
Jorge Fernández Ruiz

El Estado empresario



universidad nacional
autónoma de México

EL ESTADO EMPRESARIO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie G. Estudios Doctrinales 75

Jorge Fernández Ruiz

EL ESTADO EMPRESARIO

Prólogo de Ramón Aguirre Velázquez



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
México 1982

DR © 1982

Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria México 20, D. F.
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Impreso y hecho en México

ÍNDICE

PROLOGO	9
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO I: METODOLOGÍA	19
1. Disciplinas científicas aplicables a nuestro tema	19
2. El método	22
3. El método deductivo	23
4. El método inductivo	24
5. El método analítico	24
6. El enfoque sistémico	24
7. El método sintético	25
8. El método analógico	26
9. La dialéctica	26
La dialéctica idealista	26
La dialéctica materialista	27
10. El método estadístico	27
11. El método jurídico	27
12. Método exegético	27
13. Método sociológico	28
14. Método comparativo	28
15. Método teleológico	29
16. Métodos usuales en la administración pública	29
CAPÍTULO II: EL MARCO ESTATAL	31
1. El precursor: Nicolás Maquiavelo	33
2. Los contractualistas	34
3. Los idealistas	35
4. Los materialistas	35
5. Los organicistas	37
6. La escuela sociológica	37
7. La doble cara del Estado	38
8. La escuela vienesa	40
9. La corriente de la renovación permanente	43
10. Los tratadistas mexicanos	45
Roberto Casillas Hernández	45
José López Portillo y Pacheco	45
Ignacio Burgoa Orihuela	46
Héctor González Uribe	46
Andrés Serra Rojas	46
11. Elementos del Estado	47

La población	47
El territorio	47
El poder	48
El orden jurídico	49
El elemento teleológico	49
12. El enfoque de sistemas	51
13. Definición del Estado	52
14. El deber del Estado	54
15. Estado y empresa	54
CAPÍTULO III: EL MARCO BUROCRÁTICO	57
1. Egipto	58
2. Grecia	59
3. Roma	59
4. Edad Media	60
5. Edad Moderna	61
6. Concepto cameralista de burocracia	61
7. Perspectiva hegeliana	62
8. La posición de Marx y Engels	63
9. Max Weber y su modelo burocrático	64
10. La corriente de las relaciones humanas	66
11. Michel Crozier	67
12. Ludwig Von Mises	67
13. Marshall E. Dimock	68
14. Joseph La Palombara	68
15. Robert K. Merton	69
16. La Ley de Parkinson	69
17. El Principio de Peter	69
18. La influencia tecnológica	70
La tecnocracia	70
La tecnoestructura	72
La tecnoburocracia	72
19. El ámbito de la burocracia	73
20. El caso de México	73
La burocracia en la administración pública institucional	77
CAPÍTULO IV: EL MARCO INSTITUCIONAL	79
1. La institución de la República	83
2. La institución de la democracia	87
3. La institución de la representatividad	89

4. La institución del federalismo	90
5. La institución del Congreso	93
6. La institución de la cámara de diputados	96
7. La institución del Senado	100
8. La institución del presidente de la República	105
Carácter	109
Designación y duración	109
Requisitos de elegibilidad	109
Nacionalidad y ciudadanía	110
Edad y residencia	112
Religión	112
Cargo público	112
No reelección	112
Atribuciones	112
9. La institución de la Suprema Corte de Justicia	113
CAPÍTULO V: EL MARCO ADMINISTRATIVO	115
1. La administración pública centralizada	116
Poder de nombramiento	122
Poder de mando	123
Poder de vigilancia	123
Poder disciplinario	123
El poder de revisión	124
Poder para la resolución de conflictos de competencia	124
2. Las secretarías de Estado	125
Funcionarios de las secretarías de Estado	125
El secretario de Estado	126
Los subsecretarios de Estado	128
El oficial mayor	129
Los directores generales	129
3. La Secretaría de Gobernación	129
Estructura orgánica	131
4. La Secretaría de Relaciones Exteriores	132
Estructura orgánica	133
5. La Secretaría de la Defensa Nacional	134
Estructura orgánica	135
6. La Secretaría de Marina	136
Estructura orgánica	137
7. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público	137
Estructura orgánica	138

8. La Secretaría de Programación y Presupuesto	140
Estructura orgánica	142
9. La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial	142
Estructura orgánica	144
10. La Secretaría de Comercio	144
Estructura orgánica	146
11. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	146
Estructura orgánica	149
12. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes	151
Estructura orgánica	152
13. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	153
Estructura orgánica	155
14. La Secretaría de Educación Pública	156
Estructura orgánica	159
15. La Secretaría de Salubridad y Asistencia	160
Estructura orgánica	161
16. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social	162
Estructura orgánica	163
17. La Secretaría de la Reforma Agraria	164
Estructura orgánica	165
18. La Secretaría de Turismo	166
Estructura orgánica	168
19. La Secretaría de Pesca	168
Estructura orgánica	169
20. Los departamentos administrativos	169
21. El departamento del Distrito Federal	171
En materia de gobierno	171
En materia jurídica administrativa	172
En materia de hacienda	172
En materia de obras y servicios	174
En materia social y económica	174
Estructura orgánica	175
22. Los otros órganos de la administración centralizada	176
23. La administración pública paraestatal	176
24. Los organismos descentralizados	176
25. Las empresas de participación estatal	176
26. Las instituciones nacionales de crédito	177
27. Los fideicomisos	178

CAPÍTULO VI: LA EMPRESA EN MANO PÚBLICA	179
1. La empresa	180
2. Clasificación de las empresas	181
3. La empresa pública	183
4. Formas de actividad empresarial estatal	185
Empresa centralizada	185
Empresa descentralizada	185
Empresa desconcentrada	186
Empresa de participación estatal	186
Empresa bancaria	186
Empresa auxiliar de crédito	187
Empresa de seguros	187
Empresa de fianzas	187
Empresa en fideicomiso	187
5. Elementos de la empresa	188
6. Principios organizacionales	189
7. La descentralización	189
Clasificación de la descentralización	189
La descentralización administrativa	190
Clasificaciones de la descentralización administrativa	191
Descentralización por servicio	193
8. La desconcentración	198
Características de la desconcentración	202
Clasificación de la desconcentración	202
Ventajas de la desconcentración	202
9. Diferencias entre descentralización y desconcentración	203
10. Sociedades de Estado	203
11. El fideicomiso público	205
El fideicomitente	207
El fiduciario	207
El fin del fideicomiso	207
El fideicomisario	207
Los bienes fideicomitidos	208
La forma de constitución	208
12. La sectorización	208
Atribuciones de los coordinadores sectoriales	209
 CAPÍTULO VII: LOS DIVERSOS TIPOS DE ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO	 211

1. Servicios públicos	211
La noción de función pública	212
La noción de servicio público	214
Servicios públicos impropios	216
Servicios sociales	216
Clasificación de los servicios públicos	217
Características de los servicios públicos	218
Servicios públicos prestados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal	219
2. Actividades de interés público	221
Actividades bancarias y financieras	221
Productor de bienes y servicios de interés público	223
Distribuidor de artículos de primera necesidad y regulador del mercado	226
3. Actividades económicas simples	228
CAPÍTULO VIII: NATURALEZA DE LAS FORMAS Y RELACIONES DE LA EMPRESA EN MANO PÚBLICA Y BASES PARA SU REESTRUCTURACIÓN	231
1. Legislación	232
2. Formas jurídicas para la actividad empresarial del Estado	232
3. El organismo descentralizado	232
4. El ente autónomo	233
5. La sociedad pública unimembre	234
6. La sociedad pública	236
7. La sociedad pública mixta	236
8. La empresa pública directa	237
9. El fideicomiso público	238
10. La actividad en los moldes del derecho privado	239
11. La administración institucional y las empresas del sector público	239
12. El control de la actividad empresarial pública	239
13. Consideración final	240
APÉNDICE	243
BIBLIOGRAFÍA	267