

## PRESENTACION

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

Un esfuerzo conjunto del Gobierno del Estado de México y del Instituto de Administración Pública (IAPEM) hizo posible que Apolinar Mena Vargas coordinara una importante investigación que integra datos relativos al tamaño y a la forma en la que está organizada la administración pública en el Estado de México. El trabajo tiene como referencia otros esfuerzos similares que cubren ámbitos nacionales y, por lo tanto, son de carácter más general. El mérito de la investigación que presento, es que está referida al contexto particular de una entidad federativa, lo que permite entender la especificidad del universo de estudio seleccionado. En este sentido, la investigación aporta datos necesarios para la comprensión del ejercicio del poder político dentro de un ámbito territorial que presenta particularidades y de los medios que apuntalan dicho ejercicio para lograr la cohesión social necesaria en el nivel local, y, a la vez, en la integración nacional. La organización política consignada constitucionalmente, toma vigencia a partir de la autonomía que los estados tienen para organizarse internamente, adecuando los intereses locales e incorporando al municipio como elemento base del arreglo político-administrativo escogido. El libro incorpora de manera sintética aquellos momentos y cambios, que en una perspectiva histórica, han sido relevantes para la organización de la administración pública mexiquense. En el trabajo de investigación realizado se tuvo como propósito no sólo conocer el tamaño y la composición de la organización administrativa, sino también -algo que parece fundamental-, relacionar la magnitud de la administración con la sociedad a la que sirve. Dos resultaron elementos claves para la consecución del propósito mencionado: el análisis de los servidores públicos que prestan sus servicios en el Estado de México, como el recurso fundamental en cualquier arreglo y funcionamiento institucional; y, el acomodo organizacional vigente. Dentro de los servidores públicos, se analizaron aquellos representantes del gobierno federal, vinculados con tareas tanto en el gobierno central como en el paraestatal local. Los funcionarios propiamente estatales, también identificados en los dos ámbitos de gobierno; y los funcionarios municipales que prestan sus servicios tanto en los municipios, como en las llamadas empresas paramunicipales. El crecimiento de la administración pública analizada permitió distinguir que se engrosaron cuantitativamente distintas áreas, como los cuerpos de seguridad, el magisterio, los funcionarios de los tres órganos de poder en el Estado; pero también que constituyó una respuesta cualitativa, para contribuir a la promoción del desarrollo económico y social de la entidad.

El enfoque conceptual utilizado propone la identificación de la actuación de la administración como la ejecución de las decisiones políticas fundamentales. Las estructuras organizativas que se seleccionaron para el análisis, son: primero, el órgano ejecutivo del gobierno. Por ello, resultó imprescindible incorporar las agencias federales, como resultado de procesos desconcentrados. Segundo, se establece, una clara distinción respecto a las funciones que llevan a cabo las agencias gubernamentales: desarrollo político, desarrollo social y desarrollo económico. Tercero, distingue la distribución geográfica de los funcionarios en dos zonas: la oriente que comprende cincuenta y seis municipios y la poniente constituida por sesenta y cinco.

Si bien el análisis es de carácter cuantitativo, esto es, toma datos actualizados al primero de enero de 1989, producto de encuestas como elemento central, no impide que en la investigación se sugieran algunas consideraciones que inciden sobre el terreno de lo cualitativo. La investigación plantea que de los 264,239 servidores que trabajan en el Estado de México, el 46 por ciento de ellos son empleados federales, el 40 por ciento son estatales y sólo el 13.3 por ciento son municipales. Frente a estos datos, la preocupación que surge es la de valorar hasta que punto el arreglo federal es una premisa más de carácter formal (constitucional), o, en su defecto, la presencia federal es indispensable para lograr activar la potencialidad local -particularmente en el terreno económico- como lo apunta el autor en la obra. De ahí que la relación entre servidor público y habitante, es, en el caso de la administración federal, de nueve sobre mil, mientras que en la estatal y municipal, es de ocho y dos respectivamente. Si efectivamente en el nivel municipal es en donde el contacto gobierno-ciudadanía se establece de una manera más estrecha, Apolinar Mena, concluye que a pesar de los esfuerzos hechos en los últimos años por fortalecer el ámbito municipal de gobierno, el número de servidores públicos en este nivel de gobierno, está por debajo de las demandas que se espera queden satisfechas. Este comentario se valida en el hecho de que el menor incremento en las plazas en los últimos cuatro años, se registró justamente en el ámbito municipal de gobierno. Otro dato importante consignado en la investigación, se refiere a que el 65.10 por ciento del total de los servidores públicos está sindicalizado. Es en el nivel municipal, en donde esta característica se presenta de forma menos generalizada, lo que a juicio del autor, evita que los funcionarios envejezcan junto con los puestos.

Por lo que respecta al tipo de función desarrollada, se señala que es a nivel del gobierno municipal en donde participa el porcentaje más alto de funcionarios en funciones de tipo político; las funciones de desarrollo social están mayormente concentradas en el personal estatal y aquellas referidas al desarrollo económico las realizan sobre todo, funcionarios federales. Esto es entendible debido a la importancia del sector paraestatal (nacional) en la vida económica estatal. De los datos incluidos en el apartado dedicado a la distribución por funciones, resalta que el desarrollo social continúa siendo una tarea prioritaria para el gobierno estatal. El problema que Apolinar Mena plantea sobre este punto, es que si la población continúa aumentando, va a quedarse rezagada la administración para atender las también crecientes necesidades sociales; puesto que los servidores públicos no crecerán en

proporciones equitativas. Esta situación se presenta ya en el caso de los servicios de seguridad pública, en donde se constata que son insuficientes, particularmente en la zona conurbada con el Distrito Federal.

Otro de los resultados que se pueden obtener del análisis de los datos incluidos en el trabajo, es sobre el funcionamiento del sector central estatal que presenta ciertas disfunciones. Primero la cifra global de funcionarios incluidos en ese sector está sesgada, puesto que incluye a los trabajadores de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, que absorbe prácticamente el 80 por ciento del total de los trabajadores incluidos en ese sector. Segundo, que el resto de los servidores, cuya cifra global es de 13,523, están responsabilizados del resto de las tareas gubernamentales. Estas son muchas y de diversa naturaleza: procuración de justicia, desarrollo urbano, obras públicas, gobierno, promoción del empleo, desarrollo agropecuario, administración, planeación, finanzas, apoyo municipal, promoción social y desarrollo económico. En el sector paraestatal estatal también existen desequilibrios importantes. La mayor parte de los funcionarios incluidos en él, esto es, más del 50 por ciento, prestan sus servicios en el Instituto de Salud del Estado de México. Está todavía por resolverse su plena transferencia a la administración local; de cualquier manera y bajo esta decisión descentralizadora, el número total de sus funcionarios imprime un fuerte desbalance a la cifra global de servidores del sector paraestatal. Hay también un desequilibrio marcado en relación a la ubicación geográfica. La mayor parte de los funcionarios están concentrados en zonas en donde la densidad de población es baja, pero es en donde se encuentran localizados los órganos de gobierno. El último dato importante, se refiere al costo-presupuesto de cada funcionario. La tendencia observada en primer término se refiere a que los costos promedios han descendido, debido fundamentalmente a la imposibilidad de aumentos salariales. Y, segundo, que no existen criterios claros en la asignación de los presupuestos. Esta situación se manifiesta claramente en el tratamiento presupuestal que se da a los municipios. Cada municipio -es cierto- tiene una realidad distinta, pero ni siquiera se pueden analizar bajo el supuesto criterio racionalizador de la asignación y ejercicio presupuestal, puesto que éste también se maneja de manera, por demás, casuística.

El trabajo no presenta conclusiones generales. Sin embargo, la certeza que queda al analizarlo es que significa un esfuerzo del que saldrán nuevas interrogantes. La riqueza de la investigación estriba en el hecho de que sistematiza datos -normalmente dispersos-; los encuadra dentro de dos elementos ordenadores: recursos humanos y estructura de organización. Y, -lo que considero fundamental- permite descubrir muchas interrogantes que, se convertirán, sin duda, en premisas de posteriores investigaciones, para todos aquellos interesados en los problemas que la administración pública tiene por resolver, principalmente dentro de la rica perspectiva de la administración estatal y municipal.

María del Carmen Pardo  
Centro de Investigaciones  
INAP, noviembre 1989.