias relevantes de instituciones que han alcanzado altos niveles de desempeño.
4. Fortalecer el esquema de operación desconcentrada.
5. Implantar un modelo de promoción y aseguramiento de la calidad en los servicios.

---

<sup>21</sup> Conalep. Ob. Cit. p. 53

<sup>22</sup> Conalep. Programa Institucional 1995-2000, p. 53.

## 6. Capacitar al personal administrativo.<sup>23</sup>

Tras una serie de acciones que llevó a cabo el MAI, se logró que la institución ingresara a la etapa de normalización de la gestión, basada en objetivos e indicadores, ceñida a políticas y procedimientos altamente desconcentrados y al desarrollo del personal a través de capacitación y actualización. Además el MAI se enfocó a atender tres aspectos fundamentales: "cultura institucional, es decir, el conjunto de premisas de actuación compartida por todo el personal (misión, visión y valores institucionales); la reestructuración organizacional del Colegio y su esquema de operación desconcentrada y, finalmente, el desarrollo de sistemas administrativos de soporte."<sup>24</sup>

Como resultado de la modernización administrativa que promovió el MAI, se introdujeron en el Colegio nuevas formas de trabajo orientadas a la creación de los instrumentos normativos que permitieron una operación estandarizada de los procesos en planteles, representaciones y oficinas nacionales, además, se diseñaron e implantaron sistemas de apoyo que sustituyeron a las tareas que se realizaban de manera arcaica.

En realidad, el MAI sentó las bases de la federalización del Colegio. Con una operación altamente desconcentrada y una constante capacitación del personal en conocimientos, habilidades y actitudes, además del enraizamiento de la cultura institucional, el Conalep estaba preparado para alcanzar un esquema federalizado de gestión.

### 3.3.2 Esquema del proceso de federalización

Aunque uno de los proyectos estratégicos del Conalep era implantar una alta desconcentración administrativa, los logros obtenidos motivaron a la Secretaría de Educación Pública solicitar al Colegio trabajar en una propuesta que permitiera federalizar sus funciones como lo señalaba el Programa para un Nuevo

---

<sup>23</sup> Conalep. Ob. Cit. p. 54.



Federalismo 1995-2000 (PNF), en su apartado de servicios de educación tecnológica en los niveles de educación media superior y superior.

Ante este requerimiento el Conalep definió tres directrices básicas, adicionales a las que señalaba el propio PNF, en los que se sustentaría la federalización:

- ◆ "Salvaguardar el modelo educativo.
- ◆ Consolidar el nuevo modelo académico.
- ◆ Mantener la búsqueda de la excelencia en la prestación de servicios."<sup>25</sup>

Con objeto de poder establecer realmente una descentralización de funciones y recursos, y con el afán de fortalecer el federalismo, el Colegio se dio a la tarea de diseñar un modelo de federalización que permitiera alcanzar realmente esta premisa. Por tal motivo, se analizaron dos esquemas de operación desconcentrada. Por un lado, se estudiaron las estrategias gerenciales implementadas por la iniciativa privada en materia de corporativos y franquicias y, por el otro, se analizaron los procesos de federalización y resultados de algunas instituciones públicas, principalmente la educación básica y el sector salud.

Finalmente el modelo propuesto retomó lo mejor o más conveniente para lo que se pretendía. La propuesta contenía criterios de organización del modelo de franquicias, ya que permite una gran autonomía de gestión, al tiempo que preserva las facultades normativas y de evaluación de un órgano central. Pero además se retomaron elementos de las experiencias en el sector público, como la firma de acuerdos de coordinación entre la administración federal y las entidades federativas, la creación de organismos públicos descentralizados; determinación de mecanismos de asignación de recursos; instrumentos de evaluación de los programas; así como mecanismos de control que aseguraran la correcta aplicación de los recursos asignados.

---

<sup>24</sup> Conalep. Informe final del proceso de federalización del Conalep. Libros Blancos. México, 2001. p. 3

<sup>25</sup> Conalep. Informe final..., Ob. Cit., p. 5.

Después de definir el esquema de operación que tendría el Colegio con la federalización de sus funciones, se presentó a la Junta Directiva esta propuesta para su validación y autorización, la cual fue aprobada el 31 de julio de 1998<sup>26</sup>. De igual manera, se definieron los objetivos que se perseguían, mismos que se señalan a continuación:

#### "Generales

- Transferir a los gobiernos estatales, en forma ordenada y sistemática, los recursos y funciones de los planteles del Conalep, con el propósito de establecer un modelo de operación federalizado de los servicios educativos y la capacitación que ofrece el Colegio.
- Contribuir al desarrollo regional, mediante el fortalecimiento de los esquemas de colaboración entre los niveles de gobierno, el sector productivo y las comunidades, preservando para el gobierno federal las facultades normativas y de evaluación de los servicios que ofrece el Conalep.

#### Específicos

- Garantizar la permanencia del modelo educativo del Colegio, la integridad del patrimonio y la búsqueda de la excelencia.
- Conformar una administración descentralizada, compacta, ágil y eficiente que favorezca el desarrollo de las tareas sustantivas del Colegio y que permita el uso más racional de los recursos.
- Favorecer la consolidación y especialización de la planilla docente y los cuadros administrativos locales, conforme a las necesidades de las comunidades en las que se ubican.
- Promover una mayor participación de los gobiernos locales y los sectores productivos en la definición, desarrollo y financiamiento de los programas de trabajo del Colegio.

---

<sup>26</sup> Conalep. Primera sesión extraordinaria de la II. Junta Directiva del Conalep. 31 de julio de 1998.

- Fortalecer el arraigo y reconocimiento social del Conalep en las distintas regiones del país, a través de la vinculación directa con la vida de las comunidades.<sup>27</sup>

Asimismo, se determinaron los siguientes dos ejes de ejecución, con objeto de atender la descentralización de recursos y funciones:

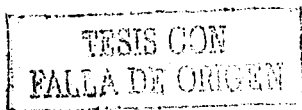
1. "Establecer un nuevo mecanismo de trabajo, dividido en dos niveles de competencia: uno de carácter estatal, sustentado en la creación de un organismo público descentralizado en cada entidad federativa (Colegio Estatal), que coordinará el trabajo de los planteles en el ámbito local; y un órgano rector, a nivel nacional, del sistema de operación federalizado, que se encargará de supervisar y coordinar los esfuerzos de los organismos locales (Oficinas Nacionales).
2. La elaboración de un nuevo marco jurídico que sustentara la federalización del Colegio, que precisa las responsabilidades y funciones del gobierno federal, los gobiernos estatales y el sector productivo. Además se dotó de un soporte técnico para la operación del Colegio en el esquema federalizado."<sup>28</sup>

Con el nuevo esquema de operación federalizado, las oficinas nacionales quedaron como el órgano rector, adoptando un papel básicamente normativo de los colegios estatales. Sus principales responsabilidades son "asegurar la permanencia del modelo académico mediante la definición y evaluación de la oferta educativa y de capacitación; la elaboración de los planes, programas, contenidos y materiales didácticos; así como la dictaminación de las propuestas de apertura de nuevos planteles y el establecimiento de cuotas escolares. Asimismo, es responsable del desarrollo institucional; de la definición de políticas de aseguramiento de la calidad; y, de la evaluación general del sistema."<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Conalep. Informe final... Ob. Cit., pp. 10-11.

<sup>28</sup> Conalep. Informe final... Ob. Cit., p. 11.

<sup>29</sup> Conalep. Informe final... Ob. Cit., p. 13.



Administrativamente, el órgano central es "el responsable de establecer las normas y lineamientos de operación; de brindar capacitación y de definir los perfiles del personal directivo, docente y administrativo; reglamentar el ejercicio de los ingresos propios; consolidar el programa-presupuesto; transferir los recursos a los colegios estatales; establecer políticas de adquisición de bienes y servicios y mantenimiento de los mismos, así como la adquisición y distribución de equipo."<sup>30</sup>

Adicionalmente, las oficinas nacionales están facultadas para "diseñar el plan informático y de comunicaciones; la promoción al fomento del intercambio y cooperación internacional; establecer las políticas de atención a zonas marginadas, de difusión de servicios y de vinculación con los sectores sociales."<sup>31</sup>

Por su parte, los Colegios Estatales son responsables de "supervisar la operación de los planteles conforme a la normatividad y estándares de calidad establecidos por el órgano central y de proponer la apertura de nuevos planteles. Como coordinador de éstos últimos, se le confieren facultades para supervisar la obtención y ejercicio de sus ingresos propios; realizar la selección, contratación y capacitación de directores, personal académico y administrativo; supervisar las adquisiciones, el mantenimiento de las instalaciones y equipo; integrar el programa-presupuesto y ministrar la transferencia financiera a planteles."<sup>32</sup>

De igual manera, los colegios estatales coordinan la atención a zonas marginadas, establecen mecanismos de vinculación; participan en el diseño del plan de difusión estatal y dan seguimiento a los convenios internacionales. Además, brindan apoyo técnico, informático y jurídico a los planteles; integran, validan y remiten la información de planteles al órgano central; y, participan en la planeación y definición de la oferta educativa y de capacitación.

<sup>30</sup> Conalep. Informe final... Ob. Cit., p. 13.

<sup>31</sup> Conalep. Libros Blancos... Ob. cit. P. 14

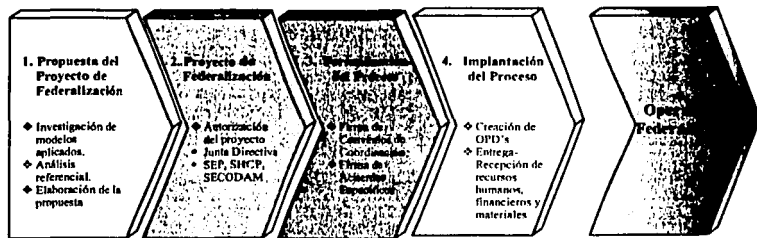
<sup>32</sup> Conalep. Informe final... Ob. Cit., p. 15.

Por último, los Planteles brindan los servicios de educación y capacitación; operan los sistemas de gestión académica y administrativa con base a la normatividad y a los estándares de calidad establecidos, así como los programas de atención a zonas marginadas, de vinculación, difusión y los convenios internacionales.

Asimismo, los planteles están facultados para seleccionar, contratar y capacitar al personal académico y administrativo; realizar el mantenimiento de equipo e instalaciones; reportar los avances programático-presupuestal y los ejercicios de evaluación a los colegios estatales; custodiar la información y documentación de los alumnos, maestros, instructores, personal administrativo y de gestión.

Dentro de éste nuevo esquema de operación, la SEP sigue conservando las facultades que por ley le corresponden, entre las que destacan la "autorización de apertura de nuevos planteles; la aprobación del programa-presupuesto; el control y evaluación del ejercicio presupuestal; la certificación y revalidación de estudios; la expedición de títulos y cédulas profesionales; así como la autorización del programa de inversión y gastos."<sup>33</sup>

#### Esquema del Proceso de Federalización del Conalep



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.3.3 Soporte técnico

Con la finalidad de que el nuevo esquema de operación del Colegio se estableciera eficazmente en todas sus áreas y niveles, se dotó a la institución de un soporte técnico que ayudara a hacer frente a las nuevas funciones y responsabilidades, centrándose en dos acciones principales:

*a) Elaboración de manuales de procesos bajo el esquema federalizado.*

Con la implementación del MAI se elaboraron manuales de procedimientos altamente desconcentrados. Bajo un enfoque de operación basado en sistemas y procesos se definieron seis macroprocesos que abarcaban todas las áreas del Colegio, los cuales a su vez estaban conformados por procesos y éstos, por procedimientos. Para evitar caer en el error de establecer criterios o visión centralista, los manuales de procedimientos desconcentrados fueron diseñados, a través de reuniones regionales y nacionales, donde participaba el personal de oficinas nacionales, las representaciones estatales y, sobre todo, personal de planteles, procurando que el personal participante fuera el que realmente operaba en los centros educativos.

Fue a raíz de este proceso y la unificación de criterios de información, que los manuales de procedimientos evitaron duplicidad de funciones, eliminaron actividades que no agregaban valor al proceso y, sobre todo, propiciaron un ahorro de recursos materiales, financieros y humanos.

Con este antecedente, cuando se determinó que el Colegio federalizaría sus funciones, lo único que se realizó fue rediseñar los procedimientos para adecuarlos a la nueva forma de operación. Bajo la misma estrategia de trabajo, donde tenían participación todas las áreas y niveles de la institución, se establecieron 11 manuales de procesos donde, entre otras cosas, se definieron los responsables de las actividades a realizar, los documentos de entrada y salida, los sistemas de computo utilizados, la normatividad, puntos de control, parámetros de medición y ámbitos de responsabilidad de los involucrados.

Al final del proceso se entregaron a los gobiernos estatales, para la operación de los planteles, los siguientes manuales:

- ◆ "Educación Profesional Técnica (Desarrollo curricular, Desarrollo docente y Control y seguimiento de egresados).
- ◆ Capacitación (Diseño de contenidos, Servicios de enseñanza de capacitación, Formación de instructores y Formación de emprendedores).
- ◆ Promoción y Vinculación (Promoción y difusión, Vinculación, y Atención a la comunidad).
- ◆ Planeación, Programación y Presupuestación (Planeación institucional, y Apertura programática, presupuestal, financiera y contable).
- ◆ Evaluación y Desarrollo Institucional (Evaluación institucional, y Promoción y aseguramiento de la calidad).
- ◆ Administración y Desarrollo de Personal (Reclutamiento, selección, contratación y desarrollo del personal; y Administración de remuneraciones y pagos).
- ◆ Adquisición de Bienes y Servicios.
- ◆ Remodelación, Mantenimiento y Equipamiento.
- ◆ Información y Comunicación (Mantenimiento e instalación de equipo, y Desarrollo y soporte técnico).
- ◆ Apoyo Jurídico (Asistencia técnica, Dictamen de contratos, y Atención de asuntos de lo contencioso).
- ◆ Promoción de Vinculación Internacional (Promoción internacional, y Vinculación internacional)."<sup>34</sup>

Cabe agregar, que con objeto de que todo el personal involucrado en los procesos mencionados aplicaran los procedimientos federalizados con los mismos niveles de eficiencia y calidad, se llevó a cabo un programa de capacitación en el uso y

---

<sup>34</sup> Conalep. Libros Blancos. Ob. Cit. p. 16

manejo de los mismos, impartiendo 51 cursos en el periodo de septiembre a noviembre de 1997, y capacitando a un total de 2,383 personas.<sup>35</sup>

*b) Adecuación y establecimiento del marco jurídico en el esquema federalizado.* En virtud del nuevo esquema de operación, pero sobre todo de las nuevas funciones y responsabilidades de los colegios estatales y planteles, se adecuó el marco jurídico-normativo del Conalep, reformando su Decreto de Creación, el Estatuto Orgánico, el Manual de Organización General y, los ya mencionados, Manuales de Procedimientos.

Estas adecuaciones fueron remitidas a las entidades federativas para la difusión y conocimiento de las facultades que los órganos administrativos adquirieron ante la operación federalizada del Colegio. Tan sólo el paquete normativo de los planteles estaba integrado por 134 lineamientos y normas que contemplaban, entre otros aspectos, contrataciones de docentes, certificación de estudios, inscripción, prácticas profesionales, servicio social, complementación de estudios, vinculación institucional, utilización de unidades móviles, capacitación en calidad y control estadístico de procesos.<sup>36</sup>

Al igual que con la implementación de los manuales de procesos, se realizaron cursos de capacitación, en el conocimiento y manejo del nuevo marco legal, al personal directivo y administrativo de 30 estados, capacitando un total de 1,245 personas.<sup>37</sup>

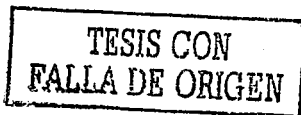
### **3.3.4 Soporte jurídico**

Con la finalidad de soportar legalmente las transferencias de los planteles a los gobiernos estatales y delimitar las responsabilidades de las instancias

<sup>35</sup> Conalep. Informe de actividades para la Junta Directiva del Conalep, Ejercicio 1998 de la Dirección de Evaluación Institucional.

<sup>36</sup> Conalep. Libros Blancos. Ob. Cit. p. 17

<sup>37</sup> Conalep. Informe de..... Ob. Cit.





involucradas en el proceso de federalización, se integró un paquete jurídico con cuatro instrumentos:

1. *Un convenio de coordinación con los gobiernos de los estados.* Este convenio establece las bases, compromisos y responsabilidades de las partes para la organización, operación y transferencia de los servicios de educación profesional técnica, así como los recursos humanos, materiales y financieros, que permitan a los estados contar con lo necesario para el ejercicio de las facultades que se le transfieren. De igual manera, el convenio asegura la preservación y desarrollo del nuevo modelo académico y de capacitación, el uso adecuado de la infraestructura y equipo de los planteles y los que hubiera para preservar la razón de ser del Conalep.

Uno de los temas más delicados del proceso de federalización lo fue la transferencia del manejo de los recursos humanos, sin embargo, tras arduas negociaciones con los gobiernos estatales se logró que éstos, respetaran las garantías y derechos laborales de los trabajadores del Colegio, a través de la firma de convenios específicos de este rubro.

2. *Una propuesta de creación de un organismo público descentralizado del gobierno estatal.* Dicho organismo tendrá las facultades de recibir y coordinar la operación de los planteles, sujetándose a la normatividad que emita el área central. Además, contará con patrimonio propio, dispondrá de autonomía técnica y operativa respecto al resto de la administración estatal y se conformará con un órgano de gobierno integrado por un máximo de nueve personas, quienes vigilarán que los planteles cubran con los lineamientos establecidos.
3. *La reforma del Decreto de Creación del Conalep,* donde se establece el nuevo modelo federalizado de organización y operación del Colegio.

4. *La elaboración de un acta de entrega-recepción*, con la que se formaliza la entrega de los bienes inmuebles de los planteles a los gobiernos estatales, favoreciendo la transferencia de recursos financieros, materiales y humanos.

### **3.3.5 Transferencia de recursos del proceso de federalización**

Como ya vimos en el apartado anterior, el proceso de federalización del Conalep fue aprobado en la primera sesión extraordinaria de la H. Junta Directiva del Colegio, el 31 julio de 1998 y finalizó formalmente el 31 de diciembre de 1999. Además ya hemos visto las nuevas funciones y atribuciones de cada uno de los niveles de gobierno.

A continuación mencionaremos los principales recursos financieros, humanos y materiales que se transfirieron a las entidades federativas:<sup>38</sup>

- ◆ "Acuerdo I.EXTI.98, se aprueba por unanimidad el proyecto de federalización del Conalep con el fin de apoyarlo para que la realización llegue hasta las últimas consecuencias.
- ◆ Acuerdo 2.EXTI.98, se autoriza la transferencia de 7,611 plazas administrativas y 224,217 horas docente mensuales a las entidades federativas.
- ◆ Acuerdo 3.EXTI.98, se autoriza al Director General a realizar las gestiones correspondientes ante la SECODAM para desincorporar inmuebles que forman parte del patrimonio del Conalep, con objeto de transferir 142 inmuebles propiedad del Colegio y 20 que tiene en posesión a los gobiernos estatales, asimismo, aprueba el Programa para regularizar 100 inmuebles para su posterior transferencia a los estados.
- ◆ Acuerdo 4.EXTI.98, se aprueba la transferencia general del activo fijo de las representaciones y planteles a los gobiernos de los estados, conforme a la normatividad vigente. Asimismo, se autoriza la transferencia de 726,864 equipos a las entidades federativas con que cuentan los planteles para prestar

---

<sup>38</sup> Conalep. Primera sesión..., 31 de Julio de 1998.

los servicios educativos y de capacitación; del mismo modo, aprueba el programa de transferir entre planteles 29,078 equipos posteriores al mes de agosto de 1998 y agosto de 1999, con objeto de responder a las necesidades específicas de las entidades federativas, además autoriza la enajenación de 12,368 equipos inservibles (desecho) y la donación a los gobiernos estatales de 2,768 equipos que ya no corresponden con el nuevo modelo académico y de capacitación.

- ◆ Acuerdo 5.EXTI.98, se autoriza al Colegio a operar bajo las formulas de transferencia de recursos presentadas y a transferir a los gobiernos de los estados la utilización de los ingresos propios.
- ◆ Acuerdo 6.EXTI.98, se autoriza al Director General del Conalep a gestionar ante las dependencias correspondientes, la transferencia a los gobiernos estatales los recursos humanos y presupuestales, así como de los bienes inmuebles, mobiliario y equipo asignado a los ocho CAST del Colegio.<sup>39</sup>

El programa de financiamiento del proceso de federalización del Conalep fue aprobado en la 37 reunión ordinaria de la H. Junta Directiva del Colegio, la cual se llevó a cabo el 22 de septiembre de 1998.

Además se aprobó un gasto aproximado de 32 millones para gastos de ejecución del proceso de federalización, que se destinaron principalmente a dar sustento a las actividades relacionadas con la entrega a los organismos públicos descentralizados creados por los gobiernos estatales, entre las que destacó la transferencia de equipos entre planteles, así como apoyar al centro de operaciones que se encargó de la entrega. Dicho programa implicó erogaciones en viáticos y pasajes; consultorías; liquidaciones de tres meses de sueldo para los representantes y de un mes adicional para cubrir la entrega-recepción; capacitación al personal federal encargado de la entrega y del personal estatal que recibió los recursos, y la digitalización derivada de la federalización.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Conalep. Libro Blancos. Ob. Cit. p. 25.

<sup>40</sup> Conalep. Acta de acuerdos de la 37 Reunión Ordinaria de la H. Junta Directiva del Conalep. 22 de septiembre de 1998.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **3.3.6 Resultados del proceso**

Al cierre del año 2000 el proceso de federalización del Conalep ha obtenido los siguientes resultados:

- "Se firmaron 30 convenios de coordinación con los gobiernos estatales y por los titulares de las Secretarías de Educación Pública; Hacienda y Crédito Público; y Contraloría y Desarrollo Administrativo, quedando pendientes por firmar dicho convenio el estado de Oaxaca por diferencias en el esquema de operación y el Distrito Federal.
- Con la finalidad de garantizar las condiciones laborales de los afiliados al Sindicato Único de Trabajadores del Conalep (Sutconalep), también se consideraron acuerdos específicos sobre este tema, de los cuales, de los 30 Convenios de Coordinación se han firmado 26 por el titular del Conalep, 18 por parte del Sutconalep, 18 por los ejecutivos estatales y 9 por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del estado (FSTSE).
- Se han publicado los Decretos de Creación de los Organismos Públicos Descentralizados que asumirán las funciones del Conalep en 30 estados, con funciones y recursos transferidos, faltando solamente Oaxaca y el Distrito Federal.
- Se han entregado 254 unidades administrativas, de las 261 unidades del sistema, a 30 entidades federativas, lo que representa un avance del 98%.
- Se han instalado, y en algunos casos ya sesionan regularmente, las Juntas Directivas de los Colegios Estatales de los 30 estados con los que se firmó el Convenio de Coordinación.
- En la primera sesión extraordinaria de 1998, la H. Junta Directiva del Conalep autorizó operar bajo las formulas de transferencia de recursos que enmarca el proceso de federalización y transferir a los gobiernos estatales la utilización de sus ingresos propios. Al cierre del ejercicio de 1999, se habían transferido a 28 entidades federativas, recursos fiscales por 150.9 millones de pesos, pero se

estimaba que en el año 2000 se transferirían alrededor de 1,311.1 millones de pesos a los estados.

- Al 31 de julio del año 2000, se reguló la tenencia de propiedad de 204 inmuebles, de los 295 con que cuenta el Colegio, los cuales han sido transferidos a los estados, los restantes 91 serán entregados en cuanto se regularice su situación jurídica.<sup>41</sup>
- En 1998 se erogaron 33,410.4 (miles de pesos) correspondientes a lo autorizado por la H. Junta Directiva para las acciones del proceso de federalización. Mientras que para 1999 se gastaron 150,891.5 (miles de pesos) debido a la transferencia de recursos del Ramo 11 al 33 del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), destinados al pago del personal docente.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Conalep. Libros..., Ob. Cit pp. 25-27.

<sup>42</sup> Conalep. Libros Blancos. Informe del avance del proceso de federalización del Conalep.

## ANEXO ESTADISTICO

### Cuadro 1

#### Previsión Presupuestal Integral del Costo del Proceso de Federalización

(Miles de Pesos)

Capítulo	1998 1_/	1999 2_/	Total
1000	1,400.0	124,017.8	125,417.8
2000	0.0	8,155.0	8,155.0
3000	30,550.0	18,718.7	49,268.7
<b>Total</b>	<b>31,950.0</b>	<b>150,891.5</b>	<b>182,841.5</b>

1\_/ Corresponde a la autorización otorgada por la H. Junta de Gobierno para las acciones del proceso de federalización (costo directo).

2\_/ Corresponde a las transferencias efectuadas a través del FAETA.

Fuente: Conalep. Secretaría de Administración. Libros Blancos. Informe Financiero. 2000.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Cuadro 2

**Previsión Presupuestal de los Recursos a Transferir por Entidad Federativa 1/**  
(Pesos)

Estado	1999			2000 2/		
	Servicios Personales	Gastos de Operación	Total	Servicios Personales	Gastos de Operación	Total
Aguascalientes	2,006,122.35	26,248.78	2,032,371.13	16,717,888.92	394,829.37	17,112,416.29
Baja California Norte	3,333,498.41	1,762,644.66	5,096,143.07	40,404,666.00	2,590,945.44	42,995,611.44
Baja California Sur	1,150,267.57	13,915.39	1,164,182.96	7,368,486.54	613,678.18	7,982,164.72
Campeche	1,256,321.61	15,314.42	1,271,636.03	10,177,272.89	700,534.92	10,877,807.81
Coahuila	5,457,916.79	1,443,451.27	6,901,368.06	43,746,081.03	2,442,338.30	46,188,419.33
Colima	1,227,233.90	126,275.13	1,353,509.03	9,796,644.95	410,227.73	10,208,872.68
Chiapas	5,052,685.70	2,313,245.52	7,365,931.22	41,542,988.58	5,601,462.24	47,144,450.82
Chihuahua	4,036,693.50	77,837.87	4,114,531.37	45,812,671.08	77,837.87	45,890,508.95
Durango	1,348,953.25	16,870.29	1,365,823.54	11,276,806.55	124,922.31	11,401,728.86
Guanajuato	3,979,207.35	861,267.28	4,840,474.63	67,309,545.08	1,855,567.82	69,165,112.90
Guerrero	2,592,319.87	55,183.83	2,647,503.70	37,659,160.57	3,576,633.11	41,235,993.68
Hidalgo	1,773,548.04	26,737.11	1,800,285.15	16,925,188.73	510,233.99	17,435,422.72
Jalisco	4,197,031.00	2,183,309.09	6,380,340.09	74,239,948.64	4,229,561.01	78,469,509.65
México	32,707,678.83	406,422.55	33,114,101.38	243,003,451.77	406,422.55	243,409,874.32
Michoacán	7,198,774.03	228,766.70	7,427,540.73	62,322,660.57	450,897.34	62,773,557.91
Morelos	1,413,131.31	1,893,653.07	3,306,784.38	13,617,014.11	2,640,349.83	16,257,363.94
Nayarit	1,350,207.93	17,007.44	1,367,215.37	10,957,340.81	288,657.61	11,245,998.42
Nuevo León	5,611,256.95	4,363,457.53	9,974,714.48	51,693,361.66	8,113,257.53	59,806,619.19
Puebla	4,328,882.63	1,321,540.40	5,650,423.03	48,751,623.04	2,835,090.66	51,586,713.70
Querétaro	1,107,276.45	17,445.99	1,124,722.44	11,007,841.36	316,025.47	11,323,866.83
Quintana Roo	2,447,294.49	32,200.64	2,479,495.13	20,682,442.24	724,265.06	21,406,707.30
San Luis Potosí	2,578,722.66	2,155,779.56	4,734,502.22	27,165,778.44	2,818,069.35	29,983,847.79
Sinaloa	5,682,208.73	3,009,375.55	8,691,584.28	64,157,906.41	4,403,576.81	68,561,483.22
Sonora	8,016,512.25	2,234,321.64	10,250,833.89	67,814,697.15	3,221,294.10	71,035,991.25
Tabasco	2,615,618.90	140,244.04	2,755,862.94	31,834,302.25	400,328.67	32,234,630.92
Tamaulipas	6,725,245.80	92,698.84	6,817,944.64	57,160,702.05	1,319,417.84	58,480,119.89
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	12,380,702.37	324,946.08	12,705,648.45
Veracruz	0.00	0.00	0.00	71,118,510.31	2,360,122.44	73,478,632.75
Yucatán	3,848,765.88	1,918,208.07	5,766,973.95	29,670,888.69	2,105,268.07	31,776,156.76
Zacatecas	974,439.30	120,272.15	1,094,711.45	8,932,904.53	595,273.85	9,528,178.38
<b>Total</b>	<b>124,017,816.48</b>	<b>26,873,894.81</b>	<b>150,891,711.29</b>	<b>1,255,251,475.32</b>	<b>55,149,935.56</b>	<b>1,311,401,410.87</b>

1./ En Servicios Personales se incluyen los recursos para el pago de docentes. Los Gastos de Operación comprenden los capítulos 2000 y 3000.

2./ Son montos proyectados para este año, los cuales fueron ubicados en el fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) correspondientes al Ramo 33 "Aportaciones Generales". No se destinan recursos para Oaxaca y el Distrito Federal.

Fuente: Conalep. Secretaría de Administración. Libros Blancos: Información Financiera, 2000.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Cuadro 3**

**Plazas Administrativas Transferidas por Entidad Federativa**

<b>Entidad</b>	<b>Mandos Medios y Superiores</b>	<b>Jefes de Proyecto</b>	<b>Operativos</b>	<b>Total</b>
Aguascalientes	5	17	70	92
Baja California Norte	15	41	158	214
Baja California Sur	2	7	34	43
Campeche	4	12	36	52
Chiapas	17	47	176	240
Chihuahua	17	47	167	231
Coahuila	18	50	185	253
Colima	4	12	43	59
Durango	4	12	46	62
Guanajuato	26	73	316	415
Guerrero	13	40	189	242
Hidalgo	7	22	74	103
Jalisco	31	93	341	465
México	87	250	1,095	1,432
Michoacán	30	85	260	375
Morelos	8	19	68	95
Nayarit	4	11	53	68
Nuevo León	22	59	205	286
Oaxaca	16	43	149	208
Puebla	21	59	207	287
Querétaro	4	13	48	65
Quintana Roo	6	20	79	105
San Luis Potosí	12	32	126	170
Sinaloa	27	77	329	433
Sonora	28	81	293	402
Tabasco	10	31	145	186
Tamaulipas	20	55	233	308
Tlaxcala	5	16	54	75
Veracruz	26	77	327	430
Yucatán	13	31	112	156
Zacatecas	4	12	42	58
<b>Total</b>	<b>506</b>	<b>1,444</b>	<b>5,660</b>	<b>7,610</b>

Fuente: Conalep. Proyecto de federalización del Conalep. Libros Blancos. Informe Final. 2000.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**Cuadro 4**  
**Obligaciones Fiscales, Laborales y de Seguridad**  
**Transferidos a los Estados Federalizados**  
**(Miles de Pesos)**

Concepto	Importe Mensual Aproximado
<b>Administrativos – Retenciones</b>	
Impuestos sobre Producto del Trabajo	2'189
6% ISSSTE	2'024
2% ISSSTE	674
PCP ISSSTE	1'024
Hipotecario ISSSTE	701
Hipotecario FOVISSSTE	795
Seguro de Vida	706
Cuota Sindical	137
Crédito Fiscal	(266)
<b>Administrativos – Aportaciones</b>	
12.75% ISSSTE	4'464
5% FOVISSSTE	1'751
2% SAR	700
<b>Docentes – Retenciones</b>	
10% ISR Honorarios Profesionales	124
ISR Honorarios Asimilados	1'969

Fuente: Conalep. Secretaría de Administración. Libros Blancos: Información financiera. 2000.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## ESTADISTICAS BASICAS DEL CONALEP

**Cuadro 5**  
**Matricula Nacional 1995-2000**

	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	% de incremento 1995-2000
Alumnos	189,509	197,721	189,256	216,948	219,719	15.94
% del total del SNET 1/	14.17	13.88	12.99	14.26	13.96	-1.48

- Fuente: SEP-SEIT. Estadística Básica. Sistema Nacional de Educación Tecnológica, 1999-2000. Inicio de Cursos.
- 1/ El % del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (SNET) corresponde al porcentaje del total de todo el Sistema, el cual comprende centros de capacitación, educación media básica, media superior, superior y postgrado.

**Cuadro 6**  
**Alumnos por Area de Estudio**  
**1999-2000**

	Ciencias Agropec.	C. Nat. y Exac.	C. de la Salud	C. Soc. y Admivas.	Educ. y Hum.	Ing. y Tecn.	Total
Matricula por área de estudio			16,610	62,462		140,647	219,719
% del total			7.56	28.43		64.01	100.00

- Fuente: SEP-SEIT. Estadística Básica. Sistema Nacional de Educación Tecnológica, 1999-2000. Inicio de Cursos.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Cuadro 7**  
**Número de Docentes**  
**1995-2000**

	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Alumnos	16,986	16,882	17,384	16,706	15,874
% del total del SNET 1/	14.17	13.88	12.99	14.26	13.96

\* Fuente: SEP-SEIT. Estadística Básica. Sistema Nacional de Educación Tecnológica. 1999-2000. Inicio de Cursos.

1/ El % del SNET corresponde al porcentaje del total de todo el Sistema Nacional de Educación Tecnológica que comprende centros de capacitación, educación media básica, media superior, superior y postgrado.

**Cuadro 8**  
**CONALEP**  
**Relación de Planteles y CAST por Estado**

Estado	Planteles	Estado	Planteles	Estado	CAST
Aguascalientes	3	Morelos	3	Chihuahua	1
Baja California	6	Nayarit	2	Veracruz	1
Baja California Sur	1	Nuevo León	9	Edo. de México	1
Campeche	2	Oaxaca	6	Guanajuato	1
Coahuila	8	Puebla	10	Tamaulipas	1
Colima	2	Querétaro	2	Baja California	1
Chihuahua	7	Quintana Roo	4	Jalisco	1
Chiapas	8	Sinaloa	13	Nuevo León	1
DF	27	San Luis Potosí	5		
Durango	2	Sonora	14	<b>Total CAST</b>	<b>8</b>
Guerrero	8	Tabasco	6		
Guanajuato	12	Tamaulipas	8		
Hidalgo	4	Tlaxcala	3		
Jalisco	15	Veracruz	12		
Edo. de México	39	Yucatán	4		
Michoacán	13	Zacatecas	2		
<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>Total Planteles</b>	<b>260</b>

\* Fuente: Conalep. Secretaría Académica. Oferta Educativa 1999-2000. México: Conalep, 2000.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Cuadro 9**  
**CONALEP**  
**OFERTA EDUCATIVA NACIONAL 2000**

<i>Carreras Industriales</i>	<i>Carreras de Servicios</i>
<p><b>Área Automotriz</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profesional Técnico Automotriz</li> <li>2. Profesional Técnico en Motores Diesel</li> </ol> <p><b>Área Electrónica y Telecomunicaciones</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profesional Técnico en Electrónica Industrial</li> <li>2. Profesional Técnico en Mantenimiento de Equipo de Cómputo y Control Digital</li> <li>3. Profesional Técnico en Telecomunicaciones</li> </ol> <p><b>Área Instalación y Mantenimiento</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profesional Técnico en Electricidad Industrial</li> <li>2. Profesional Técnico en Electromecánico</li> <li>3. Profesional Técnico en Sistemas Automáticos</li> <li>4. Profesional Técnico en Refrigeración y Aire Acondicionado</li> </ol> <p><b>Área Metalmeccánica y Metalurgia</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profesional Técnico en Máquinas y Herramientas</li> <li>2. Profesional Técnico en Metalmeccánica</li> <li>3. Profesional Técnico en Metalurgia</li> </ol> <p><b>Área Procesos de Producción y Transformación</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profesional Técnico en Control de la Contaminación Ambiental</li> <li>2. Profesional Técnico en Control de Calidad</li> <li>3. Profesional Técnico en Construcción</li> <li>4. Profesional Técnico en Industria del Vestido</li> <li>5. Profesional Técnico en Plásticos</li> <li>6. Profesional Técnico en Procesamiento Industrial de Alimentos</li> <li>7. Profesional Técnico en Productividad Industrial</li> <li>8. Profesional Técnico en Químico Industrial</li> </ol> <p><b>Total: 20 Carreras Industriales</b></p>	<p><b>Área Comercio y Administración</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profesional Técnico en Administración</li> <li>2. Profesional Técnico en Asistente Directivo</li> <li>3. Profesional Técnico en Contabilidad Financiera y Fiscal</li> </ol> <p><b>Área Informática</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profesional Técnico en Informática</li> </ol> <p><b>Área Salud</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profesional Técnico en Enfermería General</li> <li>2. Profesional Técnico en Dental</li> <li>3. Profesional Técnico en Salud Comunitaria</li> </ol> <p><b>Área Turismo</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profesional Técnico en Hotelería</li> <li>2. Profesional Técnico en Alimentos y Bebidas</li> </ol> <p><b>Total: 9 Carreras de Servicios</b></p> <p><b><u>Total: 29 Carreras Nacionales</u></b></p>

Fuente: Conalep. Secretaría Académica. Oferta Educativa 1999-2000. México: Conalep, 2000.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Cuadro 10****CONALEP****OFERTA EDUCATIVA REGIONAL 2000**

<b><i>Carreras Industriales</i></b>	<b><i>Carreras de Servicios</i></b>
<b>Área Instalación y Mantenimiento</b> 1. Profesional Técnico en Mantenimiento de Motores y Planeadores 2. Profesional Técnico en Mantenimiento de Sistemas Eléctricos de las Aeronaves 3. Profesional Técnico en Redes de Distribución Eléctricas 4. Profesional Técnico en Sistemas Electrónicos de Aviación.  <b>Área Procesos de Producción y Transformación</b> 1. Profesional Técnico en Artes Gráficas 2. Profesional Técnico en Producción de Calzado 3. Profesional Técnico en Curtiduría 4. Profesional Técnico en Textil  <b>Total: 8 Carreras Industriales</b>	<b>Área Salud</b> 1. Profesional Técnico en Optometría 2. Profesional Técnico en Terapia Respiratoria  <b>Total: 2 Carreras de Servicios</b>  <b><u>Total: 10 Carreras Regionales</u></b>

Fuente: Conalep. Secretaría Académica. Oferta Educativa 1999-2000. México: Conalep, 2000.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Capítulo IV**  
**Conclusiones y Perspectivas**

Después de revisar los capítulos anteriores estamos en posibilidad de realizar una serie de afirmaciones sobre las características del Estado federal que rige en nuestro país; sobre su tránsito a la concentración económica y política que padecemos desde el siglo pasado; de los esfuerzos de descentralización realizados desde la década de los 70's hasta llegar al programa del nuevo federalismo; y del proceso de federalización realizado por el Conalep.

Como observamos a lo largo de este trabajo, el Estado federal mexicano es producto de un largo proceso histórico, con cruentas y largas luchas en su nombre, y una aplicación singular de sus postulados. Aunque desde la primera Constitución promulgada en 1824 se definen algunas de las principales características del Estado federal, no es sino hasta la Constitución de 1917 donde se refleja más nítidamente el espíritu federalista de nuestro Estado.

En efecto, aunque en la Constitución política promulgada en 1917 se establece claramente, en los artículos 40 y 41, el tipo y niveles de gobierno así como la constitución y división de poderes que deberán regir en el país (principales características de un estado federal), el sistema político mexicano que se fue forjando y ejerciendo a lo largo del siglo pasado originó que estos preceptos no se hayan alcanzado plenamente.

Al término de la Revolución mexicana, las luchas caudillistas parecían interminables, hasta que Elías Calles comenzó a sentar las bases del sistema político que aun prevalece hasta nuestros días. Otorgando prebendas a exrevolucionarios ambiciosos, aplastando cualquier intento de rebelión y ejerciendo pleno dominio del poder, aun detrás de la silla presidencial, Calles asumió el don de mando total en el país. Acostumbrado a poner e imponer cargos y personas, incluyendo el presidente de la república, no toleró que Lázaro Cárdenas, siendo ya presidente, se haya negado a cumplir sus ordenanzas, siendo tal el encono y la fricción que el General tuvo que desterrar del país a Calles.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Podemos calificar a este suceso de nuestra historia como trascendental, ya que demostró un hecho que después se volvería, por muchas décadas, piedra angular del sistema político mexicano: nadie esta por el presidente de la república y su voluntad estaba por encima de los demás poderes, llegando incluso a sobrepasar los umbrales de la legalidad.

Sin embargo, la institución presidencial no forjó su omnipresencia por si sola, el aparato que la mantuvo y engrandeció surge casi al mismo tiempo que ésta. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), que originalmente se llamó de la Revolución Mexicana fue el ente político, el instrumento y la máquina que a través del sometimiento clientelar de las clases populares y el contubernio con las altas esferas sociales, sostuvo un régimen de gobierno por casi ocho décadas.

La falta de contrapesos a la figura presidencial y, por muchas décadas, del PRI, propició que el poder se concentrará enormemente, hasta llegar a establecer un régimen, por así decirlo, cuasimonárquico, cuasidictatorial, donde la palabra presidencial era cumplida al pie de la letra. La famosa frase que sintetiza éste régimen "-¿qué horas son?- las que usted diga, señor presidente", da una muestra de cómo era percibido por la sociedad. Por muchas décadas, un sexenio se convertía en el mandato supremo de una sola persona, que en muchas ocasiones, padecía de traumas y complejos que se reflejaron en sus acciones de gobierno.

El presidente de la república decidía desde las políticas sociales y económicas hasta las personas que gobernarían un estado, quienes dirigirían una secretaría o un sindicato, a quienes habría de premiarse y quienes deberían ser sometidos aplicando toda la fuerza del Estado. Sin partidos reales de oposición, el PRI se encargaba de reclutar e incorporar a sus filas a todas las organizaciones sociales existentes. El corporativismo se convirtió en la forma como se controlaba a las clases trabajadoras.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Por lo anterior, podemos afirmar que el presidencialismo mexicano, bastión del sistema político nacional, se convirtió en una de las principales causas que propiciaron que los postulados federalistas, de división de poderes y de gobierno, no se cumplieran cabalmente en la realidad. Por el contrario, la concentración del poder se convirtió en práctica común y en característica de su ejercicio. La falta de contrapesos a la figura presidencial (los poderes legislativo y judicial también estaban sujetos a los designios presidenciales), así como la hegemonía ejercida por un solo partido en los últimos 75 años propiciaron en gran medida este fenómeno.

Asimismo, como también vimos en este trabajo, la concentración del poder trajo consigo otro tipo de concentración: la económica. Con la estabilidad política que se alcanzó con Cárdenas también terminaron los vaivenes económicos posrevolucionarios. Con las políticas keynesianas, de moda en ese entonces, y matices de las propuestas de la Cepal, la industria nacional se vio favorecida por las medidas proteccionistas del mercado interno y por el estallamiento de la segunda guerra mundial, lo que detono un crecimiento de la planta productiva nacional. De hecho, el modelo de sustitución de importaciones en su primera etapa logró conseguir sus objetivos gracias a estos acontecimientos.

Hacia la primera mitad del siglo pasado, el crecimiento de la economía era constante, aunque acompañado de un proceso inflacionario y de un creciente desequilibrio externo, lo que orilló a devaluar la moneda en diversas ocasiones, hasta 1954, donde se estaciona el peso en 12.50 pesos por dólar. Tipo de cambio que se mantendría por 22 años, todo un récord en ese entonces y ahora también.

Con un modelo económico que tenía al Estado como actor principal, lógicamente todas las políticas económicas -que no olvidemos, emanaban de un pequeño grupo siempre encabezado por el presidente en turno-, tenían el sello de impulsar su desarrollo y de proteger a la industria nacional.

En la etapa del desarrollo estabilizador se alcanzó el mayor crecimiento económico que ha vivido nuestro país, sin embargo, éste se sustentó en un permanente y continuo desequilibrio externo financiado con capital extranjero y endeudamiento interno y externo. Como observamos en el segundo capítulo de este trabajo, el modelo económico que se aplicó en esta época propició uno de los mayores desequilibrios económicos que padecemos todavía: el crecimiento del sector industrial en detrimento del agrícola.

Hasta la primera mitad del siglo anterior, la economía nacional se sustentaba en buena parte en el sector agrícola, aunque era evidente que las facilidades otorgadas para la inversión en el sector manufacturero y la protección arancelaria que recibían, originó que su crecimiento fuera mucho mayor que en el campo. En tan sólo 20 años, la participación del sector agropecuario se redujo en un 50%.<sup>1</sup>

El descuido sufrido por el campo mexicano se ejemplifica con las cifras de inversión pública y privada destinadas a este sector. Mientras que la inversión privada crecía a un ritmo de 12.2% en 1950, para fines de los sesentas, ésta se redujo a menos 1%. Por su parte, la inversión pública también disminuyó notablemente. Del sexenio de Alemán al de Díaz Ordaz la inversión destinada al campo se redujo del 20% al 10%.<sup>2</sup>

Tenemos pues, una concentración política —que ya vimos, recaía en el presidente de la república— pero también una concentración económica, la preponderancia del sector industrial sobre, y a costa, del sector agrícola. Transitamos de una economía rural a una urbana. Aunque por sí sólo este fenómeno es pernicioso para la economía y la sociedad, trajo consigo otros dos tipos de concentración: la concentración del ingreso y la concentración geográfica de la economía.

---

<sup>1</sup> De 1940 a 1950 el sector agropecuario contribuía con el 15.4% del PIB, mientras que para 1971 su participación decayó al 7.0%. Cárdenas, Enrique. *La política...*, Ob. Cit., p. 74.

<sup>2</sup> Dávila Aldás, Francisco. *Ob.cit.*, p. 89.

Con un sistema político sustentado en gran medida en la corrupción, complicidad y compadrazgo, y una economía protegida, sin competencia real que motivara su modernización y diversificación, se crearon las condiciones que provocaron el surgimiento de grupos de poder, que al amparo de los vicios señalados, se benefició enormemente de todo tipo de prebendas que el sistema de gobierno le otorgaba. En la mayoría de las ocasiones eran los mismos grupos en el poder, quienes en contubernio con algunos grupos empresariales, cimentaron grandes fortunas.

A pesar del crecimiento registrado en el periodo del milagro mexicano, la riqueza generada se concentró en unas cuantas manos. Las siguientes cifras ejemplifican claramente esta afirmación: mientras que en 1963, el 40% de las familias más pobres del país apenas recibían el 11.7% del ingreso global, en contraste el 20% de las más ricas recibía el 54.2%. Para 1975, el mismo porcentaje de los más pobres llegaba a 8.3%, mientras que para el 20% de los más ricos, concentraban el 60% del ingreso global.<sup>3</sup>

Después del inicio de las crisis económicas, a partir de las décadas de los setentas, y aun con el cambio de modelo económico la tendencia de concentración del ingreso no varió, es más, con las políticas neoliberales se acentuaron estas diferencias.

La concentración geográfica se dio como consecuencia natural de la concentración política y económica que hemos descrito líneas arriba. Al dejar de invertir en el campo, las actividades productivas en este sector se vinieron abajo, sin perspectivas de mejora, los campesinos se ven obligados a emigrar a los centros urbanos, principalmente a la Ciudad de México que se va convirtiendo poco a poco en el centro neurálgico del país. Sin embargo, la planta productiva no fue capaz de absorber toda la demanda laboral, debido a que no diversificó sus áreas de producción sino que se aboco a cubrir manufacturas suntuarias o con

---

<sup>3</sup> Davila Aldás, Francisco. Ob. Cit., p. 105.

altos niveles de capital, provocando un abaratamiento en la mano de obra y un incremento del desempleo.

Paulatinamente la migración a las grandes urbes se fue incrementando, principalmente al Distrito Federal, Estado de México, Monterrey y Guadalajara. Actualmente la Ciudad de México es considerada la más grande del mundo, sin haber contado nunca con un plan integral de desarrollo urbano, el crecimiento ha sido caótico. Los primeros cinturones de miseria, que aparecieron en la década de los sesenta, se han ido recorriendo de a poco. Con una mancha urbana que crece inexorablemente hasta lograr juntarse en algunos tramos con municipios del Estado de México, en la ciudad han aflorado todas las deficiencias y vicios que surgen en las grandes urbes: desempleo, inseguridad, hacinamiento, malos servicios públicos, cinturones de miseria, etc.

Después de describir el proceso de concentración que, en casi todos los ámbitos, padece nuestro país, podemos apuntar la primera conclusión de este trabajo. El sistema político mexicano se sustentó en un régimen que otorgó, por muchas décadas, todo el poder al presidente de la república; que esta misma situación generó una economía que se basaba primordialmente en el sector industrial - aunque actualmente el sector financiero y de servicios contribuyen enormemente-; que los modelos económicos aplicados el siglo pasado (en una primera instancia con ideas keynesianas y en la segunda con tintes monetaristas), si bien al principio obtuvieron buenos resultados, a largo plazo, han resultado perniciosos para la mayoría de la población, originando concentración del ingreso en unas cuantas manos y miseria en grandes sectores de la sociedad; que el mismo sistema político y modelo económico provocaron en gran medida la concentración geográfica, sobrepoblación y hacinamiento en las grandes urbes, con la Ciudad de México convertida en el mayor asentamiento humano de todo el mundo; provocando que toda esta concentración y centralización diera como resultado que no se hayan logrado plasmar, plenamente en la realidad, los postulados federalistas de división de poderes y de gobierno.

Ahora bien, ante la aparición de las primeras crisis económicas, comienza a plantearse seriamente la necesidad de implementar acciones que permitan descentralizar, por lo menos, las actividades económicas y paliar el crecimiento desmedido del área metropolitana. A partir de la década de los setenta, empiezan a aplicarse programas que buscaron alcanzar este objetivo.

Lamentablemente todos los planes y programas que han tenido como objetivo descentralizar funciones del gobierno o que han pretendido el desarrollo en otras áreas del país, en su mayoría, han fracasado. En este trabajo señalamos, que fue Echeverría Álvarez quien inicio este tipo de acciones aunque, con su estrategia de promover los llamados polos de desarrollo, se entiende que antes que la descentralización lo que se buscaba era más un desarrollo regional que una descentralización de funciones. Si bien buscó reactivar el campo y alentar el desarrollo industrial en otros estados, a través de la creación de complejos y parques, no consiguió el éxito deseado.

También apuntamos que López Portillo diseñó y aplicó sus propios planes y programas de descentralización, siendo el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 el programa más amplio que pretendía resolver los agudos problemas de urbanización y en general de toda la vida nacional. Conjuntamente con otros planes que buscaban alentar y estimular las actividades productivas en otras regiones del país, las acciones de gobierno resultaron insuficientes e infructuosas. Cabe resaltar, que en este periodo se implementó, el que es considerado como el primer plan destinado a atacar los efectos nocivos que el crecimiento desigual del país había tenido en la población, el Plan Nacional para las Áreas Deprimidas y los Grupos Marginales (Coplamar). No obstante todos los esfuerzos realizados, al igual que con Echeverría, no se obtuvieron los resultados esperados. Por el contrario, la centralización se hizo más evidente.

Con Miguel de la Madrid observamos que continuó la misma tendencia, sin embargo, hay que reconocer que se realizaron verdaderos esfuerzos por descentralizar la vida nacional, principalmente a través del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, el cual pretendía reubicar a varias dependencias o empresas paraestatales fuera del Distrito Federal. En esencia, el programa trataba de apoyar el desarrollo regional ampliando y mejorando las infraestructuras regionales. Desgraciadamente el sismo de 1985 vino a trastocar muchos de los planes que se tenían previstos, y como consecuencia no se alcanzarán las metas previstas.

Un hecho que hay que resaltar, porque refiere al tema de este trabajo, es que se reformó el artículo 115 de la Constitución, en donde se establecía que los municipios se volverían más autónomos, a fin de incrementar el desarrollo regional, intensificar el sentimiento de arraigo de la comunidad y así evitar la emigración a las áreas urbanas. La autonomía municipal era la clave de la descentralización. Sin embargo, debido a que los municipios siempre han estado bajo la sombra del gobierno estatal, su participación en las decisiones que le atañen es escasa y siempre sujeta a los designios del gobernador.

Con Carlos Salinas el país experimentó el mayor programa de descentralización que se haya implementado. Solidaridad se convirtió por espacio de seis años, más que en un concepto en piedra angular de un gobierno. Pero a pesar de que el programa obtuvo buenos resultados, en cuanto a obras realizadas se refiere, tal vez lo más rescatable es que promovió la participación de los extractos más marginados de la sociedad, motivando su organización y agilizando los trámites burocráticos. Al término del sexenio, lejos ya del aparato propagandístico que cobijó a este gobierno, quedaron al descubierto muchos de los vicios y malos manejos con que operaba. Además, el haber creado estructuras paralelas a las de los gobiernos locales propició que no trascendiera y con el fin del gobierno de Salinas también finalizó el Pronasol.

Después de realizar esta reseña y lo descrito en los capítulos anteriores, como una segunda gran conclusión de este trabajo, afirmamos que los programas de descentralización que se han aplicado en nuestro país, han fracasado porque todos han partido de decisiones con visión centralista, con poca participación y coordinación de los gobiernos estatales y municipales, además de que casi siempre se transfirieron funciones y responsabilidades pero el manejo de los recursos casi siempre continuaba centralizado. Asimismo, cuando se ha querido descentralizar solo se desconcentran funciones a delegaciones de las dependencias del gobierno federal, por lo que los hilos son manejados desde el centro. Ha quedado demostrado que ningún programa de descentralización tendrá éxito si el manejo de los recursos y el poder de decisión parten del centro.

Ante este panorama y, hasta cierto punto, obligado por los triunfos de la oposición en algunos estados y una mayor diversidad en las cámaras legislativas, Ernesto Zedillo pretendió abrir cauces que permitieran la participación activa de los gobiernos locales en las decisiones que les conciernen. Los nuevos tiempos que vivía el país, exigían nuevas formas de convivencia entre los diversos actores políticos y sociales.

Ante el reclamo generalizado de los gobernadores de oposición, e incluso del PRI, de que la federación debería destinar mayores recursos y otorgar mayores facultades a las entidades federativas, Zedillo asume que el país requiere adecuarse a los nuevos tiempos y decide que no es con programas descentralizadores como podrá conseguirse el desarrollo nacional y regional sino fortaleciendo a la federación. Es así, como en 1997 se expide el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, cuyo objetivos mencionamos en este trabajo.

Aun es pronto para emitir juicios sobre los resultados obtenidos por el programa, aunque existen casos de éxito en algunos sectores del gobierno, en otros continúa el proceso de transferencia, no obstante, podemos aventurar que el nuevo federalismo no será posible sólo con la implementación de un programa. Para

contrarrestar la inercia centralista de más de un siglo, se requiere el esfuerzo y participación de todos los actores políticos, adecuar y cumplir el marco jurídico que lo rige y, ante todo, un compromiso permanente por parte de la sociedad en su conjunto.

De igual manera, aun es temprano para emitir juicios sobre los beneficios que la federalización del Conalep puede traerle consigo. Lo que hasta este momento debe rescatarse es la experiencia, descrita en este trabajo, para su culminación. Siendo la primera institución en su tipo en alcanzar una operación federalizada, se convierte en referente obligado y marca la pauta a seguir por las otras instituciones educativas que quieran alcanzar este nivel de operación.

Es en el punto anterior donde estriba la tercera gran conclusión de este trabajo: El proceso que planteó y aplicó el Conalep para alcanzar una operación federalizada, aunque con algunos obstáculos, logró los objetivos que buscaba. La nueva forma de operar e interactuar entre las diversas instancias que lo componen, además de la interrelación que se tenga con los gobiernos estatales, determinarán con el tiempo si los fines que le dieron origen se obtienen.

Si el Conalep logra mantener e incrementar su posición dentro del nivel educativo donde se inserta, mejorando los servicios educativos y de capacitación que ofrece y formando jóvenes con un alto nivel académico y altamente capaces para desempeñarse con éxito dentro del mercado laboral, podremos entonces afirmar que la federalización del Colegio es todo un éxito y ejemplo a seguir por otras instancias federales.

### **Perspectivas**

Al momento de concluir este trabajo, la presidencia de la república por primera vez, en el periodo postrevolucionario, es ocupada por alguien que no surgió de las filas del PRI. Vicente Fox Quezada tiene en sus manos definir el rumbo que deberá seguir el país en los próximos seis años. Los tiempos que estamos



viviendo son totalmente nuevos para todos. La manera en que el gobierno en sus diferentes niveles, las fuerzas políticas y la sociedad civil, desarrollen sus capacidades y la interrelación que tengan entre ellos definirán el proyecto de país que tendremos en el futuro.

En este trabajo observamos que el federalismo ha sido, más que una forma de gobierno o producto de un pacto constitucional, una idea política, pero cuyos postulados casi no se han cumplido en nuestro país. El federalismo es un tema que por su importancia en la vida nacional exige una revisión profunda, seria y objetiva, tendiente a lograr una renovación del pacto federal que restablezca el equilibrio entre los poderes de la unión, entre los distintos órdenes de gobierno y fortalezca la participación social para resolver problemas locales y regionales, respetando siempre los principios de unidad y equidad.

Sin embargo, debemos mencionar que el fortalecimiento del federalismo no es la solución a todos los males que aquejan al país, además se requiere de la suma de voluntades, de la actitud y aptitud de los actores sociales, políticos e institucionales involucrados y comprometidos con el afán de trascender el orden práctico y cotidiano.

Es necesario que la descentralización administrativa no se reduzca solamente al fortalecimiento de las instancias estatales, sino que trascienda al espacio de la convivencia civil. Se requiere que los estados se descentralicen hacia los municipios y estos hacia las comunidades.

Después de revisar los capítulos anteriores y otros trabajos que abordan el tema del federalismo mexicano, podemos mencionar que para obtener un verdadero fortalecimiento del federalismo en nuestro país se deben cumplir, entre otras, las siguientes condiciones:

1. Fortalecer las instituciones republicanas y consolidar la democracia, con objeto de avanzar en la conformación plural de gobiernos estatales y municipales, que permitan obtener una visión global de la diversidad que conforma el país.
2. Fortalecer el papel de los estados y municipios en el esquema de distribución de competencias, los recursos y las responsabilidades; intensificando la coordinación, profundizando la descentralización e impulsando las condiciones para que los órdenes estatal y municipal de gobierno asuman plenamente sus respectivas soberanía y autonomía.
3. Establecer la equidad entre federación, estados y municipios en la distribución de los ingresos fiscales e impulsar la capacidad de los poderes locales para generar mayores ingresos propios.
4. Impulsar el desarrollo municipal y mejorar la capacidad de administración, gestión, prestación de servicios y ejecución de proyectos de los distintos órdenes de gobierno. Se parte del principio de que toda autoridad debe administrar con eficiencia y honestidad los recursos.
5. Promover el desarrollo regional convocando a participar a todos los sectores de la sociedad.
6. Fortalecer una real división de poderes, que propicien la consolidación Institucional de los gobiernos estatales y municipales.

El cumplimiento de estas metas permitirán consolidar un Estado mexicano donde los postulados federalistas, que son la esencia de su origen, trasciendan de la teoría a la praxis.

Por lo que se refiere al Conalep y lo que se espera de su esquema de operación federalizada. Como mencione anteriormente, hasta que no se consolide su operación y se establezcan mediciones sobre sus resultados, no será posible realizar evaluaciones concretas ni certeras. No obstante, el simple hecho de haber llevado a cabo su planeación y todo el proceso realizado hasta su culminación, puede constituirse en un ejemplo a seguir. El ser una institución pionera, puede señalar el camino a otras a atreverse a desarrollar esquemas de operación

altamente desconcentrados que a la larga permitan descentralizar y federalizar sus funciones.

Por lo que es fundamental para el sector educativo, pero sobre todo para todo el gobierno y el país, que todos los esfuerzos realizados para descentralizar la vida nacional tengan el éxito esperado. El lograrlo derivara, necesariamente, en un desarrollo compartido, donde todos los sectores de la sociedad se vean favorecidos y, por consecuencia, en un mejor país donde vivir.

## Bibliografía

- Astudillo Moya, Marcela.** *El federalismo y la coordinación impositiva en México.* México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1999, 194 p.
- Barragán Barragán, José.** *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824.* México: UNAM, 1978.
- Basañez, Miguel.** *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México.* México: Ed. Siglo XXI, 1996, 411 p.
- Cárdenas, Enrique.** *La política económica en México, 1950-1994.* México: Fideicomiso Historia de las Américas. Serie Hacienda. FCE y El Colegio de México, 1996, 236 p.
- Cámara de Diputados.** *El federalismo en México: Elemento fundamental de la reforma del Estado.* México: Comisión de fortalecimiento del federalismo de la Cámara de Diputados, septiembre de 1997.
- Carmagnani, Marcelo (coordinador).** *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina.* México: FCE / El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1993.
- Carmona, Fernando et al.** *El milagro mexicano.* México: Ed. Nuestro Tiempo, 1985, 403 p.
- Carpizo, Jorge.** *Federalismo en Latinoamérica.* México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973.
- . *La Constitución Mexicana de 1917.* México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.
- . "Sistema Federal Mexicano", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 3, jul-sep, 1981.
- y **Jorge Madrazo.** *Derecho Constitucional. Introducción al Derecho Mexicano.* México: UNAM, 1983, 112 p.
- Carrasco, Pedro.** *La sociedad indígena en el centro y oriente de México.* México: El Colegio de Michoacán, 1986, 305 p.
- Colmenares Páramo, David.** "Retos del federalismo fiscal mexicano" en Revista Comercio Exterior, vol. 49, núm. 5, México, mayo de 1999.
- Conalep.** *Decreto de creación.* México: Conalep, 1995.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- *Programa Institucional, 1995-2000*. México: Conalep, 1996, 55 p.
- *Memoria del Cambio. Balance 1995-1998*. México, 1998, 78 p.
- *Estatuto Orgánico*. Conalep: México, 1998.
- *Estrategias y Prioridades Institucionales 1995-2000*. Conalep: México, 1998, 77 p.
- *Proyecto de federalización del Conalep*. Primera Sesión extraordinaria de la H. Junta Directiva del Conalep. 31 de julio de 1998.
- *Libros Blancos. El Proceso de Federalización del Conalep, 1998-2000*. México: Conalep, 2000.
- *Libros Blancos. Nuevo Modelo Académico*. México: Conalep, 2000.
- *Modernización Administrativa Integral*. Mimeo, 56 p.
- *El camino de la federalización*. Cuadernos de comunicación interna. Edición especial de la serie Cuadernos MAI, No. 4, 31 p.
- Cuadernos MAI. Varios números, 1996-2000.
- *Manuales de procesos desconcentrados*. México: Conalep, 1998. Seis Carpetas.
- *Manuales de procesos federalizados*. México: Conalep, 1999. Once Carpetas.
- Contreras Rodríguez, Héctor.** *El debate sobre federalismo y centralismo*. México: Cámara de Diputados, 1971.
- Cordera, Rolando (compilador).** *Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Ensayos de interpretación histórica*. México: Fondo de Cultura Económica, Lecturas del Trimestre Económico, 1981, 818 p.
- Dávila Aldás, Francisco R.** *Del milagro a la crisis, la ilusión...el miedo...y la nueva esperanza. Análisis de la política económica mexicana, 1954-1994*. México: Ed. Fontamara, 1995, 429 p.
- Dávila Raúl y Martínez Loeza, Rita.** "Federalismo y Coordinación Fiscal 1994-2000. Nuevas reglas ante la emergencia económica", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 48, 49 y 50, mayo 1995.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

**Diario Oficial de la Federación.** *Ley de Coordinación Fiscal.* D.O.F., 29 de diciembre de 1997.

**Faya Viesca, Jacinto.** *El federalismo mexicano: régimen del sistema federal.* México: INAP, 1988.

**Gullén Romo, Héctor.** *El sexenio del crecimiento cero. México, 1982-1988. Contra los defensores de las finanzas sanas.* México: Ediciones Era, 1990, 222 p.

----- *El sexenio del crecimiento cero. México, 1982-1988. Contra los defensores de las finanzas sanas.* México: Ediciones Era, 1990, 222 p.

----- *La contrarrevolución neoliberal en México.* México: Ediciones Era, 2000, 257 p.

----- *Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982).* México: Ediciones Era, 1984, 140 p.

**Hernández Chávez, Alicia (Coordinadora).** *¿Hacia un nuevo federalismo?.* México: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1996.

**Hernández, Fausto et al.** *Fiscal decentralization in México: the bailout problem.* México: CIDE, Documentos de trabajo No. 164, 1999, 44 p.

**Hernández Valenzuela, Eduardo.** *Hacia un nuevo federalismo en México.* México: Tesis de licenciatura en Derecho, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, UNAM, 1998, 103 p.

**Huerta González, Arturo.** *La política neoliberal de estabilización económica en México.* México: Ed. Diana, 1994, 228 p.

----- *Economía mexicana más allá del milagro.* México: Ediciones de Cultura Popular, 1987, 246 p.

**Instituto de Administración Pública del Estado de México.** *Perspectivas de la descentralización y del federalismo en México.* México: Revista IAPEM-INAP, diciembre de 1995, 240 p.

**Instituto de Investigaciones Jurídicas.** *Diccionario Jurídico Mexicano.* México: UNAM, 1984.

**Instituto Nacional de Administración Pública.** *Foro Nacional Sobre Federalismo.* México: Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, No. 52, 1995, 150 p.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Instituto Nacional de Administración Pública.** *Memoria, Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública. Papel de los IAP'S en el marco del nuevo federalismo, 18, 19 y 20 de abril de 1996.* México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

**Krauze, Enrique.** *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano, 1940-1996.* México: Tusquest, 1997, 510 p.

**Lusting, Nora.** *México: Hacia la reconstrucción de una economía.* México: FCE y El Colegio de México, 1994, 200 p.

**Martínez Sánchez Francisco.** *El control interno de las constituciones de los estados de la república mexicana. Perspectiva de un nuevo federalismo.* México: Porrúa, 1998.

**Martínez Uriarte, Jacqueline y Alberto Díaz Cayeros (Coordinadores).** *Federalismo. Congreso Nacional de Ciencia Política.* México: UAM, IFE, 1996, 236 p.

**Moctezuma Ba:ragán, Esteban.** *Impulso al Federalismo.* México: INAP, Serie Praxis No. 92, 1996, 30 p.

**Ortiz Mena, Antonio.** *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época.* México: Fideicomiso Historia de las Américas. Serie Hacienda. FCE y El Colegio de México, 1998, 408 p.

**Ortiz Wadgymer, Arturo.** *Política económica en México, 1982-1995. Los sexenios neoliberales.* México: Ed. Nuestro Tiempo, 1995, 176 p.

**Prieto Muñoz, Zacarías.** *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el marco del nuevo federalismo, 1995-2000.* México: Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1998, 206 p.

**Rodríguez, Victoria E.** *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo.* México: FCE, 1999, 331 p.

**Romero Vargas Yturbide, Ignacio.** *Organización política de los pueblos de Anáhuac.* México: Libros Luciérnaga, 1957, 435 p.

**Secretaría de Gobernación.** *Programa para un Nuevo Federalismo, 1995-2000. Balance sexenal.* México: Secretaría de Gobernación, 2000, 221 p.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000.* México: SHCP, 1995, 177 p.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Secodam.** *Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000.* México: Secodam, 1996, 81 p.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo.** *Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México* en Revista Comercio Exterior, vol. 49, núm. 5, México, mayo de 1999.
- SEP.** *Memoria del quehacer educativo, 1995-2000.* Dos Tomos. México: SEP, 2000.
- Tello, Carlos.** *La política económica en México, 1970-1976.* México: Ed. Siglo XXI, 1979, 209 p.
- Tijerina Guajardo, José Alfredo y Antonio Medellín Ruiz.** *La dependencia financiera de los gobiernos locales en México.* México: Centro de Análisis y Difusión Económica, Documento de Investigación No. 15, Octubre de 1999, 26 p.
- Vega Godínez, Alejandro.** *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector de desarrollo regional y el combate a la pobreza. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí.* México: CIDE, Documentos de trabajo No. 62, 1998, 71 p.
- Velez Monroy, Pablo.** *La administración pública y el nuevo federalismo en México (1995-2000).* México: Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1998, 122 p.
- Villarreal, René.** *El desequilibrio externo en la industrialización de México, 1929-1975. Un enfoque estructuralista.* México: Fondo de Cultura Económica, 1976, 280 p.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto.** *El nuevo federalismo fiscal, pilar de un pacto federal renovado.* México: Dirección general de comunicación social, Presidencia de la República, 1995, 14 p.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto.** *El marco del nuevo federalismo.* Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Nos. 48, 49 y 50, 1995.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN