

La administración pública de Nuevo León en el siglo XX.

De la Constitución de 1917 a la Ley Orgánica de la Administración Pública¹

Isabel Ortega Ridaura
Universidad de Monterrey

“En la administración, los medios son el todo.”

Melchor Ocampo

“La administración no existe en el vacío, sino que forma parte de un sistema social global y refleja históricamente los valores de dicho sistema, no es un fin en sí misma... debe considerársela un medio para alcanzar los fines que se proponga una sociedad jurídicamente organizada.”

Alejandro Carrillo Castro

Introducción

Desde su origen, los estados modernos han requerido de un aparato instrumental del gobierno a través del cual buscan cumplir las funciones o atribuciones que le han sido asignadas por la ley. Tradicionalmente, la administración pública se define como el conjunto de dependencias y entidades paraestatales adscritas directamente al titular del órgano o poder ejecutivo de un gobierno. En este caso, el gobierno estatal de Nuevo León.

¹ Gran parte de este artículo se basa en: Isabel Ortega Ridaura, *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*. Fondo Editorial Nuevo León/ UANL/ INAP, Monterrey, 2005.

A lo largo de la historia, la administración pública ha ido adquiriendo mayor complejidad en virtud de las nuevas y variadas atribuciones que se van encomendando al estado en diferentes épocas.² Su estructura y funciones se modifican con el tiempo a medida que la dinámica social y económica conlleva el aumento en las necesidades y requerimientos de la población y, consecuentemente, de sus demandas de satisfactores ante el poder público.

No entraremos en la discusión de las teorías del cambio organizacional en la administración pública porque rebasa los objetivos de este estudio.³ No obstante es necesario aclarar que en el caso de la administración estatal que nos ocupa, los cambios responden a una doble -o triple- injerencia: 1. La dinámica socio-económica y la política local que plantean demandas y retos específicos que deben ser atendidos por el gobierno; 2. La dinámica político- económica nacional, y las modificaciones en la estructura administrativa fede

² Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1973, p. 47. En cuanto a la evolución del estado según el tipo de funciones que históricamente le han sido asignadas, el autor alude a una primera etapa, del *estado-gendarme*, cuyo propósito era asegurar ciertas garantías por medio de disposiciones legales y ejercer facultades coercitivas para mantener el orden público y la defensa del país. Posteriormente, la necesidad de promover ciertas conductas y actividades que se consideraba conveniente estimular, dio lugar al *estado promotor o de fomento*, que participó de una manera más directa, sobre todo en el ámbito económico, procurando la consecución de ciertos objetivos considerados valiosos para el progreso del país. Entrado el siglo XX se delineó el *estado de bienestar*, que interviene directamente en la vida económica y social, prestando aquellos servicios que el sector privado no producía adecuadamente o que se consideraban indispensables para el desarrollo integral de la sociedad. Esto lo llevó a la producción de bienes y servicios y a la búsqueda de redistribución de la riqueza material y cultural en su conjunto Pp. 49-50.

³ Una breve discusión de las principales teorías y variables del cambio organizacional aplicadas al caso de la administración pública de Nuevo León puede encontrarse en la obra de Carlos Michelsen Terry, "Cincuenta años de evolución histórica de la estructura organizacional del gobierno de Nuevo León." Ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, D.F., julio de 1974, pp. 1-36.

ral, que en cierta manera sirve de modelo para modificaciones en la estructura estatal, o en el peor de los casos, impone dichos cambios al realizar “sugerencias” o buscar replicar en el nivel local las dependencias federales; 3. Aunque en menor medida, la dinámica internacional que directa o indirectamente afecta las decisiones y políticas a seguir.

El presente texto describe la evolución de la estructura y funciones de la administración pública del estado de Nuevo León desde 1917, -fecha en que se fijaron los marcos constitucionales a nivel nacional y estatal-, hasta la promulgación de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León. Busca mostrar a grandes rasgos, la manera como va modificándose la organización de la AP a lo largo del tiempo en respuesta a los retos y realidades que le plantea tanto el contexto local como el nacional. Más que describir por sexenios, se destacarán aquellos momentos en que hubo modificaciones de mayor significación. Con el fin de facilitar el análisis, hemos dejado aparte los rubros de educación, salud y cultura, cuya evolución será abordada en otra ocasión.

La visión que se presenta es descriptiva y parte de la óptica institucional, organizativa; no pretende hacer juicios sobre el funcionamiento de las distintas dependencias, ni sobre la eficacia o resultados de sus programas.

En lo que a Nuevo León se refiere, las principales fuentes consultadas fueron las memorias e informes de gobierno y el Periódico Oficial del Estado, además de algunas entrevistas a ex-funcionarios públicos. La mayoría de las referencias a la administración pública federal han sido tomadas de las aportaciones de Carrillo Castro⁴ y otras fuentes bibliográficas; y en otros casos directamente del Diario Oficial de la Federación.

⁴ Particularmente nos referimos a: Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1973;

El marco legal de 1917

Un Estado –especialmente aquél que surge de una Revolución– consolida su legitimidad, no sólo jurídica sino históricamente, en la medida en que va traduciendo en realidades los objetivos que recoge en su plataforma ideológica. Dichos objetivos presuponen el ejercicio de atribuciones del Estado o el empleo de los medios con que cuenta la administración pública para tratar de resolver las demandas populares que le dieron origen.⁵

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* promulgada el 5 de febrero de 1917, retomó gran parte de los lineamientos de la de 1857, especialmente lo referente a las garantías individuales, a la vez que incorporó los ideales revolucionarios como derechos sociales. Estableció un nuevo ordenamiento para el reparto agrario; determinó la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo máxima de ocho horas, y reconoció como libertades las de expresión y asociación de los trabajadores.

La nueva Constitución federal no sólo estableció los principios fundamentales a que se comprometían las entidades en cuanto a su forma de gobierno y los derechos y deberes de los ciudadanos, también instituyó las bases legales para un fuerte intervencionismo estatal

Después de establecido el marco jurídico nacional, en mayo de 1917, el Congreso de Nuevo León, instituido como constituyente, comenzó la elaboración de la Constitución General del Estado de Nuevo León⁶, que en lo esencial fue una adaptación a las condiciones locales de la promulgada en Querétaro.

y a “Génesis y evolución de la Administración Pública Centralizada”, conferencia impartida el 22 de abril del 2004 en el IAP Nuevo León. Otro autor que trata la evolución histórica de la administración pública federal es Romeo Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*. Instituto Nacional de Administración Pública / FCE, México, 1988.

⁵ Alejandro Carrillo, *La reforma... O p. cit.*, p. 71

⁶ Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, núm. 100, del 16 de diciembre de 1917, entró en vigor el 1º de enero de 1918.

La nueva ley (vigente en la actualidad), retomó la estructura y los títulos que componían la anterior⁷ adicionando en sus contenidos los logros sociales de la Revolución. Está dividida en dos secciones: La primera consagra los derechos del individuo y las garantías de igualdad, libertad, seguridad y propiedad, tuteladas por el Estado. En ésta se incorporaron las principales banderas de la lucha social como los derechos de libertad de educación, trabajo, profesión, oficio, manifestación verbal o por escrito de las ideas, de asociación, de reunión, de libre tránsito, en fin, todas las garantías de los individuos incluso de aquéllos inculcados en delitos, la abolición de la pena de muerte y de las penas corporales en general.

La segunda parte, estatuye la forma de gobierno (republicano, representativo y popular); define la estructura de los tres poderes del Estado y sus respectivas facultades; señala la división territorial del estado, que tiene como base al municipio libre; y establece el procedimiento que debe seguirse para reformar la Constitución.

De la postrevolución a la Segunda Guerra Mundial, 1917-1943

Los años que siguieron a 1917 así como la década de los veinte transcurrieron en medio de severas dificultades políticas y económicas. En el plano nacional, los sucesivos asesinatos de Carranza, Villa y Obregón, intercalados por el alzamiento Delahuertista y la guerra cristera, generaron un clima de inestabilidad y desorden social. A ello habría de sumarse en 1929, la Gran Depresión que azotó a los Estados Unidos y que tan negativamente impactó en la economía mexicana que apenas iniciaba su recuperación.

⁷ Los apartados contenidos en la Constitución de 1874 y reproducidos en la de 1917 son: Título I. De los Derechos del Hombre; II. Del Estado en General, Forma de Gobierno Nuevoleoneses y Ciudadanos; III. Del Proceso Electoral; IV. Del Poder Legislativo; V. Del Poder Ejecutivo; VI. Del Poder Judicial; VII. De Las Responsabilidades De Los Servidores Públicos; VIII. De los Municipios; IX. De la Hacienda Pública del Estado; X. Prevenciones Generales; XI. De las Reformas a la Constitución y XII. De la Inviolabilidad de la Constitución.

Por su parte, en Nuevo León el movimiento armado revolucionario dejó tras de sí una estela de devastación. Los ranchos y las haciendas más prósperas habían sido saqueados y destruidos; los campos de cultivo arrasados; y por si fuera poco, entre 1914 y 1917 tuvieron lugar las más fuertes sequías de las que se tenía memoria en los últimos años. La difícil situación en el campo generó una intensa migración de la fuerza de trabajo a los centros urbanos.

En Monterrey, las fuerzas productivas se hallaban paralizadas; muchas fábricas habían sido abandonadas por sus dueños que huyeron al extranjero durante la guerra; los ferrocarriles estaban desorganizados y en manos del gobierno; y escaseaban los artículos de primera necesidad, provocando alza de precios, inflación y desempleo.

Aunado a este panorama estaba la inseguridad derivada de la existencia de algunos brotes armados en el sur de Nuevo León que continuaron hasta entrados los años veinte. Esta inestabilidad política se manifestó también en el gobierno; durante quince años desfilaron una serie de gobernadores, ninguno de los cuales logró terminar su periodo constitucional.⁸

En lo referente a la administración pública, la nueva Constitución estatal supuso pocos cambios en su organización. El goberna-

⁸ A Nicéforo Zambrano (1917-1919) lo sucedió por la vía electoral José E. Santos (1919- 1920) quien fue depuesto durante el alzamiento contra Carranza. Lo reemplazó Porfirio E. González (1920) adepto al Plan de Agua Prieta. La inestabilidad política se hizo latente cuando, en febrero de 1921, fue sustituido por Juan M. García, con carácter de constitucional y éste, depuesto por el congreso, a su vez fue sucedido en calidad de interino por el doctor Ramiro Tamez quien era diputado local. Época de lucha política apasionada y violenta, se recrudeció la situación en 1923, año en el cual llegó a haber dos legislaturas y hasta tres gobernadores simultáneamente. Israel Cavazos, *Breve Historia de Nuevo León*. FCE, México, 1994, p. 198.

En las elecciones de 1923, fecha en que terminaba el periodo constitucional de Santos, resultó electo Porfirio E. González que había ocupado la gubernatura interinamente un par de años atrás. En 1925 fue derrocado ocupando el ejecutivo Jerónimo Siller por los siguientes dos años (1925-1927). Finalmente la estabilidad llegó cuando Aarón Sáenz fue designado gobernador en la elecciones de 1927 para los siguientes cuatro años.

El gobierno controlaba tres grandes grupos de funciones: el gobierno interno, la administración de la hacienda pública y la procuración de la justicia, a través de las figuras del secretario General de Gobierno, el tesorero General (ambas existentes desde 1825) y el procurador General de Justicia, puesto creado en 1919 al separar la impartición de justicia, antes asignada al poder judicial.

Esta última modificación llevó a crear la Procuraduría de Justicia que dependía de manera inmediata y directa del Ejecutivo del Estado y a la cual se adscribieron los funcionarios del Ministerio Público, encargados de “velar por la exacta observancia de la ley de interés general y procurar la persecución, investigación y reprehensión de los delitos de orden común”.

En este periodo el estado se encuentra aún en su fase de *gendarme*, cuya función primordial es mantener el orden. Para ello, creó en 1917 un Cuerpo de Seguridad Pública⁹ (después sustituido por las Fuerzas Rurales del Estado) que se encargó de recorrer las regiones afectadas por salteadores y bandidos, para su detención y encarcelamiento. Asimismo, de sofocar a los grupos rebeldes que aún existían dispersos por el territorio estatal. Años más tarde, se integró la Inspección General de Policía (1925) con la policía estatal y la municipal.

Por otra parte, la inclusión en la Constitución de los derechos laborales, llevó a la creación en todos los estados de Juntas de Conciliación y Arbitraje¹⁰ (que quedaron bajo la supervisión del secretario de Gobierno), cuya tarea era impartir justicia en las relaciones obrero-patronales.

Asimismo, se establecieron los mecanismos para hacer realidad una de las principales banderas revolucionarias: el reparto agrario.

⁹ El Cuerpo de Seguridad Pública pasó a depender de la federación en diciembre de ese mismo año, con el nombre de Cuerpo Regional, continuando su obra de pacificación.

¹⁰ La Junta Central de Conciliación y Arbitraje del estado fue creada el 25 de marzo de 1918.

En 1923 se organizó la Comisión Local Agraria, nombrándose Comités en los municipios. Ante dicha Comisión se ventilaban las solicitudes de restitución y dotación de tierras.¹¹

Las necesidades de reconstrucción tras la devastación revolucionaria y el crecimiento acelerado de la ciudad en las siguientes décadas, plantearon numerosos retos a la administración pública. Comienzan a aparecer dentro de la estructura del gobierno organismos y dependencias que cumplen funciones específicas, algunas de las cuales dependían directamente del ejecutivo o estaban adscritas a la Secretaría de Gobierno.

Durante los años veinte y subsiguientes, una de las principales tareas a la que el gobierno dedicó mayor atención fue la pavimentación de la ciudad de Monterrey, para lo cual se organizó una Junta de Mejoras Materiales,¹² que logró pavimentar 300 mil metros cuadrados a lo largo de casi una década.

La importancia que la obra material adquirió en el proyecto de reconstrucción estatal, llevó a la creación en 1924 de la Dirección de Obras Públicas. Ésta, se encargó de la parte técnica de los servicios municipales y la construcción de nuevas obras, conservación de las existentes y la parte de ingeniería correspondiente a las “necesidades y comodidades públicas”.

¹¹ A grandes rasgos, para la dotación de ejidos la Comisión Local Agraria, recibía las solicitudes, levantaba censos de los peticionarios, diseñaba los planos y sugería los dictámenes para la resolución del gobierno que podía otorgar posesiones provisionales o definitivas.

¹² Juntas similares se organizaron en varios municipios de la entidad, dedicadas al embellecimiento de parques, dotación de infraestructura a escuelas y edificios públicos, reparación de caminos vecinales, instalación de postes reglamentarios indicadores de la dirección de los caminos, tendido de tuberías para aprovisionamiento de agua, alumbrado público, establecimiento de redes telefónicas, entre otros. Esta junta en particular estaba integrada por representantes del gobierno del estado, de la Cámara Nacional de Comercio, industriales y minería del estado de Nuevo León, de la prensa regiomontana, de la Unión de Comerciantes e Industria en pequeño, de la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces y del Ayuntamiento de Monterrey.

Más adelante, con el objeto de guiar en cierto sentido el crecimiento urbano de la ciudad, se dictó en 1927 la *Ley de Planificación y Construcciones Nuevas para la ciudad de Monterrey*. Un reglamento complementario creó la Junta de Planificación (integrada por representantes de todas las actividades de la ciudad), como cuerpo consultivo del ejecutivo y del ayuntamiento en esa materia. Una de sus primeras sugerencias fue la ampliación de las calles de Zaragoza y Morelos, para asegurar la importancia del viejo centro comercial.

Otra creación de ese tiempo fue la Comisión de Caminos del Estado, entre cuyas facultades estaba el estudio de los proyectos de caminos por construirse en el estado y la decisión sobre el orden para la ejecución de los proyectos. Con ésta, inició uno de los más ambiciosos proyectos gubernamentales para la construcción de caminos carreteros, en complemento a la obra del gobierno federal para comunicar México con Laredo. Se edificó una red de caminos principales, transversales y de penetración que dejarían comunicadas entre sí las principales poblaciones y centros de producción del estado.

La citada comisión fue sustituida en 1937 por la Junta Local de Caminos, ante el imperativo federal¹³ que determinó la unificación de actividades en la construcción de caminos.

La década de los treinta

En este decenio el Estado recuperó el control físico del territorio, empezó a definir una nueva filosofía para su existencia y un papel distinto en la ejecución de sus objetivos; creó un conjunto de poderes y generó instituciones¹⁴ que serían la base de su futuro desarrollo.

¹³ Ley Federal de Cooperación para la Construcción de Caminos, expedida el 20 de abril de 1934.

¹⁴ Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México*. Editorial Diana, México, 1981, p. 77.

Como mencionamos anteriormente, el periodo inició bajo una difícil situación económica producto del impacto de la recesión norteamericana y la consiguiente disminución en las exportaciones mexicanas. A ello se sumó la deportación masiva de trabajadores indocumentados que realizó ese país como medida para aliviar parcialmente el desempleo.¹⁵

Los conflictos armados se habían solucionado con la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que sirvió como un canal de transición pacífica del poder entre los miembros de la clase gobernante, que hasta entonces se lo habían disputado de manera violenta. No obstante, surgieron otros problemas derivados de las demandas sociales y el cumplimiento de los postulados de la Constitución de 1917. Particularmente difícil fue el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) cuya actuación suscitó en Nuevo León el rechazo del sector empresarial que lo acusó de “tendencias comunizantes” y de poner en riesgo la propiedad privada.¹⁶

Las empresas regiomontanas habían comenzado su recuperación y la planta industrial creció al amparo de la *Ley de Protección a la Industria* de 1927. Sin embargo, en el segundo lustro de la década, la política obrera cardenista se reflejó en un aumento considerable de

¹⁵ Era tal la cantidad de deportados nuevoleonenses, que en 1931 “debido a la urgente repatriación de millares de mexicanos residentes en Estados Unidos, se consiguió, a través de la Secretaría de Gobernación y Ferrocarriles Nacionales, un descuento de un 60 % del pasaje individual en el Ferrocarril”. *Informe Administrativo del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, C. Francisco A. Cárdenas, ante el H. Congreso del Estado, correspondiente al periodo de 1931 a 1932.*

¹⁶ Juan Martínez Nava, *Conflicto estado empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*. Editorial Nueva Imagen, México, 1984, hace un recuento detallado de los conflictos entre empresarios y gobierno en distintos momentos del siglo XX. Destaca que los empresarios regiomontanos han liderado en numerosas ocasiones la organización patronal para la defensa de sus intereses o para presentar sus demandas y exigencias al Estado. En los años treinta, el reparto agrario, la educación socialista, la política obrera (con la que las huelgas aumentaron considerablemente) y la Ley de Expropiación de 1936 que se materializó entre otras medidas, en la expropiación petrolera, generó conflictos y desavenencias entre capital y gobierno.

huelgas y por parte de los patrones en un paro generalizado de dos días para demostrar su inconformidad con las medidas tomadas por Cárdenas.

A pesar de los problemas sociales que se suscitaron, el gobierno estatal¹⁷ logró consolidar varias de sus principales dependencias, reorganizó la administración pública y las finanzas y dio especial impulso a la educación, el fortalecimiento del campo y los derechos laborales.

Los años treinta inauguraron un periodo de paz que se prolongaría por varias décadas. Al no tener que destinar la mayor parte de sus ingresos al gasto militar, como había sucedido desde principios del siglo, el Estado pudo ocuparse de las demás funciones de su competencia.

A medida que los asuntos del gobierno fueron aumentando y complejizándose como reflejo de los cambios políticos, sociales y económicos de la época, fue necesario fortalecer la organización de la administración pública estatal (APE) para hacer frente a las nuevas necesidades. Comenzó entonces un proceso de especialización administrativa. En 1931, se creó el Departamento¹⁸ de Proveduría del estado que concentraría la administración de las compras y servicios requeridos por las diferentes fracciones de la APE.

¹⁷ Ocuparon la gubernatura de Nuevo León en la década en cuestión: Francisco A. Cárdenas (1931-1933); Pablo Quiroga (1933-1935); Ángel Santos Cervantes (1935); Gregorio Morales Sánchez (1935-1936); Anacleto Guerrero Guajardo (1936-1939) y Bonifacio Salinas Leal (1939-1943). Por fines prácticos esta sección abordará hasta la gestión del gobernador Anacleto Guerrero.

¹⁸ Según Carrillo Castro, una de los más importantes modificaciones que hizo Venustiano Carranza a la forma de organización de la administración pública [federal] fue la creación de los ‘departamentos administrativos’, los cuales, a diferencia de las ‘Secretarías de Estado’, deberían tener a su cargo sólo funciones de apoyo administrativo para el aparato gubernamental en su conjunto, como serían las de abastecimientos generales, y los de establecimientos fabriles y militares, o de contraloría. (Conferencia “Génesis y evolución de la administración pública centralizada”, 22 de abril de 2004). Este concepto es perfectamente aplicable a la administración estatal.

Con la finalidad de combatir la criminalidad, se creó en 1932 un Cuerpo de Policía Judicial, bajo las órdenes del procurador General de Justicia.

Al año siguiente, se formó el Consejo Local de Economía,¹⁹ reproduciendo el esquema que a nivel nacional había implementado el presidente Abelardo Rodríguez, que tenía por objeto promover las riquezas del estado y buscar las bases indispensables para el equilibrio de la producción, así como estudiar los problemas de diversa índole económica y proponer ante quien corresponda las medidas estimadas convenientes para resolverlos.

Para vigilar el cumplimiento de los reglamentos y demás disposiciones relativas a la industria y su funcionamiento (operación de calderas, prevención de accidentes, seguridad de los trabajadores, higiene, etc.), se creó en 1937, el Departamento de Previsión Social del estado.

La coyuntura bélica

Los años cuarenta iniciaron bajo el sombrío panorama bélico que se vivía en Europa, enfrascada en la segunda guerra mundial, a la cual pronto se unirían los norteamericanos y, tardíamente, México.

La guerra europea puso en alerta al país pero también significó grandes oportunidades económicas. Se incrementaron las exportaciones de materias primas, alimentos y mano de obra, y la industrialización tuvo un auge importante gracias a la creciente demanda de productos mexicanos para la industria bélica.

En Nuevo León²⁰ la guerra también dejó sentir sus efectos. La Secretaría de Gobierno amplió sus actividades. Con el fin de tener

¹⁹ Lo integraban miembros de los distintos sectores económicos y de gobierno, mediante la representación individual del ejecutivo estatal; ayuntamientos; agricultura y ganadería; industria; minería; comercio; instituciones de crédito; empresas locales de transportes; asociaciones de propietarios; organización de patronos, obreros y campesinos; consumidores e inquilinos y organizaciones de profesionistas.

²⁰ En ese periodo gobernó el general Bonifacio Salinas Leal (1939-1943), el último mandatario con rango militar.

un mejor conocimiento de la población que conformaba la entidad, el Departamento de Economía y Estadísticas, que hasta fines de 1939 había sido un mero auxiliar de las Oficinas Estadísticas Familiares, se reorganizó para ofrecer una visión clara de los hechos sociales del estado. También fue creada la Oficina Estatal del Registro Extranjero para el control y empadronamiento de aquéllos radicados en la entidad, particularmente los de las “Potencias del Eje”.

En 1941 se creó el Comité de Defensa Civil y se instalaron Comités de Finanzas²¹ y de Publicidad y Propaganda. Este último tenía “la finalidad de crear el espíritu patrio, orientar al pueblo sobre la situación de la guerra y sus consecuencias”.²² Asimismo, se transmitía todos los lunes un programa de radio llamado la *Hora de la Patria* para mantener el fervor patriótico entre los ciudadanos.

El comité devino en Departamento de Prensa y Publicidad que posteriormente se convirtió en el Departamento de Radio Comunicación el cual contaba con una red de 28 estaciones de radio, difusoras y receptoras que transmitían la “Hora regional” por “Radio Gobierno”. Dentro de su programación también estaba la reproducción en los municipios de grabaciones de discursos, fiestas y programas culturales. Años después se convertiría en “Radio Nuevo León”.

En lo que respecta al ámbito económico, en 1942 se organizó el Consejo Mixto de Economía Regional, presidido por el ejecutivo y conformado por ciudadanos y funcionarios de la APE, con el fin de discutir las medidas a tomar para superar la crítica situación derivada del conflicto armado.

²¹ A solicitud de organizaciones sociales de empresarios y obreros de Nuevo León, se creó un impuesto de carácter extraordinario que gravó por única vez a todos los causantes con un bimestre de contribuciones, al que se llamó “bimestre de emergencia”. La intención fue crear un fondo de aportación de Nuevo León ante la posibilidad de participar en la contienda bélica.

²² *Informe Administrativo del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, C. Gral. Bonifacio Salinas, ante el H. Congreso del Estado, correspondiente al periodo de 1940.*

Ese mismo año, se creó el Departamento de Control de los Artículos de Consumo Necesarios, “para prevenir la crisis económica causada por el estado de guerra, imponiendo mayor participación estatal en el proceso de la producción y distribución de los artículos de primera necesidad”.²³

Bonanza económica y primeros periodos sexenales, 1943-1973

El periodo que va de 1940 hasta principios de los ochenta, conocido como “el milagro mexicano”, se caracterizó por el elevado crecimiento económico,²⁴ así como por la fuerte participación estatal en la economía.

El desarrollo industrial se dio al amparo del proteccionismo “natural” generado por el periodo bélico, que después se prolongó como una política del Estado para estimular a las nacientes industrias.

En Nuevo León,²⁵ fueron tiempos de expansión industrial y bonanza económica sin precedentes. Aunado a ello, la capital del estado y municipios circunvecinos, que pronto se conformarían en área metropolitana de Monterrey, experimentó un crecimiento desmedido con serias implicaciones en el desarrollo urbano. A la vez, se observaba un marcado desequilibrio: mientras que en materia industrial el progreso era considerable, en el campo era notoria la pobreza.

²³ *Informe Administrativo del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, C. Gral. Bonifacio Salinas, ante el H. Congreso del Estado, correspondiente al periodo 1942 a 1943.*

²⁴ Entre 1940 y 1970 México tuvo tasas de crecimiento del 6.5% anual, frente a un crecimiento poblacional del 3.5% anual. (René Villarreal, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1997)*, FCE, México, 1997.

²⁵ De 1943 a 1973 ocuparon el gobierno de Nuevo León: Arturo B. De la Garza y Garza (1943-1949), primer gobernador bajo periodo sexenal; Ignacio Morones Prieto (1949-1952) y José S. Vivanco (1952-1955) quien fungió como sustituto de su antecesor quien fue llamado por el presidente Adolfo Ruiz Cortines para ocupar la Secretaría de Salubridad y Asistencia en el gabinete federal; Raúl Rangel Frías (1955-1961); Eduardo Livas Villarreal (1961-1967); Eduardo A. Elizondo (1967-1971) y Luis M. Farías (1971-1973).

En lo político destacan dos hechos: la reforma al Artículo 84 de la Constitución local mediante la cual se extendió el periodo gubernativo de cuatro a seis años; y el reconocimiento (a nivel municipal) de la igualdad de la mujer para votar y ser votada,²⁶ medida que se anticipó en varios años al derecho al voto femenino a nivel nacional.

Al final de este periodo, la situación se vería considerablemente trastocada. La insostenible situación del campo más los problemas derivados de la aglomeración urbana desencadenaron una serie de conflictos sociales a los cuales la administración pública debió responder, tal como veremos más adelante.

Los años cuarenta y cincuenta

La demanda de mano de obra de la industria en expansión estimuló la migración a Monterrey tanto del campo como de otras entidades. En 1950, Nuevo León se convirtió en un estado más urbano que rural al concentrar en su área metropolitana el 52% de la población total.²⁷ El acelerado crecimiento poblacional trajo aparejados una serie de problemas: falta de vivienda, insuficiente dotación de servicios, crecimiento urbano desordenado, etc.

Así pues, este periodo se caracterizó por los primeros esfuerzos de planificación del crecimiento urbano, el recrudecimiento de los problemas relacionados con el agua, una mayor atención al campo y la continuación del fenómeno ya señalado, de especialización de la administración pública estatal.

²⁶ Reforma a la Constitución en lo referente a las elecciones municipales, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, núm. 78 del 29 de septiembre de 1948.

²⁷ Los porcentajes de la concentración poblacional en el área metropolitana, respecto al resto del estado fueron: 37% en 1930; 39% en 1940; 52% en 1950; 66% en 1960 y de 73% en 1970. Isabel Ortega Ridaura, *Política fiscal e industria en Monterrey, 1940-1960*. Tesis de maestría. Fac. de Filosofía y Letras, UANL, Monterrey, 2000, p. 45.

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial y mitigados algunos de sus efectos, el Departamento de Control de Artículos de Consumo Necesario devino en 1949 en la Oficialía Mayor de Gobierno. Ésta tuvo muy corta vida ya que en 1952 desapareció pasando a realizar sus funciones el Departamento de Proveduría del Estado que a principios de los sesenta se llamó simplemente Proveduría General del Gobierno.

En los años cuarenta y cincuenta los municipios rurales fueron fuente de preocupación para la AP que construyó una red de caminos para comunicarlos, sobre todo en el sur del estado.

En lo que respecta al campo, la reforma agraria era ya una realidad. El reparto de tierras continuaría hasta bien entrado el siglo XX; no obstante, la mera dotación era insuficiente, el agro nuevo-leonés demandaba cada vez más acciones por parte del estado para apoyar a los pequeños propietarios y coadyuvar a la autosubsistencia alimentaria del país.

En 1948, se creó el Departamento de Maquinaria Agrícola para la realización de toda clase de labores (construcción de presas para riego, canales, perforación de pozos, desmontes de tierras para cultivo, caminos vecinales), que impulsaran la agricultura y ganadería en el estado. Dicho departamento fue sustituido en 1950 por la Junta de Fomento Agrícola y Ganadero y de Administración de Maquinaria Agrícola en el estado, organismo público descentralizado que conjuntó en una sola dependencia todas las acciones de atención al campo.

La junta se ocupó del estudio de todo lo relativo a la organización, fomento, mejoramiento, defensa y mejor aprovechamiento de los recursos agrícolas y ganaderos así como de administrar la maquinaria agrícola de propiedad estatal.

Hacia fines de los cincuenta, la Junta de Fomento Agrícola se disolvió, reactivándose el antiguo Departamento de Maquinaria del estado que realizaría múltiples obras en los municipios del sur. Posteriormente, éste desapareció en 1959 al traspasar sus funcio-

nes y patrimonio a la Facultad de Agronomía de la Universidad de Nuevo León.

Otra dependencia establecida en relación a este sector fue la Junta Local de Irrigación, producto de un convenio celebrado en 1947 con la Secretaría de Recursos Hidráulicos (de carácter federal) para la realización de obras de riego.

Como ya se mencionó, el crecimiento conurbado en torno a Monterrey comenzó a plantear problemas al gobierno que debía dotar de servicios públicos e infraestructura urbana (calles, alumbrado, vialidad, zonas de recreación...). Para enfrentar esta situación, la Junta de Planificación, que hasta principios de 1940 dependía de la alcaldía de Monterrey, pasó a depender del ejecutivo estatal²⁸. Denominada Junta de Planificación del Estado, su función era planificar el desarrollo ordenado de la mancha urbana, mediante la propuesta de proyectos que en materia de obras públicas debía realizar el estado²⁹.

En 1952, con una nueva *Ley de Planificación*, dio origen a la Dirección General de Planificación del estado, encargada de coordinar las tareas en esta materia.

Como auxiliar en la toma de decisiones, se creó en 1949 el Cuerpo Consultivo de Administración del Ejecutivo del Estado, encargado del estudio y planeación de los problemas administrativos. Dicho cuerpo se componía de comisionados en las ramas de finanzas, economía, agricultura y ganadería, obras públicas, comunicaciones, educación y deportes, salubridad, asistencia social, trabajo, estadística y las demás que estimara necesarias el ejecutivo quien lo presidía.

²⁸ El cambio en la estructura obedeció a la convicción que desde entonces se tenía ya de que la planeación debía ir más allá de la capital del estado.

²⁹ Entre sus primeras tareas estuvieron el estudio de la localización de una nueva central ferrocarrilera, la urbanización de los terrenos ganados al río Santa Catarina y la instalación de obras de drenaje.

El surgimiento de los organismos públicos descentralizados

La figura de organismo público descentralizado alude a una estructura o institución que forma parte de la administración pública y cuenta con recursos del erario público, pero tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, así como independencia en sus acciones respecto al ejecutivo estatal.

Este tipo de organismos ya existían desde el siglo XIX,³⁰ mas adquieren relevancia a partir de los años cuarenta. En 1947 por primera vez son mencionados como tales en un informe de gobierno que hacía alusión a “Organizaciones Descentralizadas Regidas por Leyes Especiales”, refiriéndose a la Junta de Mejoras de Monterrey y las juntas foráneas; la beneficencia pública, y a la institución del drenaje pluvial.³¹ Asimismo, a los Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (cuya administración había asumido el gobierno estatal en 1944) y a la Unión Regional Ganadera de Nuevo León.

En los años siguientes se sumaron a los organismos descentralizados ya citados, el Departamento de Maquinaria Agrícola (posteriormente Junta de Fomento Agrícola y Ganadero y de Administración de Maquinaria Agrícola en el Estado), y la Comisión Estatal de Turismo.

Los años sesenta

A principios de esta década, Monterrey estaba en pleno auge industrial y comercial. Las oportunidades de un mejor nivel de vida atraían nuevos pobladores que en 1966 llegaron al millón de habitantes. En contraste con ello, el campo seguía en una situación difícil derivada de la falta de agua, la emigración de mano de obra y el

³⁰ Ejemplo de éstas serían en Nuevo León las Juntas de Mejoras Materiales creadas por Bernardo Reyes.

³¹ *Informe del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León Lic Arturo B. de la Garza, 1947-1948*. Impresora Monterrey, S.A., 1948.

abandono de parcelas, los problemas en los títulos de propiedad y la baja capitalización e inversión, por mencionar algunos.

Por ello, desde 1962 se destinó parte del presupuesto estatal al fomento a las actividades agrícolas y ganaderas, mismas que fueron coordinadas por el recién creado Departamento de Agricultura y Ganadería del Estado.

Hacia fines de los sesenta, el desarrollo económico del país empezó a desacelerarse, lo que tuvo consecuencias negativas en el mercado de laboral. Miles de egresados, jóvenes profesionistas, se encontraban sin trabajo, frustrados en sus aspiraciones de tener mejores niveles de vida. Al mismo tiempo, la educación, en particular la superior, entró en crisis ya que la masificación de la matrícula (que a pesar de todo seguía siendo insuficiente para la demanda) incidió en la baja calidad de la misma. Finalmente, en el aspecto político, la creciente clase media que se había formado durante el periodo del desarrollo estabilizador, comenzó a cuestionar la estructura de la autoridad gubernamental, que era vertical, rígida y en muchos casos represora.³²

La población empezó a cobrar mayor conciencia de sus derechos y a exigirlos de distintas maneras: marchas, protestas, huelgas, plantones... generando un clima de inestabilidad social e inseguridad.

Nuevo León no sería la excepción. La segunda mitad de los sesenta estuvo marcada por los conflictos sociales, principalmente el de los universitarios que buscaban mayor acceso a la educación, la autonomía de la Máxima Casa de Estudios y la democratización de las oportunidades de acceder a un mejor nivel de vida.

Estas exigencias se acompañaron de otro tipo de demandas ciudadanas derivadas de la excesiva aglomeración de habitantes en el área metropolitana de Monterrey que exigían servicios básicos, educación y seguridad a un ritmo superior al que el estado podía brin-

³² La situación descrita llegó a su punto más álgido en octubre de 1968 cuando el gobierno y los estudiantes se vieron envueltos en un enfrentamiento que dejó numerosos muertos y desaparecidos, y que marcó la vida posterior de la nación.

dar. Esto obligó al aparato administrativo a diversificar su estructura para poder atender los requerimientos de la sociedad.

Siguiendo en la línea de la planeación del desarrollo metropolitano, en enero de 1962 se creó el Departamento del Plano Regulador de la Dirección General de Planificación del estado, para la elaboración de un Plan Regulador de Monterrey mismo que cristalizó en 1967 con el denominado Plan Director de la Subregión Monterrey, el primer plan de desarrollo urbano propiamente dicho.

Mientras tanto, la Dirección de Planeación seguía regulando el crecimiento urbano mediante la aprobación de nuevos fraccionamientos, proyección de obras de vialidad y mejoramiento de la infraestructura básica.

Se amplió el radio de acción de la Dirección de Obras Públicas hacia la asesoría y la planeación, y se hizo cargo de las obras de mantenimiento y de construcción de carácter urgente; pero la obra gruesa, como puentes, pasos a desnivel, ampliación de calles, pavimentación, drenaje pluvial, entre otros, quedaron sólo bajo su vigilancia.³³

Producto de la *Ley de Planificación y Urbanización del Estado* de 1967, se creó el Comité de Planificación como un organismo técnico que pasó a depender de la Dirección de Planificación del estado. Dicha dirección comenzó trabajando en el análisis financiero del plan de obras viales; en el estudio de la solución del problema de la vivienda popular; en planes de vialidad, zonificación y edificación; en la planeación de las uniones de colonos; en la actualización de planes urbanísticos del Área Metropolitana de Monterrey, de control y modificación de fraccionamientos, y otros.

Por otra parte, se estableció el Comité de Urbanización, del que derivó en 1968 la Dirección de Urbanización, encargada de formular estudios para llevar a cabo las obras y proyectos propuestos por

³³ *Primer Informe de Gobierno que rinde ante el H. Congreso del Estado el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, C. Lic. Eduardo A. Elizondo*, Monterrey. (correspondiente a los años de 1968, 1969 y 1970).

el Comité de Planificación. De su labor dependía, en gran parte, la marcha adecuada de la obra pública en el estado.

Posteriormente, la Dirección de Obras Públicas del estado se ocupó de la construcción de escuelas y de dar asistencia a municipios para la realización de obra pública. Se coordinaba con la Dirección de Urbanización, vigilando las obras realizadas en el área metropolitana de Monterrey. Ambas a su vez, trabajaban conjuntamente con la Dirección de Planificación.

Como encargado de guiar el proyecto del desarrollo del campo, se creó en 1962 el Departamento de Agricultura y Ganadería del estado. Posteriormente, con la finalidad de reunir —una vez más—, bajo un sólo mando todas las acciones enfocadas a este sector, se creó en 1968 la Dirección de Fomento Agropecuario. Ésta, brindaba asistencia técnica; promovía la creación de viveros, estimulaba el establecimiento de huertas familiares; dirigía campañas de vacunación al ganado, entre muchas otras acciones cuya finalidad era elevar la capacidad del campesino, y eventualmente, sus condiciones de vida.

Para promover el crecimiento industrial se estableció en 1964 un organismo público descentralizado denominado Comisión de Fomento Industrial y Desarrollo Económico (COFIDE), que coadyuvó en la tarea de impulsar el desarrollo económico y la industrialización de la entidad. Enfocó sus acciones en la promoción industrial, el otorgamiento de franquicias fiscales, la elaboración de un directorio industrial, la realización de estudios económicos, facilitar información y atender las relaciones públicas.

En 1971, la creación de la Dirección de Integración y Desarrollo (DID) vino a fortalecer las acciones en pro del crecimiento económico de Nuevo León. Puso en marcha varios programas como el Plan Integral de Desarrollo Industrial; Plan de Mejoramiento Tecnológico y Social de Zonas Áridas (enfocado a elevar el nivel de vida de los campesinos y a incorporar esas zonas a la actividad productiva del Estado), Plan de Desarrollo Rural-Ejidal y Plan de

Desarrollo de los municipios. Todos ellos en coordinación con otras dependencias tanto estatales como federales y municipales.

También promovió la creación de un polo alterno de desarrollo fabril fuera del Área Metropolitana de Monterrey con el fin de iniciar un necesario proceso de desconcentración urbana e industrial. Esto se tradujo en el proyecto de parque industrial en Linares

Por último, el acelerado crecimiento de la población trajo aparejados problemas de inseguridad y aumento de los índices delictivos. Con el fin de salvaguardar la seguridad personal y material de los habitantes, se creó en 1971 la Dirección de Seguridad como una nueva dependencia reestructurando la antigua Dirección de Policía. Se le dotó de un edificio en el que se instalaron las distintas oficinas, técnicas y administrativas así como la Academia de Policía (posteriormente Academia de Seguridad Pública).

La reforma administrativa de Pedro Zorrilla, 1973-1979

Los apartados anteriores dan cuenta de cómo fue creciendo y diversificándose la administración pública estatal a medida que las tareas y funciones realizadas se incrementaban. A principios de los setenta, el organigrama administrativo mostraba ya bastante grado de complejidad, no obstante, aún no existía un marco legal que le diera sustento jurídico ni que estableciera claramente las funciones y competencias de sus múltiples dependencias.

La llegada de Pedro Zorrilla a la gubernatura (1973-1979), constituye un parteaguas en la historia institucional de la entidad, al promulgarse primera *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León*.

Los años setenta

A mediados de la década comenzó a resquebrajarse el modelo económico imperante desde los cuarenta basado en la industria-

lización como motor del desarrollo y caracterizado por una amplia intervención estatal en la esfera económica.

La devaluación de 1976³⁴ poco antes de la llegada a la presidencia de José López Portillo, cambió el panorama de optimismo y marcó una nueva línea en la participación del estado en la vida nacional, sobre todo en el ámbito económico. Desde la federación se hizo un llamado a todos los sectores productivos para que bajo la denominada *Alianza para la producción*, se aglutinaran en un esfuerzo por incrementar los empleos y la producción para sacar al país de la difícil situación económica que enfrentaba.

Respondiendo al llamado del presidente de la República, y en apoyo a la mencionada *Alianza*, la legislatura del estado aprobó en 1977 reformas legislativas y normas para fomento de la urbanización, fraccionamientos y construcción, sobre todo en el área metropolitana de Monterrey, y a la vivienda de interés social; estímulos para la producción agropecuaria -considerada prioritaria-, y para el impulso a la industria, especialmente mediana y pequeña.

La reforma administrativa emprendida por Zorrilla, iniciada antes de que se agudizaran los problemas económicos, se inscribe en la reforma de este tipo que a nivel federal promovió Luis Echeverría³⁵ buscando “agilizar, mejorar y humanizar la administración pública”.

Habiendo sido, Zorrilla, Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales durante el sexenio echeverrista, vivió de cerca la citada reforma y participó activamente en la Comisión de Administración Pública. Al llegar a Nuevo León, puso en práctica la experiencia adquirida proponiendo nuevas formas de ser y de actuar para la administración pública.

³⁴ El peso se devaluó de \$12.50 a \$19.70 después de veintidós años de tipo de cambio fijo.

³⁵ Cabe señalar que desde 1965 se había creado en el gobierno federal la Comisión de Administración Pública en la Secretaría de la Presidencia, para realizar un diagnóstico del funcionamiento de la administración y sugerir reformas a su estructura y procedimientos. Alejandro Carrillo Castro, “Génesis y evolución”, *op. cit.*, p. 14.

En términos generales la reforma apuntaba al aprovechamiento máximo de los recursos humanos, materiales y financieros por parte del estado, al diseño e implantación de un sistema de personal más completo y justo para los servidores públicos del gobierno del estado de Nuevo León y al establecimiento de una mejor comunicación con los ciudadanos en atención a los servicios públicos prestados.

La Comisión de Administración Pública

La coordinación central del proceso de reestructuración fue liderada por la Comisión de Administración Pública (CAP),³⁶ un órgano colegiado integrado por los titulares de las dependencias de colaboración directa con el ejecutivo estatal, creada *ex profeso*. Ésta, determinaría los lineamientos y políticas a seguir, en lo referente a la integración de programas económicos, sociales y de inversiones públicas, así como el establecimiento de criterios para el mejoramiento administrativo y funcional de las distintas dependencias del gobierno.

Cambios en la estructura administrativa

Pedro Zorrilla fue el primer gobernador que creó nuevas secretarías. Anteriormente, la gran mayoría de las dependencias gubernamentales eran direcciones que pendían de la Secretaría General de Gobierno o del ejecutivo.

La reorganización de la estructura de gobierno tuvo como idea central la racionalización y simplificación del aparato administrativo y la necesidad de hacer converger las tareas antes dispersas, en áreas bien delimitadas. Así mismo, reagrupar correctamente las funciones y evitar duplicar esfuerzos, al delinear claramente los ámbitos de autoridad y niveles de decisión de los distintos órganos y por

³⁶ Como podrá verse en este y otros casos, se siguió muy de cerca el modelo federal.

ende, las responsabilidades de los funcionarios públicos.

El criterio seguido fue el denominado departamentalizador, según funciones de gobierno, lo que necesariamente implicó una gran coordinación entre áreas y dependencias.³⁷ La desaparición de direcciones así como la creación de otras nuevas, respondió a la necesidad de actualizar y dar mayor flexibilidad al aparato administrativo del estado.

La reestructuración dio por resultado la creación de tres nuevas secretarías: de Fomento Económico y Obras Públicas; de Finanzas y Tesorería y de Servicios Sociales y Culturales.

Bajo una nueva visión de conjunto, la Secretaría de Fomento Económico y Obras reunió funciones que tenían relación directa con el fomento económico y con el desarrollo de las obras públicas, que anteriormente se encontraban dispersas, con el consiguiente desperdicio de esfuerzos y recursos. Sustituyó y amplió las funciones que desempeñaban las direcciones de Integración y Desarrollo; de Urbanización, de Planificación y de Obras Públicas. Además, se creó la Dirección de Fomento Industrial con el propósito de conjugar la acción estatal, federal y de organismos descentralizados e instituciones de fomento y financiera, para la promoción de nuevas industrias y actividades comerciales en el estado, todas incluidas dentro del área de fomento económico y dependientes de la mencionada secretaría.

En 1975 se promulgó la *Ley de Planificación Física y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León*, que entre sus fines tenía el de crear más y mejores fraccionamientos y construcciones, para evitar la marginación y generar paz social. También, orientar la expansión, evitando la dispersión de los asentamientos, para favorecer la ocupación de áreas baldías.

La mencionada *Ley* dispuso la creación de la Dirección de Fo-

³⁷ Este esfuerzo de coordinación ya se había intentado con éxito en el ámbito económico, cuando en la administración anterior se creó la Dirección de Integración y Desarrollo.

mento Urbano para promover ante los ciudadanos, las autoridades municipales, las dependencias federales y otras oficinas del gobierno del Estado, la realización de obras y la aplicación de procedimientos que mejoren las ciudades y en especial la congestionada Monterrey.

La Secretaría de Finanzas y Tesorería amplió las funciones de la Tesorería General del Estado la cual, además de la recaudación y pagos, debía conseguir un óptimo manejo de los fondos públicos. Con este fin, se estructuró una Dirección de Finanzas y Presupuestos.

La Secretaría de Servicios Sociales y Culturales, integró tareas que no existían o se encontraban atomizadas como la acción cívica y cultural, servicios deportivos, salud pública y educación, en la porción que compete al estado. Sus actividades comprenderían áreas muy bien definidas y necesariamente coordinadas: educación, salud, deporte y acción cívica y cultural.

Con fines esencialmente preventivos y de auxilio a la población en general, se creó la Dirección de Protección Ciudadana, que asumió las funciones de la antigua Dirección de Seguridad.

El difícil clima laboral que se vivía en Nuevo León en los setenta llevó a la creación, dentro de la Secretaría General de Gobierno, de la Dirección de Servicios a los Trabajadores y Productividad, primera en su tipo. Su tarea fue la de coordinar la política obrera determinada por el ejecutivo, con fundamento en la Ley Federal del Trabajo. También serviría como una instancia previa de conciliación y gestión entre las autoridades y las fuerzas del capital y del trabajo. En su concepción dicha Dirección tenía un espíritu asistencial en el orden técnico y de la seguridad industrial, buscando el aumento de la productividad sin mermar los derechos obreros.

En la Secretaría de Gobierno y para servir de enlace entre los cabildos por una parte y el ejecutivo del estado y la federación por otra, se abrió la Dirección de Gestiones Municipales y Coordinadora de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material. Se mantuvo dentro de la misma, la Oficina Coordinadora de Juntas de

Mejoramiento Moral, Cívico y Material, ya existente con anterioridad, para orientar, auspiciar y coordinar el funcionamiento de las mencionadas juntas.

En el área de la Oficialía Mayor, que debía ser el apoyo administrativo general, se creó la Dirección de Patrimonio y Servicios Generales para cuidar de los bienes y del mantenimiento general de las instalaciones y servicios internos. Esta dirección asumió las funciones que tenían la Dirección de Proveduría y la Sub-dirección de Patrimonio.

El impulso a la industrialización debía ir aparejado de una buena relación capital-trabajo, elementos indispensables para elevar la productividad. Reconociendo su importancia, ya avanzado el sexenio, se elevó al rango de secretaría la antigua Dirección de Servicios a los Trabajadores y Productividad. Su labor consistía en asegurar la exacta aplicación de la Ley Federal del Trabajo en los distintos ámbitos; y de los contratos colectivos celebrados entre los trabajadores y empresas; propiciar la libertad de asociación sindical; promover la existencia de las adecuadas condiciones de trabajo en los centros de producción; y colaborar con trabajadores y empresarios en el diseño de sistemas, mecanismos y, sobre todo, de actitudes, tendientes al incremento de la productividad dentro del mayor respeto de la legislación y de una política de justa distribución de los bienes o servicios producidos. Asimismo, puso énfasis en la capacitación y adiestramiento permanentes de los trabajadores y en la existencia de condiciones de seguridad e higiene del trabajo, a través de la instalación de comisiones mixtas con funciones específicas.

La reforma administrativa no sólo implicó cambios estructurales sino también procedimentales y de personal. Se simplificaron los sistemas administrativos para agilizar las tareas, apurar los procesos resolutivos y brindar un servicio más expedito en todos los servicios públicos. Asimismo se puso mucho empeño en la selección y profesionalización de los servidores públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León

Las modificaciones a la estructura y funciones de la organización administrativa se sustentaron legalmente en la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León*.³⁸

En su exposición de motivos el ejecutivo señaló que los lineamientos esenciales de la reforma administrativa atendían al aprovechamiento máximo de los recursos humanos, materiales y financieros; al diseño e implantación de un sistema de personal más completo y justo para los servidores públicos del gobierno de Nuevo León; al perfeccionamiento de los mecanismos de participación de los ciudadanos en los asuntos y tareas públicas y al establecimiento de nuevos y mejores canales de información y comunicación entre gobernantes, funcionarios públicos y ciudadanos; al establecimiento, en fin, de una administración pública que permita mayor eficiencia en el cumplimiento de los objetivos de mejoramiento económico y social que el gobierno se había fijado.

También destacó la necesidad de reestructurar la organización administrativa del gobierno del estado, a fin de adaptarla mejor a las necesidades de una nueva acción gubernamental. Dicha reestructuración fue concebida teniendo en mente el propósito de resolver uno de los problemas más difíciles de toda administración pública: la coordinación de la actividad administrativa, entendida como coordinación interna entre las diversas dependencias de la administración estatal; coordinación externa, entre el estado y la federación, atendiendo a la tesis de un nuevo federalismo de participación activa, conciente y responsable del estado, en las decisiones federales que lo afecten; y coordinación del estado con sus municipios en una acción conjunta para resolver problemas cada vez más complejos de la comunidad.³⁹

³⁸ Publicada en el Periódico Oficial el 5 de febrero de 1975.

³⁹ *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León*, 1975, p. 4.

En esta ley se estableció de manera precisa la estructura de la administración pública estatal así como las distintas competencias y funciones de trabajo de cada dependencia. Ello, además de facilitar la coordinación, permitiría una mejor y más clara definición de los distintos ámbitos de autoridad y de decisión de los funcionarios públicos facilitando a su vez, la prestación de los servicios públicos que el estado debe asegurar a la comunidad y una mayor comprensión por parte de ésta de las distintas tareas del gobierno.

Cabe señalar que esta ley fue la primera en su tipo a nivel nacional, decretándose incluso antes que la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.⁴⁰ Una vez más Nuevo León mostraba ser un estado de vanguardia en la organización y el manejo eficiente de los recursos públicos.

Los comienzos de la planificación gubernamental

La complejidad creciente de los problemas socioeconómicos a los que se enfrentaba el estado mexicano llevó a sus gobernantes y miembros de la administración pública a diseñar e implantar instrumentos administrativos y mecanismos de coordinación más eficaces en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico y social, de justicia y de libertad en todos los ámbitos de la actividad nacional.

El arreglo ordenado de la acción gubernamental y del empleo de todo tipo de recursos públicos para promover el desarrollo exigían necesariamente la utilización de la planeación como instrumento para el establecimiento de proporciones, de prioridades, de tiempos y de modos, en función de metas que fueran no sólo económicas, sino de calidad de vida de la población.⁴¹ Era necesario buscar

⁴⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

⁴¹ Ernesto Rangel Domene, "Nueva estructura organizacional como expresión de una política: Descentralización administrativa y nuevo federalismo de participación." Ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, D. F., julio de 1974, p. 56.

la mayor eficacia para aprovechar los programas federales y los recursos al máximo, en un escenario que no dista mucho del actual, de recursos escasos ante necesidades siempre crecientes.

Estas reflexiones llevaron al ejecutivo estatal a plantear ante el presidente de México y sus colaboradores, el *Plan de Desarrollo Económico y Social de Nuevo León*, resultado de la conjugación de las actividades privadas, de las autoridades municipales, la autoridad estatal y de los servidores públicos de la federación. Éste, comprendía obras y servicios educativos, agropecuarios, hidráulicos, un plan vial, turístico, y un programa de incorporación de las zonas precarias de la Ciudad de Monterrey.⁴²

El Instituto de Administración Pública de Nuevo León

Constituido en agosto de 1973 como asociación civil, aunque promovido por el gobierno del estado, el Instituto de Administración Pública de Nuevo León (IAPNL) se fundó con el propósito de “mejorar la relación entre los servidores públicos y el pueblo a quien deben servir; interesados también en las técnicas, organización, mecanismos, vocación de servicio y contexto político, social y económico en que la administración pública y los servidores públicos se mueven para propiciar ambientes generales, actitudes y fomentar el desarrollo en beneficio de la colectividad, en la apertura de campos a la vida económica, humana... y a las iniciativas en el orden cultural, económico y político...”⁴³

Durante su existencia, el IAPNL realizó cursos y programas de formación de funcionarios estatales y municipales; participó en cátedras universitarias y apoyó la postulación de becarios nuevoleonenses para estudios de postgrado en el extranjero.

⁴² *Ibid.*, pp. 58-59.

⁴³ Palabras del gobernador Pedro Zorrilla, presidente fundador del IAPNL en la constitución del mismo. IAP Nuevo León, 1978: 11.

La participación ciudadana

Un último elemento que cabe destacar de la reforma administrativa instrumentada en los setenta es el interés prestado a la participación ciudadana en los asuntos públicos de la entidad. En su Segundo Informe de Gobierno (1976) el gobernador afirmó: “Mi equipo de gobierno es el pueblo de Nuevo León. Por ello, la Administración Pública que presido ha reforzado y fomentado la creación de organismos de participación popular que tienen como funciones tareas de interés público.” Y más adelante añadía: “Exhorto a todos los sectores a que nos propongan nuevas fórmulas y mecanismos para que este propósito de aportación ciudadana en la solución de nuestros problemas se incremente permanentemente durante mi gestión.” Impulsó con esto, y probablemente sin proponérselo, el proceso de ciudadanización, que en la actualidad ha cobrado tanta importancia.

De acuerdo con la *Ley de Urbanismo y Planificación*, se creó el Consejo General de Urbanismo que constituyó un foro de participación y consulta ciudadana, en cuya primera reunión se aprobó el Plan General de Desarrollo Urbano 1975-76. Los ciudadanos se hicieron presentes también en la integración de las Juntas de Operación, Administración y Mantenimiento de Agua Potable, encargadas del manejo de los sistemas en algunas colonias del área metropolitana y diversos poblados del estado.

En materia de finanzas, recogió opiniones de particulares para formular iniciativas de leyes de ingresos y de hacienda del estado y de los municipios. Promovió la conformación de patronatos pro-cultura así como la intervención de ciudadanos en el Consejo Estatal de Salud. Y continuó con la ya larga tradición de participación ciudadana que constituían las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, las cuales en 1977 sumaban 398.

Atención a los municipios

Si bien es cierto que desde los años cincuenta administraciones como la de Rangel Frías se habían preocupado por los municipios rurales de Nuevo León, en este sexenio se buscó fortalecer la comunicación con éstos. En un inicio, propiciando reuniones de trabajo del gobernador, secretarios, directores y jefes de Oficina del gobierno estatal con los presidentes municipales, y luego a través de la Oficina de Gestiones Municipales y Coordinación de Juntas.

Además de la asesoría y asistencia, se descentralizaron fondos a algunos municipios y se incrementó asimismo la participación municipal en el “Impuesto sobre Compraventa o Permuta de Ganado”.

Derechos humanos

En 1979, se expidió la *Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León*⁴⁴ que sentó las bases para su defensa, acción que debía realizarse de manera gratuita, de oficio y para beneficio de toda persona, especialmente los de escasos recursos.

A raíz de dicha ley, se constituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobierno, diez años antes de que, con ese mismo nombre, se estableciera a nivel federal en la Secretaría de Gobernación. De nuevo el estado se adelantaba en un tema considerado crucial en cualquier sociedad moderna.

A manera de conclusión

La administración pública existe y acompaña al estado desde su origen. Con el tiempo ésta va evolucionando para cumplir de la mejor manera posible, las funciones que le son encomendadas.

⁴⁴ Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León* el 3 de enero de 1979.

Si bien es cierto que en México desde la independencia misma e incluso desde tiempos coloniales, ésta se hallaba reducida a las funciones de hacienda pública y a mantener el orden.

La Constitución federal de 1917 y posteriormente su réplica estatal, determinaron una serie de nuevas obligaciones que el estado debía atender, derivadas de las demandas de los grupos sociales que participaron en la Revolución. Sin embargo, no se fijaron claramente los mecanismos y/o estructuras para llevar a cabo las acciones requeridas para su cumplimiento.

Con el paso del tiempo, poco a poco fueron estableciéndose a nivel federal las bases institucionales para hacer realidad los postulados revolucionarios: reparto agrario (comisiones agrarias); derechos y mejores condiciones laborales (juntas de conciliación y arbitraje); educación (Secretaría de Educación Pública); apoyo al campo mediante obras de riego; construcción de caminos (Junta Local de Caminos), etc. Algunas de estas dependencias se replicaron a nivel estatal como extensiones de la administración pública federal en las entidades. Sin embargo, existían diversas tareas y funciones cuya competencia era estrictamente estatal. Su cumplimiento dio origen a una serie de dependencias cada vez más especializadas que conformaron y engrosaron la estructura de la administración pública de Nuevo León.

Así pues, durante casi medio siglo la administración pública estatal vio incrementadas sus instancias de manera considerable. No obstante, este crecimiento se dio con cierto grado de improvisación -e incluso desorganización- al no tener una idea clara de conjunto y un marco legal que delimitase funciones y atribuciones.

La estructura administrativa creció de manera reactiva, abriendo departamentos, direcciones u otras dependencias sobre la marcha, respondiendo a las demandas que la sociedad y el desarrollo de la entidad iban planteando al estado. En otras ocasiones, respondiendo a requerimientos del ejecutivo federal. Esta situación dio un giro de considerable importancia a principios de los años setenta

con la promulgación de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León*.

Con una amplia visión de conjunto, basada en un concienzudo análisis de las funciones y obligaciones del estado frente a la ciudadanía y buscando una mayor eficiencia en las dependencias administrativas, la citada ley definió claramente una nueva estructura para la administración estatal delimitando funciones y atribuciones.

Con el gobernador Pedro Zorrilla inició una nueva etapa de la administración pública (inscrita, como ya mencionamos, en el marco de la reforma administrativa federal), en la que además de existir un marco legal para la estructura de gobierno, se reflexiona profundamente sobre los mecanismos y acciones a seguir buscando el mejor aprovechamiento de los recursos. Se crean nuevas secretarías que aglutinan funciones antes dispersas en departamentos y direcciones diversas, y se adelgaza la estructura gubernamental.

Por último, esta “nueva forma de ser y de actuar” de la administración pública se reflejará también en la inclusión de nuevas preocupaciones y temas, como la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones, la importancia dada al municipio y los derechos humanos.

Bibliografía

Cárdenas, Francisco A. (1932): *Informe Administrativo del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, C. Francisco A. Cárdenas, ante el H. Congreso del Estado, correspondiente al periodo de 1931 a 1932*. Monterrey.

Carrillo Castro, Alejandro (1973): *La reforma administrativa en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México.

— (1976): “Propósitos, alcances y mecanismos de la reforma administrativa”, en *La reforma administrativa federal. Función participativa*. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Asuntos Administrativos, pp. 15- 18.

— (2004): “Génesis y evolución de la Administración Pública

Centralizada”. Mimeo de la conferencia impartida el 22 de abril del 2004 en el IAP Nuevo León.

Cavazos Garza, Israel (1994): *Breve Historia de Nuevo León*. FCE/El Colegio de México.

De la Garza, Arturo B. (1948). *Informe del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, Lic. Arturo B. de la Garza, 1947-1948*. Impresora Monterrey, S. A., 1948.

Elizondo, Eduardo (1970): *Primer Informe de Gobierno que rinde ante el H. Congreso del Estado el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, C. Lic. Eduardo A. Elizondo*, Monterrey (correspondiente a los años de 1968, 1969 y 1970).

IAP Nuevo León (1978): *Informe de actividades del Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C. 1973-1978*. Monterrey, N.L.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, del 31 de diciembre de 1974, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 5 de febrero de 1975.

Martínez Nava, Juan M. (1984): *Conflicto estado empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*. Editorial Nuevo Imagen, México.

Michelsen Terry, Carlos (1974): “Cincuenta años de evolución histórica de la estructura organizacional del Gobierno de Nuevo León” Ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, D.F., julio de 1974. pp. 1-36.

Ortega Ridaura, Isabel (2005): *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*. Fondo Editorial Nuevo León/ UANL/INAP, Monterrey, 2005.

— (2000): *Política fiscal e industria en Monterrey (1940-1960)*. Tesis de Maestría. Facultad de Filosofía y Letras, UANL, Monterrey.

Rangel Domene, Ernesto (1974): “Nueva estructura organizacional como expresión de una política: descentralización administrativa y nuevo federalismo de participación”. Ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, D. F., julio de 1974. pp. 37–63.

Salinas Leal, Bonifacio. *Informe Administrativo del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, C. Gral. Bonifacio Salinas, ante el H. Congreso del Estado*, Monterrey (correspondientes a los periodos de 1940, 1940 a 1941, 1941-1942, 1942-1943 y 1943-1944).

Vernon, Raymond (1981): *El dilema del desarrollo económico de México*. Editorial Diana, México.

Villarreal, René (1997): *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1997)*. Fondo de Cultura Económica, México.