

Capítulo I. Conceptualización

1.1 Poder Ejecutivo Federal	29
1.2 Poder Ejecutivo Estatal	30
1.3 Poder Ejecutivo Municipal	30
1.4 Efectivos	32
1.5 Ambitos de Gobierno	32
1.6 Sectores de Gobierno	32
1.7 Relación laboral de los efectivos	33
1.8 Composición funcional	33
1.9 Distribución geográfica	34

CAPITULO I

CONCEPTUALIZACION

Un estudio como el de La Magnitud y la Integración de la Administración Pública en el Estado de México requiere, por fuerza, antes de ser tratado en cada uno de sus aspectos, de una precisión conceptual de las categorías que han sido consideradas para su conformación.

Así, tenemos de entrada que debemos delimitar el campo de la administración pública, ya que sobre este concepto se han presentado diversos criterios doctrinarios que varían en su magnitud. Sin embargo, este primer problema lo podemos resolver mediante la adopción del concepto que se sustenta en la base jurídica del sistema mexicano.

Puede decirse que independientemente del criterio internacional o de la postura ideológica que se tenga, el criterio más aceptado por los estudiosos de la materia es aquél que asimila a la administración pública con el Poder Ejecutivo. Bajo esta óptica relacionamos a la administración pública en el Estado de México con el Poder Ejecutivo en sus tres ámbitos de gobierno.

1.1 PODER EJECUTIVO FEDERAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer las bases organizativas, señala que integran a la administración pública federal centralizada: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos (Departamento del Distrito Federal) y la Procuraduría General de la República. Y que conforman a la administración pública paraestatal: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos en que intervenga el Estado.

De esta forma, la administración pública federal se circunscribe al ámbito de competencia del Poder Ejecutivo Federal. Por ello, dentro de la magnitud y la integración de la administración pública en el Estado de México, se estudiarán las dependencias de la administración pública federal que funcionan en el marco de esta entidad federativa, bien sean instituciones desconcentradas o descentralizadas.

Así pues, la presencia de las representaciones federales en el Estado, se puede manifestar al través de centros, delegaciones, inspecciones, sucursales, agencias, unidades, estaciones, coordinaciones, etc. La mayoría de éstas responde al esquema de desconcentración, ya sea del sector central o del paraestatal, que se entiende como una forma de organización de la administración pública, cuya característica esencial consiste en alejar geográficamente funciones de la administración centralizada; aunque se mantiene una relación de jerarquía con el poder central. Es decir, se refiere a estructuras administrativas de rango intermedio que dependen de manera directa de otros órganos.

1.2 PODER EJECUTIVO ESTATAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México -que tiene por objeto regular, organizar y establecer la funcionalidad e indicar los asuntos propios, facultades, obligaciones y atribuciones que correspondan a las dependencias, organismos y entidades-, señala que la administración centralizada está integrada por: la Gubernatura del Estado, las Secretarías de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia. Adicionalmente, incluimos a las dos Coordinaciones Generales (de Comunicación Social y de Apoyo Municipal), mismas que tomaremos en el estudio de manera específica o particular; si bien está claro que se encuentran adscritas directamente al Ejecutivo Estatal.

La administración pública paraestatal del Gobierno del Estado de México (denominada sector auxiliar), comprende a los organismos descentralizados y a las empresas de propiedad o de participación estatal. A pesar de que la ley trata de manera separada a los fideicomisos, para efectos de este estudio, se incluirán en la administración pública paraestatal.

La administración paraestatal del Gobierno del Estado posee el carácter de auxiliar operativo del Poder Ejecutivo; por lo tanto, y de nueva cuenta, la administración pública estatal coincidirá con la amplitud de este Poder.

1.3 PODER EJECUTIVO MUNICIPAL

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa, y está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 133, señala que la administración pública interior de los municipios se ejercerá por los ayuntamientos y los presidentes municipales, o por quienes los sustituyan de acuerdo con la ley.

Bajo esta consideración la administración pública municipal centralizada se integra por un jefe de asamblea, denominado presidente municipal, y por un número determinado de síndicos y de regidores, que se definirá en razón directa o proporcional con la población que representen; tal y como lo establece el artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Además, la administración pública municipal centralizada se amplía en el órgano ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento, es decir la Presidencia Municipal, al tener el titular de ésta la facultad de proponer el nombramiento de funcionarios y servidores públicos municipales.

La administración pública municipal, al igual que los dos ámbitos de gobierno ya señalados, puede contar con órganos de carácter auxiliar. En consecuencia, en este renglón, cabe destacar el fenómeno de la paramunicipalidad como factor orientado básicamente al fortalecimiento de las finanzas municipales. De esta manera y dadas las características *sui generis* de la administración pública municipal, se incluyen organismos descentralizados y empresas representativas de la intervención directa de los municipios en el desarrollo de sus localidades.

Estas son, en suma, las unidades administrativas que estarán sujetas a la cuantificación de sus efectivos para comprender la dimensión de la administración pública en el Estado de México.

La diferencia que se presenta con respecto a los criterios internacionalizados sobre la delimitación del concepto de administración pública que hemos adoptado, se sitúa fundamentalmente en dos niveles: el primero se refiere a la inclusión o no de los poderes Legislativo y Judicial, es decir, la existencia de la administración pública en los tres poderes o sólo en el Ejecutivo. La posible resolución a este punto ya ha sido tomada, con base en la sustentación jurídica del concepto.

Empero, su inclusión en el Estado de México no implica modificaciones importantes en las conclusiones a las que ha llegado el estudio, puesto que ni siquiera constituyen el 1% del número total de efectivos. (Ver Cuadro No. 1).

El segundo de estos niveles centra su atención en la inclusión o no de empresas y organismos que realizan funciones que pueden ser denominadas como de mercado. De acuerdo con las características del sistema mexicano, es visible la presencia del Poder Ejecutivo en las actividades económicas para propiciar el desarrollo regional. El Estado muestra su interés por participar en el capital social de la organización, siempre y cuando sus actividades estén orientadas a complementar los planes y programas de gobierno, o bien a satisfacer necesidades para el logro de beneficios colectivos.

Actualmente presenciamos el proceso de desincorporación de entidades que se lleva a cabo en el sector paraestatal, cuyos resultados han reducido el número de éstas en la administración pública. Con todo, se ha confirmado que el sector se mantendrá incólume en las entidades que tengan a su cargo actividades estratégicas y prioritarias. Las primeras están determinadas en el artículo 28 de la Constitución Federal, mientras que las segundas se establecen en los artículos 25, 26 y 28, y se hace referencia, particularmente, a aquéllas que tienden a satisfacer intereses y necesidades populares.

En conclusión, se considerarán todas las entidades paraestatales del ámbito federal y estatal, a la vez que para el ámbito municipal sólo se incluirán en los cuadros que informen de la productividad del sector público. La para-

municipalidad en el Estado de México representa un caso muy especial de la administración pública mexicana, que no es común en otras entidades federativas; aunque cabe destacar que la iniciativa se gestó en la administración estatal.

1.4 EFECTIVOS

La unidad básica de análisis en el estudio será el número de efectivos, entendiéndose como tales a todas aquellas personas incorporadas a la administración pública que perciban por su trabajo una retribución económica.

El hecho de utilizar el término de efectivos responde a la búsqueda de una categoría que no se contraponga con ninguna de las denominaciones que sobre los empleados del sector público se tienen. De manera que este término surge como el más conveniente para el objetivo del trabajo.

Dentro de los que se considerarán como efectivos se cuentan a los funcionarios, asalariados, servidores, trabajadores y empleados del sector público. Lo fundamental aquí es que estén vinculados a la organización administrativa, es decir que formen parte de ésta, y que además reciban un pago por la prestación de sus servicios. Esta apreciación tiene como fundamento el artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo, que definen de manera generalizada al trabajador como la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Establece, asimismo, para efectos de esta disposición, que el trabajo constituye una actividad humana intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio.

En conclusión, los efectivos son las personas que forman parte de la administración pública en los términos que se ha señalado, y que de acuerdo con el carácter de su situación laboral pueden ser trabajadores de base o sindicalizados, supernumerarios, de confianza, eventuales o de lista de raya.

De tal suerte que la cuantificación de los efectivos se hará por cada plaza presupuestal, muy aparte de su temporalidad o de la duración de la jornada de trabajo.

1.5 AMBITOS DE GOBIERNO

Los ámbitos de gobierno son aquellos que suelen denominarse esferas, instancias u órganos de gobierno. En todo caso se concluye que nos referiremos a la administración pública federal en el Estado de México, a la administración pública del Gobierno Estatal y a la administración pública municipal.

1.6 SECTORES DE GOBIERNO

Nos referiremos a las dos grandes partes que constituyen a la administración pública: por un lado, la centralizada y por el otro, la paraestatal.

1.7 RELACION LABORAL DE LOS EFECTIVOS

De acuerdo con las disposiciones jurídicas de orden federal y estatal, las relaciones laborales de los trabajadores públicos en el Estado establecen una clasificación en la que se consideran: trabajadores de base, trabajadores supernumerarios, empleados y trabajadores de confianza. Con todo, tratando de establecer una clasificación general conveniente, los efectivos de la administración pública en el Estado de México, se dividirán en sindicalizados y otros trabajadores.

En el primer caso, se incluirán los trabajadores que sean de base, o bien a los que de sus remuneraciones se les aplique un descuento por cuota sindical. En el segundo, que se denominará otros trabajadores, se considerará a los supernumerarios y de confianza; incluyendo a los eventuales o de lista de raya. Para este apartado se excluyen de la clasificación a los efectivos adscritos a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Policía Federal de Caminos.

1.8 COMPOSICION FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Desde el punto de vista funcional, y para efectos del análisis de la magnitud y la integración de la administración pública en el Estado de México, las unidades administrativas de los sectores central y paraestatal, en los tres ámbitos de gobierno, se agruparán y clasificarán según sus características particulares preponderantes, de acuerdo con el siguiente esquema:

A). Funciones de Desarrollo Político

Considera a las unidades administrativas que realizan actividades de gobierno, relaciones exteriores, finanzas, planeación, programación, administración, comunicación social, apoyo municipal, justicia, orden público y seguridad ciudadana y defensa nacional, principalmente.

B). Funciones de Desarrollo Social

Comprende a las unidades administrativas que realizan actividades de educación, cultura y asistencia social, promoción del empleo, salud, desarrollo urbano y comunitario, ecología, obras públicas y comunicaciones, principalmente.

C). Funciones de Desarrollo Económico

Incluye a las unidades administrativas que realizan actividades tendientes a promover y apoyar la actividad económica relacionada con la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; industria, minería, comercio, artesanías y turismo; el abasto popular y el desarrollo regional. Asimismo, se incluyen las funciones públicas relacionadas con los servicios fiduciarios y las aseguradoras, así como la producción de bienes relacionados con la actividad de

mercado; excepto la energía eléctrica, los servicios telefónicos y las comunicaciones. Estos últimos se incluyen en el desarrollo social por su amplia significación como servicios públicos.

1.9 DISTRIBUCION GEOGRAFICA

El alcance del estudio no permite profundizar en la formulación del análisis de la eficiencia del aparato administrativo, elemento que se encuentra presente en cualquier cuestionamiento que gire en torno de la magnitud y de la integración de la administración pública. No obstante, un indicador que puede contribuir en la observación del rendimiento administrativo, es la distribución geográfica de los efectivos.

Ahora bien, en virtud de las múltiples regionalizaciones que se dan en los tres ámbitos de gobierno, se ha optado por establecer una regionalización general que nos permita correlacionar zonas geográficas diferenciadas -social, económica y demográficamente- con los efectivos de la administración pública en el Estado de México.

Para ello, el Estado de México se ha dividido en zona oriente y zona poniente. La primera considera 56 municipios, entre los que se incluyen, de acuerdo con la regionalización económica del Gobierno del Estado, a las regiones II y III, y adicionalmente al Municipio de Huixquilucan. En tanto que la zona poniente considera 65 municipios que, con base en la regionalización citada, se corresponde con las regiones económicas I (excepto el Municipio de Huixquilucan), IV, V, VI, VII y VIII. (Ver mapa No. 1).

La Magnitud y la Integración de la Administración Pública en el Estado de México contiene, adicionalmente, el examen de otros indicadores relacionados con la productividad y el rendimiento administrativo; y considera la participación sectorial de los efectivos en la población económicamente activa (PEA). Asimismo, se analizan de manera particular a los efectivos de los sectores de salud, educación y seguridad pública, de acuerdo con la distribución geográfica funcional.



**LA DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS EFECTIVOS
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN EL ESTADO DE MEXICO**