

4. LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y EL DESARROLLO ESTABILIZADOR 1940-1970

En el plano internacional también se inicia una nueva época, un nuevo orden mundial desde 1945, de un mundo bipolar, antagónico, capitalismo y socialismo. En este contexto, Friedrich Hayek, en su trabajo '*La ruta de la servidumbre*' (1943), denunciaría el recurso a la economía de guerra para estatalizar la vida social. Para él, nuestra sociedad deriva de dos interpretaciones posibles: el orden maduro, que denomina cosmos, y el orden impuesto, o taxis, el primero deriva del liberalismo, el segundo del socialismo. De igual modo, en el orden económico, la libre empresa y el libre cambio, que están en el origen del crecimiento, no han sido decretados sino experimentados. Hemos caído en la economía liberal y nos hemos quedado en ella porque hemos comprobado que ése era el medio de escapar a la penuria. Nadie, ningún gobierno ha decidido nunca imponer un sistema que de modo arbitrario se habría llamado economía liberal. El crecimiento es un accidente no programado, resultado arriesgado y experimental de las iniciativas individuales y de la libertad política que reinaban en las ciudades europeas del Renacimiento. Desde entonces, el crecimiento no ha cesado de desarrollarse según ese modelo inicial, haciéndose cada vez más complejo; ahora es el resultado de la disposición de millones de actos aislados que se organizan de modo espontáneo, como guiados por una 'mano invisible' en un vastísimo mercado. La crisis financiera del Estado providencia, de los sistemas de protección social, es un revelador de los defectos internos del estatismo, de su modo de intervención. También, Ludwig von Mises hizo su embate teórico en contra el Estado.

En el plano nacional, las décadas que van de 1940 a 1970 se significan por el afianzamiento de un modelo de desarrollo basado en diversos elementos: estabilidad en el régimen político, el transito del militarismo al civilismo; consolidación de un mecanismo por el cual el presidente en turno designaba a su sucesor; la existencia de un proyecto de industrialización para el país, dejando atrás la economía agraria, ambiente bajo el que se registran tasas de crecimiento económico sostenidas por tres décadas. Esta etapa, en su momento, fue llamada como 'el milagro mexicano'

La segunda guerra mundial propició una mayor demanda externa sobre la economía mexicana y con ello la oportunidad de ampliar y diversificar la producción nacional. De manera conjunta y complementaria los sectores público y privado encauzan esfuerzos para el logro del objetivo señalado y que irá consolidando un régimen de economía mixta. Por un lado, el gobierno federal desarrolla una política favorable al expansionismo industrial y la sustitución de importaciones que con los años configuran un modelo económico hacia adentro, de tendencia proteccionista para el sector privado, en aras de propiciar el crecimiento económico y el desarrollo del país. Así, se diseñó una política para impulsar la participación del sector privado en el desarrollo industrial, misma que se puede dividir en tres aspectos:

- a) aplicación de una política de asignación de recursos crediticios a empresas industriales, tanto a través de la Nacional Financiera como de un control selectivo del crédito de la banca privada.
- b) la instrumentación de una política fiscal que iba, desde la reducción de hasta el 40% del impuesto sobre la renta, hasta la exención de impuestos al comercio, así como a las industrias nuevas y necesarias hasta por diez años.
- c) a través de la política comercial se establecieron tarifas arancelarias preferenciales, precios oficiales a distintos artículos destinados al comercio exterior, permisos previos y licencias de importación orientados a proteger a la industria nacional (hacia 1946 solo estaban sujetos a control el 1% de los bienes importados, para 1966 requerían un permiso previo el 60% de las 11 mil fracciones arancelarias de importación).⁴⁰³

La actividad gubernamental se centró en la rama industrial manufacturera; estas empresas constituyeron puentes sobre los que el Estado planteó la política de promoción industrial, complementada con la creación de la Comisión Federal de Fomento Industrial; el propio Ávila Camacho decía: “El ejecutivo reconoce que la industrialización es el medio eficaz por excelencia para lograr el desenvolvimiento económico de México y la elevación del nivel de vida de su población, y que es obligación del gobierno fomentar la organización de nuevas empresas, de ahí la expedición del decreto que crea la Comisión Federal de Fomento Industrial...”⁴⁰⁴

El aparato administrativo federal seguía adecuándose a las nuevas circunstancias, empezando por el del Distrito Federal, pues en 1940 se le exceptuó constitucionalmente y de manera expresa, de la disposición que obligaba a éste, y a los territorios federales, de dividirse en municipios:

Los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes. Cada municipalidad de los territorios estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa. (Diario Oficial, 14/XII/1940, art. 73, fr. VI)

⁴⁰³ Leopoldo Solís señala que el Estado Mexicano ha utilizado diversos métodos de apoyo al crecimiento industrial, mismos que clasifica en tres grupos principales: la asignación de recursos, que a su vez se divide en la canalización de recursos crediticios –externos e internos– a empresas industriales, principalmente a través de NAFINSA y la creación de una infraestructura de apoyo al desarrollo industrial –comunicaciones, transportes, electricidad, irrigación etc.– La política de control selectivo de crédito se ha traducido en el financiamiento concedido principalmente por los bancos de depósito, la que se ha completado con las inversiones públicas en infraestructura. A su vez, la política impositiva, en su aspecto de promoción industrial consiste en exenciones de los impuestos sobre de la renta, importación, mercantiles y exportación que se ofrecen a industrias nuevas y necesarias por períodos de 5, 7, y 10 años. La política comercial se maneja sobre todo a base de modificaciones de los aranceles, precios oficiales de los artículos objeto de comercio exterior y permisos previos o licencias de importación. La Secretaría de Hacienda administra aranceles, precios oficiales y subsidios, mientras la Secretaría de Industria y Comercio otorga y controla permisos de importación. *op. cit.*, pp. 223-230.

⁴⁰⁴ MATIP, *El sector paraestatal*, *op. cit.* p. 68.

Para hacer acorde la reforma de 1932, que amplió el periodo presidencial a seis años, en el año 1943 se dispuso que los gobernadores *durarán en su cargo seis años* (art. 115).

El sector central de la administración federal continuó su evolución, en 1943, se llevó a cabo la conversión del antiguo Departamento del Trabajo en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, facultándola para vigilar la observancia de la Ley Federal del Trabajo y dirimir los conflictos intergremiales y laborales que daban por resultado la declaración de numerosas huelgas. Esto no es simple casualidad, representa el desarrollo del proletariado mexicano, que a partir de la industrialización, exigió la movilización institucional para atender su desarrollo.

El Departamento de Marina adquiere el rango de secretaría de Estado, facultándola entre otras cosas para organizar, administrar y preparar la armada nacional, la policía marítima, las costas, puertos y faros.

Asimismo destaca la fusión, en octubre de 1943, de la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública dando origen a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y dándole competencia en materia de salud pública, asistencia social y atención médica. En paralelo a ello, se expide la ley del SEGURO SOCIAL, complementando así lo dispuesto por el art. 123, fr. XXIX, tras dos décadas de diversos intentos hechos en las entidades federativas y de varios proyectos elaborados en el gobierno federal. El organismo encargado de materializar las disposiciones de dicha ley fue el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que ante todo resultaba ser una institución aseguradora y financiera (para los ramos de aseguramiento en materia de enfermedades, vejez, cesantía, maternidad, riesgos de trabajo), ello explica el haberla dotado de facultades fiscales, de manera que con ello pudiera orientar su acción al beneficio social. En otras palabras, la razón de ser del Instituto era crear un mecanismo asegurador del ingreso de los trabajadores formales para ofrecerles a ellos y sus familiares un conjunto de prestaciones médicas, en dinero y sociales. Esencialmente, el seguro social significa el aseguramiento del ingreso de la clase trabajadora formal.

En cuanto a las relaciones del gobierno federal con las entidades federativas prevaleció la discusión y diferencias sobre el aspecto fiscal. Desde su llegada, en diciembre de 1940, el presidente envió al Congreso federal una iniciativa de reforma constitucional a la fracción X del artículo 73 constitucional. La primera comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados presentó un dictamen trascendental, entre cuyos aspectos sobresalientes se encuentran los siguientes:

“Creemos conveniente que la modificación que el Ejecutivo de la Unión propone para la industria tabaquera, se haga extensiva, igualmente, a los impuestos sobre gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación... En tratándose de estos impuestos, existen análogas condiciones a las que sirven de apoyo

a la iniciativa que se comenta: convenios entre la Federación y los Estados, a virtud de los cuales han renunciado estos últimos a decretar impuestos locales sobre los productos que antes, se enumeran, a cambio de la participación que el Gobierno del centro les otorgue en sus impuestos.”⁴⁰⁵

En octubre de 1942, el artículo 73 fue adicionado en su fracción XXIX, en la que se concedieron a la federación una serie de materias sobre las que posee competencia tributaria exclusiva.

IX.— Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

X a XXVIII.— ...

XXIX.— Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. (DOF, 24/X/1942, art. 73)

Para dar concordancia a dicha reforma constitucional, se llevó a cabo otra, ahora referida a las entidades federativas, actualizando la materia tabacalera, así se adicionó, que los estados no pueden:

IX.— Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (DOF, 24/X/1942 ARTÍCULO 117).

⁴⁰⁵ Carpizo, *op. cit.*

Una reforma al artículo 73 fue la que sigue:

X.— *Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.* (DOF, 18/XI/1942, ARTÍCULO 73).

Ante la cercanía de las elecciones presidenciales de 1946, el presidente Ávila Camacho promovió dos reformas significativas para el mismo fin. Por un lado decreta, a fines de 1945, que los militares en servicio no podrían tomar parte en actividades políticas de carácter electoral, pues seguramente tuvo en consideración aspectos tales como el fin de la segunda guerra mundial, la estabilidad lograda en el país al amparo de su política de unidad nacional, así como la paz social alcanzada en la vida nacional.⁴⁰⁶

Por otro lado está la iniciativa de ley electoral, orientada a garantizar la limpieza de los comicios, así como para dar facilidades a los otros partidos políticos (que se publicó en el diario oficial el 31 de diciembre de 1945), de manera que el año 1946 empieza con una gran actividad política. La nueva ley electoral resultaba ser más compleja que la anterior, ya que entre otras características se dispuso que un partido político debía contar con un mínimo de 30 mil afiliados, normar su conducta por la constitución política, contar con un sistema de elección interna de sus candidatos, un programa y un método de educación política de sus asociados, una organización basada en una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional y comités directivos en cada entidad federativa en donde se tuviera organización partidaria; no aceptar pactos o acuerdos que los subordinaran a una organización internacional. El registro del partido debía ser aprobado por la Secretaría de Gobernación, de esta manera se formalizaba una función que venía desarrollando desde años atrás, pero bajo un marco informal pero efectivo de relaciones políticas del régimen; así esa Secretaría sumaba otro renglón a sus facultades.

Bajo este contexto, obtuvieron su registro el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido Comunista Mexicano, pero a este último se le canceló en 1949, aduciendo sus relaciones con una organización extranjera. Esta legis-

⁴⁰⁶ Al respecto, el propio Cárdenas apuntaría más tarde que “no se estudió con profundidad el caso, ya que pretender se mantenga alejado el ejército de su ejercicio cívico y no hacerlo organizadamente es engañarse el gobierno y engañar a la nación... Los gobiernos constituidos democráticamente no deben basar su estabilidad en las fuerzas armadas. Descansan en la fuerza moral y social de las instituciones que representan... Una adecuada reglamentación del artículo 17 de la Ley de disciplina del ejército y armada nacionales que sea congruente con la Constitución General de la República puede satisfacer los derechos políticos de los componentes del ejército” Cárdenas, *Obras, op. cit.*

lación se mantuvo, con algunas modificaciones en 1951, 1963 y 1971, hasta que la ley de 1977 vino a reformar todo.

También y de esta manera, desde el año 1946, el sector militar deja de intervenir en la conducción de los asuntos políticos del país, dando paso a una nueva etapa llamada de civilismo, y con ello desaparecían el caudillismo y las asonadas militares, para dar paso a los mecanismos institucionales controlados por el gobierno federal, particularmente por conducto de la Secretaría de Gobernación, dependencia de la que saldrían los candidatos del partido oficial y luego los presidentes constitucionales en las elecciones de 1946, 1952, 1964, 1970.

Esto inauguró una nueva etapa de la vida política nacional, en la que el presidente, en uso de sus facultades llamadas meta constitucionales, es decir las derivadas del régimen político, más que de la misma Constitución, asumía como facultad no escrita, pero real, de elegir a su sucesor.

El 18 de enero de 1946 se llevó a cabo, lo que sería, la última asamblea del PRM, tocó a Vicente Lombardo Toledano ser el orador oficial, y en el transcurso de la misma afirmó: “Miguel Alemán es el heredero legítimo de los hombres de la revolución mexicana...”⁴⁰⁷ Al día siguiente se anunciaría la transformación del PRM en Partido Revolucionario Institucional (PRI), al tiempo que se declaraba como candidato a la presidencia de la república a Miguel Alemán Valdés, ya por el PRI. En su gestión se continuó con el proceso de centralización de competencias en el ámbito federal.

El fin de la guerra significó la creación de un nuevo orden internacional, bipolaridad política, organismos internacionales, sistema de crédito mundial, Estados Unidos como el nuevo imperio ante la quiebra de Gran Bretaña, entre otros aspectos. Los efectos estimulantes sobre la producción nacional propiciados por la segunda guerra mundial habían cesado, sin embargo el proyecto de industrialización seguía sus cauces al interior del país. Para entonces ya se había definido que el régimen económico no seguiría el modelo socialista, sino uno de economía mixta, en la que los sectores público y privado complementarían sus esfuerzos para el desarrollo nacional, sólo que en adelante se le identificaría bajo el nombre del desarrollo estabilizador, y que se prolongaría hasta finales de los años sesenta.

Este modelo se basó fundamentalmente en la captación de recursos para impulsar el desarrollo interno del país, con lo que el incremento de la deuda pública fue progresivo y acumulativo. El crecimiento económico siguió constituyendo el objetivo fundamental, y aunque se incluyeron algunos programas de beneficio social, se argumentó que no sería posible solucionar la pobreza mientras no se diera impulso a la producción.

⁴⁰⁷ Carrillo Marcor, Alejandro. *Apuntes y testimonios*. El Nacional. México, 1989, pp. 275-277.

La política del desarrollo estabilizador, entre cuyos exponentes estaba Raúl Prebisch, en realidad venía a ser la continuación del programa de industrialización mediante la incorporación de otros mecanismos para promover la actividad económica, tales como el financiamiento externo y la captación de ahorros de sociedades financieras y bancos hipotecarios.⁴⁰⁸

La importancia del financiamiento externo la subrayó el entonces titular de la SHCP, Antonio Ortiz Mena: “Dado que el desarrollo estabilizador descarta la generación de ahorro inflacionario, y dado que define al desarrollo económico como un aumento sustancial en la productividad, para lo cual presupone una cierta dotación de capital que responda a esa elevación en el nivel de productividad del trabajo, con ingresos reales más altos manteniendo al mismo tiempo tasas adecuadas, el financiamiento externo adquiere una importancia determinante, sin tratar de subestimar la relevancia del incremento y reasignación de los recursos internos.”⁴⁰⁹

En otras palabras, se buscaba captar mayores recursos de ahorro privado, hacer más efectiva la estructura fiscal, incrementar el ahorro público y financiar el gasto de ese sector con recursos propios, aprovechar la subutilizada capacidad de pago del país, acudiendo al endeudamiento público externo para aligerar las presiones sobre la balanza de pagos y a financiar las inversiones en riego, carreteras, ferrocarriles, energía, industrias, y muchos otros aspectos más.

En México, el desarrollo estabilizador se caracterizó fundamentalmente por mantener, durante poco más de dos décadas, una paridad cambiaria del peso frente al dólar, que pasaba de \$8.65 por dólar (establecida en 1949) a otra fijada en 1954, de \$12.50 pesos por un dólar; los salarios y precios permanecieron sin grandes variaciones, aunque quedando por debajo los primeros; un crecimiento regular del producto nacional de un 6.5% en promedio anual.

Al iniciar su gestión el presidente Alemán, se reformó el criterio educativo señalado en el art. 3 Constitucional, estableciendo que *la educación deberá organizarse bajo un carácter científico, democrático y sin privilegios, que contribuya a la mejor convivencia*.

⁴⁰⁸ Según Raúl Prebisch, en su tesis del desarrollismo, presentada inicialmente como una solución al estancamiento latinoamericano de la década de los años cincuenta, y que poco después fue adoptada y expandida por la CEPAL, consistía en que el financiamiento externo, público y privado, era un complemento de los recursos internos y tendría resultados positivos sobre el conjunto de la economía latinoamericana siempre y cuando se observaran ciertas condiciones, relacionadas con su monto, destino y condiciones. Son recursos orientados a corregir desequilibrios estructurales en el sector externo de la economía a fin de permitir la eliminación o disminución de tensiones a corto plazo y hacer posible la introducción de los cambios estructurales que permiten corregir ese problema. Prebisch, Raúl. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. FCE, México 1955.

⁴⁰⁹ Ortiz Mena, Antonio. *Desarrollo estabilizador, una década de estrategia económica en México*. México, 1962.

cia humana y tienda a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano. La primaria es obligatoria.

Asimismo, se dispuso que *estados y municipios podrán celebrar empréstitos para la ejecución de obras destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos. Los empréstitos deberán aumentar los ingresos públicos, excepto cuando sean contraídos en situaciones de emergencia. Los estados y municipios podrán contratar empréstitos sólo para ejecución de obras.* (art. 117)

Hecho relevante para la vida nacional fue que en el año 1947, se otorga derecho de voto a la mujer en las elecciones municipales (art. 115).

4.1 La centralización fiscal y control de los gobiernos estatales

Continuando con el tema de la fiscalidad intergubernamental, en noviembre de 1947 se reunió la tercera convención nacional fiscal. La idea primordial de esta convención fue abolir la exclusividad de los impuestos por la coordinación entre las dos esferas impositivas del país. De la exposición de motivos hecha por la Secretaría de Hacienda a la convención, se citan algunos aspectos importantes:

“(Los) intentos de resolver el problema fiscal resultaron infructuosos principalmente por haber dado una importancia excesiva al procedimiento de atribuir fuentes exclusivas de imposición tanto a la federación como a las entidades locales y que la reforma debe plantearse ahora sobre bases diferentes... La finalidad esencial para establecer el sistema de conceptos de ingreso de participación consiste en que, con tal sistema, se pretende resolver cuando menos en sus aspectos más generales, el problema de la concurrencia fiscal... se propone la existencia de un sistema coordinado en el cual el problema de la múltiple imposición quede eliminado, y, el de la concurrencia, simplificado, en el sentido de que determinadas fuentes de ingreso sean gravadas con una sola cuota impositiva y con procedimientos unitarios.

Se expidió la ley del impuesto sobre ingresos mercantiles el 30 de diciembre de 1947. Esta ley ‘grava los ingresos derivados de ventas y de prestación de servicios con dos cuotas: una federal, de 18 al millar y otra parte los Estados, que inicialmente fue de 15 al millar, y después se redujo a 12’. Desde luego que esta cuota local se causa sólo en las entidades federativas que hayan celebrado el convenio con la federación, suprimiendo los impuestos locales sobre el comercio y la industria y, a su vez, reciben el porcentaje apuntado.

Los estados miembros tuvieron cierta reticencia para aceptar el sistema descrito. Por tanto el gobierno federal, el 28 de diciembre de 1953, expidió la ley que dispone que las entidades federativas que realicen convenios de coordinación respecto a la aplicación

del impuesto federal sobre ingresos mercantiles con el gobierno federal, recibirán un aumento del 10% de sus participaciones en impuestos federales.”⁴¹⁰

Cabe anticipar, en abono del tema, que dicha ley del 28 de diciembre creó la Comisión Nacional de Arbitrios y se reforzó el sistema de participaciones, según el cual el gobierno federal recauda el impuesto y *participa* a las entidades federativas y a los municipios, de acuerdo con las disposiciones constitucionales o a través de los convenios celebrados. “Sin embargo, ya en 1957, la segunda sala de la Suprema Corte de justicia opinó que la federación sólo puede establecer impuestos sobre las materias enumeradas en la fracción XXIX del 73, por 10 que no existe coincidencia de la materia fiscal entre la federación y los estados miembros. Para llegar a esta conclusión, el máximo tribunal relegó un dato que hasta aquel entonces había jugado un papel primordial: la fracción VII del propio 73 que faculta al congreso a imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto... La tesis anterior alarmó al gobierno federal, ya que le haría perder más o menos el 40% de sus ingresos ordinarios. El gobierno federal reaccionó ante la tesis expuesta, proponiendo un proyecto de reformas a la ley orgánica de los tribunales de la federación, para que los amparos en revisión por leyes impugnadas de anticonstitucionalidad fueran competencia del pleno de la Suprema Corte y no de una sala, ya que la opinión de tres personas podía destruir todo el sistema fiscal, y lograr que la federación no pudiera cubrir los gastos de su presupuesto, según lo ordena la fracción VII del 73, y según la cual, el congreso federal establece las contribuciones. La Suprema Corte varió su criterio respecto a 1957 y volvió a la tesis tradicional de coincidencia de facultades fiscales, aunque erróneamente hable de concurrencia. Así, en el amparo en revisión 9521/65, nuestro máximo tribunal expresó: Los artículos 73, fracción VII y 74 fracción IV, de la Carta Fundamental facultan respectivamente al Congreso y a la Cámara de Diputados para imponer en general las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, de lo que se sigue que tales facultades son ilimitadas en cuanto a las materias que pueden gravarse, y que se extienden tanto a las que están reservadas expresa y privativamente al Congreso, como aquellas en que puede concurrir con los Estados. El que haya materias reservadas exclusivamente a la Federación, conforme a las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, ello no significa que sus facultades impositivas deban limitarse a dichas materias, sino que los Estados están excluidos de ellas.

En el amparo en revisión 5367/67, la sala auxiliar sostuvo que “resulta inexacto que no se pueda gravar el ingreso proveniente de un contrato de arrendamiento, así sea éste civil... pues la fracción VII del artículo 73 de la misma constitución faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto...”⁴¹¹

⁴¹⁰ Carpizo, *op. cit.*, p. 109.

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 109. Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente al terminar el año de 1968, Tesis del Pleno, México, 1968, pp. 174-175.

En síntesis, el Sistema de Coordinación Fiscal que inició en 1948, año en que entró en vigor la Ley de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), la coordinación de entonces tenía el propósito de evitar la doble tributación en materia de ingresos mercantiles, sin embargo, los estados con mayor desarrollo económico decidieron no coordinarse, ya que consideraron que obtenían mayores ingresos conservando sus propias tasas de tributación. Así fue como el federalismo fiscal evolucionó hasta los años sesenta, habría esperar a la siguiente década en que se introducen cambios importantes.

Otro aspecto relevante de este periodo, es el de la declaración de desaparición de poderes, la facultad del Senado se siguió ejecutando, aunque ya en menor proporción que en la etapa anterior.

Fecha	Estado	Gobernador depuesto	Gobernador designado	Razones de la declaratoria
21 de febrero 1941	Guerrero	Albero F. Berber	Carlos F. Carranco Cardoso	Las autoridades del estado intervinieron en las elecciones locales
19 de agosto 1941	San Luis Potosí	Reynaldo Pérez Gallardo	Ramón Jiménez Delgado	Se consideró que los poderes se habían disgregado y desaparecido al no poder ejercer sus funciones
8 de enero 1946	Guanajuato	Ernesto Hidalgo	Nicéforo Guerrero	Se desaparecieron los poderes tras los acontecimientos del 2 de enero 1946 en León en que manifestantes se enfrentaron al ejército
9 de abril 1947	Tamaulipas	Hugo Pedro González	Raúl Garate	El gobernador fue acusado de solapar el asesinato de un periodista
21 de mayo 1954	Guerrero	Alejandro Gómez Maganda	Darío L. Arrieta Mateos	Los poderes del estado fueron acusados de violar las garantías individuales
4 de enero 1961	Guerrero	Raúl Caballero Aburto	Arturo Martínez Adame	Se desaparecieron los poderes tras los 30 de diciembre de 1960 en Chilpancingo en que en una protesta estudiantil el ejército disparó contra los manifestantes
4 de agosto 1966	Durango	Enrique Dupré Ceniceros	Ángel Rodríguez Solórzano	Se desaparecieron los poderes tras los acontecimientos del Cerro del Mercado
31 de enero 1975	Guerrero	Israel Nogueda Otero	Xavier Olea Muñoz	El gobernador fue acusado de fraude
29 de abril 1975	Hidalgo	Otoniel Miranda	Raúl Lozano Ramírez	Se acusó los poderes de violaciones a las garantías individuales

También es a partir de 1947 se crean bajo un nuevo criterio de desarrollo regional diversas comisiones, como la del Papaloapan para promover una región fluvial que abarcaba los estados de Puebla, Oaxaca y Veracruz con trabajos de construcción de presas y vías de comunicación, mejoramiento de tierras, instalaciones eléctricas, agua potable, desarrollo urbano; la de Tepalcatepec, enfocada en la región que va del Lago de Chapala al Pacífico abarcando un área de 18 mil kms. cuadrados; la del Río Fuerte para impulsar la región que recorre ese río en Sinaloa y abarcando 35 mil kms. cuadrados; y la del Río Grijalva, con el fin de explotar los recursos hidrológicos, asumiendo entre otras tareas las de construir sistemas contra inundaciones, obras sanitarias, de riego, electricidad, vías de comunicación y centros de población.⁴¹²

La política agraria buscaba favorecer la pequeña propiedad y el ejido, por lo que, con la reforma constitucional del 12 de febrero de 1947 a la fracción X del artículo 27, se reconoció al ejido una extensión de diez hectáreas de terreno de riego o humedad, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, sin embargo esa extensión se iría disminuyendo cada vez más, con reformas sucesivas, hasta reducirla a dos hectáreas. Así, en el primer año de gobierno de Alemán se informó de la expedición de mil noventa y seis acuerdos de inafectabilidad que ampararon ciento ochenta y tres mil hectáreas.⁴¹³

Desde la perspectiva social se observa un progresivo desplazamiento de la población rural por la urbana ya que al favorecerse el desarrollo de las ciudades al mismo tiempo se inhibe el del campo, provocando entre otras causas el desaliento en esta población que opta por emigrar a zonas urbanas o incluso a los EU en busca de la elevación del nivel de ingreso, fenómeno universal inherente a la industrialización de los países. Las contradicciones y conflictos sociales fueron inevitables y se registraron nuevos movimientos de los trabajadores ferrocarrileros, electricistas, telegrafistas y del magisterio volvieron a manifestarse. Ante esos hechos el ejecutivo federal se comprometió a respetar el derecho de huelga. Por otro lado e impulsó la creación de las Juntas de mejoras materiales en los estados y municipios del país: “Como resultado de la sugerión hecha a las Entidades Federativas para organizar las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, a efecto de encauzar mejor el plausible afán de superación de los habitantes del país, se han constituido 3,495 Juntas en 2,340 Municipios”.⁴¹⁴

Para esta época, el flujo migratorio, de los llamados ‘braceros’ mexicanos, hacia Estados Unidos creció en importancia hasta constituir un problema para la mano de obra mexicana y las autoridades del país vecino del norte hacia la década de los años cincuenta. “De 4,152 braceros contratados en 1942, se elevaron a 307,999 en 1954, cal-

⁴¹² Glade, Patton, *op. cit.* También Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*, pp. 743-750 donde reseña las diversas actividades de fomento realizadas por el Estado.

⁴¹³ Fernández Santillán, *op. cit.*, p. 70.

⁴¹⁴ Informe al Congreso del 1 septiembre 1956, MATIP, *La Administración Pública*, *op. cit.*

culándose que los deportados por ingreso ilegal ascendieron a 645,596, o sea un total de 953,395.”⁴¹⁵

Diversos factores económicos y sociales habían contribuido a estimular la migración, entre otros, Ignacio García Téllez apuntaba los siguientes: El crecimiento de la población nacional; la falta de oferta laboral nacional; el subempleo y la ocupación estacional; la ausencia de un organismo ejecutivo con programa coordinado y recursos para encauzar la ocupación; el crecimiento industrial de los Estados Unidos del norte y la escasez de trabajadores rurales; el interés de los granjeros en disminuir sus costos de producción con el abaratamiento de la fuerza de trabajo; la especulación de intermediarios explotadores de los braceros; la falta de una legislación unificada en los Estados Unidos del norte que confiara a una autoridad común la vigilancia y el cumplimiento de las condiciones de contratación internacional iniciadas el 4 de agosto de 1942 y complementadas en el acuerdo de 11 de agosto de 1951, reformado en 1952, 1954 y 1955.

Por Acuerdo presidencial del 4 de mayo de 1942 se creó la Comisión Internacional para la Protección Contractual de los Braceros Emigrantes como antecedente de los convenios internacionales del 4 de agosto de 1942, 1 de agosto de 1949, 11 de agosto de 1951, 19 de mayo de 1952, en los que se fijaron disposiciones mínimas de ocupación, salarios, prestaciones sociales, garantía de un trato humano o igualitario de los trabajadores por las autoridades de los Estados Unidos del norte y cuyo cumplimiento motivaba la vigilancia y patrocinio de los cónsules mexicanos en las regiones del desempeño de las labores, habiendo sido tan frecuentes los abusos de los granjeros que originaron numerosas promociones de los funcionarios mexicanos.

Siendo titular del ejecutivo federal Adolfo Ruiz Cortines, se llevó a cabo otra reforma constitucional en el año 1953. Se reconoció que tanto los varones como las mujeres son ciudadanos de la República, dando así el derecho a la mujer de votar en las elecciones federales. (*arts. 34, 115*)

El presidente Ruiz Cortines señaló la relevancia del hecho en estos términos: “Ya que el Ejecutivo, fue quien promovió el otorgamiento completo de los derechos políticos a la mujer, quiero dejar constancia de que con su conducta elevada, digna y patriótica patentizó en los actos electorales, que es merecedora de la confianza que en ella depositamos y de que no defraudará la fe que en ella tiene la nación. Afirmamos que su acción política crecerá benéficamente para el progreso democrático, pues aportará su gran sensibilidad y su apasionado celo por su hogar y por su patria.”⁴¹⁶

⁴¹⁵ García Téllez, Ignacio. *La migración de braceros a los Estados Unidos de América*. México, 1950. Datos similares los proporciona la Dirección General de Asuntos de Trabajadores Migratorios de la Secretaría de Relaciones Exteriores para los años 1952 y 1953.

⁴¹⁶ Informe al Congreso del 1 de septiembre 1953, MATIP, *Los Mensajes Políticos*, *op. cit.*

El proceso centralizador se acentuaba década a década, nuevas áreas y competencias se fueron trasladando al gobierno federal, ejemplo de ello fueron los asuntos laborales relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera, minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas administradas o concesionadas por el gobierno federal (1942, art. 73). En 1945, se amplió la propiedad de la nación a las aguas de lagunas y esteros que se comuniquen con el mar, las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, y a otras aguas no incluidas en las señaladas desde 1917 (art. 27). El 10 de febrero de 1949, se adicionó la fr. XXIX para incluir como impuesto especial la producción y consumo de cerveza. En 1951, se dieron facultades extraordinarias al Ejecutivo, para regular la economía del país, el comercio exterior, la producción nacional. (arts. 49, 131).

López Mateos promueve la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (24 XII 1958) introduciendo cambios sustanciales en la organización administrativa del Estado: se creó la Secretaría de Patrimonio Nacional facultándola para vigilar y administrar los bienes de la nación, controlar financiera y administrativamente las operaciones del sector paraestatal, intervenir en las adquisiciones del gobierno federal entre otras; la Secretaría de Economía es sustituida por la de Industria y Comercio otorgándole atribuciones para intervenir en la producción, distribución y consumo, fomentar el comercio exterior, otorgar protección y fomento a la producción industrial, promover la industrialización de productos pesqueros, fijar precios máximos, dada la importancia que adquiría este tipo de actividades; se separaron las funciones de lo que hasta ese momento fue la SCOP, dando lugar a las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y a la de Obras Públicas. Se creó la Secretaría de la Presidencia para contar con un plan general de gasto público e inversiones del ejecutivo federal, planeación de obras, proyección del desarrollo regional entre otras. Se fusionó en una dependencia lo relativo a los recursos hidráulicos, agricultura y ganadería. También se creó el Departamento de Turismo tratando de reforzar la entrada de divisas por este concepto y separando esta facultad de la Secretaría de Gobernación. La Secretaría del Trabajo intervendría en el equilibrio de los factores de la producción.

SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO 24-XII-1958

- » SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
- » SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
- » SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
- » SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL
- » SECRETARÍA DE MARINA
- » SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
- » SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERIA
- » SECRETARÍA DE RECURSOS HIDRAULICOS
- » SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- » SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS

- » SECRETARIA DE EDUCACION PÚBLICA
- » SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA
- » SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
- » SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL
- » SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA
- » DEPARTAMENTO ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION
- » DEPARTAMENTO DE TURISMO
- » DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

En vista de que cerca del 50% de la población carecía de servicios eléctricos, el Gobierno acelera su política de electrificación y mediante reforma constitucional del año 1960, se atribuyó a la nación la exclusividad para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica. La nacionalización de la industria eléctrica, planteada como una consecuencia necesaria de lo dispuesto por la Constitución Política, que consideraba de utilidad pública el aprovechamiento de las aguas pero sujeta a las disposiciones que dictaran las entidades federativas no había sido posible hasta entonces por una serie de contradicciones legislativas, agravadas por las reformas hechas a la Ley de la Industria Eléctrica en 1941; sin embargo con la reforma constitucional del 29 XII 1960 al párrafo sexto del artículo 27 se precisó que correspondía exclusivamente a la nación generar, conducir, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público sin otorgar concesiones a ningún particular. Así se procedió a la compra de la Compañía de Luz y Fuerza.

En 1961 se expide la Ley Federal de Turismo, creándose en forma paralela el Consejo Nacional de Turismo. La reforma del año 1962, amplió la competencia federal laboral en petroquímica, siderúrgica, hierro, cemento (art. 123).

Asimismo, se amplió el grupo de instituciones dedicadas a la seguridad social, al suprimir la Dirección de Pensiones Civiles y dar paso al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE). Por su parte, el IMSS, amplió su cobertura a los trabajadores del campo, y para los trabajadores al servicio de las fuerzas armadas, terrestres y marítimas, se creaba el ISSFAM.

El 9 de abril de 1965 se creó, dentro de la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública, encargándosele el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 16 fr. IV de la Ley de Secretarías, señalándole al efecto los siguientes objetivos:

1. Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública
2. Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social;
3. Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior

4. Obtener una mejor preparación del personal de gobierno.
5. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.

Resultado de los trabajos de dicha Comisión es el ‘Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana’, en que se presenta un diagnóstico de las principales características del aparato administrativo gubernamental, revelando, entre otras cosas, que la administración pública seguía carente de “instrumentos para la planeación administrativa encargados de estudiar y analizar la organización técnica de las actividades, para elevar la eficiencia... La estructura y los procedimientos principales de trabajo de las diferentes secretarías y departamentos de estado están determinados, de una manera amplia y en ocasiones confusa, en las normas legales, reglamentarias y administrativas, que han ido estableciendo a lo largo del tiempo sin que se haya hecho una depuración, selección, actualización y codificación de las mismas. Esto provoca, en algunos casos, serias dificultades administrativas... No se encontraron reglamentos interiores en todas las dependencias. Cuando los hay, se trata casi siempre de documentos francamente obsoletos. Incluso los reglamentos interiores elaborados recientemente adolecen de un grave vicio: quieren abarcarlo todo... En ningún caso había los elementos administrativos modernos que requiere un organismo público. Al analizar la división de funciones señaladas en la Ley de Secretarías y por otro lado la distribución de funciones tal y como se cumple en la realidad encontraron muchas situaciones de duplicidad... hay un número excesivo de funciones por exclusión (que origina) actividades mal atendidas y una dilución de la responsabilidad...”⁴¹⁷

Los gobiernos de la etapa de industrialización y desarrollo estabilizador generaron una imagen global de una actuación aparentemente coherente y afortunada de la economía, si sólo se observan los indicadores agregados, como el producto interno bruto, que creció al 6.7% anual, y los precios se mantuvieron relativamente estables, creciendo sólo ligeramente entre los dos períodos, del 2% al 2.9% anual. Al mismo tiempo, el tipo de cambio permanecía fijo a \$12.50 pesos por dólar, lo que ayudaba a conservar la estabilidad de precios al evitar un aumento del costo en pesos de las importaciones. La agricultura dio muestras de debilidad, pero todavía estaba produciendo la mayor parte de los productos básicos requeridos por el mercado urbano y los vitales ingresos de divisas. Pero debajo de la superficie se estaban gestando varios problemas:

- Tasa de desempleo elevada y creciente, originada en el incremento de la productividad agrícola y manufactura, en el rápido crecimiento demográfico experimentado desde los años cuarenta, la urbanización masiva y la creciente participación femenina en la fuerza de trabajo;

⁴¹⁷ Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana. Comisión de Administración Pública 1967. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México 1974.

- Presión creciente a favor de la repartición de tierras, debida al estancamiento del ingreso rural, la concentración de la tierra en granjas comerciales a expensas de los pequeños terratenientes y promesas incumplidas de reforma agraria.
- Deterioro de la distribución del ingreso, debido al crecimiento desproporcionado de los ingresos más altos, combinado con el creciente resentimiento por la brecha que separa a ricos y pobres.
- Presiones en pro de aumentos salariales, que cada vez resultaban más difíciles de afrontar por los medios tradicionales tales como la cooptación de los líderes sindicales y el encarcelamiento de los disidentes.
- Déficit comercial crónico y creciente.
- Base anémica de ingresos del sector público, dadas las demandas grandes y crecientes de gastos corrientes y de capital del gobierno, provocadas por el rápido crecimiento demográfico, la urbanización y el desarrollo.⁴¹⁸

Las contradicciones del modelo de desarrollo provocaron presión y tensiones sobre el régimen político, algunos sectores sociales expresaron su inconformidad desde finales de los años cincuenta, los ferrocarrileros, a quienes siguieron el movimiento de los médicos y residentes en 1964-1965 y el de los estudiantes en 1968. A las viejas carencias se acumulaban problemas emergentes del crecimiento y la diversificación constante de las fuerzas sociales del país: la legitimidad del sistema se había desgastado a 50 años de concluida la revolución.

Bajo este contexto, en el año 1969, se establece como condición única para ser ciudadano el haber cumplido 18 años. Podrán adquirir la nacionalidad mexicana, los nacidos en el extranjero, de padre mexicano o de madre mexicana. (*arts. 30, 34*)

⁴¹⁸ Reynolds, Clark W. ¿Porqué el desarrollo estabilizador fue en realidad desestabilizador? En *El trimestre Económico* # 176, octubre-diciembre 1977, FCE, México. También, Solis Leopoldo La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectivas. Siglo xxi México 1976.