

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

|  |     |
|--|-----|
| <b>Reconocimientos</b> . . . . .                                       | 9   |
| <b>Presentación</b> . . . . .  | 13  |
| <b>Introducción</b> . . . . .  | 17  |
| <b>La Administración Pública como el Estado en actividad</b> . . . . . | 39  |
| La era de la administración pública . . . . .                          | 39  |
| El Estado en actividad . . . . .                                       | 42  |
| La administración pública: construcción y reconstrucción . . . . .     | 47  |
| <b>La administración interna</b> . . . . .                             | 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  |
| <b>Formación del espacio público</b> . . . . .                         | 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 |



|  |     |
|--|-----|
| <b>Las revoluciones y la administración pública</b> . . . . .                    | 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                                   |     |
| <b>Estatalidad: las instituciones administrativas descentralizadas</b> . . . . . | 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   |            |
| <br>  |            |
| <b>Economía de Estado . . . . .</b>   | <b>349</b> |
| 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<br>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<br>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                          |            |
| <b>El Estado posrevolucionario: la edad de la supercentralización . . . . .</b> | <b>547</b> |
| 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   |            |
| <b>El Estado empresario: la vía de la expropiación . . . . .</b>                | <b>575</b> |
| 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<br>Significado del Fondo Piadoso de Californias para el México<br>moderno   |            |
| Los procesos expropiatorios y la administración pública<br>contemporánea . . . . .  | 639        |
| Concepto de nacionalización<br>Nacionalizaciones en el México revolucionario y<br>posrevolucionario<br>Causas de la expropiación<br>Las grandes empresas estatales nacidas por expropiación   |            |
| Consecuencias de la expropiación en la administración pública . . . . .   | 679        |
| <b>El Estado mexicano contemporáneo y la ampliación de la<br/>economía de Estado . . . . .</b>  | <b>687</b> |
| Intervención económica del Estado . . . . .   | 688        |
| Intervención por medio de empresas estatales<br>Concepción patrimonial de la empresa de Estado  |            |
| ¿Por qué interviene el Estado? . . . . .  | 716        |
| Concepto de empresa pública<br>Origen histórico de la empresa pública   |            |
| Las empresas de Estado . . . . .  | 723        |
| Intervención en la banca y las finanzas<br>Bancos para la construcción y la industria<br>Nacional Financiera<br>Banca de promoción y control del comercio<br>Energéticos<br>Transporte y comunicaciones<br>Comercio e industria<br>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        |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Prospección: la reforma del Estado mexicano</b> . . . . .              | 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<br>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.