

OMAR GUERRERO



El Estado y la
Administración
Pública
en México

INAP

ISBN 968-6403-02-7

El Estado y la Administración Pública en México

**Una Investigación sobre la Actividad del
Estado Mexicano en Retrospección y
Prospectiva**

Omar Guerrero

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

ISBN—968-6403-02-7

EDICION

Coordinación de Publicaciones y Difusión

Primera edición, 1989

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca

Colonia Palo Alto, C.P. 05110

Cuajimalpa, México, D.F.

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Raúl Salinas Lozano
Presidente

Xavier Ponce de León
Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz
Vicepresidentes

José Castelazo de los Angeles
Gabino Fraga Mouret
Arturo Nuñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
María del Carmen Pardo
Carlos Sierra Olivares
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo López Portillo
Ma. Elena Vázquez Nava
Consejeros

Antonio Sánchez Gochicoa
Tesorero

Ma. Emilia Janetti Díaz
Secretaria Ejecutiva

COORDINADORES DE PROGRAMA

Coordinación de Docencia
Alvaro Rodríguez Garza

Centro de Estudios de Administración
Estatad y Municipal
Gustavo Martínez Cabañas

Centro de Investigaciones
María del Carmen Pardo

Coordinación de Publicaciones y Difusión
Rolando Rodríguez y Galván

Coordinación de Relaciones Internacionales
José Rodolfo Raigosa Sotelo

Centro de Documentación y Biblioteca
Miguel Angel Chávez Alvarado

Coordinación de Administración y Finanzas
Enrique Martínez Gómez

MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carrillo Flores, Gilberto Loyo, Rafael Mancera Ortiz, Ricardo Torres Gaytán, Raúl Salinas Lozano, Enrique Caamaño, Daniel Escalante, Raúl Ortiz Mena, Rafael Urrutia Millán, José Attolini, Alfredo Navarrete, Francisco Apodaca, Mario Cordera Pastor, Gabino Fraga Magaña, Jorge Gaxiola, José Iturriaga, Antonio Martínez Báez, Lorenzo Mayoral Pardo, Alfonso Noriega, Manuel Palavicini, Jesús Rodríguez y Rodríguez, Andres Serra Rojas, Catalina Sierra Casasús, Gustavo R. Velasco y Alvaro Rodríguez Reyes.

CONSEJO DE HONOR

Gabino Fraga Magaña † , Gustavo Martínez Cabañas, Andrés Caso Lombardo, Luis García Cárdenas e Ignacio Pichardo Pagaza.

*A mi madre, señora Lilia Orozco
Vda. de Guerrero*

*A mi abuela, señora Amalia Ochoa
de Orozco †*

**Un amplio reconocimiento al
Licenciado Raúl Salinas Lozano,
Presidente del Instituto Nacional
de Administración Pública, A.C.**

**Con gratitud a Ignacio Pichardo
Pagaza, miembro del Consejo de
Honor de INAP**

Índice

Reconocimientos	9
Presentación	13
Introducción	17
La Administración Pública como el Estado en actividad	39
La era de la administración pública	39
El Estado en actividad	42
La administración pública: construcción y reconstrucción	47
La administración interna	53
De las prácticas de la policía a las prácticas del fomento	54
La gobernación y las instituciones de fomento en España	59
Materias de la administración interior	61
Formación del espacio público	67
Del origen a la primera reforma	67
Administración de la vida económica	
Administración de la vida social	
Administración de la vida personal	
De la Primera Reforma a 1846	109
Administración de la vida económica	
Administración de la vida social	
Administración de la vida personal	
De 1846 a la formación de la Secretaría de Fomento	121
Administración de la vida económica	
Administración de la vida social	
Administración de la vida personal	
La Secretaría de Fomento	139

Las revoluciones y la administración pública	147
Los procesos secularizantes: la ampliación del espacio público	148
Abolición de la vieja sociedad	
Reivindicación del monopolio de la fuerza física	
Reivindicación de la administración hacendaria	
Reivindicación de la administración de la justicia	
Efectos en la administración interior	159
Incidencia en la vida personal	
Incidencia en la vida social	
Incidencia en la vida económica	
Razón de Estado y administración pública	185
Teoría de la razón de Estado	
La secularización del Estado mexicano	
Reforma y Revolución	200
La administración interna durante el porfirismo	205
Revolución y Constitución	212
La Revolución de 1910 y la ampliación del espacio público	221
La administración pública en abril de 1917	
La administración pública en diciembre de 1917	
Estatalidad: las instituciones administrativas descentralizadas	239
Ser y no ser de las instituciones descentralizadas	239
La doctrina de las instituciones descentralizadas en el Siglo XIX	242
Debate entre los profesores españoles	
Los doctrinarios mexicanos	
Un directorio de entidades descentralizadas mexicanas de 1846	
Origen de las instituciones administrativas descentralizadas	258
Las instituciones descentralizadas hacendarias	260
El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre	271
Dirección General de Correos	272
Las instituciones descentralizadas en las obras públicas	275
Instituciones descentralizadas de educación y cultura	284
Instituciones descentralizadas de salud y asistencia	289

Las instituciones descentralizadas: una herencia histórica	294
Academia Nacional de San Carlos	
Instituto de Geografía y Estadística	
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	
Monte de Piedad	
La Dirección de Colonización e Industria	323
Origen y objeto de la institución	
La Dirección de Colonización e Industria en 1848	
La Dirección de Colonización e Industria en 1849	
La Dirección de Colonización e Industria en 1850-1851	
Una crítica a la Dirección de Colonización e Industria	
Las instituciones descentralizadas del segundo imperio	339
Instituciones asistenciales	
Instituciones de educación y cultura	
Instituciones de fomento	
Instituciones de servicio público	
Economía de Estado	349
El concepto de economía de Estado	350
Rectoría económica y economía de Estado	357
Rectoría económica del Estado	
Los artículos 27 y 28 en la Constitución de 1857: nacionalización de la propiedad y monopolios de Estado	
El artículo 27 en 1917: propiedad originaria de la nación	
El artículo 28: áreas exclusivas de la intervención del Estado	
El artículo 25: rectoría estatal del desarrollo económico	
Monopolios económicos del Estado mexicano	372
El estanco del tabaco: relaciones entre el Estado y el capital entre 1821 y 1856	382
Origen histórico: el período virreinal	
Establecimiento de la Dirección General de la Renta del Tabaco	
La época independiente	

Organización de la renta en 1841: Dirección General de la Renta del Tabaco
 Las reformas del estanco en 1846
 Reversión de la renta a una empresa privada: 1848-1851
 Reasunción estatal del estanco en 1853 y supresión de la renta en 1856

Fomento de la industrialización 435

Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional: la administración pública y el origen de la empresa privada industrial 439

Origen del Banco de Avío
 El Banco de Avío bajo la conducción de Alamán
 El Banco de Avío bajo la conducción de otros titulares de relaciones interiores y exteriores

Supresión del Banco de Avío y juicios sobre su actividad

La Dirección General de la Industria Nacional: reorganización de las relaciones entre el Estado y el capital 462

Origen de la Institución
 Organización de la Dirección General
 La Dirección General en la época de Alamán
 Polémica sobre la Dirección General de la Industria Nacional
 La industrialización bajo la Dirección de Colonización e Industria
 Desaparición de la Dirección de Colonización e Industria
 Juntas de industria locales
 Agencias generales de industria y agricultura
 La Dirección General de la Industria Nacional a la luz de nuestro tiempo

El Estado y la revolución de 1910: la edad de la centralización 507

La Administración Pública en los regímenes de la revolución: expansión de la actividad estatal 507

La herencia administrativa porfiriana	
Caracterizando al Estado mexicano	
La administración pública durante los gobiernos de la Revolución	516
La administración pública con Cárdenas: apogeo de la actividad del	
Estado en la sociedad	532
La administración interna y la expansión de la actividad del Estado	
revolucionario	539
La Revolución y la administración de la vida personal	
La Revolución y la administración de la vida social	
La Revolución y la administración de la vida económica	
El Estado posrevolucionario: la edad de la supercentralización	547
La administración pública en los regímenes posrevolucionarios	548
La administración pública entre Avila Camacho y López Mateos	
La administración pública entre Díaz Ordaz y Miguel de la	
Madrid	
La administración interna y la consolidación de la actividad del	
Estado posrevolucionario	569
Administración de la vida personal	
Administración de la vida social	
Administración de la vida económica	
El Estado empresario: la vía de la expropiación	575
Fondo Piadoso de Californias	577
Expropiación de los bienes de la Compañía de Jesús	
Dirección General de Temporalidades	
Origen del Fondo Piadoso de Californias	
México independiente	
La administración pública del Fondo Piadoso	
Junta de Fomento de Californias	619
Origen de la Junta	
Organización de las Misiones de Californias	
Implantación del gobierno político	

Proposiciones finales de la Junta Significado del Fondo Piadoso de Californias para el México moderno	
Los procesos expropiatorios y la administración pública contemporánea	639
Concepto de nacionalización Nacionalizaciones en el México revolucionario y posrevolucionario Causas de la expropiación Las grandes empresas estatales nacidas por expropiación	
Consecuencias de la expropiación en la administración pública	679
El Estado mexicano contemporáneo y la ampliación de la economía de Estado	687
Intervención económica del Estado	688
Intervención por medio de empresas estatales Concepción patrimonial de la empresa de Estado	
¿Por qué interviene el Estado?	716
Concepto de empresa pública Origen histórico de la empresa pública	
Las empresas de Estado	723
Intervención en la banca y las finanzas Bancos para la construcción y la industria Nacional Financiera Banca de promoción y control del comercio Energéticos Transporte y comunicaciones Comercio e industria Fomento regional integrado	
La importancia económica y social de la empresa pública	751
Saber político y empresa de Estado	757
Las empresas públicas creadas por la Revolución de 1910	759
Génesis del sector industrial estatal	764

Prospección: la reforma del Estado mexicano	771
Límites de la prospección	771
Tendencias históricas de la administración pública mexicana	773
Primera tendencia	
Segunda tendencia	
Tercera tendencia	
Cuarta tendencia	
Quinta tendencia	
Sexta tendencia	
Séptima tendencia	
Octava tendencia	
Continuidad y cambio	780
Límites de la actividad del Estado	
Limitación a un espacio público comprensivo y en expansión	
Perpetuación de la actividad del Estado por medio de empresas públicas	
Incorporación y desincorporación	
Futuro de la economía de Estado	
Revolución y expropiación	
El Estado y el capital	
Freno a la centralización	
Lecciones del pasado para el futuro	811

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, se terminó de imprimir en el mes de octubre de 1989, en Litográfica Maico el tiraje fue de 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición.