

CAPITULO II

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

La administración pública en el Estado de México se integra por un total de 264,239 efectivos, a los que adicionalmente se pueden agregar 2,533 trabajadores de los otros poderes, tanto de la Federación como del Estado. Como bien se puede apreciar en el cuadro No. 1, el Poder Ejecutivo absorbe casi en su totalidad a los efectivos del gobierno.

CUADRO No. 1

LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO (POR PODERES)

PODER	EFFECTIVOS	%
PODER EJECUTIVO FEDERAL (Representaciones en el Estado).	121,407	45.51%
PODER LEGISLATIVO (Representantes del Estado en el Congreso de la Unión).	34	0.01%
PODER JUDICIAL FEDERAL (Tribunales y Juzgados en el Estado).	480	0.18%
PODER EJECUTIVO ESTATAL	107,537	40.31%
PODER LEGISLATIVO	409	0.15%
PODER JUDICIAL	1,610	0.60%
GOBIERNOS MUNICIPALES*	35,295	13.23%
TOTAL	266,772	100.00%

* Incluye 3,138 efectivos de los Organismos Descentralizados y Empresas Paramunicipales.

Teniendo como base la igualdad entre Poder Ejecutivo y administración pública podemos observar, en el cuadro No. 2, que el Gobierno Federal en el Estado de México, absorbe la mayor parte de los efectivos al llegar a casi un 46% del total. Casi dos terceras partes de los efectivos de este ámbito de gobierno laboran en el sector central, lo que significa que la administración pública federal centralizada tiene mayor presencia en la entidad que el sector paraestatal.

El Gobierno del Estado de México absorbe un poco más del 40% del total de efectivos, y al igual que el ámbito federal, más de las dos terceras partes de éstos laboran en el sector central.

Los gobiernos municipales, que como sabemos son 121 en el Estado, son los que incorporan al menor número de efectivos de la administración pública, pues les corresponde sólo el 13.3% del total.

CUADRO No. 2
LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

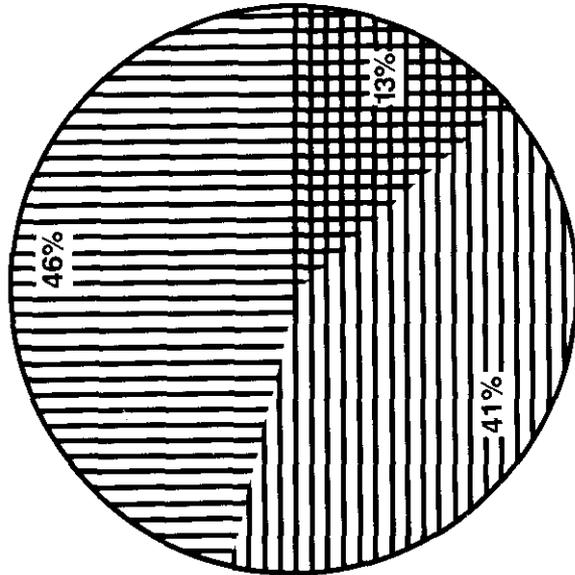
SECTOR	EFECTIVOS	%
REPRESENTACIONES FEDERALES	121,407	45.95%
- SECTOR CENTRAL	73,211	60.30%
- SECTOR PARAESTATAL	48,196	39.70%
GOBIERNO DEL ESTADO	107,537	40.70%
- SECTOR CENTRAL	77,237	71.82%
- SECTOR PARAESTATAL	30,300	28.18%
GOBIERNOS MUNICIPALES	35,295	13.36%
TOTAL	264,239	100.00%

De los 264,239 efectivos de la administración pública en el Estado de México, el 45.7% se dedica a las actividades educativas; de ahí que si excluimos a los trabajadores de este sector, podemos apreciar que el total de efectivos se reduce a 140,204. Se observa de inmediato que la composición de los trabajadores en los tres ámbitos de gobierno se modifica; ahora, el Gobierno Federal en la entidad absorbe a casi el 45% del total, mientras que el Gobierno del Estado registra el 31.2% y los gobiernos municipales aumentan al 23.7%.

EFFECTIVOS



LA DISTRIBUCION DE EFFECTIVOS



Con esto nos podemos percatar que si no se considera a los trabajadores del sector educación, la importancia numérica de los efectivos del Gobierno Federal se mantiene y la del Gobierno del Estado disminuye; no así la de los gobiernos municipales, puesto que sus efectivos alcanzan una mayor significación.

Por lo que se refiere a la distribución de los trabajadores por sector, en los ámbitos federal y estatal, se observa -con esta misma exclusión del sector educación- que la mayor parte de los efectivos se ubica ahora en el sector paraestatal. (Ver cuadro No. 3).

CUADRO No. 3

LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION DE LA INTEGRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

SECTOR	EFFECTIVOS	%
REPRESENTACIONES FEDERALES	63,045	44.97%
- SECTOR CENTRAL	18,025	28.59%
- SECTOR PARAESTATAL	45,020	71.41%
GOBIERNO DEL ESTADO	43,823	31.26%
- SECTOR CENTRAL	13,523	30.86%
- SECTOR PARAESTATAL	30,300	69.14%
GOBIERNO MUNICIPALES *	33,336	23.78%
TOTAL	140,204	100.00%

* SE EXCLUYE A LOS TRABAJADORES DE LAS EMPRESAS DE DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL.

NOTA: Excluye a los trabajadores del Sector Educación (excepto cultura).

La composición de la administración pública por ámbito y sector de gobierno nos muestra un panorama diferente al de la composición integral del conjunto. Así se tiene que si nos referimos exclusivamente a los sectores gubernamentales centrales, el Gobierno del Estado es el ámbito que registra el mayor número de efectivos, llegando a un 42.30% del total. En segundo término, aparece el Gobierno Federal que registra un 40% del total de efectivos. Los gobiernos municipales, por su parte, alcanzan un 17.61%.

Además, si nos referimos en particular a los sectores gubernamentales paraestatales, la composición de los efectivos varía en los tres ámbitos de gobierno, quedando de la siguiente manera: el Gobierno Federal en el Estado absorbe casi el 60% del total, lo que nos muestra que este ámbito es el que más participa en la economía nacional. Es el que orienta el ritmo y la intensidad con que se deben realizar las actividades vinculadas, de manera amplia, con la economía mixta.

Por su parte, el Gobierno del Estado registra el 37.12% de los efectivos. Esto obedece principalmente a las características propias de la entidad, que se fincan en gran medida en las actividades industriales. Corresponde, asimismo, al sentido orientativo que asumen los gobiernos de los Estados, respecto de la dinámica organizacional que tiene la Federación; de tal manera que los esquemas organizativos del Gobierno Federal suelen ser modelos para los gobiernos estatales.

Los gobiernos municipales son quienes registran el menor porcentaje de absorción de efectivos en este sector, porque alcanzan apenas un 3.8% del total. Empero, esta cantidad aún suele ser muy relativa, en virtud de que una buena parte del personal ocupado en el sector corresponde a organismos que han surgido por iniciativa y mantenimiento de la administración estatal. (Ver cuadro No. 4).

CUADRO No. 4
LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO
LA RELACION ENTRE EL AMBITO Y EL SECTOR DE GOBIERNO

	SECTOR CENTRAL		SECTOR PARAESTATAL		TOTAL	
	EFFECTIVOS	%	EFFECTIVOS	%	EFFECTIVOS	%
REPRESENTACIONES FEDERALES	73,211	40.09%	48,196	59.04%	121,407	45.95%
GOBIERNO DEL ESTADO	77,237	42.30%	30,300	37.12%	107,537	40.70%
GOBIERNOS MUNICIPALES	32,157	17.61%	3,138	3.84%	35,295	13.36%
TOTAL	182,605	100.00%	81,634	100.00%	264,239	100.00%

En suma, el sector central absorbe, en su conjunto, el 69.11% del total de efectivos, mientras que el sector paraestatal incorpora al 30.89%. (Ver cuadro No. 5).

CUADRO No. 5
LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO
LA RELACION ENTRE EL AMBITO Y EL SECTOR DE GOBIERNO

	SECTOR CENTRAL		SECTOR PARAESTATAL		TOTAL	
	EFFECTIVOS	%	EFFECTIVOS	%	EFFECTIVOS	%
REPRESENTACIONES FEDERALES	73,211	60.30%	48,196	39.70%	121,407	100.00%
GOBIERNO DEL ESTADO	77,237	71.82%	30,300	28.18%	107,537	100.00%
GOBIERNOS MUNICIPALES	32,157	91.11%	3,138	8.89%	35,295	100.00%
TOTAL	182,605	69.11%	81,634	30.89%	264,239	100.00%

Uno de los propósitos cardinales del estudio es la correlación entre la población y los efectivos de la administración pública en el Estado de México, para conocer la magnitud que tiene el aparato administrativo público en relación con su sociedad.

El Sistema Estatal de Información estimó que para 1989 la población del Estado de México sería de 13'081,635 habitantes, con lo que es la entidad federativa más poblada del país, con un territorio de apenas el 1.1% de la superficie nacional.

Así las cosas, tenemos que por cada 1,000 habitantes en la entidad existen 20 efectivos, lo que nos muestra que sólo el 2% de la población total realiza actividades gubernamentales.

Respecto a los efectivos que existen por cada 1,000 habitantes, en los ámbitos de gobierno que se han venido analizando, tenemos que el Gobierno Federal cuenta con un poco más de 9 efectivos por cada 1,000 habitantes, mientras que el Gobierno del Estado tiene 8. Los gobiernos municipales, que son las instituciones gubernamentales que mantienen el contacto más estrecho con los habitantes de la entidad, sólo registran 2 efectivos por cada 1,000 habitantes; de donde se concluye que a pesar del fortalecimiento que se ha realizado en los últimos años, el número de sus efectivos es muy reducido y contrasta con las cantidades que registran los gobiernos Federal y del Estado. (Ver cuadro No. 6).

CUADRO No. 6

LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

LOS EFECTIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO CON RESPECTO AL TOTAL DE LA POBLACION

SECTORES	POBLACION TOTAL EDO. MEX.	EFECTIVOS	EFECTIVOS POR CADA 1000 HBTS.
REPRESENTACIONES FEDERALES	13'081,635	121,407	9.28
- SECTOR CENTRAL	"	73,211	5.60
- SECTOR PARAESTATAL	"	48,196	3.68
GOBIERNO DEL ESTADO	"	107,537	8.22
- SECTOR CENTRAL	"	77,237	5.90
- SECTOR PARAESTATAL	"	30,300	2.32
GOBIERNOS MUNICIPALES	"	32,157	2.46
TOTAL	13'081,635	261,101	19.96

Las cuantificaciones que se presentan en el estudio, como ya se ha señalado, son cifras que corresponden al 1 de enero de 1989. Sabemos que es conveniente conocer el crecimiento que ha tenido la administración pública en el Estado de México, y para ello se presenta un cuadro comparativo del comportamiento del número de sus efectivos de 1985 a 1989, en el que se observa que para el primer año se registraron 196,569 trabajadores, mientras que para este año se inscribieron 261,101. (*)

Observando las variaciones que se dieron para estos mismos años, en cada uno de los ámbitos de gobierno, se deduce que el que más creció fue el Gobierno del Estado, que aumentó el número de sus efectivos en un 31.46%. De este ámbito fue el sector central el que presentó un aumento considerable; sin embargo, la mayoría de los nuevos efectivos se incorporaron en el sector educativo.

El Gobierno Federal aumentó su población de trabajadores en un 20.83% y el incremento más significativo se verificó en el sector paraestatal.

Y por último, los gobiernos municipales fueron los que registraron el menor crecimiento al variar sólo en un 16.84%. Con ello se demuestra, nuevamente, que este ámbito gubernamental se halla a la zaga dentro de lo que es la magnitud y la integración de la administración pública en el Estado de México. (Ver cuadro No. 7).

CUADRO No. 7

LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

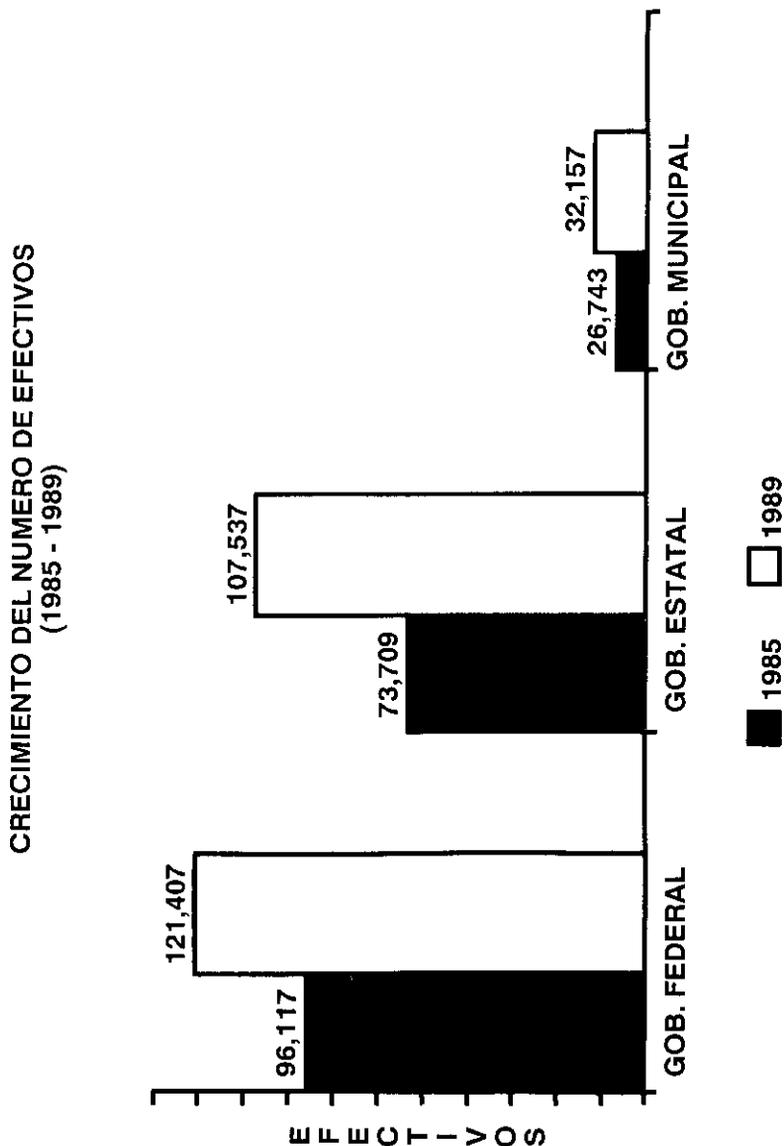
COMPORTAMIENTO DEL NUMERO DE EFECTIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE 1985 A 1989

	1985	1989	VARIACION %
REPRESENTACIONES FEDERALES	96,117	121,407	20.83%
- SECTOR CENTRAL	62,940	73,211	14.03%
- SECTOR PARAESTATAL	33,177	48,196	31.16%
GOBIERNO DEL ESTADO	73,709	107,537	31.46%
- SECTOR CENTRAL	46,991	77,237	39.16%
- SECTOR PARAESTATAL	26,718	30,300	11.82%
GOBIERNOS MUNICIPALES *	26,743	32,157	16.84%
T O T A L	196,569	261,101	24.72%

* Se excluye al sector paramunicipal

(*) Se excluyen los efectivos del sector paraestatal, en virtud de que la mayoría de los trabajadores pertenecen a empresas en las que el Gobierno tiene una participación temporal.

Ahora bien , una vez que se ha mostrado el crecimiento de los efectivos de la administración pública -entre enero de 1985 y enero de 1989- resulta útil observar, en sentido paralelo, el crecimiento de la población total en el Estado de México, para este mismo período. Tenemos entonces que la población creció en un 18.97%, al pasar de 10'599,640 a 13'081,635 habitantes, lo que quiere decir que se tuvo un mayor ritmo de crecimiento en los efectivos de la administración pública en el Estado de México. De esta forma concluimos que para 1985 existían 18 efectivos por cada 1,000 habitantes, y en este año de 1989 existen 20 efectivos por cada 1,000 habitantes. (Ver cuadro No. 8).



CUADRO No. 8

LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

COMPARATIVO DE LOS EFECTIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO CON RESPECTO AL TOTAL DE LA POBLACION DURANTE 1985 Y 1989

ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO	POBLACION TOTAL EDO. MEX.	EFECTIVOS	EFECTIVOS POR CADA 1000 HBTS.
1985	10'599,640	196,569	18.54
1989	13'081,635	261,101	19.96

NOTA: Entre enero de 1985 y enero de 1989, la población total del Estado de México creció en un 18.97%, mientras que en este mismo período los trabajadores de la administración pública del Estado de México aumentaron en un 24.72%.

Para los efectos de este estudio hemos advertido que se considerarán como efectivos de la administración pública a todos aquellos trabajadores que en virtud de su nombramiento, designación, contratación individual o colectiva, estén sujetos a la Ley Federal del Trabajo, a la Ley General de los Trabajadores al Servicio del Estado, o bien al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal. De igual manera, se incluye al titular del Poder Ejecutivo Estatal y a los integrantes de los gobiernos municipales.

No se incluyen los efectivos que realizan su trabajo bajo contratos sujetos a la legislación común. Así, se ha previsto la tipificación de los efectivos de la administración pública en el Estado de México, de acuerdo con el criterio jurídico de su relación laboral; por lo que se han agrupado en sindicalizados y otros trabajadores (resto de los efectivos).

Con base en lo anterior se concluye que en el Estado de México, la mayoría de los efectivos de la administración pública están sindicalizados; llegando a constituir en los tres ámbitos de gobierno un 65.10% del total. En este renglón el Gobierno Federal registra un 60% del total de efectivos sindicalizados, e incluso en su sector central, más del 95% de sus trabajadores se encuentran en esta situación jurídica laboral.

Mientras, el Gobierno del Estado de México inscribe a un poco más del 50% de sus efectivos como sindicalizados y el resto se clasifica en supernumerarios y de confianza. Situación muy distinta se presenta en los gobiernos municipales, al registrar a la mayoría de su personal como efectivos no sindicalizados, ya que sólo el 32.52% tiene esta relación laboral. (*) (Ver cuadro No. 9).

CUADRO No. 9
LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

LOS EFECTIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO
DE MEXICO DE ACUERDO CON SU RELACION LABORAL

	SINDICALIZADOS		OTROS TRABAJADORES		TOTAL
REPRESENTACIONES FEDERALES					
- SECTOR CENTRAL	62,243	96.62%	2,176	3.38%	64,419
- SECTOR PARAESTATAL	36,348	75.42%	11,848	24.58%	48,196
GOBIERNO DEL ESTADO					
- SECTOR CENTRAL	35,860	46.43%	41,377	53.57%	77,237
- SECTOR PARAESTATAL	19,353	63.87%	10,947	36.13%	30,300
GOBIERNOS MUNICIPALES *					
	10,457	32.52%	21,700	67.48%	32,157
TOTAL	164,261	65.10%	88,048	34.90%	252,309

* El personal sindicalizado y de confianza de los gobiernos municipales se ha estimado con base en la muestra de 25 ayuntamientos, que cuentan con un total de 18,305 efectivos. Asimismo, se excluyen de este rubro los 3,138 trabajadores del sector paramunicipal.

NOTA: Se excluyen los militares.

Puesto que la mayoría de los trabajadores del sector educativo se encuentran sindicalizados, se creyó conveniente observar la relación laboral de los efectivos, sin incluir al sector educación; concluyéndose que, a pesar de ello, la mayor parte de éstos se encuentran sindicalizados, al llegar a un 57% del total.

Asimismo, en el Gobierno Federal, tanto en el sector central como en el paraestatal, la mayoría de sus efectivos están sindicalizados; en cambio en el Gobierno del Estado, su sector central cuenta con sólo un 15% de sus trabajadores en esta situación jurídica laboral.

(*) El personal sindicalizado de los gobiernos municipales se estimó con base en la muestra de 25 ayuntamientos, mismos que en conjunto suman 18,305 efectivos, es decir el 57% del total. Los municipios considerados fueron: Toluca, Tlalnepantla, Huixquilucan, Villa del Carbón, Valle de Bravo, Jilotzingo, Ixtapan de la Sal, Donato Guerra, Capulhuac, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Chalco, Ecatepec, Ixtapaluca, Jiquipilco, Jilotepec, Lerma, Naucalpan de Juárez, Otzotepec, Temascalcingo, Tenancingo, Nicolás Romero, Tezoyuca, Ixtapan del Oro y Metepec.

En conclusión, observando las cifras globales de los efectivos, se tiene que la mayoría de éstos reflejan permanencia e inamovilidad. Sólo en el Gobierno del Estado, en el sector central -excluyendo al sector educación-, y en los gobiernos municipales se tiene un mayor grado de confidencialidad y eventualidad de sus efectivos; por lo que, consecuentemente, puede existir una sujeción más firme a la libre remoción. (Ver cuadro No. 10).

CUADRO No. 10

LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

LOS EFECTIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO DE ACUERDO CON SU RELACION LABORAL SIN CONSIDERAR AL SECTOR EDUCACION

	SINDICALIZADOS		OTROS TRABAJADORES		TOTAL
REPRESENTACIONES FEDERALES					
- SECTOR CENTRAL	7,211	80.72%	1,722	19.28%	8,933
- SECTOR PARAESTATAL	35,057	77.87%	9,963	22.13%	45,020
GOBIERNO DEL ESTADO					
- SECTOR CENTRAL	2,036	15.06%	11,487	84.94%	13,523
- SECTOR PARAESTATAL	19,353	63.87%	10,947	36.13%	30,300
GOBIERNOS MUNICIPALES	10,457	32.52%	21,700	67.48%	32,157
T O T A L	74,114	57.04%	55,819	42.96%	129,933

NOTA: Se excluyen los trabajadores del sector educación.
Se excluye al sector militar y Policía Federal de Caminos.
Se excluyen los trabajadores del sector paramunicipal.

Una de las conclusiones que ya se han señalado, es que de cada 1,000 habitantes aptos para trabajar (PEA) en el Estado de México, 53 lo hacen en algún sector a nivel de gobierno. Con todo, resulta conveniente referir la participación sectorial de los trabajadores de la administración pública en la población económicamente activa. De aquí se derivaron los siguientes resultados:

La PEA para 1989 en el Estado de México se estima en 4'971,021 individuos, de los cuales 264,239 realizan tareas relacionadas directamente con la administración pública.

Más del 90% del total de efectivos, participa en el sector terciario; llegando a alcanzar su concurso el 8.34% de la población total ubicada en este sector. En segundo término, la administración pública participa con un 2.17% en el sector primario; mientras que en el sector secundario es donde su concurso ha sido más débil, ya que sus efectivos representan sólo el 1.62% de la población económicamente activa en este sector.

En términos globales, los efectivos de la administración pública constituyen el 5.32% de la PEA total en el Estado de México. (Ver cuadro No. 11).

CUADRO No. 11

LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

PARTICIPACION SECTORIAL DE LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

SECTOR	PEA	EFFECTIVOS	%
SECTOR PRIMARIO (Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca)	352,943	7,653	2.17%
SECTOR SECUNDARIO (Explotación de minas y canteras, industrias manufactureras, electricidad, gas y agua, construcción).	1'665,292	10,275	0.62%
SECTOR TERCARIO (Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles, transportes, almacenamiento y comunicaciones, establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas, servicios comunales, sociales y personales).	2'952,787	246,311	8.34%
TOTAL	4'971,022	264,239	5.32%

Al observar este cuadro, quizá llame la atención que sea el sector secundario, que es el más sólido en la entidad, donde existe menor participación del total de efectivos; sin embargo, tal apreciación es muy relativa, en virtud de que la administración pública promueve la actividad secundaria, mas no participa de manera directa en el sector.

Desde el punto de vista funcional, y con el objeto de analizar la composición de la administración pública, se han agrupado a las unidades administrativas de acuerdo con el siguiente esquema: funciones de desarrollo político, funciones de desarrollo social y funciones de desarrollo económico.

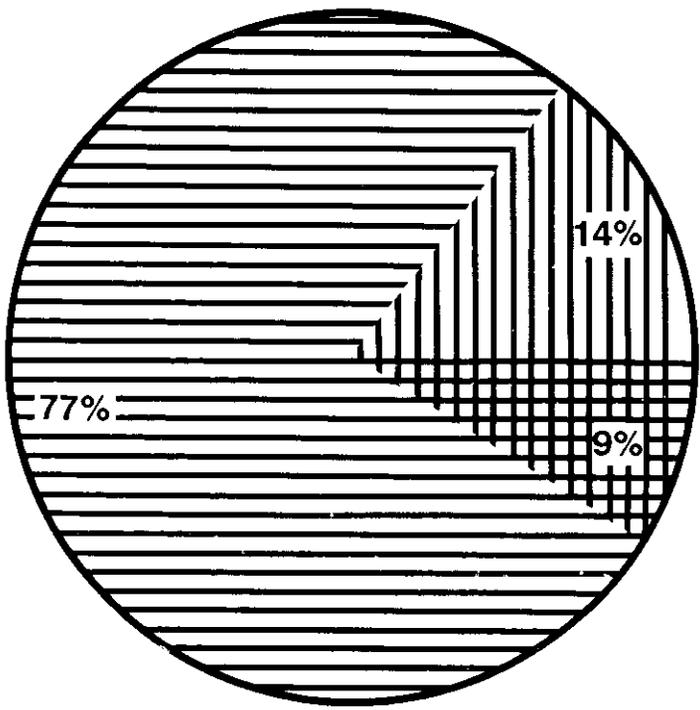
Actualmente se observa que la administración pública en la entidad concentra a la mayoría de sus efectivos en el desarrollo social; es decir, el Estado mantiene como base substancial de su actividad, el sentido ampliamente social.

CUADRO No. 12

**COMPOSICION FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
DEL ESTADO DE MEXICO**

FUNCION	EFFECTIVOS	%
DESARROLLO POLITICO	36,968	13.99%
Gobierno	6,353	17.19%
Finanzas	3,529	9.55%
Planeación	1,535	4.15%
Relaciones Exteriores	25	0.07%
Administración	854	2.31%
Comunicación Social	193	0.52%
Apoyo Municipal	31	0.08%
Justicia	2,312	6.25%
Defensa Nacional	8,562	23.16%
Desarrollo Político Municipal	13,402	36.25%
Otras	172	0.47%
DESARROLLO SOCIAL	203,429	76.99%
Trabajo	490	0.24%
Educación, Cultura y Bienestar Social	125,744	61.81%
Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Comunicaciones	20,319	9.99%
Salud y Asistencia Social	39,546	19.44%
Desarrollo Social Municipal	17,076	8.39%
Otras	254	0.12%
DESARROLLO ECONOMICO	23,842	9.02%
Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca	7,653	32.10%
Industria, Minería, Comercio, Artesanía, Turismo,		
Abasto Popular y Desarrollo Regional	4,857	20.37%
Instituciones Fiduciarias y Aseguradoras	6,237	26.16%
Desarrollo Económico Municipal	4,817	20.20%
Otras	278	1.17%
TOTAL	264,239	100.00%

**COMPOSICION FUNCIONAL DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA
EN EL ESTADO DE MEXICO**



EFFECTIVOS

-  **DESARROLLO POLITICO**
-  **DESARROLLO SOCIAL**
-  **DESARROLLO ECONOMICO**

En suma, como se ve en el cuadro No. 12, el 76.99% de los efectivos realiza tareas relacionadas con la salud, la educación y el desarrollo urbano, principalmente. En segundo término aparecen las actividades de desarrollo político, en donde se incluyen tareas de soberanía y gobierno, así como las relacionadas con el apoyo administrativo. Aquí los efectivos alcanzan el 13.99% del total de trabajadores. En tercer lugar se encuentran las actividades que promueven el desarrollo económico e inscriben un 9% del total de los efectivos.

Derivado de lo anterior, tenemos que en la administración pública de la entidad, existen casi 3 efectivos por cada 1,000 habitantes en la función de desarrollo político; un poco más de 15 en la de desarrollo social y casi 2 en la de desarrollo económico. (Ver cuadro No. 13).

CUADRO No. 13

COMPOSICION FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO SU CORRELACION ENTRE LA FUNCION Y LA POBLACION

FUNCION	POBLACION	EFFECTIVOS	EFFECTIVOS POR CADA 1000 HBTS.
DESARROLLO POLITICO	13'081,635	36,968	2.83
DESARROLLO SOCIAL	"	203,429	15.55
DESARROLLO ECONOMICO	"	23,842	1.82
T O T A L	13'081,635	264,239	20.20

Al analizar la composición funcional por ámbitos de gobierno y sectores de la administración pública, descubrimos que el Gobierno Federal, en el sector central, distribuye a sus efectivos en el orden expuesto anteriormente; mientras que el sector paraestatal antepone el desarrollo económico al político.

El Gobierno del Estado denota un paralelismo con lo que sucede en el Gobierno Federal, ya que en el sector central guarda el mismo orden expuesto de manera global, mientras que en el sector paraestatal, también antepone el desarrollo económico al político. Esta situación resulta lógica en virtud de que la existencia del sector paraestatal es resultado de la intervención del Estado en la actividad económica. (Ver cuadro No. 14).

CUADRO No. 14

**COMPOSICION FUNCIONAL POR SECTORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
DEL ESTADO DE MEXICO**

FUNCIONES	EFECTIVOS (%)					
	FEDERAL		ESTATAL		MUNICIPAL	
	CENTRAL	PARAEST.	CENTRAL	PARAEST.	CENTRAL	PARAMPAL.
DESARROLLO POLITICO	15.11%	1.76%	14.63%	1.16%	41.68%	0.00%
DESARROLLO SOCIAL	79.64%	77.88%	84.26%	83.94%	49.44%	37.57%
DESARROLLO ECONOMICO	5.25%	20.35%	1.11%	14.90%	8.89%	62.43%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

En contraste, se advierte que es el Gobierno Municipal el que participa con un mayor número de efectivos en las actividades de desarrollo político, en tanto que el que menos incide en esta función es el sector auxiliar del Gobierno del Estado. (*)

En la función de desarrollo social el Gobierno del Estado es el que dispone, en su sector central, con un mayor número de efectivos, y los que menos participan son los gobiernos municipales, quienes sólo incorporan al 7.81% del total de sus trabajadores.

(*) No se incluye al sector paramunicipal.

Por último, en el desarrollo económico la contribución más amplia la realiza la administración pública federal, en su sector paraestatal, el que alcanza un 41.14% de los efectivos de dicha función. Asimismo, quien menos participa en estas tareas es el Gobierno del Estado, en su sector central, porque llega apenas a un 3.60%. (Ver cuadro No. 15).

CUADRO No. 15

**COMPOSICION FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
DEL ESTADO DE MEXICO POR AMBITO Y SECTOR**

FUNCION	CENTRAL FEDERAL		PARAESTATAL FEDERAL		CENTRAL ESTATAL		PARAESTATAL ESTATAL		CENTRAL MPAL		PARAESTATAL MPAL		TOTAL	
	EFFECTIVOS	%	EFFECTIVOS	%	EFFECTIVOS	%	EFFECTIVOS	%	EFFECTIVOS	%	EFFECTIVOS	%	EFFECTIVOS	%
DESARROLLO POLITICO	11,064	29.93%	850	2.30%	11,300	30.57%	352	0.95%	13,402	36.25%	0	0.00%	36,968	100.00%
DESARROLLO SOCIAL	58,304	28.66%	37,537	18.45%	65,078	31.99%	25,434	12.50%	15,897	7.81%	1,179	0.58%	203,429	100.00%
DESARROLLO ECONOMICO	3,843	16.12%	9,809	41.14%	859	3.60%	4,514	18.93%	2,858	11.99%	1,959	8.22%	23,842	100.00%
TOTAL	73,211	27.71%	48,196	18.24%	77,237	29.23%	30,300	11.47%	32,157	12.17%	3,138	1.19%	264,239	100.00%

Uno de los indicadores que nos muestra, de manera relativa, el rendimiento administrativo es la distribución geográfica de los efectivos. Para ello, y con base en la regionalización convencional que se ha previsto, tenemos que poco más del 56% de los trabajadores laboran en la zona oriente, y que casi un 44% lo hacen en la zona poniente.

De acuerdo con la distribución geográfica de los efectivos en cada uno de los sectores, se advierte que el Gobierno Federal ubica a la mayoría de sus trabajadores (68.88%) en la zona oriente. Por su parte, el Gobierno del Estado -de manera inversa- dispone a la mayoría de sus trabajadores (62.94%) en la zona poniente. Y finalmente, los gobiernos municipales concentran el 70.64% de sus efectivos en la zona oriente. (Ver cuadro No. 16).

CUADRO No. 16

LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

LOS EFECTIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO SEGUN SU DISTRIBUCION GEOGRAFICA

SECTOR	ZONA PONIENTE		ZONA ORIENTE		TOTAL
SECTOR FEDERAL	37,783	31.12%	83,624	68.88%	121,407
SECTOR ESTATAL	67,689	62.94%	39,848	37.06%	107,537
SECTOR MUNICIPAL *	10,361	29.36%	24,934	70.64%	35,295
TOTAL	115,833	43.84%	148,406	56.16%	264,239

* Incluye al sector paramunicipal

La distribución anterior resultaría insuficiente si no se correlacionara con el número de habitantes que se atienden en cada zona. De este modo, en la zona oriente existen 14 efectivos por cada 1,000 habitantes, mientras que en la zona poniente hay 41 trabajadores.

Después de realizar un análisis por ámbito de gobierno, se encontró que en el Gobierno Federal existen 13 y 8 efectivos por cada 1,000 habitantes para la zona poniente y oriente respectivamente; en tanto que en el Gobierno del Estado existen 24 y 4, en el mismo orden.

Además, en el ámbito municipal se tienen 3 efectivos en la zona poniente y 2 en la oriente por cada 1,000 habitantes.

Sin duda alguna llamará la atención la distribución geográfica tan desproporcionada de los efectivos del Gobierno del Estado, en contraste con el Gobierno Federal y los gobiernos municipales, que tienden más bien al equilibrio.

A pesar de ello, la concentración de los efectivos del Gobierno Estatal resultaría lógica, mas no por ello determinante, si se considera que es precisamente en la zona poniente donde reside el Poder Ejecutivo de la entidad. (Ver cuadro No. 17).

CUADRO No. 17

LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

LA CORRELACION ENTRE LA POBLACION DEL ESTADO DE MEXICO, LOS EFECTIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU DISTRIBUCION GEOGRAFICA

SECTOR	ZONA PONIENTE *			ZONA ORIENTE **		
	POBLACION	EFFECTIVOS	EFFECTIVOS POR CADA 1000 HBTS.	POBLACION	EFFECTIVOS	EFFECTIVOS POR CADA 1000 HBTS.
SECTOR FEDERAL	2'736,767	37,783	13.81	10'344,868	83,624	8.08
SECTOR ESTATAL	"	67,689	24.73	"	39,848	3.85
SECTOR MUNICIPAL ***	"	8,575	3.13	"	23,582	2.28
TOTAL	2'736,767	114,047	41.67	10'344,868	147,054	14.22

* COMPRENDE 65 MUNICIPIOS QUE INTEGRAN LAS REGIONES ECONOMICAS I, IV, V, VI, VII Y VIII. (Se excluye al Municipio de Huixquilucan).

** COMPRENDE 56 MUNICIPIOS QUE INTEGRAN LAS REGIONES ECONOMICAS II Y III. (Se incluye al Municipio de Huixquilucan).

*** SE EXCLUYE AL SECTOR PARAMUNICIPAL.

En virtud de que el análisis funcional de la administración pública en el Estado de México, ha demostrado que independientemente del ámbito o sector del cual se trate, el Gobierno coloca un énfasis especial en el desarrollo social, resulta oportuno incluir en el análisis del rendimiento administrativo un estudio geométrico particular de los sectores de salud, educación y seguridad pública, del cual se deducen las siguientes apreciaciones:

El sector salud cuenta con 49,028 efectivos en toda la entidad, para atender a una población de 13'081,635 habitantes; por lo que consecuentemente, existen casi 4 efectivos por cada 1,000 habitantes. Un análisis de la distribución geográfica de estos efectivos nos lleva a concluir que en la zona poniente hay 11,135 trabajadores que atienden a 2'736,767 habitantes, por lo que existen un poco más de 4 efectivos por cada 1,000 habitantes. Mientras tanto, en la zona oriente hay 37,893 efectivos -más del triple de los que hay en la zona poniente-, que atienden a una población de 10'344,868 habitantes; en consecuencia existen casi 4 trabajadores del sector salud por cada 1,000 habitantes.

En resumen, concluimos que el rendimiento administrativo tiende a ser positivo en términos de la distribución geográfica de los efectivos, puesto que las cuantificaciones tienden al equilibrio. En todo caso, la deficiencia puede estribar en el reducido número de efectivos para atender a una población creciente.

El sector educación cuenta en toda la entidad con 123,567 trabajadores, por lo que en términos globales existen un poco más de 18 efectivos por cada 1,000 habitantes. Respecto a su distribución geográfica, la zona poniente cuenta con 56,879 trabajadores para atender a una población en edad escolar de 1'425,856 habitantes; consecuentemente, existen más de 20 efectivos por cada 1,000 habitantes. No obstante, en la distribución correspondiente a la zona oriente los resultados -en términos proporcionales- tienden a ser menores, porque si bien existen 66,688 efectivos del sector educación, deben atender a una población de 5'389,676 habitantes en edad escolar.

La relatividad en las cifras del sector educación deriva de la inclusión de los trabajadores administrativos y de cultura, mismos que en una notable mayoría se encuentran ubicados en la zona poniente. Sin embargo, consideramos que una distribución equitativa de éstos en la entidad, de acuerdo con la población demandante de los beneficios en cada una de las zonas, mejoraría el rendimiento de los servicios. Asimismo, es conveniente observar que existen más instituciones particulares en la zona oriente, donde incluso han proliferado considerablemente las instituciones de educación terminal con este carácter. (Ver cuadro No. 18).

CUADRO No. 18

**LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO**

**LA CORRELACION ENTRE LA POBLACION DEL ESTADO DE MEXICO Y
LOS EFECTIVOS DE LOS SECTORES DE SALUD Y EDUCACION
SEGUN LA DISTRIBUCION GEOGRAFICA CONVENCIONAL**

SECTOR	ZONA PONIENTE			ZONA ORIENTE			TOTAL	
	POBLACION	EFFECTIVOS	EFFECTIVOS POR CADA 1000 HBTS.	POBLACION	EFFECTIVOS	EFFECTIVOS POR CADA 1000 HBTS	EFFECTIVOS	EFFECTIVOS POR CADA 1000 HBTS.
- SECTOR SALUD	2'736,767	11,135	4.07	10'344,868	37,893	3.66	49,028	3.75
- SECTOR EDUCACION * (Incluye Cultura)	1'425,856	56,879	20.78	5'389,676	66,688	6.45	123,567	18.13

*LA POBLACION QUE SE HA CONSIDERADO PARA CORRELACIONARLA CON ESTE SECTOR ES LA QUE SE ENCUENTRA EN EDAD ESCOLAR Y QUE CORRESPONDE AL 52% DE LA POBLACION TOTAL

NOTA: No se consideran a las instituciones del sector privado, ni a las universidades. Asimismo, se excluyen 20,000 agentes operativos del Programa para la Educación de los Adultos.

La seguridad pública es una función de la administración que forma parte del desarrollo político, y en ella también se presentan resultados interesantes en torno a la productividad administrativa. Antes de dar las cifras que denotan nuestro objetivo, es preciso advertir que en el estado de México existen siete corporaciones policiacas, a saber: 2 de carácter federal, 2 de carácter estatal, la Policía Municipal y 2 más, que por sus características *sui generis* no han sido consideradas dentro del estudio; sin embargo, para los efectos particulares del rendimiento administrativo se tomarán en cuenta. Estas son: la Guardia de Seguridad Bancaria, Industrial y Comercial y el Cuerpo de Vigilancia Auxiliar del Estado de México

Así pues, bajo esta advertencia, tenemos los siguientes resultados: existen en la entidad 21,137 efectivos encargados de la seguridad pública y el tránsito, por lo que hay 1.62 policías por cada 1,000 habitantes.

Al examinar la distribución geográfica de estos efectivos, de acuerdo con nuestra regionalización convencional, tenemos que en la zona poniente existen 6,164 policías, los cuales sirven a una población superior a los 2.7 millones de habitantes; y en donde, consecuentemente, hay 2.25 efectivos por cada 1000 habitantes. Por lo que respecta a la zona oriente, existen 15,000 policías, es decir, casi 150% más de los que hay en la zona poniente; pero con la diferencia de que atienden a una población de poco más de 10 millones de habitantes, y que hay 1.45 efectivos por cada 1,000 habitantes.

Luego entonces, se concluye que los servicios de seguridad pública necesitan ser reforzados, en virtud de que la correlación que aquí se ha observado denota que el crecimiento constante de la población del Estado rebasa con mucho la capacidad de los elementos de seguridad pública. Destaca en especial la zona conurbada con el Distrito Federal porque, como se vio, existen pocos elementos para una población enorme con problemas crecientes. (Ver cuadro No. 19).

CUADRO No. 19

**LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO**

**LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PUBLICA
Y LA POBLACION EN EL ESTADO DE MEXICO**

CORPORACION POLICIACA	ZONA PONIENTE			ZONA ORIENTE			TOTALES		
	POBLACION	EFFECTIVOS	EFFECTIVOS POR CADA 1000 HBTS.	POBLACION	EFFECTIVOS	EFFECTIVOS POR CADA 1000 HBTS.	TOTAL POBLACION	EFFECTIVOS	EFFECTIVOS POR CADA 1000 HBTS.
POLICIA JUDICIAL FEDERAL	2'736,767	12	0.00	10,344,868	30	0.00	13'081,635	42	0.00
POLICIA FEDERAL DE CAMINOS	"	32	0.01	"	198	0.02	"	230	0.02
POLICIA JUDICIAL ESTATAL	"	295	0.11	"	752	0.07	"	1,047	0.08
DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO	"	2,073	0.76	"	2,848	0.28	"	4,921	0.38
POLICIA MUNICIPAL	"	1,225	0.45	"	3,930	0.38	"	5,155	0.39
GUARDIA DE SEGURIDAD BANCARIA, INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DE MEXICO *	"	1,601	0.58	"	4,577	0.44	"	6,178	0.47
VIGILANCIA AUXILIAR DEL ESTADO DE MEXICO *	"	926	0.34	"	2,638	0.26	"	3,564	0.27
T O T A L E S	2'736,767	6,164	2.25	10,344,868	14,973	1.45	13'081,635	21,137	1.62

*ESTAS CORPORACIONES POLICIACAS SON COORDINADAS POR LA DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO, SIN EMBARGO, TIENEN CARACTERISTICAS PARTICULARES EN CUANTO A SU ORGANIZACION Y ADMINISTRACION.

Aunque ya se advirtió que para el presente estudio se vinculará a la administración pública con el Poder Ejecutivo, consideramos que no está por demás conocer el número de trabajadores de los otros poderes, en vista de que constituyen tan sólo el 1% del total de efectivos, lo cual no afecta las cifras globales aquí presentadas.

El Poder Legislativo del Gobierno del Estado de México tiene 409 efectivos, de los que 45 son diputados de la Legislatura Local, 38 son funcionarios y 326 trabajadores operativos (todos aquéllos que no tienen funciones de autoridad lineal). (Ver cuadro No. 20).

CUADRO No. 20

LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

LOS EFECTIVOS DEL PODER LEGISLATIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO

No.	NOMBRE DE LA UNIDAD ADMVA.	EFECTIVOS
1	PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MEXICO	409
TOTAL		409

El Poder Judicial en el Estado de México cuenta con 1,610 efectivos, de los cuales 480 pertenecen al Poder Judicial Federal en la entidad, mientras que 1,130 forman parte del Poder Judicial del Gobierno del Estado; de lo que se concluye, enseguida, que el ámbito estatal ha dispuesto más del doble de efectivos que el federal. (Ver cuadro No. 21).

CUADRO No. 21

LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

LOS EFECTIVOS DEL PODER JUDICIAL EN EL ESTADO DE MEXICO

No.	NOMBRE DE LA UNIDAD ADMVA.	EFECTIVOS
1	PODER JUDICIAL FEDERAL EN EL ESTADO DE MEXICO*	480
2	PODER JUDICIAL DEL GOBIERNO DEL EDO. DE MEX.	1,130
TOTAL		1,610

*Comprende al Segundo Circuito en Materia de Amparo, que incluye a 5 Juzgados de Distrito. Asimismo considera 3 Tribunales Colegiados, un Tribunal Unitario y el Area de Servicios Administrativos.

Una razón más por la que se ha considerado a los otros poderes, y sobre todo el Poder Judicial, se finca en la necesidad de medir la productividad de la administración pública; con todo y que las variables utilizadas no suelen ser suficientes para lograr este propósito.

Manuel García Pelayo, en su obra **Burocracia y Tecnoocracia** afirma que las bases principales que orientan y auxilian en la medición del grado de burocratización de un sistema político son:

a).- La determinación del total de funcionarios de carrera existentes en el Gobierno, previa conceptualización del mismo, tomando en consideración el carácter de su nombramiento y la demarcación de su toma de decisiones, desde arriba y desde abajo de la propia burocracia.

b).- La composición del Poder Judicial: proporción de jueces y la distribución de instancias, previa valoración de su carácter, entre otras.

Esta última ha motivado el análisis de la distribución geográfica del Poder Judicial, observándose en los resultados que para la zona poniente se tienen 811 efectivos y para la zona oriente 799. Así las cosas, tenemos que no existe una distribución adecuada para responder a las demandas de la población.

En el caso particular del Poder Judicial Federal, el 62.50% de los trabajadores se concentra en la zona poniente y en la zona oriente el 37.50% restante. El Poder Judicial del Estado, entre tanto, tiene al 45.22% de sus efectivos en la zona poniente y en la zona oriente ha colocado al 54.78%. (Ver cuadro No. 22).

CUADRO No. 22

**LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO**

**LOS EFECTIVOS DEL PODER JUDICIAL EN EL ESTADO DE MEXICO
DE ACUERDO CON SU DISTRIBUCION GEOGRAFICA**

No.	NOMBRE DE LA UNIDAD ADMVA.	ZONA PONIENTE		ZONA ORIENTE		EFFECTIVOS
1	PODER JUDICIAL FEDERAL EN EL ESTADO DE MEXICO *	300 **	62.50%	180	37.50%	480
2	PODER JUDICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO	511	45.22%	619	54.78%	1,130
	T O T A L	811	50.37%	799	49.63%	1,610

*Comprende al Segundo Circuito en Materia de Amparo, que incluye a 5 Juzgados de Distrito. Asimismo considera 3 Tribunales Colegiados, un Tribunal Unitario y el Area de Servicios Administrativos.

**De esta cifra, 180 efectivos realizan actividades tanto para el Estado de México, como para el Estado de Hidalgo.