

# EL EMPLEO PUBLICO FRENTE A LA CRISIS

ESTUDIOS SOBRE AMERICA LATINA

Adriana Marshall, comp.



Instituto Internacional de Estudios Laborales

## El empleo público frente a la crisis: estudios sobre América latina

# **EL EMPLEO PUBLICO FRENTE A LA CRISIS**

**ESTUDIOS SOBRE AMERICA LATINA**

Adriana Marshall, comp.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo  
(Instituto Internacional de Estudios Laborales) 1990

Ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones, Instituto Internacional de Estudios Laborales, apartado postal 6, CH-1211 Ginebra 22 (Suiza)

---

ISBN 92-9014-469-6

*Primera edición 1990*

---

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que el Instituto Internacional de Estudios Laborales las sancione

Esta publicación puede obtenerse pidiéndola a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22 (Suiza)

---



# Indice

|                                                                                                                                                                                                           |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Prefacio .....                                                                                                                                                                                            | v    |
| Autores .....                                                                                                                                                                                             | viii |
| 1 Introducción: El empleo público ante la crisis fiscal<br><i>Adriana Marshall</i> .....                                                                                                                  | 1    |
| 2 Empleo público y condiciones de trabajo. Argentina 1960-86<br><i>Dora Orlansky</i> .....                                                                                                                | 20   |
| 3 El estado y el mercado de trabajo en Bolivia: redefiniciones<br>a raíz de la crisis económica. <i>José Blanes J.</i> .....                                                                              | 45   |
| 4 Empleo y remuneración en el sector público brasileño<br><i>Sérgio Cutolo dos Santos y Carlos Alberto Ramos</i> .....                                                                                    | 71   |
| 5 Empleo y salarios en el sector público del Brasil: Comparaciones<br>interregionales y el caso de la región metropolitana de<br>Recife. <i>Tarcisio Patricio de Araújo y Aldemir do Vale Souza</i> ..... | 94   |
| 6 Evolución del empleo público en Chile: 1974-1985<br><i>Mario Velásquez P.</i> .....                                                                                                                     | 113  |
| 7 El empleo público en Colombia y su impacto sobre el<br>mercado laboral urbano, 1970-1987<br><i>Alberto Corchuelo Roza y Fernando Urrea Giraldo</i> .....                                                | 135  |
| 8 Estado y empleo público en Costa Rica, 1950-1986<br><i>Manuel Arguello y Allan Lavell</i> .....                                                                                                         | 157  |
| 9 El empleo en el estado en México<br><i>Francisco Zapata.</i> .....                                                                                                                                      | 184  |
| 10 El empleo público en el Uruguay, 1963-1985<br><i>Juan Carlos Fortuna</i> .....                                                                                                                         | 202  |
| 11 Venezuela: empleo y condiciones de trabajo en el sector<br>público. <i>Vanessa Cartaya Febres</i> .....                                                                                                | 223  |

# Autores

Arguello Manuel, Universidad Nacional, Costa Rica.

Blanes Jiménez José, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), La Paz Bolivia.

Cartaya Febres Vanessa, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Caracas, Venezuela.

Corchuelo Roza Alberto, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle, Cali, Colombia.

de Araújo Tarcisio Patricio, Departamento de Economía, Universidad Federal de Pernambuco, Recife, Brasil.

do Vale Souza Aldemir, Departamento de Economía, Universidad Federal de Pernambuco, Recife, Brasil.

Fortuna Juan Carlos, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), Montevideo, Uruguay.

Lavell Allan, Programa Centroamericano de Investigación, Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), San José, Costa Rica.

Marshall Adriana, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires, Argentina.

Orlansky Dora, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Buenos Aires, Argentina.

Ramos Carlos Alberto, Programa de Estudios del Hambre, Universidad de Brasilia, Brasilia, Brasil.

Urrea Giraldo Fernando, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle, Cali, Colombia.

Velásquez P. Mario, Programa de Economía del Trabajo (PET), Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile.

Zapata Francisco, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México D.F.

# Prefacio

En el Instituto Internacional de Estudios Laborales se investigan ciertas cuestiones de actualidad, sobre todo las que pueden afectar la acción de la OIT en los próximos años. Entre ellas, el funcionamiento del mercado de trabajo tiene un lugar central. Nuestros estudios sobre el mercado de trabajo enfrentan la influencia creciente de la visión neoliberal del mercado de trabajo, es decir la tendencia a considerar a la compra y venta de fuerza de trabajo como si ésta se tratase de una mercancía similar a los plátanos o los automóviles. Nuestro punto de partida es, por el contrario, que la estructura institucional del mercado de trabajo es específica a su contexto social; que la utilización de la fuerza de trabajo implica formas de organización del trabajo y tipos de puestos de trabajo que están vinculados con procesos sociales; y que las instituciones del trabajo no constituyen imperfecciones o rigideces, sino mecanismos que regulan el acceso al empleo, la distribución del producto del trabajo, los conflictos y la competencia.

Entre las instituciones del trabajo, las vinculadas con el papel del estado en el mercado de trabajo son cruciales. En la actualidad, en muchos países se tiende a cuestionar la intervención del estado en la economía. Durante la mayor parte del período posterior a la última guerra mundial, se consideró al estado como el motor del crecimiento económico, una fuerza que podía compensar la miopía del mercado, reducir la explotación y desigualdad inaceptables que resultaban de la operación irrestricta de los mecanismos económicos y subrayar los objetivos sociales que el mercado es incapaz de valorizar adecuadamente. Desde hace algunos años, este proceso se ha invertido. La planificación macro-económica no está más de moda; en muchos países el estado se está retirando de las actividades económicas, sea a través de la venta de empresas públicas, sea dejando al sector privado la ejecución de medidas para el logro de objetivos sociales. Muchos observadores hacen hincapié en la rigidez del sector público, incapaz de modificar su fuerza de trabajo para responder a una coyuntura cambiante. Se critican la ineficacia de este sector, su falta de dinamismo, su formalización excesiva, su tendencia a extenderse más allá de sus competencias, y la dificultad de medir su contribución al logro de objetivos sociales. Las críticas al sector público van acompañadas de críticas a varias otras formas de intervención del estado en la economía, de modo que junto con el fenómeno de la privatización coexiste una presión creciente para la desregulación del sector privado.

El observador independiente se siente inquieto frente a este cambio brutal de moda. Aún si las críticas al estado tienen en algunos casos sólidos fundamentos, el retiro del estado tendrá consecuencias negativas importantes en relación con objetivos sociales que continúan vigentes; en particular,

puede quebrantar el funcionamiento del mercado de trabajo, disminuyendo los niveles del empleo y de los salarios, modificando los mecanismos de acceso al empleo y la utilidad de calificaciones y habilidades. En los países donde el estado era el empleador principal del sector formal, las instituciones que regulan el proceso del trabajo corren el riesgo de verse debilitadas por el proceso de privatización. Es probable que, en el contexto económico actual, algún cambio del papel del estado en el mercado de trabajo sea necesario. Pero, si no queremos dejar a un lado objetivos como la eliminación del desempleo y de la pobreza, o el logro de una protección social más amplia antes de abandonar las instituciones que existen, debemos preguntarnos qué tipo de estructuras e instituciones del mercado de trabajo serán las más apropiadas para la nueva situación.

Con el objetivo de proveer a este debate una base más amplia de conocimientos, el Instituto Internacional de Estudios Laborales organizó un seminario sobre el tema del empleo en el estado en América Latina. El seminario tuvo lugar en la oficina de la OIT en Brasilia en junio de 1988, bajo la dirección de Adriana Marshall. Veinte participantes de nueve países de América Latina y de la OIT discutieron once estudios; este libro es el producto final de sus esfuerzos y, en particular, de los de la coordinadora del proyecto, Adriana Marshall. Quisiera agradecerla, así como también a todos los participantes, por su trabajo intenso y eficaz. Quisiera también expresar mi agradecimiento al Señor Carlos A. de Brito, Director de la Oficina de la OIT en Brasilia, quien muy generosamente puso a nuestra disposición las facilidades de su oficina, y a todos los funcionarios de dicha oficina, quienes dieron un apoyo imprescindible a la organización del seminario. El Señor O.A. Hembrechts, Director de la oficina de la OIT en Buenos Aires durante ese período, y el actual Director, el Señor P. Drouet, así como los funcionarios de la oficina proporcionaron a Adriana Marshall facilidades para la comunicación con los autores y con el Instituto Internacional de Estudios Laborales. La compaginación de los textos estuvo a cargo de Françoise Weeks, y el diseño de tapa es obra de Ximena Subercaseaux. A todos, mi agradecimiento.

Gerry Rodgers  
Director, Programa sobre el Mercado de Trabajo  
Instituto Internacional de Estudios Laborales  
Ginebra, setiembre de 1990

# 1 Introducción: El empleo público ante la crisis fiscal

Adriana Marshall

En América Latina el empleo público fue objeto de investigación sólo en forma ocasional. Esto es bastante sorprendente ya que, como se sabe, el estado ha desempeñado un importante papel en la absorción de mano de obra en los mercados de trabajo de la región, empleando una amplia fracción de la fuerza de trabajo asalariada. Considerando un promedio de ocho países latinoamericanos circa 1980 la participación del sector público en el empleo total alcanzaba el 18%, representaba el 27% del empleo no agropecuario, y un 40% del empleo "formal".<sup>1</sup> A lo largo de la década del 70 su participación en el empleo había crecido en varios países (entre ellos, Costa Rica, Panamá, Venezuela y Perú) y durante los 80 el empleo público en América Latina aparentemente prosigue aumentando pese a las expresiones de deseos en sentido contrario.

El énfasis sobre la necesidad de reducir el empleo estatal como un medio para contraer el gasto público en el marco de las políticas de "austeridad" y de las restricciones presupuestarias ha integrado el discurso gubernamental en países latinoamericanos desde hace varios años. El recorte del gasto público ya se había colocado en la mira de agencias internacionales y gobiernos latinoamericanos con anterioridad a la década del 80, caracterizada por el abrumador peso del endeudamiento externo y por el estancamiento económico. La asignación de un rol "subsidiario" al estado (más en principio que en la práctica) por parte de la dictadura militar argentina (1976-1983) así como la verdadera "retirada" del estado del área social en Chile después de 1973 han sido políticas precursoras de las que, ya avanzada la década del 80, permean las propuestas e iniciativas de gobiernos latinoamericanos de muy diverso signo político. Las propuestas y las políticas efectivas en esa dirección incluyen privatizaciones de empresas públicas, reducciones del plantel de la administración pública sobre todo de los gobiernos centrales, cortes en los servicios sociales e incentivos al retiro voluntario de los trabajadores estatales.

A pesar de los proyectos y políticas, con pocas excepciones el empleo público, como máximo, ha desacelerado su ritmo de crecimiento. El "ajuste" del sector público a las limitaciones fiscales se produjo más por la vía de la contracción de los niveles salariales en el estado que a través de

---

1. Echeverría (1985).

una disminución del empleo. Las exigencias derivadas de las restricciones presupuestarias por una parte están en conflicto con el rol de absorción de mano de obra que desempeña el sector público en muchos países de la región y, por la otra, también entran en colisión con la creciente demanda de servicios sociales por parte de la población más desprotegida y vulnerable, demanda que se intensifica precisamente en períodos de crisis, alto nivel de desempleo y bajos salarios. Además, la manipulación del empleo estatal con criterios clientelísticos se ha constituido en un obstáculo adicional, contrarrestando políticas destinadas a reducir el empleo público, sobre todo en ciertas coyunturas pre- y post-electorales. La complejidad de las fuentes históricas de crecimiento del empleo estatal (sociales, económicas y políticas), ligadas a la evolución del estado en cada país y a cuán temprano se afianzó un estado nacional, al origen de sus recursos y al carácter redistributivo o regresivo de sus políticas históricamente dominantes, dio como resultante configuraciones estatales que en la actualidad imponen en cada país fuertes limitaciones a la posibilidad de reestructurar el gasto estatal a través de la manipulación del empleo. Estas restricciones han determinado que en gran parte de los países estudiados exista una apreciable distancia entre intenciones y discurso gubernamentales, de naturaleza privatista y neoliberal, y las políticas realmente implementadas.

Aunque muchos de los trabajos reunidos en este volumen abordan el análisis de la evolución histórica y de las características estructurales del empleo estatal, los recorre y unifica sobre todo la preocupación por las tendencias en el empleo y las remuneraciones en el sector público en la década del 80 y cómo se ven afectadas tanto por la propia crisis económica como por las políticas propuestas o ya implementadas para enfrentar el creciente déficit fiscal y la contracción en la capacidad inversora del estado.

En lo que sigue revisamos brevemente varios de los temas que entrecruzan los estudios nacionales referidos a nueve países latinoamericanos, sin pretender agotar la variedad de aspectos tratados por los diversos autores cuyos trabajos siguen a esta introducción. Se examinan sucesivamente en este capítulo las tendencias de largo plazo en el empleo público y su papel en el mercado de trabajo, así como algunos rasgos de su composición, para concentrar luego la discusión sobre las políticas de "austeridad fiscal" de la década del 80 y su impacto sobre el nivel de empleo, las modalidades de contratación y los salarios estatales.

## **I. Fuentes históricas de crecimiento del empleo estatal**

En América Latina, como en otras partes, el empleo estatal se expandió en el largo plazo como resultado de la genuina ampliación de la actividad económica y social del estado. A este proceso básico de expansión se superpuso a menudo el reclutamiento sobre la base de sistemas clientelares, mecanismo que en ciertos momentos adquirió el papel hegemónico como fuente del crecimiento del empleo público. Varios de los trabajos que conforman este volumen sintetizan los rasgos centrales de la

historia de la ampliación de la esfera de intervención del estado en el país estudiado y su impacto sobre el volumen del empleo.

En Chile, el empleo público se incrementa entre 1940 y 1973 con una tasa tres veces superior a la de la fuerza de trabajo, en el marco de la expansión de los servicios sociales y de la actividad económica estatal, que se acelera desde 1964 y, sobre todo, entre 1970 y 1973 con el desarrollo del área de propiedad social. En Costa Rica, la actividad económica y social del estado fue incorporando nuevas áreas, comenzando en 1950 con la nacionalización del sector bancario y finalizando en la década del 70 con un amplio control estatal de empresas productivas industriales y agrícolas, proceso que se interrumpe abruptamente en 1978. Desde la revolución de 1952 y hasta la década del 80 el estado boliviano asume el papel de principal empleador, por una parte, al constituirse en propietario de la fuente de recursos más importante del país, la minería y, por la otra, sobre la base del clientelismo y la cooptación. En Uruguay, a un desarrollo muy temprano de la actividad económica y social del estado, sigue el crecimiento del empleo sobre la exclusiva base del clientelismo que, después de 1973, se transforma de "político" en "militar" y que como fuente de generación de empleo público asume una proporción tal que ... "entre 1955 y 1961 el sector público absorbió el 50% de las ocupaciones generadas en el período y un mínimo de 35% entre 1961 y 1969 ... sin incorporar ninguna actividad relevante". Es bien conocida la continua expansión de la actividad económica del estado brasileño; sin embargo, el uso discrecional del aparato estatal como instrumento de legitimación política también es un rasgo tradicional en el Brasil, particularmente en las regiones más pobres como el Nordeste. Esta utilización clientelística del empleo público habría jugado un rol preponderante en el crecimiento del empleo a nivel estadual y municipal, por ejemplo en Recife, favoreciendo así cierta descentralización político-administrativa del empleo en el estado.<sup>2</sup>

Frente a estas tendencias expansivas en el largo plazo, la Argentina muestra ya desde la década del 60 más bien cierto estancamiento del empleo estatal, incluso un declive en términos relativos, lo que se vincularía entre otros aspectos con su más temprano desarrollo. La tendencia habría sido mucho más pronunciada si no fuera por el crecimiento del empleo público provincial.<sup>3</sup> La descentralización del empleo estatal (del gobierno nacional a los gobiernos locales) en la Argentina, en parte producto de las políticas propugnadas en el área social por el último gobierno militar (1976-1983), y el hecho de que el empleo público provincial prácticamente explique la totalidad de la expansión del empleo público global parece diferenciar la situación argentina de la de muchos países latinoamericanos, en los que la tendencia hacia una descentralización del empleo público recién estaría delineándose. Otra situación contrastante es la de Costa Rica donde se produce en los 80 un proceso de centralización a favor del empleo en el

---

2. Ver Velásquez, Arguello y Lavell, Blanes, Fortuna, Cutolo dos Santos y Ramos, y de Araújo y do Vale Souza, en este volumen. De aquí en adelante las citas de autores sin especificación de fecha se refieren a los trabajos que integran este volumen.

3. Orlansky.



gobierno central en desmedro de las instituciones autónomas y semiautónomas, revirtiendo un largo período de descentralización.<sup>4</sup> Las causas de las disparidades entre países en cuanto a niveles y tendencias en la participación de los diversos niveles de gobierno en el empleo, entre las que se incluirían la propia estructura - federalista o no - del estado y el grado de autarquía de los niveles político-administrativos estatales o provinciales y municipales, requieren una investigación particular que aún no ha sido encarada.

## **II. El empleo público en el mercado de trabajo**

El rol del empleo público en el mercado de trabajo no es transparente. Tiene dos facetas principales: la expresa creación de empleo público como paliativo o atenuante del desempleo y el desempeño pasivo, sin un propósito expreso, de un papel compensador o amortiguador frente a la insuficiencia de la generación de empleo en el sector privado. En ese desempeño pasivo, a su vez, puede distinguirse el rol estructural, en el largo plazo, del papel más coyuntural durante las recesiones cíclicas y los períodos de crisis en general.

En algunos casos es evidente que, en forma deliberada, se instrumenta la creación de empleo en el estado con la finalidad de reducir el nivel de desempleo. Un ejemplo son los "programas especiales de empleo" implementados en Chile a partir de 1975, que se han ido extendiendo con las sucesivas recesiones en la actividad económica,<sup>5</sup> permitiendo mantener algo más acotadas las tasas de desempleo registradas por las estadísticas oficiales. Un segundo ejemplo es que el estado muchas veces se hace cargo de empresas en quiebra expresamente para evitar el desempleo de personal que habría resultado de su desmantelamiento, como sucedió en la Argentina hasta mediados de la década del 70.<sup>6</sup>

Sin embargo, y aunque no necesariamente como producto de políticas dirigidas a incrementar el nivel de empleo, el empleo público también ha jugado en el mercado de trabajo un papel estructural, al que conviene distinguir del anterior, simplemente llenando un vacío en la generación de puestos de trabajo. Este rol "compensador" es más manifiesto en mercados de trabajo locales y regionales donde puede haberse constituido en una de las escasas oportunidades, sino la única, de empleo para diversos grupos de la población. Arguello y Lavell muestran como en una localidad en Costa Rica, Limón, la ciudad más empobrecida del país, la dependencia con respecto al empleo público podría alcanzar un 70% del empleo asalariado. En el área metropolitana de Recife, Brasil, el 40% del empleo

---

4. Arguello y Lavell.

5. Velásquez.

6. Orlansky.



y un 52% de la masa salarial del sector "formal" están generados por el sector público.<sup>7</sup> Y en Colombia, país donde la participación del empleo público sobre el total es baja comparativamente con el standard latinoamericano, alcanza a un nivel bastante más elevado en algunas ciudades intermedias.<sup>8</sup> Pero también a nivel nacional, como en Bolivia, el empleo público puede llegar a abarcar cerca de la mitad del empleo "formal" urbano.<sup>9</sup> Bajo estas circunstancias el cierre de fuentes de trabajo en el sector estatal tiene consecuencias notorias, hasta graves, para el mercado de trabajo a nivel nacional o local.

Por otra parte, históricamente el comportamiento del empleo público ha contribuido a evitar descensos más pronunciados en los niveles globales de empleo en las coyunturas recesivas. Este efecto no necesariamente se produjo a raíz de una activa política contracíclica ya que frecuentemente también su crecimiento se desaceleró durante la recesión, pero por lo menos el volumen de empleo existente en el sector público, aunque no se acrecentó particularmente durante la crisis para contrarrestar la disminución de la demanda en el sector privado, no cayó junto con el empleo privado. En la generalidad de los casos, la estabilidad legal del empleo estatal impide los despidos masivos, obstaculizando cualquier intento de reducción del empleo. El "congelamiento" de vacantes es el mecanismo más usual de contención del empleo. Este "congelamiento" en última instancia también podría llevar a un decrecimiento absoluto, pero de menor impacto global que los despidos generalizados, por falta de reemplazos en los cargos que quedan vacantes por retiro u otras causas.

En años recientes, la política de empleo referida al propio sector estatal en ciertos países reforzó la caída global en la demanda de fuerza de trabajo. Cinco trabajos de este volumen analizan en forma explícita el comportamiento del empleo público durante períodos recesivos, mostrando tendencias diversas en los diferentes países. En Colombia, la tasa de incremento del empleo público tiende a variar con la tasa de incremento del empleo asalariado urbano global, desacelerándose ambas en forma conjunta. También en Costa Rica, el empleo público muestra un comportamiento procíclico, cayendo durante la crisis de 1981-1982. En el Brasil, en cambio, el empleo público jugó un papel claramente anticíclico en la coyuntura recesiva de 1981-1983, con tasas de incremento elevadas en su nivel de empleo, cuando el empleo "formal" caía, pero que no se desaceleraron con la recuperación del empleo privado. Este rol contracíclico se debió principalmente a la intervención estatal (sobre todo en los niveles de gobierno locales) en las regiones más atrasadas, como el Nordeste, donde no puede desdeñarse la oferta de empleos en la administración como mecanismo de sustentación política en un período de elecciones coincidente con la crisis económica. Y en Chile, en el contexto de una drástica reducción del empleo estatal regular, como vimos se manipula un tipo peculiar de

---

7. de Araújo y do Vale Souza.

8. Corchuelo y Urrea.

9. Ver Cuadro 2, más adelante.

empleo público, los programas de empleo especiales, que constituyen una forma de subsidio de desempleo sui generis, para paliar aunque marginalmente los efectos de la crisis.<sup>10</sup> La configuración de factores que determinan que el empleo estatal se mueva con o contra las fluctuaciones en la actividad económica es compleja, y no necesariamente de carácter generalizado: las políticas económicas se combinan con otros factores, como podrían ser las motivaciones electoralistas, particulares a cada país y a distintas coyunturas en un mismo país.

Indudablemente, el comportamiento del empleo público frente a las oscilaciones en la actividad económica como así también su papel estructural en el mercado de trabajo requieren una investigación en profundidad. Para establecer si el empleo generado por el estado cumple un rol compensador y amortiguador en el mercado de trabajo al suplir una insuficiente demanda de fuerza de trabajo por parte del sector privado (rol enfatizado por algunos autores, e.g. Arguello y Lavell, Fortuna y Velásquez, pero cuestionado por otros) es necesario avanzar en dos direcciones. Una mayor clarificación conceptual y metodológica debe ir acompañada por un análisis histórico exhaustivo de la dinámica interrelación entre, por una parte, oferta de fuerza de trabajo, empleo en el sector capitalista, autónomo y estatal, y nivel de desempleo y, por la otra, gasto público y acumulación del capital.

### **III. Estructura del empleo público**

De acuerdo con la mayoría de los trabajos incluidos aquí sobresalen dos aspectos de la estructura del empleo estatal en Latinoamérica: su composición ocupacional y su composición por sexo. Ambas, además, difieren manifiestamente entre la administración pública y las empresas estatales.

#### **1. La estructura ocupacional**

La estructura ocupacional de los trabajadores estatales es extremadamente disímil de la estructura ocupacional global y de la del sector privado en particular. Este hecho, descrito ya con referencia a varios países de América Latina por Echeverría (1985), se ve corroborado por los estudios que se presentan en este volumen. La abrumadora sobre-representación de profesionales y técnicos en el sector estatal tiene como contrapartida una evidente sub-representación de operarios, incluso considerando al empleo en las empresas públicas, cuya estructura ocupacional, donde predominan los obreros, es muy diferente de la de la administración pública. El estado llega a absorber, por ejemplo, más del

---

10. Ver Corchuelo y Urrea, Arguello y Lavell, Cutolo dos Santos y Ramos, de Araújo y do Vale Souza, y Velásquez.

70% de los profesionales ocupados en Venezuela, alrededor del 50% - un poco más o un poco menos dependiendo del país - en la Argentina, Costa Rica y Colombia (incluyendo en este último también a los técnicos) y algo más del 30% en Chile.<sup>11</sup> En Costa Rica, además, se ha notado una tendencia hacia una mayor "profesionalización" del empleo público en los últimos años. Esta desigual presencia del empleo público en el mercado de trabajo según grupos ocupacionales naturalmente implica que el impacto de la retracción del empleo estatal no se distribuye uniformemente a través de la estructura del empleo. Aún queda por estudiar qué grupos son los más fuertemente afectados por la contracción del empleo público o por la desaceleración de su crecimiento.

## 2. Participación femenina

Otra característica, también ya conocida, del empleo en la administración pública en América Latina es la mayor absorción relativa de mujeres por comparación con la actividad privada. En 1982 las mujeres constituían el 39% de los asalariados del sector público, pero sólo el 34% de los del sector privado.<sup>12</sup> Los estudios en este volumen reiteran esta diferencia, señalando además que en algunos países (Argentina, México, Venezuela, Uruguay) el empleo estatal tiende hacia una mayor "feminización". En Colombia, el 41% de los asalariados del sector público son mujeres, por contraposición al 34% de los del sector privado; en Venezuela, las proporciones respectivas son 44% y 27%. En ambos países la participación laboral femenina ha crecido rápidamente en años recientes, mientras que también progresaba su peso en el empleo estatal. En Costa Rica, las mujeres representan un 38% del empleo estatal y un 27% del empleo asalariado privado.<sup>13</sup> En la Argentina la diferencia también es importante (35% del empleo público y 22% del empleo asalariado privado),<sup>14</sup> aunque la participación femenina en el empleo asalariado - tanto público como privado - es algo menor que en los otros países citados. En el Uruguay, por el contrario, a pesar del rápido crecimiento de la presencia femenina en el estado, todavía en 1985 la participación de las mujeres en el empleo asalariado privado es algo superior a su peso en el empleo estatal.<sup>15</sup>

La sobre-representación de las mujeres en el empleo público se explica principalmente por la peculiar estructura ocupacional y sectorial tanto de este último como de la fuerza de trabajo femenina. Las ramas de actividad típicamente "femeninas" están sobre-representadas en el estado, por

---

11. Los datos figuran en los trabajos de Cartaya, Orlansky, Corchuelo y Urrea, Arguello y Lavell, y Velásquez.

12. Promedio de cinco países (Echeverría, 1985:cuadro 19).

13. Los datos se refieren a 1986 (ver Cartaya; Corchuelo y Urrea; Arguello y Lavell).

14. Orlansky y Censo nacional de población, 1980.

15. Sobre la base de datos en Fortuna (cuadro 1).

lo que habría que comparar la participación femenina en actividades similares en el sector público y el privado para determinar en qué medida el estado, bajo esas condiciones, absorbe "preferencialmente" mujeres.<sup>16</sup> Se ha arguido a menudo que el empleo público es la opción preferida por las mujeres porque permite mayor flexibilidad para conciliar el trabajo doméstico y el trabajo remunerado, y por el atractivo de la estabilidad en el empleo aunque a costa de remuneraciones más bajas, que han llegado a provocar la deserción masculina.<sup>17</sup> Desde la perspectiva de la demanda, la legislación social, al brindar una protección especial a las mujeres cuya contrapartida son mayores costos laborales, desalentaría el empleo femenino en el sector privado pero no en el área estatal.<sup>18</sup>

La feminización del empleo público, de todos modos, no ha implicado un acceso igualitario dentro del estado a posiciones ocupacionales jerárquicas aunque la antigüedad y el nivel educativo de las mujeres sean similares a los de los hombres.<sup>19</sup> La participación de las mujeres en el sector público es muy diferencial de acuerdo con el estrato ocupacional, y las mujeres tienden a estar concentradas en algunas actividades. Las mujeres se encuentran sobre-representadas en ciertas ocupaciones profesionales y técnicas, y en el empleo administrativo. En Venezuela, para citar un caso, las mujeres casi duplican a los hombres en la categoría de profesionales y técnicos dependientes del estado.<sup>20</sup> Cabe notar que la importancia del personal con niveles educativos altos en el estado frecuentemente encubre una subutilización de las calificaciones, situación que se acentúa precisamente entre las mujeres, muchas de las cuales poseen calificación profesional, pero en la práctica se las emplea para tareas que requieren menor calificación.<sup>21</sup>

En las empresas del estado, por oposición a la administración pública, la participación femenina es muy minoritaria, a lo que confluyen la naturaleza de las actividades realizadas por las empresas estatales y su estructura ocupacional característica (predominio de obreros con tareas de producción), así como su nivel salarial comparativamente más atractivo para los hombres. En la Argentina, por ejemplo, sólo el 12% del personal de las

---

16. Echeverría (1985:64) efectúa en cinco países un análisis de la participación femenina diferencial en los sectores público y privado, controlando la composición ocupacional. Llega a la conclusión que al nivel de las ocupaciones de rango superior la participación femenina es más elevada en el sector público que en el privado, la participación se iguala en las ocupaciones administrativas (empleados) y la relación se invierte en las ocupaciones de rango inferior, siendo más baja en el sector público.

17. Ver Fortuna y Cartaya.

18. Orlansky.

19. Orlansky.

20. Cartaya.

21. Orlansky.

empresas públicas está constituido por mujeres, concentradas en las ocupaciones "femeninas".<sup>22</sup>

La implementación de políticas de "austeridad" y recorte del gasto público, en cuanto, como veremos, afectan particularmente a los salarios estatales en un contexto en que la participación laboral femenina continúa creciendo, probablemente incentivará la incorporación de fuerza de trabajo femenina al sector público, llegando incluso a extender la esfera de ocupaciones "femeninas" más allá de su composición tradicional e intensificando la feminización del empleo estatal. Este proceso se ve facilitado por el nivel educativo comparativamente elevado de las mujeres, por el rol a menudo suplementario de los ingresos de las mujeres en la unidad familiar y por la naturaleza más "permisiva" del empleo público, permisividad que ha tendido a acentuarse precisamente en años recientes con la propia caída de los salarios. Esta permisividad se traduce con frecuencia en formas de "doble empleo" o "multiempleo", sobre las cuales existen anécdotas reiteradas pero aún escasa documentación - doble empleo que, por otra parte, de ningún modo es privativo de las mujeres.

#### **IV. La década del 80 y las políticas de "austeridad"**

Las recomendaciones - cuando no imposiciones - de las agencias internacionales a los gobiernos de los países latinoamericanos endeudados y en las conocidas condiciones de estancamiento económico tienen como uno de sus ejes cruciales la reducción del tamaño del estado y de sus diversas formas de intervención. En muchos países los gobiernos están adoptando, por razones económicas o ideológicas, programas de contracción del gasto público incluyendo procesos de privatización. Las propuestas para disminuir el déficit fiscal controlando los gastos no sólo se basan sobre la supuesta - a veces indudable - "ineficiencia" estatal, sino que también presuponen, por lo menos en forma tácita, que el estado en los países latinoamericanos se ha expandido "demasiado" y que una de las manifestaciones principales de su desmedida expansión reside en la substancial magnitud del empleo en el sector público.<sup>23</sup>

Sin embargo, e independientemente de cual es la participación del gasto público en el PBI, se observa que la "densidad" del empleo estatal en la población tiende a ser inferior en los países latinoamericanos en comparación con los países industrializados (Cuadro 1). Una de las expresiones del subdesarrollo es, precisamente, que el estado no alcanza a ofrecer la diversidad y cantidad, y mucho menos la calidad, de servicios a la población que se proveen en los países altamente industrializados empleando un vasto plantel de personal con las calificaciones requeridas.

---

22. Año 1985; García de Fanelli (1988).

23. Naturalmente, los gastos en personal no son los únicos que se preconiza que es necesario recortar.

**Cuadro 1: Empleo estatal en relación a la población. Países seleccionados (en porcentajes).**

|                                       | total | Sector público<br>excl.<br>empresas |
|---------------------------------------|-------|-------------------------------------|
| <i>América Latina (1985)</i>          |       |                                     |
| Argentina                             | 5,7   | 4,8 <sup>a</sup>                    |
| Bolivia                               | 3,8   | -                                   |
| Brasil <sup>b</sup>                   | 3,5   | -                                   |
| Colombia                              | 3,3   | 2,6                                 |
| Costa Rica                            | 6,3   | 3,2                                 |
| Chile <sup>c</sup>                    | 2,5   | 1,8                                 |
| México                                | -     | 2,4                                 |
| Uruguay <sup>d</sup>                  | 8,1   | 6,2                                 |
| Venezuela <sup>e</sup>                | 5,2   | 4,0                                 |
| <i>Países industrializados (1980)</i> |       |                                     |
| Bélgica                               | 8,8   | 6,7                                 |
| Canadá <sup>f</sup>                   | 7,8   | 6,2                                 |
| Dinamarca <sup>f</sup>                | 12,5  | 11,3                                |
| Estados Unidos <sup>f</sup>           | 8,1   | 7,8                                 |
| Francia                               | -     | 5,7                                 |
| Gran Bretaña                          | 13,2  | 9,6                                 |
| Holanda                               | 5,8   | 5,5                                 |
| Noruega <sup>g</sup>                  | -     | 8,8                                 |
| Rep. Fed. Alemana                     | 7,7   | 6,1                                 |
| Suecia <sup>g</sup>                   | 16,3  | 14,7                                |
| Suiza <sup>g</sup>                    | -     | 4,8                                 |

*Notas:* <sup>a</sup> El dato sobre empresas corresponde a 1986.

<sup>b</sup> El empleo público está subestimado al excluir varias actividades estatales (de Araújo y do Vale Souza).

<sup>c</sup> El dato sobre población corresponde a 1986.

<sup>d</sup> 1980

<sup>e</sup> 1986

<sup>f</sup> 1981

<sup>g</sup> 1979

*Fuente:* América Latina: población: *Anuarios estadísticos de las Naciones Unidas*, 1987; empleo público: trabajos en este volumen. Países industrializados: Heller y Tait (1983:41).

Esta situación no es incompatible, sino todo lo contrario, con una presencia del empleo público en el mercado de trabajo de los países de menor industrialización comparable o incluso superior a la que posee en los países más industrializados, en particular cuando se estima su participación en la población asalariada urbana.<sup>24</sup> La importancia del empleo estatal en el mercado de trabajo no se debe necesaria, o únicamente, a su propia expansión sino simplemente al escaso dinamismo en la creación de empleo en el sector privado. Ni siquiera podría afirmarse que en la generalidad de los casos el estado asumió funciones en áreas en las que la incursión privada

24. Ver Cuadro 2 y Heller y Tait (1983:42).



fue nula o débil. No obstante lo limitado del desarrollo de los servicios públicos relativamente a la población (limitado por comparación a los países avanzados en esta materia), el peso del estado en el mercado de trabajo es muy significativo. Por las mismas causas, la participación de la nómina de salarios del sector público en la masa salarial total es elevada, con un marcado impacto multiplicativo sobre el consumo agregado y, eventualmente, sobre la inversión. Estas mismas pautas se reproducen al interior de un mismo país, cuando se comparan la participación del empleo público en el empleo asalariado y su contribución a la masa salarial en sus regiones avanzadas y atrasadas.<sup>25</sup>

El planteo sobre la necesidad de "racionalizar" el gasto público se ha traducido mecánicamente en el argumento de que es necesario reducir los gastos en personal del estado, sin pasar primero por una apreciación objetiva de la participación del gasto en remuneraciones en el gasto público total y de sus variaciones en el tiempo, y sin examinar comparativamente la composición del gasto y del empleo públicos.

Un caso ilustrativo es que al evaluar el efecto potencial de una reducción del gasto público en personal sobre el gasto estatal global es importante tomar en consideración cómo se distribuye el gasto público entre la administración pública y las empresas estatales. Las medidas de aplicación general destinadas a restringir el empleo público inciden fundamentalmente sobre la administración, que es "trabajo-intensiva". Las empresas, debido a la naturaleza de sus actividades, son intensivas en capital, y en ellas el volumen de empleo posiblemente sea más rígido. La participación de las empresas estatales en el empleo público total tiende a ser minoritaria, pero su peso en el gasto público global puede alcanzar cifras substanciales. En la Argentina las empresas representan sólo un 19% del empleo público total,<sup>26</sup> aún incluyendo a los bancos oficiales y, sin embargo, explican un 35% del gasto público;<sup>27</sup> en Venezuela la discrepancia es francamente notoria, siendo las proporciones respectivas del 22% y el 68%.<sup>28</sup> En este país, como en otros que compartan ese predominio de las empresas en el gasto público, evidentemente se minimiza el impacto de las políticas de "austeridad" estatal dirigidas al plantel del personal (empleo y salarios) sobre el nivel del gasto público total. En estas circunstancias, obviamente se vería favorecida, como instrumento de disminución del gasto, la opción por la privatización lisa y llana.

Las políticas de "austeridad" dirigidas al sector público han contemplado diversidad de situaciones, instrumentos y terminología. Existen tres órdenes de políticas capaces de incidir sobre los gastos estatales en

---

25. Ver, a este respecto, el análisis en de Araújo y do Vale Souza, en este mismo libro, sobre la situación del empleo público a nivel regional. También es muy interesante el hecho que puntualizan sobre la incidencia de la burocracia pública, con remuneraciones privilegiadas, sobre el consumo suntuario a nivel regional.

26. Año 1986 (Orlansky).

27. Año 1983 (FIEL, 1985:xxi).

28. Año 1985 (Cartaya).

personal, a través de sus efectos sobre el empleo y/o las remuneraciones estatales. En primer lugar, las políticas específicamente dirigidas a modificar el empleo al interior del sector público, como lo son, entre otras, el "congelamiento" de cargos vacantes, la jubilación compulsiva a cierta edad, el estímulo al retiro voluntario, políticas salariales particulares, el despido a través de decretos que modifiquen la estabilidad propia del empleo estatal y la "relocalización" de trabajadores del estado. En segundo lugar, aquellas políticas más generales de manipulación de variables macroeconómicas que tienen repercusión directa sobre el empleo público (como, por ejemplo, las políticas salariales de aplicación general). Finalmente, las políticas diseñadas para alterar la composición público/privada de las diversas actividades económicas (básicamente, políticas de privatización), cuyo efecto sobre el volumen del empleo estatal es bastante evidente e inmediato, aunque el estudio de sus consecuencias sobre el empleo global y sobre la situación laboral de los trabajadores involucrados aún debe realizarse.

Desde los años 70, pero fundamentalmente en la década del 80, en los países latinoamericanos se están formulando políticas de incidencia negativa sobre el nivel del empleo público. Incluyen desde medidas indirectas como el incentivo económico al retiro voluntario (por ejemplo en 1987 en la Argentina, y en Bolivia durante el período 1982-1985), hasta el cierre de actividades (sectores de la minería en Bolivia) y eliminación de organismos y departamentos.<sup>29</sup> Se suman, incluso, despidos masivos en el estado, como los que se pusieron en práctica en Chile, además de la privatización de empresas públicas a partir de 1985 y del inicio, con anterioridad, de un proceso de traspaso al sector privado en las áreas de salud, educación y previsión social.<sup>30</sup> Arguello y Lavell describen la diversidad de propuestas y recomendaciones que se han hecho en Costa Rica a partir de 1982 (desde venta de empresas públicas hasta restringir programas asistenciales, para mencionar sólo dos) aunque solamente unas pocas llegaron a la etapa de implementación, y las confrontan con el enfoque más moderado del gobierno, entre cuyas políticas para 1986-1990 se cuentan iniciativas de "desincorporación" de actividades "trasladables" al sector no gubernamental. Actualmente, en 1989, en la Argentina se propicia desde la esfera gubernamental una transformación radical de la estructura estatal a través, entre otros, de un proceso de privatización de vastísimo alcance y formas variadas, con visible repercusión sobre los empleados del sector público, quienes, además, posiblemente se vean afectados por medidas de "prescindibilidad".<sup>31</sup> En Brasil, por su parte, aún no se han adoptado políticas para reducir el empleo en el estado.

Los obstáculos que se oponen a la implementación y éxito de las políticas de reestructuración del sector público cuyo objetivo es frenar el

---

29. Ver Orlansky y Blanes.

30. Velásquez.

31. Se trata de las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado, proyectos del Poder Ejecutivo Nacional, todavía en discusión en las Cámaras de Diputados y Senadores en agosto, 1989.



crecimiento del déficit fiscal son, como vimos, varios: fuerte peso del estado en la absorción de trabajadores, manipulación clientelística y electoral del empleo público, necesidad de satisfacer demandas sociales crecientes, así como también la importancia del empleo estatal como fuente de apoyo político al gobierno y de movilización masiva<sup>32</sup>. Sin embargo, en la década del 80 el nivel de empleo, las modalidades de contratación y los niveles y estructura salariales en el estado ya acusan algunos efectos de las políticas implementadas. Veamos estos tres aspectos sucesivamente.

## 1. Empleo

Los efectos sobre el nivel del empleo público, débiles en algunos países, más notables en otros, no han sido uniformes en la región. En el caso, aparentemente singular, de Chile el empleo estatal regular registró una marcada reducción, del 40%, entre 1973 y 1985. En Venezuela (donde el volumen del empleo público en 1987 a pesar de su recuperación todavía era inferior al de 1983) disminuyó escasamente. En otros países, se desaceleró su tasa de incremento con respecto a la tasa histórica, como en Argentina (mínimamente), Colombia, Costa Rica y México.<sup>33</sup>

La desaceleración del crecimiento del empleo estatal adoptó diversas modalidades de acuerdo con cada país. Por una parte, esconde comportamientos diversos según componente - nacional, provincial y estadual, empresas - del sector público, tema sobre el que no vamos a particularizar aquí. Por la otra, en algunos países se produjeron marcadas fluctuaciones anuales. En el caso de México, las variaciones estarían estrechamente vinculadas con las coyunturas electorales y el reclutamiento post-electoral de nuevo personal. En Costa Rica, a la caída en el empleo público durante la crisis de 1981-1982 siguió una importante recuperación (aunque con un incremento medio menor al histórico) a la cual no sería ajena la contienda electoral.<sup>34</sup>

Mientras que en Chile la reducción más importante del empleo estatal se había producido en la década del 70, y en Costa Rica cae solamente durante la crisis de 1981-1982, en general el empleo público se ve más afectado después de 1984, por ejemplo en Colombia, México, Venezuela y Bolivia, revelando el impacto de políticas más decididas de contención del gasto a través del control del empleo (acordes con las recomendaciones del FMI), incluyendo despidos en el caso de Bolivia.<sup>35</sup>

Así y todo, las tendencias recientes no incidieron de manera drástica, de modo de reflejarse en una verdadera recomposición del mercado de trabajo cuando se compara la situación en 1986 con la de seis años atrás

---

32. Ver el caso de México (Zapata).

33. Ver Velásquez; Cartaya; Orlansky; Corchuelo y Urrea; Arguello y Lavell; Zapata.

34. Ver Zapata y Arguello y Lavell.

35. Ver Velásquez; Arguello y Lavell; Corchuelo y Urrea; Zapata; Cartaya; Blanes.

(Cuadro 2). Al contrario, los cambios que experimenta la participación del empleo estatal son bastante pocos significativos (insignificantes si consideramos al empleo estatal en relación a la población ocupada total) y dependen fundamentalmente de las tendencias, críticas en mayor o menor grado, en el empleo privado. Entre los países examinados aquí, pudo comprobarse una disminución de la presencia estatal en el empleo en Chile,<sup>36</sup> en el Uruguay, en Venezuela - donde la caída es más notoria - y mínimamente en Colombia y Bolivia. En contraste, en la Argentina, Brasil,<sup>37</sup> México y Costa Rica su participación en el empleo más bien aumentó, aunque muy levemente.

**Cuadro 2: Empleo público en relación a la población económicamente activa y al empleo asalariado, 1980-1986.**

|            | Empl.públ.<br>en miles |                      | Empl.públ./<br>PEA (%) |                   | Empl.públ./<br>asalar. (%) |                   |
|------------|------------------------|----------------------|------------------------|-------------------|----------------------------|-------------------|
|            | 1980                   | 1986                 | 1980                   | 1986              | 1980                       | 1986              |
| Argentina  | 1 542 8                | 1 687 9 <sup>a</sup> | 16,1                   | 16,7 <sup>a</sup> | 22,6                       | 23,3 <sup>a</sup> |
| Bolivia    | 193 1                  | 221 0                | 11,7                   | 11,5 <sup>f</sup> | 44,5 <sup>h</sup>          | 43,0 <sup>h</sup> |
| Brasil     | -                      | -                    | -                      | 8,2               | -                          | 21,0              |
| Colombia   | 846 0                  | 942 9 <sup>c</sup>   | 9,7 <sup>f</sup>       | 9,2 <sup>af</sup> | 20,5 <sup>i</sup>          | 20,3 <sup>i</sup> |
| Costa Rica | 141 6                  | 168 6                | 19,6 <sup>f</sup>      | 19,8 <sup>f</sup> | 26,1                       | 26,4              |
| Chile      | 335 9 <sup>b</sup>     | 306 0 <sup>b</sup>   | 8,1 <sup>f</sup>       | 6,9               | -                          | -                 |
| México     | 1 435 3 <sup>c</sup>   | 1 896 3 <sup>c</sup> | 7,2 <sup>c</sup>       | 7,5 <sup>c</sup>  | -                          | -                 |
| Uruguay    | 245 1                  | 240 9                | 21,6 <sup>g</sup>      | 20,7 <sup>a</sup> | 31,5 <sup>g</sup>          | 29,3 <sup>a</sup> |
| Venezuela  | 1 097 5 <sup>d</sup>   | 1 087 3 <sup>e</sup> | 22,1 <sup>td</sup>     | 19,3 <sup>f</sup> | 33,7                       | 29,0              |

*Notas:* <sup>a</sup> 1985.

<sup>b</sup> Sin los programas especiales de empleo.

<sup>c</sup> No incluye al empleo en las empresas estatales.

<sup>d</sup> 1983.

<sup>e</sup> 1987.

<sup>f</sup> PEA ocupada o empleo total.

<sup>g</sup> 1975.

<sup>h</sup> Empleo público urbano/empleo formal urbano.

<sup>i</sup> Empleo público/asalariados urbanos.

*Fuente:* Trabajos en este volumen y fuentes citadas en ellos.

## 2. Formas de contratación

El empleo público, fundamentalmente en la administración, usualmente se caracteriza por estatutos que garantizan la estabilidad o

36. Sin considerar a los programas especiales de empleo.

37. Como se puede inferir de las tasas comparativas de crecimiento del empleo público y en el sector formal (Cutolo dos Santos y Ramos:cuadro 2).

inamovilidad del empleo.<sup>38</sup> Al excluir prácticamente el despido este rasgo limita fuertemente la aplicación de políticas de reducción del empleo estatal. Las medidas a las que entonces se recurre incluyen no llenar cargos que quedan vacantes por retiro o por motivos voluntarios, el cierre de actividades y las privatizaciones sobre todo, aunque no exclusivamente, en el sector de empresas públicas, y medidas de "estímulo" al éxodo del sector público.

Una reestructuración del empleo acorde con el mismo "espíritu" es el incremento en la utilización de formas de contratación que permiten evadir la imposición de la garantía de estabilidad en el empleo: trabajo eventual y otras formas de trabajo temporario, contrataciones interinas y suplencias, etc. Esta reestructuración repite un experimento que se lleva a cabo en países de Europa Occidental, que se rige por causas y objetivos similares. Aunque parece haber adquirido ya cierta importancia, se conoce aún muy poco sobre el alcance, evolución y características del empleo no permanente e inestable en el sector público en los países de América Latina. En la Argentina, por ejemplo, el empleo temporario - que representa cerca del 10% del empleo público excluyendo a la docencia, área donde se encuentra mucho más difundido - no se ha extendido en el estado en su conjunto, pero sí en algunos de sus componentes.<sup>39</sup> Entre los trabajos que integran este volumen, sólo uno, referido a Colombia, examina el empleo temporario estatal con cierto detalle, revelando que el empleo temporal en el sector público colombiano ha crecido más rápidamente que el empleo permanente, por lo que el peso, aún muy minoritario, de los trabajadores contratados en forma temporaria (un 4% en 1987) se ha sin embargo casi duplicado en 10 años.<sup>40</sup> Es interesante que en trabajos referidos a otros países, como México y Costa Rica, donde el tema se aborda tangencialmente, aparentemente se estaría produciendo el proceso inverso: la contracción del empleo estatal pasaría por una consolidación del empleo estable dirigiéndose los cortes presupuestarios al empleo "periférico", de naturaleza más eventual o temporaria,<sup>41</sup> aunque también se restringiría la "basificación" de los trabajadores temporarios, es decir la transformación de empleos temporarios en permanentes (México).<sup>42</sup>

### 3. Salarios

Por su parte, también ha sido variable el impacto de las políticas sobre las remuneraciones estatales: las remuneraciones reales del sector

---

38. Orlansky; Argüello y Lavell; Cartaya; Zapata.

39. Datos para el período 1984-1988 (Marshall, 1989).

40. Ver Corchuelo y Urrea.

41. Es ilustrativo el caso de la docencia en Costa Rica, citado por Argüello y Lavell.

42. Zapata; vale la pena señalar que en México el "personal de confianza" vinculado a cada presidente, por naturaleza temporario aunque con un carácter muy particular, ha tendido a reducirse, pero su impacto global es de escasa importancia (Zapata).

público cayeron junto con las del sector privado, en el marco del conocido deterioro salarial de alcance general, pero mientras a veces su caída tendió a igualar (Brasil, 1980-1986) o superó (Argentina; Venezuela, 1981-87; Chile, 1981-87) a la de los salarios del sector privado, en otros casos fue inferior. En países donde se produjeron incrementos en los salarios, los del sector público subieron menos que los del sector privado (Colombia, 1980-1986; Costa Rica, 1980-1985).<sup>43</sup>

La tendencia más frecuente ha sido que el aumento nominal en las remuneraciones del sector público se rezagara, a veces visiblemente, con respecto al incremento en las del área privada, acompañando la agudización del déficit fiscal. A ello también contribuyó a menudo que, en el contexto de una política global de contención salarial, se pretendiera que los incrementos en los salarios estatales operasen como "señal" o standard de referencia en la determinación de los aumentos en las remuneraciones privadas. Aunque la participación del empleo público en el empleo asalariado total haya permanecido aproximadamente invariable, los salarios estatales tendieron a deteriorarse más que los privados. La conjunción de ambos fenómenos afecta el volumen y composición de la masa salarial global y la distribución del ingreso. Notemos al pasar que este deterioro relativo de los salarios en el sector público tuvo un efecto derivado, notado en la Argentina y en Bolivia, sobre el nivel del empleo estatal al estimular las renunciaciones voluntarias.<sup>44</sup>

En varios países la recomposición del gasto público en detrimento del gasto en personal no se produjo a través de una reducción del nivel del empleo público, sino a través de una contracción de los salarios. El resultado del retroceso de los salarios estatales fue la disminución de la participación de la nómina salarial en el gasto público y, dependiendo de las tendencias en el "ajuste" del empleo en el sector privado, también en la masa salarial total y en el PBI.<sup>45</sup> En la Argentina, por ejemplo, la proporción de la nómina de salarios en el gasto de la administración pública nacional se redujo a menos de la mitad entre 1970 y 1985, y su participación en el PBI un 26%.<sup>46</sup> En Colombia, entre 1980 y 1984 la participación de la nómina salarial de la administración pública en los ingresos corrientes del gobierno y en el PBI había aumentado debido a salarios estatales relativamente elevados, pero a partir de 1985 se invierte la tendencia.<sup>47</sup>

---

43. Las series para Costa Rica se refieren a los salarios nominales. En algunos países resulta difícil extraer observaciones unívocas puesto que distintos indicadores y fuentes de información, así como la consideración de períodos ligeramente diferentes, pueden llegar a marcar evoluciones opuestas para un mismo país (ver por ejemplo los distintos datos en Corchuelo y Urrea).

44. Orlansky; Blanes.

45. La contribución de la nómina salarial del sector público a la masa salarial total se incrementó en la región metropolitana de Recife (Brasil), pasando del 48% al 52% entre 1981 y 1985 debido a las esferas administrativas estadual y municipal (de Araújo y do Vale Souza).

46. Orlansky.

47. Corchuelo y Urrea.

Al interior del sector público el impacto de la contracción salarial no fue uniforme a lo largo de la estructura ocupacional, pero también en este aspecto hay bastante heterogeneidad entre los países analizados en este volumen. Una primera diferencia importante anotada por varios autores reside en las situaciones diferenciales entre las empresas estatales y la administración pública. Regularmente son los asalariados de las empresas públicas los mejor remunerados dentro del estado, en forma directa o disfrazada a través del pago de diversos "adicionales". En las empresas estatales y algunos sectores de la administración se utilizan masiva o discrecionalmente adicionales y bonificaciones para contrarrestar el declive de los salarios básicos. Los adicionales de carácter masivo son frecuentes en períodos de congelamiento salarial; los selectivos tienden a otorgarse al personal en las categorías superiores ante a la posibilidad que emigre al sector privado;<sup>48</sup> la competencia entre ambos sectores se manifiesta principalmente en los niveles profesional, técnico y jerárquico. Este mecanismo compensatorio es más usual en las empresas que en la administración para evitar, aún bajo una situación de "austeridad" fiscal, la pérdida de competitividad de la empresa estatal frente al sector privado. El hecho de que las empresas estatales frecuentemente se rijan por la ley de contrato de trabajo que gobierna al sector privado mientras que la administración pública se regula por estatutos especiales, así como su situación cuasi monopólica y el mayor poder sindical desarrollado dentro de las empresas<sup>49</sup> facilitan la homologación de las empresas públicas con las del área privada.

Normalmente la distribución del ingreso al interior del sector público es más igualitaria que en la actividad privada,<sup>50</sup> debido a su particular estructura ocupacional y a la política salarial para el estado. Así y todo, la heterogeneidad salarial en el estado, vinculada con la existencia de regímenes, estatutos o escalafones diferentes para los distintos componentes del sector público, es notoria. Como producto de políticas superpuestas y hasta contradictorias en el contexto general de políticas de "austeridad", se agudizaron en varios países las desigualdades salariales al interior del estado, al tiempo que disminuía el poder adquisitivo del salario en general. Las recomposiciones salariales muchas veces no respondieron a una lógica y jerarquización preestablecida sino a medidas puntuales<sup>51</sup> y clientelísticas, así como a la presión de lobbies,<sup>52</sup> dando lugar a una creciente

---

48. Orlansky.

49. Orlansky; Cartaya; Cutolo dos Santos y Ramos; Corchuelo y Urrea.

50. Arguello y Lavell; Cutolo dos Santos y Ramos. Vale la pena mencionar aquí que en Brasil la distribución del ingreso al interior del sector público sería más concentrada en las regiones más atrasadas (de Araújo y do Vale Souza; Cutolo dos Santos y Ramos), lo que posiblemente ocurra también en otros países.

51. Ver Cutolo dos Santos y Ramos (1988).

52. de Araújo y do Vale Souza.

diferenciación de ingresos y a distorsiones manifiestas.<sup>53</sup> Esta heterogeneización y dispersión crecientes contradice la usual política salarial específica para el estado, que ha tendido más bien a "achatar" la distribución de las remuneraciones.

## V. Para concluir

La significativa presencia del estado en los mercados de trabajo de la región latinoamericana no es el reflejo de una expansión desmesurada de la actividad estatal, sino más bien de la escasa expansión del empleo en el sector capitalista que, con raras excepciones, no ha desempeñado un papel suficientemente dinámico en la creación de puestos de trabajo. Una evidencia de que el empleo público no ha experimentado un desarrollo desmedido es, ante todo, el hecho de que la relación entre empleo estatal y población tiende a colocar a los países de América Latina en situación de desventaja con respecto a los países industrializados de Europa y América del Norte. La menor importancia del empleo público en relación a la población constituye un indicador de la insuficiente respuesta del estado a las demandas sociales, crecientemente insatisfechas.

La respuesta adecuada a la crisis fiscal no es la reducción del gasto público y del empleo estatal. Más bien, la solución reside en el aumento de los ingresos genuinos del estado a través de las necesarias reformas tributarias y del control de la evasión fiscal. También es indispensable llevar a cabo una reestructuración del propio estado, del empleo estatal y del gasto público para lograr mejores servicios y mayor eficiencia y, sobre todo, para que los gastos del estado se transformen en un eficaz mecanismo de redistribución del ingreso hacia la población más desprotegida. Uno de los obstáculos que frenan esa reestructuración es la utilización clientelística del empleo estatal. Sin embargo, plantear hoy propuestas de esta naturaleza para enfrentar la crisis fiscal constituye una mera expresión de deseos bienintencionados: han sido desplazadas de la escena política latinoamericana por el avance de las iniciativas que ven en la privatización a ultranza y en el achicamiento indiscriminado del ámbito de acción del estado - y, por lo tanto, del empleo público - una panacea que resolverá todos los problemas, atributo que se les adjudica sin previa realización de un estudio pormenorizado de sus efectos potenciales.

## Referencias

Cutolo dos Santos, S. y C. A. Ramos, 1988: "Mercados de trabalho no setor público federal: subsídios para o debate", Brasília (mimeo).

---

53. Ver Orlansky y de Araújo y do Vale Souza.

*El empleo público ante la crisis fiscal*

19

- Echeverría, R., 1985: "Empleo público en América Latina", PREALC-OIT, *Investigaciones sobre Empleo*, No. 26, Santiago, PREALC.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), 1985: *El gasto público en la Argentina, 1960-1983*, Buenos Aires, FIEL.
- García de Fanelli, A. M., 1988: "Mujeres y empleo público: el caso de las empresas estatales", *Documentos*, No. 1, Buenos Aires, CEDES.
- Heller, P. S. y A. A. Tait, 1983: "Government employment and pay: Some international comparisons", *Occasional Paper*, No. 24, Washington D.C., International Monetary Fund.
- Marshall, A., 1989: "Empleo temporario y regulación laboral", en A. Marshall: "Empleo temporario y trabajo a tiempo parcial en la Argentina", *Discussion Paper*, No. 17, Ginebra, International Institute for Labour Studies (ILO).



## 2 Empleo público y condiciones de trabajo. Argentina 1960-1986

Dora Orlansky

Durante muchas décadas a partir de la formación del estado en la Argentina el sector público nacional fue creciendo como fuente ocupacional con la progresiva expansión y diversificación de las funciones que se le asignaron. En un período más próximo se produjo una transformación estructural al declinar el rol del 'estado empleador' y cobrar auge el 'estado subsidiador' o 'contratista'. Esta transformación se refleja en diversas tendencias analizadas en este trabajo.

Basándose en un conjunto de investigaciones previas y en la elaboración de datos inéditos, se presenta un panorama general del empleo público y, en particular, de la administración pública nacional. Se ha tratado de efectuar comparaciones internacionales cuando se dispuso de los datos apropiados y ello permite formular varias conclusiones que definen la singularidad de algunos aspectos del empleo público en la Argentina.

En la primera parte se discute sobre la evolución del nivel del empleo público total y de sus componentes (nacional, provincial y municipal) y se detectan tres tendencias históricas que se continúan en el período reciente: acerca del tamaño del sector público como fuente de empleo, su descentralización política y la recomposición funcional en el nivel nacional. Este análisis es imprescindible para aproximarse al conocimiento de la incidencia del sector público en el mercado de trabajo. En la segunda parte se analizan algunos indicadores básicos de la evolución del salario y la conformación de la estructura de las remuneraciones en el sector público nacional. En la tercera parte se describen las condiciones de trabajo específicas en la administración pública nacional: el tipo de carrera administrativa vigente, las condiciones diferenciales para la inserción de la fuerza de trabajo femenina y de los profesionales, y el tiempo de trabajo disponible, con particular referencia a la situación de 'doble empleo'. Al finalizar, en las conclusiones, se plantean algunos interrogantes que se desprenden del análisis realizado, sugiriendo nuevas líneas de investigación.

Antes de desarrollar el texto sería conveniente anticipar las definiciones de los términos utilizados.

Dejando a un lado los problemas metodológicos que presentan las definiciones y la comparabilidad de los datos - exhaustivamente tratados por otros autores (Heller y Tait, 1985:15 a 22) -, corresponde señalar que en este trabajo se considera *empleo público* sólo al conjunto de fuerza de trabajo contratada en relación de dependencia *directa* por el estado nacional, los



gobiernos provinciales y los municipales (Echeverría, 1985:38; Rose, 1984:129), distinguiéndose en todos los casos la jurisdicción correspondiente.

En la Argentina, el *sector público nacional* incluye todos los organismos que dependen del gobierno nacional (el estado, o el estado nacional), agrupados en: i) la *administración pública nacional*, cuya única característica común (sean organismos centralizados o descentralizados) es depender para sus recursos de la aprobación de la ley de presupuesto nacional, ii) las *empresas estatales* y iii) los *bancos oficiales*, los dos últimos con autonomía operativa. El sector público nacional constituye una parte del *empleo público total*, que también comprende al personal de las administraciones públicas provinciales y municipales (Cuadro 1).

Cuadro 1: Principales fuentes de empleo en el sector público, 1986.

|                                            | No. de cargos | (%) |
|--------------------------------------------|---------------|-----|
| <u>Administración pública nacional</u>     | 557 286       | 31  |
| Empresas estatales                         | 306 902       | 17  |
| Bancos oficiales                           | 35 067        | 2   |
| Administraciones públicas provinciales     | 828 107       | 46  |
| Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires | 83 963        | 4   |
| Total <sup>a</sup>                         | 1 811 325     | 100 |

Nota: <sup>a</sup> No existen datos oficiales sobre el empleo en las municipalidades del interior. Se estima que la cifra del conjunto es, mínimamente, del orden de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.

Fuente: DIGRAD y Secretaría de Estado de Hacienda.

El *volumen de empleo* puede corresponder indistintamente al número de personas empleadas o al número de cargos ocupados, aunque no sean necesariamente equivalentes. Para simplificar se ha optado por considerarlos intercambiables; a veces se trata de una cuestión de expresión, pero otras veces de mediciones diferentes. Mientras los censos de población se refieren a las personas, los registros de personal de los organismos oficiales se refieren a los cargos ocupados.

Sería útil, asimismo, indicar algunos rasgos significativos de la estructura ocupacional en la administración pública nacional. Predomina el personal docente (44%); junto con los empleados no docentes de las áreas de educación y de investigación constituye la mayoría (58%). Otra porción significativa corresponde al personal de defensa y de seguridad (19%) y de los programas de salud (4%). El resto, en las funciones típicas del servicio civil, puede estimarse en unos 100.000 cargos (19%).

Por último, la concentración del empleo estatal en la Capital Federal, sede del gobierno nacional, es muy inferior a la imagen

generalizada.<sup>1</sup> Los empleados del sector público nacional están distribuidos en todo el país, sobre todo en el interior: en calidad de docentes y administrativos de colegios secundarios y universidades nacionales, y como empleados de reparticiones, empresas y bancos nacionales. Por lo tanto, el impacto de las políticas para el personal que depende del gobierno nacional afectaría en mayor medida la situación laboral en el interior del país.

## **I. Evolución, descentralización y composición del empleo público**

### **1. Tendencias históricas: 1960-1985**

El sector público argentino presenta un alto grado de descentralización, coherente con el sistema de gobierno federal que confiere poder político autónomo a las jurisdicciones provinciales.<sup>2</sup> En 1986, la mitad del empleo público depende del conjunto de los gobiernos provinciales y de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, frente al 31% de la administración pública nacional; el resto pertenece a las empresas del estado y a los bancos oficiales, dependientes del gobierno nacional (Cuadro 1). El proceso de descentralización se ha desarrollado a un ritmo creciente.<sup>3</sup> Uno de los pocos antecedentes históricos registra que en 1922 el 70% del empleo público correspondía al ámbito nacional y sólo el 30% a los gobiernos de las provincias y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (Wainer, 1947:69). El grado de descentralización actual (50% del empleo público corresponde a las administraciones provinciales), comparado con los cinco países de la OCDE analizados por Rose (1984:130), permite afirmar que Argentina está por encima de Italia, Gran Bretaña y también de la República Federal de Alemania, siendo equiparable a Suecia (54%); sólo los

---

1. Ciertamente más reducido sería el tamaño necesario para el funcionamiento del gobierno nacional que, previendo el eventual traslado de la Capital, fue estimado en una cifra inferior a los 20.000 puestos.

2. El sistema de gobierno federal otorga un alto grado de autonomía política a las provincias (constituciones provinciales, gobiernos electos que reproducen la división de poderes ejecutivo y legislativo en el orden provincial, etc.). En la práctica, sin embargo, las recurrentes discontinuidades del orden constitucional propiciaron la desfederalización política y la fácil captura por parte del gobierno central de recursos financieros cuya recaudación no le correspondería (impuestos al valor agregado, combustibles, etc.). Así, la permanente disputa por los fondos, debido en parte a nuevas funciones y aumentos de personal, ha llevado a que las provincias obtengan a través de las transferencias del gobierno nacional una proporción del 20% del presupuesto de la administración pública nacional, además de su recaudación directa y de los fondos del sistema de coparticipación federal (Presupuesto de la Administración Pública Nacional, 1986).

3. La tendencia hacia la descentralización administrativa no había sido detectada en los estudios más recientes sobre América Latina (Echeverría, 1985:58).

Estados Unidos, por la particular importancia de las administraciones locales, presenta un grado mayor.

La descentralización es el balance final de la multiplicación de los cargos públicos en las administraciones provinciales y locales mientras se restringen los puestos en el nivel nacional. Hasta los primeros años de la década del 70 las provincias se constituyeron en importantes fuentes de empleo, atrayendo o reteniendo población activa (Orlansky y Mesz, 1980). El acceso a un empleo público tiene un carácter privilegiado en los contextos de las economías regionales atravesadas por frecuentes crisis. Más tarde, especialmente entre 1976 y 1979, las administraciones provinciales fueron destinatarias de la transferencia de sus respectivos establecimientos hospitalarios, de la enseñanza primaria, de los servicios de agua potable, de electricidad, etc., anteriormente administrados por el gobierno nacional.

Desde el punto de vista de la teoría administrativa, el desplazamiento hacia una mayor participación de los gobiernos provinciales y municipales favorece una acción administrativa flexible y adaptada a las circunstancias locales (Mainz, 1985:99). Pero como ya había sido observado en los escritos clásicos de Adolph Wagner (1958:8), la "ley de expansión de las ... actividades públicas se aplica especialmente a aquellos países donde la administración está descentralizada y hay una administración local bien organizada". De este modo, la dotación de agentes en las administraciones provinciales, al margen de los cambios políticos ocurridos durante las últimas tres décadas, experimentó un crecimiento sostenido. Entre 1960 y 1985 aumentó a más del doble: de unos 350.000 a más de 800.000 cargos (Cuadro 2).

**Cuadro 2: Evolución del volumen de las principales fuentes de empleo público.**

| Año  | Administración pública nacional<br>(a) | No. de cargos 1960 = 100  |       | Administraciones públicas provinciales<br>(c) | (a+b+c) |
|------|----------------------------------------|---------------------------|-------|-----------------------------------------------|---------|
|      |                                        | Empresas estatales<br>(b) | (a+b) |                                               |         |
| 1970 | 101                                    | 73                        | 88    | 130                                           | 100     |
| 1980 | 98                                     | 78                        | 89    | 198                                           | 120     |
| 1985 | 106                                    | 73                        | 92    | 231                                           | 131     |

*Fuente:* Elaboraciones propias sobre los datos en Bonifacio (1986:10 y 20).

En cambio, el total de los puestos de trabajo dependientes del gobierno nacional registró durante el mismo período una tendencia oscilante entre el franco decrecimiento y el virtual estancamiento entre los 850.000 y 900.000 cargos (Cuadro 2). Este comportamiento sólo se vio interrumpido durante la gestión justicialista de 1973-1975 que produjo una abrupta y espectacular eclosión del empleo público en todos los ámbitos (nacional, provincial y municipal), en el marco de una gran expansión estatal (Orlansky, 1984:3). Sin embargo, durante los años posteriores y

exclusivamente en el ámbito nacional el volumen de empleo baja a sus niveles históricos. El proceso descripto muestra dos tendencias:

1. la importancia creciente del proceso de descentralización administrativa favoreciendo la creación de empleo público provincial; y
2. la declinación del estado nacional como fuente de empleo, en términos absolutos.

Aunque el ritmo de crecimiento del empleo en las administraciones del interior haya neutralizado constantemente las acciones del gobierno central tendientes a reducir el aparato estatal, muchas veces por medio de medidas drásticas como ocurrió en los períodos 1958-1962, 1966-1971 y 1976-1980, el resultado agregado consistió en un aumento tan moderado (Cuadro 2) que no alcanza a reflejarse en ningún coeficiente que mida la evolución del empleo público en términos relativos. Más aún, los coeficientes de empleo público respecto de: i) la población total, ii) la población económicamente activa y iii) el conjunto de los asalariados expresan tendencias decrecientes. En resumen, señalan el descenso sistemático del empleo público nacional en la serie 1960-70-80-85 y la disminución del empleo público total entre 1960 y 1985, aunque con un repunte - por debajo de los niveles de 1960 - a partir de la década del 70, debido exclusivamente a la ampliación de los gobiernos provinciales (Cuadro 3).

Cuadro 3: Empleo público en relación a la población total, a la población económicamente activa y al conjunto de los asalariados\*.

| Año  | % Empleo/       |     |      |      |             |      |
|------|-----------------|-----|------|------|-------------|------|
|      | Población total |     | PEA  |      | Asalariados |      |
|      | SPN             | SP  | SPN  | SP   | SPN         | SP   |
| 1960 | 4,6             | 6,7 | 12,1 | 17,7 | 16,7        | 24,4 |
| 1970 | 3,5             | 5,7 | 9,0  | 14,9 | 12,3        | 20,3 |
| 1980 | 2,9             | 5,7 | 8,0  | 16,1 | 11,1        | 22,5 |
| 1985 | 2,8             | 5,7 | 7,5  | 16,2 | 10,5        | 22,6 |

Nota: \* El sector público nacional (SPN) comprende a la administración pública nacional, las empresas estatales y los bancos oficiales. El sector público total (SP) incluye el SPN, las administraciones públicas provinciales y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. Véase además a, Cuadro 1.

Fuente: Elaboraciones propias sobre las fuentes de datos siguientes. Para datos de SPN y administraciones públicas provinciales, Bonifacio (1986); estimaciones propias para el sector público total (SP), incluyendo la municipalidad de Buenos Aires, según un coeficiente constante (4,6%, véase Cuadro 1). No existe información sobre volumen de empleo en las administraciones municipales del interior (véase además a, Cuadro 1). Para datos de población total, PEA y asalariados correspondientes a los años 1960, 1970 y 1980, en censos: *Censo nacional de población 1960, Tomo I, Total país*, pág. 4; *Censo nacional de población, familias y viviendas 1970*, pág. 19; *Censo nacional de población y vivienda 1980, Serie D, Población*, gráficos 10 y 11, pág. 2. Para estimaciones de población 1985, *Estimaciones y proyecciones de población 1950-2025*, INDEC, pág. 55. Las cifras de PEA y asalariados para 1985 fueron calculadas utilizando las respectivas proporciones de 1980.

La importancia de estas observaciones reside en el hecho de que las tendencias son categóricamente opuestas a las que fueron señaladas por diferentes autores para otros países. Las conclusiones de Rose (1984:132), BIRF (1983, cf. Echeverría 1985:36-37) y Echeverría (1985:86) coinciden en que creció el empleo público durante un período comparable al que estamos considerando, independientemente del grado de industrialización y de las características políticas e institucionales (OCDE, América Latina, Asia y Africa). El caso de la Argentina contradice la tendencia internacional. Su comportamiento en el nivel agregado resulta del pronunciado efecto de uno de sus componentes: el sector público nacional, cuya incidencia ocupacional ha disminuido persistentemente. Ello requiere una explicación.

El estancamiento del empleo en el sector público nacional ha ocurrido a través de cambios muy disímiles que se produjeron desde alrededor de 1960; algunos fueron determinados por decisiones políticas de los distintos gobiernos y otros por tendencias históricas de largo plazo.

Entre los cambios puntuales más salientes se destacan las políticas de *reducción* y de *descentralización* del empleo estatal. Entre las primeras se encuentran los programas de racionalización administrativa en las empresas de ferrocarriles (1962), la privatización del transporte automotor de Buenos Aires - anteriormente nacionalizado - (1963), la contratación de servicios médicos y asistenciales en general por el sistema de arancelamiento (1970: servicios sociales de los jubilados), y la subcontratación privada de servicios de mantenimiento urbano por parte de empresas estatales (1970). Entre las segundas, se ubican las transferencias a las provincias y municipios de los establecimientos hospitalarios y los de enseñanza primaria, y ciertos servicios de agua potable y eléctrica (1977-1980).

Con respecto a las tendencias de largo plazo, el gran impulso al empleo estatal, como es sabido, tuvo lugar en la Argentina muy tempranamente, intensificándose en los años 40 y 50. Estuvo asociado con los procesos de modernización, industrialización y urbanización y dio lugar a una acelerada expansión del estado nacional en materia de servicios sociales así como a la nacionalización de servicios públicos y la intervención en la producción de insumos básicos. Hacia 1960 comienza el agotamiento de este esquema, aunque con una efímera renovación del impulso estatista entre 1973 y 1975. A partir de la segunda mitad de los 70 desaparece, prácticamente en forma definitiva, el papel rehabilitador del estado haciéndose cargo de las empresas privadas en quiebra, uno de los roles más evidentes que jugó contra el desempleo.<sup>4</sup> Comienza también, en ese entonces, a disminuir el volumen de ocupación en las empresas estatales, en parte por la escasez de la inversión pública como consecuencia de la crisis de las finanzas del estado (Canitrot, 1981:179, Cuadro A 14). Precisamente la disminución del personal en las empresas estatales es una de las principales causas que contribuyen al estancamiento del nivel de empleo en el sector público nacional (Cuadro 2).

---

4. Esta forma de intervención económica fue reemplazada por la subvención estatal indirecta (exenciones impositivas) de *nuevas* fuentes de trabajo en el interior: los denominados planes de "promoción industrial".

Otro fenómeno tiene lugar simultáneamente. La redefinición de las funciones estatales modifica la composición del personal: el sector público nacional se "terciariza" en sí mismo. Es decir, se incrementan los cargos en las funciones sociales y políticas a expensas de una severa pérdida en las económicas (1960-1985: 12%, 4%, y -16%, respectivamente; Bonifacio, 1986:15). De aquí surge la tercera tendencia histórica:

3. la recomposición funcional del empleo en el sector público nacional acentúa progresivamente la participación de las áreas sociales y políticas.

La evolución en algunos de los países más desarrollados muestra coincidencias tanto en la expansión del personal en programas sociales como en la contracción en el área económica (Rose, 1984:139). De los países analizados por Rose, sólo con Alemania, a diferencia, por ejemplo, de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia e Italia, la similitud es total, ya que también crecen allí las funciones políticas.<sup>5</sup>

## 2. Tendencias recientes: 1983-1986

Considerando el primer tramo del gobierno de 1983-1989 (diciembre 1983 a diciembre 1986) se aprecia la continuidad de las tendencias históricas ya señaladas: 1) la descentralización administrativa favoreciendo la generación de empleo público provincial, 2) el estancamiento del estado nacional como fuente de empleo y 3) la recomposición funcional del sector público nacional acentuando el empleo en las áreas sociales y políticas.

Efectivamente, el conjunto de las administraciones provinciales se expandió con una tasa anual superior al 7%. Esta cifra, de un orden equivalente a la del período récord 1973-1976, es un promedio de tasas provinciales muy disímiles con una amplia gama de variación que no se explica en forma inmediata por diferencias en el grado de desarrollo económico regional ni por la orientación política del partido en el gobierno provincial.

La formidable extensión del conjunto de las administraciones provinciales, especialmente en los últimos años, merecería ser objeto de una investigación en sí ya que en realidad constituyen la *única* fuente creciente de empleo público. Plantea el interrogante acerca de las funciones hacia las cuales se destinan los nuevos cargos, así como de las características del personal que reclutan.

En cambio, en el sector público nacional hubo una primera fase de aumento del empleo hasta que se impusieron medidas restrictivas en todo el ámbito del gobierno nacional (congelamiento de vacantes y aplicación compulsiva de la jubilación al cumplirse los requisitos de edad y antigüedad). El resultado consistió en un crecimiento promedio del 0.75% (19.663 nuevos

---

5. La clasificación utilizada por Rose se basa en la distinción de funciones estatales según la producción de bienes y servicios i) de apropiación colectiva, ii) gratuitos y iii) pagos, correspondiéndose aproximadamente con las funciones políticas, sociales y económicas.



cargos). Se debió a la expansión de las áreas de Educación, Salud y Bienestar Social y de la Presidencia de la Nación, acompañada por una contracción simultánea de todas las demás áreas dependientes del gobierno nacional: i) los restantes ministerios (Interior, Defensa, Relaciones Exteriores, Obras y Servicios Públicos, y Trabajo y Seguridad Social), ii) el conjunto de las empresas públicas y iii) los bancos oficiales.

El personal en las áreas sociales aumentó por la ampliación de la cobertura de los programas existentes (educación media y universitaria) y por la creación de nuevos programas (Programa Alimentario Nacional, Comisión Nacional de Alfabetización, etc.), todos intensivos en personal. Es una regla generalizada que los programas sociales constituyan la fuente más importante del incremento de empleo público en los estados modernos: cuentan con amplio consenso político (Maintz, 1985:141) y generan una demanda de prestaciones crecientes en tanto los beneficios otorgados son gratuitos o por debajo de los precios de mercado (Downs, 1967). En la Argentina, la tendencia histórica se intensifica durante el período 1983-1986 hasta el punto de que *sólo* en las áreas sociales aumenta el volumen de empleo.

Por su parte, la explicación del aumento de personal en la Presidencia podría basarse en hipótesis pertenecientes a la teoría de la burocracia. Bajo el supuesto de una puja por el poder entre distintos organismos en el entorno más inmediato del Presidente (Niskanen, 1971), "el requisito central de la pervivencia de un órgano administrativo ... es la magnitud y la importancia política de sus tareas, ... y como mínimo se pretende conseguir más personal y mayores medios materiales, pues su magnitud puede ser a su vez un indicador de la importancia de las tareas" (Maintz, 1985:141).<sup>6</sup>

Más adelante, en marzo de 1987, el volumen de empleo dependiente del estado nacional retoma prácticamente al caudal inicial del período (diciembre 1983) luego de implementarse el dispositivo de retiro voluntario. Contrarrestando el aumento de 19.663 cargos ocurridos hasta diciembre de 1986, se produjeron 15.240 bajas atraídas por los beneficios de la indemnización. Pero en tanto el retiro voluntario estuvo destinado únicamente al personal de ámbitos estrictamente administrativos, es muy probable que casi sin modificación del volumen total se haya alterado la composición funcional a favor de las áreas sociales y políticas, es decir en el mismo sentido de la tercera tendencia de largo plazo enunciada.

En conclusión, a partir de 1983 mientras las administraciones provinciales se expanden, el empleo público nacional recupera su característico nivel de estancamiento y se recompone funcionalmente con el acento puesto en las áreas sociales y políticas. *Las tendencias recientes confirman las tendencias históricas.*

---

6. La multiplicación organizacional y de la dotación de personal del área de Presidencia es un fenómeno ya observado y que se remonta a partir de 1943 (Bonifacio y Salas, 1985).

## II. El salario en el sector público nacional

### 1. Evolución del salario

El volumen de gasto salarial de la administración pública nacional y el de las administraciones provinciales se invierten en magnitud, reflejando la dinámica de descentralización del sector público ocurrido durante las últimas décadas. Mientras que la primera baja del 4,8% del PBI en 1970 al 3,8% en 1985, la segunda (incluyendo a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires) sube del 3,6% al 5,1%.

Sobre la base del dato agregado (8,4% del PBI en 1970 y 8,9% en 1985), el gobierno afirma que "en conjunto, el gasto en personal del sector público creció aproximadamente con el producto global" y que "no sería entonces en los gastos en personal donde debe buscarse la causa del aumento del gasto público experimentado en los últimos quince años" (Poder Ejecutivo, 1986:2827). Por el contrario, múltiples evidencias indican que entre 1970 y 1985 se deterioró el promedio de las remuneraciones del sector público en su conjunto. Pero los más afectados fueron los empleados de la administración pública nacional, porque en las administraciones provinciales la participación de las remuneraciones en el PBI tuvo una caída levemente menor y en las empresas estatales, por el contrario, mejoró en promedio (Cuadro 4).

Cuadro 4: Promedio de las remuneraciones del sector público en términos del PBI<sup>a</sup>.

|                                              | 1970 | 1985 | d% relativa |
|----------------------------------------------|------|------|-------------|
| Sector público <sup>b</sup>                  | 7,68 | 7,00 | -8,9        |
| Administración pública nacional <sup>c</sup> | 8,13 | 6,95 | -14,5       |
| Administraciones públicas provinciales       | 7,24 | 6,40 | -11,6       |
| Empresas estatales                           | 8,24 | 9,52 | +15,5       |

Notas: <sup>a</sup> Gastos en personal/volumen de personal/PBI x 100,000.  
<sup>b</sup> Incluye administración pública nacional, empresas estatales, bancos oficiales, administraciones públicas provinciales y municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.  
<sup>c</sup> Comprende todos los organismos incluidos en la *Ley de Presupuesto de la Administración Nacional* (administrativos, docentes, fuerzas armadas, servicio diplomático, etc.). Véase Introducción.

Fuente: Elaboración propia sobre los datos en Poder Ejecutivo (1986).

Centrándonos en el caso particular de la administración pública nacional, además del promedio de las remuneraciones con respecto al PBI, otras mediciones muestran, coincidentemente, la *caída*: i) de la participación del gasto en personal con respecto al total del gasto, ii) de la masa salarial con respecto al PBI, y iii) de la retribución de diferentes categorías salariales (Cuadro 5).



Cuadro 5: Indicadores de deterioro salarial en la administración pública nacional.

|                                                   | 1970  | 1985 | d%    |
|---------------------------------------------------|-------|------|-------|
| Gasto en personal/gasto total (%)                 | 40,5  | 17,3 | -23,2 |
| Gasto en personal/PBI (%)                         | 4,8   | 3,8  | -1,0  |
| Salario real categoría 1 (1970=100) <sup>a</sup>  | 100,0 | 70,0 | -30,0 |
| Salario real categoría 24 (1970=100) <sup>a</sup> | 100,0 | 32,0 | -68,0 |

Nota: <sup>a</sup> Promedio anual de las asignaciones de las categorías 1 y 24, correspondientes a los niveles de ingreso inferior y superior del Escalafón 1428/73, respectivamente.

Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda, Poder Ejecutivo (1986) e INAP (1987).

La contracción del salario como un instrumento para contener el gasto público es una hecho tan incontrovertible que la misma fuente gubernamental afirma que "en lo referente al empleo en la administración pública nacional sólo una racionalización profunda que necesariamente debe ser llevada a cabo durante un período de tiempo prolongado podría originar algún descenso importante del gasto público" (Poder Ejecutivo, 1986:2828). Como ha sido apuntado por otros autores (Echeverría, 1985), la recesión de la economía global y la crisis fiscal actual (endeudamiento y déficit) comprometen el nivel de gasto público corriente, restringiendo tanto el empleo como el salario del personal estatal.

En la Argentina, las remuneraciones de la administración pública nacional estuvieron afectadas por las condiciones económicas globales y por políticas salariales específicas que dependieron de las orientaciones de los gobiernos. La evolución de los niveles salariales guarda relación inversa con uno de los indicadores de la situación económica general: las variaciones que experimenta la tasa conjunta de desempleo y subempleo en el Gran Buenos Aires. A los aumentos y disminuciones en la proporción de desocupados y semiocupados en el contexto metropolitano se suelen corresponder variaciones de signo opuesto en el salario de los empleados estatales -tendencia que también ocurre con los asalariados en general. Pero como las remuneraciones fueron objeto de políticas diferenciales dirigidas a favorecer a determinados estratos de la escala salarial, se practicaron políticas redistributivas en beneficio de los niveles más altos ("jerarquización") o de los más bajos, según los regímenes de gobierno que se sucedieron entre 1970 y 1986: los gobiernos constitucionales pusieron el acento en incrementos para las categorías inferiores y los gobiernos militares en incrementos para el nivel superior. Como resultado final, los salarios de la administración pública nacional se depreciaron mucho más para los funcionarios de la categoría superior que para los de la inferior, disminuyendo de 10 hasta 5 veces la amplitud salarial máxima. Sin embargo, la distancia entre categorías extremas tuvo valores muy disímiles a lo largo del período 1970-1986, reflejando los vaivenes de la política redistributiva (Cuadro 6).

**Cuadro 6: Evolución de las remuneraciones salariales extremas según las variaciones de la tasa agregada de empleo y subempleo (Gran Buenos Aires) y las políticas salariales para el sector<sup>a</sup>.**

| Período   | Cat.1<br>(1970=100) | Cat.24  | Cat.24/Cat.1<br>(en \$1970)<br>1970=10,3 | Desempleo<br>+ subempleo<br>(% PEA GBA) | Políticas<br>salariales<br>a favor de |
|-----------|---------------------|---------|------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------|
| 1974-1975 | 129,0 ++            | 66,2 -  | 5,3                                      | 8,0                                     | nivel inferior                        |
| 1976      | 75,0 -              | 48,5 -  | 6,8                                      | 9,5 +                                   | ---                                   |
| 1977-1981 | 64,0 -              | 61,0 ++ | 9,7                                      | 7,4 -                                   | nivel superior                        |
| 1982      | 60,0 -              | 50,0 -  | 8,5                                      | 12,1 +                                  | ---                                   |
| 1983      | 76,0 ++             | 50,0 =  | 6,3                                      | 9,8 -                                   | nivel inferior                        |
| 1984-1986 | 78,2 ++             | 38,1 -  | 5,2                                      | 10,3 +                                  | nivel inferior                        |

*Nota:* <sup>a</sup> Los signos + y - expresan el ascenso o descenso de los salarios y de la tasa conjunta de desempleo y subempleo con respecto al período anterior, variaciones inversas, en general, entre sí. El signo ++ marca el efecto redistributivo de la política salarial. Las categorías 1 y 24 corresponden al Escalafón 1428/73. Véase a, Cuadro 5.

*Fuente:* INAP (1987) y Encuesta Permanente de Hogares (Gran Buenos Aires, 1974-1986), Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina.

## 2. Desigualdades en la estructura salarial

La configuración de los salarios en el sector público nacional ha sido caracterizada como un "mosaico de situaciones muy diversas" producto de la superposición de distinto tipo de disposiciones que se tomaron sucesivamente a partir de la década del 70.

Para aproximarse al intrincado sistema salarial en vigencia conviene recortar tres segmentos: i) las empresas estatales, por un lado, y en la administración pública nacional, ii) los organismos con beneficios adicionales y iii) sin beneficios adicionales.

Una buena parte del origen de la segmentación se basa en las diferencias jurídico-institucionales entre los entes productivos estatales y la administración pública nacional en lo referente a las relaciones laborales. Las empresas comparten la ley de contrato de trabajo que rige también para el sector privado y suscriben convenios colectivos. La administración pública nacional, en cambio, se guía por el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública/79 y el Escalafón 1428/73. Esta legislación, a su vez, exceptúa a los docentes, al servicio diplomático y a las fuerzas armadas y de seguridad que poseen su respectivos estatutos y que no serán tratados en este trabajo. Los diferentes marcos jurídicos y las disposiciones que lograron eludir un cuadro único de escalonamiento salarial (Escalafón 1428/73) originaron una estructura salarial muy compleja en el sector público nacional.

Con respecto a las empresas estatales, las situación salarial promedio no se ha deteriorado en relación con el PBI (Cuadro 4). El éxito

de las demandas salariales, sea en la obtención de aumentos o beneficios diferenciales, dependió de múltiples razones, entre las cuales las más importantes serían la competencia con el sector privado en el mercado de trabajo (personal de dirección, obreros especializados, etc.) y la capacidad de presión que ejercieron las organizaciones sindicales cuyas medidas de fuerza gravitan singularmente en ramas monopólicas de servicios públicos esenciales.

Un estudio sobre la estructura de las remuneraciones de varias empresas demostró que la utilización de los adicionales para las categorías superiores de los distintos tipos de personal constituye un medio de mejora salarial estrechamente vinculado con la competencia por recursos humanos con el sector privado, mientras que los adicionales aplicados masivamente encubren incrementos salariales generales otorgados autónomamente por las empresas en períodos en que rige el congelamiento de salarios para el sector público (Caplan, 1985), evadiendo las normas que impiden el ajuste salarial.<sup>7</sup> La situación relativamente privilegiada del personal de las empresas estatales es contraria a la proposición de Heller y Tait (1985:67), según la cual serían superiores las remuneraciones del personal de la administración.

En la administración pública nacional, a pesar de experimentar en su conjunto fuertes pérdidas de su masa salarial (Cuadro 4), las retribuciones a los agentes presentan grandes disparidades. En un comienzo, el Decreto 1428/73 establecía un régimen único de remuneraciones salariales para todo el ámbito de la administración pública nacional (con las excepciones señaladas más arriba). Con posterioridad surgieron regímenes especiales para algunos organismos que se multiplicaron progresivamente durante el último gobierno militar (1976-1983). El proceso ocurrido puede explicarse como un efecto de demostración: una vez concedidos determinados beneficios a un organismo, producto de decisiones políticas ante coyunturas conflictivas, se desencadenaron sucesivos reclamos de asimilación a las mejores condiciones, formulados por organismos afines o pertenecientes a un mismo ministerio. Finalmente, el cuadro actual se caracteriza por la existencia de varios convenios colectivos, decenas de escalafones especiales, y un centenar de adicionales y suplementos especiales, con variadas fuentes de financiamiento, diferente cobertura y magnitud de los beneficios. La situación imperante en julio de 1986 permite afirmar que, por lo general, las recomposiciones salariales de los organismos que obtuvieron mejoras substantivas acentuaron los beneficios de las categorías más altas, alcanzando hasta ocho veces el cociente entre la categoría máxima y la mínima, el que sólo llegaba a cinco en los organismos sin beneficios (Cuadro 6).

---

7. Otra conclusión del mismo trabajo se refiere a la inexistencia o escasa importancia de pagos adicionales que "tomen en cuenta la capacidad y rendimiento, o bien representen estímulos para la tarea". En torno a este punto, precisamente, gira una buena parte de las discusiones en 1988 entre dirigentes gremiales y autoridades gubernamentales, ya que existen disposiciones (Decreto 183/88 y directivas ministeriales) que ante la inminente convocatoria a reuniones paritarias indicarían expresamente la necesidad de estimular el rendimiento y la productividad del trabajo en el sector público (además de restringir el derecho de huelga, e impedir la indexación automática del salario.)

A pesar de la heterogeneidad de la estructura salarial en la administración pública nacional, pueden resumirse en tres grupos los organismos con diferentes beneficios salariales ("húmedos") y, además, un cuarto grupo sin beneficio alguno ("secos"). Ordenados de mayor a menor, son los siguientes:

1. Las remuneraciones de bolsillo más elevadas, con diferencias que alcanzan al 200% sobre las remuneraciones corrientes, las percibe el personal de organismos vinculados con la recaudación de recursos tributarios, gravámenes y procedentes de los juegos de azar (Dirección General Impositiva, Aduana, Superintendencia de Seguros, Lotería y Casinos, etc.), así como algunas reparticiones ministeriales que lograron su asimilación (Economía, Hacienda, etc.).

2. En segundo lugar se encuentran los organismos de la Presidencia de la Nación a cuyo personal se le otorgan adicionales por mayor dedicación y destino especial que duplican los sueldos básicos.

3. En tercer lugar, algunos organismos con funciones técnicas (investigación, energía nuclear, forestación, procesamiento de datos, etc.) perciben entre 5 a 20% más sobre sus sueldos básicos.

4. Por oposición a los anteriores, que se denominan "húmedos" en la jerga del sector, se encuentran los "secos", que no perciben ningún otro tipo de remuneración por encima de los sueldos básicos. Abarcan a unos 30,000 empleados, entre los cuales se encuentran los que se desempeñan en las dependencias ministeriales de comercio, industria, etc.

Los decretos de reforma administrativa promulgados en noviembre de 1986 fijaban como uno de sus objetivos eliminar la dispersión salarial arbitraria de modo progresivo hasta diciembre de 1989, promoviendo una equiparación retributiva ascendente, por medio de la cual los más rezagados recibirían incrementos salariales superiores a los más beneficiados. Este mecanismo de unificación salarial se puso en práctica durante 1987, pero se conocen sólo parcialmente los resultados de su implementación. Según la opinión sindical, los organismos "secos" obtuvieron aumentos salariales algo mayores pero, simultáneamente, se operó una pérdida de los salarios en términos reales de los restantes (Tossola, 1987:44-45).<sup>8</sup>

El panorama desigual, incoherente y caótico de la distribución del ingreso de los agentes estatales reparó en mayor medida a las categorías salariales más altas en los organismos "húmedos". En cuanto a uno de los componentes del ingreso de bolsillo de las categorías inferiores, la asignación familiar por cónyuge e hijos, componente redistributivo por excelencia, experimentó entre 1970 y 1986 un deterioro similar al de los salarios más altos del escalafón básico ( $r$  de Pearson 0.82). Aún así, la asignación familiar promedio representa el 30% de los sueldos estatales más bajos (Locatelli,

---

8. Sin embargo, el ejemplo más discordante del caos salarial se presenta entre las mismas autoridades del gobierno nacional. Desde fines de 1987, un centenar de subsecretarios pasaron a percibir sueldos mayores a los de los ministros y secretarios de los cuales dependen, y hasta del propio presidente de la nación. Aparentemente, las autoridades de mayor rango se sumaron a la decisión presidencial de congelamiento de salarios, en virtud de la situación económica por la que atraviesa el país, pero algunos subsecretarios disconformes con esta medida habrían planteado su eventual renuncia.

1986:27). Si se considera que las remuneraciones inferiores de la administración pública se corresponden históricamente con el piso salarial, el salario mínimo vital y móvil, para tener una idea aproximada de la erosión salarial se ha calculado que en febrero de 1988 el salario mínimo equivaldría al 57%, en términos reales, de sus valores de 1964.<sup>9</sup>

Las consecuencias más visibles de la decadencia salarial se reflejan en el aumento de las renunciaciones del personal alegando esta razón y en el volumen de las bajas por retiro voluntario. Entre 1983 y 1986 aumentó del 18% al 32% la proporción de los empleados que invocaron la búsqueda de mejores salarios como causa de su alejamiento (DIGRAD). En 1987, sin expectativas de mejora salarial y estimulado por una atractiva indemnización, el personal dispuesto a acogerse al retiro voluntario superó los pronósticos; alcanzó el 15%, cifra por encima de las estimaciones que preveían una proporción inferior al 10%. Contra todas las presunciones, el retiro voluntario no constituyó una salida selectiva para determinado tipo de personal. En el área de la Presidencia ascendió al 14% del personal y su distribución por categorías salariales no presentó diferencias significativas con respecto a la estructura de ese ámbito (Presidencia de la Nación, 1987).

### III. Condiciones de trabajo en la administración pública nacional

#### 1. Carrera administrativa

La carrera administrativa se define por las condiciones de la designación, el modo de reclutamiento, los medios de capacitación y el sistema de promoción (Page, 1985:15).

En la Argentina, la designación de personal permanente en la administración pública nacional implica la *estabilidad en el cargo* que fue incorporada desde 1957 en las sucesivas legislaciones y, con mayor fuerza legal, en el artículo 14 bis de la constitución nacional. En muy contadas oportunidades se instrumentaron normas excepcionales de despido (por ejemplo, la Ley 21.703 de "prescindibilidad" durante el último gobierno

---

9. Dos referencias ilustran el cuadro conflictivo originado por la situación salarial. "Un panorama sectorial de los conflictos laborales indica que en el mes de mayo de 1986 había 33 casos (sobre un total de 55) localizados en organismos públicos. De acuerdo a los indicadores disponibles, los empleados de la administración pública están entre los más desfavorecidos por la política de ingresos desde comienzos de 1985; los empleados de las empresas estatales, la mayor parte de ellos ubicados en posiciones estratégicas, con gran poder de negociación, lograron obtener ventajas relativas en esos conflictos que no llegaron a beneficiar a los que revisten en la administración propiamente dicho. Son algunos de estos últimos los que comienzan a movilizarse a partir de una situación de salario real muy deteriorado y que afecta a todas las categorías dado el achatamiento registrado en la escala de ingresos en ese sector" (Palomino, 1986:20). Posteriormente, en 1987, la cantidad de conflictos laborales fue aún mayor. Los gremios estatales encabezaban la lista con el 67% del total y nueve de los diez gremios con mayor número de huelgas correspondían a personal estatal (*La Nación*: Editorial "El Estado y los conflictos laborales", Buenos Aires, 8/2/88).



militar). También es infrecuente la aplicación de cesantías con y sin indemnización, previstas por la legislación. La estabilidad del personal se refleja en su gran antigüedad y en que la jubilación es una de las principales causas de baja. En 1983, casi la mitad del personal superaba los once años de antigüedad y más del 30% de los que se habían retirado se acogieron a la jubilación (DIGRAD).

La mayor parte del personal de los organismos burocráticos (100.000 a 120.000 cargos) se halla comprendido en el escalafón sancionado por el Decreto 1428 de 1973. En su inicio, constituía un conjunto eslabonado y jerarquizado de posiciones ocupacionales que reglaba la admisión y la promoción. No tuvo casi vigencia porque ya en 1973 y 1974 sufrió una serie de derogaciones parciales (Decretos 255/73 y 1776/74) que *suprimieron* los artículos más importantes: los referidos a los concursos abiertos para la selección y promoción de los agentes, al nivel de educación requerido, al tipo de experiencia previa, a la exigencia de ingreso por la categoría inferior del agrupamiento, a la capacitación en servicio, etc. No se introdujeron innovaciones normativas posteriores sobre estos aspectos centrales.

En la práctica, no se realizan concursos ni exámenes abiertos para el ingreso de personal, utilizándose mecanismos de selección informal, propicios a modalidades clientelísticas. El ingreso tampoco se efectúa por las categorías inferiores como estaba previsto originariamente, produciéndose el reclutamiento de nuevas dotaciones de personal, en general, en períodos en que rige el descongelamiento de vacantes, o bien a partir de la modificación o la creación de estructuras orgánicas. Aun respetando la condición de estabilidad de los agentes públicos y manteniendo un volumen constante de personal, la capacidad que tienen los gobiernos para designar "su" personal administrativo no es una cifra despreciable si se estima que la renovación anual es del orden del 7% (DIGRAD).

El sistema de promoción, a su vez, tiene las mismas características informales que el ingreso; sólo excepcionalmente se realizan concursos o pruebas de capacidad, dependiendo, también, de la existencia y descongelamiento de vacantes, o bien de la modificación o creación de estructuras orgánicas.

La distribución escalafonaria del personal pone en evidencia el uso de procedimientos de nombramiento y promoción probablemente orientados hacia una compensación del declinante nivel del salario más que hacia las tareas y funciones estipuladas por el escalafón. Entre 1977 y 1985 la base de la pirámide se redujo del 66% al 46% del total (tramo de ejecución: categorías 1 a 10) y la cúspide se ensanchó, elevando su participación del 2% al 6% (tramo de conducción: las tres categorías superiores 22, 23 y 24) (DIGRAD). Esta configuración sugeriría "una falta de correspondencia entre la categoría asignada y las funciones realmente desempeñadas, y por lo tanto, entre responsabilidad y remuneración". La pronunciada concentración del personal en sólo seis categorías también indicaría "una indiferenciación jerárquica y remunerativa" (Del Olmo y Ruiz, 1986).

Existe, con todo, un esbozo de carrera administrativa, producto de la antigüedad y la instrucción cuyos pesos relativos difieren según el nivel de la categoría. "La antigüedad o experiencia en servicio cobra más fuerza en

los niveles más bajos del escalafón, donde permite compensar la ausencia de un grado de instrucción superior. Sin embargo, a medida que se asciende en las categorías, es la instrucción el facilitador que se presenta con mayor fuerza, reduciéndose las probabilidades de aquellos que sólo han finalizado el ciclo secundario" (Del Olmo y Ruiz, 1986).

En la práctica, la carrera administrativa vigente constituye un modelo *mixto* o combinado: la estabilidad está asegurada, pero existen mecanismos discrecionales con respecto al ingreso y promoción en la función pública. Las autoridades gubernamentales se reservan el poder de decisión absoluto en la selección y ascensos del personal. Es muy difícil evaluar hasta qué punto las designaciones obedecen a las afinidades y compromisos políticos (patronazgo, spoils' system) o a los criterios basados estrictamente en el mérito (Robinson Divine, 1979:152). En síntesis, el déficit reglamentario en los aspectos básicos de una carrera administrativa promueve un 'conveniente statu quo' por el cual cada gestión gubernamental está en condiciones de compensar la estabilidad del personal precedente con la discrecionalidad en las nuevas designaciones y promociones que cubren todo el espectro escalafonario. Los nombramientos políticos no se reducen únicamente a los cargos superiores.

Como puede inferirse, no existen mecanismos participativos formales o de cogestión del personal en materia de reclutamiento, ascensos u otras cuestiones (OIT, 1976; 1983a; 1983b), a pesar del alto índice de sindicalización (Abós, 1984:46) que, según nuestros cálculos, abarca a dos tercios del personal de la administración pública nacional.<sup>10</sup> Sólo en las empresas estatales, donde no rige el principio de estabilidad, los sindicatos ejercen una fuerte ingerencia en las políticas de personal (bolsas de trabajo, promoción, capacitación, etc.). En la administración pública nacional, en cambio, la comisión mixta de política salarial que también incluye a dirigentes sindicales tiene un funcionamiento reconocidamente infructuoso. La tónica de las relaciones entre el estado empleador y su personal se acerca más a la confrontación y a la negociación política informal que a la participación institucionalizada, respondiendo en forma circumscripta a los conflictos coyunturales originados en los desfases salariales.

## **2. Condiciones del empleo femenino**

La mayor absorción de mujeres en el sector público suele explicarse por la existencia de una legislación laboral protectora para las asalariadas que restringiría su demanda en el sector privado. El costo comparativo mayor de la mano de obra femenina, en términos del tiempo de trabajo disponible, la tornaría menos preferible a igual salario y sería una de las causas del lento crecimiento de la tasa de actividad femenina en la

---

10. Los dos sindicatos estatales que agrupan al personal de la administración pública nacional más importantes numéricamente, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) son de antigua data; fueron creados en 1923 y 1925, respectivamente.



Argentina. El sector público, respetuoso de la legislación social, sería un destino laboral "natural" para el trabajo asalariado femenino.<sup>11</sup> Las mujeres tiene mayor participación en el empleo en el sector público que en el conjunto del trabajo asalariado y en el total de la actividad económica: 35,2%, 31,8% y 27,4%, respectivamente, según el censo de población de 1980.

En el sector público nacional, en particular, entre 1977 y 1983 la participación femenina ha crecido persistentemente con un ritmo del 4% como promedio anual (DIGRAD). Es la consecuencia de dos fenómenos que operan en forma separada o conjuntamente: una disminución de los cargos ocupados por varones y una mayor absorción de mujeres. Tratándose de una fuente laboral de nivel de empleo prácticamente constante, como hemos visto, el aumento de la participación femenina implica el abandono relativo por parte de los varones.

Los mayores índices de empleo femenino se registran en la administración pública nacional, especialmente en los organismos centralizados, donde generalmente los salarios son menos atractivos. En 1983 las mujeres ocupaban el 42% de los cargos y su distribución jerárquica, aunque con una menor proporción en la cúspide que los varones, era la más igualitaria de todos los ámbitos estatales (Ruiz y Heller, 1985, según una muestra que no incluye el área de educación, de preeminencia femenina). Por contraste, la participación femenina en las empresas públicas es una de las más bajas en el mercado de trabajo (1985=12%) y revela una segregación de la mujer, confinada a algunas categorías ocupacionales "típicamente femeninas", de menor rango: recepcionistas, administrativas, etc. (Fanelli, 1986a:3 y 49).

Por otra parte, reemplazar a los varones en tareas de mayor o menor calificación fue posible merced a la expansión educativa que tuvo lugar en la Argentina en las últimas décadas, en particular en el nivel universitario, y que puso a las mujeres en un papel protagónico (mujeres/total profesionales universitarios y terciarios: 1970=36%, 1980=48%; según el censo de población de 1980). La presencia creciente de mujeres calificadas, paralelamente a la persistente decadencia salarial en la administración pública nacional, fueron, por así decirlo, las causas "materiales" del mayor acceso de personal femenino. De hecho, en todas las dependencias del estado nacional (administración, empresas y bancos) el personal femenino aventaja al masculino en nivel de instrucción (Ruiz y Heller, 1985).

Sin embargo, la probabilidad de ejercer cargos de conducción no depende exclusivamente de la obtención de un título terciario sino también de la antigüedad. Al ser más reciente el ingreso de las mujeres (en 1983 más del 50% tenía menos de siete años de servicio), éstas se hallan en posiciones relativamente más desfavorecidas que el personal masculino. No obstante,

---

11. Sin embargo, la estructura del personal femenino del sector público nacional no se diferencia en la distribución por estado civil de la población económicamente activa femenina. Es decir, no se refleja que en el sector público trabajen más mujeres casadas, que al ser las más "beneficiadas" por la legislación, deberían ser las más discriminadas por el sector privado.

pudo detectarse cierta discriminación hacia las mujeres que, en idénticas condiciones de instrucción y antigüedad, tenían menores probabilidades de ascenso (Ruiz y Heller, 1985). También Maintz (1985:181) había observado un comportamiento similar en Alemania. Asimismo, en las empresas estatales, aun cuando ocupen posiciones superiores, como profesionales en las secciones de administración y relaciones públicas, estas áreas tienen menos posibilidades de capacitación que las técnicas. "A pesar de la acumulación de instrucción formal, las mujeres se 'descapitalizan' por falta de actualización", según Fanelli (1986a:49).

La dinámica del empleo público femenino tiene sus peculiaridades. El recambio masculino decrece, como hemos visto, y el personal femenino tiende a ocupar estos puestos. Pero, a su vez, la rotación en el empleo es más veloz entre las mujeres que entre el personal masculino, y ésta sería una de las razones de la menor antigüedad femenina, además de la edad y del ingreso más reciente. La mitad de las bajas del sector público son de mujeres y lo mismo ocurre en el caso de retiro voluntario ya mencionado (DIGRAD y Presidencia de la Nación, 1987).

### **3. Especialización profesional: ¿formación universitaria o experiencia en servicio?**

El sector público constituye la principal fuente ocupacional para los profesionales en situación de dependencia (57%, según el censo de población, 1980). En la órbita del gobierno nacional la absorción es creciente como ocurre en la estructura ocupacional, pero su proporción en el empleo duplica la que representa en la población económicamente activa (10,3%, sin incluir al personal del área de educación, vs. 5,3%). En las dependencias ministeriales se encuentra la mayor incidencia (24%) descendiendo hasta el mínimo en las empresas estatales (7%). En las funciones del servicio civil propiamente dicho, es decir, en el agrupamiento administrativo, los profesionales se ubican principalmente en el tramo superior (69%) (DIGRAD).

Si bien la inserción de graduados universitarios en el sector público no supone necesariamente que se encuentren desarrollando tareas estrictamente profesionales, la comparación entre algunas estimaciones basadas en la calificación de las tareas indica que la subutilización profesional aumentó durante los últimos años. En 1977 sólo un 4% de los profesionales realizaba tareas semicalificadas, pero esta proporción creció al 7% en 1983 y a 19% en 1985. Los comentarios coinciden siempre en señalar un diferencial de subutilización mayor para las mujeres, particularmente en el desempeño de tareas semicalificadas (INAP, 1979:26; Ruiz y Heller, 1985; Del Olmo y Ruiz, 1986). Podría inferirse que la mayor absorción de personal con título universitario y, en particular, en el caso de las mujeres, no cumple otra función que dar cabida a una sobreoferta de fuerza de trabajo calificada sin otro destino que ser asignada a tareas de escasa complejidad. Al mismo tiempo, podría ocurrir que la propia organización estatal no se transforme adecuándose a los nuevos recursos humanos con que cuenta.

Desde el punto de vista subjetivo, una encuesta sobre los cuadros superiores reveló que, entre los profesionales, el 10% evaluaba que su puesto de trabajo no estaba vinculado con la formación profesional adquirida (Orlansky, 1979:5). Desde luego, una caracterización objetiva de la subutilización de profesionales exigiría el análisis de la especificidad del título con referencia a la tarea realizada. Pero la realidad indica que la formación profesional preferida para los máximos niveles de la administración no goza de consenso internacional. En la Argentina las profesiones de las ciencias económicas y de la administración son las que ligeramente predominan en el nivel más alto; en Gran Bretaña, se prefieren selectivamente las humanidades; en Alemania, el derecho y en los Estados Unidos, las carreras tecnológicas y las ciencias naturales. Según Page (1985:26-27), las preferencias guardan relación con las jerarquías académicas de los distintos contextos.

El 'saber profesional especializado' de los funcionarios es uno de los elementos más enfatizados por Weber al definir la administración burocrática. Aunque no fue desarrollado de un modo muy claro, apunta a que los funcionarios serían "trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado" y contarían, además, con el "saber de *servicio*, conocimiento de hechos adquiridos por las relaciones de servicio" (1964:178-9; 1068). En el tipo ideal weberiano, la larga experiencia, es decir, la antigüedad en términos empíricos, constituiría una condición central para el funcionario estatal. Como hemos visto, en la administración pública nacional es un componente fundamental en la carrera administrativa, y una buena proporción de los altos funcionarios cuentan con más de 21 años de servicio (40%).

A un importante número de funcionarios que accedieron a la máxima categoría sin título universitario (21%), hecho que fuera observado también en Gran Bretaña (Page, 1985:26), se le suma la modalidad de cursar la universidad desde el cargo público. En los cargos superiores, la mitad de los profesionales habían obtenido su título desde el empleo público, proviniendo de los tramos inferiores; esta proporción aumenta a dos tercios en las reparticiones públicas del interior (Orlansky, 1979:36; Orlansky y Mesz, 1980:12). Aunque no se conozca la magnitud de los que rotan al sector privado una vez obtenido el título, dato necesario para establecer la real dimensión del rol impulsor que juega el estado, estas observaciones en sí ilustran acerca de las facilidades que el empleo público brinda en la generación de recursos humanos de nivel terciario. Pero la subutilización que paralelamente hace de estos recursos, cuando sólo les asigna tareas semicalificadas, es la contracara de la moneda.

#### **4. Tiempo de trabajo disponible**

El régimen jurídico de la función pública (1984) ofrece horarios más cortos para las categorías inferiores (siete horas), licencias ordinarias de mayor duración, licencias especiales de distinto tipo, menores requisitos

para la jubilación - en algunos casos, hasta diez años menos - e ingresos jubilatorios más elevados que en el sector privado (Oddone, 1986).<sup>12</sup> Las licencias especiales contemplan un espectro de variadas situaciones que van desde las ausencias justificadas por cursar estudios universitarios hasta por "razones particulares". La acumulación de licencias sin descuento de haberes - según el encuadramiento legal vigente - podría provocar una disminución del 30% en el tiempo de trabajo disponible.

Si bien no existe un registro sistemático del ausentismo, una encuesta realizada a jefes de personal indica que el uso intensivo de las posibilidades de licencia está facilitado por una gama muy compleja de disposiciones y circunstancias, entre las cuales se mencionó la inexistencia de premios al presentismo o de su inclusión en las evaluaciones objetivas de desempeño y el deficiente control médico de las ausencias por enfermedad. Además se agrava, fundamentalmente, con el deterioro del salario. Muchas veces existe una transacción explícita entre los jefes y el personal a su cargo ante la amenaza de éxodo de empleados, en el caso de aplicarse las normas (Cesilini, 1986).

Entre las causas de ausentismo se señalan las razones de orden psicológico organizacional típicas de las instituciones públicas: el desaliento laboral provocado por una incierta relación entre rendimiento y salario o promoción y la falta de tareas o de ritmo en la actividad, a veces por sobredimensionamiento de algunos organismos. Pero la principal causa del ausentismo corresponde al plano económico: el empleado público define a su cargo como una *ocupación secundaria* en su configuración ocupacional múltiple, o sea, el fenómeno del 'doble empleo'.

## 5. El fenómeno del 'doble empleo'

Un estudio exploratorio indica que se trata de una situación prácticamente "institucionalizada" en todos los niveles de personal y en todo tipo de organismo público (Cesilini, 1986). Las configuraciones ocupacionales que se presentan son muy variadas. Desde el punto de vista reglamentario, algunas situaciones laborales se consideran perfectamente compatibles con el ejercicio de un cargo público, como la docencia de algunas horas semanales en colegios o universidades y la práctica profesional autónoma (médicos, ingenieros, abogados, etc.). Otras son menos visibles. Miliband (1970:121) había señalado la rotación intersectorial público-privado entre los altos funcionarios del área de economía y finanzas, y la doble pertenencia que éstos deben mantener para el desarrollo de su carrera burocrática y posburocrática. Pero a estas situaciones se suman, para el personal en general, las combinaciones, según los casos, de uno o más empleos de distinto tipo:

---

12. El personal del estado contó con los beneficios jubilatorios muy tempranamente. La Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles de la Administración se creó en 1904.

- como trabajador manual o no manual en situación de dependencia, en el sector privado o en otros organismo públicos, con o sin superposiciones horarias;

- como trabajador cuentapropista manual o no manual en la producción o comercialización de bienes y servicios:

- "escindidos" de la actividad estatal, con o sin personal, instrumentos de producción, locales, etc., o bien,

- "no escindidos" de la actividad estatal, dentro o fuera del horario de trabajo, con captación de clientes entre el personal de la propia dependencia o del público usuario de los servicios y de gestiones estatales, con o sin la utilización de útiles, herramientas, maquinarias, oficinas, tecnologías, información, etc., pertenecientes a las dependencias públicas; y

- como trabajador en el servicio doméstico.

Para ilustrar esta clasificación, que no intenta ceñirse a una tipología exhaustiva, las ocupaciones que se combinan con el empleo estatal abarcan desde ser propietario o conductor de taxi, free-lance publicitario, consultor impositivo, reparador privado de líneas telefónicas, destapador de cañerías, distribuidor de productos de consumo en la oficina, procesador de datos, cuidadora de niños y enfermos, etc. La lista es innumerable y las ocupaciones pueden o no guardar relación estrecha con la calificación y el nivel de función del agente y el tipo de organismo en el que se desempeña. Naturalmente, depende de la propia capacidad de iniciativa y del grado de tolerancia en cada institución. La búsqueda de otros ingresos invade la jornada de trabajo y desplaza en importancia al ejercicio de la función pública.<sup>13</sup>

#### IV. Conclusiones

Los bajos salarios y su contrapartida, el menor tiempo de trabajo disponible, convierten al empleo público en una situación objetiva de subempleo. Se trata de una situación ciertamente "privilegiada" porque al corresponder al mercado de trabajo formal ofrece los beneficios de la seguridad social (jubilación, obras sociales, etc.) a aquellos que carecerían de protección social si se desempeñaran exclusivamente como cuentapropistas en sus restantes configuraciones ocupacionales. Esta observación conduce a preguntarse si el estado es un promotor de la improductividad del trabajo o, por el contrario, atenúa las consecuencias sociales provocadas por las condiciones recesivas y de baja productividad general en que está sumida la economía en su conjunto. Por otra parte, y en otro plano, correspondería analizar en qué medida los salarios estatales

---

13. Los decretos de racionalización administrativa de noviembre de 1986 fijaban un horario único para la administración pública nacional (8 a 12 y 14 a 18 horas) que comenzaría a regir a partir de 1988. En la práctica, el horario discontinuo impediría el ejercicio de otras actividades laborales. Al ser imposible de implementar bajo las condiciones salariales actuales, fue derogado por otro decreto posterior.



deprimidos juegan como un factor "testigo" en la dinámica salarial del sector privado, tema que no ha sido desarrollado.

Otro aspecto que, unido al bajo salario, contribuye a desalentar la productividad del empleado público se refiere al vacío normativo en materia de carrera administrativa. Podría inferirse que es un instrumento "funcional" para los gobiernos, que deja abierta la posibilidad de valerse de un mecanismo de trade-off: garantizar la estabilidad en el cargo a cambio de la discrecionalidad en el manejo de las incorporaciones y promociones. Así, la velocidad de la carrera laboral podría depender de factores políticos que operen conjunta o sustitutivamente con un sistema basado en el mérito. La ausencia de ámbitos participativos de consulta y negociación con el personal sobre los aspectos laborales básicos es hasta cierto punto contradictoria con el alto grado de sindicalización. Aparentemente, las relaciones históricas entre sindicatos y estado se han reducido a la alianza o a la confrontación, según el tipo de gobierno. Pero un conocimiento más preciso de la interacción debería ser objeto de investigación.<sup>14</sup>

El estado haría un uso improductivo de sus recursos humanos. Frente a un creciente reclutamiento de mujeres y de profesionales, de acuerdo con una pauta diferencial favorable a su inserción, algunos indicios del aumento de la subutilización del personal calificado, acentuado en el caso de las mujeres, insinuarían, por un lado, las limitaciones del mercado de trabajo para la incorporación de personal con título universitario y, por otro lado, su captación meramente ritual por parte del estado, encubriendo así un potencial segmento de desempleo.

Contrariamente a la creencia generalizada, la administración pública nacional no crece indefinidamente sino que se ha estancado como fuente ocupacional en las últimas tres décadas. Paralelamente, el empleo público se ha descentralizado favoreciendo la expansión de las administraciones provinciales y locales. Aún así, la importancia relativa del empleo público total es menor que en los años 50, mostrando una tendencia opuesta a la del crecimiento que han experimentado la mayoría de los países. Un análisis econométrico internacional basado en algunos determinantes del empleo público (renta per capita, volumen de población y tipo de sistema económico) sitúa a la Argentina en 1981 en un nivel muy levemente superior al estimado (Heller y Tait, 1985:84).

Las evidencias ofrecidas sobre la reducción del estado como empleador directo no agotan un diagnóstico sobre la evolución del empleo "generado" por el estado. En realidad, abren el interrogante acerca de la magnitud y la evolución del 'empleo indirecto'. En términos generales, este concepto se refiere al impacto sobre el empleo a través del gasto público en sus diversos rubros. Amén del efecto sobre la ocupación global que provocan las compras e inversiones en el sector privado que realizan los organismos estatales, otras de las fuentes identificadas de empleo público indirecto son: el personal docente de los establecimientos de educación privada para el cual se transfiere más del 18% del presupuesto de educación pública

---

14. Cerase (1986) ha desarrollado una interesante investigación acerca de las interacciones entre burocracia y sindicatos en Italia.

(Fanelli, 1986b); el personal asistencial arancelado para la atención de 3.500.000 beneficiarios; los profesionales, técnicos y administrativos contratados para servicios de consultoría con créditos y subsidios provenientes de organismos internacionales concedidos a los gobiernos..., etc. Este aspecto no registrado de la "privatización" del empleo sustentado por el estado podría estar operando con tendencias probablemente diferentes a las del empleo público directo. Constituye, sin duda, otra faceta de la investigación sobre el papel del estado como generador de empleo.

## Referencias

- Abós, Alvaro, 1984: "Los sindicatos argentinos: cuadro de situación, 1984", Centro de Estudios para el Proyecto Nacional, Buenos Aires (mimeo).
- Bonifacio, José A. y Eduardo A. Salas, 1985: "Diseño organizacional de la Presidencia argentina entre 1943 y 1983". Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), *Informe de Investigación*, Buenos Aires.
- Bonifacio, José A., 1986: "El empleo en la Administración Pública Nacional entre 1959 y 1985. Características generales", Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), *Informe de Investigación*, Buenos Aires.
- Canitrot, Adolfo, 1981: "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981", *Desarrollo Económico*, Vol.21, No. 82:131-189.
- Caplan, Alicia, 1985: "Las remuneraciones en las empresas públicas. El caso de los adicionales", Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), *Informe de Investigación*, Buenos Aires.
- Cesilini, Sandra, 1986: "El ausentismo en la administración pública", Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires (mimeo).
- Cerese, Francesco P., 1986: "Le modificazioni dell'amministrazione in rapporto all'azione sindacale. I ministeri", Roma (mimeo).
- Del Olmo, Gabriel y S. Ruiz, 1986: "Algunos aspectos de la situación escalafonaria del sector público nacional", Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), *Informe de Investigación*, Buenos Aires.
- DIGRAD (Dirección General de Registro Automático de Datos, Secretaría de la Función Pública, Presidencia de la Nación. Argentina): Tabulados del Registro Permanente de Agentes Públicos, 1983/1986.
- : Tabulados de cargos ocupados, movimientos de altas y bajas y variaciones, 1983/1986.
- Downs, Anthony, 1967: *Inside bureaucracy*, Boston, Little Brown.
- Echeverría, Rafael, 1985: "Empleo público en América Latina", OIT/PREALC, *Investigaciones sobre Empleo*, No. 26, Santiago, PREALC.
- Fanelli, Ana María G. de, 1986a: "The role of women in public enterprises: the case of Argentina", International Center for Public Enterprises in Developing Countries, Buenos Aires (mimeo).
- , 1986b: "Burocracia pública y educación en el estado subsidiario. Argentina 1976-1983", CEDES-CONICET, Buenos Aires (mimeo).
- Heller, Peter y Alan A. Tait, 1985: *Empleo y remuneración en el sector público. Comparaciones internacionales*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Informes, Serie Empleo, Madrid.



*Empleo público y condiciones de trabajo: Argentina*

43

- INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública), 1979, "Censo de agentes civiles de la Administración Pública Nacional", Informe No. 3, Estudio Preliminar, *Informe de Investigación*, Buenos Aires.
- , 1987: Serie histórica de los promedios de las asignaciones por categorías del Escalafón 1428/73, Buenos Aires.
- Locatelli, Marta L., 1986: "La evolución de las asignaciones familiares en relación con los salarios en el sector público. (Actualización)", Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), *Informe de Investigación*, Buenos Aires.
- Maintz, Renate, 1985: *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- Miliband, Ralph, 1970: *El estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo Veintiuno.
- Niskanen, W. A., 1971: *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine Atherton Press.
- Oddone, María J., 1986: "La jubilación del funcionario público. Regímenes, deficiencias y proyección", Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), *Informe de Investigación*, Buenos Aires.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo), 1976 y 1983a: "Informe de la Comisión Paritaria del Servicio Público", Ginebra, 2a. Reunión y 3a. Reunión.
- , 1983b: "La contratación, la formación, y el desarrollo de la carrera en los servicios públicos".
- Orlansky, Dora, 1979: "Los cuadros superiores en la administración pública nacional. Algunos aspectos relativos a la carrera administrativa, factores motivacionales y satisfacción laboral", Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), *Informe de Investigación*, Buenos Aires.
- , 1984: "Evolución del gasto en la administración nacional (1941-1980)", Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), *Informe de Investigación*, Buenos Aires.
- Orlansky, Dora y Mónica Mész, 1980: "Los cuadros superiores de la administración pública en las Provincias", Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), *Informe de Investigación*, Buenos Aires.
- Page, Edward C., 1985: *Political authority and bureaucratic power. A comparative analysis*, Brighton, Sussex, Wheatsheaf Books.
- Palomino, Héctor, 1986: "Una imagen cualitativa de los conflictos laborales", *El Bimestre del CISEA*, 3er. Bimestre, No. 27:18-21, Buenos Aires.
- Poder Ejecutivo, 1986: Mensaje 157, mediante el cual se remite el proyecto de ley de Presupuesto General de la Administración Nacional, Argentina.
- Presidencia de la Nación, Argentina, 1987: Comunicación (a la autora) del jefe de personal de la Secretaría General sobre solicitudes de retiro voluntario, Nota 114.
- Presidencia de la Nación, Argentina, Secretaría de Información Pública, Dirección Nacional del Registro Oficial, 1984: Régimen jurídico básico de la función pública y su reglamentación. Ley 22140 y Decretos varios, diciembre.
- Robinson Divine, Donna, 1979: "A political theory of bureaucracy", *Public Administration*, Summer, No.57:143-158.
- Rose, Richard, 1984: *Understanding big government. The programme approach*, Bristol, SAGE Publication Ltd.
- Ruiz, Susana y Lidia Heller, 1985: "Dinámica del empleo femenino en la administración pública nacional", Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), *Informe de Investigación*, Buenos Aires.
- Tossola, Alejandro, 1987: "Informe de los delegados de la Asociación de Trabajadores del Estado", *Cuadernos de Crisis*, No. 30:44-45, Buenos Aires.

Wagner, Adolph, 1958: "Three extracts on public finance", en R.A. Musgrave y A.T. Peacock, eds.: *Classics in the theory of public finance*, Nueva York, MacMillan.

Wainer, Jacobo, 1947: *Racionalización administrativa*, Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración.

Weber, Max, 1964: *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

### **3 El estado y el mercado de trabajo en Bolivia: redefiniciones a raíz de la crisis económica**

**José Blanes J.**

Para comprender el papel del estado en el mercado de trabajo en la etapa actual (1983-1988) es necesario resaltar algunos elementos de la etapa fundacional del estado moderno en Bolivia, que echó sus raíces en 1952. A comienzos de los años 50 existía una serie de condiciones que determinaron la importancia del papel directo que jugó el estado en la economía y el mercado de trabajo. Entre las principales se pueden señalar: 1) la debilidad de la economía boliviana; 2) su alta dependencia del mercado exterior; 3) el bajo desarrollo del mercado interno; 4) los altos niveles de diferenciación social; 5) el bajo desarrollo político y económico de los sectores dominantes; 6) la mediación político-sindical; y 7) la falta de diferenciación entre el estado y la sociedad.

Entre otras muchas, éstas fueron las principales condiciones bajo las cuales el estado, que entonces nacía, emprendió el proceso de modernización del país, de integración e incorporación nacional, así como la estructuración del mercado de trabajo. Dos características definieron este accionar durante los años 1950-1980: a) la debilidad de la lógica de mercado (interno) en la definición de la estructura del mercado de trabajo; éste estuvo definido muy directamente por el estado y por la vinculación con el mercado exterior del estaño; y b) el fuerte papel del estado en el mercado de trabajo a través del empleo público.

Durante los últimos diez años, pero más claramente durante los últimos cinco, el estado boliviano ha iniciado una etapa de redefinición de su papel en el mercado de trabajo cuyas consecuencias no se pueden aún prever, dado que las transformaciones en la economía y en la sociedad están aún en proceso. Sin embargo, se perfilan ya en el corto plazo algunos rasgos como los siguientes:

a) el empleo directo del estado ha comenzado a perder peso en el mercado después de tres décadas de crecimiento y a jugar un papel procíclico durante los últimos años de la crisis; b) el mercado de trabajo está librado, progresivamente, a las fuerzas del mercado; c) ante el débil crecimiento de la economía formal el sector informal está ocupando un papel central; d) la desorganización del aparato sindical ha permitido un fuerte deterioro de las determinaciones de orden político en el mercado de trabajo; e) la caída general del salario afectó principalmente al empleo

público y en general a todo el sector formal, caída que fue en gran medida determinada por la política hiperinflacionaria del gobierno 1982-1985; f) ante las dificultades que enfrenta la actual política de reactivación económica, se prevé un largo período de incertidumbre, probablemente en detrimento de los niveles de consumo colectivo logrados por la organización sindical; g) esta situación favorecerá el crecimiento del sector informal bajo el impulso de la economía subterránea; h) finalmente, departamentos como Oruro y Potosí, que en otro tiempo fueron el pilar de la economía estatal, se están organizando en torno a un sector "informal" muy sui generis que incluye a una buena parte del cooperativismo minero y algunas empresas privadas.

Así, la década del 80 está signada por lo que podríamos llamar el desmontaje y refundación del estado de 1952. Este desmontaje tiene sus orígenes más inmediatos en la década pasada en que, a raíz de la crisis y las modificaciones introducidas en el sistema económico y sobre todo en el propio aparato del estado, se comenzaron a perfilar nuevas formas de participación del estado en la economía y en la sociedad.

En el presente trabajo nos referiremos a los temas mencionados, pero antes es necesario advertir sobre las grandes limitaciones de la información estadística. No existe información comparable en el tiempo sobre el empleo en el sector estatal y menos aún sobre el comportamiento de los salarios en el sector público. Existe una gran laguna entre el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1976 y las estimaciones actuales llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo y por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE).

En la primera parte de este trabajo se examina el papel central desarrollado por el estado en la organización de la sociedad, de la economía y del mercado de trabajo. En una primera fase se produjo una identificación total entre estado y sociedad, aspecto que fue desdibujándose conforme se fortalecía y crecía el sector privado de la economía. Este último proceso tuvo momentos importantes a raíz del golpe de estado de 1971, en que el gobierno se propuso apoyar al sector privado y, a la vez, romper ese alto grado de identidad que existía entre estado y sociedad, así como el alto grado de coincidencia entre la esfera de lo social y la esfera de lo político que facilitaba una extraordinaria penetración de las organizaciones de la sociedad civil en el estado.

En la segunda parte se presenta esta problemática en un escenario de profunda crisis social, política y sobre todo económica. En la etapa final del período de crisis (1985-1988) el estado logró romper la identidad antes mencionada, conquistando para sí un espacio autónomo e independiente del movimiento social. Esta etapa está signada por la presencia de un fuerte sector económico subterráneo, con alta gravitación sobre el conjunto de la economía, que afecta a la diferenciación ya existente del mercado de trabajo y a la diferenciación público-privado y que ha contribuido al creciente dinamismo del sector informal. El proceso de terciarización bajo el impulso de la economía clandestina está redefiniendo tanto al mercado de trabajo global como al empleo en el propio estado. La tendencia actual a la informalización de la economía y del propio mercado de trabajo ha sido paralela al debilitamiento en ambos de la presencia del sector estatal. En

ese escenario, la política neoliberal del actual gobierno refuerza la lógica de mercado y trata de eliminar todo tipo de interferencia y de regulación estatal.

## **I. El estado del 52 y el mercado de fuerza de trabajo**

Hasta la revolución de 1952 el aparato del estado se reducía a los estrechos límites de la burocracia de los "barones del estaño", la que dirigía los intereses económicos y políticos de estos últimos. Por su parte, la oligarquía no desempeñaba un rol importante en el mercado de trabajo, fuera de su papel en el control y reproducción de la mano de obra campesina. La revolución de 1952 - a través de la Reforma Agraria, el voto campesino, la escuela rural y la nacionalización de las minas - modificó aspectos muy importantes de la vida nacional, los que tuvieron gran incidencia en la estructura del mercado de trabajo, particularmente en lo que se refiere a la mano de obra campesina - que representaba, en aquel entonces, aproximadamente el 60% de la población económicamente activa del país - y a la minería, sector más importante en términos económicos y sociales.

Los doce años que duró la etapa de la "revolución nacional" se caracterizaron por una refundación del estado boliviano. La revolución contó entre sus principales componentes con el desarrollo de un movimiento de incorporación nacional de masas, excluidas durante los cien años de república. Su acción se desarrolló en varios niveles, muy desiguales entre sí, todos ellos presididos por un significado central: la modernización del país, la incorporación fragmentaria de la gran masa campesina y la presión del movimiento social sobre los cambios. Se trató de un proceso de modernización inducido desde el estado y bajo las determinaciones provenientes tanto del movimiento popular, particularmente minero y campesinado organizado, como del propio aparato del estado, controlado sucesivamente por las distintas fracciones del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

Los procesos de cambio que ocurrieron desde entonces en Bolivia son, probablemente más que en otros países, un desmentido al estructuralismo que ha presidido la interpretación de nuestras sociedades. La dinámica seguida por la acción social y la tortuosa formación de actores sociales constituyen la explicación de una buena parte de los grandes cambios ocurridos en Bolivia. Entonces, el estudio del estado resulta ser el escenario privilegiado, al menos en el caso boliviano, para la comprensión de los principales cambios en la formación y estructuración del mercado de trabajo.

Durante los últimos 35 años, el movimiento social que fue actor de gran parte de los cambios estuvo involucrado en algunos procesos que fueron fundamentales para la conformación del mercado, procesos en direcciones muy distintas, resultado de la heterogeneidad de los actores sociales. Entre los principales cambios nos referimos a los siguientes: a) la

incorporación económica, social y política del campesinado a la sociedad y al estado; b) la nacionalización de las minas y la consolidación de un sector hegemónico dentro del movimiento obrero; c) el desarrollo de las empresas públicas en diversos ramos de la producción; d) el crecimiento del aparato administrativo del estado.

Los mecanismos de vinculación con el estado que permitieron el crecimiento del empleo público durante los últimos 35 años fueron fundamentalmente clientelares en la primera fase de la revolución y de cooptación en la segunda. Ambas formas se han ido combinando en los regímenes democráticos y autoritarios en el desarrollo del empleo en el estado.

## 1. Organización del estado y la sociedad (1952-1964)

Esta primera etapa se caracterizó por una profunda identidad - y confusión - entre el estado y la sociedad civil en la tarea de la integración nacional y de la incorporación social y económica del campesinado. Ello derivó en una extraordinaria penetrabilidad del estado por parte de la sociedad. Esta situación hizo que el aparato del estado se constituyera en: a) una importante instancia de participación en el ingreso por la vía del empleo y por otras "prebendas" que éste permitía; b) el agente principal y casi único de la modernización que se iniciaba, tan tardíamente, en Bolivia; c) el principal canal de diferenciación y movilidad social. Todo ello se lograba mediante el ingreso al estado.

Las *masas campesinas* habían estado excluidas de la vida nacional, tanto a nivel económico como social y cultural. A partir del 52, se inició un proceso de urbanización que contaba, entre sus principales componentes, con la integración del campesino indígena a la vida urbana como símbolo de una nueva identidad social. El campesinado exigió a la Revolución Nacional la distribución de las tierras de las haciendas, consiguió el derecho a la educación a través del régimen de la escuela rural, y el derecho al voto. En su mayoría analfabeto, el campesinado desarrolló desde entonces un fuerte proceso movilizador, con un alto sentido de participación social y política, a partir de su organización nacional en sindicatos. Estas instituciones vinieron a ser una suerte de extensión, adaptada, del sistema del sindicato minero. Entonces, desde el sindicato campesino y en profunda relación con el partido (MNR), el campesinado se incorporó, aunque parcialmente, al proceso de toma de decisiones del estado. Los cargos de maestro rural y otros puestos relacionados con la Reforma Agraria, así como los puestos de la administración local, fueron las principales formas de penetración hacia el empleo estatal.

La *nacionalización de las minas*, resuelta por el estado bajo la presión del movimiento popular, fue el aspecto más importante de la Revolución y tuvo gran significación para la economía y para el estado, el que se constituyó en el principal empleador. A partir de entonces, el estado manejó el sector económico que se constituyó en la fuente de divisas más importante del país; durante los años sesenta, aproximadamente el 90% de

**Cuadro 1: Bolivia: Población ocupada por grandes sectores económicos y ramas de actividad, 1976-1986 (en porcentajes).**

| Grandes sectores y ramas de actividad | 1976    | 1977    | 1978    | 1979    | 1980    | 1981    | 1982    | 1983    | 1984    | 1985    | 1986    |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Total, val. absol.                    | 1547159 | 1589125 | 1628940 | 1676970 | 1719590 | 1684535 | 1707950 | 1678570 | 1705492 | 1685800 | 1661426 |
| Total general:                        | 100,00  | 100,00  | 100,00  | 100,00  | 100,00  | 100,00  | 100,00  | 100,00  | 100,00  | 100,00  | 100,00  |
| Primario                              | 52,30   | 52,00   | 51,70   | 51,20   | 50,90   | 50,95   | 50,86   | 52,13   | 51,94   | 51,49   | 49,89   |
| - Agropecuario                        | 48,10   | 47,70   | 47,40   | 46,90   | 46,50   | 46,35   | 46,40   | 47,42   | 47,26   | 47,43   | 47,43   |
| - Minería                             | 3,90    | 3,90    | 3,90    | 3,90    | 4,00    | 4,22    | 4,04    | 4,24    | 4,16    | 3,55    | 2,04    |
| - Petróleo                            | 0,30    | 0,40    | 0,40    | 0,40    | 0,40    | 0,38    | 0,42    | 0,47    | 0,51    | 0,51    | 0,50    |
| Secundario                            | 15,98   | 16,00   | 16,30   | 16,40   | 16,20   | 15,13   | 12,83   | 12,70   | 12,09   | 11,96   | 10,16   |
| - Ind. manufac. artes.                | 10,10   | 10,10   | 10,20   | 10,30   | 10,30   | 10,00   | 9,11    | 8,95    | 8,75    | 8,73    | 7,05    |
| - Construcción                        | 5,70    | 5,70    | 5,80    | 5,70    | 5,50    | 4,72    | 3,31    | 3,30    | 2,85    | 2,75    | 2,63    |
| - Energía, agua, alcant.              | 5,70    | 5,70    | 5,80    | 5,70    | 5,50    | 4,72    | 3,31    | 3,30    | 2,85    | 2,75    | 2,63    |
| Terciario                             | 31,72   | 32,00   | 32,00   | 32,40   | 32,90   | 33,92   | 36,30   | 35,17   | 35,97   | 36,55   | 39,86   |
| - Transportes y comunic.              | 3,90    | 4,00    | 4,30    | 4,80    | 5,40    | 5,64    | 5,54    | 5,64    | 5,57    | 5,74    | 7,34    |
| - Comercio                            | 7,40    | 7,40    | 7,40    | 7,40    | 7,40    | 7,42    | 7,54    | 7,51    | 7,37    | 7,58    | 8,18    |
| - Finanzas y seguros                  | 0,84    | 0,82    | 0,80    | 0,80    | 0,80    | 0,81    | 0,82    | 0,85    | 0,86    | 0,86    | 0,84    |
| - Servicios                           | 19,58   | 19,78   | 19,50   | 19,40   | 19,30   | 20,05   | 22,40   | 21,16   | 22,17   | 22,36   | 23,50   |

*Fuente:* Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Oficina Sectorial de Estadística; elaboración propia.



las divisas procedían de la exportación de minerales. La *nacionalización de los hidrocarburos* vino unos años más tarde, fortaleciendo el papel de principal empleador del estado y su capacidad para tomar decisiones en la economía. Por sus características técnicas este sector admitió un crecimiento del empleo más lento.

El *sistema de participación del sindicalismo minero* en el estado fue uno de los elementos centrales del mercado de trabajo estatal durante más de 30 años. Al constituirse la Federación Sindical de Trabajadores Mineros en el núcleo hegemónico de la Central Obrera Boliviana (COB), adquirió una importancia decisiva en el mercado de trabajo, sobre todo en lo que refiere a la determinación nacional de los niveles de sueldos y salarios. Al interior de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) se consolidó un complicadísimo sistema de ingresos complementarios al salario, casi único en Bolivia, en aspectos tales como salud, vivienda, educación y abastecimiento subvencionado de productos alimenticios, entre las cosas más importantes.

La *debilidad del sector privado* es otro aspecto que determina el papel central del estado en la economía y en el empleo. Al refundarse el estado en 1952, éste nació vacío de un contenido definido de clase; inició su vida como una estructura administrativa, desde donde se encontraron en lucha el movimiento sindical, el partido y el sector privado. Desde el estado se fue gestando el nacimiento de fracciones de la burguesía en íntima relación con la burocracia estatal.

Así, la lucha por las conquistas sectoriales, principalmente las de los empleados en el sector productivo estatal, fue uno de los aspectos que han marcado la vida política del país, haciendo que la COB se constituyera simultáneamente en un sujeto social y político. A pesar de ser numéricamente reducido, este sector de la fuerza de trabajo estatal desempeñó un papel importante en relación con el resto del sector formal, particularmente en lo referido a la legislación laboral. El *campesinado*, si bien se benefició con muchas de las conquistas de la clase obrera, mantuvo sus propias formas de participación de manera paralela y frecuentemente contraria a la impulsada por el sindicalismo obrero. Esta diferenciación fue utilizada por varios gobiernos para contrarrestar las reivindicaciones de los mineros, por ejemplo.

En este contexto de cambios y de alto accionismo, *fue central el rol del estado* y las leyes del mercado tuvieron vigencia limitada. Esta limitación se origina tanto en las formas y sistemas de participación social como en la debilidad del sector privado en la economía. En el marco de esas formas, el estado desarrolló su forma de relación con la sociedad: el clientelaje y la cooptación. Estos sistemas caracterizaron la estructuración del sector público como principal empleador. Desde el partido el estado liquidó el aparato burocrático anterior y desde allí mismo estructuró la nueva burocracia nacional. Posteriormente, las contradicciones y luchas faccionalistas del partido dieron origen a un ciclo de despidos, incorporaciones y reincorporaciones, lo que llevó consigo el crecimiento del empleo en el aparato del estado. Además, éste fue un lugar de paso, de renovación y de aprendizaje de las funciones de gobierno.

En estas circunstancias, expuestas en forma muy resumida, durante esta primera etapa se destacó, por un lado, el *papel central del estado* y, por el otro, las *presiones populares* (a través del canal partidario) en la estructuración del mercado de trabajo y de su expansión. El eje central de esta dinámica fue la economía de estado.

## 2. Diferenciación entre estado y sociedad (1964-1985)

El golpe militar de 1964 fue el primero de los varios pasos por los que el estado comenzó a distanciarse de la sociedad civil. La política de empleo público de este gobierno militar tuvo dos ejes centrales: la racionalización del empleo minero, mediante el despido de gran cantidad de trabajadores, y la reducción de sus salarios. La misma política se adoptó con el magisterio. En estas tareas el gobierno contó con el apoyo del campesinado organizado del valle cercano a la ciudad de Cochabamba.

El despido de trabajadores del sector público fue seguido por un incremento selectivo del empleo, consolidándose el empleo público como un canal de movilidad ocupacional. La inestabilidad de los gobiernos que siguieron (1964, 1968, 1970, 1971), acentuó la inestabilidad en los puestos públicos, constituyéndose ésta en una característica del mercado de trabajo del estado. La demanda por estos puestos de trabajo era muy alta en una sociedad donde el sector privado era todavía extremadamente débil.

Durante los gobiernos de Ovando y Torres (1968-1971), el movimiento popular, esta vez fuera del MNR y más bien de la mano de los nuevos movimientos políticos de liberación nacional, penetraron nuevamente la todavía débil autonomía del estado; los principales logros fueron el reingreso de los mineros despedidos durante el gobierno de Barrientos, la reposición de sus niveles salariales y la nacionalización del petróleo.

Este proceso se interrumpió a raíz del golpe de estado de 1971, protagonizado por el General Banzer. Esta vez tuvo lugar una *etapa de separación entre el estado y la sociedad*, caracterizada por un período de racionalización del empleo público, acompañado por una fuerte persecución política que colocó por unos años una barrera entre el estado y el movimiento sindical. Sobre esta premisa, el estado inició una fase de modernización del aparato administrativo, procediendo a la incorporación de nuevo personal, esta vez, de mayor nivel técnico, compitiendo incluso con el sector privado. Este es el período de las empresas públicas, de la modernización y descentralización del aparato administrativo. Acompañado por una corta etapa de crecimiento económico, el estado incrementó el empleo en el sector de la administración pública; creó las empresas públicas (Corporación Boliviana de Fomento, CBF); mejoró los salarios, tanto en el sector público como en las empresas privadas (particularmente en la banca y en Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos). Coincidió en este período con el crecimiento del empleo en el sector privado a raíz de la expansión empresarial del sector agrícola, de la industria y de los servicios. Fue ésta la etapa de despegue de la burguesía agro-industrial de Santa Cruz, de los ganaderos, así como del crecimiento y fortalecimiento de la minería privada

mediana y grande. En 1976, el sector estatal empleaba el 26% de la población urbana ocupada, frente al 17% del empresarial formal; el informal participaba con el 47% (CEDLA-FLACSO, 1986:155). Si se observa la población urbana de la ciudad de La Paz la participación del sector estatal es un poco más baja, teniendo en cuenta que se trata, por un lado, del área con mayor diversificación ocupacional del país y, por el otro, que es la sede del Gobierno Central.<sup>1</sup> En los demás departamentos la participación del empleo estatal es consiguientemente muy alta, debido sobre todo al débil desarrollo de las actividades privadas.

**Cuadro 2: La Paz: Distribución de la PEA urbana por sectores, 1976, 1980, 1983 (en porcentajes).**

| Sectores           | 1976 (1) | 1980 (2) | 1983 (3) |
|--------------------|----------|----------|----------|
| Total              | 100,0    | 100,0    | 100,0    |
| Formal             | 44,0     | 42,0     | 37,0     |
| -Estatal           | 21,0     | 24,0     | 21,0     |
| -Privado           | 23,0     | 18,0     | 16,0     |
| Informal           | 47,0     | 53,0     | 58,0     |
| -Semiempresarial   | 18,0     | 17,0     | 18,0     |
| -Familiar          | 29,0     | 36,0     | 40,0     |
| Servicio Doméstico | 9,0      | 5,0      | 5,0      |

*Fuente:* (1) Censo nacional de población y vivienda, 1976.  
 (2) Encuesta Urbana de Migración y Empleo, 1980.  
 (3) Encuesta Permanente de Hogares, 1983.

En relación con la estructura espacial del mercado de trabajo hay que señalar la importancia de las políticas del estado. Desde mitad de los 60 hasta comienzos de los 80 tuvieron lugar los grandes movimientos migratorios, por los que se trasladó aproximadamente un 19% de la fuerza de trabajo campesina de los valles y del Altiplano hacia los llanos tropicales, conformando las actuales zonas de colonización. En este sentido fueron decisivas las políticas de crédito hacia el sector moderno de la agricultura y las inversiones públicas en caminos y proyectos de colonización. El flujo de capital externo fue fundamental para estos planes, así como el manejo de los recursos provenientes de la minería estatal. En todo ello el estado era la pieza central.

Durante estos años se consolidó la actual estructura regional del mercado, con un crecimiento expansivo en torno al sector agrícola del Oriente y la concentración de las actividades secundarias y administrativas en torno a eje Central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz). En esta tarea, el estado ejerció un gran poder orientando los recursos de la minería, del petróleo y del capital externo hacia el desarrollo del Oriente agrícola moderno y ganadero (Blanes, 1983:65).

1. CEDLA, FLACSO (1986:155).

En este largo período, presidido aún por el signo de la revolución y del "estado del 52", resalta todavía el estado como el principal actor en la conformación del mercado, éste último definido por una estructura regional altamente concentrada en el eje central del país en detrimento creciente del eje tradicional (Oruro, Potosí y Chuquisaca). El estado definía también el nivel general del empleo desde la administración pública centralizada, la administración descentralizada (en 1976 se crea la ley de las Corporaciones Regionales de Desarrollo) y las empresas públicas, frente a la persistente debilidad del sector privado.

Obviamente que este proceso de crecimiento por el que se duplica el empleo público en poco más de siete años estuvo amparado en la bonanza económica de los primeros años de la década pasada. De este modo, se llega a la década de los 80, escenario de la crisis económica, con un aparato estatal sumamente abultado en relación con los ingresos del Tesoro General de la Nación.

Al gobierno de Banzer siguió un período de cortos gobiernos democráticos y golpes de estado, en el que el aparato del estado se vio desbordado e incapacitado para controlar las presiones, desde lo social y lo político, sobre el empleo en el sector público. El mercado de trabajo en general se fue orientando paulatinamente bajo una lógica, todavía restringida, de mercado. En lo que se refiere a la dinámica del empleo en el sector público, los gobiernos que siguieron (1978-1982) acentuaron el carácter corrupto y burocrático del estado mediante nuevos mecanismos de cooptación y represión, favoreciendo como consecuencia, el revanchismo. El conjunto de la administración pública ofreció, cada vez más, la imagen de un gran aparato autónomo frente a la sociedad, a la que imponía sus reglas de poder. El sector público siguió manteniendo el 22,4% de la población ocupada urbana.

## **II. La crisis reciente, el estado y el mercado de trabajo**

Llama la atención a lo largo de las tres décadas anteriores las similitudes en el comportamiento del estado, independientemente de su forma, sea ésta democrática o autoritaria. El estado trata de llevar a cabo tareas en el área productiva para las cuales el sector privado no estaba preparado. Aparte de ello, el estado, al asumir los sectores claves de la economía, operó como distribuidor de recursos nacionales. La defensa de este interés público fue una de las banderas más importantes, usadas tanto por el "nacionalismo revolucionario" como por el "marxismo" y por los sectores radicales de las capas medias de la burocracia.

La década de los 80 alcanza un nuevo realismo y una práctica estatal en favor del crecimiento del sector privado. A esta altura ya se habían constituido importantes grupos económicos, obviamente bajo el alero del estado, en la agricultura, en la minería y sobre todo en la banca y el comercio exterior.

Durante la primer parte de esta década, el estado actuó con una política anticíclica, incrementando el empleo público y a través de políticas para regular las tendencias recesivas del mercado. En una segunda fase, el estado invirtió dicha lógica, dejando el mercado de trabajo librado a las fuerzas del sector privado y reduciendo el empleo público de manera drástica en muchos de sus sectores.

## 1. La lógica estatal contra la lógica de mercado

La *lógica estatal contra la lógica de mercado* caracterizó la primera etapa de la crisis económica. Durante el gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP), 1982-1985, la política de empleo público fue de crecimiento y movilidad - en un contexto de escasez en los ingresos fiscales -, debido principalmente a la renovación de la administración pública en favor de los tres partidos que conformaban el frente de gobierno. Entre 1980 y 1985, el sector público paso del 22,4% al 22,9% de la población urbana ocupada, creciendo un 24,6% frente al 21,7% en la ocupación urbana.

Por su lado, en este contexto de "participación", el movimiento obrero organizado promovió la etapa más espectacular de luchas salariales que se ha conocido. Entre 1970 y agosto de 1985 la prensa nacional registró un total de 4.750 eventos<sup>2</sup> conflictivos, de los cuales casi el 80% correspondía a las áreas urbanas y particularmente a las tres principales ciudades, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, y a los centros mineros. Durante el período de gobierno del Dr. Siles se llegó a 180 eventos conflictivos por mes. Al tratar de defender el valor adquisitivo de los salarios, principal objetivo de los eventos, se producen presiones inflacionarias sin precedentes. A ello se añadió el crecimiento de la demanda de dinero y de bienes por parte de los sectores de la economía del narcotráfico. Estos, entre los principales, son los elementos que impulsaron una inflación inédita que alcanzó niveles superiores al 20.000% anual.

Al adoptar esta política, el estado estuvo penetrado por la sociedad a través de una fuerte presión social (particularmente de parte de la clase obrera organizada) (Mayorga, 1987) y por los bloqueos de la empresa privada.

A finales de 1984, el estado había alcanzado sus mayores niveles de empleo tanto en las empresas públicas como en la administración central y descentralizada. Entre 1976 y 1984 el empleo en la administración pública y las empresas creció un 46,9% y el empleo en las empresas públicas un 33,1%,<sup>3</sup> mientras que la población ocupada del país se incrementaba un 10,2%.

La irracionalidad del empleo en la administración estatal fue un aspecto importante en la generación del déficit fiscal al mediar la década de los 80, sumándose a ello el aumento de la ocupación en las empresas

---

2. Huelgas; paros; tomas de fábricas y minas; bloqueos de calles y caminos.

3. Blanes (1988b).



públicas, particularmente en aquellas donde los trabajadores gozaban de mayores beneficios sociales, como fue el caso de la minería, la banca estatal y la empresa de hidrocarburos. Al déficit fiscal se sumó el déficit financiero de todas las empresas públicas, precisamente en el momento de mayores dificultades económicas: deuda pública y violenta caída de los precios de estaño.

Desde comienzos de la década de los 80 la crisis económica se había manifestado en la caída sostenida de la actividad económica. El PIB (precios de mercado) disminuyó a un ritmo promedio anual del 2,3% entre 1979 y 1986. Sus momentos más graves fueron 1982-1983 y 1985-1986. En 1982-1983 se debió a problemas en la agricultura, en la que la caída del PIB sectorial fue del orden del 26,7%. Posteriormente, en octubre de 1985, la crisis se agravó por el colapso del estaño: entre 1983-1984 el PIB sectorial cayó un 21,3%, disminuyó otro 20% entre 1984-1985, y cayó un 37% más entre 1985-1986 (Muller y Machicado, 1988:13). Finalmente, se le añadió la caída de los precios de los hidrocarburos a comienzos de 1986, lo que se reflejó en la fuerte y sostenida reducción en la extracción. La industria fue otro de los sectores que experimentaron altas tasas de deterioro, sobre todo debido a la disminución del poder adquisitivo, a las políticas de liberalización de las importaciones y a la fuerte subida de los intereses bancarios. Esta situación determinó la *reducción de los ingresos procedentes de las exportaciones, desalentando las actividades extractivas, principal fuente de los ingresos fiscales* (BID, 1987).

## **2. La lógica de mercado contra la lógica estatal**

Al comportamiento anterior siguió una *política procíclica*, generando desempleo no sólo en el sector privado sino y sobre todo en el sector público, al ritmo de la crisis económica, agudizada ahora por las cargas de la deuda externa. El 6 de agosto de 1985 asumió el gobierno de Paz Estenssoro promulgando el Decreto Supremo 21060 por el que se aparta de las políticas intervencionistas y de creciente participación del estado en la gestión económica. La crisis económica que afectaba al país desde 1981 tenía sus orígenes, según el gobierno, en la década pasada: a) la política económica del pasado que no permitió desarrollar su potencial económico y humano; b) la falta de diversificación de los productos de exportación, lo que hizo que la economía boliviana se tornara aún más débil y vulnerable al deterioro de los términos del intercambio; c) la acumulación de la deuda externa que superó las posibilidades de su servicio en los últimos años; d) el crecimiento del narcotráfico que amenaza la estabilidad de las instituciones políticas (Plan Trienal, 1987-1989, presentado por Bolivia al Grupo Consultivo del Club de París).

Entre los principales lineamientos de la nueva política se incluye: el programa anti-hiperinflacionario basado en un tratamiento de shock, un esquema de liberalización de la economía y un programa de reestructuración y redimensionamiento del empleo del sector público y, particularmente, de las empresas estatales. Las políticas se concretaron en la disminución del

gasto público, bajando éste al nivel de siete años antes. Se logró el control de la inflación y se inició un período de liberalización de la economía. En el campo de las empresas públicas se inició un programa de descentralización en favor de las Corporaciones de Desarrollo Regional y la reestructuración de la COMIBOL, reduciendo extraordinariamente sus actividades. Muchas minas privadas discontinuaron también sus actividades, bajando la producción minera, hasta 1986, en aproximadamente un 19% (PREALC, 1987).

En el marco del presente trabajo interesa resaltar la decisión del gobierno de *reducir la importancia del sector público como el principal inversor de la economía y asignar esta responsabilidad al sector privado* - tanto nacional como extranjero - del que se esperaba una reacción positiva. Sin embargo, debido a la reducción del poder de compra de los asalariados y al aumento de las importaciones de bienes de consumo, se produjo el cierre de numerosas empresas industriales, cayendo aún más el PIB sectorial. A este sector le acompañó el de la construcción debido sobre todo a la escasez de crédito a mediano y largo plazo. Los *efectos en el mercado de trabajo* no se dejaron de sentir: el desempleo abierto creció, agravándose el desplazamiento de trabajadores agrícolas hacia las zonas de producción de coca.

Como ya hemos señalado anteriormente, el estado, como *empleador directo*, pasó de un crecimiento sostenido desde 1952 (FLACSO, 1987), con algunas oscilaciones debidas sobre todo a los distintos cambios políticos, a una caída abierta a partir de 1985. Las políticas directas se iniciaron con las medidas de *relocalización del sector público* y particularmente de las empresas estatales. En el mes de agosto de 1985 se aprobó la *descentralización administrativa* hacia las Corporaciones de Desarrollo Regional, se cerraron algunas minas menos productivas de COMIBOL, se transfirieron al Tesoro General de la Nación las deudas de la COMIBOL y se decidió finalmente el despido de trabajadores considerados innecesarios desde el punto de vista de la rentabilidad. Según información obtenida en el Ministerio de Trabajo, hacia fines de 1987 el proceso de relocalización de la minería alcanza la cifra de 43.000 trabajadores. De ellos, 23.100 corresponden al sector de la minería pública, 5.000 a la minería privada y 14.000 a otros sectores tanto de la administración pública como de las empresas industriales que se han cerrado durante los dos últimos años.

### **3. Cambios en la estructura del mercado de trabajo**

Los cambios operados en la composición del mercado de trabajo han sido importantes en general y a nivel del mercado urbano (Cuadros 3,4 y 5):

a) Descendió la participación del sector primario y del secundario, incrementándose la del terciario. La participación de la población ocupada urbana en la total subió del 46% en 1980 a alrededor del 49% en 1985 y 1986, lo que implicó una importante transferencia rural urbana en el lapso de los últimos seis años. Frente a un crecimiento del 16,7% acumulado



**Cuadro 3: Empleo por sectores de mercado, 1980.**

| Rama de actividad     | Población ocupada | Población ocupada urbana | U R B A N O |         |         |                 |          |          | R U R A L               |               |         |         | Tradi-<br>cional |
|-----------------------|-------------------|--------------------------|-------------|---------|---------|-----------------|----------|----------|-------------------------|---------------|---------|---------|------------------|
|                       |                   |                          | F O R M A L |         |         | I N F O R M A L |          |          | Población ocupada rural | M O D E R N O |         |         |                  |
|                       |                   |                          | total       | público | privado | total           | estruct. | residual |                         | total         | público | privado |                  |
|                       |                   |                          |             |         |         |                 |          |          |                         |               |         |         |                  |
| Agricultura           | 762 095           | 12 395                   | 2 497       | ---     | 2 497   | 9 898           | 6 778    | 3 120    | 749 700                 | 39 850        | ---     | 39 850  | 709 850          |
| Minería               | 68 784            | 35 080                   | 35 080      | 27 728  | 7 352   | ---             | ---      | ---      | 33 704                  | 33 704        | ---     | 33 704  | ---              |
| Petróleo              | 6 878             | 3 508                    | 3 508       | 2 740   | 768     | ---             | ---      | ---      | 3 370                   | 3 370         | 2 632   | 738     | ---              |
| Manufact. y art.      | 117 118           | 164 748                  | 48 805      | 7 439   | 41 366  | 115 943         | 68 761   | 47 182   | 12 370                  | ---           | ---     | ---     | 12 370           |
| Construcción          | 84 652            | 69 279                   | 31 099      | ---     | 31 099  | 38 180          | 18 238   | 19 942   | 15 373                  | 10 233        | ---     | 10 233  | 5 140            |
| Elect., agua, alcant. | 6 882             | 6 062                    | 6 062       | 5 241   | 821     | ---             | ---      | ---      | 820                     | 820           | ---     | 820     | ---              |
| Transp. y comunic.    | 78 780            | 65 475                   | 27 190      | 11 756  | 15 434  | 38 285          | 28 985   | 9 300    | 13 305                  | 13 305        | ---     | 13 305  | ---              |
| Comercio              | 127 250           | 101 547                  | 21 845      | ---     | 21 845  | 79 702          | 7 898    | 71 804   | 25 703                  | 25 703        | 20 400  | 25 703  | ---              |
| Finanzas y seguros    | 21 745            | 21 745                   | 21 745      | 12 516  | 9 229   | ---             | ---      | ---      | ---                     | ---           | ---     | ---     | ---              |
| Serv. públ. y priv.   | 317 560           | 280 643                  | 184 348     | 102 666 | 81 682  | 96 295          | 64 549   | 31 746   | 36 917                  | 36 917        | ---     | 16 517  | ---              |
| Total                 | 1 651 744         | 760 482                  | 382 179     | 170 086 | 212 093 | 378 303         | 195 209  | 183 094  | 891 262                 | 163 902       | 23 032  | 140 870 | 727 360          |

Fuente: Elaboración a partir de UDAPE.

**Cuadro 4: Empleo por sectores de mercado, 1985**

| ESTADÍSTICA DE LA FUERZA DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO |                   |                          |             |         |         |                 |          |          |                         |               |         |         |             |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------------|-------------|---------|---------|-----------------|----------|----------|-------------------------|---------------|---------|---------|-------------|
| Rama de actividad                                                  | Población ocupada | U R B A N O              |             |         |         |                 |          |          | R U R A L               |               |         |         |             |
|                                                                    |                   | Población ocupada urbana | F O R M A L |         |         | I N F O R M A L |          |          | Población ocupada rural | M O D E R N O |         |         | Tradicional |
|                                                                    |                   |                          | total       | público | privado | total           | estruct. | residual |                         | total         | público | privado |             |
|                                                                    |                   |                          |             |         |         |                 |          |          |                         |               |         |         |             |
| Agricultura                                                        | 824 927           | 24 681                   | 8 636       | ---     | 8 636   | 16 045          | 9 407    | 6 638    | 800 246                 | 43 730        | ---     | 43 730  | 756 516     |
| Minería                                                            | 65 500            | 33 405                   | 33 405      | 25 446  | 7 959   | ---             | ---      | ---      | 32 095                  | 32 095        | ---     | 32 095  | ---         |
| Petróleo                                                           | 8 530             | 4 350                    | 4 350       | 4 300   | 50      | ---             | ---      | ---      | 4 180                   | 4 180         | 4 180   | ---     | ---         |
| Manufact. y art.                                                   | 147 100           | 129 760                  | 46 714      | 8 238   | 38 476  | 83 046          | 38 379   | 44 667   | 17 340                  | ---           | ---     | ---     | 17 340      |
| Construcción                                                       | 55 514            | 42 712                   | 14 503      | ---     | 14 503  | 28 209          | 13 575   | 14 634   | 12 802                  | 12 802        | ---     | 12 802  | ---         |
| Elect., agua, alcant.                                              | 8 176             | 7 187                    | 7 187       | 6 047   | 1 140   | ---             | ---      | ---      | 989                     | 989           | ---     | 989     | ---         |
| Transp. y comunic.                                                 | 101 895           | 85 400                   | 37 304      | 15 300  | 22 004  | 48 096          | 34 128   | 13 968   | 16 495                  | 16 495        | ---     | 16 495  | ---         |
| Comercio                                                           | 187 224           | 153 086                  | 14 107      | ---     | 14 107  | 138 979         | 17 439   | 121 540  | 34 138                  | 34 138        | ---     | 34 138  | ---         |
| Finanzas y seguros                                                 | 29 569            | 29 569                   | 29 569      | 15 700  | 13 869  | ---             | ---      | ---      | ---                     | ---           | ---     | ---     | ---         |
| Serv. públ. y priv.                                                | 461 901           | 415 103                  | 254 618     | 136 918 | 117 700 | 160 485         | 116 360  | 44 125   | 46 798                  | 46 798        | 29 450  | 17 348  | ---         |
| Total                                                              | 1 890 336         | 925 253                  | 450 393     | 211 949 | 238 444 | 474 860         | 229 288  | 245 572  | 985 083                 | 191 227       | 33 630  | 157 957 | 773 856     |

*Fuente:* Elaboración a partir de UDAPE.

Cuadro 5: Empleo por sectores de mercado, 1986.

| Rama de actividad     | Población ocupada | U R B A N O              |             |         |         |                 |          |          | R U R A L               |               |         |         |               |
|-----------------------|-------------------|--------------------------|-------------|---------|---------|-----------------|----------|----------|-------------------------|---------------|---------|---------|---------------|
|                       |                   | Población ocupada urbana | F O R M A L |         |         | I N F O R M A L |          |          | Población ocupada rural | M O D E R N O |         |         | Tradi- cional |
|                       |                   |                          | total       | público | privado | total           | estruct. | residual |                         | total         | público | privado |               |
|                       |                   |                          |             |         |         |                 |          |          |                         |               |         |         |               |
| Agricultura           | 837 801           | 26 300                   | 9 202       | ---     | 9 202   | 17 098          | 9 233    | 7 865    | 811 001                 | 44 500        | ---     | 44 500  | 766 501       |
| Minería               | 45 800            | 19 596                   | 19 596      | 13 096  | 6 500   | ---             | ---      | ---      | 26 204                  | 26 204        | ---     | 26 204  | ---           |
| Petróleo              | 8 285             | 4 225                    | 4 225       | 4 175   | 50      | ---             | ---      | ---      | 4 060                   | 4 060         | 4 060   | ---     | ---           |
| Manufact. y art.      | 150 146           | 131 119                  | 42 647      | 5 327   | 37 320  | 88 472          | 44 842   | 43 630   | 19 027                  | ---           | ---     | ---     | 19 027        |
| Construcción          | 56 069            | 42 259                   | 15 230      | ---     | 15 230  | 27 299          | 11 346   | 15 953   | 13 540                  | 13 540        | ---     | 13 540  | ---           |
| Elect., agua, alcant. | 8 252             | 7 254                    | 7 254       | 6 103   | 1 151   | ---             | ---      | ---      | 998                     | 998           | ---     | 998     | ---           |
| Transp. y comunic.    | 109 027           | 91 377                   | 39 914      | 13 780  | 26 134  | 51 463          | 31 033   | 20 430   | 17 650                  | 17 650        | ---     | 17 650  | ---           |
| Comercio              | 205 246           | 166 968                  | 19 250      | ---     | 19 250  | 147 718         | 26 180   | 121 538  | 38 278                  | 38 278        | ---     | 38 278  | ---           |
| Finanzas y seguros    | 25 760            | 25 760                   | 25 760      | 13 200  | 12 560  | ---             | ---      | ---      | ---                     | ---           | ---     | ---     | ---           |
| Serv. públ. y priv.   | 481 070           | 432 330                  | 255 075     | 132 922 | 122 153 | 177 255         | 129 053  | 48 202   | 48 740                  | 48 740        | 28 320  | 20 420  | ---           |
| Total                 | 1 926 956         | 947 458                  | 438 153     | 188 603 | 249 550 | 509 305         | 251 687  | 257 618  | 979 498                 | 193 970       | 32 380  | 161 590 | 785 528       |

Fuente: Elaboración a partir de UDAPE.

durante los seis años en la ocupación global, la ocupación urbana creció un 24,7%.

b) En 1980 el *sector formal* empleaba el 50,3% de la fuerza de trabajo urbana, en 1985 el 48,7% y en 1986 el 46,2%, observándose un descenso de su importancia relativa dentro del mercado; entre 1980 y 1985 su crecimiento fue inferior al del sector urbano en su conjunto, y entre 1985 y 1986 su crecimiento fue negativo, descendiendo un 2,8%.

1) El *sector público* empleaba en 1980 el 22,4% de la fuerza de trabajo urbana, en 1985 el 22,9% y en 1986 el 19,9%; entre 1980 y 1985 creció un 24,6% mientras que entre 1985 y 1986 decreció un 12,5%, es decir, se invirtió totalmente la tendencia de crecimiento sostenido observada hasta mediados de 1985. Dentro del sector público, el subsector que recibió los principales ajustes fue el minero que redujo su ocupación casi un 50% en un año; así, la minería estatal que ocupaba el 40,3% de la fuerza de trabajo del sector en 1980, en 1986 sólo alcanzaba el 28,6%, cifra que baja mucho más durante 1987, año en que se produce casi la mitad de los despidos en la minería estatal.

2) El *sector privado* empleaba en 1980 el 27,9% de la fuerza de trabajo urbana, en 1985 el 25,8% y en 1986 el 26,3%. El crecimiento de este sector fue del 12,4% entre 1980 y 1985, y del 4,7% entre 1985 y 1986. Es decir, a pesar de la racionalización del empleo, observada en muchos sectores, a nivel global se observa un crecimiento tanto en términos de su participación como del ritmo promedio de crecimiento.

c) El *sector informal* tuvo un comportamiento inverso al sector formal. En 1980 empleaba el 49,7% de la mano de obra del mercado urbano, en 1985 el 51,3% y en 1986 el 53,8%. El ritmo de crecimiento entre 1980 y 1985 fue del 25,5%, superior al del empleo urbano global y urbano formal. Entre 1985 y 1986 creció un 7,3%, ritmo promedio muy superior al de los cinco años anteriores.

La *ocupación urbana formal* creció sólo un 14,7% en los seis años, mientras que la *informal* crecía un 34,6%. Lo más significativo de este crecimiento ocurrió en el sector comercio, que se duplicó a lo largo de los seis años. Al interior del sector del comercio informal se destaca el crecimiento del subsector estructurado, que representa los puestos de comercio más estables; el mayor aumento ocurrió entre 1985 y 1986.

Con la breve descripción anterior se puede apreciar que el reajuste del mercado urbano se realizó, en primer lugar, mediante el traslado de ocupación del sector formal hacia el informal; en segundo lugar, a través del traslado de la ocupación del sector público hacia el privado, particularmente hacia el informal; y finalmente, que se invirtió la tendencia de crecimiento del empleo urbano sobre la base del empleo público, fortaleciéndose el papel del sector informal en el empleo urbano.

Esta situación no fue generalizada en todo el sector público; a nivel de los diferentes ministerios el panorama fue diverso aunque con una tendencia general a la reducción del empleo en la mayor parte de ellos (Cuadro 6). En las instituciones descentralizadas del gobierno central, particularmente en las Corporaciones de Desarrollo Regional que cuentan con regalías petroleras, se observó un incremento del empleo entre 1985-

1986, en momentos en que el gobierno central estaba reduciendo el empleo en la mayor parte de los sectores productivos dependientes de él de forma centralizada como es el caso de la minería y la banca. Ello se debió a la relativa independencia de aquellos organismos con respecto a las políticas del gobierno central, al contar con fondos y autonomía propios. Aunque la importancia de estos organismos no es grande a nivel nacional, sí lo es en las regiones en que están localizadas.

Cuadro 6: Evolución del empleo en algunos ministerios del gobierno central, 1980-1986.

| Ministerios                        | 1980<br>Total       | 1986<br>Total | Incremento<br>% |
|------------------------------------|---------------------|---------------|-----------------|
| Relaciones Exteriores y Culto      | 712 <sup>a</sup>    | 178           | ---             |
| Interior, Migración y Justicia     | 12,048 <sup>b</sup> | 432           | ---             |
| Planeamiento y Coordinación        | 398                 | 262           | ---             |
| Finanzas                           | 3,396               | 892           | - 34,17         |
| Educación y Cultura                | 62,715 <sup>c</sup> | 1,104         | ---             |
| Industria y Comercio               | 357                 | 268           | - 25,00         |
| Trabajo y Desarrollo Laboral       | 362                 | 323           | - 10,70         |
| Previsión Social y Salud Pública   | 9,604               | 10,808        | 12,50           |
| Minería y Metalurgia               | 247                 | 138           | - 44,12         |
| Asuntos Campesinos y Agropecuarios | 869                 | 738           | - 15,00         |
| Energía e Hidrocarburos            | 72                  | 64            | - 11,11         |
| Urbanismo y Vivienda               | 376                 | 287           | - 23,67         |

Notas: <sup>a</sup> Cifra no comparable: el dato de 1980 incluye al personal en el servicio exterior.  
<sup>b</sup> Cifra no comparable: el dato de 1980 incluye servicios policiales y de seguridad.  
<sup>c</sup> Cifra no comparable: el dato de 1980 incluye maestros.

Fuente: FLACSO (1987).

4. Los salarios reales

De acuerdo con informaciones del Ministerio de Trabajo, en 1987 los salarios habían retrocedido a los niveles de diez años atrás. Las principales reducciones ocurrieron a raíz del proceso inflacionario que se registró a partir de 1982. Entre 1982 y 1984 el salario real promedio descendió un 45,9%. Después de los reajustes salariales y del control de la inflación, el salario se recuperó para caer nuevamente casi al mismo nivel de 1984 hacia marzo de 1986. Los salarios que sufrieron el mayor impacto fueron los de la construcción, que sólo representaban el 38% del salario de 1982; le siguió el salario de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado y el de la minería. Sólo el salario de la banca mantuvo su poder adquisitivo, después de su caída durante los años de la inflación.

Durante el período 1982-1985, la pérdida de poder adquisitivo de los salarios del sector público, mayor que en el sector privado, acompañada por la desaparición de los beneficios adicionales al salario, fue el principal motivo de abandono voluntario del empleo. Esta pérdida ocurrió principalmente a nivel del sector profesional del sector público, ya que el

personal mejor calificado tenía una demanda en el sector privado. Este proceso se vio reforzado por políticas explícitas del gobierno actual, que ofreció incentivos extraordinarios a quienes se retiraran voluntariamente. Estas políticas fueron la causa principal del abandono de aproximadamente 5.000 empleados del sector público sin contar los 23.100 de la minería estatal.

En el período siguiente, 1985-1988, algunas Corporaciones de Desarrollo Regional, que contaban con regalías petroleras, elevaron extraordinariamente los sueldos y salarios del personal técnico para evitar su fuga al sector privado. Como se ha señalado en aquellos casos en que estas instituciones no cuentan con fondos propios y dependen del gobierno central, han resuelto el problema contratando los técnicos por un tiempo fijo, sin incluirlos en planilla, con el fin de que sus sueldos no pasen por la supervisión del gobierno central. En general se ha producido una pérdida importante del personal más calificado en la mayor parte de la Corporaciones de Desarrollo Regional, en sus empresas públicas, en las alcaldías y en las empresas municipales.

**Cuadro 7: Índice de los salarios reales (en \$B corrientes de 1980)\*.**

| Sectores              | 1982   | 1983   | 1984  | 1985   | 1986 <sup>b</sup> |
|-----------------------|--------|--------|-------|--------|-------------------|
| Media nacional        | 100,00 | 76,90  | 54,07 | 76,24  | 56,99             |
| Minería               | 100,00 | 130,48 | 71,75 | 95,18  | 50,06             |
| Petróleo              | 100,00 | 75,67  | 53,56 | 135,04 | 55,19             |
| Manufactura           | 100,00 | 83,53  | 69,75 | 122,31 | 67,60             |
| Construcción          | 100,00 | 62,70  | 37,46 | 66,47  | 37,99             |
| Elect. agua y alcant. | 100,00 | 75,75  | 41,63 | 67,88  | 47,34             |
| Transp. y comun.      | 100,00 | 49,30  | 40,36 | 55,76  | 52,77             |
| Comercio              | 100,00 | 73,23  | 54,43 | 57,73  | 70,00             |
| Bancos                | 100,00 | 87,28  | 60,07 | 17,06  | 103,43            |
| Servicios privados    | 100,00 | 74,61  | 52,94 | 58,53  | 50,17             |

Notas: <sup>a</sup> Deflactor = IPC (T), Los datos corresponden a marzo de cada año.

<sup>b</sup> Cifras provisionarias.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

## 5. Las políticas sindicales

Las medidas a través de las cuales el estado logró controlar durante 1985-1988 el fuerte movimiento social que años anteriores defendía sus salarios mediante huelgas fueron el despido masivo y la virtual destrucción de la COB. Las primeras medidas de presión de la COB se ejercieron a través de una huelga de hambre masiva de la Central Obrera. El gobierno actuó con la fuerza confinando y desterrando una gran cantidad de dirigentes. A raíz de las medidas de reajuste de la minería, el estado disminuyó la fuerza de la COB con el despido de 23.100 trabajadores mineros, que representaban el núcleo central de la COB. Meses antes ya



había logrado controlar al poderoso sindicato del Banco Central y recientemente (1988) destruyó la capacidad reivindicativa del sector petrolero con el despido de 400 trabajadores, incluida una buena parte de los dirigentes.

Las políticas sociales del actual gobierno han tenido la capacidad de mermar casi totalmente el poder político que los movimientos sociales tenían años antes. Esta separación entre lo social y lo político fue resultado de varios fenómenos que actuaron simultáneamente durante los últimos cinco años: en primer lugar la creciente heterogeneidad política del movimiento sindical y la virtual división y fraccionamiento político interno de la COB, que se agrupó durante los últimos años en torno a pequeños partidos maximalistas de izquierda.<sup>4</sup> Las luchas salarialistas, en un período hiperinflacionario, desgastaron al extremo el movimiento sindical. Finalmente, la dinámica política de los últimos años se concentró en torno a los partidos, quedando las fuerzas laborales prácticamente ausentes de los canales de representación en el Parlamento, lo que llevó al movimiento social a perder su carácter de movimiento político. Sin la destrucción de esta unidad histórica el gobierno no hubiera podido implementar sus programas de ajuste. De esta manera, la crisis económica logró el desmantelamiento del estado del 52, caracterizado por la incorporación del poder de los movimientos sociales a la dinámica y a la acción del estado (Mayorga, 1987).

## **6. El sector subterráneo de la economía**

A partir de los años 70 el sector de la economía subterránea, principalmente a través del narcotráfico, adquirió gran importancia en Bolivia como se observa en el Cuadro 8.

La economía subterránea ha ejercido un fuerte impacto sobre el mercado, uno de cuyos efectos fue el desarrollo y ampliación del sector informal urbano (SIU). El SIU ocupa aquellos espacios donde el mercado no está totalmente concentrado o donde puede ejercer diferentes niveles de competencia, así como también los espacios ofertados por las actividades ilegales.

Nuevos sectores económicos, desde el punto de vista de la ilegalidad, utilizan al SIU como una de las formas de interrelación con el resto de la economía, debido, entre otras razones, a la incapacidad del estado para regular la economía.

a) El SIU oferta la fuerza de trabajo necesaria para una serie de actividades relacionadas, directa o indirectamente, con las actividades ilegales, que no podrían llevarse a cabo sino a través del sector informal. La naturaleza de ciertas actividades requiere del uso de gran cantidad de fuerza de trabajo organizada en pequeñas empresas o como individuos. El carácter "ilegal" del SIU se hace más fácil cuando las unidades están fragmentadas. Además, ayuda en esta "ilegalidad" la capacidad y experiencia que tiene este

---

4. Este proceso se acentuó particularmente durante el gobierno democrático anterior, 1982-1985, del Dr. Siles.

sector para escapar de las regulaciones del estado. Los cuadros 3-5 muestran la extraordinaria expansión registrada por el comercio informal, tanto estructurado como residual. b) Estas actividades, organizadas sobre la base de pequeños negocios, generalmente aportan ahorros como capital de operaciones, que a veces alcanzan volúmenes no despreciables. Estos recursos son funcionales a la economía subterránea, permitiéndole ampliar extraordinariamente su base de operaciones. Se ha llegado a estimar que 400.000 personas, entre productores de hoja de coca, productores de sulfato básico de cocaína - muchos de los cuales son también productores de hojas de coca - y rescatadores en pequeñas cantidades de la droga producida, trabajan directamente relacionadas con la economía ilegal (Blanes, 1988a).

**Cuadro 8: PIB informal a precios de mercado por sectores, 1985 (en millones de U\$S).**

|                                       |        |
|---------------------------------------|--------|
| Coca y cocaína                        | 2 447  |
| Comercio y otros servicios            | 400    |
| Minería                               | 100    |
| ●tros productivos                     | 150    |
| Financieros                           | 50     |
| Total sector informal                 | 3 147  |
| Total sector formal para 1985         | 3 055  |
| Relación PIB informal/PIB formal en % | 103,00 |

*Nota:* Estimación del PIB informal. El PIB de la cocaína se estimó sobre la base de la superficie aproximada de producción de hoja de coca, atribuyendo un valor promedio a la hoja (mayores detalles sobre el proceso de estimación en Doria Medina, 1986:59-73). En la medición del PIB de los otros sectores informales se utilizaron diferentes fuentes de información sobre los montos aproximados de evasión impositiva, del monto introducido de contrabando, etc. (Doria Medina, 1986:75-114). El mismo autor estima que la mayor parte de este valor no circula por el país, ya que la cantidad de capital exportado a bancos extranjeros es muy alta. Se estima en unos 600 millones de dólares los que circulan en el mercado interior, equivalentes aproximadamente al valor total de las exportaciones en 1985.

*Fuente:* a partir de Doria Medina (1986:172-173).

Al narcotráfico se suma el contrabando de productos de consumo perecedero, de artefactos electrodomésticos, automóviles y otros. Durante los últimos cinco años, estas actividades han desarrollado un amplio sector de comerciantes, respondiendo al aumento de requerimientos de nuevos sectores consumidores, ligados al sector de la economía subterránea.<sup>5</sup>

En base a la economía subterránea se han formado estratos de alto poder de consumo, que requieren bienes y servicios proporcionados por el SIU. El narcotráfico y las otras actividades ilegales han generado un incremento estratificado del ingreso, beneficiando crecientemente a sectores de capas medias y de las burocracias administrativas. Este incremento en la

5. Algunas estimaciones y reflexiones preliminares sobre el empleo del sector informal urbano en relación con otros sectores ilegales y con la economía en general pueden verse en: Blanes (1983 y 1988a); Donoso, (1980); Doria-Medina, (1986); Flores y Blanes, (1984) y Morales (1986).

capacidad de consumo ha tenido repercusiones en el aumento de las posibilidades de trabajo para importantes fracciones del SIU: vendedores ambulantes, servicio doméstico, servicios de reparaciones y otros.<sup>6</sup>

El sector que ha respondido en forma más dinámica a los impulsos provenientes del aumento del consumo en ciertas capas medias, en el contexto de una creciente actividad ilegal, ha sido el comercio, como ya se vio anteriormente. Así, al interior del comercio se estaría consolidando un importante grupo de empresarios pequeños, que por su forma de vinculación con la economía, en los términos antes señalados, obtienen altos ingresos. Este sector hace posible la utilización de una parte importante del capital flotante inyectado en la economía por el narcotráfico. Asimismo, estas actividades, para una buena parte del SIU, representan una alternativa dinámica de diferenciación y movilidad social e incluso de rápido enriquecimiento, produciéndose una transformación en los canales tradicionales de estratificación social. La profesionalización y la inserción en el aparato del estado no son ya necesariamente los canales más adecuados para una más rápida movilidad social y económica. Las actividades ilegales están cumpliendo un papel muy efectivo en este campo.

Finalmente, la demanda de mano de obra existente, en el marco de un desempleo masivo, se ha constituido en uno de los caminos de legitimidad social y económica de las actividades ilegales: una gran parte de la población, que debería estar desempleada o trabajando en actividades de bajos ingresos, participa ahora (en diversos niveles) en actividades con buenos ingresos. Los efectos multiplicadores en el mercado de trabajo y en el ingreso de las actividades ilegales van debilitando paulatinamente el carácter de "ilegalidad" que se les atribuye, haciendo que éste sea cada vez más un concepto formal. Un aspecto que es importante mencionar, si nos referimos a la frontera movable entre el sector formal y el informal, concebido en estos términos amplios, es el papel del estado. Algunas de sus políticas tiene una repercusión, a veces directa, sobre las dimensiones del sector informal, no sólo del SIU tradicional, sino, y sobre todo, del sector informal ilegal (Blanes, 1988a): las políticas arancelarias liberales, el mantenimiento artificial del valor de la moneda nacional frente al dólar, las políticas de shock orientadas a producir los ajustes necesarios en la crisis, etc. A ello hay que añadir otros factores como la corrupción administrativa y en algunos casos la acción directa y de protección de las actividades ilegales. Por último, es necesario resaltar el hecho de que mientras la economía formal entró en crisis y el estado se adaptó generando desempleo, el único sector cuyo comportamiento fue anticíclico fue el informal.

---

6. De todos ellos, el sub-sector de los vendedores ambulantes de bienes importados de los países vecinos, de los Estados Unidos y de Asia es el que ha crecido con mayor dinamismo (Blanes, 1988a).

## **7. Cambios en los mercados regionales**

Los mercados de trabajo en Bolivia están altamente regionalizados: el Oriente es privado y el Occidente estatal. Desde hace más de 30 años las grandes empresas mineras eran el eje central del mercado de trabajo en los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí. El departamento de La Paz es el asentamiento de las numerosas cooperativas auríferas, que producen aproximadamente 12 toneladas métricas de oro y representan cerca de un tercio del valor total de las exportaciones. Los departamentos de Oruro y Potosí han participado en la producción de la mayor parte del estaño que ha exportado el país: ellos representaron el grueso del sector formal. La gran empresa estatal COMIBOL, que en los últimos años empleaba aproximadamente 27.000 trabajadores, era el eje central de las ciudades de Oruro y Potosí, así como de una serie de campamentos mineros y ciudades intermedias entre las más dinámicas del país. Debido a la COMIBOL, estos asentamientos urbanos poseían colegios, hospitales, pulperías (centros de abastecimiento subvencionado) y, finalmente, otros servicios, como el comercio y el transporte, que dependían en gran medida de la empresa. De esta infraestructura se beneficiaban, aunque muy parcialmente, los aproximadamente 40.000 cooperativistas y una buena parte de la minería privada.

A raíz de las políticas de reajuste, con motivo de la crisis del estaño, el panorama del empleo ha cambiado radicalmente en estos lugares, particularmente en los departamentos de Potosí y Oruro donde no existe un mercado de trabajo tan diversificado como en el caso de La Paz. Estos dos departamentos son mineros y campesinos. La vida urbana giraba en torno a estas dos actividades.

El despido de los trabajadores de las minas estatales y de otros de las privadas ha producido profundos cambios en estos dos departamentos. La gran empresa se mantiene en las principales minas y con las principales vetas, dando empleo a sólo unos 4.000 trabajadores. Además, ha desmontado todos los servicios ligados a la gran COMIBOL.

En un primer momento se inició el éxodo masivo de trabajadores y profesionales. Con sus indemnizaciones canceladas en dólares norteamericanos se dirigieron al comercio, al sector del crédito informal, al transporte, a la producción de coca, etc. Era muy difícil, en ciudades pequeñas, la reconversión laboral de esta masa tan importante de gente. Un número significativo de los despedidos se dirigió a la minería cooperativa del oro. Otro grupo importante se dirigió a las minas de la COMIBOL para formar pequeñas cooperativas.

No se han realizado estudios sobre este último caso, pero por observación e informantes del sector, se han detectado los siguientes cambios más recientes: a) retorno de una gran cantidad de mineros que salieron fuera del departamento de Potosí buscando trabajo; b) crecimiento de la población minera en los campamentos tradicionales en la perspectiva de formar cooperativas; c) nacimiento de un sector privado pequeño casi informal, de comerciantes que abastecen de los avíos necesarios para la minería cooperativizada; d) aparición de empresas privadas de transporte,

que ocupan el lugar dejado por los servicios de la COMIBOL; e) mayor productividad de la fuerza de trabajo en las cooperativas que la observada en COMIBOL; f) interés de organismos internacionales y del estado por apoyar la formación de empresas mineras a partir de las cooperativas.

Estas nuevas actividades, nacidas en forma de empresas informales,<sup>7</sup> son un desafío al otro sector informal, el de la cocaína y el contrabando, que actualmente está operando a través de estos departamentos desérticos hacia Chile.

El campesinado sufrió un fuerte impacto en un primer momento, pero ahora, con motivo de la reactivación de la minería sobre bases cooperativas, los campesinos se han vinculado de dos formas a esta actividad: una, como lo hacían tradicionalmente, vendiendo alimentos, y la otra incorporándose parte del año como mineros al adquirir un carnet de cooperativista en alguna mina, sustituyendo así la migración temporal a otros departamentos. Aún no se han perfilado totalmente los grandes trazos de los cambios en el mercado de trabajo, tanto en la minería como entre campesinado. Tampoco se han llevado a cabo estudios pertinentes.

El abandono de parte del estado de su papel de principal empleador traerá profundos cambios en otros niveles, aún no definidos, con motivo de la descentralización de las principales empresas del sector productivo y su transferencia a las Corporaciones de Desarrollo Regionales. Con respecto a esto, el estado determinó la transferencia a las Alcaldías y las Corporaciones de Desarrollo Regional de los servicios de salud y educación.

Los dos departamentos, Oruro y Potosí, que dependieron durante más de 35 años del estado a través de su gran empresa COMIBOL y que ejercieron sobre él un fuerte poder debido al carácter estratégico de los minerales en la escasamente diversificada economía boliviana, están cambiando su mercado de trabajo, el más formal del país, por un mercado prácticamente constituido por empresas privadas e informales.

### III. Reflexiones finales

El estado, durante los últimos 35 años, logró mantener una "lógica estatal" frente a la "lógica de mercado", lo que le permitió impulsar una serie de procesos que contribuyeron a la formación y definición del mercado interno. Este papel no lo hubiera podido cumplir el sector privado.

Su intervención estuvo determinada por las diferentes formas que adquirió la relación entre el estado y la sociedad civil y política durante estos 35 años, y sus políticas y acciones en la economía fueron definidas principalmente por la presión social y política antes que por la dinámica

---

7. Se les llama aquí informales por contar con un pequeño número de trabajadores, generalmente familiares no remunerados, por utilizar poca tecnología, por usar parajes no bien delimitados legalmente, por los bajos ingresos que reciben, y por no contar con mecanismos de comercialización. Es decir, no son empresas formalmente constituidas ni funcionan como tales (ver conceptualización de PREALC).



económica. Es así que el papel del estado fue particularmente importante en un contexto de gran debilidad del mercado interno y donde los procesos de modernización penetraron muy desigual y fragmentariamente. Todo lo anterior nos lleva a la consideración, no sólo del estado en sí mismo, sino también de las mediaciones a través de las cuales interviene en el mercado de trabajo. En el caso boliviano el estado era central en esta tarea de desarrollo de los diferentes mercados de trabajo, ya que ni la burguesía ni la sociedad podían hacer nada sin su intervención, pues dependían de los créditos y subvenciones del estado, de las inversiones públicas, de las políticas de comunicaciones y de población, principalmente de migración, etc.<sup>8</sup> Su instrumento principal fue el partido y en segundo lugar los sindicatos. La forma de organización de la fuerza de trabajo y su capacidad de acción social fue fundamental. El papel del estado fue relevante en el empleo y en permitir que se desarrollase un actor social tan importante como el minero.

Al haber caducado el modelo político debido al avance del proceso de modernización, a la crisis de la sociedad política en la que se basaba y a las nuevas condiciones de inserción en el mercado internacional, en los últimos años el estado, manteniendo su papel central, ha tenido que adoptar una lógica en sentido inverso, impulsado por las políticas sugeridas desde el Fondo Monetario Internacional, por la difícil situación de las exportaciones y, finalmente, por una mayoría de edad de importantes sectores de la economía nacional.

Este cambio de orientación del papel del estado en favor de una lógica de mercado está relacionado principalmente con la crisis económica, que redujo extraordinariamente el espacio de acción posible del estado en el campo de la sociedad y de la política. Con empresas endeudadas y produciendo a pérdida era difícil seguir. Este es uno de los principales cambios operados en el propio estado, que está viéndose obligado a modernizarse.

Obviamente, como hemos tratado de describir en las páginas precedentes, no se trata del mismo estado durante estos 35 años. En una primera etapa el estado fue el principal y casi único actor en la refundación del país, en la ampliación del mercado y, se puede decir, en el proceso de modernización (Echeverría, 1985). En una segunda etapa, el sector privado tiene una dinámica mayor, aunque todavía es pequeño.

Si en un principio la lógica de mercado estaba presidida por un estado que era el principal agente económico del país, ahora la lógica de mercado está siendo conducida por el sector informal ("ilegal") de la economía, la que ha recibido un impulso sin precedentes a través de la nueva vinculación del país con el mercado exterior. En este sentido resalta la debilidad del estado para establecer límites a la economía "ilegal".

En este contexto de transferencia de funciones y de debilidad creciente del estado frente al polo más importante de la acumulación, y en un contexto de crisis en la economía tradicional, el SIU, en sus muy

---

8. Buena parte de las empresas que se crearon en el país en ese período fueron estatales, muchas de las cuales han comenzado ahora a pasar a manos del sector privado.



heterogéneas manifestaciones, está ocupando un papel muy importante en la configuración del mercado de trabajo. Ahora bien, por las características de este sector, así como por las del "ilegal", el estado tiene cada vez mayores limitaciones para incidir sobre el mercado.

A nivel regional se está produciendo, por un lado, la informalización de regiones que antes eran el corazón de la economía formal y estatal. El cambio más importante es la informalización de la economía y la dispersión social de este mercado de trabajo. El concepto de informalización resume aquí varios fenómenos muy diferentes, pero que en cierta forma son concurrentes. Se produjo el retiro del estado de las actividades económicas sin que ellas sean asumidas por sectores privados con el tipo de unidad productiva conceptualizado como formal por su tamaño, productividad, organización, etc. Ante el retiro del estado el mercado de trabajo está siendo dominado, en términos relativos y absolutos, por pequeñas empresas "cooperativas" con bajo nivel de organización y débil división del trabajo. La evasión impositiva y el contrabando se están constituyendo no sólo en un refugio para la sobrevivencia de las familias que están ocupadas en dichas actividades, sino incluso en una forma altamente rentable para una importante franja de actividades, principalmente relacionadas con el comercio.

## Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1987: *Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1987*, Nueva York.
- Blanes, José, 1983: "El estado y la región en La Paz", en: Calderón, F. y Laserna, comps.: *El poder de las regiones*, Cochabamba, CERES.
- , 1988a: "Cocaine, informality and the urban economy in La Paz, Bolivia", en: Portes, A., Castells, M., Benton, L., comps.: *The informal economy. Comparative studies in advanced and Third World Countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- , 1988b: "Movimientos sociales regionales en Bolivia, 1970-1985", La Paz, CEBEM (en preparación).
- CEDLA, FLACSO, 1986: *El sector informal en Bolivia*, La Paz, ILDIS.
- Donoso, Susana, 1980: "Comercio, acumulación y reproducción", tesis de licenciatura, La Paz, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA).
- Doria Medina, Samuel, 1986: *La economía informal en Bolivia*, La Paz, Editorial Offset Boliviana Ltda.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1987: "La Administración Central y las Corporaciones Regionales de Desarrollo", documento inédito, La Paz.
- Flores, G. y J. Blanes, 1984: *¿Dónde va el Chapare?*, Cochabamba, CERES.
- Mayorga, René, 1987: "Democracia a la deriva", en: Mayorga, R., comp.: *Democracia a la deriva*, La Paz, CERES.
- Morales, Rolando, 1986: "La nueva política económica y el SIU en Bolivia", en: CEDLA/FLACSO/ILDIS: *El sector informal en Bolivia*, La Paz.

Muller y Machicado, 1988: *Datos Bolivia 1987*, Muller y Machicado Asociados e Instituto para el Desarrollo de Empresarios y Administradores (IDEA), La Paz.

PREALC, 1987, "Contenido, alcances y organización de un programa de empleo de emergencia para Bolivia", *Documento de trabajo*, No. 293, Santiago, PREALC.

## 4. Empleo y remuneración en el sector público brasileño

Sérgio Cutolo dos Santos y  
Carlos Alberto Ramos

En organizaciones sociales cuya base económica se sustenta en lo que comúnmente se denomina "fuerzas del mercado", la intervención y el papel del estado constituyó un eje de discusión que tradicionalmente definía desde escuelas económicas hasta corrientes políticas. Este énfasis refleja la importancia de un sector con funciones en la reproducción del sistema que no se circunscriben a la instancia económica.

Sin embargo, esa clásica discusión que hasta pocos años atrás parecía estar confinada al mundo académico, adquirió una inusual importancia a partir de la crisis de la década del 70. La redefinición del papel del estado fue asumida como una alternativa política y económica para enfrentar el estancamiento y crisis en los países centrales. Con varios años de atraso, aunque debido a factores diferentes, la inadecuación y agotamiento de la articulación estado/capital comienza a difundirse en los países periféricos. Esa ofensiva para la reformulación de los tradicionales mecanismos de regulación estatal en las regiones subdesarrolladas es un efecto de la ruptura del contexto internacional hasta entonces vigente. La crisis financiera de inicios de esta década simplemente catalizó un impasse latente.

Esta ruptura no dio inicio a un nuevo ciclo y estilo de desarrollo y acumulación sino a una etapa cuyo rasgo es el estancamiento. El desequilibrio de las finanzas públicas se encuentra en el centro de ese impasse. Las propuestas de desregular la economía y la redefinición del papel del estado afectan intereses y, lógicamente, despiertan la resistencia de los eventuales perjudicados.

Dentro de esta perspectiva más general, el empleo en el sector público brasileño constituye uno de los diversos espacios donde se manifiesta la ruptura de un ciclo de crecimiento. Su importancia se ve potencializada debido a las múltiples dimensiones del estado en tanto sector que complementa e induce la acumulación de capital, arbitra en la distribución y debe generar un mínimo de legitimidad. A su vez, la crisis se desarrolla en un contexto de apertura democrática, limitando la capacidad de resolver los conflictos vía coerción.

Dado este marco de referencia, el presente texto intenta contribuir a la discusión sobre el empleo en el sector público brasileño. Teniendo en cuenta este objetivo, en la próxima sección puntualizaremos algunos

conceptos sobre los componentes del sector público y las fuentes de datos utilizadas. La caracterización de la crisis desde una perspectiva de largo plazo es el tema de la tercera sección. Seguidamente, nuestra atención se concentra en el empleo y los salarios en la administración pública propiamente dicha, para luego, en la quinta sección tratar específicamente a las empresas del estado. Por último, el trabajo concluye con una síntesis de las principales tesis presentadas.

## **I. Conceptos, clasificaciones y fuentes de datos**

La primera tarea del analista que pretende estudiar el sector público brasileño consiste en definir con precisión el universo de las actividades estatales. Como enfatizaremos durante este trabajo, en el Brasil la intervención del estado ha alcanzado tal magnitud que inclusive llega a confundirse con el ámbito privado, originando un sinnúmero de contextos institucionales. Estas particularidades, a su vez, repercutieron sobre los mercados de trabajo, resultando en regímenes jurídicos y laborales y dinámicas salariales de una diversidad tal que impide considerar al sector público como un bloque monolítico.

Si nuestra referencia es la naturaleza de la intervención estatal, el corte da origen a dos grandes segmentos. El primero está constituido por las actividades típicas de gobierno, o sea, aquellas relacionadas con el consumo colectivo (educación, salud, etc.), administración y legitimación del estado (poderes ejecutivo, legislativo y judicial) y, por último, la conservación del orden social (seguridad pública y defensa nacional). En términos institucionales, este segmento no es uniforme, estando organizado en Fundaciones, Autarquías y en lo que comúnmente se entiende como Administración Directa. Con poca flexibilidad administrativa, los contratos y relaciones de trabajo de este segmento pueden ser clasificados en dos grandes grupos. El primero, conocido en el Brasil como Estatutario, requiere concurso público para la admisión y, una vez producido el ingreso, la estabilidad en el empleo está garantizada. El segundo se rige por las normas que también regulan los contratos de trabajo en el sector privado. Este marco institucional es conocido como CLT (Consolidación de las Leyes del Trabajo). En ambos casos, sin embargo, el derecho a huelga y organización sindical está sumamente restringido.<sup>1</sup>

Las empresas productivas y de intermediación financiera componen el segundo segmento estatal. Su forma de organización y gestión sigue normas jurídicas similares a las vigentes para las empresas privadas, lo que permite una mayor autonomía y flexibilidad en comparación con el primer segmento. Los contratos de trabajo están subordinados a la CLT, siendo usual la realización de concursos para la admisión de personal. A pesar de

---

1. La nueva Constitución promulgada en 1988 reconoce el derecho de huelga y organización sindical para todos los trabajadores.

estar limitado el derecho de huelga, los trabajadores del sector están organizados en sindicatos con considerable poder de negociación lo que origina conflictos laborales similares a aquéllos observados en el sector privado.

En general, el sector productivo estatal depende del poder central. También los gobiernos estatales y municipales poseen participación en ciertas empresas de significativa relevancia por su poder financiero, las que, por la insuficiencia de información, no será posible analizar. Una excepción está constituida por las Concesionarias de Energía Eléctrica que, encargadas fundamentalmente de distribuir energía en los estados y debido a su integración con los órganos de planeamiento federal, merecen un análisis separado.

Durante el transcurso del texto, por otra parte, se diferenciarán las empresas productivas propiamente dichas de los bancos o entidades financieras (en ambos casos de la esfera federal, ya que, como dijimos, son escasas y poco confiables las cifras sobre las empresas estatales bajo jurisdicción estadual).

Esta dispersión en las esferas de actividad y los marcos jurídicos origina serias dificultades en el tratamiento de la información disponible. Las fuentes de datos, por otra parte, no poseen una clasificación común. Así, según la Pesquisa Nacional de Domicilios (PNAD) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) los empleados en el sector público oscilarían en torno a los 2.6 millones. La Relación de Informaciones Sociales (RAIS) del Ministerio de Trabajo (MTb), por su parte, indica que aquéllos compondrían un universo de 4.6 millones de personas. El Catastro de Empleados y Desempleados (Ley 4923/65), también del Ministerio de Trabajo, reduce el número de ocupados en el sector público a 3.4 millones. Si confiamos en la calidad de la información, la conclusión obvia es que las distintas fuentes reflejan universos también diferentes.

Dado que la RAIS constituye la fuente que proporciona mayor información, fue la escogida como base para el análisis. Se utilizó una tabulación especial del propio Ministerio de Trabajo donde las series están construidas a partir de paneles fijos, de dos en dos años, con los mismos establecimientos.<sup>2</sup>

En el caso de las empresas, dada su dependencia del poder central, confrontaremos las informaciones de la RAIS con los datos de la Secretaría de Planeamiento.

## II. La crisis en perspectiva

Al margen de las posiciones ideológicas que permean las propuestas de política, el debate sobre la reformulación del papel del estado refleja la

---

2. El lector interesado en la metodología utilizada para la construcción de la RAIS/Panel Fijo puede consultar *Retrospectiva 1986*, Ministerio de Trabajo, Brasilia.

profunda crisis financiera de un sector que, históricamente, cumplió una función clave en el proceso de acumulación.

Durante los años 70, período durante el cual el Brasil registró tasas de crecimiento que llegaron a ser las más elevadas del mundo occidental, el ahorro público logró situarse en torno del 7% del PIB, explicando un tercio del ahorro doméstico. Ese desempeño permitía inversiones que, complementando e induciendo la formación de capital en el sector privado, posibilitaron el extraordinario dinamismo que caracterizó a la economía brasileña en aquel período.

Con el aumento de los precios del petróleo en 1973, el contexto internacional en el cual se inscribía ese crecimiento adquiere una nueva dimensión. Sin embargo, ese shock no es internalizado debido al creciente endeudamiento externo que, liderado por las empresas del sector público, no obedeció a criterios de racionalidad microeconómica, buscando más bien mantener el patrón de acumulación hasta entonces vigente. Ese endeudamiento forzado, complementado posteriormente con otras medidas institucionales, resultó en una deuda externa casi exclusivamente en poder del sector público.

Paralelamente a esa estrategia basada en la creciente utilización del ahorro externo, comienza a generalizarse la concesión de subsidios. Desde una perspectiva estrictamente económica, éstos fueron empleados para incentivar y tornar rentables aquellas actividades que generasen divisas o reduciesen su demanda. Desde otro ángulo, los subsidios servían para mantener la base de sustentación política de un régimen cuya legitimidad se basaba en las elevadas tasas de crecimiento que había logrado y que el nuevo contexto internacional, en principio, no garantizaba. En esas circunstancias, las cuentas públicas comienzan un proceso de deterioro que refleja el carácter contradictorio y conflictivo de la estrategia adoptada. A inicios de la década del 80 el ahorro del sector público descendió a porcentajes algo superiores al 2% del PIB cuando, en 1973, había alcanzado el 7%. Los subsidios, que en 1970 representaban el 0,8% del PIB, diez años después ya insumían un 6%. Esa política, que encontró sus límites con el segundo shock de petróleo y la elevación de las tasas de interés internacionales, entra en colapso en 1982 con la ruptura del sistema financiero internacional.

Se pretendió compensar la consiguiente retracción del flujo de recursos externos con un severo ajuste recesivo que resultó en saldos comerciales compatibles con los servicios de la deuda. Estos saldos, sin embargo, se originaron mayoritariamente en el sector privado mientras que la deuda se concentraba en la esfera estatal. Quedaba así por resolver un problema de transferencia interna cuyas alternativas eran: elevación de la carga tributaria, emisión de moneda o la colocación de títulos públicos. Los gestores de política económica optaron por el endeudamiento interno que, al elevar las tasas de interés en el mercado local, realimentaba el propio déficit. El pago de los intereses de la deuda interna, que en 1980 correspondía al 0,7% del PIB, se elevó al 3,6% en 1986.

De esta forma, la restricción interna y la política adoptada para su superación desembocaron, a nivel interno, en una crisis de las finanzas



públicas. Los ingresos tributarios constantes (en términos del producto) fueron incapaces de financiar, en la presencia de gastos corrientes (personal, bienes y servicios) rígidos a la baja, los efectos locales de la transferencia de recursos para el exterior. Un ahorro negativo del -0,8% del PIB en 1986 refleja la magnitud del desequilibrio.

Desde un ángulo más estructural, ese agotamiento de la capacidad del sector público para generar ahorro y ser fuente de financiamiento rompe con la articulación entre sector público y el proceso de acumulación de capital en la esfera privada. Esa complementación había permitido las masivas inversiones que viabilizaron el ciclo de crecimiento que parecía definir la economía brasileña hasta comienzos de la presente década. Roto un eslabón de esta cadena, se abre una etapa cuyo rasgo principal es un estancamiento que ya podría caracterizarse como estructural.

### III. Administración pública

Analizar la demanda de trabajo en la administración pública (AP) requiere un abordaje que, por las propias características del sector, combine aspectos estrictamente técnicos o económicos con aspectos político-sociales e institucionales.

Como todo país capitalista subdesarrollado, el Brasil se caracteriza por una extrema heterogeneidad, rasgo que se perfila con mayor nitidez cuando el universo bajo análisis se divide espacialmente. Las regiones Sur y Sudeste, en las que se concentró casi con exclusividad el proceso de industrialización sustitutiva, mostraron un dinamismo que se extendió hasta la presente década. Ese crecimiento indujo la formación de un mercado de trabajo en el sentido clásico del término (fuerza de trabajo asalariada) y, en la mayoría de los casos, la relación capital/trabajo fue regulada por la legislación en vigor (mercado formal de trabajo).

Contrastando con estas regiones, el Nordeste brasileño aparecía como una caricatura de lo que comúnmente se asocia con subdesarrollo. Estructurado a partir de una relación centro-periferia ya superada, la economía local entró en fase de estancamiento estructural a partir de la transferencia del núcleo dinámico hacia el Centro-Sur. El mercado de trabajo, y las relaciones sociales en general, tendieron a reflejar ese fenómeno. La ausencia de dinamismo resultó en un excedente estructural de mano de obra, hecho que a su vez generó una enorme expulsión de población hacia el Sur dinámico. Las relaciones de producción, a su vez, no evolucionaron hacia una forma capitalista típica, conservando rasgos que fueron corrientes en anteriores modos de articulación (aparcería, mediería, trabajo familiar, etc.). Esa tendencia a una superpoblación relativa, sumada a las peculiares relaciones sociales, definió un mercado de trabajo cuya principal fisonomía es la informalidad. Ese escenario de estancamiento

estructural generó mediaciones políticas más paternalistas y autoritarias que las observadas en las restantes regiones del país.<sup>3</sup>

En el Norte y Centro-Oeste, territorios vacíos y en rápido proceso de incorporación económica, prevalecen todas las características de las regiones de frontera, siendo receptoras de los flujos migratorios (especialmente de origen rural) de las restantes regiones.

Estructuras económicas tan diversas generaron, obviamente, escenarios socio-políticos locales también diferenciados. En las regiones Sur y Sudeste es donde se observan los mayores grados de organización de los distintos grupos de la sociedad civil y las demandas y conflictos son más transparentes. En el Nordeste, como ya señalamos, la base económica impuso una extrema dependencia con respecto a los recursos del estado que, dada la ausencia de control social, son asignados más en función de lealtades político-partidarias o personales que teniendo como referencia algún tipo de racionalidad social o económica.<sup>4</sup> En las regiones Centro-Oeste y Norte, por tratarse de espacios vacíos y de frontera económica, el estado cumple un papel pionero en su incorporación al espacio nacional. A esas circunstancias se suma una población mayoritariamente migrante, hechos que resultan en un bajo grado de organización de la sociedad civil, generando un cuadro similar al que se observa en el Nordeste.<sup>5</sup>

Esa heterogeneidad fue debidamente aprovechada por el régimen autoritario implantado a comienzos de 1964 el que, valiéndose de una valoración desproporcionada de los estados más atrasados, manipulaba los Colegios Electorales que elegían las instancias políticas. En 1982, por ejemplo, el partido oficial (PDS) con una participación del 36,6% del electorado poseía el 52,5% de los votos en el Colegio Electoral.<sup>6</sup>

Desde esta perspectiva, el empleo público sirve también como un instrumento de legitimación y sustentación política de un régimen que, si bien puede caracterizarse como dictatorial, en ningún momento deja de utilizar mecanismos político-electorales. Hasta 1980 esa legitimación surgía de las elevadas tasas de crecimiento del producto que, a su vez, eran presentadas como el requisito histórico para el desarrollo económico y político. A partir de ese año la crisis y estancamiento forzaron, como se verá en el transcurso del texto, una mayor utilización del aparato del estado buscando una base de legitimación y apoyo que la reversión del crecimiento había socavado.

---

3. Ver al respecto *Mercado de trabalho brasileiro: Estrutura e conjuntura*, Ministerio do Trabalho/Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasília, 1987.

4. Sobre este aspecto, consultar C. Furtado, *La dialéctica del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, 1973.

5. El lector interesado puede consultar B. K. Beeks, "Os deserdados da terra", *Ciencia Hoje*, vol. 3, No. 17, 1985.

6. Un análisis sobre ese tema puede encontrarse en "Da monarquia ao estado militar", en varios autores: *Retrato do Brasil*, vol. 1, San Pablo, Editora Tres, 1984.

1. Características estructurales

En términos de su participación en la población económicamente activa, la importancia del sector público difiere de la media nacional únicamente en las regiones Norte y Centro-Oeste (Cuadro 1). En éstas, la participación del estado como sector pionero en la expansión de las fronteras económicas explica esa importancia. En el Sur, Sudeste y Nordeste el peso de la AP no difiere significativamente de la media nacional.

Cuadro 1: Brasil y grandes regiones. Participación relativa del empleo en la administración pública, 1986 (en porcentajes).

| Grandes regiones | Sector formal (RAIS) | PEA (PNAD) | Pobl.residente (PNAD) |
|------------------|----------------------|------------|-----------------------|
| Norte            | 33,42                | 15,35      | 5,62                  |
| Nordeste         | 34,83                | 8,65       | 3,04                  |
| Sudeste          | 15,51                | 7,43       | 3,26                  |
| Sur              | 18,36                | 7,26       | 3,31                  |
| Centro-Oeste     | 38,37                | 12,94      | 5,58                  |
| Total            | 20,98                | 8,16       | 3,42                  |

Fuente: MTb/RAIS y IBGE/PNAD, 1986.

Sin embargo, en relación con el sector formal (ocupados con relaciones de producción asalariadas y cubiertos por la legislación laboral) surge una disparidad manifiesta, que refleja la menor importancia del polo formal en las regiones menos desarrolladas. En la región Sudeste, por ejemplo, el empleo público representa el 15,5% de la ocupación formal, en tanto que en el Nordeste alcanza casi el 35%.

La estructura ocupacional de la administración pública para la totalidad del país tiene como característica una elevada absorción de mano de obra en actividades burocráticas, administrativas y vinculadas con el orden social (defensa nacional y seguridad pública) en detrimento de las actividades dedicadas al consumo colectivo strictu sensu. Como se puede observar en el Cuadro 2, las ocupaciones científicas, técnicas y artísticas (donde predominan educación y salud) y las ocupaciones industriales, operadores de máquinas y conductores de vehículos (donde se destacan los servicios de transporte) respondían, en 1985, por el 42% del empleo, a pesar de concentrar la casi totalidad de las acciones de ese segmento gubernamental en el campo del bienestar social. Ese perfil es más nítido en las regiones con mayor atraso relativo, por ejemplo en el Nordeste, aunque posee el 50,4% de los analfabetos del país (y solamente un tercio de la población del país) y el 18,7% de las consultas médicas del sistema estatal.

Estas cifras permiten confirmar las tesis ya sugeridas en el inicio de esta sección. El empleo en la AP cumple otras funciones además de aquéllas relacionadas con la prestación de servicios básicos a la población. El carácter administrativo-burocrático de los ocupados en la esfera estatal parece indicar una estructura ocupacional que no privilegia como parámetro de asignación

las necesidades de la población. Este hecho manifiesta la utilización "clientelista" del aparato del estado que, a su vez, sería más notoria y transparente en las regiones atrasadas debido a la ausencia de dinamismo económico y a una organización social rígida y paternalista.

**Cuadro 2: Brasil y grandes regiones. Estructura ocupacional en la administración pública, 1985.**

| Grandes regiones | Grandes grupos - código brasileño de ocupaciones - CB0 <sup>a</sup> |       |       |       |       |      |       |      |       |
|------------------|---------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|------|-------|------|-------|
|                  | Total                                                               | 001   | 100   | 200   | 300   | 400  | 500   | 600  | 700   |
| Norte            | 100,00                                                              | 21,08 | 31,51 | 0,99  | 29,53 | 0,01 | 8,42  | 0,59 | 7,85  |
| Nordeste         | 100,00                                                              | 21,71 | 29,65 | 8,89  | 26,19 | 0,02 | 8,68  | 0,35 | 4,51  |
| Sudeste          | 100,00                                                              | 15,68 | 32,23 | 8,34  | 20,11 | 0,03 | 7,83  | 0,68 | 15,09 |
| Sur              | 100,00                                                              | 9,86  | 38,88 | 1,63  | 22,88 | 0,02 | 11,46 | 0,57 | 14,68 |
| Centro-Oeste     | 100,00                                                              | 37,07 | 17,64 | 10,16 | 17,41 | 0,03 | 8,45  | 0,53 | 8,73  |
| Distrito federal | 100,00                                                              | 40,59 | 13,82 | 4,59  | 26,06 | 0,01 | 7,25  | 0,52 | 7,16  |
| Total            | 100,00                                                              | 19,04 | 30,83 | 6,98  | 22,77 | 0,02 | 8,63  | 0,56 | 11,22 |

*Nota:* <sup>a</sup> 001= Trabajadores no clasificados o no declarados (incluye ocupaciones relacionadas con seguridad pública y defensa nacional); 100=trabajadores de profesiones científicas, técnicas e artísticas; 200=miembros de los Poderes Legislativo, Judicial y funcionarios públicos superiores; 300=trabajadores de servicios administrativos y similares; 400=trabajadores de comercio y similares; 500=trabajadores de servicios de turismo, hotelería, sirvientes, higiene y peluquería, seguridad y similares; 600=trabajadores agropecuarios, forestales y de pesca; 700=trabajadores industriales, operadores de máquinas, conductores de vehículos y similares.

*Fuente:* MTb/RAIS, 1985.

La comparación de las características personales de los funcionarios públicos con las de los trabajadores del sector formal evidencia, por su parte, dos conjuntos bien diferenciados.

En primer lugar el Cuadro 3 muestra una distribución etaria opuesta. En tanto un 29,2% de los ocupados en la AP tenía, en 1986, hasta 29 años de edad, en el sector formal de la economía esa participación alcanzaba al 51,6%. En el otro extremo de la pirámide etaria la situación se invertía: el 14,8% de los empleados estatales y el 7% de los del polo estructurado tenían más de 49 años. Esas particularidades de los asalariados en el sector público se pueden relacionar con su mayor estabilidad en el empleo. El 55,1% registraba cinco o más años de servicio en el mismo puesto de trabajo, mientras que para los demás trabajadores formales esa proporción se reducía al 22,9% (Cuadro 3).

Similarmente, entre los empleados de la AP y los del sector privado las diferencias en el nivel de escolaridad son acentuadas: el 31,3% de la mano de obra de la AP tenía el primer grado incompleto y el 18,5% había completado el nivel superior (Cuadro 3), mientras que en el sector formal esos porcentajes eran del 58% y el 6,2%, respectivamente. Esta diferencia aumenta en las áreas económicas más desarrolladas. En el Sudeste, por ejemplo, la AP contaba, en términos relativos, con 3,1 veces más empleados

con grado de instrucción superior que el sector estructurado, mientras que, en el Nordeste la diferencia caía al 2,2.

Las diferencias entre sectores (AP/mercado formal) y regiones pueden recibir dos interpretaciones, no contradictorias y, tal vez, complementarias.

La primera asocia los requerimientos de personal de la AP con el grado de desarrollo económico y urbanización alcanzado por el entorno. Siguiendo esta línea de razonamiento, cuanto mayor aquél mayores, también, los requerimientos de especialización y sofisticación de los servicios colectivos, lo que podría explicar la diferencia interregional. Por otra parte, dado que en el Brasil la casi totalidad de las actividades relacionadas con la educación superior, desarrollo científico e investigación tecnológica se realizan en el ámbito del sector estatal, el mercado de trabajo para los profesionales de mayor nivel se circunscribe a las diferentes esferas de la AP. Ese hecho originaría el diferencial intersectorial.

Esta línea de argumentación enfatiza los aspectos "técnicos" del problema, pero también sería posible concebir a la diferencia entre sectores y regiones como una manifestación de diferencias en la oferta de mano de obra, su composición y grado de superabundancia relativa. En las regiones marginales como el Nordeste, la población económicamente activa se caracteriza por su bajo grado de instrucción y capacitación, observándose un fenómeno contrario en los prósperos estados del Sur y Sudeste. Sin embargo, a pesar del dinamismo económico de estos últimos, la demanda de trabajo fue incapaz de acompañar el crecimiento de la oferta. Estas restricciones se entrecruzan con una utilización del aparato del estado que, como señalamos en párrafos anteriores, no se restringe a la prestación de servicios de consumo colectivo. De esta forma, los objetivos de legitimación y sustentación social inducirían a ocupar mano de obra que, ante la ausencia de la demanda estatal, incentivaría los cuestionamientos al régimen político. Este argumento explicaría la importancia de las actividades administrativo-burocráticas paralelamente a la utilización de recursos humanos con elevados grados de calificación.

Si tomamos las cifras referentes al año 1985 como una "proxy" de la estructura salarial de la AP, observamos que sus empleados se sitúan en los estratos salariales intermedios (de 3 a 10 salarios mínimos (SM; Cuadro 4) en una mayor proporción que los del sector formal<sup>7</sup> lo que podría reflejar el grado de escolaridad más elevado y el mayor tiempo de servicio de los ocupados en el sector público. El promedio nacional esconde, sin embargo, una acentuada disparidad entre regiones. En los estados de menor desarrollo se registra una mayor proporción de empleados con menores salarios observándose, paralelamente, elevadas remuneraciones restringidas a pocos funcionarios en el otro extremo de la pirámide. El grado de concentración de la masa de salarios es tanto mayor cuanto menor el desarrollo alcanzado por la región (Cuadro 4).

7. Datos del Mtb/RAIS, 1985, en Sérgio Cutolo dos Santos y C. A. Ramos, "Mercados de trabalho no setor público federal: Subsídios para o debate", *Texto para Discussão*, Mtb/SES, Projeto PNUD/OIT/BRA/87/002, Brasília, 1988.



**Cuadro 3: Brasil y grandes regiones. Sector formal y administración pública: distribución acumulada del empleo según características individuales de los trabajadores, 1986.**

| Características Individuales            | Brasil        |                | Región Norte  |                | Región Nordeste |                | Región Sudeste |                | Región Sur    |                | Región C.Oeste |                |
|-----------------------------------------|---------------|----------------|---------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
|                                         | Sector formal | Admin. pública | Sector formal | Admin. pública | Sector formal   | Admin. pública | Sector formal  | Admin. pública | Sector formal | Admin. pública | Sector formal  | Admin. pública |
| <i>Grupo de edad</i>                    |               |                |               |                |                 |                |                |                |               |                |                |                |
| Hasta 14 años                           | 0,71          | 0,02           | 0,32          | 0,02           | 0,19            | 0,01           | 0,68           | 0,03           | 1,26          | 0,03           | 0,52           | 0,02           |
| Hasta 17 años                           | 5,39          | 0,30           | 3,32          | 0,21           | 1,87            | 0,16           | 5,52           | 0,30           | 7,97          | 0,51           | 4,67           | 0,37           |
| Hasta 24 años                           | 32,29         | 13,67          | 31,75         | 15,12          | 27,34           | 12,99          | 32,15          | 11,86          | 36,35         | 14,18          | 32,94          | 19,63          |
| Hasta 29 años                           | 51,65         | 29,25          | 53,66         | 33,21          | 48,52           | 29,82          | 51,19          | 25,99          | 54,90         | 31,63          | 53,20          | 35,58          |
| Hasta 39 años                           | 79,49         | 61,63          | 81,97         | 68,23          | 78,65           | 62,36          | 79,03          | 57,78          | 80,98         | 65,04          | 81,54          | 67,24          |
| Hasta 49 años                           | 92,95         | 85,20          | 93,78         | 88,51          | 92,79           | 84,99          | 92,70          | 83,05          | 93,67         | 87,97          | 94,15          | 80,73          |
| Hasta 64 años                           | 99,61         | 98,85          | 99,60         | 99,05          | 99,52           | 98,60          | 99,60          | 98,72          | 99,72         | 92,32          | 99,73          | 99,21          |
| Total                                   | 100,00        | 100,00         | 100,00        | 100,00         | 100,00          | 100,00         | 100,00         | 100,00         | 100,00        | 100,00         | 100,00         | 100,00         |
| <i>Grado de instrucción<sup>a</sup></i> |               |                |               |                |                 |                |                |                |               |                |                |                |
| Analfabeto                              | 3,25          | 4,22           | 2,76          | 4,35           | 9,16            | 6,33           | 2,24           | 2,27           | 2,32          | 1,54           | 3,14           | 10,77          |
| Hasta 4a. serie incomp.                 | 18,15         | 12,08          | 19,74         | 12,39          | 29,34           | 16,12          | 16,02          | 8,90           | 16,62         | 10,14          | 17,29          | 17,83          |
| Hasta 4a. serie comp.                   | 41,76         | 22,91          | 35,67         | 20,93          | 43,76           | 27,85          | 42,58          | 20,42          | 39,81         | 21,80          | 33,29          | 23,76          |
| Hasta 8a. serie incomp.                 | 58,04         | 31,29          | 53,98         | 33,07          | 55,80           | 34,82          | 58,87          | 29,11          | 58,76         | 30,11          | 50,19          | 32,44          |
| Hasta 8a. serie comp.                   | 70,43         | 45,49          | 67,47         | 49,87          | 66,23           | 47,84          | 71,30          | 43,04          | 72,20         | 48,01          | 63,51          | 44,05          |
| Hasta 2 grado incomp.                   | 78,25         | 49,88          | 76,68         | 56,29          | 73,98           | 52,56          | 78,72          | 46,86          | 80,74         | 53,06          | 73,65          | 47,98          |
| Hasta 2 grado completo                  | 90,47         | 77,36          | 93,29         | 82,32          | 91,12           | 83,51          | 89,93          | 74,33          | 91,53         | 72,65          | 89,48          | 79,24          |
| Hasta superior incomp.                  | 93,77         | 81,51          | 95,52         | 86,35          | 93,97           | 86,89          | 93,32          | 78,75          | 95,04         | 78,37          | 92,86          | 81,93          |
| Total                                   | 100,00        | 100,00         | 100,00        | 100,00         | 100,00          | 100,00         | 100,00         | 100,00         | 100,00        | 100,00         | 100,00         | 100,00         |
| <i>Tiempo de servicio</i>               |               |                |               |                |                 |                |                |                |               |                |                |                |
| Hasta 2.9 meses                         | 14,43         | 1,40           | 13,60         | 1,57           | 12,77           | 1,71           | 14,43          | 1,20           | 15,45         | 0,98           | 14,95          | 2,01           |
| Hasta 5.9 meses                         | 26,56         | 3,95           | 25,18         | 6,89           | 23,81           | 4,58           | 26,65          | 3,39           | 27,81         | 3,27           | 27,64          | 4,26           |
| Hasta 11.9 meses                        | 41,26         | 11,70          | 39,48         | 14,65          | 36,22           | 10,80          | 41,65          | 11,09          | 42,95         | 13,43          | 42,84          | 12,42          |
| Hasta 1.9 años                          | 57,44         | 21,96          | 57,47         | 27,09          | 51,95           | 21,17          | 57,75          | 21,86          | 59,29         | 22,35          | 59,32          | 21,24          |
| Hasta 2.9 años                          | 66,63         | 29,83          | 71,89         | 37,00          | 61,25           | 29,07          | 66,83          | 28,77          | 68,54         | 30,28          | 69,00          | 31,82          |
| Hasta 4.9 años                          | 77,13         | 44,93          | 82,75         | 51,50          | 73,61           | 47,49          | 76,83          | 41,96          | 79,17         | 45,18          | 79,92          | 47,10          |
| Hasta 9.9 años                          | 91,01         | 68,20          | 94,33         | 73,21          | 89,66           | 71,61          | 90,63          | 64,29          | 92,28         | 71,34          | 92,98          | 68,79          |
| Total                                   | 100,00        | 100,00         | 100,00        | 100,00         | 100,00          | 100,00         | 100,00         | 100,00         | 100,00        | 100,00         | 100,00         | 100,00         |

Notas: <sup>a</sup> Hasta 8a. serie puede ser asimilado a primario, y hasta segundo grado a secundario.

Fuente: MTB/RAIS, 1986.



**Cuadro 4: Brasil y grandes regiones. Administración pública: distribución acumulada de la masa salarial y del empleo por estratos de salario mínimo.**

| Estratos de<br>salario mínimo | Brasil |        | Región Norte |        | Región Nordeste |        | Región Sudeste |        | Región Sur |        | Región C.Oeste |        |
|-------------------------------|--------|--------|--------------|--------|-----------------|--------|----------------|--------|------------|--------|----------------|--------|
|                               | Masa   | Empleo | Masa         | Empleo | Masa            | Empleo | Masa           | Empleo | Masa       | Empleo | Masa           | Empleo |
| Hasta 1 sm                    | 1,92   | 12,68  | 2,69         | 13,24  | 4,55            | 28,84  | 1,06           | 6,54   | 1,65       | 7,73   | 0,94           | 6,56   |
| Hasta 3 sm                    | 25,69  | 62,06  | 30,24        | 66,47  | 30,87           | 77,34  | 24,14          | 54,94  | 28,96      | 61,80  | 18,10          | 53,20  |
| Hasta 10 sm                   | 66,25  | 93,02  | 68,86        | 93,29  | 58,72           | 95,18  | 70,35          | 92,81  | 73,36      | 93,88  | 55,20          | 87,32  |
| Hasta 15 sm                   | 78,69  | 97,06  | 85,11        | 98,00  | 68,67           | 97,74  | 82,90          | 97,02  | 85,69      | 97,64  | 71,62          | 94,30  |
| Total                         | 100,00 | 100,00 | 100,00       | 100,00 | 100,00          | 100,00 | 100,00         | 100,00 | 100,00     | 100,00 | 100,00         | 100,00 |

Fuente: MTB/RAIS, 1985.

**Cuadro 5: Brasil y grandes regiones. Sector formal<sup>a</sup> y administración pública. Tasa de variación anual del empleo según MTb/RAIS-Panel fijo, 1980-1986.**

|                  | 1980          |                  | 1981          |                  | 1982          |                  | 1983          |                  | 1984          |                  | 1985          |                  | 1986          |                  |
|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|
| Grandes regiones | Sector formal | Adminis. pública | Sector formal | Adminis. pública | Sector formal | Adminis. pública | Sector formal | Adminis. pública | Sector formal | Adminis. pública | Sector formal | Adminis. pública | Sector formal | Adminis. pública |
| Norte            | 6,45          | 2,00             | -4,33         | 14,70            | 2,68          | 15,00            | -5,27         | 6,10             | 2,32          | 11,79            | 6,58          | 13,36            | 2,82          | 14,97            |
| Nordeste         | 4 17          | 6,79             | 0,05          | 7,88             | 0,94          | 5,88             | -5,16         | 9,63             | 3,83          | 9,46             | 5,72          | 11,80            | 4,60          | 10,38            |
| Sudeste          | 0,79          | 3,01             | -6,0          | 7,17             | -1,13         | 3,98             | -5,91         | 0,93             | 2,68          | 3,47             | 6,02          | 1,72             | 4,93          | 5,92             |
| Sur              | 3,46          | 8,03             | -3,96         | 4,24             | -0,38         | 12,61            | -5,73         | -4,37            | 1,21          | 2,51             | 4,16          | 4,45             | 4,94          | 5,51             |
| Centro Oeste     | 0,22          | 8,65             | -0,80         | -1,85            | 1,21          | 4,76             | 2,65          | 5,39             | 6,51          | 33,87            | 5,18          | -2,18            | 2,08          | 7,58             |
| Total            | 1,68          | 2,31             | -4,71         | 6,15             | -0,53         | 6,30             | -5,44         | 2,79             | 2,68          | 7,88             | 5,64          | 6,17             | 4,69          | 7,54             |

Notas: <sup>a</sup> Excepto administración pública.

Fuente: MTb/RAIS Panel Fijo, 1980-1986.

La presión que ejerce en las regiones menos desarrolladas un excedente de población en condiciones precarias de sobrevivencia contribuiría a explicar esa disparidad interregional. Por otra parte, es factible que la utilización del aparato del estado para articular alianzas políticas, que se verifica con mayor nitidez en las regiones marginales, origine, en la cúspide de la pirámide, un nivel de ingresos contradictorio con el grado de desarrollo local e, incluso, con los salarios vigentes en la esfera privada.

## **2. Evolución reciente**

El comportamiento del empleo en la AP durante la presente década (Cuadro 5) difiere significativamente de la evolución del empleo en el sector formal de la economía. Este, afectado por el severo ajuste recesivo producto de la crisis externa, registra una tasa de crecimiento anual media de sólo 0,4% entre 1980 y 1986. Contrariamente a este escenario de estancamiento, el empleo en la AP creció con una tasa del 6,1% anual.

En principio, una aproximación intuitiva podría concluir que el empleo estatal actuó de forma anti-cíclica, comportamiento lógico en un país que atravesó una severa recesión y que, en ese momento, carecía de mecanismos de compensación como el seguro de desempleo.<sup>8</sup>

Sin embargo, una lectura más atenta del Cuadro 5 sugiere que ese crecimiento podría haberse originado más en causas estrictamente políticas que en una racionalidad socio-económica. El crecimiento del empleo público registra sus mayores tasas en las regiones marginales o en rápido proceso de incorporación económica (Centro-Oeste y Norte) donde, por sus débiles relaciones con el Centro-Sur dinámico, el ajuste recesivo tuvo un impacto menor.

Una de las mayores fuentes de legitimidad del ciclo político inaugurado en 1964 fue la elevada tasa de crecimiento económico lograda, factor que inhibió la consolidación de movimientos políticos y sociales contestatarios. La crisis desencadenada por las modificaciones en el escenario internacional quebraron la base de apoyo, acelerando y consolidando la apertura política. Sin embargo, el control de la transición, al inscribirse en la peor crisis desde 1930, pasaba, necesariamente, por algún tipo de mecanismo de compensación con el riesgo de desembocar en agudos conflictos y, consiguientemente, en la pérdida del control del proceso político.

Dentro de esta perspectiva, el explosivo crecimiento del empleo público durante la década se puede interpretar como mecanismo de compensación que, utilizado por el poder, intentó atenuar los efectos del ajuste a la nueva situación internacional. La importancia que adquirió en las regiones periféricas se originó tanto en el peso que éstas tenían en los mecanismos institucionales electorales como en el menor grado de

---

8. El Seguro de Desempleo fue instituido en el Brasil en el segundo semestre de 1986, siendo bastante limitada la población alcanzada y reducido el monto del beneficio.

organización de la sociedad civil y, por lo tanto, en la elevada maleabilidad de su población.

Esa manipulación del aparato de estado, sin embargo, encontraba sus límites en las restricciones que los programas de ajuste imponían a los gastos públicos. Así, la expansión del empleo debía ir acompañada por la reducción de los salarios.

Los datos contenidos en el Cuadro 6 indican que los salarios en la AP se redujeron, en términos reales, en un 33,5% entre 1980 y 1984, una caída muy superior a la verificada en el sector formal de la economía (26,4%). En 1985 y 1986 esa tendencia se revierte, creciendo las remuneraciones de los funcionarios públicos con una tasa sensiblemente superior a las tasas promedio en el polo formal. La recuperación de estos últimos dos años reflejaría la recuperación económica y la menor importancia que los gestores de política otorgaban al desequilibrio fiscal, así como también la consolidación de la apertura política, clima favorable para la intensificación de las reivindicaciones salariales.

**Cuadro 6: Índice de salario real.<sup>a</sup> Administración pública y sector formal, 1980-1986.**

| Sectores               | 1980   | 1981  | 1982   | 1983  | 1984  | 1985  | 1986  |
|------------------------|--------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|
| Administración pública | 100,00 | 93,61 | 100,49 | 79,54 | 66,48 | 83,08 | 94,87 |
| Sector formal          | 100,00 | 97,35 | 104,70 | 84,98 | 73,55 | 82,21 | 85,82 |

*Nota:* <sup>a</sup> Deflacionado por el Índice General de Precios-Disponibilidad Interna.

*Fuente:* MTb/RAIS-Panel Fijo. Datos preliminares preparados por Alfonso Rodríguez Arias, OEDAT/MTb.

## IV. Las empresas estatales

Una de las principales particularidades del proceso de industrialización brasileño fue, sin duda, la decisiva presencia del estado que asumió, directamente, la implantación y gestión de sectores y actividades productivas claves. Esta intervención estatal no compitió con el sector privado ni lo desplazó sino que, contrariamente, viabilizó su expansión al concentrar sus inversiones en industrias de base (energía, transportes, comunicaciones, etc.) que complementaban e inducían la acumulación de capital a escala nacional.

Como ya fue mencionado, esa intervención se operó a través de la formación de empresas que eran administradas teniendo como referencia los mismos parámetros que sus similares privadas. Así, la demanda de trabajo y la determinación de salarios no obedecían, en la mayor parte de los casos, a los parámetros que prevalecían en la AP propiamente dicha.

Al mismo tiempo, al tener reservas de mercado o actuar directamente como monopolios debido a restricciones institucionales y de escala de producción, son más visibles los conflictos distributivos que

generan y determinan los ingresos de sus empleados. Dadas las necesidades de fondos para reinversión o las transferencias del tesoro nacional, los salarios estarán en función del nivel de precios o de tarifas públicas. Como su oferta es, en la mayoría de los casos, de bienes y servicios esenciales y, por lo tanto, enfrentan curvas de demanda inelásticas, los parámetros económicos o financieros de productividad deben ser relativizados. Así, los conflictos por los precios y salarios reflejarán tanto una distribución sectorial (sector privado/sector estatal) como funcional (capital/trabajo) de la renta.

Además, dado que la selección del personal, especialmente en la base, no se origina en motivaciones políticas, las relaciones de trabajo adquirieron una fisonomía similar a la vigente en el ámbito privado. Por otra parte, la conciencia corporativa se vio estimulada por los importantes contingentes de trabajadores que agrupan las grandes unidades de producción. Ambos factores resultaron en movimientos sindicales fuertes a pesar de las limitaciones legales para su constitución y actuación.

De esta forma, la dinámica de la determinación de los salarios e ingresos en la esfera de las empresas estatales no se diferencia significativamente de lo que ocurre en el sector oligopolista privado. Los controles de precios y de tarifas son más efectivos, lógicamente, en el sector público. Sin embargo, el espíritu corporativista y el movimiento sindical fueron, especialmente en los años recientes, capaces de burlar innumerables resoluciones de nivel macroeconómico determinadas por el poder central.

Esta desobediencia se observó a pesar de la centralización en la esfera federal de la presencia estatal. Durante el período autoritario constituyó una práctica común la marginación y el cercenamiento de la autonomía de los estados y municipios. De las 20 mayores empresas productivas en operación en el país, 14 son estatales, 11 federales y las tres restantes concesionarias de energía eléctrica que, si bien se encuentran en el ámbito de los estados, sufren la influencia directa de las autoridades federales.<sup>9</sup>

Esa dependencia, restringió las perspectivas de autosuficiencia y dio lugar muchas veces a directrices más relacionadas con metas macroeconómicas que con criterios de rentabilidad interna. En este sentido, fueron tres las intervenciones más comunes. La primera se relaciona con la utilización de las tarifas públicas como herramientas de los múltiples planes de estabilización. La segunda se origina en los incentivos y subsidios al sector privado que se realizan a través de los precios y tarifas de las empresas estatales. Por último, una fuente de distorsión que, aunque se circunscribe a un período muy particular, tuvo efectos sobre las finanzas públicas que todavía hoy constituyen una fuente de desequilibrio: se pretendió superar las consecuencias de los shocks externos de los años 70 y comienzos de la presente década con una entrada masiva de recursos del sistema financiero internacional. Las empresas estatales cumplieron un rol fundamental en su captación al ser incentivadas a endeudarse no en función de sus requerimientos y necesidades sino teniendo como referencia la superación de la restricción externa.

---

9. "As 500 maiores empresas do país", *Cojuntura Econômica*, vol. 41, No. 9:42-43, 1988.

Si estas intervenciones constituyen un cercenamiento para la gestión "empresarial" de las entidades públicas, el segmento financiero estatal encontró de ellas campo propicio para su consolidación y desarrollo. Además de sus tradicionales funciones relacionadas con las actividades de fomento (especialmente concesión de créditos de mediano y largo plazo), el ajuste iniciado en los primeros años de esta década redundó en una mayor utilización de los bancos del estado, constituyéndose en un eje de la política monetaria de corto plazo y pieza fundamental para el control del ahorro interno y externo del país. La participación de los bancos estatales en los activos financieros pasó del 54% en 1982 al 67% en 1987.<sup>10</sup>

## 1. Características estructurales<sup>11</sup>

En los próximos párrafos se examinan el perfil del empleo y la estructura salarial en las empresas estatales federales. Inicialmente identificamos las principales categorías de trabajadores demandadas y luego se comparan sus características con las prevalecientes en sectores semejantes del ámbito privado. Teniendo como referencia este objetivo de comparabilidad, se confrontan las entidades financieras privadas (EFP) con los bancos oficiales (BO), y la industria de material de transporte (IMT) con las empresas estatales (EE) y concesionarias de energía eléctrica (CEE). En el caso de los BO y el sector escogido con fines comparativos, las actividades desarrolladas por ambos son similares. En el caso de las EE y CEE la diversidad de ramas de producción en las esferas estatales y el elevado grado de monopolio que las singulariza torna difícil la elección de un sector con rasgos semejantes para actuar como parámetro de comparación, pero parece válido suponer que la IMT, debido a su carácter dinámico, moderno y mayoritariamente privado, es un sector de referencia aceptable.

En 1985, el 75,2% de los puestos de trabajo en los BO estaba ocupado por empleados administrativos mientras que en las EE y CEE el modo se ubicaba en las ocupaciones de producción de bienes y servicios (50,3% y 43,8%, respectivamente; Cuadro 7). Lamentablemente no existe información para comparar este perfil ocupacional con el prevaleciente en la esfera privada. Sin embargo, esta estructura se correlaciona estrechamente con las actividades predominantes en cada una de esas empresas. Es esta diferencia dentro del sector la que justifica, por otra parte, el corte realizado entre las distintas empresas públicas.

---

10. Esta información fue extraída de la "Síntese dos balanços dos bancos comerciais estatais", *Balanço Financeiro*, Año IX, No. 92, 1987.

11. Estos argumentos y las series de datos que los sustentan fueron desarrollados en Cutolo dos Santos y Ramos, op. cit.



**Cuadro 7: Empresas del estado. Distribución del empleo según grupos ocupacionales, Brasil, 1985 (en porcentajes).**

| Grupos ocupacionales             | Empresas públicas productivas | Conces. estatales en.eléctric. | Bancos oficiales federales | Total estatales |
|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|----------------------------|-----------------|
| Directores y func. superiores    | 3,09                          | 3,20                           | 14,15                      | 5,34            |
| Científicos y técnicos           | 21,62                         | 25,35                          | 3,87                       | 18,58           |
| Actividades administrativas      | 20,87                         | 25,10                          | 75,20                      | 32,48           |
| Actividades de apoyo             | 4,10                          | 2,55                           | 0,37                       | 3,12            |
| Producción de bienes y servicios | 50,32                         | 43,79                          | 6,41                       | 40,47           |
| Total                            | 100,00                        | 100,00                         | 100,00                     | 100,00          |

Fuente: MTb/RAIS y RAIS-Sector Público, 1985.

A. Las empresas

Examinando comparativamente la composición etaria de la fuerza de trabajo ocupada en las EE, CEE e IMT podemos concluir que en las primeras prevalecen trabajadores con edades relativamente superiores (Cuadro 8). La proporción de personas menores de 24 años en la IMT, por ejemplo, casi duplica a la registrada en las empresas públicas. Esta particularidad, como ya se podía observar en la AP, parece definir todo el empleo gubernamental sin distinción de sectores y refleja una mayor permanencia en los puestos de trabajo, producto, a su vez, de mayores dificultades para despedir empleados. El Cuadro 9 señala que el 71% de los trabajadores en las EE tenía, en 1985, cinco o más años de permanencia en el empleo.

Sin embargo, es en el grado de escolaridad donde las diferencias entre el sector privado y el estatal son más marcadas. En las EE, el 49,3% de la mano de obra ocupada poseía una instrucción de hasta 8 años de escolaridad (46,2% en el caso de las CEE) (Cuadro 8), y el 13% había finalizado la educación superior (15,2% en las CEE). Estas cifras contrastan con las verificadas en el sector que sirve de base de comparación, donde el 78,9% sólo había completado 8 años de escolaridad y apenas un 4% había terminado un curso superior.

En términos generales, estas diferencias corroboran que el sector público es el principal demandante de mano de obra instruida, debido a que en él se concentra gran parte de las industrias de punta.

Contrariamente a lo que se observa cuando se examinan los atributos individuales de los trabajadores, los niveles de las remuneraciones en las empresas públicas y privadas no presentan diferencias tan acentuadas. Sin embargo, en las EE existe una significativa proporción de empleados en los intervalos de ingresos de hasta 3 SM (28,4%), perfil que contrasta con una participación mucho más reducida en las CEE (15,5%) e IMT (22,8%) (Cuadro 10). Esta variabilidad podría estar relacionada con la existencia de firmas notoriamente deficitarias, pero que permanecen en operación debido más a motivaciones socio-políticas que a criterios de rentabilidad micro o macroeconómicos.

**Cuadro 8: Distribución acumulada del empleo según características individuales. Empresas públicas productivas, concesionarias estatales de energía eléctrica, bancos oficiales federales, industria de material de transporte y entidades financieras, Brasil, 1985.**

| Características             | Empresas públicas productivas | Conces. estatales en. eléctrica | Bancos oficiales federales | Total estatales | Industria material transporte | Entidades financieras |
|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------|-----------------|-------------------------------|-----------------------|
| <i>Grupos de edad</i>       |                               |                                 |                            |                 |                               |                       |
| Hasta 14 años               | 0,05                          | 0,13                            | 0,83                       | 0,16            | 0,16                          | 0,09                  |
| Hasta 17 años               | 0,66                          | 0,65                            | 8,59                       | 1,67            | 1,99                          | 2,84                  |
| Hasta 24 años               | 11,92                         | 10,65                           | 25,12                      | 13,39           | 21,79                         | 44,64                 |
| Hasta 29 años               | 35,16                         | 30,71                           | 68,02                      | 37,90           | 42,98                         | 69,64                 |
| Hasta 39 años               | 75,55                         | 71,00                           | 68,02                      | 73,86           | 78,80                         | 90,71                 |
| Hasta 49 años               | 93,11                         | 92,91                           | 92,86                      | 93,04           | 94,89                         | 97,77                 |
| Hasta 59 años               | 98,98                         | 99,01                           | 99,45                      | 99,05           | 99,30                         | 99,64                 |
| Total                       | 100,00                        | 100,00                          | 100,00                     | 100,00          | 100,00                        | 100,00                |
| <i>Grado de instrucción</i> |                               |                                 |                            |                 |                               |                       |
| Analfabeto                  | 0,85                          | 0,38                            | 0,11                       | 0,65            | 1,26                          | 0,62                  |
| Hasta 1o, grado incompleto  | 39,71                         | 40,95                           | 9,97                       | 33,93           | 70,70                         | 9,74                  |
| Hasta 1o, grado completo    | 49,26                         | 46,24                           | 12,70                      | 41,48           | 78,87                         | 17,97                 |
| Hasta 2o, grado incompleto  | 60,25                         | 55,31                           | 18,33                      | 51,12           | 85,50                         | 38,65                 |
| Hasta 2o, grado completo    | 82,23                         | 78,90                           | 51,00                      | 76,94           | 93,27                         | 75,12                 |
| Hasta superior incompleto   | 87,01                         | 84,79                           | 69,62                      | 83,19           | 93,03                         | 89,95                 |
| Total                       | 100,00                        | 100,00                          | 100,00                     | 100,00          | 100,00                        | 100,00                |

*Nota:* <sup>a</sup> Excepto bancos oficiales federales.

*Fuente:* MTb/RAIS y RAIS-Sector Público, 1985.

**Cuadro 9: Empresas del estado y sector formal. Distribución acumulada del empleo según tiempo de servicio, Brasil, 1985.**

| Tiempo de servicio | Empresas públicas productivas | Conces. estatales en. eléctric. | Bancos oficiales federales | Total estatales | Sector formal |
|--------------------|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------|-----------------|---------------|
| Hasta 3,0 meses    | 1,48                          | 0,39                            | 0,52                       | 1,13            | 9,99          |
| Hasta 5,9 meses    | 1,96                          | 0,85                            | 0,68                       | 1,54            | 18,70         |
| Hasta 11,9 meses   | 6,23                          | 7,71                            | 2,60                       | 5,72            | 31,65         |
| Hasta 23,9 meses   | 14,02                         | 13,04                           | 9,64                       | 13,00           | 46,54         |
| Hasta 35,9 meses   | 19,33                         | 16,61                           | 15,88                      | 18,24           | 55,60         |
| Hasta 59,9 meses   | 29,08                         | 28,63                           | 35,49                      | 30,30           | 68,86         |
| Hasta 119,0 meses  | 62,93                         | 60,03                           | 64,43                      | 62,80           | 86,26         |
| Más de 120,0 meses | 100,00                        | 100,00                          | 100,00                     | 100,00          | 100,00        |

*Fuente:* MTb/RAIS y RAIS-Sector Público, 1985.

Sin embargo, paralelamente a este perfil en la base de la pirámide, las EE también presentan un peso importante de los empleados con salarios

superiores al promedio. Con ingresos superiores a 15 SM se encuentra el 11,9% de sus ocupados, mientras que la proporción cae al 6,6% en el caso de la IMT y las CEE. Esta mayor concentración en los intervalos superiores se puede originar en la importancia de las EE en ciertas ramas de actividad con requerimientos de personal muy calificado (industria aeronáutica, por ejemplo) así como en la mayor probabilidad de promoción y ascenso jerárquico en un ámbito donde predomina una cierta rigidez para el despido. Obviamente, no podemos descartar la utilización de cargos administrativos y superiores según necesidades políticas y la fijación de niveles salariales acordes con esos compromisos.

**Cuadro 10: Distribución acumulada del empleo y de la masa salarial por estratos de salario mínimo: empresas productivas estatales, concesionarias de energía eléctrica e industria de material de transporte, 1985.**

| Estratos salariales<br>en sal. mínimo | Empresas productivas |        | Conc. ener. electr. |        | Ind. mat. transp. |        |
|---------------------------------------|----------------------|--------|---------------------|--------|-------------------|--------|
|                                       | empleo               | masa   | empleo              | masa   | empleo            | masa   |
| Hasta 02 sm                           | 10,24                | 2,10   | 4,18                | 0,95   | 7,86              | 1,72   |
| Hasta 03 sm                           | 28,45                | 8,09   | 15,50               | 5,20   | 22,83             | 7,15   |
| Hasta 04 sm                           | 40,97                | 13,85  | 31,12               | 13,26  | 36,12             | 13,87  |
| Hasta 05 sm                           | 50,63                | 19,62  | 45,97               | 23,16  | 48,84             | 22,14  |
| Hasta 07 sm                           | 64,59                | 30,65  | 67,50               | 41,92  | 70,16             | 40,43  |
| Hasta 10 sm                           | 77,61                | 45,11  | 83,85               | 61,91  | 84,56             | 57,60  |
| Hasta 15 sm                           | 88,10                | 62,07  | 93,36               | 78,75  | 93,39             | 72,93  |
| Hasta 20 sm                           | 93,42                | 72,25  | 96,85               | 87,54  | 96,52             | 80,70  |
| Más de 20 sm                          | 100,00               | 100,00 | 100,00              | 100,00 | 100,00            | 100,00 |

Fuente: MTb/RAIS e RAIS/Sector Público Federal, 1985.

*B. Las entidades financieras*

Las diferencias entre las características de los empleados en los BO y en las EFP son más acentuadas que las que surgieron de la comparación de los sectores más ligados a actividades secundarias. La fuerza de trabajo empleada en los BO es más instruida y de edades más elevadas que su similar del sector privado. En 1985, por ejemplo, el 32% de los empleados en los BO tenía edades superiores a los 39 años y el 30,4% había completado cursos superiores. En las EFP las proporciones eran del 9,3% y 10%, respectivamente (Cuadro 8).

Consideramos que las causas de esas significativas diferencias se encuentran en las distintas políticas de recursos humanos de las instituciones y en ciertas particularidades de sus funciones. Los BO, además de sus actividades estrictamente financieras, desempeñan un papel en la política monetaria gubernamental, requiriendo por lo tanto mano de obra más calificada. En parte debido a ese factor y, adicionalmente, a reglas institucionales del sector (concursos públicos, promociones, etc.) así como a un régimen rígido al despido (84,1% de sus funcionarios tenía en 1985 más de 3 años de servicio; Cuadro 9) se origina un perfil salarial con relevante participación de las remuneraciones elevadas.

Contrariamente, el empleado modal de las EFP se distingue por su juventud (el 44,6% tenía menos de 24 años) y una educación de nivel medio (57,1%) (Cuadro 8). Este es el perfil educativo de una significativa fracción de la mano de obra disponible. El crecimiento de la población y la escolarización secundaria masiva contrastan con un sistema económico con dificultades cada vez mayores para incorporarla. Estas tendencias proporcionan la base objetiva para que el sistema financiero privado desarrolle una política de recursos humanos fundada en la rotación de la mano de obra como medio para reducir los costos salariales.

El resultado de estas diferencias entre los BO y las EFP se visualiza cuando se comparan sus respectivas estructuras de remuneraciones. Según las cifras del Cuadro 11, en los BO el modo de los salarios se situaba en 1985 en el intervalo de 10 a 15 SM, mientras que en las EFP el estrato modal se ubicaba entre los 2 y 3 SM.

**Cuadro 11: Distribución del empleo y de la masa salarial por estratos de salario mínimo: bancos oficiales federales y entidades financieras, 1985.**

| Estratos salariales<br>en salario mínimo | Bancos oficiales <sup>a</sup> |        | Entidades financieras <sup>b</sup> |        |
|------------------------------------------|-------------------------------|--------|------------------------------------|--------|
|                                          | empleo                        | masa   | empleo                             | masa   |
| Hasta 02 sm                              | 5,59                          | 0,49   | 7,13                               | 8,77   |
| Hasta 03 sm                              | 10,00                         | 1,49   | 39,33                              | 25,08  |
| Hasta 04 sm                              | 12,19                         | 2,13   | 55,07                              | 29,79  |
| Hasta 05 sm                              | 17,21                         | 4,07   | 63,14                              | 36,66  |
| Hasta 07 sm                              | 32,83                         | 12,01  | 74,11                              | 47,65  |
| Hasta 10 sm                              | 50,30                         | 24,23  | 83,34                              | 61,51  |
| Hasta 15 sm                              | 72,12                         | 46,73  | 91,59                              | 72,37  |
| Hasta 20 sm                              | 84,35                         | 54,49  | 94,74                              | 77,69  |
| Más de 20 sm                             | 100,00                        | 100,00 | 100,00                             | 100,00 |

Notas: <sup>a</sup> Bancos oficiales federales.  
<sup>b</sup> Excepto bancos oficiales federales.

Fuente: MTb - RAIS/Sector Público Federal, 1985.

2. Evolución reciente

La lectura del Cuadro 12 nos indica que el comportamiento del empleo en el conjunto de las empresas públicas experimentó una trayectoria diferente de la observada en el sector privado. Como tendencia global podemos constatar que en el período 1981-83, marcado por el ajuste recesivo, el empleo en las empresas del estado registró tasas positivas de crecimiento. Y en los años 1984-86, en la fase de recuperación del nivel de actividad, la ocupación se expande, pero sus variaciones son menores que en el empleo global.

En cada segmento estatal, sin embargo, el comportamiento del empleo asumió una trayectoria particular, reflejando los diferentes contextos institucionales y económicos en los cuales estaban insertos. Las EE experimentaron una evolución similar a la verificada en el empleo global,

sufriendo una disminución neta de puestos de trabajo (4%) durante el trienio 1981-83 y registrando tasas de crecimiento, aunque menores, equiparables a las experimentadas en el sector formal de la economía durante los tres años siguientes (Cuadro 12). Este comportamiento indica una fuerte correlación entre los niveles de actividad y la demanda de trabajo en las EE, sugiriendo una actuación integrada con la estructura económica del país.

**Cuadro 12: Tasas de variación del empleo en las empresas estatales y en el sector formal, 1981-1986.**

| Sectores                        | 1981  | 1982  | 1983  | 1984 | 1985  | 1986 | acumuladas en el periodo |
|---------------------------------|-------|-------|-------|------|-------|------|--------------------------|
| Total empresas estatales        | 2,60  | 4,22  | 0,81  | 2,06 | 4,36  | 1,97 | 17,07                    |
| -Empresas productivas federales | -2,48 | 2,20  | -3,76 | 2,77 | 2,59  | 2,12 | 5,93                     |
| -Bancos oficiales federales     | 10,63 | 15,85 | -0,99 | 3,88 | 10,02 | 2,10 | 47,21                    |
| -Conces, estaduais de energía   | 24,16 | 6,51  | 1,84  | 2,05 | 4,95  | 1,09 | 45,82                    |
| Total sector formal             | -2,89 | 0,71  | -3,86 | 3,75 | 5,75  | 5,28 | 8,61                     |

Fuente: SES/MINIFAZ-RAIS.

Las CEE, contrariamente, mostraron tasas de crecimiento positivo durante la crisis, principalmente en el bienio 1981-82 (32,1%). Podemos invocar dos factores para justificar esa evolución peculiar. El primero se relaciona con una cuestión técnica: la necesidad de expandir la red de distribución de electricidad debido a la maduración de los grandes proyectos de producción de energía de los años 70. El segundo está más vinculado con razones de índole política. Estas empresas, al estar ligadas a los gobiernos estaduais, no escaparon a la utilización del aparato del estado durante las disputas electorales a nivel regional. Superadas las mismas (1984-85), las variaciones del empleo, si bien positivas, son más compatibles con las observadas en los demás sectores de la economía.

La evolución del empleo en los BO denota una tendencia distinta a la de los restantes sectores. Observando el Cuadro 12 concluimos que, exceptuando 1983, los incrementos en el nivel de ocupación fueron elevados. Este comportamiento debe ser entendido en un contexto más amplio. La sofisticación del mercado de capitales y la creciente especulación de corto plazo fue un rasgo del sistema financiero en los años recientes, no escapando a esta caracterización el sistema financiero estatal. Por otra parte, esa dinámica resultó en la quiebra de diversos bancos y financieras privadas, y sus funcionarios, por una decisión política, fueron incorporados al segmento estatal. Ambos factores originaron el rápido crecimiento del empleo (47,2%) durante el período 1981-86.

Según las series disponibles, los salarios reales en las empresas del estado como un todo registraron pequeñas pérdidas en el transcurso de 1986

e incrementos en el año siguiente.<sup>12</sup> La vigencia del Plan Cruzado con el consiguiente congelamiento de precios y salarios, medida que en el sector público se cumplió con relativa rigidez, puede explicar el deterioro en el primero de los años mencionados. Ya en el transcurso de 1987, la recomposición de los precios y tarifas públicas, sumada a la movilización de los trabajadores, pueden haber sido los factores que contribuyeron a su recuperación. La evolución del salario medio, sin embargo, puede esconder una significativa variabilidad entre empresas, ya que en cada una de ellas los niveles de salario van a depender, entre otros, del poder de movilización de cada sindicato, de factores legales y de sus precios reales.

## V. Comentarios finales

Los cambios en el escenario internacional, cuyos orígenes se remontan a comienzos de los años 70, terminaron manifestándose en su total magnitud a comienzos de la presente década. Sus efectos pueden abordarse desde dos ángulos. El primero se relaciona con la transferencia de recursos al exterior y constituye un problema del sector real de la economía. El segundo se circunscribe al ámbito financiero y sus raíces se encuentran en la transferencia interna requerida por el ajuste externo. Esa transferencia interna resultó en la crisis fiscal que inviabilizó el papel del estado en el proceso de acumulación de capital.

A esta perspectiva, estrictamente relacionada con la instancia económica, se suma el papel del estado como legitimador y regulador de la dimensión política y social. La crisis indujo una mayor utilización del aparato estatal, intentando crear una base de sustentación que permitiese controlar la transición política que la ruptura del largo ciclo de crecimiento aceleraba. Esta manipulación resultó en un sensible crecimiento del empleo público, incompatible con el ajuste fiscal requerido por los acreedores externos. Dada esta restricción, la variable de ajuste fueron los salarios. Cuando, en 1985, la apertura del régimen se consolida, las demandas de una recomposición de los salarios se manifiesta. La nueva coyuntura política y la recuperación económica posibilitan que las reivindicaciones se concreten.

El fracaso del Plan Cruzado o, en general, de las experiencias heterodoxas de estabilización, abre espacio para el retorno de una política económica basada, casi exclusivamente, sobre el control de las finanzas públicas. La superación de la crisis fiscal, sin embargo, trasciende soluciones "técnicas", ya que implica escoger perdedores. Esta perspectiva ideológica se torna transparente cuando se observan las posiciones de los diferentes sectores y clases sociales. Más allá del consenso sobre el agotamiento de las fuentes de financiamiento del estado, el ajuste necesario para su saneamiento es visto como "el ajuste de los otros". Las entidades empresariales, pilares de la ofensiva contra el déficit fiscal, justifican

---

12. Al respecto ver Cutolo dos Santos y Ramos, op. cit.



"económicamente" el sinnúmero de incentivos y subsidios de los cuales son los principales beneficiarios. Las elevadísimas tasas de interés, que en un círculo vicioso elevan exponencialmente el déficit público, constituyen el fetichismo de nuestros días. Esa variable adquirió vida propia, siendo asumida, para beneficio de los detentores de activos financieros, como un dato técnico y no como una categoría del beneficio.

El empleo en el sector público constituye, así, una de las tantas esferas donde se manifiestan los conflictos. Durante el transcurso del texto se intentó enfatizar que los movimientos y tendencias de sus principales variables trascienden un análisis puramente económico, siendo el resultado de la interacción de una serie de factores que van desde los requisitos para la acumulación hasta la necesidad de legitimación de un sistema de gobierno. Desplazar la discusión sobre la crisis fiscal desde un eje economicista y colocarla en términos de la economía política constituye el prerequisite para la transparencia del conflicto y su resolución en términos más democráticos.

## 5 Empleo y salarios en el sector público del Brasil: Comparaciones interregionales y el caso de la región metropolitana de Recife<sup>1</sup>

Tarcisio Patricio de Araújo y  
Aldemir do Vale Souza

¿Cómo tratar el problema del empleo en el ámbito del sector público? En la respuesta a esta pregunta se corre el riesgo de ideologizar el enfoque, aferrándose a ideas preconcebidas. En realidad, la cuestión fundamental es la de qué grado de interferencia en la economía debe permitirse al estado, y el problema del empleo es uno de sus tantos aspectos.

Por una parte, defender que el estado debe limitarse a ejercer funciones meramente sociales es un anacronismo que hace retroceder el debate al siglo pasado e ignora la tendencia de la economía capitalista a las crisis (Oliveira, 1977). Por la otra, insistir en el argumento de la "hipertrofia" del estado sin intentar comprender la naturaleza de su crecimiento, particularmente en las economías latinoamericanas, es insuficiente. Por cierto, en los dos casos la discusión sobre el papel del estado en el empleo, aunque sea sólo uno de sus múltiples aspectos, es pertinente.

Desde los años treinta de nuestro siglo se ha cristalizado, con la llamada revolución keynesiana, la convicción de la necesidad de la intervención del estado como forma de contrarrestar la anarquía que resulta de la racionalidad capitalista y sus consecuencias sobre el desempleo. Los efectos de la aplicación de las recetas keynesianas fueron amplios y significativos y, en países latinoamericanos, por ejemplo el Brasil, como también ocurrió en los países industrializados de Europa Occidental, la presencia del estado sobrepasó las fronteras keynesianas.

En el Brasil, el imperativo de una industrialización acelerada para oponerse al atraso marcó la acción del estado que, además de cumplir con sus funciones clásicas y de regular la actividad económica, extendió enormemente su radio de influencia, lo cual no sólo aumentó la capacidad de empleo del propio estado sino que también potencializó el impacto

---

1. Los autores agradecen el apoyo fundamental de la Economista Cláudia María Toscano Coelho, que realizó el procesamiento de los datos. Agradecemos también a Vicenta Garcia Roig, Secretaría del Programa de Doctorado en Economía de la Universidad Federal de Pernambuco, por traducir la primera versión de este trabajo.

indirecto de la acción del sector público sobre el empleo en toda la economía.

Si, por una parte, la participación creciente del estado, como estado-empresario, invirtiendo en la producción de insumos básicos y en el sistema financiero expandió el empleo en las empresas "estatales", por la otra parte el proceso de descentralización de la administración pública, con la ampliación de los organismos de la administración directa,<sup>2</sup> contribuyó igualmente al crecimiento del empleo público. Estos procesos dieron origen a la importante, quizás desmesurada, participación del sector público en el empleo que, según recientes estimaciones, podría aproximarse a un tercio de la población ocupada del país (Calabi y Sylberstajn, 1988).<sup>3</sup>

El estado ocupó sectores cruciales de la actividad económica y, al modernizar progresivamente su aparato administrativo, fue descentralizando sus actividades, creando nuevos organismos de administración indirecta.<sup>4</sup> Estas transformaciones se apoyaron sobre la centralización de recursos financieros a nivel del gobierno federal, en perjuicio de los estados y municipios. Al mismo tiempo, la multiplicación y descentralización de los órganos de administración indirecta y de las empresas públicas se tradujeron en una creciente "autonomización" de la administración pública (Martins, 1978). La consecuencia más importante fue, y continúa siendo, la dificultad, sino imposibilidad, del control de las empresas públicas por la sociedad a través de las instituciones que la representan en el gobierno, impedimento que proviene de la cristalización, en la administración indirecta, de intereses burocráticos que causan serios daños a la administración pública.

No solamente se han deteriorado los recursos humanos y materiales del sector público,<sup>5</sup> sino que se produjo una pérdida en la capacidad efectiva de coordinación de la política económica y, en particular, de la gestión del

---

2. De ahora en adelante se utilizará siempre que sea necesario la clásica división del sector público entre administración directa y administración indirecta, taxonomía establecida en los tres niveles político-administrativos (federal, estadual y municipal). La primera está constituida por los ministerios y los respectivos órganos administrativos subordinados a ellos, inclusive las autarquías, y la segunda engloba al conjunto de las empresas estatales y sociedades de economía mixta en la esfera federal. En las esferas estaduais y municipales la clasificación es similar, quedando en la órbita de la administración directa las secretarías estaduais o municipales y los respectivos órganos directamente subordinados, inclusive autarquías. A nivel estadual y municipal la administración indirecta está constituida por empresas estatales y sociedades de economía mixta, aunque en la esfera municipal esas instituciones tienen mucho menor peso en términos absolutos y relativos. Los órganos de la administración indirecta tienen autonomía relativa, financiera y para establecer la política salarial, inclusive negociando en los convenios colectivos con los funcionarios. Sin embargo, esa autonomía puede ser afectada por la interferencia de la esfera ejecutiva.

3. La participación del empleo público, de acuerdo con Calabi y Sylberstajn (1988), se refiere al empleo total (directo e indirecto); estimaciones a partir de coeficientes de empleo directo en el sector público y la matriz insumo-producto del Brasil de 1970). Por ello, su estimación es diferente a la del Cuadro 1 de este trabajo.

4. Empresas estatales principalmente.

5. A causa de la crisis fiscal, de gestiones erráticas y de la ausencia de una política adecuada de recursos humanos (salarial, entrenamiento y planes de carrera).

trabajo en el ámbito del gobierno. Por otra parte, la pluralidad en la gestión de los recursos públicos implicó la superposición de competencias y una obstinada disputa interburocrática que refleja intereses establecidos; la consecuencia fue la segmentación del aparato estatal. En estas condiciones el control del sector público por la sociedad es una mera ficción.

En un contexto tan complejo no es tarea fácil examinar el papel del estado en relación con el empleo. El estado influye de varias maneras sobre el volumen de empleo en la economía. Una posible sistematización de estas formas podría considerar, en primer lugar, el corte clásico entre la influencia del sector público a través de su empleo directo y a través de políticas que tienen un efecto indirecto sobre el empleo, en función de actividades y actos emanados de la esfera gubernamental en sus diversas instancias político-administrativas.

El empleo directo se origina en el ámbito de la administración pública, dividida en administración directa centralizada y descentralizada y administración indirecta. Dentro de esta última deben distinguirse, dada su importancia en la economía brasileña, las instituciones características del llamado "sector productivo estatal".

El empleo generado indirectamente por la intervención estatal asume varias formas. Entre ellas:

1) El empleo generado por la actividad económica de las empresas que abastecen al sector público de bienes de consumo, intermedios y de capital, en suma, el empleo indirecto resultante del gasto público en general. Diferenciando entre gastos corrientes y gastos de capital es posible distinguir los efectos inmediatos del gasto público sobre el empleo de los efectos de mediano y largo plazo.

2) El empleo generado por la demanda de bienes-salario de los trabajadores del sector público y de los trabajadores de las empresas que abastecen a las actividades estatales.

3) La contratación por intermedio de organismos públicos de servicios permanentes o temporales (limpieza, vigilancia, consultoría técnica, etc.).

4) Finalmente, el empleo e ingreso globales están significativamente afectados por los actos gubernamentales en las diversas esferas de la política económica (fiscal, monetaria, cambiaria, salarial, de subsidios y exenciones).

En el presente estudio no se incluye el análisis de la influencia indirecta del sector público sobre el empleo, lo que por cierto exigiría la estimación de varios multiplicadores del empleo en función de los gastos estatales (federales, estatales y municipales) y en función de las políticas económicas del gobierno federal, tarea que excede los propósitos de esta investigación.

El objetivo de este trabajo es el de analizar aspectos específicamente referidos a la capacidad de creación directa de empleo por parte del sector público en el Brasil. Previamente, es necesario hacer algunas precisiones. Hablando genéricamente, en el gobierno existen dos tipos de empleados: los vinculados al organismos de administración directa y los que trabajan en la administración indirecta. Los criterios y procedimientos burocráticos en materia de gestión del trabajo que rigen en cada caso son considerablemente

distintos. En efecto, mientras que los funcionarios públicos en la administración directa y en las autarquías están subordinados al Ministerio de la Administración que define normas rígidas de contratación y remuneración, en las empresas estatales la política de reclutamiento y la política salarial se establecen con total autonomía, debiendo la dirección de las empresas someter sus decisiones sobre salarios al Consejo Interministerial de Salarios de las Estatales (CISE) para que sean refrendadas. En este contexto, la contratación exclusivamente a través de concurso público en el caso de la administración directa y el permiso de sindicalización sólo para los trabajadores de las empresas estatales son dos importantes diferencias.<sup>6</sup> Sus implicaciones son claras. El control que detenta el gobierno sobre la gestión del trabajo en la administración directa y en algunos organismos de la administración indirecta le permite, por así decirlo, practicar una política salarial discriminatoria. Por el contrario, en las empresas estatales y en algunos organismos de la administración indirecta, al existir una autonomía bastante grande y, en ciertos casos, al regirse la administración de los problemas de trabajo por criterios análogos, o casi, a los del sector privado, la política salarial tiende a valorizar criterios de remuneración, promoción y reclutamiento semejantes a los de ese sector. De ello resulta la formación de una estructura salarial en el sector público que refleja una discriminación importante, favorable a las empresas de la administración indirecta.

Planteado el problema en el contexto global, en lo que sigue se realiza un análisis del empleo público en el Brasil, focalizando en el caso de la región metropolitana de Recife, estado de Pernambuco, situado en el Nordeste del país. En la próxima sección se describen las particularidades de los datos utilizados en el análisis. La tercera sección se dedica a la comparación interregional entre Pernambuco y San Pablo, lo que permite ubicar el análisis del área de Recife en el contexto nacional, revelando además algunos resultados interesantes sobre el impacto diferencial del empleo público según las características regionales. En la sección cuarta se examinan en forma detallada el empleo y los salarios en el sector público de Recife metropolitano, de acuerdo con las diferentes esferas político-administrativas de gobierno. Finalmente, en la última sección, se sintetizan las principales conclusiones.

## **I. Consideraciones sobre la principal base de información utilizada**

En el Brasil (así como seguramente en otros países latinoamericanos) el estudio empírico del empleo público enfrenta

---

6. A partir de la promulgación de la Nueva Constitución, en octubre de 1988, todos los trabajadores del sector público pueden sindicalizarse, quedando por lo tanto en condiciones de igualdad con los del sector privado, por lo menos en este aspecto.

inevitablemente problemas con la base de datos, así como con la propia definición de "empleo público". Pero los obstáculos no son insalvables.

En el caso del Brasil existe una fuente oficial de información que desde 1979 en adelante ha ido ampliando su cobertura del mercado de trabajo de la economía organizada (formal), sobre todo en las actividades urbanas (la cobertura del empleo agrícola es mínima). Se trata de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS), archivo sistematizado y almacenado por el Centro de Documentación e Informática del Ministerio de Trabajo (Brasilia, DF). Es un "registro administrativo" constituido por información proveniente de empresas e instituciones en general. La RAIS proporciona una radiografía del mercado de trabajo urbano formal y, a pesar de algunas limitaciones, está considerada como una fuente de datos satisfactoria (Reinhard, 1987; IPARDES, 1987; Saboia y Tolipan, 1985; Azevedo, 1985), que se utiliza cada vez más en la investigación.

La RAIS es una fuente de información particularmente adecuada para el análisis del sector público, por su naturaleza eminentemente urbana y formal. Sin embargo, deben mencionarse dos particularidades de la RAIS. La primera es que la información se refiere a los vínculos de empleo y no a las personas ocupadas. La segunda es que los cuadros producidos usualmente se refieren a paneles normales, es decir, la composición del universo se altera anualmente debido a la exclusión de establecimientos (a causa de quiebras, por ejemplo) e inclusión de nuevas empresas (por la extensión de la cobertura de la propia RAIS o por el surgimiento de nuevas firmas), lo que vuelve frágil cualquier intento de comparación intertemporal a través de tasas de crecimiento del empleo o de la masa salarial. Estas dos restricciones no afectan mayormente al presente estudio del sector público, sin embargo.<sup>7</sup> Primero, porque la ocupación de más de un cargo no tiene una frecuencia que pueda comprometer el análisis.<sup>8</sup> Segundo, porque en este trabajo se comparan distribuciones o estructuras según diversos cortes. Se suma, además, que en el sector público la desaparición y el surgimiento de firmas e instituciones ocurre con menor frecuencia que en el sector privado, salvo en coyunturas de reforma administrativa o de amplios procesos de privatización.

---

7. Una restricción más seria se refiere a la estructura ocupacional y surge de que el encuadramiento de los empleados de acuerdo con la Clasificación Brasileña de Ocupaciones queda librado en alguna medida al criterio subjetivo del funcionario encargado de llenar el formulario de la RAIS (IPARDES, 1987:5). A pesar de ello, los resultados obtenidos son satisfactorios.

8. Al respecto debe notarse que el reciente censo de funcionarios públicos, llevado a cabo por el gobierno de Pernambuco, reveló que de los 123.011 funcionarios registrados el 2.9% tenía más de un cargo (datos oficiales del Palacio de Gobierno).



## II. Empleo y salarios en el sector público: comparación interregional

La dimensión casi continental del Brasil y las desigualdades interregionales que se remontan a las raíces históricas de su constitución como nación propiciaron la formación de un amplio espacio socio-económico muy heterogéneo, en el marco de la plena integración económica entre sus diversas regiones. El país posee un parque industrial sólido y diversificado, que ha resistido razonablemente a las crisis y a las políticas de estabilización que se han sucedido desde el agotamiento del modelo de acumulación consolidado en el período 1968-1974. Sin embargo, las tasas medias anuales de crecimiento del producto total (2,8%) e industrial (1,4%) entre 1981 y 1987, muy bajas y bien lejanas del promedio histórico de los años setenta (próximo al 10% al año), además del visible atraso tecnológico en áreas importantes, alertan sobre los posibles daños al potencial dinamismo de la economía brasileña en el caso de que su crisis de endeudamiento interno y externo se prolongue aún más.

Por otra parte, las características de la expansión industrial y de la urbanización condujeron a la concentración espacial del crecimiento tanto a nivel interregional como intraregional. El crecimiento fue generando aglomeraciones urbanas hipertrofiadas alrededor de los núcleos metropolitanos, con los conocidos efectos sociales, agravados por una migración rural-urbana estimulada por transformaciones capitalistas en el campo y también por la rigidez de la estructura fundiaria.

Esta hipertrofia de los grandes centros urbanos ha ido acompañada por la concentración de las actividades ligadas al sector público, concomitante a un acentuado proceso de terciarización. La participación del sector público en el empleo y en el ingreso de los núcleos metropolitanos tiende a ser mayor cuanto más débil es la economía organizada privada, particularmente la actividad industrial. Esta hipótesis se ve confirmada al realizar una comparación entre regiones brasileñas con diferentes estructuras industriales, considerando la clásica contraposición: el Nordeste industrializado pero subdesarrollado y el Sudeste, núcleo básico del capitalismo industrial brasileño.

El Cuadro 1 presenta estimaciones sobre la participación del sector público en el empleo y en la masa salarial de las actividades urbanas en 1985, para el país como un todo y para dos unidades de la Federación representativas de cada una de las regiones mencionadas: el estado de Pernambuco (Nordeste) y el de San Pablo (Sudeste),<sup>9</sup> dos espacios socio-

---

9. Dos observaciones son pertinentes. En primer lugar, que el empleo total registrado por la RAIS (Cuadro 1) equivale al 60% de los 34.387,7 mil empleados (según su ocupación principal) según la encuesta a hogares realizada en el mismo año (Pesquisa Nacional por Muestra de Domicilios [PNAD], de la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística [F. IBGE]). Es decir que, considerando que la PNAD incluye también al mercado informal de trabajo (el que según diversas estimaciones alcanza alrededor del 30% de la fuerza de trabajo urbana), la representatividad de la RAIS es evidente. En segundo lugar, que las cifras del Cuadro 1 para el sector público están subestimadas, puesto que están excluidas las

económicos cuyas diferencias cualitativas pueden apreciarse a partir del contraste entre sus respectivas estructuras del producto bruto interno según grandes sectores de la actividad económica: en Pernambuco, el sector primario representa el 11% del PIB, el secundario, 31% y el terciario, 58%; en San Pablo las proporciones son 4%, 48% y 48%, respectivamente (1980; F.IBGE).

**Cuadro 1: Brasil: peso relativo del sector público en la economía urbana organizada. Indicadores y regiones seleccionadas, 1985.**

| Regiones   | Empleo               |                   |               | Masa salarial        |                   |               |
|------------|----------------------|-------------------|---------------|----------------------|-------------------|---------------|
|            | Miles                |                   | (%)           | Miles de CZ\$        |                   | (%)           |
|            | Total actividades(A) | Sector público(B) | (B)/(A) x 100 | Total actividades(C) | Sector público(D) | (C)/(D) x 100 |
| Brasil     | 20 491 5             | 4 689 4           | 22,9          | 42 828 910           | 10 475 090        | 24,5          |
| San Pablo  | 6 894 1              | 962 0             | 14,0          | 16 210 005           | 2 204 900         | 13,6          |
| Pernambuco | 747 0                | 208 5             | 27,9          | 1 202 244            | 393 181           | 32,7          |

*Nota:* El sector público está compuesto por "administración pública" y "servicios industriales de utilidad pública", en las esferas político-administrativas federal, estadual y municipal.

*Fuente:* Ministerio del Trabajo, Centro de Documentación e Informática, Anuario RAIS, 1985.

El peso del empleo público en el país como un todo (22,9%) no sería tan alto como en otros países de América Latina, donde en promedio la proporción del empleo público en el empleo urbano formal alcanzaría alrededor del 40% (promedio de ocho países; Echeverría, 1985:39). Sin embargo, las comparaciones internacionales deben realizarse con cuidado. En este caso, la disparidad entre las definiciones de empleo público, en particular la inclusión o no de la mano de obra temporaria (incluida por Echeverría [1985:38] pero excluida en la RAIS [IPARDES, 1987:2]), pueden explicar parte de la diferencia. De todos modos, no sorprendería que en el Brasil el empleo público tenga menor importancia que en el promedio para los ocho países analizados por Echeverría, dado su alto grado de industrialización y urbanización en el contexto de América Latina.

El cuadro cambia de modo substancial cuando se analizan diferentes regiones brasileñas. Nótese que en San Pablo sólo el 14% del empleo urbano organizado y, coincidentemente, de la masa salarial, puede atribuirse

actividades estatales no comprendidas en la "administración pública" ni en los "servicios industriales de utilidad pública" (por ejemplo, los bancos comerciales y cajas de ahorro, clasificados en "entidades financieras", y servicios como administración portuaria, clasificados en "servicios de transporte" conforme al código de actividades utilizado en el sistema RAIS). Otra estimación del empleo público en el Brasil señala casi seis millones de cargos, alrededor del 29% del empleo organizado (Saldanha y Maia, 1987:24); esta estimación también basada en la RAIS, ha rectificado las omisiones mencionadas más arriba, pero los autores no han explicitado el procedimiento utilizado.

al sector público.<sup>10</sup> El contraste con Pernambuco es evidente. En este estado el sector público explicaría el 28% del empleo urbano formal y casi 33% de la masa salarial correspondiente, proporciones que más que duplican las encontradas en San Pablo y que son bien superiores a las del país en su totalidad. Como ya hemos señalado, esta situación apoya la hipótesis de que la participación del sector público en el empleo y en el ingreso es más elevada en las áreas donde la industria es más débil.

Sin embargo, el caso de Pernambuco podría ser singular porque, en el contexto del Nordeste, es la economía que más se ha resentido por la ausencia de la implementación de grandes proyectos industriales, y continuamente va perdiendo su posición relativa en la región, en términos de su participación en el producto regional total e industrial (Araújo y Coelho, 1988). Además, la región metropolitana de Recife con frecuencia ha batido el récord en las tasas de desempleo abierto comparativamente a otras áreas metropolitanas. Más adelante veremos cuán importante ha llegado a ser el sector público en el principal núcleo urbano e industrial de Pernambuco.

La posición relativa del sector público en el contexto global de las actividades económicas puede apreciarse aún más claramente a través del examen comparativo de la distribución del empleo según estratos de remuneración media en Pernambuco y en San Pablo (Cuadro 2), dividiendo las distribuciones en tres estratos (inferior: hasta tres salarios mínimos; medio: entre tres y diez; y superior: más de diez). Se puede constatar, primero, que, como es previsible, la distribución global es más desigual en Pernambuco que en San Pablo: en el primero el 68% de los empleos se sitúa en el tramo inferior, el 19% en el medio y el 5% en el superior, mientras que en el segundo las proporciones son, respectivamente, 56%, 34% y 8%. Segundo, que en ambos estados los niveles salariales más altos son más frecuentes en el sector público que en el conjunto de las actividades económicas. Tercero, que en los dos casos los salarios más altos son más frecuentes en los servicios industriales de utilidad pública, donde se encuentran las empresas del llamado "sector productivo estatal", menos vulnerables que la administración pública a las políticas de contención salarial. Cuarto, que las remuneraciones en el sector público tienden a estar distribuidas más igualitariamente en San Pablo que en Pernambuco, siendo mayor el contraste en la administración pública, en la que, en San Pablo, hay una fuerte concentración del empleo en el estrato medio (45%, contra sólo 19% en Pernambuco). En los servicios industriales el mayor contraste es en el estrato inferior, en donde en Pernambuco se concentra el 26% del empleo, pero en San Pablo sólo el 13%. De todos modos, en ambos estados la mayor concentración del empleo en los servicios industriales es en el estrato medio de remuneración, quizás como reflejo de que en este segmento del sector público las diferencias interregionales en la capacidad reivindicativa de los funcionarios no son tan grandes como para generar distribuciones del ingreso tan dispares. En efecto, en la década del 80 su

---

10. Nótese que se trata de la masa salarial en el mes de diciembre de 1985 (estimada sobre la base de datos del Anuario RAIS 1985).

movimiento reivindicativo se ha intensificado bastante en Pernambuco. Es probable que otros factores hayan también contribuido en esa dirección (por ejemplo, la competencia con el sector privado, por lo menos en los casos de las funciones más calificadas).

**Cuadro 2: Pernambuco versus San Pablo: distribución del empleo según la remuneración media mensual por estrato de salario mínimo.**  
**Total de actividades y sector público, 1985 (en porcentajes).**

|                     |       | Remuneración media mensual |              |              |              |              |               |                |                |                |             |
|---------------------|-------|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|----------------|----------------|----------------|-------------|
| Area geográfica     | Total | 0,00<br>0,50               | 0,51<br>1,00 | 1,01<br>2,00 | 2,01<br>3,00 | 3,01<br>5,00 | 5,01<br>10,00 | 10,01<br>15,00 | 15,01<br>20,00 | 20,01<br>o más | No<br>Decl. |
| <i>Pernambuco</i>   |       |                            |              |              |              |              |               |                |                |                |             |
| Tot. activ.         | 100   | 0,50                       | 9,90         | 44,12        | 13,93        | 11,69        | 7,05          | 2,34           | 1,20           | 1,05           | 8,24        |
| Adm. públ.          | 100   | 0,93                       | 9,07         | 28,85        | 12,71        | 11,98        | 6,72          | 3,13           | 1,87           | 1,07           | 23,67       |
| Serv.ind.util.públ. | 100   | 0,02                       | 0,41         | 10,03        | 15,86        | 25,94        | 29,24         | 7,83           | 5,31           | 5,14           | 0,22        |
| <i>San Pablo</i>    |       |                            |              |              |              |              |               |                |                |                |             |
| Total activ.        | 100   | 0,25                       | 3,47         | 31,95        | 20,36        | 18,52        | 15,58         | 4,24           | 1,78           | 1,94           | 1,90        |
| Adm. públ.          | 100   | 0,25                       | 1,92         | 20,41        | 20,43        | 25,29        | 19,80         | 4,19           | 1,94           | 1,71           | 4,06        |
| Serv.ind.util.públ. | 100   | 0,37                       | 0,67         | 3,65         | 8,42         | 23,76        | 40,31         | 1,35           | 4,91           | 5,02           | 0,54        |

*Nota:* Las clases de salario mínimo están definidas de acuerdo con las instrucciones del Centro de Documentación e Informática del Ministerio del Trabajo.

*Fuente:* Ministerio del Trabajo, Centro de Documentación e Informática, Anuario RAIS, 1985.

Tanto en Pernambuco como en San Pablo, la remuneración media en el sector público es mucho más alta que la de todas las actividades en la órbita de la economía organizada (Cuadro 3). Esta diferencia es más notoria en los servicios industriales de utilidad pública donde el tipo de actividad desempeñada y una base sindical relativamente sólida crean condiciones favorables para salarios más elevados que en el conjunto de las actividades económicas. También es significativo que en Pernambuco la distancia entre la remuneración media en el sector público y en las otras actividades sea mayor, reforzando la hipótesis de que la importancia del sector estatal se acentúa donde la economía privada es más débil. Esto ocurre no sólo en los servicios industriales, sino también en la administración pública. En Pernambuco, los salarios en los servicios industriales superan en más de dos veces la media global, mientras que en San Pablo no llegan a duplicarla.

Esta situación privilegiada del sector público en el contexto de las actividades económicas con respecto a la remuneración media también fue comprobada por Echeverría (1988:67-68) en otros países latinoamericanos. Según Echeverría, se produce a favor de los funcionarios con menor instrucción formal, mientras que en las ocupaciones técnico-científicas y de administración y gerencia el sector privado ofrecería, en promedio, mejores salarios. Esta comparación no puede realizarse en el caso brasileño debido a la ausencia de información adecuada. Sólo sabemos que las diferencias salariales al interior del sector público son muy marcadas y varían según la coyuntura económica y política; las empresas estatales en ciertos sectores

**Cuadro 3: Posición relativa de las remuneraciones medias mensuales (remuneración promedio del total actividades = 1,00).**

| Sector de actividad económica | Enero | Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio | Julio | Agosto | Septiem. | Octub. | Noviem. | Diciem. |
|-------------------------------|-------|---------|-------|-------|------|-------|-------|--------|----------|--------|---------|---------|
| <i>San Pablo</i>              |       |         |       |       |      |       |       |        |          |        |         |         |
| 1. Ind.transform.             | 1,11  | 1,12    | 1,08  | 1,13  | 1,13 | 1,13  | 1,09  | 1,11   | 1,08     | 1,12   | 1,13    | 1,15    |
| 2. Construc.civil             | 0,73  | 0,70    | 0,67  | 0,62  | 0,87 | 0,81  | 0,72  | 0,76   | 0,71     | 0,66   | 0,83    | 0,79    |
| 3. Comercio                   | 0,67  | 0,66    | 0,66  | 0,65  | 0,67 | 0,72  | 0,66  | 0,66   | 0,67     | 0,64   | 0,67    | 0,76    |
| 4. Servicios                  | 1,00  | 1,01    | 1,10  | 1,08  | 1,04 | 1,06  | 1,01  | 1,01   | 1,07     | 1,05   | 1,04    | 1,03    |
| 5. S.i.util.públ.             | 1,97  | 2,02    | 1,79  | 1,69  | 1,68 | 1,67  | 1,88  | 1,84   | 1,77     | 1,73   | 1,74    | 1,57    |
| 6. Adm. pública               | 1,20  | 1,16    | 1,10  | 1,02  | 1,01 | 0,97  | 1,27  | 1,20   | 1,13     | 1,16   | 1,03    | 0,96    |
| <i>Pernambuco</i>             |       |         |       |       |      |       |       |        |          |        |         |         |
| 1. Ind.transform.             | 0,84  | 0,80    | 0,80  | 0,81  | 0,85 | 0,83  | 0,76  | 0,79   | 0,77     | 0,82   | 0,82    | 0,81    |
| 2. Construc.civil             | 0,93  | 0,88    | 0,79  | 0,80  | 0,74 | 0,70  | 0,85  | 0,84   | 0,75     | 0,74   | 0,73    | 0,66    |
| 3. Comercio                   | 0,83  | 0,81    | 0,74  | 0,74  | 0,76 | 0,75  | 0,77  | 0,79   | 0,75     | 0,76   | 0,76    | 0,77    |
| 4. Servicios                  | 1,24  | 1,23    | 1,31  | 1,30  | 1,23 | 1,22  | 1,23  | 1,21   | 1,26     | 1,27   | 1,21    | 1,16    |
| 5. S.i.util.públ.             | 2,18  | 2,07    | 1,78  | 2,09  | 2,97 | 2,43  | 2,08  | 2,00   | 1,82     | 2,16   | 2,64    | 2,54    |
| 6. Adm. pública               | 1,07  | 1,16    | 1,15  | 1,08  | 1,03 | 1,14  | 1,22  | 1,21   | 1,26     | 1,13   | 1,17    | 1,27    |

*Fuente:* Ministerio del Trabajo, Centro de Documentación e Informática, Anuario RAIS, 1985.

(petroquímica, bancos oficiales, energía nuclear) tienen generalmente niveles salariales elevados, mientras que las ocupaciones en la administración pública en general están mal remuneradas. Pero en las primeras los salarios también estarían determinados por la competencia con el sector privado por la mano de obra más calificada.

El hecho es que el salario medio en el sector público tiende a mantenerse en un nivel más alto que en el sector privado, y que las desigualdades en el ámbito del primero son muy grandes en detrimento tanto de ciertos segmentos de la administración pública federal (en general, en las áreas sociales, Maia y Camargo, s.f.) como de la administración pública estadual y municipal. Una radiografía más completa de la estructura salarial del sector público seguramente cuestionaría algunas de las usuales generalizaciones sobre los salarios estatales, por ejemplo la de que un empleo en el sector público es una garantía de obtener un buen salario o, por el contrario, de que el salario en el sector público es siempre inferior al del sector privado, afirmaciones que coexisten a pesar de ser opuestas - porque quienes las sustentan en general no perciben la heterogeneidad del sector público y el hecho de que la administración pública y el sector estatal empresarial contienen feudos cuyos ocupantes se benefician por la ausencia de reglamentaciones adecuadamente definidas.

Un problema grave en el Brasil es la ausencia de una política salarial integrada para el sector público. Las escalas salariales están influidas por las crisis y por los "lobbies" más fuertes en cada momento. Existe una estrecha unión entre ciertos segmentos de las empresas estatales y el Congreso, muy útil en los momentos de negociación salarial. Además, la creciente importancia de los estratos medios en el aparato estatal, vinculados principalmente con la hipertrofia del sistema de planeamiento consolidado en los años 1964-1979, ha influido en la misma dirección, creando estratos burocráticos que desarrollan fuertes gestiones ("lobbies") protectoras de sus intereses corporativos sea a nivel de los canales no institucionalizados, o no formales, de influencia en el seno del propio aparato público, sea a nivel de la propia actividad sindical.

### **III. Empleo y salarios en el sector público de la región metropolitana de Recife<sup>11</sup>**

En lo que sigue el análisis se concentra en la región metropolitana de Recife (RMR). Se examinan sucesivamente la importancia de la RMR

---

11. Esta sección se basa sobre los resultados de una reciente investigación coordinada por uno de los autores de este trabajo (Araújo), realizada para la Fundación de Desarrollo de la Región Metropolitana de Recife (FIDEM) (Governo do Estado de Pernambuco, SEPALN, FIDEM, 1987: parte IV). Se solicitaron tabulaciones especiales de la RAIS para los distintos segmentos del sector público, para algunos años del período 1980-1985. La información fue cedida por el Fondo de Pesquisa Instituto de Administración de la Facultad de Economía y Administración, Universidad de San Pablo, que procesa datos de la RAIS en convenio con el Centro de Documentación e Informática del Ministerio de Trabajo.



en el estado de Pernambuco, la participación del sector público en la economía de la RMR y la composición del sector público del área en términos de empleo y salarios, de acuerdo con las esferas de gobierno y, finalmente, la distribución de las remuneraciones, según grupos ocupacionales, en el sector público en la RMR.

## **1. La importancia de la economía metropolitana en la economía estadual**

La región metropolitana de Recife es uno de esos núcleos en los cuales una urbanización desordenada y la relativa fragilidad de la economía privada propiciaron la fuerte expansión del sector terciario. Los datos disponibles de los últimos censos económicos de la Fundación IBGE (1980) muestran que en la región metropolitana la industria extractiva y de transformación genera el 36,5% del empleo y el 44,3% de los salarios en la economía organizada, el comercio el 36,8% y el 28,2%, respectivamente, y los servicios, el 26,7% y el 27,5%. Las actividades terciarias explican, entonces, casi el 64% del empleo y más del 55% de la masa salarial.

Una medida más precisa del grado de terciarización la proporcionan los datos de la Pesquisa Mensual de Empleo (PME) de la F.IBGE que, partiendo de una muestra de hogares se refieren, a través de estimaciones, a un universo más amplio que también incluye a personas no ocupadas en establecimientos comerciales, industriales y de servicios, o sea a trabajadores autónomos y a las personas ocupadas en las llamadas actividades informales, además de los desocupados. Según estos datos, en 1986 (diciembre) el 21,4% de la población ocupada en la RMR se ubicaría en actividades industriales incluyendo a la construcción civil y el 64% en actividades comerciales y de servicios (el resto, estaría en "otras" actividades). La participación de la industria es bastante reducida si se la compara con un área metropolitana como la de San Pablo, donde el sector terciario (comercio y servicios) también tiene un peso significativo - una característica general de todo centro urbano capitalista moderno - pero empleaba en aquella fecha al 54% de la fuerza de trabajo, mientras que la industria ocupaba al 42%.

Por otra parte, en 1980 el 55% del empleo y casi el 80% de la masa salarial generados por las actividades económicas de los establecimientos industriales, comerciales y de servicios en el estado de Pernambuco se concentraban en el área metropolitana de Recife (Cuadro 4). Es precisamente en las actividades terciarias donde se ve exacerbada la hipertrofia del área metropolitana: ésta genera entre el 80% y el 90% de la masa salarial y cerca del 50% al 60% del empleo de las actividades comerciales y de servicios estaduais, por cierto un reflejo de la significativa presencia, en esos dos componentes del sector terciario, de actividades representadas por grandes supermercados y grandes tiendas, instituciones financieras privadas y públicas, e instituciones públicas federales, concentradas principalmente en la capital del estado. Además, las cifras del Cuadro 4 son elocuentes con respecto a la concentración en el municipio de Recife: en la capital se origina el 76% y el 84% del volumen de salarios del

comercio y de los servicios, respectivamente, generados en el estado en su conjunto.

**Cuadro 4: Región Metropolitana de Recife. Participación relativa de Recife dentro del área metropolitana y de Recife y de la RMR en la economía estadual, de acuerdo con los censos económicos, 1980 (en porcentajes).**

|            | Empleo    |          |           |       | Salario   |          |           |       |
|------------|-----------|----------|-----------|-------|-----------|----------|-----------|-------|
|            | Industria | Comercio | Servicios | Total | Industria | Comercio | Servicios | Total |
| RMR/PE     | 58,2      | 48,7     | 60,8      | 54,9  | 71,7      | 83,5     | 90,0      | 79,3  |
| RECIFE/RMR | 50,7      | 74,6     | 81,2      | 67,6  | 48,7      | 90,8     | 93,6      | 72,9  |
| RECIFE/PE  | 29,5      | 36,3     | 49,4      | 37,1  | 34,9      | 75,9     | 84,3      | 57,8  |

Fuente: Datos básicos de la F.IBGE (Censos industrial, comercial y de servicios), Pernambuco, 1980.

En un núcleo urbano por cierto deficiente para atender las demandas económicas y sociales resultantes de la concentración poblacional, con una industria que no tiene la solidez necesaria para sustentar una economía privada dinámica, la concentración de las actividades ligadas al sector público suele acompañar a la de las actividades privadas, y las primeras tienden a adquirir importancia en la generación de empleo. Esta afirmación se ve confirmada por datos del reciente catastro realizado por el gobierno estadual, referido al Poder Ejecutivo. De los 123.011 empleados detectados por el censo en todo el estado de Pernambuco (administración directa e indirecta), el 59,5% se encuentra en el área metropolitana y el 48,7% en la capital, siendo estas tasas de concentración aún mayores que las que se presentan en la economía, predominantemente privada (Cuadro 4). Además, el grado de concentración del empleo público en la capital en relación a la RMR (78,5%) también supera al de concentración del empleo total que revela el Cuadro 4 (67,6%). Adicionalmente a lo que sería un grado "natural" de concentración, deben influir bastante las preferencias personales para ejercer la función en la capital.

**2. El peso del sector público en la economía metropolitana, por esfera de gobierno**

El Cuadro 5 indica que de los casi 528 mil empleos registrados en establecimientos e instituciones informantes de la RAIS en el área metropolitana de Recife, el 40% se sitúa en organismos públicos pertenecientes a las tres esferas gubernamentales, lo que ilustra en forma contundente la hipótesis planteada anteriormente. En particular, el sector público estadual explica nada menos que un quinto del empleo generado en la economía formal del área. Si se le suma el empleo municipal, se llega a que casi el 30% del empleo metropolitano está en la órbita de decisión y administración de los poderes públicos estadual y municipal.

**Cuadro 5: Región Metropolitana de Recife. Importancia relativa del sector público en el empleo y la masa salarial del total de las actividades en el área metropolitana, 1981, 1983 y 1985 (en porcentajes).**

| Sector público (tres esferas administrativas) y total de actividades | Propor. del empleo total |         |         | Propor. de la masa salar. total |          |           |
|----------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------|---------|---------------------------------|----------|-----------|
|                                                                      | 1981                     | 1983    | 1985    | 1981                            | 1983     | 1985      |
| Federal                                                              | 13,4                     | 13,2    | 12,2    | 24,8                            | 23,2     | 24,1      |
| Estadual                                                             | 20,0                     | 21,1    | 21,3    | 21,4                            | 20,9     | 23,3      |
| Municipal                                                            | 4,8                      | 5,5     | 6,4     | 3,4                             | 3,8      | 4,8       |
| Total sector público                                                 | 38,2                     | 39,8    | 39,9    | 49,7                            | 47,9     | 52,2      |
| Total actividades <sup>a</sup>                                       | 468 304                  | 473 199 | 527 932 | 12 375 5                        | 56 222 1 | 656 050 7 |

*Nota:* <sup>a</sup> Los valores del total referentes al empleo están expresados en números absolutos; los referentes a la masa salarial, en miles de cruzeiros corrientes.

*Fuente:* Ministerio del Trabajo, Centro de Documentación e Informática, RAIS.

La participación estatal en la masa salarial global de la economía metropolitana es aún más significativa, situándose alrededor del 50% entre 1981 y 1985 (Cuadro 5). En 1985, el sector público federal generaba el 24,1%, el estadual el 23,3% y el municipal, el 4,8%, sumando conjuntamente un 52,2% de la masa salarial total de la economía formal, lo que coloca en manos del sector público una responsabilidad alarmante en el mantenimiento de la demanda corriente de bienes de consumo en el área. Por cierto no es éste el modelo adecuado de economía para un núcleo metropolitano de la importancia de Recife, y podría experimentar una transformación radical solamente con el fortalecimiento de la economía privada y con inversiones públicas productivas.

**3. Empleo y salarios en el sector público de la RMR, por esfera político-administrativa**

Analicemos ahora la configuración del sector público en la RMR. El Cuadro 6 ilustra claramente el peso del sector público estadual en la generación de empleo, con más de la mitad del total del empleo público del área metropolitana y con una participación creciente entre 1980 y 1985. El crecimiento del empleo en la esfera municipal también es significativo, aunque su proporción en el total es muy inferior a las del sector público federal y el estadual.

El hecho de que entre 1981 y 1983, período de recesión económica, se haya incrementado el empleo estatal en la RMR sugiere que el sector público habría compensado en parte la reducción del empleo de la fase de retracción. Como en la esfera federal también tuvo lugar una caída del empleo en ese período, la compensación se produjo en las otras dos esferas político-administrativas. Las municipalidades (prefeituras) fueron las que más aumentaron su participación en el empleo público.

La evolución del empleo estadual y municipal durante el período 1980-1985, que encierra la fase recesiva pero durante el cual también hubo

**Cuadro 6: Región Metropolitana de Recife. Distribución del empleo y de la masa salarial del sector público por esfera político-administrativa, 1980-1985 (en porcentajes).**

| Esfera político-administrativa | 1980    |               | 1981    |               | 1983    |               | 1985    |               |
|--------------------------------|---------|---------------|---------|---------------|---------|---------------|---------|---------------|
|                                | Empleo  | Masa salarial | Empleo  | Masa salarial | Empleo  | Masa salarial | Empleo  | Masa salarial |
| Federal                        | 37,4    | 51,2          | 35,1    | 50,0          | 33,0    | 48,4          | 30,7    | 46,2          |
| Estadual                       | 50,6    | 42,4          | 52,4    | 43,2          | 53,1    | 43,6          | 53,3    | 44,7          |
| Municipal                      | 12,0    | 6,4           | 12,5    | 6,8           | 13,9    | 7,9           | 16,0    | 9,1           |
| Total <sup>a</sup>             | 173 185 | 2 983 1       | 179 042 | 6 147 0       | 188 475 | 26 968 1      | 210 700 | 342 760 9     |

**Nota:** <sup>a</sup> Los valores del total referentes al empleo están expresados en números absolutos; los referentes a la masa salarial, en miles de cruzeiros corrientes.

**Fuente:** Ministerio del Trabajo, Centro de Documentación e Informática, RAIS.

elecciones para gobernador y parlamentarias (en 1982), prefectos y concejales de los municipios del estado (en 1984) y municipales de la capital (en 1985), sugeriría que el ajuste tuvo objetivos electoralistas. Con respecto a este tipo de ajuste y al uso del aparato estatal es necesario investigar qué estratos sociales locales fueron los mayores beneficiarios, cuál fue el impacto de la nómina salarial sobre las finanzas públicas estatales y municipales, y qué frutos se recogerán posteriormente desde el punto de vista de las políticas estatales de inversión dentro del estrecho margen de maniobra de que disponen los gobiernos municipales y estatales para atenuar los graves problemas urbanos resultantes de la hipertrofia de los núcleos metropolitanos. La crisis actual de las finanzas públicas estatales en el Brasil indica la necesidad de una redefinición de la utilización que históricamente se ha hecho del aparato público.

El sector público federal, aunque tiene menor peso que el estatal en el empleo total del sector público, genera una mayor proporción de la masa salarial (Cuadro 6). Esto significa que los salarios que se pagan en los organismos federales son, en promedio, más elevados que en las otras esferas de gobierno. Sin embargo, a lo largo del período considerado, el sector público federal va perdiendo participación en el volumen de salarios, como ocurría con su participación en el empleo, a partir del ajuste durante la recesión. Lo que se observa claramente es el fuerte crecimiento de la fracción de la masa salarial generada por el sector público estatal, que en 1985 llega casi a equipararse con la del sector público federal, cuando, en 1980, el primero participaba con un 42,2% y el segundo con el 51,2%.

En otras palabras, el sector público estatal tiene una capacidad extrema para expandir los gastos corrientes a través de la multiplicación del empleo. En un espacio socio-económico como el de la RMR, cuya economía privada es relativamente débil, la responsabilidad de una significativa fracción de la demanda de bienes de consumo en el área queda a cargo del ingreso personal originado en las actividades del sector público estatal.

#### **4. El empleo en el sector público metropolitano según remuneración y grupos ocupacionales<sup>12</sup>**

No es sorprendente que el predominio de empleos con los más bajos niveles de remuneración se produzca en las esferas estatal y municipal, en particular en esta última, en la que en 1985 casi el 80% de los empleados se sitúa en el extremo inferior de la distribución. En el sector público estatal se encuentra en este estrato cerca del 58% de los empleados y en el nivel federal, sólo alrededor del 34%. Como contrapartida, en la esfera federal más de un quinto de los empleados se ubica en los niveles superiores a diez salarios mínimos, mientras que en los niveles estatal y municipal, sólo cerca del 5% y menos del 3%,

---

12. Las distribuciones analizadas aquí están estratificadas del mismo modo que la examinada en la tercera sección, y provienen de la misma fuente (RAIS). La definición de cada estrato salarial es también similar.

respectivamente. El estrato medio de remuneración (tres a diez salarios mínimos) tiene mayor importancia a nivel federal (44%) y estadual (37%) que en la esfera municipal (menos del 20%).

Es interesante comparar estas distribuciones con la del total de las actividades en la RMR en el mismo año (1985) y según la misma fuente (RAIS): el 68,5% del empleo se sitúa en el extremo inferior, el 25% en el estrato medio y el 5,8% en el superior. Esto significa que la distribución del ingreso en el sector público municipal es la más próxima a la distribución representativa del conjunto de las actividades económicas e institucionales del área metropolitana. En el sector público federal los niveles salariales son muy privilegiados en relación con la distribución global, y en el estadual también la distribución del ingreso es más favorable que la del conjunto de la fuerza de trabajo.

Si asociamos con este perfil de la distribución del ingreso en el sector público metropolitano su elevado peso, observado anteriormente, en la masa salarial total, su impacto sobre el comercio local, en particular el que se refiere al consumo más sofisticado y a la demanda de bienes durables, es evidente.

En términos ocupacionales, en el sector público federal se destacan el grupo ocupacional que incluye a directores y gerentes y las ocupaciones técnico-científicas que poseen una distribución salarial concentrada en el extremo superior, con una aplastante mayoría del empleo en los estratos a partir de cinco salarios mínimos y mucho más de la mitad en la franja de más de diez salarios mínimos. Las distribuciones de los obreros del sector público y de los funcionarios administrativos en general ya se desplazan hacia el extremo inferior, con más del 40% del empleo debajo de tres salarios mínimos.

En el nivel estadual, el empleo técnico-científico está concentrado en los estratos entre tres y quince salarios mínimos; lo mismo ocurría a nivel del gobierno federal, pero allí es mayor la proporción de los salarios más altos (diez a quince mínimos), obvio reflejo del hecho de que los profesionales, técnicos y científicos están mejor remunerados en el gobierno federal.<sup>13</sup>

En el sector público municipal los directores y gerentes tienen una distribución del ingreso próxima a la de las ocupaciones técnicas y científicas en los ámbitos federal y estadual. Idéntica constatación surge de la comparación entre las distribuciones de los técnicos y científicos a nivel municipal y de los funcionarios administrativos en general en la esfera federal. En ambos casos la situación es claramente desfavorable para los empleados por el gobierno municipal. Los inferiores niveles salariales en la esfera municipal podrían estar generando serios problemas de escasez para ciertas funciones técnicas y gerenciales, debido a la competencia con el sector público federal y estadual y con el sector privado, aunque en la región metropolitana de Recife, con las características de su economía privada, la

---

13. En el nivel estadual el análisis por grupos ocupacionales se vio obstaculizado por problemas en la base de datos, que produjo aparentemente una inversión entre los grupos de directores y gerentes y el de funcionarios administrativos en general, en los años 1983 y 1985.



competencia con este sector posiblemente no sea intensa. En general, la solución para enfrentar esa escasez es el "préstamo" de funcionarios de otros organismos públicos y hasta del sector privado, préstamos que pueden transformarse, de hecho, en permanentes, aún con cambios de gobierno.

#### IV. Conclusiones

En esta sección se sintetizan las principales conclusiones que se desprenden del análisis realizado. Son las siguientes:

a) La comparación interregional demuestra que en las regiones más atrasadas (ejemplificadas por Pernambuco, Nordeste del Brasil) el sector público adquiere mayor importancia que en el centro capitalista del país (San Pablo, Sudeste).

b) Dentro del estado de Pernambuco la sobreconcentración de las actividades económicas privadas en el área metropolitana de Recife está acompañada por una concentración, aún más pronunciada, de las actividades del sector público.

c) En la economía de Recife metropolitano la participación del sector público en el empleo y en la masa salarial totales es elevada y tiene un impacto decisivo en la configuración de la demanda local de bienes de consumo.

d) El sector público posiblemente desempeñó un papel compensatorio con respecto al empleo en el período de recesión económica (1981-1983) en el área metropolitana de Recife.<sup>14</sup>

e) En Recife metropolitano los salarios más elevados son más frecuentes en la esfera federal del sector público que en las esferas estadual y municipal. Además, en el sector público en general los niveles salariales altos son más frecuentes que en el conjunto de la economía urbana organizada del área. Si en el país como un todo y en centros como San Pablo las actividades del sector público ofrecen una remuneración media más elevada que el conjunto de las actividades de la economía organizada, en regiones menos desarrolladas, como el área metropolitana de Recife, la diferencia es aún mayor. Sin embargo, en todos los casos, las desigualdades al interior del sector público, agravadas por la ausencia de una política salarial o, más en general, de recursos humanos, tienden a ser considerables.

---

14. Es interesante señalar que Gomes (1987), en un cuidadoso análisis de los efectos de los impactos de la política macroeconómica sobre la economía del Nordeste, constató que el sector público ejerció un papel compensatorio, en términos de empleo y producto, en el período 1981 a 1983, aún cuando no lo haya hecho en forma deliberada.

## Referencias

- Araújo, Tarcisio Patricio de y Cláudia Maria Toscano Coelho, 1988: "A economia do Nordeste 1970/86: análise por estados, Recife", (mimeo); a ser publicado por SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste).
- Azevedo, Beatriz Regina Zago de (org.), 1985: "Emprego no Rio Grande do Sul", RAIS, PNAD e PME (por) Miriam de Toni Tagliassuchi, Dulce Helena Vergara, Cláudio Perrone, Fábio de Azevedo Gonçalves e Paula Xavier, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística.
- Brasil, Ministerio do Trabalho, Secretaria Geral, 1985: Anuários RAIS (Brasil, Nordeste, Sudeste), 1985.
- Calabi, A. y H. Sylberstajn, 1988: "Setor público e emprego no Brasil" en: Chahad, J.P. (coord.): *O Mercado de trabalho no Brasil: aspectos teóricos e evidências empíricas*, San Pablo, IPE/USP.
- Echeverría, Rafael, 1985: "Empleo público en América Latina", *Investigaciones sobre Empleo* No. 26, PREALC-OIT.
- Gomes, G. M., 1987: "Da recessão de 1981-83 aos impactos do Plano Cruzado, no Brasil e no Nordeste: um alerta para o presente", *Boletim Socio-Econômico do Nordeste*, vol. 1, No.1, Recife, SUDENE/DPG (Superintendência do Desenvolvimento Nordeste/Departamento de Planejamento Global).
- Governo do Estado de Pernambuco, Secretaria de Planejamento, FIDEM (Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife), 1987: *O Setor público na Região Metropolitana do Recife: emprego, financiamento, planejamento*, Recife.
- IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Fundação Edison Vieira), 1987: "Avaliação do alcance e limites da RAIS e Lei 4923/65", Curitiba.
- Maia, Rosane y José Marangoni Camargo, s.f.: "Estudo sobre algumas ocupações no setor público federal", Ministério do Trabalho, Secretaria de Emprego e Salário, Subsecretaria de Salário, s.l.
- Martins, Luciano, 1987: "Estatização da economia ou privatização do estado?", *Ensaio de Opinião*, vol. 9:30-37, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Oliveira, Francisco, 1977: "Estado e ciência econômica: a contribuição da economia para uma teoria do estado", *Ensaio de Opinião*, vol. 5:9-13, Rio de Janeiro, Inúbia.
- Reinhard, Nicolau, 1987: "Análise e interpretação de informações sobre o mercado de trabalho", RAIS, Programa de Informática do IA/FEA/USP, San Pablo, octubre.
- Saboia, J. y Tolipan, R., 1985: "A relação anual de informações sociais (RAIS) e o mercado de trabalho formal no Brasil: uma nota", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 15, No. 2:448, Rio de Janeiro.
- Saldanha, Rosângela y Rosane Maia, 1987: "O setor estatal brasileiro: uma realidade a ser conhecida", septiembre.

## 6 Evolución del empleo público en Chile: 1974-1985

**Mario Velásquez P.**

La evolución de los niveles de ocupación estatal en Chile, así como las variaciones en su composición, guardan directa relación con los objetivos de las estrategias económicas y con el rol que éstas le reservan al estado. Así, mientras que hasta los primeros años de los setenta el estado activó una estrategia de crecimiento basada en la industrialización y contribuyó decididamente a extender los beneficios de dicho crecimiento a través de políticas redistributivas, más tarde, a partir de fines de 1973, el rol atribuido al estado fue alterado substancialmente.

La nueva estrategia se funda en la concepción de que el ejercicio de la libertad de las personas, es decir, el poder de decidir sin ningún tipo de coacción, queda garantizado por el libre juego de las fuerzas del mercado. Por lo tanto, en lo económico se postula la reducción de la intervención estatal y que sus acciones se rijan por el criterio de liberar de distorsiones e interferencias las operaciones mercantiles. Como lo muestra el análisis contenido en el presente texto, su consecuencia fue la persistente reducción de los niveles de la ocupación estatal entre los años 1974 y 1985, en un período en que además se registraron profundas recesiones.

En este trabajo se examinan, en primer lugar, las principales tendencias históricas en la evolución del empleo público hasta el año 1973. A continuación se analiza el comportamiento del empleo estatal desde 1974. De acuerdo con un criterio de clasificación por funciones, se examina en qué actividades toma lugar el retiro del estado, y cómo estas modificaciones se conjugan con cambios en la organización económica. También se extraen, aunque con las limitaciones debidas a la escasez de información, observaciones con respecto a la composición comparativa del empleo público según grupos ocupacionales. En la última parte del trabajo se plantean algunas reflexiones sobre la relación entre la modalidad de crecimiento adoptada en el marco de los compromisos derivados del endeudamiento externo y los criterios que rigen el comportamiento de los componentes empleo y remuneraciones del gasto público.

## **I. El empleo público entre 1940 y 1973**

### **1. El rol del estado**

Durante los últimos 35 años previos a 1973 la economía chilena se caracterizó por sostener un progresivo proceso de industrialización; su principal promotor fue el estado. Los efectos de la crisis mundial de los años treinta y el agotamiento del modelo anterior primario-exportador posibilitaron la implementación de una estrategia de crecimiento que atenuara la vulnerabilidad económica externa y que promoviera y diversificara la producción nacional.

El acceso de nuevos grupos sociales - capas medias y obreros organizados - a la disputa por el poder frente a las oligarquías tradicionales, y el equilibrio que se logra entre tales fuerzas, devienen soportes de consensos básicos. Entre éstos, la noción de que el desarrollo debe basarse sobre la industrialización, bajo conducción del estado. Este activa un conjunto de instrumentos de política económica a fin de estimular nuevas inversiones, movilizand~~o~~ montos crecientes de recursos para la formación de empresas tanto en la forma de aportes de capital como extendiendo líneas de créditos. Además, refuerza la demanda final de bienes manufacturados a través del gasto público asignado a inversiones en obras de ingeniería y construcción.

Otro de los aspectos que distingue la intervención estatal es su marcado sello redistributivo, mediante la expansión del gasto social y porque lleva adelante una política de remuneraciones que se propone compensar los deterioros en el poder de compra de los salarios.

La conjunción de los objetivos de industrialización con los de redistribución no sólo se mantiene hasta 1970, sino que se refuerza desde 1964. A pesar de que hacia fines de los sesenta se consideraba a la intervención estatal como complemento y estímulo a la iniciativa privada, la incidencia del estado fue creciendo, extendiéndose incluso a la propiedad de las empresas del cobre e iniciando el proceso de reformas en el agro. A partir de 1970 no sólo se amplió su importancia: desde el estado se procuró también transformar radicalmente la organización económica del país.

### **2. Evolución del empleo estatal: principales tendencias**

En directa relación con la mayor ingerencia que el estado asume en el período, entre 1940 y 1970 el empleo público crece a una tasa promedio anual del 3,8%; es decir, tres veces superior a la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y cerca de un 50% mayor que el incremento de la población económicamente activa urbana.<sup>1</sup> A partir de mediados de los sesenta su ritmo de expansión es mayor - 4,9% anual - con lo cual se

---

1. El análisis de las tendencias del empleo estatal hasta 1973 se efectúa sobre la información contenida en Muñoz et al. (1980) y Marshall y Romaguera (1981).

Cuadro 1: Clasificación funcional: 1970-1973/1985 - Cuadro resumen.

|                                          | 1970          | 1973          | 1974          | 1975          | 1976          | 1977          | 1978          | 1979          | 1980          | 1981          | 1982          | 1983          | 1984          | 1985          |
|------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| I. Servicios administrativos             | <u>46 115</u> | <u>51 241</u> | <u>52 845</u> | <u>48 884</u> | <u>47 992</u> | <u>45 946</u> | <u>46 181</u> | <u>48 766</u> | <u>45 688</u> | <u>39 975</u> | <u>39 728</u> | <u>39 394</u> | <u>40 184</u> | <u>43 187</u> |
| A. Servicios de administración general   | 30 261        | 32 138        | 33 892        | 31 231        | 30 411        | 29 666        | 30 161        | 30 975        | 31 667        | 28 034        | 28 981        | 28 520        | 28 960        | 31 995        |
| 1. Administración política               | 1 673         | 1 982         | 2 230         | 2 075         | 2 075         | 1 944         | 2 042         | 2 138         | 2 220         | 2 443         | 2 498         | 2 530         | 2 546         | 2 547         |
| 2. Administración comunal                | 22 000        | 23 716        | 23 716        | 21 044        | 20 218        | 19 524        | 20 100        | 20 443        | 20 235        | 16 913        | 17 542        | 17 418        | 18 038        | 21 059        |
| 3. Relaciones exteriores                 | 519           | 666           | 669           | 634           | 634           | 630           | 644           | 766           | 999           | 1 042         | 1 034         | 1 157         | 1 156         | 1 156         |
| 4. Protección y justicia                 | 6 069         | 5 774         | 7 277         | 7 478         | 7 484         | 7 568         | 7 375         | 7 688         | 8 213         | 7 636         | 7 457         | 7 415         | 7 220         | 7 233         |
| B. Servicios de administración económica | 13 280        | 15 464        | 15 687        | 14 378        | 14 275        | 12 972        | 12 715        | 14 326        | 9 814         | 8 283         | 7 353         | 7 442         | 7 895         | 7 977         |
| 1. Administración financiera             | 7 518         | 7 884         | 7 807         | 7 406         | 7 320         | 6 951         | 6 768         | 7 800         | 4 985         | 4 045         | 3 159         | 3 271         | 3 504         | 3 500         |
| 2. Fiscalización, control e inf.         | 3 569         | 3 896         | 4 412         | 3 907         | 3 897         | 3 305         | 3 277         | 3 405         | 2 263         | 2 015         | 2 236         | 2 241         | 2 238         | 2 267         |
| 3. Servicios administración sectores:    |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |
| a. Industria y comercio                  | 1 202         | 1 099         | 1 235         | 1 082         | 1 060         | 952           | 969           | 982           | 926           | 777           | 766           | 743           | 741           | 789           |
| b. Agricultura y pesca                   | 659           | 1 491         | 1 264         | 1 053         | 1 091         | 1 056         | 938           | 1 225         | 940           | 844           | 833           | 834           | 843           | 859           |
| c. Minería                               | 34            | 94            | 95            | 106           | 106           | 101           | 89            | 99            | 87            | 18            | 18            | 17            | 17            | 17            |
| d. Construcción y urbanismo              | 45            | 814           | 673           | 615           | 603           | 470           | 451           | 528           | 442           | 415           | 175           | 170           | 383           | 377           |
| e. Transportes y comunicaciones          | 193           | 186           | 201           | 209           | 198           | 137           | 223           | 287           | 171           | 169           | 166           | 166           | 169           | 168           |
| C. Servicios de administración social    | 2 574         | 3 639         | 3 266         | 3 275         | 3 306         | 3 308         | 3 305         | 3 465         | 4 207         | 3 658         | 3 394         | 3 432         | 3 329         | 3 215         |
| 1. Salud                                 | 20            | 41            | 47            | 117           | 123           | 118           | 116           | 123           | 1 227         | 1 221         | 1 243         | 1 312         | 1 243         | 1 315         |
| 2. Educación                             | 1 576         | 2 591         | 2 249         | 2 069         | 2 119         | 2 174         | 2 210         | 2 256         | 2 086         | 1 790         | 1 455         | 1 416         | 1 382         | 1 180         |
| 3. Otros servicios culturales            | --            | 22            | 19            | 18            | 20            | 18            | 20            | 20            | 17            | 18            | 18            | 18            | 18            | 18            |
| 4. Asistencia social y trabajo           | 860           | 866           | 810           | 902           | 902           | 850           | 819           | 904           | 736           | 473           | 509           | 513           | 510           | 510           |
| 5. Previsión social                      | 118           | 119           | 141           | 142           | 142           | 148           | 140           | 162           | 141           | 156           | 169           | 173           | 176           | 192           |
| II. Entidades de fomento                 | 44 258        | 99 337        | 69 547        | 53 927        | 48 853        | 38 351        | 34 388        | 32 006        | 26 287        | 22 345        | 20 868        | 20 536        | 20 213        | 20 444        |
| A. Inst. científ. y de investigación     | 838           | 1 634         | 1 556         | 1 399         | 1 109         | 1 206         | 1 256         | 1 330         | 2 414         | 972           | 1 042         | 1 029         | 1 026         | 1 046         |
| B. Desarrollo de la industria y comercio | 448           | 835           | 611           | 544           | 338           | 249           | 271           | 319           | --            | 103           | 108           | 95            | 140           | 390           |
| C. Extensión agrícola                    | 10 862        | 22 752        | 24 930        | 15 435        | 12 879        | 11 488        | 9 322         | 9 035         | 3 588         | 3 372         | 3 347         | 3 328         | 3 329         | 3 404         |
| D. Entidades financieras y seguros       | 192           | 208           | 204           | 179           | 179           | 39            | 35            | 45            | 32            | 19            | 6             | 6             | 6             | 6             |
| E. Construcción y urbanismo              | 29 333        | 67 470        | 38 110        | 32 610        | 31 116        | 24 011        | 22 180        | 19 918        | 19 283        | 17 207        | 15 496        | 15 496        | 15 117        | 15 003        |
| F. Entidades de fomento multi-sectorial  | 2 585         | 6 438         | 4 136         | 3 760         | 3 232         | 1 358         | 1 324         | 1 359         | 970           | 672           | 582           | 582           | 595           | 595           |

Cuadro 1: (Cont.)

|                                                  | 1970    | 1973    | 1974    | 1975    | 1976    | 1977    | 1978    | 1979    | 1980    | 1981    | 1982    | 1983    | 1984    | 1985    |
|--------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| III. Servicios sociales                          | 133 806 | 174 041 | 178 285 | 173 038 | 170 287 | 173 171 | 176 884 | 176 335 | 158 857 | 156 244 | 155 490 | 154 933 | 154 543 | 154 244 |
| A. Salud                                         | 57 448  | 72 888  | 75 521  | 68 074  | 65 075  | 64 956  | 66 759  | 66 311  | 54 152  | 54 152  | 54 477  | 54 477  | 54 473  | 54 473  |
| B. Educación                                     | 60 878  | 84 014  | 83 622  | 88 353  | 88 719  | 92 186  | 94 410  | 93 482  | 93 833  | 93 546  | 93 260  | 92 975  | 92 691  | 92 407  |
| C. Otros servicios culturales y de esparcimiento | 878     | 1 043   | 1 069   | 975     | 984     | 950     | 1 054   | 1 102   | 1 704   | 1 563   | 1 562   | 1 539   | 1 516   | 1 499   |
| D. Asistencia social y trabajo                   | 5 565   | 6 730   | 6 800   | 6 557   | 6 482   | 6 378   | 5 871   | 6 160   | 922     | 786     | 591     | 571     | 562     | 560     |
| E. Previsión social                              | 9 037   | 9 366   | 11 273  | 9 079   | 9 027   | 8 701   | 8 790   | 9 280   | 8 246   | 6 197   | 5 600   | 5 371   | 5 301   | 5 305   |
| IV. Empresas                                     | 55 778  | 62 579  | 59 533  | 49 683  | 47 148  | 38 420  | 35 895  | 35 480  | 26 917  | 22 189  | 19 675  | 18 459  | 17 686  | 18 602  |
| A. Industria                                     | 619     | 602     | 566     | 525     | 525     | 518     | 518     | 524     | 520     | 467     | 415     | 412     | 425     | 397     |
| B. Agua y servicios sanitarios                   | 1 590   | 2 096   | 1 893   | 1 633   | 1 518   | 2 372   | 2 392   | 2 420   | 3 075   | 2 538   | 2 517   | 2 484   | 2 525   | 2 520   |
| C. Comercio                                      | 1 688   | 2 996   | 2 596   | 1 867   | 1 802   | 1 670   | 868     | 650     | 484     | 280     | 270     | 275     | 279     | 282     |
| D. Transportes y comunicaciones                  | 50 634  | 53 190  | 51 182  | 43 535  | 41 180  | 33 860  | 32 117  | 31 886  | 22 838  | 18 904  | 16 473  | 15 288  | 14 457  | 15 403  |
| E. Servicios                                     | 1 247   | 3 695   | 3 363   | 2 123   | 2 123   | --      | --      | --      | --      | --      | --      | --      | --      | --      |
| Subtotal                                         | 279 957 | 387 198 | 360 210 | 325 532 | 314 280 | 295 888 | 293 348 | 292 587 | 257 749 | 240 753 | 235 761 | 233 322 | 232 626 | 636 477 |
| V. Resto empresas del estado                     | --      | --      | --      | --      | --      | --      | --      | --      | 78 122  | 72 493  | 69 450  | 67 185  | 68 071  | 69 517  |
| A. Minas y canteras                              | --      | --      | --      | --      | --      | --      | --      | --      | 37 851  | 36 982  | 35 574  | 34 059  | 33 281  | 34 006  |
| B. Industria                                     | --      | --      | --      | --      | --      | --      | --      | --      | 23 824  | 19 916  | 18 519  | 17 808  | 18 466  | 18 927  |
| C. Electricidad, gas y agua                      | --      | --      | --      | --      | --      | --      | --      | --      | 7 824   | 7 145   | 7 593   | 7 555   | 7 931   | 8 362   |
| D. Transportes y comunicaciones                  | --      | --      | --      | --      | --      | --      | --      | --      | 8 623   | 8 450   | 7 764   | 7 763   | 8 393   | 8 222   |
| Total                                            | 279 957 | 387 198 | 360 210 | 325 532 | 314 280 | 295 888 | 293 348 | 292 587 | 335 871 | 313 246 | 305 211 | 300 307 | 300 697 | 305 994 |
| Programas especiales de empleo                   | --      | --      | --      | 72 700  | 157 800 | 187 700 | 145 800 | 152 200 | 207 200 | 171 300 | 386 200 | 500 100 | 363 400 | 283 100 |

Fuente: Marshall (1981); Larraín y Velásquez (1986).



incrementa su participación en la población activa total y en la urbana, del 10,6% y 14,7% en 1964 al 12 y 16% en 1970, respectivamente. Por último, entre 1970 y 1973, las principales tendencias descritas se refuerzan: el empleo estatal se incrementa en un 38,3% (Cuadro 1), sin considerar el creciente número de empresas que pasan a constituir el Área de Propiedad Social. El aumento absoluto de funcionarios bordea las 100 mil personas y equivale al incremento total registrado durante los años sesenta.

Utilizando un criterio funcional, que agrupa a las instituciones públicas según su actividad principal (Cuadro 2), se advierte que el mayor ritmo de crecimiento del empleo, entre 1940 y 1970, se localiza en las entidades de fomento, no obstante que su incidencia en el total sea marginal. En efecto, en el año de mayor participación, 1970, alcanza sólo un 7,1% del empleo público total. Dicha expansión se acelera a partir de 1965, en especial debido a las prioridades asignadas a la construcción de obras públicas y viviendas. Además, se registra una fuerte expansión de la ocupación en los servicios económicos orientados a la agricultura, debido a la creación de diversas instituciones de fomento, de asistencia tecnológica y de capacitación e investigación dirigidas a estimular cambios estructurales en el sector. Entre 1970 y 1973 el empleo público crece a un ritmo promedio anual de 11,4%, con lo cual duplica su nivel inicial; este crecimiento es liderado por las áreas de construcción y urbanismo y de extensión agrícola.

**Cuadro 2: Empleo en el sector centralizado\* (composición funcional; miles de personas).**

|      | Servicios administrativos |            |          | Servicios sociales | Entidades de fomento | Empresas estatales | Total |
|------|---------------------------|------------|----------|--------------------|----------------------|--------------------|-------|
|      | Generales                 | Económicos | Sociales |                    |                      |                    |       |
| 1940 | 24 2                      | 3 5        | 0 8      | 28 5               | 15 4                 | 0 1                | 47 7  |
| 1946 | 26 9                      | 6 9        | 1 0      | 34 8               | 24 5                 | 0 6                | 64 2  |
| 1952 | 29 2                      | 9 3        | 1 0      | 39 5               | 30 5                 | 0 5                | 76 7  |
| 1958 | 30 2                      | 9 5        | 0 8      | 40 6               | 37 7                 | 2 5                | 87 4  |
| 1964 | 35 4                      | 13 1       | 1 2      | 49 7               | 48 0                 | 3 1                | 110 7 |
| 1970 | 37 4                      | 14 3       | 2 9      | 54 6               | 74 1                 | 7 1                | 147 5 |

*Nota:* \* Se refiere al empleo del estado reconocido en las leyes de presupuestos y que está integrado en las instituciones que dependen directamente del Gobierno General. No incluye por lo tanto al personal de entidades descentralizadas que tienen relativa autonomía para su administración.

*Fuente:* Muñoz, Gatica y Romaguera (1980).

De mayoritaria participación en la ocupación pública total, un 32,3% en 1940 y más del 50% en 1970, los servicios sociales concentran el persistente incremento del empleo. La absorción de trabajadores a un ritmo del 5,4% promedio anual se efectúa principalmente a través de las funciones de educación y salud, como respuesta a las crecientes presiones de los grupos organizados por mayor participación en los beneficios del crecimiento. De este modo, casi un 60% del aumento del empleo público total se produjo en las reparticiones con funciones sociales.

El mayor número de contrataciones en los servicios sociales se realiza a partir de la mitad de la década de los sesenta, con una tasa de crecimiento promedio de un 7,5% anual. En educación, se prolongó la enseñanza básica obligatoria de seis a ocho años y se modificaron los métodos y contenidos de los programas de enseñanza media. En el campo de la salud pública se descentralizaron las operaciones del Servicio Nacional de Salud, de modo que sus programas se extendieran a poblaciones marginales urbanas y a sectores medios. Posteriormente, en los primeros años de los setenta, el empleo en estos servicios se incrementó en un 30%.

Hasta 1970 la función de administración general se expande a un ritmo no sólo inferior al total sino que menor al crecimiento de la población. Es más, si en ésta se distinguen los servicios que corresponden a actividades de corte general de los orientados hacia las de carácter económico o social, se aprecia que los primeros reportan un menor crecimiento y que su importancia en el subtotal declina en el período desde 85% en 1940 a un 68,5% en 1970. Esta tendencia se mantiene durante los tres primeros años de los setenta, reduciéndose en 3,3 puntos porcentuales la importancia del empleo en los servicios de administración respecto del total de ocupaciones estatales (Cuadro 1).

### 3. Su distribución por sectores productivos

Pese a que entre 1940 y 1970 el rubro agrícola es el que se expande más aceleradamente al interior de la ocupación pública, la participación del estado en el contingente ocupado en dicho sector no llega al 1%. La mayor participación del sector estatal, en 1970, se registra en el empleo del sector electricidad, gas y agua, con casi un 60% de la fuerza de trabajo ocupada. Le sigue el de servicios - un 30,4% - y el de transportes, almacenaje y comunicaciones, donde el estado contrata al 29,1% de los trabajadores. En las actividades restantes no se observa que el estado posea gran peso empleador (véase Cuadro 3).

Otra de las características notorias es que la dotación de ocupados en la administración pública se concentra en un reducido número de instituciones. En efecto, más de la mitad de los funcionarios públicos se encuentra adscripto a sólo cuatro entidades: Servicio Nacional de Salud, Carabineros de Chile, Ferrocarriles del Estado y Ministerio de Educación. Lo mismo se advierte si se consideran por separado las funciones básicas. En Administración, un 65% de los ocupados pertenece al Ministerio de Hacienda y del Interior. Educación y Salud congregan cerca de un 90% del personal de la función social, y las direcciones dependientes del Ministerio de Obras Públicas a más del 50% del de las entidades de fomento.

El crecimiento del empleo público adopta dos formas principales. Una, creando nuevas instituciones, como ocurriera en el sector agrícola. Otra, como es el caso del sector salud, incrementando la planilla de funcionarios en instituciones ya existentes. En otros casos, como en educación, se da una combinación de ambas.

**Cuadro 3: Empleo público por sectores de actividad económica (proporciones sobre el empleo total del sector).**

| Sectores                      | 1970 | 1980 <sup>a</sup> | 1982 <sup>a</sup> | 1985 <sup>a</sup> |
|-------------------------------|------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Agricultura y pesca           | 0,8  | 0,4               | 0,5               | 0,5               |
| Minas y canteras              | 0,3  | 52,8              | 66,1              | 53,5              |
| Industria manufacturera       | 3,2  | 4,6               | 5,1               | 4,4               |
| Construcción                  | 12,5 | 6,5               | 9,7               | 6,2               |
| Electricidad, gas y agua      | 59,8 | 42,4              | 39,0              | 41,3              |
| Comercio                      | 5,3  | 1,6               | 1,3               | 1,0               |
| Transporte, almac. y comunic. | 29,1 | 16,7              | 14,1              | 12,1              |
| Servicios                     | 30,4 | 12,7              | 10,8              | 10,3              |
| Total                         | 12,1 | 8,1               | 7,8               | 6,9               |

*Nota:* <sup>a</sup> En esos años se utiliza la cobertura "sector público no financiero"; por lo tanto, las cifras mencionadas no son comparables con las de 1970.

*Fuente:* Marshall y Romaguera (1981), y Larraín y Velásquez (1986).

**4. Algunas consecuencias**

Por el activo rol que adopta el estado como empleador, el componente de remuneraciones fue adquiriendo mayor incidencia en el gasto público, compitiendo con los recursos requeridos para inversiones productivas. El progresivo incremento de los gastos corrientes, en un contexto de aceleración inflacionaria, acentuó las presiones desestabilizadoras y hacia el estancamiento. Ello se vio reforzado por políticas que compensaban las pérdidas en el poder de compra de los salarios y por similares reajustes en los fondos destinados a programas sociales.

Por otra parte, en los mercados del trabajo urbanos, especialmente para los trabajadores calificados, el estado adquirió un marcado carácter monopsonista que, combinado con las mayores capacidades de organización y de presión de estos grupos, alentó persistentes alzas en sus remuneraciones, que se propagaron al resto de la economía.

Por último, y a modo de hipótesis, es muy probable que la expansión de las actividades económicas del estado, considerando el notorio incremento de los gastos sociales y sus coberturas así como el crecimiento del empleo público directo e inducido, haya contribuido a aminorar presiones expansivas del empleo informal.

Una primera revisión de la información relativa a la desocupación abierta y al crecimiento del empleo global entre 1961 y 1973 permite advertir tendencias decrecientes en los valores de ambas variables. En efecto, la tasa de desocupación muestra una marcada tendencia descendente y entre los años 1971 y 1973 alcanza el valor más bajo registrado: sólo un 3,9% de la fuerza de trabajo. Al mismo tiempo el crecimiento promedio anual del empleo total se reduce sostenidamente: una tasa media del 2,1% entre 1961 y 1964; 1,8% entre 1964 y 1970 y sólo un 1,5% en los primeros tres años de los sesenta. Sin embargo, en los subperíodos 1964-1970 y 1970-

1973, el ritmo de crecimiento promedio de la ocupación pública es de 4,1% y 6,3%, superior al del empleo privado, de sólo 1,5% y 0,2%. Por otra parte, según algunas estimaciones, entre 1960 y 1970 el sector informal había reducido su importancia en la absorción de fuerza de trabajo urbana.<sup>2</sup>

El problema central radica, entonces, en explicar la aparente paradoja de una persistente declinación de la desocupación abierta acompañada además por la reducción de la ocupación informal urbana, y la notoria disminución de la capacidad de la economía para generar nuevas plazas de trabajo. Podría pensarse que tal comportamiento se explicaría por el doble efecto de la intervención del estado, sobre la oferta y sobre la demanda de trabajo, en el período señalado.

Por una parte, desde la perspectiva de la oferta de mano de obra, el insuficiente crecimiento de la actividad económica, con su impacto sobre la demanda de trabajo, tiende a alentar incrementos en las tasas de participación laboral por la vía de la incorporación de otros miembros de la familia, distintos del jefe del hogar. Como resultado, se podría haber incrementado el índice de desocupación y/o de empleo informal. Sin embargo, la persistente expansión del gasto público asignado a usos sociales y la continua extensión de la cobertura tanto en materia de previsión, salud y educación como en las transferencias hacia los grupos más pobres de la población habrían frenado los potenciales incrementos de las tasas de participación. En efecto, el crecimiento promedio anual de la fuerza de trabajo en los subperíodos 1965-70 y 1970-75 fue del 1,5% y 1,4% respectivamente, luego de que en los primeros cuatro años de los sesenta se registrara un promedio de 1,8% anual. Este comportamiento de la fuerza de trabajo no puede ser atribuido a factores demográficos, ya que las tasas medias de crecimiento anual de la población en edad de trabajar registran tendencias crecientes para cada uno de los quinquenios considerados entre 1950 y 1975. En particular, para los años comprendidos entre 1965-70 y 1970-75 el crecimiento medio de la población en condiciones de trabajar fue de 2,32% y 2,35%, respectivamente.<sup>3</sup>

Desde el punto de vista de la demanda de trabajo, la ampliación de las funciones de fomento de la actividad y la expansión del rol del estado en las actividades de producción habrían permitido contrarrestar parcialmente la pérdida de dinamismo de la demanda global de trabajo. En 1970, el impacto del sector público se estimó en un 46,7% de la generación de valor agregado y en un 43,9% del excedente, además de tener decisiva importancia en materias de comercio exterior y de consumo familiar. Este activo rol del estado se expresó no sólo en el incremento sostenido del empleo público sino también en el crecimiento del empleo inducido desde el estado, que alcanzaba un 40,6% de la ocupación total. De este modo, la ampliación de la intervención estatal impidió reducciones mayores en la tasa

---

2. En efecto, la proporción del empleo informal urbano respecto de la población económicamente activa urbana se habría reducido de un 28 a un 24% entre 1960 y 1970. Estas estimaciones están contenidas en Raczynski (1978).

3. Una evaluación de la incidencia de los factores de oferta de trabajo en la explicación del desempleo para el período 1970-1984 está contenida en Sierra (1987).

de crecimiento del empleo, a la vez que afectó su composición en la medida en que la demanda de trabajo ejercida desde el aparato público (ya sea de empleo directo o bien induciéndolo en otros sectores) lideró la absorción del incremento regular de la fuerza de trabajo.

Finalmente, cuando a partir de 1974 el papel del estado en la economía se altera, cabría esperar que las relaciones sugeridas se revirtieran, más aún cuando el crecimiento económico, en promedio, ha sido inferior al registrado históricamente.

La verificación de estas hipótesis puede constituir objeto de investigaciones futuras y, en ese sentido, la experiencia económica de los últimos 15 años, en oposición a la anterior, conduciría a proposiciones relevantes acerca del funcionamiento de los mercados de trabajo.

## **II. El empleo público y la experiencia neoliberal**

A partir de 1973, el régimen militar inició un programa de vastas transformaciones en los más variados ámbitos de la organización política, económica y social del país.

Analizar el comportamiento público en el ejercicio de funciones empleadoras en este período exige detenerse tanto en los lineamientos centrales de la estrategia económica aplicada y en el papel asignado al aparato público como en las condiciones que prevalecen en el país y que hacen posible que tales transformaciones puedan materializarse.

El estado es la expresión de un sistema de poder; sus acciones reflejan las ideologías e intereses de los grupos sociales que controlan las mayores cuotas de poder. Así, por ejemplo, la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en 1939 materializó la decisión social de que el sector público liderase el proceso de industrialización y alentara transformaciones en la estructura productiva. Fue una decisión política que expresó algunos consensos básicos logrados por las fuerzas sociales del país. Del mismo modo, el comportamiento del estado a partir de 1973 obedeció a los intereses de los sectores que accedieron al poder y, en particular, de quienes están empeñados no sólo en restaurar las condiciones del funcionamiento capitalista hasta 1970 sino en instaurar un proyecto global de sociedad que difiere radicalmente de la organización económica anterior. Para consolidarse, este proyecto necesita una cultura nueva, funcional al nuevo orden. Implícitamente, subyace la idea de que la participación social debe confinarse únicamente a la participación en el mercado.

Reorganizar el país de esa forma requería un estado que concentrara en su instituciones todo el poder. La existencia de canales de participación propios de la convivencia en democracia era disfuncional al proyecto y también lo era el marco normativo que regulaba los alcances y límites de la acción estatal. Se proscribió entonces la actividad política, se privó de libertad y autonomía a las organizaciones de trabajadores y el estado se reservó el control sobre sus propias decisiones.



El nuevo régimen enjuicia al estado como uno de los responsables principales de los problemas crónicos de la economía chilena: inflación, desempleo e insuficiente dinamismo. En consecuencia, los esfuerzos de los economistas del gobierno han apuntado a redefinir las funciones económicas y el tamaño del estado, para transferir progresivamente las decisiones económicas a la operación de los mercados. Entre ellas, se incluye el grueso de las políticas sociales, ya que se las juzga ineficientes y de dudoso impacto redistributivo. Esta percepción ha sido fundada al considerar la existencia de una burocracia sobredimensionada de muy altos costos de administración para entregar los beneficios sociales. También el impacto de estas políticas fue cuestionado, en la medida en que los beneficios otorgados por los programas sociales no llegaron necesariamente a los grupos más necesitados, ya que éstos eran en su mayoría trabajadores independientes y no afiliados a los sistemas de la seguridad social. Al quedar excluida gran parte de los grupos-objetivo, los beneficiarios de los programas fueron principalmente los que los financiaron.

En este contexto, la acción pública en la economía obedece al imperativo de resguardar las condiciones de funcionamiento de los mercados, supliendo al sector privado en aquellas áreas donde éste no encuentre incentivos para operar, eliminando distorsiones que impidan su acción y estableciendo sólo orientaciones generales para encauzar la iniciativa particular.

A partir de ese momento, la situación global del empleo queda básicamente determinada por el funcionamiento de los mercados. El estado vela por que los precios de los factores reflejen su real grado de escasez; esto es irreconciliable con la fijación por la vía administrativa del salario, con situaciones que abaraten artificialmente el costo del capital, con costos adicionales a la contratación debidos a la seguridad social y, fundamentalmente, con la permanencia de un estado empleador de fuerza de trabajo que actúa en forma monopsónica.

## **1. La evolución del empleo en el estado: 1974-1985**

El análisis de la trayectoria del empleo estatal se sitúa en un período que se ha caracterizado por la persistencia de elevadas tasas de desocupación abierta y por un marcado repunte del subempleo. Entre 1974 y 1985 se materializaron profundas transformaciones en la organización económica y se registraron además dos situaciones recesivas. De ahí la conveniencia de considerar las fluctuaciones no sólo de la dotación regular de funcionarios públicos sino también de la integrada a los programas especiales de empleo (Gráfico 1).

Antes de continuar con el análisis de la información estadística es preciso realizar algunas observaciones referidas a la base de datos utilizada. En primer lugar, se cuenta con dos series diferentes, relativas a los períodos 1970-1978 y 1980-1985, no existiendo información para 1979 (los valores asignados para ese año han sido estimados). Ambas series se refieren a las instituciones del Gobierno General (concepto enunciado por la Ley Orgánica



de Administración Financiera del Estado, D.L. 1263 de 1975), que incluyen al Tesoro Público más las instituciones centralizadas y descentralizadas, y a las empresas públicas excepto la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) y la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP). Desde 1980 se agregan las empresas anteriormente no consideradas, las filiales de la Corporación de Fomento (CORFO) y las de la Corporación del Cobre (CODELCO), y se obtiene así la cobertura amplia que corresponde al sector público no financiero. La cobertura pertinente para efectuar comparaciones entre ambas series se restringe a las instituciones del Gobierno General. Sin embargo, dentro de la serie referida al período 1980-85 las dotaciones de personal asignadas a servicios sociales y, especialmente, al área de la educación, fueron estimadas y no son comparables con las anteriores. En 1980, como producto del proceso de municipalización de la educación, el personal docente dejó de ser considerado en la dotación efectiva del personal adscrito al Ministerio de Educación. Por esta razón se utilizó la información recogida en el Censo Nacional de Docentes, elaborado por el Centro de Perfeccionamiento del Ministerio de Educación en 1985 y la registrada en 1978, interpolando linealmente para obtener los valores de los años intermedios. Para el período anterior - 1970 a 1978 - no se dispone de información sobre el personal docente contratado por horas de clases ni sobre el de las universidades.

En 1973 el empleo público regular alcanzaba a 387.198 personas, representando un 14% del empleo total. Esta sería su más alta proporción. En los años siguientes su incidencia en el empleo se revirtió visiblemente. En efecto, en 1985 el nivel de la ocupación en el sector público era un 40% inferior al registrado en 1973. La ocupación estatal se redujo a una tasa promedio del 4% anual y sólo en 1985 las cifras muestran un aumento marginal. Este repunte es más aparente que real, ya que desde 1980 se incluyen trabajadores en salud y en educación que tienen contratos por horas y que no han sido reconvertidos a ocupaciones equivalentes de jornadas completas. En definitiva, el sector público ha expulsado de sus instituciones a más de 150.000 personas entre 1973 y 1984, registrando un promedio de aproximadamente 14.000 expulsiones por año.

Dos recesiones y las subsecuentes fases de recuperación permiten evaluar la incidencia de las variaciones del empleo público sobre la evolución del empleo total de la economía. Con la contracción de la actividad económica en 1975 el desempleo abierto se empujó por sobre el 14% de la fuerza de trabajo. El nivel de ocupación total declinó un 7,9%, mientras que el empleo estatal se redujo un 9,6%. De este modo, el deterioro de la ocupación no sólo no se contrarrestó con una ampliación de las plazas de trabajo en las reparticiones públicas, sino que se agravó mediante el expediente de despidos masivos. Es a través de la creación de los programas especiales de empleo que se ha intentado compensar, en parte, la propagación del desempleo. Estos se iniciaron en 1975 y por su intermedio se canalizaron subsidios de cesantía. A pesar de que se los implementó para atenuar los efectos de las recesiones en la actividad económica, todavía permanecen vigentes hoy, en 1988. Es más, a partir de 1982 se inició un

nuevo programa especial para jefes de hogar a fin de contrarrestar los efectos de una nueva recesión.

En 1974-85 la mayor intensidad de la reducción del empleo público se registra en los primeros cuatro años. El personal del estado disminuye en algo más de 91.000 funcionarios, lo cual representa un 60% de la disminución total en el período. Aunque lo señalado con anterioridad se da en un contexto económico caracterizado por los efectos de la recesión de 1975, no es su consecuencia directa. Más bien lo que prevalece es el objetivo de más largo plazo de reducir el tamaño del estado, tarea que se debía efectuar en una primera etapa denominada de "coyuntura", cuyo objetivo era la "reconstrucción del sistema económico" y que ya aparece explícito en el "Primer Plan Indicativo de Desarrollo", publicado en noviembre de 1974 por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN, 1974). Sobre el estado se afirma que debe ser modernizado y que para ello es necesario reducir sus dimensiones y mejorar su eficiencia. Ya que esta reestructuración debía alcanzarse en dos años según las proyecciones oficiales, es razonable pensar que la crisis retardó la implementación total de estas medidas.

La posterior recuperación de la actividad, que se sostiene hasta 1981, alienta la creación de nuevas plazas de trabajo en la economía, a un ritmo promedio anual del 3,7%. En cambio, el empleo regular del estado decrece persistentemente, a razón de 4,9% por año, y su participación en el total de la ocupación se reduce en 7,4 puntos porcentuales respecto del año inicial.

En los años 1982 y 1983 la economía se ve sometida a los efectos de un nuevo ajuste recesivo. El nivel de empleo se contrae ahora en un 14,7% y la desocupación abierta se alza por sobre el 30% de la fuerza de trabajo del país. Por su parte, la ocupación estatal continúa disminuyendo, aunque en esta ocasión la reducción de personal es del 3,1% o del 4,1%, según se considere la cobertura definida por la Contraloría o la relativa al Sector Público no Financiero. Esta disminución ocurre a pesar de que a partir de esos años se amplifica la participación del estado en la regulación de los mercados, en la generación de ahorro e inversión, en la captación de recursos externos e, incluso, interviniendo directamente instituciones privadas financieras y productivas.

El motivo de esta masiva intervención del estado en la economía<sup>4</sup> fue el de detener la creciente erosión de las bases de sustentación del modelo: los sectores financieros y productivos privados a quienes se señalaba como los agentes que cumplirían un rol protagónico en el proceso de acumulación y que a comienzos de la presente década yacían en una situación de insolvencia financiera. De modo que una vez revertida la crisis, el gobierno se empeñó en rehabilitar su proyecto. Esta connotación transitoria que el equipo económico asigna a la intervención del sector público queda de manifiesto en que los niveles de ocupación pública continúan declinando. Es decir, la política de contratación estatal no se vio alterada por las nuevas prioridades. Es más, la activación del estado estuvo

---

4. Los alcances de la intervención estatal en la economía se analizan en detalle en Larraín y Velásquez (1986).

acompañada por un mayor esfuerzo por privatizar sus activos y sus funciones.

Por la magnitud del endeudamiento externo y por los compromisos del equipo económico con organismos multilaterales para renegociar la deuda externa se comienza nuevamente a invocar la intervención del estado. Lo que se persigue es adecuar la economía para que aumenten en forma sostenida las exportaciones y para que se incrementen los niveles de inversión productiva. El estado, en particular, deberá reducir su déficit y reasignar sus gastos en función de las nuevas prioridades. Por lo tanto, se plantean nuevas reducciones de personal y se toman medidas destinadas a contener el nivel de las remuneraciones reales a fin de privilegiar los gastos destinados a la formación de capital. De esta manera, el empleo en el estado continúa declinando.

En síntesis, la progresiva reducción del empleo público es un correlato de la decisión de disminuir el tamaño e importancia del estado en la economía. Esta tendencia no se modifica con el deterioro en la ocupación total derivado de las sucesivas recesiones, ni tampoco con la generalización de la subocupación que resulta de la insuficiente creación de empleo productivo aún en las fases de recuperación. Los programas de empleo de emergencia, a pesar de que se han mantenido, no han generado ocupaciones que permitan a los adscriptos acceder a beneficios de la seguridad social ni tampoco han incrementado su aporte al producto. Es más, han cumplido con el mismo papel de contención de eventuales mejorías en los salarios que la desocupación, en la medida en que los adscriptos a estos programas complementan el subsidio otorgado en ellos con ocupaciones eventuales y transitorias manteniendo, de este modo, el exceso relativo de la oferta de trabajo en el mercado.<sup>5</sup> Por otra parte, en los últimos cinco años, la sostenida reducción de las vacantes en estos programas, decretadas administrativamente, no han sido compensadas con un incremento en el empleo productivo y ha contribuido más bien a reforzar la creciente informalización de la ocupación urbana.<sup>6</sup>

## **2. Composición por funciones**

El análisis de la reducción del empleo público, considerando ahora sus diversos componentes clasificados de acuerdo con sus funciones básicas, permitirá distinguir cuales han sido los ámbitos preferidos para el retiro del estado.

---

5. El monto de los subsidios otorgados en estos programas y su evolución en términos reales se han determinado con el criterio de incentivar la búsqueda de empleo en el mercado de trabajo. Es por ello que muestran un deterioro progresivo en términos de su poder de compra desde que se instauraron.

6. Una estimación de los niveles de subempleo urbano se presenta en Velásquez (1987). Considerando a los desocupados, a los empleados en el sector informal urbano y a los adscriptos a los programas especiales de empleo, se estima en un 50% promedio la magnitud de la subutilización de la fuerza de trabajo urbana entre 1976 y 1985.

La tasa de disminución promedio anual del empleo público total entre 1974 y 1985 es de un 3,8%. Sin embargo, los recortes de personal no se han distribuido uniformemente. En los sectores de entidades de fomento o de servicios económicos la reducción promedio anual fue del 10,5% y en las empresas de un 10%. En cambio, los servicios sociales y administrativos exhiben una mayor estabilidad relativa, con disminuciones anuales medias del 1,3% y 1,8%, respectivamente.

#### *A. Servicios administrativos*

Estos incluyen a los funcionarios de las instituciones del sector centralizado de la administración del gobierno, relativas al ámbito político interno, a las relaciones internacionales, a los asuntos económicos y sociales, y a la administración de la justicia.

El conjunto de estos servicios ocupaba un 14,7% de los funcionarios públicos en 1974, aumentando luego su importancia, que llega al 18,3% en 1985. Si bien el servicio de administración económica reduce su empleo en un 6% anual, los servicios de administración social y general compensan el efecto anterior, con reducciones de sólo 0,1% y 0,5%, respectivamente, en el período, lo que explica que el conjunto de los ocupados en dicha función incrementen su incidencia en el total. Aparentemente dichos servicios reportan una mayor estabilidad relativa tanto a partir de 1974 como en décadas anteriores. Sin embargo, conviene recordar que los datos referidos a los servicios administrativos no incluyen al personal de las instituciones de defensa, subsecretarías y aparatos de seguridad nacional.

#### *B. Servicios sociales*

El volumen global del empleo en estas funciones decrece con una tasa cercana a la mitad de la que registra la dotación total del sector público. De esta forma, su participación relativa aumenta de un 49,5% en 1974 al 65,2% en 1985.

La evolución del empleo público en estas áreas: educación, salud, previsión, asistencia social y otras relativas al fomento de actividades culturales, deportivas y de esparcimiento, es un indicador del firme propósito de reducir la presencia del estado. Sin embargo, es conveniente considerar que las reducciones en la ocupación estatal se han materializado promoviendo importantes cambios, particularmente en los sistemas de seguridad social y en el sistema educacional. Estos se describen brevemente a continuación.<sup>7</sup>

##### *a) Cambios a la seguridad social*

En mayo de 1981 se reemplazó el antiguo sistema de pensiones (de reparto) por uno de capitalización individual. Este último es obligatorio para todos los trabajadores salvo el personal afiliado a la Caja de Previsión de la

---

7. Un análisis completo de las transformaciones en el sistema de previsión y de salud previsional se encuentra en Arellano (1985).

Defensa Nacional y a la Dirección de Previsión de Carabineros. Para la administración de los fondos se autorizó la formación de sociedades anónimas (Administradora de Fondos de Pensiones, AFP), que deben dedicarse exclusivamente a esta actividad, cobrando comisiones por sus servicios.

La operación del nuevo sistema ha generado un efecto derivado conjuntamente de mayores gastos previsionales y de menores ingresos sobre el déficit presupuestario del sector público. Para obtener financiamiento se ha recurrido a la venta de activos estatales, emisión de bonos o pagarés públicos, o bien al traspaso de actividades al sector privado para reducir gastos. De este modo, la reforma previsional ha contribuido a reforzar el deseado traspaso de empresas públicas y de actividades tradicionalmente en manos del estado al sector privado.

El empleo estatal en las instituciones previsionales registra una tasa promedio de reducción anual del 6,6% entre 1974 y 1985. Esta rebaja se acentúa aún más en la presente década, en conjunción con los cambios registrados en el sistema.

La reforma previsional comentada mantuvo para el afiliado la obligatoriedad de hacer una contribución al financiamiento de las prestaciones de salud. En 1981 se autorizó la formación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), entidades privadas, facultadas para canalizar las imposiciones de los trabajadores traspasados a las AFP a cambio de entregar servicios de salud a sus asociados y familias. Las ISAPRES pueden ofrecer a aquellos trabajadores con altas remuneraciones imponibles beneficios médicos substancialmente mayores. De este modo, trabajadores de altas rentas y/o con grupo familiar menos numeroso y/o con menores riesgos de salud se han trasladado a las instituciones privadas. Como contrapartida, el Fondo Nacional de Salud se ha desfinanciado ya que en él permanecen los trabajadores de menores ingresos y mayores riesgos de salud. Ya que los aportes fiscales al sistema público de salud no se han incrementado, se ha deteriorado la calidad de la atención recibida por las familias más numerosas y de menores rentas. La mantención de los diferenciales de calidad entre los servicios de salud público y privado consolida el propósito privatizador que anima las reformas.

El empleo en los servicios de salud estatales decrece a una tasa promedio anual del 2,9% entre 1974 y 1985, y en un 3,2% en los primeros cinco años de la presente década. Sin embargo, es probable que se esté sobreestimando a las dotaciones efectivas ya que éstas no han sido contabilizadas en función de las horas efectivas de trabajo. Este aspecto tiene especial relevancia en la última década, en la que gran parte de las contrataciones ha sido realizada por jornadas parciales.

#### b) Municipalización de la educación

En los comienzos de la actual década se llevan a cabo transformaciones en la administración educacional que intentan descentralizar los servicios educacionales del estado, reestructurar el aparato administrativo central del sector educación y privatizar el sistema: los mecanismos utilizados incluyen el traspaso de establecimientos educacionales públicos al sector privado, el fomento a la iniciativa particular y también la



entrega de algunas funciones de la administración educacional al sector privado.

El procedimiento de transferencia de los servicios públicos, en primera instancia, ha consistido en delegar la gestión administrativa a los municipios, aunque la vigilancia técnica y fiscalizadora queda a cargo del ministerio respectivo. El régimen laboral y previsional del personal de los establecimientos traspasados se regirá por las normas del sector privado. De este modo se lo margina de los alcances de las políticas de remuneraciones del personal público.

Informaciones parciales dan cuenta de algunos establecimientos educacionales, donde se imparten generalmente conocimientos técnico-laborales, que estarían operando con financiamiento de importantes organizaciones empresariales tales como la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA).

Entre 1974 y 1985, el empleo público en educación registró un crecimiento medio por año del 0,9% aunque en 1980-85 anota leves reducciones del 0,2% en promedio. Sin embargo, es necesario advertir la presencia de una importante distorsión en las cifras utilizadas, que proviene de no considerar las jornadas efectivas de trabajo. La reducción de las remuneraciones reales de los trabajadores del sector y las contrataciones por tiempos definidos han motivado que estos trabajadores se desempeñen en más de un establecimiento educacional. Ello está afectando sensiblemente las estimaciones de los niveles de las dotaciones y de su evolución, especialmente en los años ochenta.

### *C. Servicios económicos*

Esta función incluye a aquellas instituciones que alientan el desarrollo de las actividades económicas mediante la asistencia técnica, la extensión, el financiamiento y las inversiones directas.

Como se adelantara, un 40% de la reducción del empleo estatal en el período se produjo en dichas instituciones. Su importancia relativa en el total ha declinado de un 19,3% en 1974 a sólo un 8,6% en 1985. De este modo, se ve revertida la tendencia de décadas anteriores, cuando el estado impulsaba en forma directa las actividades productivas. Una de las áreas de especial interés es la de construcción y urbanismo.

Las transformaciones cursadas en estas actividades han estado dirigidas a reducir la presencia estatal tanto en el patrimonio como en la gestión de los diversos servicios. En este caso el estado no ha asumido la contratación de personal para llevar adelante los programas de edificación. La reducción del empleo público en este sector, del orden del 8% promedio anual entre 1974 y 1985, se da en el contexto de la caída de la inversión en vivienda y urbanismo, tanto por los menores recursos destinados a tales usos por el sector público como por la menor disponibilidad de créditos habitacionales al paralizarse prácticamente las Asociaciones de Ahorro y Préstamo a partir de 1976. Con el objetivo de motivar una mayor participación privada en esta actividad se eliminan varias regulaciones y controles en materia de terrenos urbanos. De modo que se traspasan al empresariado no sólo la tarea de construcción sino también la elaboración



del proyecto, la adquisición de terrenos, el financiamiento y la comercialización.

La mayor contracción del empleo se advierte en las instituciones de extensión y fomento de la actividad agrícola; también se eliminan varios organismos como la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Capacitación de la Reforma Agraria (ICIRA).

#### *D. Las empresas*

Con una reducción del 10% al año, el sector empresas, al igual que el de entidades de fomento, es objeto de severos recortes, que responden a las prioridades de la política económica. Las empresas más afectadas se encuentran en el área de transportes y comunicaciones, sector donde el estado tiene gran incidencia. Aunque ésta pasa del 86% en 1974 a un 82,8% en 1985, el volumen de la ocupación pública en el sector en ese último año equivale a sólo un 30% del inicial.

Si se considera la cobertura del Sector Público no Financiero (SPNF) disponible para el período 1980-1985, relevante para las negociaciones y acuerdos de política económica contraídos con organismos multilaterales y que incorpora a las empresas filiales de CORFO y de CODELCO además de las otras empresas estatales, se nota que la reducción del empleo en las primeras, un 2,5% y 2,1%, respectivamente, es visiblemente menor que en las segundas, del 7,1%. Estas últimas ya habían sido objeto de severos planes de racionalización, teniendo que reducir la magnitud de sus activos y la de sus operaciones y, por lo tanto, de su dotación de personal. Sin embargo, esta serie de datos no incorpora los efectos del creciente proceso de privatización que ha puesto en marcha el gobierno a partir de mediados de 1985, con el fin de intensificar y consolidar el proceso de retiro estatal de la economía. Hasta el momento, el desplazamiento en la estructura de propiedad no ha incluido a la Gran Minería del Cobre; sin embargo, se han dado algunos pasos en este sentido al contratarse a particulares para la ejecución de obras complementarias a la producción cuprífera.

### **3. Distribución por ramas de actividad económica**

Una visión más precisa de la participación del empleo público por sectores productivos se obtiene al utilizar la cobertura del sector público no financiero, aunque sólo se disponga de información para 1980-1985 (Cuadro 3). Considerando los años extremos del período, se advierte que el único sector productivo en el que el empleo público exhibe crecimiento es el primario. Mientras que en agricultura y pesca la participación pública permanece prácticamente constante, en torno al 0,5%, aumenta en el caso de la minería - de un 52,8% al 53,5% - debido a que la reducción del empleo privado supera a la experimentada por el público, especialmente en la dotación de CODELCO. En el sector secundario, la participación pública en el empleo cae como producto de disminuciones en sus tres componentes, aunque la caída es leve ya que la reducción del empleo en el sector privado

es equivalente o ligeramente inferior a la del empleo público. En la industria, la leve reducción (del 4,6% al 4,4%) se concentra en las entidades estatales Empresa Nacional de Petróleo (ENAP), Compañía de Aceros del Pacífico (CAP) y Sociedad Química y Minera de Chile (SOQUIMICH). La caída del empleo en la Dirección General de Obras Públicas explica el descenso muy leve de la participación pública en la construcción. El sector que experimenta la mayor pérdida de participación estatal en la ocupación es el terciario. Se destacan el sector transportes, con reducciones en Ferrocarriles del Estado (FFCC), Correos de Chile y en la Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI), y el sector servicios, donde se producen cortes de personal en las reparticiones del Gobierno General.

Las tendencias señaladas no permiten advertir que en el año intermedio del período 1980-1985 se contrae fuertemente la ocupación global de la economía. Por ello, en 1982 (Cuadro 3), la participación del estado en el empleo se incrementa en los sectores de agricultura y pesca y, especialmente, en minas y canteras, industria y construcción, superando en los últimos casos su participación de 1985. No ocurre lo mismo en las áreas de servicios, comercio y suministros básicos, ya que sus reducciones superan a las registradas en cada sector. Tales comportamientos diferenciados obedecen a una reasignación del gasto público, que afectó a los usos sociales para favorecer a las actividades productivas.

A partir de 1985, y con especial énfasis en los dos años siguientes, se materializa la decisión oficial de privatizar las firmas estatales. Con esta decisión el estado logra obtener recursos, aunque por una sola vez, para alcanzar las metas dispuestas en los acuerdos con los acreedores externos; por otra parte, continúa reduciendo su tamaño económico-institucional. Naturalmente, la participación de la ocupación pública en los sectores de actividad económica se altera, en algunos casos radicalmente.

#### **4. Categorías y grupos ocupacionales**

La información básica utilizada proviene de las encuestas regulares de empleo, y está disponible para los años 1980 y 1982. Dado que los registros absolutos de ocupación pública difieren de las dotaciones efectivas de las instituciones estatales, el análisis tomará en cuenta sólo el sentido de las variaciones en las proporciones.

La estructura ocupacional del sector público y la del privado muestran marcadas diferencias. En efecto, mientras que los profesionales y técnicos representan en 1980 un 28,9% del personal contratado en el sector público, en el sector privado apenas alcanzan el 5,0%. El estado ejerce una fuerte demanda de profesionales. En 1980, un 31,7% del total de profesionales estaba empleado en el sector público. En cambio, los obreros y artesanos concentran un 29,7% de la ocupación pública y un 44,5% de la privada (véase Cuadro 4).

**Cuadro 4: Empleo asalariado público y privado por principales grupos ocupacionales (en porcentajes).**

| Grupos                        | Sector público |       | Sector privado |       |
|-------------------------------|----------------|-------|----------------|-------|
|                               | 1980           | 1982  | 1980           | 1982  |
| Profesionales y técnicos      | 28,9           | 36,0  | 5,0            | 8,2   |
| Administrativos y gerentes    | 1,6            | 1,8   | 0,7            | 0,6   |
| Empleados de oficina y afines | 30,8           | 39,9  | 41,3           | 43,1  |
| Obreros y artesanos           | 29,7           | 14,4  | 44,5           | 38,4  |
| Trabajadores de los servicios | 9,0            | 7,9   | 8,5            | 9,7   |
| Total                         | 100,0          | 100,0 | 100,0          | 100,0 |

*Fuente:* INE, Listados computacionales.

El bienio 1982-83 es un período de aguda contracción de la actividad económica, producto de la cual se habrían perdido cerca de 320 mil empleos. Al comparar la composición del empleo en 1980 y en 1982 (Cuadro 4) se advierten en este último año mayores diferencias entre el sector público y el privado,<sup>8</sup> ya que el ajuste en la dotación de personal aplicado por la administración pública recayó en mayor medida sobre los obreros y trabajadores de los servicios.

III. Una nota acerca del crecimiento

En el marco de los compromisos acordados con organismos multilaterales, a partir de 1985 la política económica se halla abocada al logro de dos objetivos fundamentales: favorecer un crecimiento sostenido, basado en el desarrollo del sector exportador y privilegiar el gasto en bienes de capital frente al gasto de consumo.

La estrategia implementada sitúa en la empresa privada el foco impulsor de dinamismo. Además de transferir progresivamente los activos estatales al sector privado se restringen las funciones del estado a las de resguardar las condiciones de mercado para garantizar el despliegue de las iniciativas empresariales.

Al objetivo de un presupuesto equilibrado se suma el de que los gastos estatales privilegien los destinados a la formación de capital, recortando las partidas de transferencias y gastos corrientes. La evolución del empleo público obedece una vez más a las prioridades de la estrategia global y contribuye a reducir los gastos corrientes. De este modo, es posible esperar nuevos recortes de personal, cuyo volumen dependerá de cuánto se restrinjan las remuneraciones.

8. En el año 1982 se efectuaron modificaciones en la clasificación de los obreros de modo que dichas comparaciones deben considerarse con cautela

El comportamiento del gasto público, en el contexto de la etapa recesiva precedente, condicionó al empleo y afectó a las remuneraciones. La reducción del empleo estatal se complementó con una contracción del salario, que superó inicialmente a la ocurrida en el sector privado.<sup>9</sup> Iniciado el período de recuperación de la actividad productiva, las remuneraciones del total de la economía se elevaron en mayor proporción que las del sector público (Gráfico 2).

La política de remuneraciones aplicada en las situaciones de contracción económica ha estado dirigida a facilitar reducciones del salario y de esta forma adecuar el gasto a niveles compatibles con las nuevas restricciones. Al iniciarse la recuperación a partir de 1984, ésta ha sido liderada por el sector exportador y se ha afianzado, principalmente, por la vigencia de una política cambiaria orientada a fortalecer la oferta de productos al exterior. Esta condición a su vez activó una política salarial, aplicada en las reparticiones públicas pero que usualmente señala el curso a seguir en el sector privado, que apunta a contener presiones de costos que puedan debilitar la posición competitiva de las actividades exportadoras. La política salarial se vuelve más efectiva cuanto mayor es el excedente relativo de mano de obra, que se manifiesta más bajo la forma de subempleo que de desocupación abierta.

De este modo, la recuperación de la actividad registrada en los últimos cinco años, denominada en el discurso oficial como "crecimiento con austeridad", es principalmente el resultado de la combinación de los incentivos y restricciones señalados. La participación del capital en los nuevos excedentes generados se incrementa, asegurando así los estímulos que requiere el sistema para operar normalmente.

## Referencias

- Arellano, José P., 1985: "Políticas sociales y desarrollo. Chile, 1924-1984", Santiago, CIEPLAN.
- Larraín, Cristián y Mario Velásquez, 1986: "Subsidiariedad o intervencionismo? Las funciones económicas del estado 1980-1985", *Colección Temas Económicos*, No.1, Santiago, Programa de Economía del Trabajo (PET).
- Marshall, Jorge y Pilar Romaguera, 1981: "La evolución del empleo público en Chile: 1970-1978", *Notas técnicas*, No. 26, Santiago, CIEPLAN.
- Muñoz, Oscar, Jaime Gatica y Pilar Romaguera, 1980: "Crecimiento y estructura del empleo público en Chile: 1940-1970", *Notas técnicas*, No.22, Santiago, CIEPLAN.
- Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), 1974: "Primer plan indicativo de desarrollo 1975-1980", Versión preliminar, Santiago.

---

9. El ajuste cursado en la administración pública recayó en menor medida sobre el grupo de profesionales y técnicos. Una vez iniciado el período de recuperación de la actividad productiva, las remuneraciones del total de la economía se elevaron en mayor proporción que las del sector público, y entre estas últimas, las de los profesionales se recuperaron más lentamente que las del resto de los grupos ocupacionales.

*Evolución del empleo público en Chile: 1974-1985*

133

Raczynski, Dagmar, 1978: "Características del empleo informal urbano en Chile", *Estudios CIEPLAN*.

Sierra, Pedro, 1987: "Los factores de oferta en el desempleo. Una nota técnica", *Coyuntura Económica*, No. 14, Santiago, PET.

Velásquez, Mario, 1987: "Notas sobre la medición del empleo en Chile", *Materiales de discusión*, No. 6, Santiago, PET.

Gráfico 1: Empleo público, programas especiales y empleo total, 1974-1985

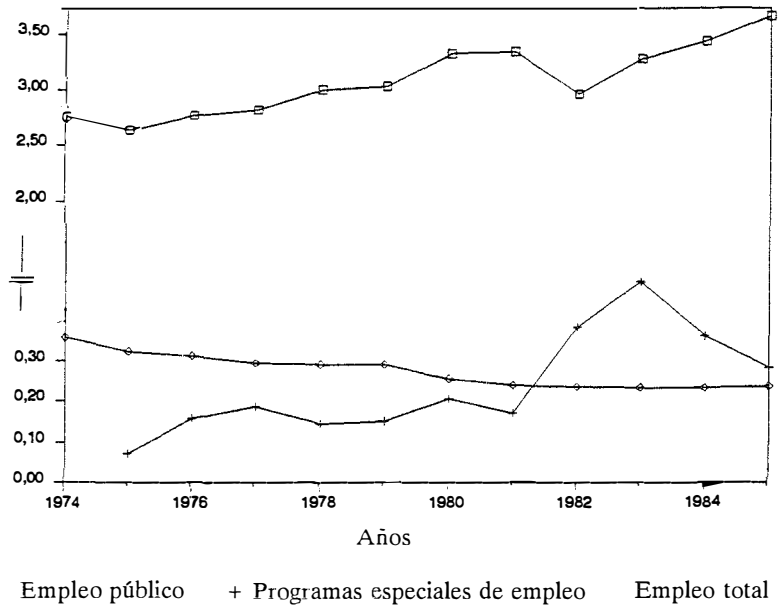
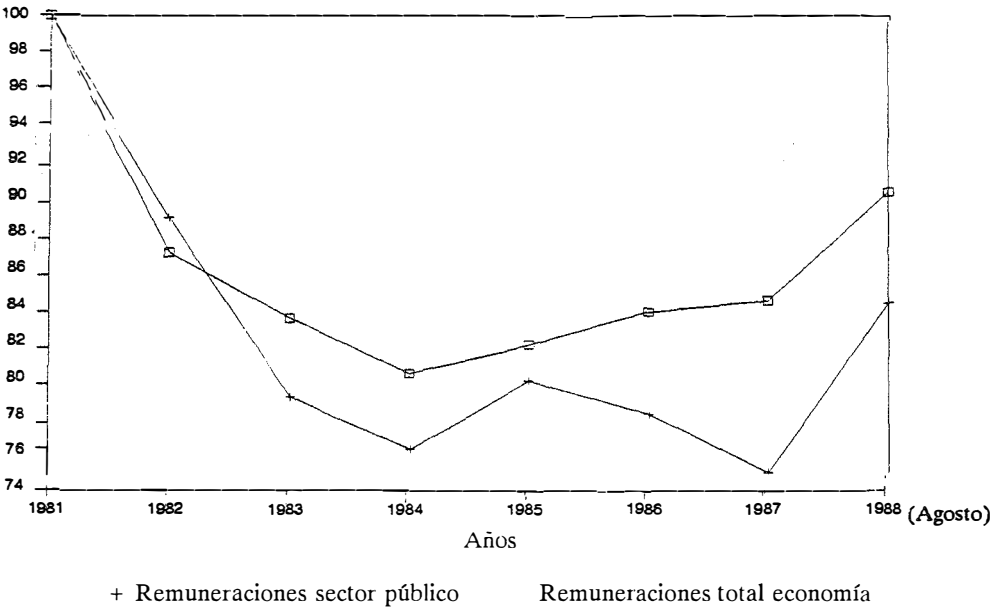


Gráfico 2: Remuneraciones sector público y del total de la economía (índices 1981 = 100)





## 7 El empleo público en Colombia y su impacto sobre el mercado laboral urbano, 1970-1987<sup>1</sup>

Alberto Corchuelo Rozo y  
Fernando Urrea Giraldo

En este capítulo se desarrolla un análisis del comportamiento del empleo público en Colombia durante las décadas del setenta y el ochenta, evaluando su importancia en el mercado laboral urbano, en forma global y por tipos de ciudades. Dicha evaluación considera el impacto del sector público sobre las diferentes variables del mercado de trabajo, así como las remuneraciones de los empleados públicos y sus características por sexo y nivel educativo. Además, se discute acerca de los determinantes del empleo público en Colombia en lo que respecta a dos variables de suma importancia. Una es la actividad estatal en el contexto de la generación del producto interno bruto. La otra, el nivel de los salarios del sector público. Ambas pueden observarse también desde la perspectiva de la política económica referida al gasto público durante las dos últimas décadas y la capacidad de presión y negociación de los trabajadores del sector público. El trabajo se centra en el empleo directo por parte del estado en cualquiera de sus niveles e instituciones centrales, regionales y locales.

Los datos utilizados son de tres clases: a) la información de la Encuesta de Hogares del Departamento Nacional de Estadística (DANE) para las cuatro principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) sobre asalariados públicos y el conjunto de las variables del mercado laboral, a nivel trimestral, entre marzo de 1976 y septiembre de 1987, al igual que información ampliada para seis ciudades intermedias (Bucaramanga, Manizález, Pereira, Pasto, Villavicencio y Cúcuta) proveniente de las Encuestas de junio de 1984 y 1986;<sup>2</sup> b) los datos

---

1. Para la elaboración de este documento se contó con la especial colaboración del Departamento Nacional de Estadística (DANE) en el suministro de la información de las series trimestrales de las Encuestas de Hogares e información adicional de Cuentas Nacionales, gracias al apoyo del Director, Dr. Alfonso González Caro, y de los Doctores Ciro Martínez y Jairo Urdaneta, Directores de la División de Demografía y Cuentas Nacionales, respectivamente. En la elaboración de las bases de datos y su procesamiento se contó con la asistencia de la economista Jeanny Posso.

2. En Colombia las cuatro principales ciudades presentan una población superior al millón de habitantes, mientras las llamadas ciudades intermedias fluctúan entre 100.000 y 900.000 habitantes.

estimados para la Misión de Empleo sobre empleo público por Reyes (1987) y González (1987), los cuales, si bien conforman dos series diferentes sobre empleados públicos, pueden conciliarse en una tercera, que es la aquí propuesta (véase Cuadro 2);<sup>3</sup> y c) los datos de las Cuentas Nacionales del DANE para el período comprendido entre 1970 y 1985 sobre producto, valor agregado y remuneración por sectores. Finalmente habría que anotar que los datos de la Contraloría y el Departamento Administrativo del Servicio Civil han permitido evaluar la serie de datos propuesta aquí sobre empleados públicos a nivel de administración central, empresas del estado y total nacional, cotejándola con las tendencias en las remuneraciones y el valor agregado del sector público según las Cuentas Nacionales en el período 1970-1985.

El capítulo presenta la siguiente organización. La primera parte examina la evolución de la magnitud e importancia del empleo público colombiano en las dos últimas décadas, tanto a nivel global como urbano, según tipo de ciudades. La segunda parte analiza el impacto del empleo público sobre el mercado laboral urbano, tanto a nivel nacional como de las cuatro principales ciudades. La tercera parte se refiere a las características del empleo público según sexo, nivel educativo y modalidad de contratación. En la cuarta se discute sobre los determinantes del empleo público según se trate del empleo en la administración pública central o en las empresas financieras y no financieras del estado, y sobre el comportamiento de los salarios. La quinta se dedica a los ingresos y remuneraciones de los empleados públicos, analizándolos en forma comparativa con los de otras ramas de la actividad económica y categorías socio-ocupacionales. La sexta parte presenta unas breves consideraciones sobre la clasificación de los empleados públicos en Colombia y su capacidad de presión y organización. Finalmente, se sintetizan las conclusiones extraídas de los temas anteriores.

## **I. Evolución de la magnitud e importancia del empleo público, 1970-1987**

### **1. Comportamiento a nivel global y urbano nacional**

Existen dificultades para una cuantificación no sólo del empleo público en Colombia<sup>4</sup> sino de la magnitud definitiva de población total, en edad de trabajar (PET), económicamente activa (PEA) y ocupada (PO), hasta tanto se ajusten y concilien los datos intercensales (1964-1973-1985)

---

3. Las dos series (las de Reyes y González) se apoyan en las mismas fuentes, la Contraloría General de la República y el Departamento Administrativo de Servicio Civil, para 1958-1984 en el caso de Reyes, y para 1976-1986 en el caso de González.

4. Debido a la información subvaluada y no completamente consolidada de los sectores regionales y locales de la administración central (que corresponde a todos los empleos de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial de nivel departamental y municipal en el país), y sobre empresas del estado regionales y locales.

**Cuadro 1: Evolución de la participación del empleo público en la población total ocupada a nivel nacional y la población en edad de trabajar, económicamente activa, ocupada y asalariada urbanas en Colombia, 1970-1985.**

| Años                             | Población<br>ocupada<br>total<br>nacional<br>(miles) | Particip.<br>del empleo<br>público<br>(%) | Población<br>en edad<br>de trabajar<br>total urbana<br>(miles) | Particip.<br>del empleo<br>público<br>(%) | Población<br>económ.<br>activa<br>total urbana<br>(miles) | Particip.<br>del empleo<br>público<br>(%) | Población<br>ocupada<br>total<br>urbana<br>(miles) | Particip.<br>del empleo<br>público<br>(%) | Población<br>asalariada<br>urbana<br>nacional<br>(miles) | Particip.<br>del empleo<br>público<br>(%) | Total de<br>asalariados<br>públicos<br>(miles) |
|----------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------------|
| 1970                             | 6420 8                                               | 6,8                                       | 8675 0                                                         | 5,0                                       | 3773 6                                                    | 11,6                                      | 3396 2                                             | 12,9                                      | 2450 7                                                   | 17,9                                      | 437 8                                          |
| 1975                             | 7074 5                                               | 8,6                                       | 10890 0                                                        | 5,6                                       | 4706 6                                                    | 12,9                                      | 4205 3                                             | 14,5                                      | 2913 2                                                   | 20,9                                      | 608 4                                          |
| 1980                             | 8683 3                                               | 9,7                                       | 13159 5                                                        | 6,4                                       | 6142 8                                                    | 13,8                                      | 5663 6                                             | 14,9                                      | 4126 0                                                   | 20,5                                      | 846 0                                          |
| 1985                             | 9911 2                                               | 9,2                                       | 15676 0                                                        | 5,8                                       | 7768 0                                                    | 11,8                                      | 6680 3                                             | 13,7                                      | 4497 5                                                   | 20,3                                      | 913 4                                          |
| Tasas de crecimiento exponencial |                                                      |                                           |                                                                |                                           |                                                           |                                           |                                                    |                                           |                                                          |                                           |                                                |
| 1970-75                          | 1,9                                                  |                                           | 4,5                                                            |                                           | 4,4                                                       |                                           | 4,3                                                |                                           | 3,5                                                      |                                           | 6,6                                            |
| 1975-80                          | 4,1                                                  |                                           | 3,8                                                            |                                           | 5,3                                                       |                                           | 6,0                                                |                                           | 7,0                                                      |                                           | 6,6                                            |
| 1980-85                          | 2,6                                                  |                                           | 3,5                                                            |                                           | 4,7                                                       |                                           | 3,3                                                |                                           | 1,7                                                      |                                           | 1,5                                            |
| 1970-85                          | 2,9                                                  |                                           | 3,9                                                            |                                           | 4,8                                                       |                                           | 4,5                                                |                                           | 4,0                                                      |                                           | 4,9                                            |

**Fuente:** Los datos del Cuadro 1 han sido el resultado de varias fuentes y cálculos: a) la distribución sobre población total ocupada a nivel nacional, ocupada y asalariada urbanas para 1970, 1975 y 1980 de Alvaro Reyes, "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", Cuadro A.1, Empleo por sectores (1950-1984), en: *El problema laboral colombiano*, informes de la misión Chenery, Tomo I, Bogotá, 1987; b) para 1985 se tomaron las distribuciones resultantes del XV Censo de Población sobre características económicas de la población; c) las magnitudes sobre población laboral (en edad de trabajar, económicamente activa y ocupada) se ajustaron a una población total para 1985 de 30.2 millones, y se procedió a una conciliación hacia atrás de los volúmenes para los años 1970, 1975 y 1980, con base en la serie de Reyes y los nuevos datos corregidos del Censo de 1985. La cifra de 30.2 se determinó sobre la base de la evaluación de la cobertura censal de 1985, incluyendo los Territorios Nacionales y la población indígena (con ajuste preliminar de cobertura para estos subconjuntos), de acuerdo con el Centro Nacional de Consultoría y el DANE; d) los datos de empleo público son los que hemos calculado para este trabajo, producto de la comparación de dos series, la de Reyes (ya citada) y la de González (véase Cuadro 2).

con los últimos resultados de la evaluación de la cobertura definitiva del censo de 1985. No obstante, hemos intentado presentar de una manera provisional (Cuadro 1) la evolución de la participación del empleo público en la población total ocupada (a nivel nacional) y en la población económicamente activa, ocupada y asalariada urbanas en el período 1970-1985, sobre la base de magnitudes de población asumidas. Los mismos supuestos rigen para los cálculos de la serie de empleo público 1970-1987 del Cuadro 2.

En las dos últimas décadas el empleo público en Colombia, por lo que se puede observar en el Cuadro 1, se ha configurado como un segmento relativamente importante del mercado laboral nacional y sobre todo del urbano. Entre 1970 y 1980 incrementa su participación en la población ocupada nacional (del 6,8% al 9,7%), la PET urbana (del 5% al 6,4%), la PEA urbana (del 11,6% al 13,8%), la PO urbana (del 12,9% al 14,9%), y los asalariados urbanos (del 17,9% al 20,5%). Hacia comienzos de la década del 80 el empleo público representaba más de la décima parte de la PEA y la PO urbanas y una quinta parte del empleo asalariado urbano en el país. Además, el comportamiento quinquenal de las participaciones y las tasas de crecimiento, en todo el período de 15 años, indica variaciones bien significativas (Cuadro 1). Las tasas de crecimiento del empleo público son muy superiores a las de la población ocupada nacional y urbana, en edad de trabajar y económicamente activa urbana. Su crecimiento, de 6,6% en cada quinquenio (1970-1975 y 1975-1980), es continuo superando la tasa de incremento de la población asalariada urbana en el primer quinquenio y siendo muy cercana en el segundo. Sin embargo, es claro que en el último quinquenio (1980-1985) se produce un drástico desplome de las tasas de crecimiento, tanto de los asalariados urbanos como de los empleados públicos (sólo de 1,7% para los primeros y de 1,5% para los segundos). Esto último explica el descenso de la participación del empleo público en las restantes variables del mercado laboral a nivel nacional y urbano (Cuadro 1). Ahora bien, si se consideran los 15 años que transcurren entre 1970 y 1985 el balance es ligeramente favorable al empleo público, ya que arroja la mayor tasa promedio de crecimiento (4,9%), casi idéntica a la PEA urbana (4,8%).

En resumen, el empleo público, si bien se consolidó durante los 15 años como una parte importante del mercado laboral nacional y urbano debido a su rápida expansión en el lapso comprendido por la década del 70, en el último quinquenio presenta una expansión muy limitada. Este reducido crecimiento es paralelo a la desaceleración del crecimiento de los asalariados urbanos, conjunto del cual participa con casi una quinta parte. Como se verá más adelante este fenómeno tiene que ver con la política dirigida al gasto público, en relación con las remuneraciones y el empleo público por una parte y las medidas de control del déficit fiscal por otra. Se produce un cambio en el tipo de intervención del estado colombiano, particularmente durante la década del 80, en el contexto de la etapa de recesión que vivirá la economía colombiana en la primera parte de la década.

**Cuadro 2: Evolución del empleo público total según modalidad en el período 1970-1987.**

| Año               | Total de empleados públicos | Indice | Empleados de la administración pública central | Indice | Empleados de las empresas financ. y no financ. del estado | Indice | Particip. administrac. pública (%) | Participación empresas financ. y no financ. del estado (%) | Total |
|-------------------|-----------------------------|--------|------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------|--------|------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------|
| 1970              | 437 757                     | 100,0  | 358 366                                        | 100,0  | 79 391                                                    | 100,0  | 81,9                               | 18,1                                                       | 100,0 |
| 1971              | 462 885                     | 105,7  | 378 094                                        | 105,5  | 84 791                                                    | 106,8  | 81,7                               | 18,3                                                       | 100,0 |
| 1972              | 529 011                     | 120,8  | 430 896                                        | 120,3  | 98 025                                                    | 123,5  | 81,5                               | 18,5                                                       | 100,0 |
| 1973              | 535 624                     | 122,4  | 435 238                                        | 121,5  | 100 386                                                   | 126,4  | 81,3                               | 18,7                                                       | 100,0 |
| 1974              | 567 365                     | 129,6  | 459 827                                        | 128,3  | 107 538                                                   | 135,5  | 81,0                               | 19,0                                                       | 100,0 |
| 1975              | 608 363                     | 139,0  | 491 760                                        | 137,2  | 116 603                                                   | 146,9  | 80,9                               | 19,1                                                       | 100,0 |
| 1976              | 715 489                     | 163,4  | 576 841                                        | 161,0  | 138 648                                                   | 174,6  | 80,6                               | 19,4                                                       | 100,0 |
| 1977              | 745 108                     | 170,2  | 599 623                                        | 167,3  | 145 485                                                   | 183,3  | 80,5                               | 19,5                                                       | 100,0 |
| 1978              | 772 218                     | 176,4  | 622 343                                        | 173,7  | 149 875                                                   | 188,8  | 80,6                               | 19,4                                                       | 100,0 |
| 1979              | 804 129                     | 183,7  | 642 870                                        | 179,4  | 161 259                                                   | 203,1  | 79,9                               | 20,1                                                       | 100,0 |
| 1980              | 846 037                     | 193,3  | 674 687                                        | 188,3  | 171 350                                                   | 215,8  | 79,7                               | 20,3                                                       | 100,0 |
| 1981              | 855 000                     | 195,3  | 685 054                                        | 191,2  | 169 946                                                   | 214,1  | 80,1                               | 19,9                                                       | 100,0 |
| 1982              | 875 131                     | 199,9  | 701 712                                        | 195,8  | 173 419                                                   | 218,4  | 80,2                               | 19,8                                                       | 100,0 |
| 1983              | 895 505                     | 204,6  | 716 699                                        | 200,0  | 178 806                                                   | 225,2  | 80,0                               | 20,0                                                       | 100,0 |
| 1984              | 916 372                     | 209,3  | 732 608                                        | 204,4  | 183 764                                                   | 231,5  | 79,9                               | 20,1                                                       | 100,0 |
| 1985              | 913 359                     | 208,6  | 730 416                                        | 203,8  | 182 943                                                   | 230,4  | 80,0                               | 20,0                                                       | 100,0 |
| 1986              | 915 307                     | 209,1  | 731 761                                        | 204,2  | 183 546                                                   | 231,2  | 79,9                               | 20,1                                                       | 100,0 |
| 1987 <sup>a</sup> | 942 948                     | 215,4  | 734 650                                        | 204,9  | 208 298                                                   | 262,4  | 77,9                               | 22,1                                                       | 100,0 |

**Nota:** <sup>a</sup> Los valores para 1987 son todos estimados.

**Fuente:** Serie resultante de la combinación de dos series, a) la de Alvaro Reyes, "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso" y b) Jorge Iván González, "Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia", en: *El problema laboral colombiano, informes de la misión Chenery*; Tomo 2, Bogotá, 1987; véase anexo 3, "Estimación del empleo total del estado". Para las estimaciones de 1987 se tomaron los datos provisionales no consolidados que reportaron las diversas entidades del sector público y se ajustaron con proyecciones de tendencias para el período 1984-1986.

El Cuadro 2, sobre la evolución del empleo público total, el de la administración pública central y el de las empresas financieras y no financieras del estado entre 1970-1987, permite observar las siguientes tendencias: se ratifica que el período de mayor ritmo de crecimiento del empleo público fue 1970-1980, ya que entre 1970 y 1980 la variación absoluta fue del 93,3% para el empleo total, 88,3% para el de la administración central y 115,8% para las empresas financieras y no financieras del estado, disminuyendo su ritmo de crecimiento en los últimos cinco años; fue en las empresas del estado donde se dio la mayor expansión del empleo, si bien la administración central tuvo un notable crecimiento. Esta diferencia se refleja en los cambios en la participación de las dos modalidades de empleo público durante los 17 años: del 81,9% al 77,9% para la administración central y del 18,1% al 22,1% para las empresas del estado. Este cambio, como veremos, se explica por el patrón de evolución del gasto público en el período. Finalmente, hay que señalar que en los años 1985 y 1986 se detiene la expansión del empleo público en sus dos modalidades (disminuyen los índices en relación al año 1984; Cuadro 2), como consecuencia de la política de reducción del déficit fiscal en esos dos años, como se explicará más adelante.

## **2. Comportamiento a nivel de las cuatro principales ciudades y las ciudades intermedias**

El Gráfico 1 muestra la evolución trimestral de la participación del empleo público en la PET, PEA, PO y población asalariada urbana, así como de la tasa de desempleo abierto en el período marzo de 1976-septiembre de 1987, para las cuatro principales ciudades. Se observa claramente la paulatina pérdida de participación del empleo público en las distintas variables del mercado laboral y en la categoría de asalariados urbanos durante los 11 años. Estos datos son consistentes con los del Cuadro 1, excepto en que si los datos globales señalaban como el punto más alto de la participación el año 1980, con un descenso en la década del 80, según los datos de las cuatro ciudades el descenso es continuo durante los 11 años. Sin embargo, entre marzo de 1981 y diciembre de 1984 hay un período de recuperación de la participación del empleo público, debido más bien al efecto de la caída del empleo privado por la situación de recesión económica (1981-1983), cuando la inversión privada había descendido significativamente y el estado asume un papel considerable en la neutralización de la crisis económica. Por esta razón, esta recuperación no debe verse como un efecto de un papel contracíclico por parte del estado en materia de empleo.

Por otra parte, en el conjunto de las cuatro ciudades principales la importancia del empleo público es ligeramente menor que en el conjunto nacional urbano (Cuadros 1 y 2). Esta diferencia obedece a que el empleo público tiene un peso superior en las variables laborales y en la población asalariada en las ciudades intermedias y pequeñas. Esto último se verá con más detalle cuando analicemos los datos discriminados por ciudades.



Otro elemento muy significativo es el comportamiento de la tasa de desempleo durante todo el período de los 11 años: obsérvese que no hay una asociación entre la evolución de las tasas de participación del empleo público y la de la tasa de desempleo abierto. Ello indicaría que, a pesar de su importancia, el impacto del empleo público sobre la tasa de desocupación ha sido débil, si no errático. Podría interpretarse que la falta de asociación se debería a que el empleo público no ha alcanzado a desempeñar un papel activamente contracíclico, particularmente en la década del 80, aunque haya tenido una importante expansión en el largo plazo, consolidando su participación en el empleo urbano. Esto último se vincula a la vez con el manejo de la política económica en materia de regulación y de composición del gasto público.<sup>5</sup>

Por otro lado, al comparar las tasas de crecimiento del empleo público según variables y modalidades del mercado laboral en las cuatro principales ciudades del país (Cuadro 3) con los datos del Cuadro 1 para el total nacional (aunque se trata de períodos que no coinciden completamente), se observa que en esas cuatro ciudades el crecimiento es menor que en el total nacional. Este fenómeno seguramente tiene que ver con un crecimiento mayor al promedio del empleo público en las ciudades intermedias y otras regiones del país.

**Cuadro 3: Evolución del empleo público y de las distintas variables y modalidades del mercado laboral para cuatro principales ciudades, 1976-1987 (promedios anuales de series trimestrales; tasas de crecimiento exponencial).**

| Período   | Empleo público | Población edad de trabajar | Población económic. activa | Población ocupada | Asalariados | Cuenta propia | Otras modalid. <sup>a</sup> |
|-----------|----------------|----------------------------|----------------------------|-------------------|-------------|---------------|-----------------------------|
| 1976-1980 | 3,7            | 3,6                        | 5,7                        | 5,8               | 6,0         | 7,7           | 1,5                         |
| 1980-1984 | 3,9            | 2,6                        | 4,2                        | 2,5               | 1,6         | 4,5           | 3,4                         |
| 1984-1987 | 0,4            | 2,1                        | 3,0                        | 3,5               | 3,8         | 2,3           | 4,1                         |
| 1976-1987 | 2,2            | 2,8                        | 4,2                        | 4,0               | 3,8         | 5,1           | 2,9                         |

*Nota:* <sup>a</sup> Otras modalidades: servicio doméstico, patrones y trabajadores familiares no remunerados.

*Fuente:* Datos calculados sobre la base de series trimestrales de las Encuestas de Hogares del DANE, marzo de 1976 a septiembre de 1987, para las cuatro principales ciudades.

El Cuadro 3 también permite observar cómo durante la coyuntura recesiva 1980-1983 el empleo público fue el que mantuvo, junto con el empleo por cuenta propia y otras modalidades de empleo (servicio doméstico, patrones y trabajadores familiares sin remuneración), las mayores tasas de crecimiento. De este modo, durante dicha coyuntura el empleo

5. González (1987) en su informe para la Misión de Empleo formula una conclusión similar, aunque con una aproximación diferente al problema. González no hace una cuantificación del empleo público en el contexto del mercado laboral urbano del país, de ahí que no evalúe su importancia en esa dirección; sin embargo, resalta muy bien su carácter no contracíclico.

público y las modalidades cuenta propia y "otras" habrían permitido balancear la fuerte caída del empleo privado asalariado.

Los Cuadros 4 y 5 permiten captar mejor las diferencias del peso del empleo público a nivel urbano en Colombia según tipo de ciudades. En general se pueden establecer las siguientes tendencias: a) con excepción del caso de Bogotá, las cuatro principales ciudades presentan un menor peso relativo del empleo público que las ciudades menores o intermedias, las cuales están por encima del promedio ponderado (Cuadro 4). Es particularmente interesante el enorme peso que puede llegar a tener el empleo público en algunas ciudades intermedias como son los casos de Villavicencio y Manizález (casi un 20% de la población ocupada). b) En las distintas ciudades, la distribución del empleo público entre personal de administración central y de empresas del estado (Cuadro 4) presenta una tendencia similar, con la excepción de Barranquilla. c) Al agregar diferencialmente las ciudades (Cuadro 5), se observa un elemento adicional: en las ciudades intermedias el empleo público en relación con los asalariados en su conjunto y con los del sector formal es bastante importante (la cuarta parte del total de los asalariados y el 30% del empleo formal); en las cuatro principales ciudades el empleo formal aportado por el empleo público es un poco más de la quinta parte del total.

**Cuadro 4: Empleo público urbano: diez ciudades en Colombia, 1984-1986 (en porcentajes).**

| Ciudad                | Empleo público/<br>población en<br>edad trabajar | Empleo público/<br>población ocupada | Administración<br>pública/total<br>empleo público | Resto del empleo<br>público/total<br>empleo público |
|-----------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Bogotá                | 6,1                                              | 12,1                                 | 75,8                                              | 24,2                                                |
| Medellín              | 4,9                                              | 10,1                                 | 77,2                                              | 22,8                                                |
| Cali                  | 4,3                                              | 9,0                                  | 80,0                                              | 20,0                                                |
| Barranquilla          | 3,6                                              | 8,2                                  | 67,1                                              | 32,9                                                |
| Bucaramanga           | 5,0                                              | 10,3                                 | 73,8                                              | 26,2                                                |
| Cúcuta                | 5,7                                              | 12,9                                 | 80,6                                              | 19,4                                                |
| Pereira               | 5,3                                              | 11,6                                 | 79,3                                              | 20,7                                                |
| Manizález             | 7,9                                              | 18,5                                 | 75,1                                              | 24,9                                                |
| Villavicencio         | 9,7                                              | 19,6                                 | 82,2                                              | 17,8                                                |
| Promedio<br>ponderado | 5,5                                              | 11,3                                 | 76,1                                              | 23,9                                                |

*Fuente:* Encuesta de Hogares, junio de 1984, en *Coyuntura Económica*, Volumen XIV, No. 4, diciembre de 1984, Cuadro III-1, pág. 86.

En resumen, en las cuatro principales ciudades del país la especial importancia de la actividad económica privada determina un menor peso relativo del empleo público, con excepción de la ciudad de Bogotá, en la cual este último presenta una mayor incidencia debido a que es sede de la administración central del estado.

**Cuadro 5: Empleo público urbano en Colombia, 1984-1986: empleo público en diez ciudades; agregado para cuatro grandes ciudades y seis ciudades intermedias (en porcentajes).**

|                        | Empleo público/<br>poblacion edad<br>de trabajar | Empleo público/<br>poblac. económ.<br>activa | Empleo público/<br>población<br>ocupada | Empleo público/<br>asalariados<br>totales | Empleo público/<br>asalariados<br>sector formal |
|------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 4 grandes ciudades     |                                                  |                                              |                                         |                                           |                                                 |
| 1984                   | 5,3                                              | 9,5                                          | 10,9                                    | 17,8                                      | 21,8                                            |
| 1986                   | 5,2                                              | 9,0                                          | 10,6                                    | 16,9                                      | 21,3                                            |
| 6 ciudades intermedias |                                                  |                                              |                                         |                                           |                                                 |
| 1984                   | 6,5                                              | 12,3                                         | 14,3                                    | 25,2                                      | 30,7                                            |
| 1986                   | 6,3                                              | 11,8                                         | 13,5                                    | 23,8                                      | 29,0                                            |

Fuente: Encuesta de Hogares, DANE, junio de 1984 y junio de 1986.

II. Empleo público y modalidades de contratación, permanente o temporal

Según la modalidad de contratación, permanente o temporal, el empleo público en Colombia ha tenido una evolución similar al empleo de los asalariados en el sector privado durante el período 1976-1987 (Cuadro 6). El empleo público temporal, si bien en 1987 aún está en niveles inferiores al 5%, ha crecido más rápidamente que el empleo permanente en dicho período. El aumento de la contratación temporal también afecta al sector público, aunque en menor grado que al privado (donde representa un 16% del empleo asalariado) debido a la inercia institucional derivada de la propia estabilidad del empleo público. El incremento del empleo temporal puede estar relacionado con las presiones por buscar en ciertas dependencias de la administración pública y empresas del estado, al igual que en el sector privado, menores costos laborales y una mayor flexibilidad en la contratación de personal, particularmente el de tipo técnico especializado.

El Cuadro 7 también permite observar que el empleo temporal en el sector público creció de manera significativa en la coyuntura 1984-1987, mientras el permanente permaneció constante.

**Cuadro 6: Empleo permanente y temporal entre los asalariados públicos y privados, 1976-1987 (índices de crecimiento y participación porcentual).**

|      | Índice de empleo público |               | % asal. públicos |               | Índice asal. privados |               | % asal. privados |               |
|------|--------------------------|---------------|------------------|---------------|-----------------------|---------------|------------------|---------------|
|      | Perma-<br>nente          | Tempo-<br>ral | Perma-<br>nente  | Tempo-<br>ral | Perma-<br>nente       | Tempo-<br>ral | Perma-<br>nente  | Tempo-<br>ral |
| 1976 | 100,0                    | 100,0         | 97,3             | 2,7           | 100,0                 | 100,0         | 89,2             | 10,8          |
| 1977 | 102,2                    | 89,2          | 97,6             | 2,4           | 109,7                 | 107,0         | 89,4             | 10,6          |
| 1978 | 108,6                    | 98,8          | 97,5             | 2,5           | 117,1                 | 122,3         | 88,7             | 11,3          |
| 1979 | 113,7                    | 81,1          | 98,0             | 2,0           | 128,1                 | 121,2         | 89,7             | 10,3          |
| 1980 | 116,0                    | 106,9         | 97,5             | 2,5           | 132,4                 | 128,2         | 89,5             | 10,5          |
| 1981 | 118,2                    | 132,7         | 96,9             | 3,1           | 133,5                 | 151,1         | 87,9             | 12,1          |
| 1982 | 120,5                    | 128,2         | 97,1             | 2,9           | 135,2                 | 155,3         | 87,7             | 12,3          |
| 1983 | 122,3                    | 150,4         | 96,7             | 3,3           | 133,3                 | 163,6         | 87,0             | 13,0          |
| 1984 | 125,1                    | 157,7         | 96,6             | 3,4           | 131,1                 | 193,5         | 84,8             | 15,2          |
| 1985 | 123,4                    | 185,7         | 96,0             | 4,0           | 137,0                 | 203,7         | 84,7             | 15,3          |
| 1986 | 122,2                    | 182,4         | 96,0             | 4,0           | 142,0                 | 221,9         | 84,0             | 16,0          |
| 1987 | 125,7                    | 194,7         | 95,8             | 4,2           | 147,9                 | 240,5         | 83,5             | 16,5          |

*Fuente:* Series trimestrales de las Encuestas de Hogares, DANE, marzo de 1976 a septiembre de 1987 (con nuevo ajuste de población).

**Cuadro 7: Evolución del empleo público y modalidades de contratación permanente y temporal para cuatro principales ciudades, 1976-1987 (promedios anuales de series trimestrales; tasas de crecimiento exponencial).**

| Período   | Empleo público permanente | Empleo público temporal | Asalariados privados permanentes | Asalariados privados temporales | Cuenta propia perman. | Cuenta propia temporal |
|-----------|---------------------------|-------------------------|----------------------------------|---------------------------------|-----------------------|------------------------|
| 1976-1980 | 1,7                       | 5,3                     | 7,0                              | 6,2                             | 9,0                   | 1,3                    |
| 1980-1984 | 3,9                       | 6,1                     | -0,3                             | 10,3                            | 4,5                   | 4,5                    |
| 1984-1987 | 0,2                       | 7,0                     | 4,0                              | 7,2                             | 3,1                   | 0,7                    |
| 1976-1987 | 2,1                       | 6,1                     | 3,6                              | 8,0                             | 5,7                   | 2,8                    |

*Fuente:* Datos calculados sobre la base de series trimestrales de las Encuestas de Hogares del DANE, marzo de 1976 a septiembre de 1987, para las cuatro principales ciudades.

### III. Características del empleo público: sexo y nivel educativo

En las siete ciudades analizadas, en 1986 la participación femenina en el empleo público, del 41%, no se diferencia de la participación femenina en la PEA urbana (Cuadro 8). La participación femenina en el sector público, sin embargo, es superior a la que se presenta en la PO urbana y en la población asalariada y cuenta propia urbanas, con excepción de los "otros no asalariados" por el efecto del servicio doméstico. Según datos de la

misma fuente, las mujeres en el sector público representan alrededor de 19,3% de la PEA femenina urbana, el 11,5% de la población ocupada femenina y el 20% de la población asalariada femenina, mientras el empleo público masculino alcanzaba el 9,3%, 10,5% y 16%, respectivamente. De este modo, el sector público como empleador desempeñaría un rol a tener en cuenta ante los fuertes incrementos de las tasas de participación laboral femeninas que acompañan a los mayores niveles educativos. El Cuadro 9 registra los cambios entre 1984 y 1987 en la distribución porcentual por sexo en el sector público según tipo de ciudad y modalidad de contratación (permanente y temporal). Por otra parte, se observa que la participación de la mujer es mayor en el empleo temporal que en el empleo permanente.

**Cuadro 8: Distribución porcentual por sexo de la población laboral para varias categorías ocupacionales y los empleados públicos, siete ciudades, junio de 1986.**

| Sexo    | Población<br>económicam.<br>activa | Población<br>ocupada | Población<br>asalariada<br>total | Empleados<br>públicos | Asalariados<br>privados | Cuenta<br>propia | Otros no<br>asalariados |
|---------|------------------------------------|----------------------|----------------------------------|-----------------------|-------------------------|------------------|-------------------------|
| Hombres | 59,0                               | 61,2                 | 64,8                             | 59,1                  | 66,1                    | 66,7             | 39,2                    |
| Mujeres | 41,0                               | 38,8                 | 35,2                             | 40,9                  | 33,9                    | 33,3             | 60,8                    |
| Total   | 100,0                              | 100,0                | 100,1                            | 100,0                 | 100,0                   | 100,0            | 100,0                   |

Fuente: Encuesta de Hogares, junio de 1986, DANE, tabulados para 7 ciudades.

**Cuadro 9: Cambios en la distribución porcentual de los empleados públicos por sexo y tipo de empleo, junio 1984-junio 1987.**

|                | Junio 1984 |                           | Junio 1986 |                           | Junio 1987 |
|----------------|------------|---------------------------|------------|---------------------------|------------|
|                | 4 Ciudades | 6 Ciudades<br>intermedias | 4 Ciudades | 6 Ciudades<br>intermedias | 4 Ciudades |
| <i>Hombres</i> |            |                           |            |                           |            |
| Permanentes    | 59,2       | 60,3                      | 59,3       | 58,5                      | 58,3       |
| Temporales     | 55,7       | 51,5                      | 58,0       | 62,4                      | 54,5       |
| Total          | 59,0       | 60,1                      | 59,2       | 58,7                      | 58,2       |
| <i>Mujeres</i> |            |                           |            |                           |            |
| Permanentes    | 40,8       | 39,7                      | 40,7       | 41,5                      | 41,7       |
| Temporales     | 44,3       | 48,5                      | 42,0       | 37,6                      | 45,5       |
| Total          | 41,0       | 39,9                      | 40,8       | 41,3                      | 41,8       |

Fuente: Encuesta de Hogares, Etapas 44, 52 y 56, DANE.

La participación del empleo público en la población ocupada urbana según sus niveles educativos (Cuadro 10) es bien interesante. En las siete ciudades casi el 30% de la población con estudios universitarios está empleada en el sector público, pero hay importantes diferencias entre ciudades: en ciudades intermedias como Manizález y Pasto llega a más del 50%. La tendencia se reitera para la población ocupada con nivel educativo

secundario. Por el contrario, se constata la poca importancia del empleo público en la población con niveles educativos bajos (sin educación y educación primaria).

**Cuadro 10: El empleo público según nivel educacional para diez ciudades, junio de 1984**  
 (porcentaje que representa el sector público en el empleo de cada nivel educativo).

| Ciudad        | Nivel de educación |          |            |               |
|---------------|--------------------|----------|------------|---------------|
|               | Ninguna            | Primaria | Secundaria | Universitaria |
| Bogotá        | 3,4                | 5,5      | 11,9       | 26,9          |
| Medellín      | 3,1                | 4,9      | 11,2       | 25,7          |
| Cali          | 2,9                | 4,3      | 9,8        | 24,4          |
| Barranquilla  | 0,5                | 2,9      | 9,5        | 21,3          |
| Bucaramanga   | 2,9                | 4,4      | 10,0       | 34,9          |
| Cúcuta        | 4,6                | 4,6      | 17,5       | 41,2          |
| Pereira       | 1,2                | 5,4      | 12,4       | 39,1          |
| Manizález     | ---                | 8,4      | 18,5       | 50,7          |
| Pasto         | 2,0                | 7,5      | 24,2       | 64,9          |
| Villavicencio | 4,9                | 10,4     | 22,3       | 40,0          |
| Promedio      | 3,0                | 5,4      | 12,4       | 29,6          |

*Fuente:* DANE, Encuesta de Hogares, junio de 1984.

La tendencia precedente se acentúa si se tiene en cuenta únicamente a la población asalariada urbana (Misión de Empleo, Informe Final, 1986): en este caso el sector público empleaba en 1984 al 46% de los asalariados con educación superior, al 23% con educación media, y apenas al 10% y al 7% de los asalariados con nivel primario y sin educación, respectivamente. El sector público genera una parte considerable del empleo técnico y profesional urbano (entre un 45 y 50%).

#### **IV. Los determinantes del empleo público: la actividad estatal y los salarios**

La magnitud y evolución del empleo público están determinadas tanto por el grado como por el carácter de la intervención del estado. Si se mide esta intervención por la contribución que hace el sector a la generación de valor agregado, i.e. valor agregado del sector público en relación con el producto interno bruto (PIB), se advierte que en el período 1970-1985 ésta ha venido incrementándose permanentemente, en especial a partir de 1980.

Si se considera el valor agregado de los servicios del gobierno (producción no mercante) que conforma el mayor porcentaje del valor agregado de la administración pública, su contribución al PIB, si bien se incrementa, lo hace muy débilmente (Cuadro 11). Son las empresas del estado las que aparecen como las mayores responsables de la expansión de la participación del sector público en el PIB; mientras que entre 1979-1981



y 1983-1985 la contribución de los servicios del gobierno al PIB pasó del 7,7% al 8,1% (Cuadro 11), la de las empresas del estado lo hizo del 6,7% al 8,8%.

**Cuadro 11: Colombia - contribución del valor agregado público al PIB (promedio por períodos).**

| Años       | Servicios<br>gobierno (%) | Total<br>sector (%) |
|------------|---------------------------|---------------------|
| 1970-71-72 | 7,2                       | 13,9                |
| 1985-86-87 | 7,2                       | 13,7                |
| 1979-80-81 | 7,7                       | 14,4                |
| 1983-84-85 | 8,1                       | 16,9                |

*Fuente:* DANE, Cuentas nacionales.

En función del comportamiento del valor agregado del sector público cabría esperar, especialmente a partir de 1980, una expansión más acelerada del empleo público que del empleo total, dado un coeficiente empleo-producto relativamente constante. Sin embargo, como se señaló en secciones anteriores, ello no ocurrió, debido a la influencia de los salarios, particularmente en los servicios del gobierno, y de la productividad, en este caso en las empresas del estado, sobre generación de empleo público.

Como es bien conocido, el producto de los servicios del gobierno esta íntegramente constituido por salarios. En estas circunstancias, y dada la tasa de salario, los incrementos en el valor agregado deben traducirse en una expansión de igual proporción en el empleo público. Como se muestra en el Cuadro 12, la elasticidad valor agregado-empleo en la actividad de los servicios del gobierno resulta muy cercana a uno, 0,95, al controlar los salarios. Sin embargo, dado un cierto volumen de gasto en servicios, si la tasa de salario se incrementa, el empleo se reduce. Así, frente a incrementos en el valor agregado de los servicios del gobierno, el empleo puede no crecer o incluso reducirse dependiendo de lo que acontezca con los salarios.

En las empresas del estado esta elasticidad es menor que uno, 0,8, lo cual refleja los cambios tecnológicos y en general los incrementos en la productividad del trabajo dentro de estas empresas. Dada esta elasticidad, los incrementos de la participación del estado en el PIB logrados a través de las actividades de las empresas estatales no se expresan de manera semejante en el empleo.

Las elasticidades que aparecen en el Cuadro 12 permiten concluir que el empleo público está determinado esencialmente por el nivel y variaciones del valor agregado público, por la composición de este valor agregado según servicios de gobierno y empresas del estado y, por último, por la tasa de salario y sus variaciones. Por lo tanto, habría que examinar los factores determinantes de estas variables. Al respecto y sin pretender un examen exhaustivo, se harán aquí algunas consideraciones acerca del comportamiento de estas variables en el caso colombiano.

En relación con el valor agregado de los servicios del gobierno, su magnitud se encuentra determinada por los ingresos corrientes, tributarios y no tributarios, que logran captar los gobiernos centrales y seccionales y por la capacidad de financiamiento externo e interno que tiene estos gobiernos para cubrir sus excedentes de gasto. En la medida que estos ingresos tienden a contraerse, la tasa de inversión de la administración pública se verá seriamente afectada si los gastos de consumo del gobierno, constituidos por salarios, no se restringen al mismo ritmo y si no existen fuentes de financiamiento que le permitan incurrir en mayores déficit. En estas condiciones, se presenta un "trade-off" entre el empleo público directo y/o la tasa de salarios del sector público y la respectiva tasa de inversión.

**Cuadro 12: Elasticidades del empleo público frente al valor agregado y a los salarios.**

| Variable dependiente | Constante      | Variables Independientes |                  | R2   |
|----------------------|----------------|--------------------------|------------------|------|
|                      |                | Valor agreg.             | Salario          |      |
| Empleo serv. gob.    | 5,92<br>(15,6) | 0,95<br>(38,8)           | -0,23<br>(-8,47) | 0,99 |
| Empleo empresas      | 5,46<br>(3,19) | 0,81<br>(8,89)           | -0,24<br>(-1,85) | 0,86 |

*Fuente:* Cálculos sobre la base de Cuentas nacionales y estimativos de empleo y salarios. Valores t entre paréntesis. Todos los coeficientes son significativos al 99%. Funciones doble-logarítmicas.

La experiencia histórica del período 1980-1986 en el caso colombiano ilustra con gran claridad estas relaciones entre empleo público, tasa de salario, déficit público y tasa de inversión. Como se muestra en el Cuadro 13, en el período comprendido entre 1981 y 1984, los ingresos corrientes del gobierno central, que permiten generar la mayor proporción del valor agregado de los servicios del gobierno, manifestaron una clara tendencia decreciente, explicada en gran medida por los efectos de la recesión económica.

A pesar de este comportamiento de los ingresos corrientes, la nómina de salarios (servicios personales) sostuvo un crecimiento relativamente elevado incrementando en forma permanente su participación en los disminuidos ingresos del gobierno, llegando a alcanzar en 1984 un 89,3%. Este comportamiento de la nómina de salarios determinó una substancial caída en la tasa de ahorro público y obligó al gobierno central a incrementar su déficit, el cual alcanza en 1984 su punto máximo, 6% del PIB. Ya que las condiciones macroeconómicas, reservas internacionales y déficit de cuenta corriente, permitían mantener un relativo equilibrio monetario, este déficit fue financiado mediante emisión monetaria, la cual compensaba las restricciones de oferta originadas en la reducción en las reservas internacionales.

A pesar de la reducción en los ingresos corrientes, el comportamiento de la nómina de salarios logró sostener una expansión positiva del valor agregado de los servicios del gobierno, el cual, como se ha

visto, incrementó su participación en el PIB. Esto fue posible gracias a que el gobierno nacional incurrió en un creciente déficit y en cierta medida también a costa de la tasa de inversión.

**Cuadro 13: Indicadores del comportamiento fiscal del gobierno central.**

|                                          | 1980  | 1981  | 1982  | 1983  | 1984  | 1985  | 1986  |
|------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ingresos corrientes <sup>a</sup>         | 168 2 | 175 7 | 173 2 | 148 0 | 122 5 | 152 6 | 179 9 |
| Serv.pers. <sup>b</sup><br>ingr.corr.(%) | 49,5  | 54,9  | 56,8  | 66,4  | 89,3  | 67,0  | 56,4  |
| Gastos func./<br>ingr.corr.(%)           | 55,5  | 59,9  | 61,4  | 73,3  | 94,6  | 71,9  | 59,9  |
| Serv.deud.ext./<br>ingr.corr.(%)         | 5,8   | 7,3   | 8,7   | 9,5   | 12,7  | 14,5  | 19,4  |
| Déficit/<br>PIB (%)                      | 2,0   | 2,3   | 2,2   | 3,5   | 6,0   | 4,4   | 3,9   |
| Tasa salario <sup>c</sup><br>Índice      | 100,0 | 103,0 | 107,0 | 111,6 | 113,3 | 104,0 | 102,7 |

*Nota:* <sup>a</sup> Millones de pesos de 1980;  
<sup>b</sup> incluye transferencias;  
<sup>c</sup> salario real.

*Fuente:* Cálculos sobre la base de datos de la Contraloría General.

Durante los años 1985 y 1986 una nómina de salarios relativamente elevada no se reflejó en un mayor crecimiento en el empleo público, como había ocurrido hasta 1984 (véase Cuadro 2). Frente a las restricciones de gasto que enfrentaba el gobierno nacional, tanto el empleo público como la inversión pública resultaron afectadas.

Resulta interesante destacar la evolución de la tasa de salario real de los trabajadores del gobierno central. El comportamiento de los ingresos del gobierno induce a pensar que, en estas condiciones, los trabajadores públicos pierden capacidad de negociación, más aún cuando la tasa de desempleo global se estaba incrementando. Sin embargo, aconteció todo lo contrario. Dicha capacidad pareció acrecentarse, logrando un salario más elevado. Por otra parte, dentro de las condiciones de desempleo que vivía la economía en 1985-1986, el gobierno nacional no intentó incrementar el empleo; por el contrario, su objetivo fue el de "congelar" la planta de personal, estabilizando en estos dos años el tamaño del empleo público gracias a la congelación de nómina.

Lo anterior tiene particularmente que ver con la situación que atraviesa la economía colombiana hacia fines de 1984 cuando empieza a manifestar sus primeros síntomas de iliquidez internacional ante el agotamiento de las reservas internacionales. En procura de préstamos frescos, el gobierno nacional decide acomodarse a las recomendaciones de política del FMI, cuyas características son ampliamente conocidas. El

resultado de estas políticas se tradujo en una severa restricción de los gastos de consumo del gobierno nacional lo cual, naturalmente, determinó una pérdida de salario real de los trabajadores públicos (Cuadro 13) así como un estancamiento en la expansión del empleo público (Cuadro 2). Gracias a ello, el gobierno nacional logró reducir su déficit fiscal, objetivo básico que se había propuesto, tanto en la administración Betancur como en la de Barco a partir de 1985. No obstante, en 1987 hay una importante recuperación del nivel de empleo público a partir de las empresas financieras y no financieras del estado (Cuadro 2), ya que el sector de administración central se mantiene prácticamente congelado, lo que indicaría que la política de control del gasto se ha aplicado en forma selectiva, afectando en particular a la administración central. Por otro lado, la nueva expansión del empleo en las empresas del estado en el último año se habría dado sobre la base de un descenso de las remuneraciones reales de sus trabajadores.

Habría que señalar por último que ante el creciente peso de los servicios de la deuda externa, el ajuste sobre el sector público ha permitido que los ingresos corrientes se orienten más hacia el pago de dichos servicios (Cuadro 13).

En relación con el valor agregado de las empresas del estado, éste está determinado por el grado de intervención del estado en la producción directa de bienes y servicios. En el caso colombiano, este valor agregado se genera fundamentalmente en las empresas productoras de servicios públicos (energía eléctrica, acueducto, teléfonos) y en las productoras de bienes del sector minero (petróleo y carbón particularmente). En este caso, el comportamiento del valor agregado está decidido por las expansiones de la capacidad productiva que realice el estado en estas actividades.

En Colombia una de las características más sobresalientes en cuanto a la inversión estatal en el campo de la producción ha sido su creciente intervención en el sector minero, en asociación con el capital extranjero, con el propósito de lograr un fortalecimiento de las exportaciones. Los esfuerzos de inversión del estado se han concentrado precisamente en el campo de la explotación petrolífera y en la de carbón y níquel.

Gracias a estas grandes inversiones, la participación del estado en la producción de bienes se ha incrementado de manera substancial a partir de 1980, más aún cuando estos sectores han presentado un dinamismo muy superior al del conjunto de la economía. Esto es lo que explica la creciente participación del valor agregado de las empresas del estado en el PIB.

Naturalmente, esto ha tenido su contrapartida en la generación de un mayor volumen de empleo por parte de estas empresas. Sin embargo, por su carácter altamente intensivo en capital, la generación de empleo no fue proporcional al incremento en el valor agregado. Adicionalmente, en la medida que los niveles de productividad se han venido incrementando (Cuadro 14), el crecimiento del empleo no es tan notable, como lo demuestra la elasticidad producto-empleo ya señalada. De esta forma, los cambios en la composición del valor agregado público a favor de las empresas del estado se han traducido en una menor generación de empleo por parte del sector público, en comparación con el incremento en su valor

agregado, a partir de un fuerte aumento de la productividad y de los ingresos de explotación, así como de un descenso de la participación de los salarios en el valor agregado de dichas empresas (Cuadro 14).

**Cuadro 14: Algunos indicadores de las empresas del estado.**

|                               | 1980  | 1981  | 1982  | 1983  | 1984  | 1985  | 1986  |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Productividad (1)             | 100,0 | --    | --    | --    | --    | 167,9 | --    |
| Ingresos de explotación (2)   | 100,0 | 112,0 | 121,0 | 127,0 | 134,0 | 144,0 | 151,0 |
| Salarios totales (3)          | 100,0 | 101,3 | 107,0 | 115,0 | 124,0 | 131,0 | --    |
| Salarios/valor agreg. (%) (4) | 48,0  | --    | --    | --    | --    | 43,3  | --    |

*Fuente:* (1) Valor agregado empresas/empleo. DANE, Cuentas nacionales y estimativos de empleo.  
(2) Contraloría, se refiere a ingresos de establecimientos públicos a precios reales.  
(3) Masa de salarios reales de las empresas, Cuentas nacionales.  
(4) Cuentas nacionales.

**V. Ingresos y remuneraciones de los empleados públicos comparativamente con los de otros sectores y grupos ocupacionales**

El objetivo de esta sección es analizar el comportamiento de las remuneraciones de los trabajadores del sector público entre 1970 y 1986 en comparación con las remuneraciones en otros sectores económicos y grupos ocupacionales.

Como se observa en el Cuadro 15, la tasa de salario real del sector público se ha mantenido relativamente constante desde 1970, a diferencia de los salarios en el sector manufacturero que, con disparidades entre obreros y empleados, por el contrario descienden a niveles muy por debajo de 1970 en todo el período.

A lo largo de los 15 años los salarios de los sectores modernos tendieron a caer, con excepción de los salarios del sector público que tendieron a mantener sus niveles reales. Este comportamiento contrasta con el de los salarios reales en la agricultura que aumentaron en 1977 manteniéndose desde entonces en un nivel más elevado, y los del sector de la construcción, que crecieron especialmente a partir de 1979.

Los salarios del sector público se mantuvieron hasta 1982 por debajo del nivel de 1970; después, entre 1982 y 1984, hay una recuperación en el nivel salarial junto, como se expuso anteriormente, con un continuo crecimiento en el empleo. En 1985 y 1986 se observa un retroceso al nivel de los inicios de los 70 paralelo con el estancamiento del empleo.

**Cuadro 15: Evolución del salario real por ramas de actividad (1970=100).**

| Año               | Agricultura<br>jornales<br>clima frío | Industria manufacturera<br>salario mensual |                      | Construcción<br>salario diario<br>promedio<br>ayudante const. | Sector público<br>salario mensual<br>promedio-mes | Indices relativos<br>salarios del sector público |         |         |         |
|-------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------|---------|---------|
|                   | Indice(1)                             | empleados<br>Indice(2)                     | obreros<br>Indice(3) | Indice(4)                                                     | Indice(5)                                         | (5)/(1)                                          | (5)/(2) | (5)/(3) | (5)/(4) |
| 1970              | 100,0                                 | 100,0                                      | 100,0                | 100,0                                                         | 100,0                                             | 1,00                                             | 1,00    | 1,00    | 1,00    |
| 1971              | 99,3                                  | 88,6                                       | 91,6                 | 90,0                                                          | 101,3                                             | 1,02                                             | 1,14    | 1,11    | 1,13    |
| 1972              | 109,8                                 | 84,4                                       | 89,6                 | 98,8                                                          | 97,0                                              | 0,88                                             | 1,15    | 1,08    | 0,98    |
| 1973              | 114,0                                 | 74,6                                       | 77,5                 | 88,5                                                          | 94,0                                              | 0,82                                             | 1,26    | 1,21    | 1,06    |
| 1974              | 110,3                                 | 66,9                                       | 71,0                 | 93,7                                                          | 99,6                                              | 0,90                                             | 1,49    | 1,40    | 1,06    |
| 1975              | 111,6                                 | 67,6                                       | 73,3                 | 90,4                                                          | 105,1                                             | 0,94                                             | 1,55    | 1,43    | 1,16    |
| 1976              | 110,0                                 | 64,9                                       | 69,5                 | 83,2                                                          | 91,0                                              | 0,83                                             | 1,40    | 1,31    | 1,09    |
| 1977              | 129,0                                 | 59,8                                       | 67,4                 | 80,0                                                          | 92,4                                              | 0,72                                             | 1,54    | 1,37    | 1,15    |
| 1978              | 141,9                                 | 64,8                                       | 73,9                 | 92,3                                                          | 102,1                                             | 0,72                                             | 1,58    | 1,38    | 1,11    |
| 1979              | 138,9                                 | 62,2                                       | 76,5                 | 101,7                                                         | 93,9                                              | 0,68                                             | 1,51    | 1,23    | 0,92    |
| 1980              | 138,8                                 | 62,0                                       | 76,3                 | 110,4                                                         | 94,4                                              | 0,68                                             | 1,52    | 1,24    | 0,85    |
| 1981              | 136,0                                 | 62,3                                       | 77,2                 | 115,6                                                         | 95,2                                              | 0,70                                             | 1,53    | 1,23    | 0,82    |
| 1982              | 133,4                                 | 65,6                                       | 83,0                 | 117,5                                                         | 97,5                                              | 0,73                                             | 1,49    | 1,17    | 0,83    |
| 1983              | 138,3                                 | 72,4                                       | 91,2                 | 124,6                                                         | 107,4                                             | 0,78                                             | 1,48    | 1,18    | 0,86    |
| 1984              | 137,6                                 | 75,1                                       | 96,1                 | 124,5                                                         | 111,7                                             | 0,81                                             | 1,49    | 1,16    | 0,90    |
| 1985              | 133,1                                 | 71,0                                       | 90,8                 | 120,4                                                         | 100,1                                             | 0,75                                             | 1,41    | 1,10    | 0,83    |
| 1986 <sup>a</sup> | 140,4                                 | 72,1                                       | 93,6                 | 117,4                                                         | 101,2                                             | 0,72                                             | 1,40    | 1,08    | 0,86    |

**Notas:** <sup>a</sup> Datos estimados  
 Deflactor utilizado: índice de precios al consumidor (ingresos bajos).

**Fuente:** DNP-UPG-DEM, sobre la base de datos del DANE.



## **VI. La capacidad negociadora de los trabajadores del sector público**

De acuerdo con las normas existentes en la actualidad los trabajadores del sector público están clasificados en trabajadores oficiales y empleados públicos. Aunque los derechos individuales del trabajador son iguales en cualquiera de estas dos categorías, éstas difieren en cuanto a sus derechos colectivos. Así, los trabajadores oficiales tienen derecho a la organización colectiva a través de sindicatos, y a establecer sus condiciones de trabajo y de salario por medio de negociaciones colectivas; sin embargo, al menos en el papel, no tiene derecho a huelga. Por el contrario, los empleados públicos no cuentan con esa serie de derechos colectivos.

El rasgo que distingue a los trabajadores oficiales de los empleados públicos es el carácter de sus oficios, de acuerdo con sus funciones: mientras la categoría de trabajadores oficiales incluye a aquellos que ejercen funciones de construcción directa, de mantenimiento y sostenimiento de obras públicas, los empleados públicos se encuentran más en cargos de dirección o de manejo administrativo. De acuerdo con esta clasificación general, son empleados públicos todos los trabajadores de la administración pública, tanto de carácter central como local, con excepción de los trabajadores de las obras públicas y aquellos que cumplen con las funciones ya señaladas. Por otra parte, los trabajadores de las empresas públicas y de las instituciones descentralizadas son en general trabajadores oficiales.

Estas distinciones entre los trabajadores del sector público tienen, naturalmente, efectos sobre la capacidad negociadora de cada grupo. En la medida en que los trabajadores oficiales, particularmente en las empresas del estado, han logrado conformar fuertes sindicatos, ello les ha permitido obtener elevados salarios y beneficios particulares. Esto es especialmente cierto en empresas del estado que gozan de altos ingresos (por ejemplo la Empresa Colombiana de Puertos [COLPUERTOS], el Servicio Nacional de Aprendizaje [SENA], etc.). Por el contrario, los empleados públicos, adscriptos en su mayoría a la administración pública, tienen en general una débil posición negociadora, lo que ha limitado su capacidad para obtener mejoras salariales y cierto tipo de prestaciones sociales de las que hoy día disfrutaban los trabajadores oficiales.

A pesar de las restricciones sobre organización colectiva, los empleados públicos han logrado organizarse bajo sindicatos y en una gran Federación Central que, dependiendo de la coyuntura económica y política del país, han impulsado movimientos de gran envergadura. Sobresale en este sentido la Federación Nacional de Empleados del Estado, que cuenta con una gran tradición en el campo sindical. En el período 1980-1984 los empleados públicos, a través de su federación, incrementaron su poder de negociación gracias a un ambiente político favorable, obteniendo substanciales mejoras en sus salarios reales.

## VII. Conclusiones

El examen efectuado sobre el comportamiento del empleo público en Colombia a partir de 1970 permite extraer las siguientes conclusiones:

1. El empleo público, si bien se consolidó entre 1970 y 1987 como una parte importante del mercado laboral nacional y urbano, debido a su rápida expansión en el lapso comprendido por la década del 70, en el último quinquenio presenta un reducido crecimiento.

2. El empleo generado por las empresas del estado, financieras y no financieras, es el que muestra el mayor dinamismo, lo que se ha traducido en una mayor participación del empleo de las empresas públicas en el empleo total generado por el estado.

3. En las cuatro ciudades de mayor población en el país se observa una pérdida de la importancia del empleo público en el mercado laboral. Sin embargo, durante el período de recesión 1980-1984 el empleo público incrementó su participación en el empleo asalariado total, a raíz del lento crecimiento del empleo asalariado en el sector privado.

4. El empleo público tiende a tener mayor importancia en las variables laborales (población en edad de trabajar, económicamente activa, ocupada, asalariada y del sector formal) en las ciudades intermedias y pequeñas.

5. No se advierte, al menos para los cuatro grandes centros urbanos, una incidencia significativa de las variaciones del empleo público sobre la tasa de desocupación. No obstante, a raíz de su mayor importancia en los pequeños centros urbanos, parecería muy probable que en estos centros la tasa de desempleo esté influida significativamente por el comportamiento del empleo público.

6. Parece manifestarse una tendencia por parte del sector estatal hacia la utilización creciente de modalidades de contratación temporal, dinámica que puede estar relacionada con la búsqueda de menores costos laborales y una mayor flexibilidad en la contratación de personal.

7. De acuerdo con las cifras para las siete mayores ciudades, el empleo público tiene una importancia mayor para la población femenina, particularmente entre las asalariadas. De este modo el sector público estaría desempeñando un rol importante en la determinación de las variaciones de la tasa de participación laboral femenina, a través de las mayores oportunidades de empleo que ofrece para las mujeres, en particular las de niveles educativos medios y altos.

8. El empleo público se ha constituido en la principal fuente de empleo para la población activa con altos niveles educativos. Se estima que entre el 45 y el 50% del empleo técnico y profesional es generado por el sector público. En estas condiciones, para este tipo de fuerza de trabajo, el sector público influye decididamente sobre sus tasas de desempleo.

9. El empleo público está determinado esencialmente por el ritmo de expansión y la composición de la actividad económica estatal. En el caso colombiano, esta actividad, medida por la contribución del sector público a la generación de valor agregado, se ha incrementado en los últimos años.

10. El crecimiento del valor agregado en el sector público se ha originado sobre todo en las empresas del estado, a raíz de las grandes inversiones efectuadas por el estado en los sectores minero y de energía. Dada la elasticidad producto-empleo en este componente del sector público, el empleo no ha crecido proporcionalmente al crecimiento del valor agregado.

11. En la administración pública, y particularmente en el sector de servicios del gobierno, dado un cierto volumen de gasto público, el impacto sobre el empleo depende del comportamiento de los salarios.

12. Las condiciones macroeconómicas relativas al déficit fiscal y al déficit de cuenta corriente aparecen como uno de los elementos que definen las posibilidades de expandir el empleo público.

13. Los salarios reales del sector público han tendido a mantenerse estables en el período considerado, con índices de crecimiento superiores a los que han presentado las categorías de empleados y obreros de la industria manufacturera, aunque inferiores a los de otros sectores económicos, como la agricultura y la construcción.

## Referencias

Contraloría General de la República, Informes financieros, varios números.

Departamento Nacional de Estadística (DANE), Cuentas nacionales.

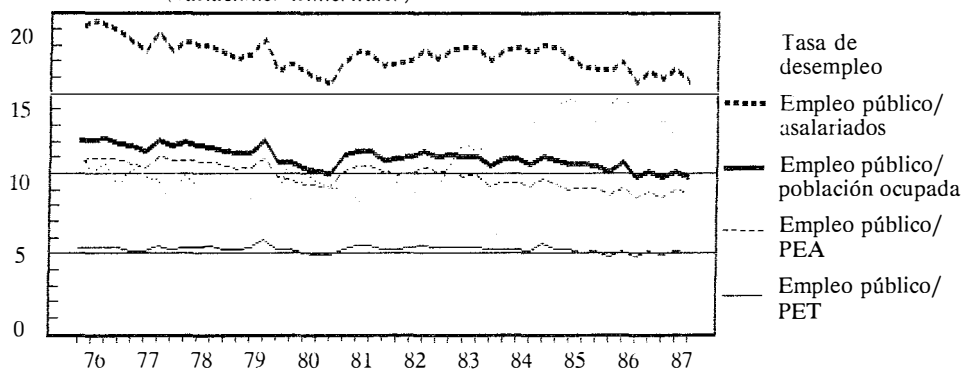
-----, Encuestas de hogares.

González, Jorge Iván, 1987: "Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia", en: *El problema laboral colombiano*, Bogotá.

Misión de Empleo, 1986: "El problema laboral colombiano; diagnóstico, perspectivas y políticas, Informe final", *Economía Colombiana*, agosto-septiembre.

Reyes, Alvaro, 1987: "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", en: *El problema laboral colombiano*, Bogotá.

Gráfico 1. Participación del empleo público en la PEA y la PET urbanas, población ocupada y asalariados urbanos, y tasa de desempleo (variaciones trimestrales)



*Fuente:* Serie trimestrales de encuesta de hogares, DANE, marzo 1976-septiembre 1987.

## 8 Estado y empleo público en Costa Rica, 1950-1986

Manuel Arguello y  
Allan Lavell

La década de los ochenta ha sido caracterizada entre otros rasgos por el surgimiento de una crítica concertada acerca del papel y tamaño del aparato estatal dentro de las sociedades nacionales, crítica que se ha hecho general tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo. Los procesos de "racionalización" del aparato estatal, impulsados por gobiernos de corte conservador en países tales como los Estados Unidos y Gran Bretaña, han sido introducidos en los países latinoamericanos bajo las presiones de agencias financieras internacionales (FMI, BID, Banco Mundial, etc.), y con el apoyo de determinados grupos sociales nacionales integran en forma encubierta las llamadas "políticas de reajuste y cambio estructural" que se imponen en la región.

El impacto de los procesos de racionalización y de las políticas de reajuste sobre el empleo público o estatal, así como el empleo estatal en general, han sido objeto de análisis muy limitados por parte de los estudiosos de la problemática del empleo o de los mercados laborales. El caso de Costa Rica no es una excepción en este sentido.

En el presente capítulo intentaremos una primera aproximación global al análisis del empleo público en Costa Rica, con énfasis en el período 1980-1986. La ausencia de investigaciones sobre la temática y la dispersión y/o contradicción de la información disponible para el análisis significa que nuestro esfuerzo queda necesariamente en un nivel bastante primario, en el que buscamos sistematizar los elementos inmediatamente accesibles, dejando interrogantes abiertos a futuras investigaciones.

En la primera sección del trabajo se sistematizan los cambios principales que experimentó la participación del estado en el desarrollo costarricense entre 1949 y 1980 y su impacto sobre el empleo estatal. Las secciones segunda y tercera versan sobre los debates y controversias, planes y líneas de acción bajo discusión en cuanto al rol del estado que han caracterizado la década de los 80, durante y con posterioridad a la profunda crisis económica de los años 1980-1982. Este análisis constituye un telón de fondo para el examen de los cambios cualitativos y cuantitativos en el empleo estatal durante la presente década, que se realiza en la cuarta sección. Finalmente, en las conclusiones se intenta identificar los grandes interrogantes y líneas de investigación.

## **I. El estado benefactor y el estado empresario, 1950-1980<sup>1</sup>**

El modelo de desarrollo que se impulsa a partir de 1949 en Costa Rica tiene como eje la participación del estado y su modernización. El cambio fundamental que promovió el nuevo bloque en ascenso (la burguesía industrial y los sectores de la pequeña burguesía intelectual y profesional) fue la nacionalización bancaria. Dentro de este bloque los sectores empresariales (que constituían el sector dominante) dieron el primer impulso a un modelo de estado que les permitía fortalecerse como tales; a ellos se plegaron los sectores intelectuales, en tanto dicha nacionalización era parte de sus "programas" de transformación de la economía en su conjunto y porque, específicamente, se instalarían como empleados, planificadores o directores en el amplio aparato del estado que empezaba a crearse. Ello implicaba, a su vez, no sólo salarios estables y beneficios económicos sino también la obtención de una cierta cuota de poder.

Las líneas centrales del nuevo modelo estatal pueden resumirse así: participación del estado en el control del ahorro nacional y del capital financiero, y creación de una serie de funciones a través de instituciones que permitieron a un sector específico de la burguesía (la burguesía industrial y agroindustrial naciente) desarrollarse, controlando la orientación general del estado. El nuevo aparato estatal sirvió de base para impulsar una industria sustitutiva liviana y de bienes de consumo directo, dentro de la dinámica ya existente, la de la economía agroexportadora. Se trataba de un sector industrial dependiente de las importaciones de bienes intermedios y, sobre todo, de tecnología, lo que significó, además, agravar el deterioro de los términos de intercambio.

La nacionalización bancaria permitió al estado constituirse en un acumulador de capital, pero la valorización del capital público se ve, en este caso, mediatizada por la acumulación del capital privado. Pero no de cualquier capital privado sin diferenciación; el control permitió orientar la inversión de acuerdo con políticas generales de largo plazo y fortalecer los rubros que se consideraron prioritarios, y que fueron, por supuesto, los agroindustriales e industriales. El proceso de acumulación del capital público (posibilitado por el control del crédito y el ahorro) no se hizo entonces sobre bases simplemente especulativas, sino orientado hacia el sector manufacturero; con esto se permitió el primer proceso productivo "industrial" de gran significación como base de una acumulación que no dejaba a los "industriales" nacientes en manos de quienes controlaban desde el siglo pasado el capital financiero (la "aristocracia cafetalera").

Por otro lado, las principales instituciones que se crearon complementaron la base inicial del control del capital financiero. Con el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) se controló e impulsó la producción de energía eléctrica en gran escala y a bajo costo y, a la vez, se creó un amplio y moderno sistema de telecomunicaciones, ambos indispensables para el proyecto modernizador. El Instituto Nacional de

---

1. Cfr. Arguello y otros (1981).



Seguros (INS), creado mucho antes, se adecuó favoreciendo las políticas generales de protección a los empresarios y pequeños productores agrícolas, y para servir de agente financiero para la pequeña burguesía urbana. Con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se generalizó la asistencia médica y sanitaria entre los sectores obreros, cubriendo parte de los costos mínimos de la reproducción de esta fuerza de trabajo. Con el Consejo Nacional de la Producción (CNP) se buscó la estabilidad en los precios (de venta y de compra) de los granos básicos indispensables para la canasta de consumo de las masas trabajadoras. De esta forma el estado controlaba indirectamente el abastecimiento y el precio de los medios de vida necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo.

La instalación urbana básica, el abastecimiento de agua y el sistema de desalojo de desechos industriales, así como el control de la organización territorial le correspondió al Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA) y al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), respectivamente. Este último asumió también la construcción y el financiamiento de la vivienda de los sectores de pequeña burguesía urbana y los sectores obreros mejor remunerados. Un amplio sistema educativo preparaba la fuerza de trabajo requerida tanto por la industria como por el nuevo aparato estatal. Por un lado, entonces, se apuntalaba el desarrollo del nuevo sector industrial protegiendo a los propios industriales y por otro se les aseguraba un reducido costo, y por lo tanto un bajo precio, de la fuerza de trabajo; se logró así mantener un cómodo nivel salarial ya que una buena parte de su costo de reproducción la asumía el estado mediante un amplio sistema de seguridad social, medicina, educación y vivienda. Esto se tradujo en una amplia clientela electoral, pues para los nuevos sectores urbanos las nuevas instituciones aparecían como el esfuerzo explícito de una fracción social para solventar sus necesidades y elevar sus condiciones de vida, sobre todo con la creación de miles de empleos en forma directa o indirecta.

Por otra parte, la descentralización, como política general en la organización de un amplio aparato institucional paralelo al Poder Ejecutivo, permitió a la fracción naciente controlar la constitución de un estado nacional acorde con sus necesidades, sin que ello implicara el control permanente del Gobierno Central. Es precisamente por eso que las Instituciones Autónomas que se crearon sucesivamente para resolver uno u otro aspecto indispensable dentro del nuevo modelo de estado, se organizaron sobre la base de una independencia política y organizativa, con ingresos propios, programas y organización interna independientes del Gobierno Central. Con ello se evitó la inestabilidad debida a cambios en el gobierno. En este sentido, y por lo que significa la clientela electoral que constituyen los sectores de la pequeña burguesía urbana, se impulsaron medidas administrativas como la creación del Estatuto del Servicio Civil, con el que se garantiza la estabilidad laboral a los trabajadores del sector público convirtiendo a la gran mayoría en inamovibles y seguros destinatarios de una pensión, con excepción de los que trabajan como guardias civiles o rurales en las instituciones de seguridad.

Este modelo de desarrollo basado en el apoyo del estado entró en crisis en la década de los sesenta con el embate de las empresas

multinacionales que fueron finalmente las que disfrutaron de la fuerza de trabajo calificada y barata disponible en el país. Con el proceso de integración del Mercado Común Centroamericano empiezan a notarse las deficiencias del proceso industrializador y el peso que el estado soporta, agravándose cada vez más la crisis fiscal.

El agotamiento del modelo frente al nuevo tipo de industrialización dirigido por las multinacionales, que no crea empleo y desnacionaliza las ganancias, y el agotamiento de la frontera agrícola, provocan rápidamente el surgimiento y acelerado crecimiento de nuevos sectores empobrecidos. En estas circunstancias el estado es nuevamente utilizado para crear organismos de colonización del agro (Instituto de Tierras y Colonización [ITCO]) y de atención social (Instituto Mixto de Asistencia Social [IMAS]) al final de la década de los sesenta y principio de los setenta. Sin embargo, es claro que el problema estructural se profundiza, pues esto significa simplemente más gastos con ingresos igualmente insuficientes que, por supuesto, dan como resultado un proceso de progresivo endeudamiento.

Con las alzas y bajas en los precios de productos agrícolas básicos, como el café y el banano, algunos años permiten mayores ingresos y otros crean profundas rupturas. La profundización de la crisis internacional de mediados de la década de los setenta impone transformaciones radicales. La respuesta será un nuevo intento de acción estatal que dura pocos años (los cuatro años del gobierno 1974-1978) puesto que el principal tema de campaña del grupo triunfante a partir de 1978 (Rodrigo Carazo y el Partido Unidad Social Cristiana [PUSC]) sería precisamente la lucha contra el Empresarismo Estatal que se había tratado de impulsar en aquellos años.

El estado costarricense sufrió transformaciones cardinales en el período 1974-1978. Cuantitativamente, estas transformaciones se expresaron en un aumento absoluto y relativo de la inversión pública productiva, acompañado por una disminución relativa de la inversión pública en infraestructura física y social. Este cambio cuantitativo traía consigo una transformación cualitativa: la conversión del gasto público en capital. En otras palabras, una parte importante de la inversión pública se realizaría para obtener ganancias. Se estaba en el inicio de la consolidación de un proceso específico de acumulación pública de capital, que resulta de la gestión productiva de medios de producción en manos del estado. La diferencia de la inversión pública con gestión productiva respecto a la acumulación pública del capital que produce intereses radica en que esta última seguía siendo el soporte central de la acumulación privada y su proceso de valorización estaba inevitablemente ligado a la suerte de las ganancias del capital privado.

El nuevo tipo de acumulación pública de capital produciría, por sus mismas necesidades, una transformación radical del aparato del estado, que no sólo redefinía la relación entre la actividad financiera y la actividad productiva del estado afectando la política crediticia, monetaria y fiscal, sino que requería la política social, exigiendo al aparato institucional en su conjunto las modificaciones que lo hicieran más eficiente. La Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) sería la estructura jurídica y administrativa sobre la que se organizarían las empresas subsidiarias de

propiedad estatal dedicadas específicamente a la producción agrícola, agroindustrial e industrial. Evidentemente se crearían con ello miles de empleos productivos en distintos rubros: cemento, azúcar, aluminio, transportes.

Simultáneamente, se desarrolló una radical transformación de la política hacia el agro, con la compra de decenas de miles de hectáreas y la creación de centros de producción agrícola y agroindustrial de propiedad estatal. Se incrementó también la inversión pública productiva. Con ello miles de campesinos que luchaban por tierras pasaron a formar parte de programas estatales de desarrollo.

Durante los años 1974-1977 la inversión pública creció a un ritmo promedio del 40% anual. La inversión pública en los sectores productivos lo hizo a un ritmo promedio del 183,5% anual. El presupuesto general gastado muestra como las empresas productivas de propiedad estatal o las instituciones vinculadas con ellas crecieron en forma desproporcionada en relación con las instituciones de servicios. Mientras las instituciones de asistencia social, salud, vivienda y agua potable como máximo sólo duplicaron su presupuesto de 1973 en los años siguientes, o lo triplicaron en 1977, en el caso del ITCO su presupuesto era en 1976 cuatro veces, y en 1977 más de ocho veces el de 1973. El CNP tenía en 1977 un presupuesto 22 veces mayor que el de 1973. En esos años, esta última institución controlaba el total de la industrialización y comercialización del arroz y un alto porcentaje del resto de los granos básicos.

Es así que el empleo en el sector público se multiplicó de manera acelerada, pero debido al control estatal de empresas productivas industriales o agrícolas e, incluso, mediante formas jurídicas por las que centenares de campesinos trabajarían tierras de propiedad estatal, bajo dirección y control del estado, con un salario mínimo asignado, pero con la apariencia de trabajar su propia explotación.

Esta nueva forma de organizar la acción estatal sobre el conjunto de la economía apenas vio su inicio. En efecto, el proceso se interrumpió con la misma fuerza con que se había iniciado, con el cambio de gobierno a partir de mayo de 1978.

La campaña electoral de Rodrigo Carazo y el PUSC tuvo como eje de su crítica el empresarismo estatal, sus pérdidas millonarias, el endeudamiento que provocaba, la corrupción que permitía y la competencia desleal que constituía frente a la libre empresa privada. Una vez en el poder, su acción gubernamental paralizó la tendencia estatista y dismanteló las empresas y su principal institución: CODESA. Se detuvo también el proceso de desarrollo agrícola basado en la nueva estrategia y el ITCO volvió a convertirse en el antiguo instituto de colonización. El CNP restringió notablemente sus actividades y entregó a la empresa privada las empresas industrializadoras y comercializadoras de granos básicos, quedándose con algunas actividades de control, subsidio y pequeños expendios de mercaderías básicas.

Durante el período de gobierno 1978-1982 la reorganización del aparato del estado se basó en la sectorialización y la regionalización. Con ello se reorganizaron por completo algunos ministerios e instituciones y se

centralizó el mando en ministros responsables de un gran sector. Con la regionalización se intentó unificar el criterio de acción territorial y descentralizar las decisiones para llevarlas a escala regional, donde se constituyeron consejos coordinadores constituidos por las direcciones regionales de las instituciones, organizadas también con el criterio de sectorialización.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 (Presidencia de la República, 1979:117) se sintetiza lo anterior de la siguiente forma:

"El gobierno como un todo buscará la mayor eficiencia en el uso de los recursos para lo cual se impulsará una reforma administrativa integral, contemplando los principios de equidad, eficiencia y máxima rentabilidad social en todos sus gastos. La sectorialización de las actividades del Gobierno como un todo y la regionalización de país serán pasos muy importantes en esa línea de acción."

La búsqueda de la eficiencia administrativa se centró entonces en un procedimiento técnico administrativo y en el desmantelamiento del Estado Empresario, pero sin disminuir substancialmente la participación del estado en las actividades tradicionales ni su carácter de principal empleador de los sectores medios o de la pequeña burguesía urbana intelectual, profesional y técnica. Con ello se mantuvo el nivel del gasto público, aunque no se incentivó la inversión pública. Se elevó el endeudamiento externo a niveles desproporcionados, bajo nuevas formas: préstamos del banco privado, sin crédito blando ni protecciones especiales. Su dependencia del financiamiento y el aval proveniente de las grandes agencias como el FMI y la AID convirtieron al estado costarricense en presa fácil de los procesos de privatización y la presión internacional que propone lo que en Costa Rica se ha llamado la alternativa conservadora-radical. A partir de 1980 el proceso de privatización toma cada vez más un carácter masivo, empezando por la banca y afectando, en los últimos dos años, incluso a la educación y la medicina socializada.

La ampliación de la participación estatal y de las instituciones estatales durante los años 1950-1980 se reflejó en un constante crecimiento del empleo público en términos absolutos y relativos, con un destacado aumento en la década de los setenta. Así, mientras que en 1960 el empleo público significaba el 8,5% del empleo total, hacia 1970 había aumentado su participación al 11,1% y en 1980 casi se había duplicado, llegando al 19,6%. Durante esta última década el empleo público creció a una tasa anual promedio del 10,1% comparada con un 6,3% en los años 60, y dio cuenta del 37% del aumento en el empleo total y del 50% del incremento en el empleo no agrícola. Puede atribuirse una destacada importancia en este crecimiento al aumento del empleo en las Instituciones Autónomas, las cuales elevaron su participación en el empleo público del 34,5% en 1965 a más del 50% en 1980.<sup>2</sup>

---

2. Datos citados por Echeverría (1985), sobre la base de publicaciones oficiales del Gobierno de Costa Rica.

## **II. Crisis y alternativas**

### **1. La perspectiva general**

La profunda crisis por la que atraviesan los países latinoamericanos, de larga data ya al final de la década de los ochenta, ha renovado, con más fuerza que nunca, el planteo económico que defiende la tesis ortodoxa de la iniciativa individual y el libre mercado. La austeridad, la racionalidad, la "democratización", la privatización son otros tantos nombres que reciben diversos programas con contenidos y direcciones similares, aunque no idénticos.

Con diversos matices marcados por los principios ideológicos o los proyectos políticos de partidos más o menos conservadores, más o menos liberales, los países latinoamericanos enfrentan, durante la década de los 80, la arremetida de las agencias financieras internacionales y las presiones de los acreedores de su monstruosa deuda externa. Como resultado se puede observar el desarrollo de programas y proyectos que van desde posiciones que pretenden convertir en privadas las más elementales funciones estatales - desde la seguridad pública a la seguridad social, desde la administración portuaria a la educación primaria - hasta los intentos más comedidos que atacan al empresarismo estatal pero defienden su participación en actividades que aseguren la reproducción social e histórica de la población.

En el ir y venir negociador la norma nos muestra a los asesores internacionales y los expertos de las agencias con proyectos radicales de reducción de la acción del estado y a los funcionarios de carrera y defensores de la participación estatal buscando alternativas aceptables para un reajuste estructural de la economía que asegure un mínimo de control de las ciegas fuerzas del mercado y garantice una mayor racionalidad al conjunto de la economía. Racionalidad en la cual se mantengan equilibrios sociales que permitan el juego de la democracia electoral y la estabilidad política, bajo condiciones de dominación ideológica y sin espacio para las propuestas de cambios radicales que propongan el control estatal del conjunto de la economía con pretensiones socializantes.

El planteo general con el que se enfrentan los países latinoamericanos no es otro que el de disminuir en plazos relativamente cercanos y de manera constante el costo de reproducción de la fuerza de trabajo: mediante controles y reducciones al salario real, cortes drásticos a los gastos sociales del estado - salario indirecto - y reformas tributarias que inciden sobre el ingreso real de los sectores medios y bajos, con especial énfasis sobre los asalariados del sector público de mediana y mínima calificación (véase Pradilla, 1985).

### **2. Perspectiva nacional**

En Costa Rica los drásticos cambios acaecidos a partir de la década de los cincuenta modificaron substancialmente la estructura social y la



organización del estado: diversificaron la economía, expandieron el mercado interno y urbanizaron las antiguas fincas cafetaleras y bananeras. La participación estatal, con saltos y cambios en diversas coyunturas, con la implantación parcial de diversos proyectos políticos, permitió el control o la influencia del estado y la constitución de una amplia gama de empleos tanto privados como públicos, en los más diversos sectores: en la industria y el agro, en el transporte y el comercio, en la empresa productiva estatal y en la educación y la salud públicas. Frente a las actuales tesis que sostienen que estos cambios se han producido a pesar de la participación del estado y sufriendo el peso muerto de su acción, es claro que, al contrario, tanto la modernización como la diversificación de la economía e incluso la urbanización tienen como base de su existencia la amplia acción del estado. Esta acción ha creado, en buena medida sobre la base del endeudamiento, un amplio sector de ingresos medios y un programa ideológico que han sostenido la estabilidad política, el juego electoral y la paz relativa en medio de las más drásticas convulsiones de los últimos cuarenta años en el istmo centroamericano.

La presente coyuntura geopolítica ha permitido la mantención de la deuda externa como fuente de energía para el modelo orgánico que tiene como sostén la participación del estado en los más diversos ámbitos de la economía y la sociedad. La perspectiva que se ha abierto en la última década, sin embargo, es la de una radical reestructuración que extirpa la acción del estado como a la enfermedad y propone la privatización de toda actividad como requisito para contar con el mínimo apoyo financiero internacional indispensable para evitar el derrumbe total de la economía bajo el peso de la deuda.

El reajuste estructural, la agricultura de cambio, la racionalización de la economía y la privatización de la banca son los programas más sobresalientes de todo un proceso impulsado desde los centros hegemónicos financieros que tiene como contrapartida sólo la negociación basada en el relativo éxito político, la paz y la estabilidad que han permitido el llamado "tapón" de la clase media en los últimos treinta años (Cañas, 1985).

Los problemas del desarrollo económico nacional de los últimos cuarenta años no aparecieron con la crisis de finales de las décadas de los setenta y ochenta. Al contrario, eran evidentes desde antes, tanto en las finanzas públicas como en los indicadores de la relación económica con el exterior. Es claro que las metas de la diversificación económica y la ampliación del consumo interno no se desarrollaron conjuntamente con una industrialización sustitutiva de importaciones, capaz de lograr estos fines. Pero, además, las importaciones aumentaron en forma sistemática y rápidamente. El déficit comercial resultó así de una actividad importadora mayor y más rígida, en combinación con el mantenimiento del modelo agroexportador tradicional. Como expresa Garnier (1987):

"Frente a esto, el diagnóstico conservador es simple y directo: gastamos más de lo que producimos. La población en su conjunto consume más de lo que produce e importa más de lo que exporta, y la diferencia debe financiarse con endeudamiento. El gobierno, por su parte gasta y gasta lo



que no tiene, financiando también la diferencia con endeudamiento.(...)

La receta es también sencilla: eliminar la protección a aquellos productores que no puedan competir, ya que eso fomenta ineficiencias; eliminar las políticas de salarios crecientes y subsidios a la inversión en capital, pues eso fomenta una estructura productiva que no se apoya en el uso extensivo de los recursos que aquí abundan; y dismantelar el intervencionismo estatal, pues dirige recursos hacia la producción de bienes y servicios por los que no hay una adecuada demanda efectiva."

Este diagnóstico y esta receta conservadora-radical es la que se ha impulsado y ha ganado adeptos en Costa Rica en la última década. Su oposición ha tenido diversas formas y la acción estatal se ha modificado a lo largo de los últimos tres gobiernos como producto de negociaciones entre posiciones que, sin embargo, tienen fundamentos coincidentes en sus aspectos más generales. Pero, además, las propias propuestas que avalan la participación del estado han cambiado, aún cuando están orientadas por los mismos grupos políticos desde la década de los cincuenta.

Examinemos ahora la controversia desarrollada en la década de los 80 alrededor de la temática del estado.

### **III. Privatización, austeridad y racionalización**

A partir de 1982, con el nuevo gobierno de Luis Alberto Monge, se inician fuertes medidas restrictivas a la acción estatal. Se tramita en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para vender las empresas de CODESA, se disminuyen los subsidios a los granos básicos y el transporte, se detienen o restringen programas asistenciales y la construcción de viviendas populares. El gobierno firma una Carta de Intenciones, que constituye un compromiso con el FMI y el Banco Mundial, donde se establecen con claridad las medidas restrictivas que afectan substancialmente los programas de acción del estado y pretenden reducir el empleo en el sector público. Al final de 1983 el FMI recomienda una reducción del 10% en el número de empleados del Gobierno Central y la subejecución de un 10% del presupuesto ordinario del año siguiente.

El análisis oficial de la economía en 1986 y de las perspectivas para 1987 que se hace a principios de este último año, muestra claramente una situación en la que el creciente problema que presentan las finanzas públicas obliga a una enorme dependencia de las agencias financieras internacionales:

"El aumento en los préstamos al sector oficial fue el factor primordial para que el crédito interno neto superara ampliamente la tasa de crecimiento de 1985 (1,8%), al expandirse en un 16,4% en 1986. En efecto los préstamos otorgados a la Corporación de Desarrollo (CODESA) y al

Consejo Nacional de Producción (CNP) contribuyeron a que el crédito a entidades oficiales se elevara en un 10,9%. Por otro lado, el Gobierno asumió parte de la deuda del CNP (500 millones de colones). (...) Esto causó que el crédito corriente neto al Gobierno ascendiera en alrededor de 1500 millones de colones, o sea 33,8%" (Ministerio de Planificación, 1987a:10-11).

El déficit del gobierno en 1986 se financió en un 56% con recursos externos. En estas circunstancias, las perspectivas para 1987 se pronosticaban bajo la condición de llegar a convenios con el FMI y poder así renegociar la deuda con los bancos comerciales y los países miembros del Club de París. Igualmente importante era la negociación con el Banco Mundial, que implicaba un convenio de "ajuste estructural" por una suma de doscientos millones de dólares en el mismo año 1987.

Todas estas negociaciones implican necesariamente ratificar el compromiso, ya adquirido antes, de reducir las pérdidas del Banco Central y el déficit fiscal, de moderar el crecimiento del crédito y la liquidez total, así como de proseguir con la política de minidevaluaciones periódicas de la moneda nacional con respecto al dólar<sup>3</sup> (Ministerio de Planificación, 1987a:14, 15 y 24).

Por otra parte, se imponía (en 1986) una reestructuración tributaria que permitiera incrementar los ingresos en varios miles de millones de colones, tanto mediante un mayor rendimiento de los impuestos indirectos como por medio de nuevos tributos, la que, con su aprobación (al final del año 1987), afectó sobre todo a sectores medios y bajos. Por lo demás, estos ingresos son indispensables dado que el presupuesto nacional está compuesto en una altísima proporción por los salarios de los empleados de todo el aparato institucional del estado y por lo tanto es sumamente rígido y crece en relación directa con las convenciones colectivas de trabajo llevadas a cabo y los aumentos periódicos establecidos por ley.

Durante 1988 la tendencia continúa: se han readecuado (lo que quiere decir aumentar) las tarifas de los servicios públicos y se realizó una devaluación del orden del 6% tan sólo al comenzar el año. En el sector de la salud y la educación es donde más claro aparece el efecto sobre el empleo, con la supresión de empleados interinos, el cierre de plazas vacantes por permisos y la imposibilidad de gastos no salariales en alimentación y transporte para la realización de actividades propias de la función que se ejerce: la investigación y la acción social, por ejemplo, en el caso de las universidades.

En las universidades esto ha significado en los años 1987 y 1988 la falta de importantes porcentajes (decenas de millones de colones) de su presupuesto anual, cierre temporal y paralización de actividades básicas en la investigación. Incluso en la docencia, las escuelas tienen que impartir sus cursos recurriendo únicamente a los docentes con plazas permanentes que normalmente no llegaban al 70% del personal contratado en años

---

3. La perspectiva era de una devaluación del 10% en el año, que alcanzó alrededor del 16%.

anteriores, dada la importancia que había adquirido la contratación de docentes por tiempo determinado y por horas.

Este proceso se ha visto complementado con la aprobación de leyes que permiten el desarrollo de un sector amplísimo de la banca privada que no sólo controla gran parte de los fondos provenientes de agencias internacionales sino que ha encontrado la forma jurídica de burlar la prohibición de recaudar ahorro nacional que se mantenía desde varias décadas atrás. Esto último se ha presentado en forma progresiva a través de varios años y en medio de una callada polémica que sostienen los defensores del papel de la banca estatal, como orientadora del ahorro nacional hacia el desarrollo, frente a las presiones directas y claras de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) del gobierno de los Estados Unidos, que incluso ha propuesto modificaciones concretas a la legislación vigente como parte de sus convenios y ha logrado su aprobación en la Asamblea Legislativa. Los empleados del conjunto de la Banca Nacional, sindicalizados desde muchos años atrás y uno de los principales sectores organizados de los empleados públicos, mantienen con poco éxito una lucha constante, a veces sorda, a veces bulliciosa, en defensa de sus puestos de trabajo frente al abrupto crecimiento de la banca privada que cada vez más asume tareas otrora restringidas al sistema bancario nacional.

La interpretación oficial del gobierno (1986-1990) parte de un reconocimiento de serias deficiencias organizativas tales como: ausencia de mecanismos de control y seguimiento en la elaboración y ejecución de planes y proyectos de desarrollo y obsolescencia, descoordinación, duplicidad de funciones y contradicciones entre las actividades y los programas que desarrollan las instituciones públicas. En términos cuantitativos se sintetiza la situación así:

"En el período comprendido entre 1960-1980, el Sector Público experimentó un aumento en el número de entidades públicas, en el nivel de los gastos totales, en el número de funcionarios públicos y en el ámbito de cobertura real de los servicios gubernamentales. El nivel de instituciones y empresas públicas pasó de 49 a 87, el número de ministerios de 13 en 1960 a 15 en 1980, el nivel de los gastos totales pasó de 1122,1 millones de colones a 22744,5 millones de colones" (Vargas, 1983).

Aparte de propuestas puramente administrativas, como elaborar diagnósticos de análisis funcional, coordinación presupuestaria, aumentar la productividad del sector público con criterios gerenciales, descentralizar y desconcentrar, etc., el análisis oficial del gobierno (1986-1990) se plantea lo que llama la "desincorporación". Se trata de trasladar al sector privado algunas de las funciones que ahora cumple el sector público. Para ello se ha creado una comisión especial para desarrollar un Programa de Traslado de Actividades del Estado al Sector no-Gubernamental. Entre los casos que se plantearon inicialmente se citan: transbordadores, reparto de recibos telefónicos, perforación de pozos y servicios médicos, además de otras setenta y cinco actividades que se denominan trasladables (Ministerio de Planificación, 1987b:20).

Sin embargo, la propuesta de asesores externos va mucho más allá del simple traslado de actividades insignificantes. Al contrario, se plantea todo un desmantelamiento del aparato estatal comenzando por el sector productivo: vender por completo todas las empresas de CODESA para lo que la AID ha creado un fondo especial que permite financiar a empresarios privados para convertirlos en solventes y en compradores viables.

Para desarrollar un amplio plan de privatización se ha propuesto en primer término una vasta campaña propagandística que muestre las bondades del proceso, para convencer primero e impulsar después la privatización. De hecho, el proceso se ha venido desarrollando durante varios años a través de la banca privada, que creció en forma más que acelerada, mediante masivas campañas de publicidad y por supuesto ha sido tema de campañas político-electorales. Ahora la propuesta va más allá: se propone iniciar el proceso de privatización con las empresas más solventes, ofreciendo más ventajas para atraer compradores y de esta forma abrir el camino mediante un efecto de demostración. Esto va acompañado por amplias campañas publicitarias a través de los medios de comunicación de masas, seminarios con funcionarios, empresarios, trabajadores de empresas susceptibles de ser privatizadas, propaganda escrita, etc.

La propuesta general en discusión es la de traspasar las diversas empresas subsidiarias de CODESA: CATSA (caña de azúcar) a las organizaciones cooperativas (venta que se inició en 1988 con gran fuerza y publicidad); FERTICA (fertilizantes e insecticidas) y CEMPASA (cementos) a los movimientos solidaristas. Sólo estas tres empresas suman centenares de puestos de empleo en distintas zonas del país y con muy diversos niveles de capacitación y salario. Además, se propone la venta de toda la Red Frigorífica Nacional, la Empresa Editorial Costa Rica, el Sistema Nacional de Radio y TV Cultural, los centros de comercialización de bienes básicos del CNP, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, la Empresa Radiográfica, el Instituto Nacional de Seguros, la Refinadora de Petróleos, los Puertos, el Ferrocarril, las empresas de administración de Zonas Francas, los Aeropuertos, la Compañía de Teléfonos, la empresa de producción y distribución de Electricidad, el Instituto de Aguas y Alcantarillados y otras muy diversas empresas. Esta propuesta en discusión supone el paso al dominio privado de miles y miles de puestos de empleo y por supuesto su reorganización con criterios gerenciales propios de la empresa privada guiada solamente por la meta de la ganancia.<sup>4</sup>

Frente a estas propuestas de asesores externos, las políticas sostenidas por altos funcionarios del gobierno de 1986-1990 son bastante más restringidas. Parten de una evaluación de las ventajas que ha tenido la acción estatal en el proceso de desarrollo que ha caracterizado a Costa Rica y critican las propuestas conservadoras-radicales en sus equívocos.

---

4. La información proviene de documentos y propuestas elaboradas por asesores externos del Ministerio de Planificación y Política Económica. No se cita textualmente pues no son documentos oficiales, sino propuestas en discusión que circulan como fotocopias o mimeografiadas.

Concretamente, niegan que se pueda identificar ineficiencia con sector público; plantean que no se le deben asignar al estado tareas permanentes y definidas en forma rígida; niegan que sea el estado y su acción quien crea distorsiones en la economía y anotan la presencia de monopolios, oligopolios, políticas proteccionistas, el control del mercado mundial, etc.; sostienen que el sector industrial nacional debe su dinamismo al subsidio, las exenciones y el proteccionismo brindado por el sector público; rechazan la tendencia a reducir la racionalización del sector público a ajustes generalizados del gasto sin ninguna jerarquización de funciones y programas; intentan evitar la formulación de paralelismos entre el estado y el sector privado sin desarrollar previamente las medidas que permitan hacer más eficiente al sector público; rechazan la identificación que se hace entre participación del estado y tendencias ideológicas de izquierda que convierten el tema en una disputa internacional Este-Oeste; finalmente, indican que el proceso de racionalización del estado no debe concebirse únicamente como un problema económico, sino que debe verse primordialmente como un problema humano y como un problema político (Solís Fallas, 1987).

#### IV. El empleo público, 1980-1986

En esta última sección se presenta un análisis del comportamiento del empleo público durante la década de los 80, complementando así el análisis cualitativo de los cambios propuestos en la organización y participación estatal en Costa Rica.

La información estadística utilizada en este análisis se ha extraído de las Encuestas Nacionales de Hogares elaboradas por la Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía y Comercio.<sup>5</sup> La información básica se presenta en su totalidad en los Cuadros 1-10. Aquí se comentan solamente los aspectos más significativos, dejando al lector la posibilidad de consultar los cuadros para tener una visión más pormenorizada. En general, se considera el comportamiento del empleo distinguiendo entre: a) las instituciones del Gobierno Central (los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), las del Sector Autónomo y Semiautónomo del Estado (de servicios, financieras y no financieras) y el sector privado; y b) zonas o regiones.

---

5. Las encuestas se realizan tres veces al año (marzo, julio y noviembre). Sus resultados no se han publicado desde 1985, existiendo para 1986 solamente tabulaciones básicas en la Dirección General de Estadísticas y Censos. La información para 1987 no estaba disponible en el momento de elaborar el presente trabajo. Esta información se refiere, en general, al mes de julio de cada año. En el caso de 1984, se refiere al mes de marzo, dado que la encuesta no se realizó en julio, siendo sustituida por el levantamiento del VIII Censo Nacional de Población.



## 1. Crecimiento del empleo público

### A. Aspectos globales

Entre 1980 y 1986 el empleo público creció un 18,5% (26.3 mil personas; Cuadro 1). Esto significa un crecimiento anual promedio del 3,1%, que es notablemente inferior al promedio de 10,1% experimentado en la década pasada.

Estas tasas globales se desagregan en un crecimiento del 29,8% (casi 5% anual) para las instituciones del Gobierno Central y un 9,8% (1,6% anual) para las Instituciones Autónomas y Semiautónomas, lo cual establece una primera diferenciación substancial, objeto obligatorio de reflexión y análisis en investigaciones futuras. A raíz del crecimiento más rápido del Gobierno Central, éste aumentó su participación en el empleo público total, del 43,9% en 1980 al 48% en 1986, revirtiendo así fuertemente la tendencia de las dos décadas anteriores.

El predominio del empleo público de base urbana se acentúa a lo largo de los seis años, creciendo un 22,4% en comparación con el 11,3% en las zonas rurales. A nivel del Gobierno Central la diferencia no es tan marcada, ya que en las zonas urbanas crece un 31,2% y en las rurales un 26,3%; en cambio, en lo que se refiere a las Instituciones Autónomas, el empleo crece un 15,8% en las zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales se produce una *reducción* del 4,7%. Esto significa que una parte substancial de la disminución en el crecimiento global del empleo público "autónomo" durante los seis años es atribuible a reducciones en las zonas rurales.<sup>6</sup>

Las tasas globales de crecimiento para el período 1980-1986 esconden variaciones anuales significativas, cuya explicación tendría que descansar sobre una investigación pormenorizada que no se ha realizado todavía. Solamente cabe destacar aquí el decrecimiento global del empleo público durante los peores años de la crisis (1981-1982) que contrasta con su renovado crecimiento posterior, y el mayor incremento durante los años electorales o post electorales (1983 y 1986), lo cual indicaría la influencia de las contiendas gubernamentales en la creación de empleo en el sector público.

A pesar de la disminución en la tasa de crecimiento del empleo público durante la presente década, ésta todavía superaba al crecimiento experimentado por el empleo en el sector privado, el cual aumentó un 17,4% (2,8% anual)(Cuadro 1). La diferencia es más acentuada si se considera sólo a los asalariados del sector privado, cuyo número se incrementó un 16,6% a lo largo de los seis años (2,8% anual). A nivel urbano el crecimiento del empleo privado total fue del 21,9%, muy cercano al del sector público (22,4%). La contribución del empleo público al crecimiento del empleo entre 1980-1986 alcanzó al 21% del nuevo empleo en general y al 34,5% del nuevo empleo asalariado.

---

6. Una parte de esta disminución podría explicarse por una reclasificación, a lo largo del período, de ciertas zonas rurales como urbanas.



**Cuadro 1: Población ocupada por sector institucional y áreas urbana y rural, 1980-1986 (en miles).**

|                               | 1980  | 1981         | 1982         | 1983         | 1984         | 1985         | 1986         |
|-------------------------------|-------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1. Sector público             |       |              |              |              |              |              |              |
| Urbano                        | 99 0  | 99 1 ( 0,1)  | 95 6 (-3,5)  | 102 4 ( 7,1) | 108 3 ( 5,8) | 117 0 ( 8,0) | 121 2 ( 3,6) |
| Rural                         | 43 2  | 42 6 (-1,4)  | 38 7 (-9,2)  | 42 9 (10,7)  | 44 5 ( 3,7)  | 40 7 (-8,5)  | 48 1 (18,2)  |
| Total                         | 142 3 | 141 7 (- ,4) | 134 3 (-5,2) | 145 3 ( 8,2) | 152 8 ( 5,2) | 157 8 ( 3,3) | 168 6 ( 6,8) |
| 2. Gobierno Central           |       |              |              |              |              |              |              |
| Urbano                        | 42 6  | 44 3 ( 4,0)  | 42 1 (-5,0)  | 46 9 (11,4)  | 47 3 ( 0,9)  | 50 5 ( 6,8)  | 55 9 (10,7)  |
| Rural                         | 19 8  | 18 8 (-5,1)  | 20 0 ( 6,4)  | 21 4 ( 7,0)  | 23 9 (11,7)  | 21 3 (-11,0) | 25 0 (17,4)  |
| Total                         | 62 4  | 63 2 ( 1,3)  | 62 1 (-1,7)  | 68 3 (10,0)  | 71 2 ( 4,2)  | 71 8 ( 0,8)  | 81 0 (12,8)  |
| 3. Instituciones<br>Autónomas |       |              |              |              |              |              |              |
| Urbano                        | 56 4  | 54 8 (-2,8)  | 53 5 ( -2,4) | 55 5 ( 3,4)  | 60 9 ( 9,7)  | 66 6 ( 9,4)  | 65 3 (-2,0)  |
| Rural                         | 23 4  | 23 7 ( 1,3)  | 18 7 (-21,1) | 21 5 (15,0)  | 20 6 (-4,2)  | 19 4 (-5,8)  | 22 3 (14,9)  |
| Total                         | 79 9  | 78 5 (-1,8)  | 72 2 ( -8,0) | 77 0 ( 6,6)  | 81 6 ( 6,0)  | 86 0 ( 5,4)  | 87 7 ( 2,0)  |
| 4. Sector Privado             |       |              |              |              |              |              |              |
| Urbano                        | 250 9 | 252 9 ( 0,8) | 265 6 ( 5,0) | 276 5 ( 4,1) | 276 4 ( -- ) | 301 8 ( 9,2) | 305 8 ( 1,3) |
| Rural                         | 330 9 | 329 9 (-0,3) | 357 0 ( 8,2) | 344 1 (-3,6) | 339 8 (-1,2) | 365 3 ( 7,5) | 377 2 ( 3,3) |
| Total                         | 581 7 | 582 9 ( 0,2) | 622 7 ( 6,8) | 620 7 (-0,3) | 616 2 (-0,7) | 667 1 ( 8,3) | 683 0 ( 2,4) |

*Nota:* La tasa de crecimiento anual aparece entre paréntesis.

*Fuente:* Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo, julio 1980-1983 y 1985-1986, y marzo 1984; Dirección General de Planificación del Trabajo y el Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía y Comercio, Costa Rica.

**B. Distribución territorial del empleo público**

El Area Metropolitana de San José (AMSJ)<sup>7</sup> mantiene la misma proporción del empleo público total en 1986 que en 1980 (35,6%), habiendo aumentado ligeramente su participación en el empleo de las Instituciones Autónomas y disminuido su participación en el empleo del Gobierno Central (Cuadros 3 y 4). El resto del Valle Central del país (excluida el AMSJ) aumentó su participación en el empleo público total de 36,5% al 37,1%, incremento que se concentró en las instituciones del Gobierno Central. El resto del país (fuera del Valle Central) en general disminuyó su participación.

**Cuadro 2: Población ocupada en el sector público, por región y zonas urbanas, 1980-1986 (en miles).**

|                                                | 1980 | 1986 |        |
|------------------------------------------------|------|------|--------|
| 1. Zonas urbanas                               |      |      |        |
| 1.1 Area metropol. de San José                 |      |      |        |
| - Gobierno central                             | 20 4 | 26 1 | (27,9) |
| - Inst. autónomas                              | 30 2 | 34 0 | (12,6) |
| - Total                                        | 50 6 | 60 0 | (18,6) |
| 1.2 Otros centros urbanos                      |      |      |        |
| - Gobierno central                             | 22 2 | 29 8 | (34,2) |
| - Inst. autónomas                              | 26 2 | 31 3 | (19,5) |
| - Total                                        | 48 4 | 61 2 | (26,4) |
| 2. Valle central no metropol. (urbano y rural) |      |      |        |
| - Gobierno central                             | 23 9 | 31 9 | (33,5) |
| - Inst. Autónomas                              | 27 9 | 30 7 | (10,0) |
| - Total                                        | 51 9 | 62 6 | (20,6) |
| 3. Resto país (urbano y rural)                 |      |      |        |
| - Gobierno central                             | 18 1 | 23 0 | (27,1) |
| - Inst. autónomas                              | 27 1 | 23 0 | ( 6,0) |
| - Total                                        | 39 8 | 46 0 | (15,6) |

*Nota:* Las tasas de crecimiento aparecen entre paréntesis.

*Fuente:* Calculados a partir de datos obtenidos de la *Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo*, op. cit.

7. Para las encuestas el AMSJ se delimita de forma restringida, limitándose a lo que es la zona construida continua de la ciudad de San José y los cantones circundantes. Excluye las ciudades satélites de Cartago, Heredia y Alajuela, las cuales se ubican entre 7 y 20 Km. del centro de San José, y otros centros urbanos, de menor tamaño cercanos a éste. En definiciones más acotadas y funcionales, la ciudad de San José, los cantones circundantes y las ciudades satélites forman parte del Gran Area Metropolitana de San José o el Espacio Urbano Metropolitano.

**Cuadro 3: Distribución del empleo público total, por zona urbana y rural y por región, 1980-1986 (en porcentajes).**

|                                                 | 1980 | 1986 |
|-------------------------------------------------|------|------|
| 1. País - Urbano                                | 69,6 | 71,9 |
| - Rural                                         | 30,4 | 28,1 |
| 2. Area metropolitana de San José               | 35,6 | 35,6 |
| 3. Otros centros urbanos                        | 34,0 | 36,3 |
| 4. Valle central no metrop,<br>(urbano y rural) | 36,5 | 37,1 |
| 5. Resto del país<br>(urbano y rural)           | 28,0 | 27,3 |

*Fuente:* Calculado a partir de datos en *Encuestas Nacionales de Hogares, Empleo y Desempleo*, op. cit.

**Cuadro 4: Distribución espacial del empleo público: Gobierno central e instituciones autónomas, 1980-1986 (en porcentajes).**

|                                                 | 1980             |                         | 1986             |                         |
|-------------------------------------------------|------------------|-------------------------|------------------|-------------------------|
|                                                 | Gobierno central | Instituciones autónomas | Gobierno central | Instituciones autónomas |
| 1. País - Urbano                                | 68,3             | 70,6                    | 69,0             | 74,5                    |
| - Rural                                         | 31,7             | 29,4                    | 31,0             | 25,5                    |
| 2. Area metropolitana de San José               | 32,7             | 37,8                    | 32,2             | 38,8                    |
| 3. Otros centros urbanos                        | 35,6             | 32,8                    | 36,8             | 35,7                    |
| 4. Valle central no metrop.<br>(urbano y rural) | 38,3             | 34,9                    | 39,4             | 35,0                    |
| 5. Resto del país<br>(urbano y rural)           | 29,0             | 27,2                    | 28,4             | 26,2                    |

*Fuente:* Calculado a partir de datos en *Encuestas Nacionales de Hogares, Empleo y Desempleo*, op. cit.

Ahora bien, si se considera el componente urbano del país solamente, el cual aumentó su participación en el empleo público del 69,6% en 1980 al 71,9% en 1986, es la participación de los centros urbanos del país fuera del AMSJ la que crece más rápidamente, aumentando del 34% al 36,3% (del 35,6% al 36,8% en el empleo del Gobierno Central y del 32,8% al 35,7% en el de las Instituciones Autónomas). Aunque no es posible, por la forma en que se publican los datos de las encuestas, diferenciar entre los centros urbanos del Valle Central y los del resto del país, es claro que

aquéllos absorbieron la mayor parte del aumento, dado que el resto del país (urbano y rural) disminuyó su participación en el empleo público durante los seis años. Además, es muy probable que los mayores incrementos hayan tenido lugar en los centros urbanos más grandes y próximos al AMSJ (Heredia, Cartago, Alajuela, capitales de las provincias que llevan su nombre), los cuales forman parte lo que se ha llamado el Gran Área o Espacio Urbano Metropolitano. En este sentido, no se trataría de una relativa desconcentración o descentralización del empleo público durante los años bajo estudio.

En lo que concierne a la participación del empleo público en el empleo total y en el empleo asalariado, los datos del Cuadro 5 son bastante ilustrativos. En 1986, el empleo público contaba con el 19,8% del empleo total y el 26,4% del empleo asalariado del país, siendo ambas tasas ligeramente más altas que en 1980. A nivel urbano, las tasas suben al 28,4% y 35,5% respectivamente. Pero aquí existe una diferencia muy marcada y relevante entre la situación en el AMSJ y en los demás centros urbanos del país: mientras en el AMSJ el empleo público representaba en 1986 el 24,6% del empleo total y el 30,5% del empleo asalariado, en los otros centros estas tasas se elevan, respectivamente, al 33,4% y a un impresionante 42,2%. A diferencia del caso del AMSJ, estas últimas proporciones son inferiores a las de 1980.

**Cuadro 5: Empleo público: participación en el empleo total (público y privado) y en el empleo asalariado, 1980-1986 (en porcentajes).**

|                                              | 1980 |      | 1983 |      | 1986 |      |
|----------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
|                                              | (1)  | (2)  | (1)  | (2)  | (1)  | (2)  |
| 1. País - Urbano                             | 28,3 | 35,3 | 27,0 | 34,1 | 28,4 | 35,5 |
| - Rural                                      | 11,5 | 16,2 | 11,1 | 16,0 | 11,3 | 15,9 |
| - Total                                      | 19,6 | 26,1 | 18,9 | 25,6 | 19,8 | 26,4 |
| 2. Área metropolitana de San José            | 24,0 | 29,6 | 22,9 | 28,9 | 24,6 | 30,5 |
| 3. Otros centros urbanos                     | 34,8 | 44,2 | 32,7 | 41,6 | 33,4 | 42,2 |
| 4. Valle central no metrop. (urbano y rural) | 19,3 | 24,3 | 18,3 | 23,8 | 19,8 | 25,5 |
| 5. Resto del país (urbano y rural)           | 16,3 | 24,6 | 16,3 | 24,6 | 15,8 | 23,2 |

*Notas:* (1) Empleo público como porcentaje del empleo total.

(2) Empleo público como porcentaje del empleo asalariado.

*Fuente:* Calculado a partir de datos en *Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo*, op. cit.

La dependencia de los centros urbanos pequeños e intermedios con respecto al empleo público es notoria e indica la fragilidad de sus mercados de trabajo y la debilidad del sector privado en la creación de empleo

asalariado. Si se pudiera excluir del análisis de los "otros" centros urbanos a aquellos centros del Gran Área Metropolitana, cuya estructura del empleo seguramente se acerca más a la del AMSJ, la situación tomaría sin duda visos aún más agudos.

Por ejemplo, en el caso de Limón, el principal puerto del Atlántico, la ciudad más grande fuera del Valle Central y la más empobrecida del país, investigaciones anteriores han mostrado una dependencia con respecto al empleo en el sector público que podría llegar a alrededor del 70% del empleo asalariado (Lavell y Arguello, 1987). En el caso de Puntarenas, el principal puerto del Pacífico y de un tamaño parecido al de Limón, el empleo público podría superar el 60% del empleo asalariado. El impacto de una "racionalización" del estado y de la privatización sobre el empleo en estas ciudades podría tener consecuencias sociales dramáticas.

Además de constatar la importancia del empleo público en estas ciudades, es interesante observar la forma en que la concentración del empleo asalariado en instituciones estatales, predominantemente de servicios y financieras, podría estar limitando la generación de empleos en actividades del llamado sector informal. En el caso de Limón, aún con su agudo problema de desempleo, bajas tasas de actividad y pobreza generalizada, el empleo no asalariado (cuenta propia, familiares sin remuneración, etc.) constituía menos del 10% del empleo total en la ciudad (Lavell y Arguello, 1987).

Finalmente, es interesante comentar la contribución del empleo público al crecimiento del empleo asalariado total. En el AMSJ, el aumento en el empleo público en 1980-1986 representa el 41,3% del incremento en el empleo asalariado. Esta proporción baja al 35,9% en los otros centros urbanos del país, al 29,9% en el Valle Central no Metropolitano (urbano y rural), y al 17,3% en el resto del país fuera del Valle Central (urbano y rural).

## **2. Género y el empleo público**

La participación femenina que, en 1980, constituía el 35,7% del empleo público total, experimenta un aumento a lo largo de los años 1980-1986, llegando a representar, al final del período, un 38,4% del total. Esta participación femenina es mucho más acentuada en las instituciones del Gobierno Central, donde aumentó del 41,1% en 1980 al 46,1% en 1986, explicando el incremento de la participación de las mujeres en el sector público ya que en las Instituciones Autónomas, que incluyen las empresas públicas productivas, la participación femenina se redujo ligeramente del 31,4% al 31,2%. El aumento global en la participación femenina en el sector público encuentra un paralelo a nivel del empleo asalariado privado, donde pasó del 23,8% al 26,7% (Cuadro 6).

La importancia del sector público como empleador de la mujer asalariada se refleja en que en 1986 absorbe un 34,5% del total de mujeres asalariadas en el país, mientras que emplea solamente al 23,6% de los asalariados masculinos. Los datos publicados no permiten conocer la

situación por género de acuerdo con las distintas divisiones territoriales. Sin embargo, es de suponer que a nivel urbano el sector público podría llegar a emplear un 50% o más de las mujeres asalariadas.

**Cuadro 6: Empleo asalariado en los sectores público y privado, por sexo, 1980-1986.**

|                                   | 1980  | 1986  |        |
|-----------------------------------|-------|-------|--------|
| <b>1. Sector público</b>          |       |       |        |
| Hombres                           |       |       |        |
| - Absoluto                        | 91 1  | 103 9 | (14,1) |
| - Porcentaje                      | 64,3  | 61,6  |        |
| Mujeres                           |       |       |        |
| - Absoluto                        | 50 5  | 64 7  | (28,1) |
| - Porcentaje                      | 35,7  | 38,4  |        |
| Total                             | 141 6 | 168 6 | (19,1) |
| <b>2. Gobierno central</b>        |       |       |        |
| Hombres                           |       |       |        |
| - Absoluto                        | 36 7  | 43 6  | (18,8) |
| - Porcentaje                      | 58,9  | 53,9  |        |
| Mujeres                           |       |       |        |
| - Absoluto                        | 25 6  | 37 3  | (45,7) |
| - Porcentaje                      | 41,1  | 46,1  |        |
| Total                             | 62 3  | 80 9  | (29,9) |
| <b>3. Instituciones autónomas</b> |       |       |        |
| Hombres                           |       |       |        |
| - Absoluto                        | 54 4  | 60 3  | (10,8) |
| - Porcentaje                      | 68,6  | 68,8  |        |
| Mujeres                           |       |       |        |
| - Absoluto                        | 24 9  | 27 3  | ( 9,6) |
| - Porcentaje                      | 31,4  | 31,2  |        |
| Total                             | 79 3  | 87 6  | (10,5) |
| <b>4. Sector privado</b>          |       |       |        |
| Hombres                           |       |       |        |
| - Absoluto                        | 307 6 | 347 9 | (13,1) |
| - Porcentaje                      | 76,2  | 73,9  |        |
| Mujeres                           |       |       |        |
| - Absoluto                        | 96 3  | 122 9 | (27,6) |
| - Porcentaje                      | 23,8  | 26,1  |        |
| Total                             | 403 9 | 470 8 | (16,6) |

**Notas:** (a) Crecimiento anual entre paréntesis. Los números absolutos son miles de personas.  
 (b) Los datos no toman en cuenta aquella población cuyo sexo fue "ignorado" en la Encuesta.

**Fuente:** Calculado sobre la base de información en *Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo*, op. cit.

### 3. Estructura ocupacional de la fuerza de trabajo en el sector público

El grupo ocupacional de mayor importancia en el estado corresponde a los profesionales y técnicos, quienes en 1986 constituían el



**Cuadro 7: Estructura de la fuerza de trabajo por sector institucional y región, 1980-1986 (en miles).**

|                                                      | Gobierno central |              | Instituciones autónomas |              | Sector privado |               |
|------------------------------------------------------|------------------|--------------|-------------------------|--------------|----------------|---------------|
|                                                      | 1980             | 1986         | 1980                    | 1986         | 1980           | 1986          |
| <i>Area metropolitana</i>                            |                  |              |                         |              |                |               |
| Profes. y técnicos                                   | 6 9              | 9 8 ( 42,0)  | 11 6                    | 12 4 ( 6,9)  | 10 8           | 16 7 ( 54,6)  |
| Administr. y gerentes                                | 0 1              | 1 4 (130,0)  | 1 7                     | 1 2 (-29,4)  | 18 0           | 20 1 ( 11,7)  |
| Emplead. y vendedores                                | 6 4              | 8 7 ( 35,9)  | 8 9                     | 10 7 ( 20,2) | 31 6           | 37 0 ( 17,1)  |
| Operarios y artesanos                                | 2 3              | 2 1 (- 8,7)  | 4 5                     | 5 7 ( 26,7)  | 75 5           | 80 5 ( 6,6)   |
| Trab. servicios                                      | 5 1              | 4 7 (- 7,8)  | 3 8                     | 3 9 ( 2,6)   | 32 7           | 40 2 ( 22,9)  |
| Total                                                | 20 8             | 26 7 ( 28,4) | 30 5                    | 33 9 ( 11,1) | 168 6          | 194 5 ( 15,4) |
| <i>Valle central no metrop.<br/>(urbano y rural)</i> |                  |              |                         |              |                |               |
| Profes. y técnicos                                   | 11 7             | 15 5 ( 32,5) | 6 3                     | 8 5 ( 34,9)  | 4 1            | 9 1 (122,0)   |
| Administr. y gerentes                                | 0 3              | 1 0 (233,0)  | 0 7                     | 0 6 (-14,3)  | 32 6           | 35 3 ( 8,3)   |
| Emplead. y vendedores                                | 3 8              | 3 8 ( --- )  | 7 6                     | 9 9 ( 30,3)  | 26 1           | 33 1 ( 26,8)  |
| Operarios y artesanos                                | 3 5              | 2 5 (-28,6)  | 7 5                     | 7 2 (- 4,0)  | 139 0          | 145 5 ( 11,2) |
| Trab. servicios                                      | 5 4              | 9 4 ( 74,1)  | 6 4                     | 5 0 (-21,8)  | 29 3           | 35 5 ( 21,2)  |
| Total                                                | 24 7             | 32 3 ( 30,8) | 28 5                    | 31 2 ( 9,5)  | 231 1          | 267 5 ( 40,0) |
| <i>Resto del país<br/>(urbano y rural)</i>           |                  |              |                         |              |                |               |
| Profes. y técnicos                                   | 10 0             | 11 3 ( 13,0) | 2 6                     | 4 9 ( 88,5)  | 1 2            | 2 4 (100,0)   |
| Administr. y gerentes                                | 0 1              | 0 3 (275,0)  | 0 5                     | 0 3 (-40,0)  | 51 2           | 48 5 (- 5,3)  |
| Emplead. y vendedores                                | 2 2              | 2 4 ( 9,1)   | 6 0                     | 6 4 ( 6,7)   | 14 4           | 18 3 ( 27,1)  |
| Operarios y artesanos                                | 2 0              | 2 3 ( 15,1)  | 8 3                     | 8 6 ( 3,6)   | 124 7          | 161 5 ( 29,5) |
| Trab. servicios                                      | 4 3              | 7 5 ( 74,4)  | 4 9                     | 3 8 (-22,4)  | 22 2           | 28 7 ( 29,3)  |
| Total                                                | 18 6             | 23 9 ( 28,5) | 22 3                    | 24 0 ( 7,6)  | 213 7          | 259 4 ( 21,4) |

*Nota:* Tasas de crecimiento entre paréntesis.

*Fuente:* Calculado a partir de datos en *Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo*, op. cit.

37%, 38,4% y 34,9% de los empleados públicos en el AMSJ, el Valle Central no metropolitano y el resto del país, respectivamente (Cuadro 7). Estos porcentajes representan un aumento significativo en relación con la situación en 1980 en el caso de las regiones no metropolitanas, y un ligero aumento en el caso del AMSJ.

En 1986 en el AMSJ el 55,9% de los profesionales y técnicos del estado trabajan en las Instituciones Autónomas, mientras que en el Valle Central no Metropolitano y en el resto del país este porcentaje descende al 35,4% y 30,2%, respectivamente (Cuadro 7). Estos dos últimos porcentajes se dan en contextos en que el sector de las Instituciones Autónomas representa un 56% del empleo público total en el Área Metropolitana, mientras que en el resto del país el empleo público se divide en partes iguales entre las Autónomas y Gobierno Central.

En el AMSJ descendió notablemente a lo largo de los años 1980-1986 la proporción de profesionales que trabajaban en las Instituciones Autónomas; en el resto del Valle Central la proporción permaneció casi igual; y en el resto del país se elevó dramáticamente, del 20,8% al 30,2%. El cambio en el AMSJ se explica en gran parte por un aumento notable entre 1980 y 1986 en la importancia absoluta del empleo en el Gobierno Central frente al empleo en las Instituciones Autónomas (Cuadro 2). Simultáneamente se produce un aumento en la concentración de profesionales en el Gobierno Central (Cuadro 7). Por el contrario, en el caso de los profesionales empleados en las Instituciones Autónomas, el AMSJ disminuye su participación del 56,6% en 1980 al 48,1% en 1986. Esta descentralización profesional favorece principalmente al resto del país fuera del Valle Central, donde la proporción de profesionales en las Instituciones Autónomas se eleva del 12,7% en 1980 al 19% en 1986.

En el AMSJ, la creciente "profesionalización" del empleo en el Gobierno Central se acompaña por un importante aumento en el número de administradores, gerentes, empleados y vendedores y, también, por una disminución en el número de operarios, artesanos y trabajadores en servicios. Estas tendencias revelan un cambio significativo en la estructura ocupacional y social del empleo público en esta zona. Para el Valle Central no Metropolitano, el número de administradores y gerentes aumenta y el de operarios y artesanos disminuye. Sin embargo, a diferencia del AMSJ, el número de trabajadores en servicios aumenta en forma acelerada, casi duplicándose en los seis años. En el resto del país esta categoría también crece rápidamente, explicando más del 50% del aumento global en el empleo.

A nivel de las Instituciones Autónomas, los trabajadores de los servicios disminuyen en las zonas no metropolitanas y, en términos absolutos, aumentan marginalmente en el AMSJ. Esta falta de dinamismo, junto con el limitado crecimiento en el número de operarios en las zonas fuera del AMSJ, significa un cambio en la estructura ocupacional y social del empleo y el fortalecimiento de aquellos estratos con mayores niveles educativos o de preparación formal. En el AMSJ, el número de operarios aumenta de tal manera que su participación en el empleo total crece de 14,8% en 1980 a 16,8% en 1986.

En resumen, la información presentada indica una creciente "profesionalización" del empleo público en general, un aumento en la concentración profesional dentro del Gobierno Central en el AMSJ y una descentralización regional de los profesionales dentro de las Instituciones Autónomas. Esta tendencia adquiere particular importancia si se tiene en cuenta el peso político de estos sectores. Cualquier intento de disminuir drásticamente el empleo público generaría tensiones sobre el conjunto del sistema político.

#### 4. Niveles salariales

Las tasas de desempleo en el sector público, como es de esperar, son siempre inferiores a las del sector privado, en todos los años y regiones (Cuadro 8). El régimen de Servicio Civil, la sindicalización, la estructura ocupacional y otros factores convergen para explicar la mayor seguridad laboral que se experimenta en el sector público.

**Cuadro 8: Tasas de desempleo, sector público y privado, 1980-1986 (en porcentajes).**

| Tasas de desempleo                 |     |     |     |
|------------------------------------|-----|-----|-----|
| <b>1. País</b>                     |     |     |     |
| - Sector privado                   | 5,2 | 8,0 | 5,8 |
| - Sector público                   | 2,2 | 3,2 | 2,5 |
| + Gobierno Central                 | 2,5 | 3,5 | 2,6 |
| + Inst. Autónomas                  | 2,0 | 2,9 | 2,2 |
| <b>2. Valle central no metrop.</b> |     |     |     |
| - Sector privado                   | 5,9 | 8,9 | 5,5 |
| - Sector público                   | 2,7 | 2,8 | 2,3 |
| + Gobierno Central                 | 2,7 | 3,2 | 2,5 |
| + Inst. Autónomas                  | 2,7 | 2,3 | 2,2 |
| <b>3. Área metropolitana</b>       |     |     |     |
| - Sector privado                   | 5,0 | 7,3 | 6,2 |
| - Sector público                   | 1,7 | 3,1 | 1,6 |
| + Gobierno Central                 | 2,4 | 3,9 | 2,2 |
| + Inst. Autónomas                  | 1,3 | 2,4 | 1,2 |
| <b>4. Resto del país</b>           |     |     |     |
| - Sector privado                   | 4,6 | 7,7 | 5,7 |
| - Sector público                   | 2,5 | 3,7 | 3,8 |
| + Gobierno Central                 | 2,2 | 3,4 | 3,8 |
| + Inst. Autónomas                  | 2,7 | 3,9 | 3,8 |

*Fuente:* Calculado a partir de datos en *Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo*, op. cit.

El contexto de mayor seguridad laboral en el sector público se complementa con una distribución del ingreso mucho más favorable (Cuadro 9) y con salarios mensuales promedio más elevados que en el sector privado

(Cuadro 10). Aunque el salario mensual en el sector privado es, en promedio, siempre considerablemente menor al del sector público, la diferencia ha tendido a disminuir a lo largo de los seis años. Dentro del propio sector público, hasta 1982 los niveles salariales fueron mayores en el Gobierno Central que en las Instituciones Autónomas, pero a partir de ese año la situación se invirtió. Esto refleja, en parte, el fuerte cambio en la estructura socio-ocupacional en las Instituciones Autónomas a favor de los grupos profesionales e intermedios, analizado más arriba.

**Cuadro 9: Distribución del salario por sector institucional, 1980-1986 (en porcentajes).**

| Grupos de ingresos<br>(en colones) | SP   | 1980 |      |      | SP   | 1982 |      |      |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                    |      | GC   | IA   | SPr. |      | GC   | IA   | SPr. |
| < 1200                             | 6,5  | 3,2  | 9,0  | 39,0 | 0,8  | 0,6  | 1,0  | 17,6 |
| 1200-1999                          | 20,1 | 19,1 | 20,8 | 31,8 | 2,2  | 1,3  | 2,9  | 18,1 |
| 2000-2999                          | 28,5 | 30,2 | 27,1 | 14,6 | 6,5  | 4,8  | 8,1  | 22,1 |
| 3000-3999                          | 17,4 | 19,7 | 15,5 | 4,7  | 13,9 | 12,4 | 15,3 | 12,6 |
| 4000-4999                          | 8,8  | 10,4 | 7,6  | 2,0  | 17,3 | 19,2 | 15,7 | 5,3  |
| 5000-4999                          | 4,8  | 5,3  | 4,5  | 1,0  | 15,2 | 17,1 | 13,6 | 2,7  |
| 6000 +                             | 6,9  | 4,5  | 8,7  | 1,6  | 25,8 | 28,7 | 23,3 | 5,0  |
| Ignorado                           | 7,1  | 7,5  | 6,7  | 6,3  | 18,2 | 15,9 | 20,1 | 16,7 |
|                                    | SP   | 1986 |      |      |      |      |      |      |
|                                    |      | GC   | IA   | SPr. |      |      |      |      |
| <2000                              | --   | 0,3  | 0,1  | 4,0  |      |      |      |      |
| 2000-2999                          | 1,0  | 0,6  | 0,4  | 5,5  |      |      |      |      |
| 3000-3999                          | 0,7  | 0,3  | 0,4  | 6,7  |      |      |      |      |
| 4000-4999                          | 1,1  | 0,6  | 0,5  | 7,0  |      |      |      |      |
| 5000-6999                          | 6,2  | 2,3  | 3,9  | 22,6 |      |      |      |      |
| 7000-9999                          | 38,8 | 22,7 | 16,1 | 20,5 |      |      |      |      |
| 10000-14999                        | 49,9 | 23,3 | 26,6 | 10,8 |      |      |      |      |
| 15000 +                            | 36,2 | 14,6 | 21,6 | 6,8  |      |      |      |      |
| Ignorado                           | 34,3 | 16,2 | 18,1 | 15,9 |      |      |      |      |

**Notas:** SP: Sector público; GC: Gobierno Central; IA: Instituciones Autónomas; SPr.: Sector privado.

**Fuente:** Calculado a partir de datos en *Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo*, op. cit.

Cuadro 10: Salario promedio mensual, población asalariada, 1980-1986 (en colones).

|                    | 1980  | 1982  | 1986   |
|--------------------|-------|-------|--------|
| 1. Total del país  |       |       |        |
| - Sector privado   | 1 615 | 2 645 | 8 027  |
| - Sector público   | 3 043 | 5 261 | --     |
| + Gobierno Central | 3 021 | 5 330 | 12 868 |
| + Inst. Autónomas  | 3 061 | 5 199 | 14 402 |
| Total              | 1 983 | 3 255 | 9 452  |
| 2. Hombres         |       |       |        |
| - Sector privado   | 1 746 | 2 905 | 8 540  |
| - Sector público   | 3 106 | 5 335 | --     |
| + Gobierno Central | 3 092 | 5 425 | 13 145 |
| + Inst. Autónomas  | 3 115 | 5 272 | 14 453 |
| Total              | 2 056 | 3 409 | 9 728  |
| 3. Mujeres         |       |       |        |
| - Sector privado   | 1 199 | 1 908 | 6 634  |
| - Sector público   | 2 930 | 5 130 | --     |
| + Gobierno Central | 2 916 | 5 212 | 12 561 |
| + Inst. Autónomas  | 2 943 | 5 011 | 14 286 |
| Total              | 1 784 | 2 865 | 8 808  |

Fuente: Calculado a partir de datos en *Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo*, op. cit.

V. Conclusiones

Entre 1950 y 1980 el desarrollo de la sociedad costarricense estuvo ineludiblemente ligado al desarrollo del sector estatal. Las tradicionales funciones del estado, en las esferas de los servicios, finanzas, seguridad y control e infraestructura, que tipificaban su accionar hasta la década de los setenta, fueron complementadas posteriormente, de modo efímero, por la incursión del estado en la producción mercantil.

El empleo público, que creció rápidamente a lo largo de las tres décadas y particularmente en la última, se fue concentrando en mayor medida en las Instituciones Autónomas, creadas por el estado para enfrentar muy distintas demandas de la población y de la economía. El estado como recinto de grupos profesionales y técnicos, urbanos e intelectuales, se fue ampliando y cambiando en su estructura social con la inclusión de los estratos de obreros, artesanos y trabajadores de los servicios.

La crisis de 1980-1982 y las posteriores presiones de las agencias internacionales financieras conduce a un álgido debate sobre la racionalización del estado, las políticas de austeridad y los procesos de privatización que tienen y tendrán repercusiones sobre el empleo público y su constitución social.

La información estadística sobre el empleo público durante la presente década, extraída de las Encuestas Nacionales de Hogares, muestra

que su crecimiento se ha desacelerado notablemente en comparación con la década precedente. Sin embargo, todavía representa un componente importante del crecimiento del empleo global, particularmente en lo que se refiere al empleo asalariado urbano. El papel tradicional del empleo público como "equilibrador" social y en el mantenimiento de bajas tasas de desempleo abierto en el país no se ha perdido, situación que muestra las dificultades estructurales para reacomodar al empleo público dentro del marco de la austeridad, en un contexto en que el sector privado formal (asalariado) mantiene un dinamismo bastante escaso.

La pérdida de dinamismo del empleo en las Instituciones Autónomas, la creciente "profesionalización" del aparato público, la concentración metropolitana del empleo en el Gobierno Central y la descentralización dentro de las Instituciones Autónomas; el peso del empleo público en las ciudades no metropolitanas, la creciente importancia del trabajo femenino dentro del estado y la paulatina reducción en las diferencias salariales entre los sectores público y privado, son otros de los aspectos más destacados que surgen del análisis llevado a cabo. Estos temas, así como el del impacto sobre los mercados de trabajo que tendrá la privatización de las actividades productivas-mercantiles del sector autónomo del estado, debieran ser objeto de investigaciones específicas en el futuro.

Estas investigaciones tendrían que ir más allá de la información disponible a través de las Encuestas de Hogares<sup>8</sup> e incorporar el análisis de los complejos y a veces contradictorios datos que manejan las instituciones del Servicio Civil y la Caja Costarricense de Seguro Social, por ejemplo; además, debieran complementarse con un estudio fundamentado de las instituciones del abultado organigrama del estado.

## Referencias

- Arguello, Manuel y otros, 1981: "De los empresarios políticos a los políticos empresarios", Departamento de Publicaciones UNA, Heredia.
- Cañas, Alberto, 1985: "Columna Chisporroteos", *Periódico La República*.
- Echeverría, R., 1985: "Empleo público en América Latina", *Investigaciones sobre Empleo*, No. 26., PREALC, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago.
- Garnier, Leonardo, 1987: "Estado, democracia y desarrollo" (mimeo).
- Lavell, Allan y Manuel Arguello, 1987: "Mercados de trabajo y la dinámica del desarrollo urbano bajo condiciones de crisis", anexos estadísticos y metodológico, Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA), San José (mimeo).

---

8. Las encuestas son las únicas fuentes continuas de información de fácil acceso. Su manual de códigos es muy explícito en cuanto a la definición de empleo público y las instituciones que comprende el aparato estatal; por lo tanto tienen un grado suficiente de confiabilidad. Sin embargo, la naturaleza segregada de la información y el limitado número de variables que consideraran impiden un análisis pormenorizado del comportamiento del empleo estatal y privado.



*Estado y empleo público en Costa Rica*

183

Ministerio de Planificación, 1987a: *La economía de Costa Rica en 1986 y perspectivas para 1987*, MIDEPLAN, San José.

-----, 1987b: *Dirección de racionalización del Estado*, MIDEPLAN, San José.

Pradilla, Emilio, 1985: "Crisis económica, políticas de austeridad y degradación de las condiciones de vida en las ciudades latinoamericanas", *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XIX, No. 73, marzo.

Presidencia de la República, 1979: *Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982*, Imprenta Nacional, San José.

Solís Fallas, Ottón, 1987: "El tema de la racionalización del sector público", Palabras de inauguración del Primer Congreso Nacional de Licenciados en Ciencias Económicas y Sociales, Editado por MIDEPLAN, Heredia, mayo.

Vargas C., Jorge, 1983: "Costa Rica: políticas de empleo público en condiciones de crisis (1978-1983)", CSUCA, San José (mimeo).

## 9 El empleo en el estado en México

Francisco Zapata

En México, el papel del estado como empleador ha tenido, en los últimos años, una expansión considerable. El estado ha sido capaz de absorber una parte significativa del incremento de la población en edad de trabajar, a la vez que ha proporcionado servicios sociales que han contribuido a mejorar la situación de sus trabajadores. Por lo tanto, el estado no se ha limitado a incorporar fuerza de trabajo sino que también ha contribuido a la elaboración de una política social, a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

En México los trabajadores al servicio del estado poseen un estatuto especial, tanto desde el ángulo de las normas legales que se les aplican como desde el punto de vista de sus formas de organización sindical (Bensunsan, 1985). En efecto, dentro de la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* (promulgada en 1917) el artículo 123 regula las relaciones laborales del país y en él se distinguen aquellas que se aplican a los trabajadores al servicio del estado (apartado B del Art. 123). Cada universo está sujeto, además, a las disposiciones contenidas, por una parte, en la *Ley Federal del Trabajo* (LFT, promulgada en 1931) y, por la otra parte, en la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* (LFTSE, promulgada en 1960), reglamentarias de los apartados mencionados (Trueba, 1937). Esta separación tajante entre ambos tipos de trabajadores da lugar a estructuras sindicales separadas: así, el *Congreso del Trabajo* (Zazueta, 1984) reúne a todas las confederaciones sindicales y a los sindicatos nacionales de industria (que agrupan a los trabajadores que se desempeñan en actividades de jurisdicción federal), mientras que en la *Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado* (FSTSE) se encuentran representados todos los sindicatos del sector público, definido éste en términos esencialmente ligados al trabajo burocrático, excluyendo por lo tanto a los trabajadores de las empresas del estado que se rigen por las disposiciones del apartado A y por la LFT (Freyre, 1983; Greenberg, 1970; Sirvent, 1975). Existe un tercer sector, el de las organizaciones sindicales del personal académico y administrativo de las instituciones de educación superior, cuyas relaciones laborales se ajustan a una legislación especial (promulgada en 1979) que posee un carácter mixto: la contratación colectiva guarda relación con la LFT mientras la seguridad social está referida al ISSSTE, del que forman parte los trabajadores universitarios del país. En este trabajo, se considera a estos últimos parte del empleo estatal desde un punto de vista cuantitativo, no así desde la perspectiva del análisis de la inserción del

sindicalismo burocrático en la estructura política ya que sus organizaciones no forman parte de la FSTSE.

Sobre la base de las estadísticas elaboradas anualmente por el ISSSTE (Anuarios Estadísticos) es posible estimar que los asegurados directos equivalen a más de un millón y medio de trabajadores los que, junto a sus familias, suman más de seis millones de derechohabientes. Esta población está sujeta a las condiciones salariales y a las prestaciones que resultan de las condiciones generales de trabajo imperantes en el sector público.

Por otra parte, el hecho de que los trabajadores al servicio del estado constituyan un sector organizado distinto del resto de los trabajadores del país tiene implicaciones políticas importantes. El estado, al definir un interlocutor específico en la burocracia federal representada por la FSTSE, puede regular las relaciones laborales de sus trabajadores fijando topes salariales, entregando beneficios sociales (como salud, educación, capacitación, etc.), promoviendo la construcción de viviendas y definiendo condiciones de empleo diferentes a las que predominan en el sector privado. Su intervención en el ámbito de las relaciones laborales vigentes convierte al estado en un actor laboral central, que contribuye a moldear los resultados de la negociación colectiva en el país. Asimismo, la participación de la FSTSE en la *Confederación Nacional de Organizaciones Populares* (CNOP), uno de los tres "sectores" por los que está constituido el *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), le otorga un papel que trasciende la administración exclusiva de cuestiones laborales y la responsabilidad de la inserción de la burocracia en el sistema político (Padgett, 1966; Scott, 1964; Shers, 1972; Zapata, 1976 y 1986). La FSTSE es una caja de resonancia para los problemas, reivindicaciones y demandas que puedan surgir en un sector con ramificaciones numerosas en la estructura social. Puede ser una fuente de reclutamiento para el liderazgo político en momentos de elecciones y, de hecho, posee una parte de la diputación federal adscripta al partido gobernante. Constituye una fuente de apoyo de masas, especialmente en aquellas movilizaciones generadas por el Ejecutivo Federal (por ejemplo, en el caso de la nacionalización bancaria de 1982). El grado de autonomía de la FSTSE es menor al que pueden tener los sindicatos adscriptos al Congreso del Trabajo, porque su papel no se limita a negociar las condiciones de trabajo de la burocracia. Al contrario, representa un actor con funciones específicas dentro del sistema político.

De manera que la existencia de una legislación particular, de una organización sindical cuyo impacto es a la vez social y político y el potencial movilizador de la burocracia permiten contextualizar claramente la especificidad que el empleo estatal posee en el caso de México. En este marco podemos exponer los aspectos concretos de la problemática del empleo estatal y examinar sus consecuencias en el plano de las condiciones de trabajo imperantes en el sector público.

## I. El empleo público

La evolución del empleo estatal puede medirse a partir del registro de los asegurados directos al ISSSTE que, a pesar de incluir, como dijimos anteriormente, personal no directamente adscrito a la burocracia pública (como el personal académico y administrativo del sistema de educación superior, el personal de algunas instituciones de atención sanitaria y otros) representa la mejor fuente para realizar esta estimación. Por otra parte, la evolución del empleo en las empresas propiedad del estado puede estimarse, aunque sea parcialmente, a través del empleo en una muestra de las diez empresas públicas más importantes del país, dado que no existe una fuente única que permita contabilizar la totalidad del empleo paraestatal.<sup>1</sup> Sobre la base de estos indicadores es posible examinar la evolución del conjunto del empleo en el estado en México.

### 1. El empleo estatal

#### A. Evolución

Entre 1950 y 1980, la población económicamente activa (PEA) de México se concentra cada vez más en los servicios. En 1980, más de la mitad de la PEA está ubicada en dicho sector y en el período 1977-1986 su tasa de crecimiento es equivalente al 50,8%, superior a la de la PEA total que llega sólo al 42%. La evolución reciente refuerza la tendencia que comienza en los años cincuenta: rápida disminución de la PEA agrícola, estancamiento de la PEA del sector secundario y concentración del empleo en actividades terciarias. Si bien podría pensarse que la evolución de la PEA total y de la de los servicios y la evolución del empleo en el estado están ligadas, el número de asegurados directos al ISSSTE aumenta más rápidamente que el de la población activa en general: en efecto, entre 1977 y 1986 el empleo estatal crece un 56% y el paraestatal un 54,2% (véanse Cuadros 1 y 2). Entre 1971 y 1983 la población cubierta por el ISSSTE creció a razón del 11,5% anual en promedio, un ritmo de crecimiento que más que duplicó al de la PEA total y al de la PEA en los servicios. Es por ello que la proporción que representa el empleo público directo en la PEA total pasa del 3,4% en 1971 al 7,3% en 1983 y su proporción en la PEA de los servicios del 8,5% al 17,2% (Cuadro 1).

No obstante, el ritmo de crecimiento del empleo en el sector público no es constante. Existen variaciones bastante agudas, en particular en los años que siguen a las sucesiones presidenciales, lo cual permite suponer que

---

1. La muestra de diez empresas no pretende representatividad ninguna salvo la que va asociada al volumen del empleo de dichas empresas y a la centralidad que ocupan en la economía mexicana. De acuerdo con las estimaciones realizadas para llevar a cabo el proceso de "desincorporación del sector industrial paraestatal" (privatización) las empresas sectorizadas en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) sumaban 412 en 1982, y fueron reducidas a 115 en febrero de 1988. Ninguna de las empresas utilizadas en esta muestra fue desincorporada.

**Cuadro 1: Membrecía del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), 1961-1983.**

|      | (1)<br>ISSSTE<br>Asegurados<br>directos | Variación<br>anual<br>(%) | (2)<br>ISSSTE<br>Fami-<br>liares | Variación<br>anual<br>(%) | (3)<br>Sub-total<br>1+2 | Variación<br>anual<br>(%) | (4)<br>PEA<br>total<br>(miles) | Variación<br>anual<br>(%) | (5)<br>PEA en<br>servicios<br>(miles) | Variación<br>anual | (6)<br>1/4 | (7)<br>1/5 |
|------|-----------------------------------------|---------------------------|----------------------------------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|--------------------|------------|------------|
| 1961 | 133 015                                 | --                        | --                               | --                        | 478 309                 | --                        | 11 466                         | --                        | 3 227                                 | --                 | 1,2        | 4,1        |
| 1962 | 134 352                                 | 1,0                       | 348 756                          | 1,0                       | 483 108                 | 1,6                       | 11 661                         | 1,7                       | 3 428                                 | 6,2                | 1,2        | 3,9        |
| 1963 | 163 267                                 | 21,5                      | 405 173                          | 16,2                      | 568 440                 | 17,6                      | 11 859                         | 1,7                       | 3 634                                 | 6,0                | 1,4        | 4,5        |
| 1964 | 176 465                                 | 8,0                       | 443 801                          | 9,5                       | 620 266                 | 9,1                       | 12 060                         | 1,7                       | 3 847                                 | 5,8                | 1,5        | 4,6        |
| 1965 | 261 425                                 | 48,1                      | 768 229                          | 73,1                      | 1 029 654               | 66,0                      | 12 265                         | 1,7                       | 4 065                                 | 5,7                | 2,1        | 6,4        |
| 1966 | 300 718                                 | 15,0                      | 647 464                          | -15,7                     | 948 182                 | -7,9                      | 12 473                         | 1,7                       | 4 290                                 | 5,5                | 2,4        | 8,6        |
| 1967 | 367 981                                 | 22,4                      | 794 815                          | 22,8                      | 1 162 796               | 22,6                      | 12 685                         | 1,7                       | 4 521                                 | 5,4                | 2,9        | 8,1        |
| 1968 | 390 946                                 | 6,2                       | 800 442                          | 0,7                       | 1 191 388               | 2,5                       | 12 901                         | 1,7                       | 4 759                                 | 5,3                | 3,0        | 8,2        |
| 1969 | 420 467                                 | 7,6                       | 836 330                          | 4,5                       | 1 256 797               | 5,5                       | 13 120                         | 1,7                       | 5 004                                 | 5,1                | 3,2        | 8,4        |
| 1970 | 430 482                                 | 2,4                       | 839 218                          | 0,3                       | 1 269 700               | 1,0                       | 13 343                         | 1,7                       | 5 256                                 | 5,0                | 3,2        | 8,2        |
| 1971 | 468 710                                 | 8,9                       | 1 030 942                        | 22,8                      | 1 499 652               | 18,1                      | 13 895                         | 4,1                       | 5 510                                 | 4,8                | 3,4        | 8,5        |
| 1972 | 531 964                                 | 3,5                       | 1 189 534                        | 15,4                      | 1 721 498               | 14,8                      | 14 470                         | 4,1                       | 5 775                                 | 4,8                | 3,7        | 9,2        |
| 1973 | 617 399                                 | 16,0                      | 1 375 057                        | 15,6                      | 1 992 456               | 15,7                      | 15 068                         | 4,1                       | 6 053                                 | 4,8                | 4,0        | 10,2       |
| 1974 | 856 116                                 | 38,7                      | 1 947 441                        | 41,6                      | 2 803 557               | 40,7                      | 15 689                         | 4,1                       | 6 344                                 | 4,8                | 5,5        | 13,5       |
| 1975 | 1 012 650                               | 18,3                      | 2 332 534                        | 19,8                      | 3 345 184               | 19,3                      | 16 334                         | 4,1                       | 6 647                                 | 4,8                | 6,2        | 15,2       |
| 1976 | 1 086 872                               | 7,3                       | 2 725 702                        | 16,9                      | 3 812 574               | 13,9                      | 17 003                         | 4,1                       | 6 964                                 | 4,8                | 6,4        | 15,6       |
| 1977 | 1 212 756                               | 11,6                      | 3 044 018                        | 11,7                      | 4 256 774               | 11,7                      | 17 700                         | 4,1                       | 7 295                                 | 4,8                | 6,9        | 16,6       |
| 1978 | 1 438 103                               | 18,6                      | 3 439 346                        | 12,9                      | 4 877 449               | 14,6                      | 18 422                         | 4,0                       | 7 641                                 | 4,7                | 7,8        | 18,8       |
| 1979 | 1 407 618                               | -2,1                      | 3 348 537                        | -2,6                      | 4 756 155               | -2,5                      | 19 172                         | 4,0                       | 8 002                                 | 4,7                | 7,3        | 17,6       |
| 1980 | 1 435 278                               | 1,9                       | 3 421 539                        | 2,2                       | 4 856 817               | 2,1                       | 19 951                         | 4,0                       | 8 380                                 | 4,7                | 7,2        | 17,1       |
| 1981 | 1 531 823                               | 6,7                       | 3 653 693                        | 6,8                       | 5 185 516               | 6,8                       | 20 749                         | 4,0                       | 8 773                                 | 4,7                | 7,2        | 17,1       |
| 1982 | 1 583 771                               | 3,4                       | 3 744 893                        | 2,5                       | 5 428 664               | 4,7                       | 21 578                         | 4,0                       | 9 185                                 | 4,7                | 7,4        | 16,7       |
| 1983 | 1 650 522                               | 6,9                       | 3 812 881                        | 4,4                       | 5 463 403               | 3,2                       | 22 441                         | 4,0                       | 9 616                                 | 4,7                | 7,3        | 17,6       |
| 1984 | 1 828 179                               | 10,8                      | 4 087 515                        | 7,2                       | 5 935 694               | 8,6                       | 23 316                         | 3,9                       | 10 058                                | 4,6                | 7,8        | 18,2       |
| 1985 | 1 857 422                               | 1,6                       | 4 402 602                        | 7,7                       | 6 260 024               | 5,5                       | 24 225                         | 3,9                       | 10 520                                | 4,6                | 7,7        | 17,7       |
| 1986 | 1 896 300                               | 2,0                       | 4 494 200                        | 2,0                       | 6 390 500               | 2,0                       | 25 169                         | 3,9                       | 11 003                                | 4,6                | 7,5        | 17,2       |

*Fuente:* ISSSTE, *Anuarios estadísticos*, 1965, 1970, 1975, 1980, 1984; véase también Miguel de la Madrid, *Cuarto informe de gobierno*, 1 de septiembre de 1986 (Estadística).

**Cuadro 2: Evolución del empleo en una muestra de empresas paraestatales, 1977-1987.**

| Empresas paraestat.     | 1977    | 1978    | 1979    | 1980    | 1981    | 1982    | 1983    | 1984    | 1985    | 1986    | 1987    | Variac. %<br>1977-87 |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------------------|
| PEMEX                   | 91 680  | 95 655  | 103 271 | 113 340 | 122 826 | 133 576 | 145 577 | 142 867 | 149 222 | 187 117 | 201 647 | 119,9                |
| Minería                 | 6 000   | 17 000  | 18 000  | 19 000  | 20 000  | 20 000  | 20 000  | 21 000  | 24 000  | 20 000  | 21 000  | 250,0                |
| Siderurgia              | 31 040  | 33 300  | 43 768  | 45 423  | 46 869  | 46 362  | 46 860  | 53 775  | 49 304  | 32 387  | 31 790  | 2,4                  |
| Electricidad            | 44 280  | 45 095  | 47 106  | 50 972  | 52 837  | 53 673  | 55 824  | 58 740  | 62 284  | 63 170  | 65 070  | 46,9                 |
| Azúcar                  | 32 484  | 30 055  | 33 963  | 36 037  | 40 049  | 40 349  | 36 654  | 41 925  | 40 047  | 40 012  | 37 251  | 14,7                 |
| Fertilizantes           | 5 368   | 8 202   | 9 082   | 9 873   | 11 712  | 13 047  | 12 362  | 12 742  | 12 948  | 12 662  | 12 986  | 141,9                |
| AeroMéxico              | 6 670   | 6 503   | 6 770   | 8 363   | 10 532  | 10 796  | 10 703  | 11 700  | 11 548  | 11 688  | 12 524  | 92,6                 |
| Mexicana                | 6 125   | 8 047   | 8 635   | 10 319  | 12 105  | 12 248  | 12 475  | 12 141  | 12 986  | 13 759  | 14 052  | 129,4                |
| Ferrocarriles           | 96 099  | 95 996  | 95 362  | 97 098  | 96 992  | 92 317  | 89 508  | 90 966  | 90 586  | 82 923  | 81 670  | -15,0                |
| IMSS                    | 104 393 | 106 363 | 121 219 | 132 192 | 145 399 | 152 595 | 154 427 | 156 578 | 164 818 | 171 099 | 176 144 | 68,7                 |
| Total                   | 424 139 | 446 216 | 487 176 | 614 297 | 559 321 | 574 963 | 584 390 | 602 434 | 616 743 | 634 817 | 654 134 | 54,2                 |
| Variación<br>porcentual | --      | 5,2     | 9,17    | 26,0    | -8,9    | 2,79    | 1,63    | 3,08    | 2,37    | 2,95    | 3,0     | --                   |

*Notas:* PEMEX (Petróleos Mexicanos) incluye tanto el personal de planta como el personal transitorio (véase, op. cit. en fuente, pág. 497); Minería y Siderurgia: se incluyen sólo los trabajadores pertenecientes al sector paraestatal (es decir Altos Hornos de México [AHMSA], Siderurgia Lázaro Cárdenas-Las Truchas [SICARTSA]), en cada rama, dado que son ramas mixtas (véase op.cit. en fuente, págs. 503-505); Electricidad: Comisión Federal de Electricidad y Compañía de Luz y Fuerza del Centro; Azúcar: se incluye sólo a los operarios de fábrica (ingenios azucareros de propiedad estatal); AeroMéxico y Mexicana de Aviación: se incluye tanto al personal del aire como de tierra; IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social): se incluye el personal médico, las enfermeras, el personal paramédico y los administrativos.

*Fuente:* Miguel de la Madrid, *Sexto informe de gobierno*, México, 1988, anexo estadístico.



la evolución del empleo estatal guarda relación con un cierto clientelismo ejercido por el estado. En efecto, las series presentadas en el Cuadro 1 muestran que tanto en 1978 como en 1984 el empleo estatal experimenta variaciones que exceden el 10% y que se explicarían por el cumplimiento de promesas electorales contraídas por los candidatos a la presidencia de la república en los años de 1976 y 1982, lo que se refleja en las estadísticas del ISSSTE recién cuando las incorporaciones al sector público se registran en esa institución.

En síntesis, la dinámica del empleo estatal es relativamente autónoma de la que caracteriza al resto de la población económicamente activa. El empleo público representa una proporción creciente de la PEA en su conjunto y de la de los servicios en particular y, por último, las fluctuaciones que experimenta se correlacionan con coyunturas políticas como las sucesiones presidenciales.

### *B. Estructura*

La distribución por *edad y sexo* (Cuadro 3) de los asegurados directos del ISSSTE muestra que gran parte está constituida por mujeres, sobre todo en los grupos de edad más jóvenes. Más de dos tercios de los asegurados está localizado en los grupos de edad menores de 39 años y, dentro de este universo, el peso de las mujeres es fundamental. La proporción de mujeres pasó del 10,8% en 1966 al 44% en 1985, lo cual apunta hacia una feminización del empleo público en México. Además, la participación de los grupos de edad entre 20 y 39 años entre las mujeres se elevó del 59% en 1966 al 66,5% en 1985 (Cuadro 3). Sin embargo, si consideramos la evolución de dicha distribución de acuerdo con subperíodos, observamos que entre 1966 y 1977 el peso de los grupos de edad 20-24 y 25-29 años se incrementó más entre las mujeres que entre los hombres, mientras que en el período 1977-1985 la situación se invierte, disminuyendo entre las mujeres y permaneciendo aproximadamente constante entre los hombres, lo que hace pensar que, después de una fuerte entrada de personal femenino a la administración pública, se produjo una gradual disminución de dicho impacto, sobre todo si consideramos la franja que va de los 20 a los 29 años, que concentra el peso del empleo femenino. Por otra parte, se produce una disminución de la participación del grupo de edad comprendido entre los 50 y los 59 años, que pasa del 41,2% en 1966 al 9,6% en 1985, con el consecuente fortalecimiento de los grupos de edad más jóvenes, entre 20 y 49 años, que pasan de representar el 75% al 82,1% del total. Finalmente, dadas las políticas estatales que favorecen el retiro voluntario y la jubilación obligatoria después de los 65 años, sorprende que disminuya sólo levemente el peso del grupo de edad comprendido entre los 60 y los 74 años.

Otro indicador de la estructura del empleo estatal está constituido por el tipo de *nombramiento (cotización)* que poseen los empleados públicos. Más de dos tercios posee la "*base*" y goza por lo tanto de la inamovilidad en el puesto de trabajo (Cuadro 4). Los que no están clasificados como personal de base incluyen al personal de *confianza* (no sindicalizado), al eventual y al de "*lista de raya*" (personal sin contrato de trabajo, remunerado por obra) así como a los "no-identificados". El peso de los "no-identificados"

**Cuadro 3: Distribución por sexo y edad de los trabajadores pertenecientes al ISSSTE en 1966, 1977 y 1985 (en porcentajes).**

| Edad            | Hombres | 1966<br>Mujeres | Total   | Hombres | 1977<br>Mujeres | Total   | Hombres   | 1985<br>Mujeres | Total     |
|-----------------|---------|-----------------|---------|---------|-----------------|---------|-----------|-----------------|-----------|
| 15-19           | 0,5     | 1,4             | 0,9     | 0,4     | 0,9             | 0,6     | 0,2       | 0,4             | 0,3       |
| 20-24           | 8,1     | 14,0            | 10,5    | 7,7     | 18,1            | 12,5    | 9,2       | 13,0            | 10,8      |
| 25-29           | 16,0    | 18,8            | 17,1    | 18,3    | 26,5            | 22,0    | 16,4      | 19,6            | 17,8      |
| 30-39           | 28,3    | 26,3            | 27,5    | 34,0    | 31,3            | 32,8    | 34,5      | 34,0            | 34,3      |
| 40-49           | 21,1    | 18,2            | 19,8    | 19,6    | 13,0            | 16,6    | 20,4      | 17,6            | 19,2      |
| 50-59           | 14,9    | 13,1            | 14,2    | 11,8    | 6,3             | 9,3     | 10,5      | 8,3             | 9,6       |
| 60-74           | 9,5     | 7,0             | 8,4     | 7,0     | 3,3             | 5,3     | 7,4       | 5,8             | 6,7       |
| 75+             | 1,6     | 1,0             | 1,3     | 1,2     | 0,6             | 0,9     | 1,4       | 1,3             | 1,3       |
| No clasif.      | --      | 0,2             | 0,2     | --      | --              | --      | --        | --              | --        |
| <b>Total</b>    | 100,0   | 100,0           | 100,0   | 100,0   | 100,0           | 100,0   | 100,0     | 100,0           | 100,0     |
| <b>% Horiz.</b> | 59,2    | 40,7            | 100,0   | 54,4    | 45,6            | 100,0   | 56,0      | 44,0            | 100,0     |
| <b>No.</b>      | 178 047 | 122 671         | 300 718 | 307 706 | 257 653         | 565 359 | 1 041 558 | 815 867         | 1 857 422 |

Fuente: ISSSTE, *Anuarios estadísticos*, 1966, 1977 y 1985.

es muy importante, equivalente al 15,8% del total de los asegurados directos; dicho grupo corresponde *parcialmente* al universo del personal académico (profesores universitarios estatales) que, si bien pertenece al ISSSTE y goza de sus beneficios, no puede asimilarse al resto del personal de la administración pública ya que posee reglamentos propios. El grupo más numeroso, sin embargo, cuenta con la "base" por lo que es imposible remover personal. El margen de maniobra del estado en la aplicación de cualquier política de reducción de personal se limita al despido del personal de confianza, que no posee, por definición, ninguna seguridad en el empleo. La cuestión de la inamovilidad en el empleo debe ser, en todo caso, considerada en el contexto político, al que aludimos al inicio de este trabajo, en el que los sindicatos del sector público juegan un papel central, dado que son fuente de apoyo para las movilizaciones de masas y también fuente de financiamiento de muchas actividades que, de otra manera, no tendrían donde sustentarse.

Cuadro 4: Asegurados directos según tipo de cotización (diciembre de 1985).

| Cotización         | No.       | (%)   |
|--------------------|-----------|-------|
| Base               |           |       |
| - Base             | 1 214 497 | 61,4  |
| - Lista de raya    | 112 934   | 5,7   |
| No base            |           |       |
| - Confianza        | 118 903   | 6,0   |
| - Eventuales       | 11 954    | 0,6   |
| - Lista de raya    | 10 425    | 0,5   |
| - Otros            | 198 544   | 10,0  |
| - No identificados | 312 461   | 15,8  |
| Total              | 1 978 908 | 100,0 |

*Nota:* El personal denominado "lista de raya" se define por la forma en que se le remunera y no por su estabilidad o inestabilidad en el trabajo.

*Fuente:* ISSSTE, *Anuario estadístico*, diciembre 1985.

Por último, cabe considerar la distribución *geográfica* del empleo estatal a partir de la localización de los asegurados directos al ISSSTE en el territorio nacional. Sólo poco más de un tercio de la burocracia pública se encuentra en el Distrito Federal, la capital del país y la ciudad más poblada de México (alrededor de 15 millones de habitantes), mientras que los otros dos tercios trabajan en el resto de las entidades federativas del país. La proporción del sector público en la población económicamente activa de cada entidad federativa tiende a ser más alta en aquellos estados con una PEA relativamente reducida (como son Baja California Sur, Campeche, Durango, Hidalgo y Quintana Roo), con la excepción del Distrito Federal en donde el empleo público alcanza al 21,2% de la PEA, la proporción más elevada del país. En el otro extremo, en aquellas entidades con una PEA numerosa, como el estado de México, Jalisco y Veracruz, el

**Cuadro 5: Distribución geográfica de los asegurados al ISSSTE, de la población económicamente activa y del producto bruto (PIB) per capita.**

| Entidad Federativa    | (1)<br>Afiliados<br>al ISSSTE<br>1985 | (%)   | (2)<br>PEA total<br>1980 | (%)   | PIB per<br>capita<br>1980 | 1/2<br>(%) |
|-----------------------|---------------------------------------|-------|--------------------------|-------|---------------------------|------------|
| Aguascalientes        | 13 125                                | 0,7   | 159 943                  | 0,7   | 48 280                    | 8,2        |
| Baja California Norte | 26 535                                | 1,4   | 403 279                  | 1,8   | 78 513                    | 6,6        |
| Baja California Sur   | 14 334                                | 0,8   | 67 954                   | 0,3   | 77 467                    | 20,5       |
| Campeche              | 13 430                                | 0,7   | 134 423                  | 0,6   | 46 539                    | 10,0       |
| Coahuila              | 45 241                                | 2,4   | 483 898                  | 2,2   | 70 092                    | 9,3        |
| Colima                | 10 332                                | 0,6   | 108 754                  | 0,5   | 55 746                    | 9,5        |
| Chiapas               | 55 421                                | 3,0   | 734 047                  | 3,3   | 53 372                    | 7,6        |
| Chihuahua             | 35 789                                | 1,9   | 664 707                  | 3,0   | 57 754                    | 5,4        |
| Distrito Federal      | 701 689                               | 37,8  | 3 312 581                | 15,0  | 116 956                   | 21,2       |
| Durango               | 40 467                                | 2,2   | 357 163                  | 1,6   | 44 201                    | 11,3       |
| Guanajuato            | 52 315                                | 2,8   | 978 013                  | 4,4   | 39 710                    | 5,3        |
| Guerrero              | 56 984                                | 3,1   | 719 154                  | 3,3   | 32 437                    | 7,9        |
| Hidalgo               | 38 657                                | 2,1   | 505 091                  | 2,3   | 40 084                    | 13,0       |
| Jalisco               | 53 115                                | 2,9   | 1 413 854                | 6,4   | 61 653                    | 3,8        |
| México                | 91 849                                | 4,9   | 2 410 236                | 10,9  | 59 337                    | 3,8        |
| Michoacán             | 59 221                                | 3,2   | 872 775                  | 4,0   | 33 899                    | 6,8        |
| Morelos               | 23 352                                | 1,3   | 303 838                  | 1,4   | 46 837                    | 7,7        |
| Nayarit               | 19 133                                | 1,0   | 210 188                  | 1,0   | 43 416                    | 9,1        |
| Nuevo León            | 52 603                                | 2,8   | 803 764                  | 3,6   | 96 369                    | 6,5        |
| Oaxaca                | 53 965                                | 2,1   | 858 283                  | 3,9   | 24 351                    | 6,3        |
| Puebla                | 44 384                                | 2,4   | 1 081 573                | 4,9   | 39 762                    | 4,1        |
| Querétaro             | 6 458                                 | 0,9   | 224 435                  | 1,0   | 52 510                    | 7,3        |
| Quintana Roo          | 12 977                                | 0,7   | 79 341                   | 0,4   | 73 153                    | 16,4       |
| San Luis Potosí       | 33 224                                | 1,8   | 532 115                  | 2,4   | 35 652                    | 6,2        |
| Sinaloa               | 52 998                                | 2,9   | 568 427                  | 2,6   | 46 297                    | 9,3        |
| Sonora                | 34 029                                | 1,8   | 484 277                  | 2,2   | 66 320                    | 7,0        |
| Tabasco               | 20 903                                | 1,1   | 327 502                  | 1,5   | 153 283                   | 6,4        |
| Tamaulipas            | 56 531                                | 3,0   | 624 497                  | 2,8   | 62 876                    | 9,0        |
| Tlaxcala              | 15 298                                | 0,8   | 174 965                  | 0,8   | 33 702                    | 8,7        |
| Veracruz              | 70 861                                | 3,8   | 1 796 219                | 8,1   | 44 279                    | 3,9        |
| Yucatán               | 21 602                                | 1,2   | 367 825                  | 1,7   | 43 805                    | 5,9        |
| Zacatecas             | 19 591                                | 1,0   | 300 963                  | 1,4   | 28 795                    | 6,5        |
| Extranjero            | 1 009                                 | 0,1   | --                       | --    | --                        | --         |
| Total                 | 1 857 422                             | 100,0 | 22 064 084               | 100,0 | --                        | --         |

Fuente: ISSSTE, *Anuario estadístico*, 1985; INEGI, *Estadísticas históricas de México*, Tomo I, 1985, Miguel de la Madrid, *Quinto informe de gobierno* (Estadística), México, 1987.

empleo público sólo representa una proporción inferior al 4% del total de la PEA (Cuadro 5). En estas regiones el empleo público no constituye una opción para quienes buscan trabajo. Además, constatamos que aquellos estados con los PIB per capita más altos (con la excepción del Distrito Federal y de Baja California Sur, que rompen la regla) son también las entidades en donde el empleo público no es significativo en términos relativos (véanse los casos de Baja California Norte, Nuevo León y Tabasco). En todo caso, más del 75% del empleo público está localizado fuera de la

capital del país, y los determinantes (dinamismo del sector privado, nivel de desocupación, importancia de los servicios sociales, etc.) de su distribución geográfica no han sido aún estudiados, aunque claramente su importancia disminuye donde el PIB per capita es más alto.

El empleo en el estado tenderá seguramente a estancarse en el futuro dadas las orientaciones gubernamentales del período 1985-1987 hacia la congelación de plazas y al despido de los trabajadores eventuales, que no gozan de base. Existe también un esfuerzo por racionalizar el trabajo en las oficinas y servicios públicos a través de la puesta en práctica del Servicio Civil de Carrera (SCC) (véase SPP, 1983) que tiende al ahorro de mano de obra en la realización de las tareas automatizando algunas, sobre todo a través de la computarización de las actividades rutinarias. Sin embargo, a pesar de la existencia de estas tendencias, no es claro que el estado pueda ser completamente insensible a las presiones de los grandes sindicatos de la FSTSE, como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) o el Sindicato de Trabajadores del Departamento del Distrito Federal (STDDF), que seguramente condicionarán su apoyo político a la entrega de puestos en la burocracia. En efecto, esta evolución no es sólo hipótesis, ya que en la transición presidencial de 1987-88, a pesar de los esfuerzos del candidato del PRI por limitar la influencia de los líderes sindicales de la burocracia, tuvo que reconocer la importancia del aporte que éstos realizaron para la movilización de las masas que asistieron a los grandes mitines. Sin la existencia de los mecanismos de control que poseen dichas organizaciones sindicales las movilizaciones no proporcionarían el tan buscado apoyo popular. En consecuencia, en la medida en que el empleo en el estado es parte del sistema político y no sólo instrumento para la realización de tareas administrativas o de bienestar social será difícil impedir que continúe creciendo a pesar de sus repercusiones sobre el gasto público.

## **2. El empleo paraestatal**

La información proveniente de una muestra de diez empresas pertenecientes al estado referida al período 1977-1987 (Cuadro 2) sugiere que el empleo en las empresas públicas ha experimentado un incremento substancial, pero menor al del empleo estatal en sentido estricto. Petróleos Mexicanos (PEMEX), Fertilizantes de México (FERTIMEX) y las empresas aéreas (AeroMéxico y Mexicana de Aviación) duplican, o casi, su personal. Globalmente, el empleo de esta muestra aumenta en un 54,2% lo cual, si se considera el contexto de crisis por el que ha atravesado el país desde 1982 en adelante, podría parecer sorprendente.

Por otra parte, las fluctuaciones del empleo en las empresas paraestatales consideradas son más agudas que aquellas que ha sufrido el empleo estatal en sentido estricto. Dichas fluctuaciones, que se concentran en el período 1979-1981, se correlacionan con lo ocurrido en la economía que pasó, en esos años, por el denominado "boom" petrolero que trastrocó no sólo la dinámica del mercado de trabajo sino también muchos otros aspectos de la vida económica del país. Estas fluctuaciones revelan la mayor

flexibilidad que tienen las empresas paraestatales para aumentar y disminuir su personal, flexibilidad que, como vimos anteriormente, no existe en el sector estatal. En todo caso, esta flexibilidad no ha ido necesariamente acompañada por una disminución drástica del empleo en las empresas consideradas, lo cual contradice la retórica de las autoridades estatales, comprometida con el tan mentado "adelgazamiento del estado". El único caso que apoya la tesis del "adelgazamiento" es el de Ferrocarriles Nacionales de México, que ha disminuido su personal en los últimos diez años.

## II. Las condiciones generales de trabajo

Tal como queda sentado en los artículos 87 y 88 de la LFTSE, son las *Condiciones Generales de Trabajo* (Presidencia de la República, 1981) las que fijan reglas respecto de la intensidad y la calidad del trabajo, las medidas que deben adoptarse para prevenir riesgos profesionales, las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas, las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos, las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas, así como las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo. La determinación de las condiciones generales de trabajo se lleva a efecto en forma unilateral por el titular de la dependencia tomando en cuenta la opinión del sindicato respectivo. En la LFTSE se establece que existirán dichas condiciones en todas y cada una de las dependencias del gobierno central, en las que, además, por disposición de la misma ley, existirá también un sindicato que las administre.

No obstante que la situación respecto de reglas relativas al trabajo puede describirse adecuadamente en estos términos, vale la pena señalar que en años recientes la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) ha ido adquiriendo cada vez más importancia en el establecimiento de los marcos dentro de los cuales se fijan las condiciones generales de trabajo. En lo que se refiere a la clasificación de los trabajadores y a las condiciones de admisión y nombramiento dicha secretaría ha emitido un *catálogo general de puestos del gobierno federal* que ha tendido a homogeneizar las condiciones imperantes en todas las dependencias. Esto ha venido a reforzar el control de la SPP sobre los burócratas que ya se ejercía sobre los niveles salariales, que se fijan centralmente (véase SPP, 1983).

Las condiciones generales de trabajo examinadas contienen disposiciones acerca de los siguientes temas:

I. Clasificación de los trabajadores.

II. Admisión y nombramientos.

III. Jornadas de trabajo, horas extraordinarias, horarios y control de asistencia.



IV. Sueldos, salarios, sobresueldos, aguinaldos, seguridad social y prestaciones.

V. Cambios de adscripción, permutas y escalafón.

VI. Obligaciones del titular.

VII. Derechos y obligaciones de los trabajadores.

VIII. Licencia, descansos, vacaciones, estímulos y recompensas.

IX. Higiene, seguridad en el trabajo, accidentes y enfermedades, exámenes médicos.

X. Prohibiciones y sanciones.

XI. Otros asuntos.

Cabe señalar que dichas disposiciones emanan por iniciativa del titular de cada secretaría y reflejan las disparidades de criterios que puedan existir entre cada uno de los 15 secretarios de estado. Pero, por ley, dichas condiciones deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito público (SHCP) para que no discrepen con los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, después de lo cual son depositadas en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje que las registra. Una vez cumplidos estos trámites entran en vigor.

Algunas condiciones generales de trabajo especifican beneficios para los sindicatos y los dirigentes de las dependencias en cuestión, por ejemplo, la entrega de locales, vehículos y subsidios para el funcionamiento de las organizaciones. De esta manera se asegura que las organizaciones puedan desarrollar una vida sindical. Asimismo se intenta comprometerlas en la búsqueda de soluciones que salvaguarden relaciones pacíficas con las autoridades.

Además de las condiciones generales de trabajo, existen *reglamentos escalafonarios* que regulan el movimiento del personal en la administración pública. Los factores que regularán esos movimientos (conocimientos, aptitudes, disciplina, puntualidad y antigüedad) operan dentro de una estructura compuesta por grupos escalafonarios, ramas escalafonarias, puestos y plazas. Cada uno de estos elementos posee reglamentaciones especiales (ver Presidencia de la República, 1982), que constituyen el *escalafón*, compuesto por un catálogo de puestos base, un registro individual de los trabajadores y el derecho escalafonario. Además, el escalafón comprende cuatro grupos: el profesional, el técnico, el administrativo y el de servicios, dentro de los cuales tienen lugar los movimientos de los trabajadores. Una Comisión Mixta de Escalafón se encarga de cumplir y vigilar la aplicación de las disposiciones que contiene el reglamento, y puede auxiliarse en subcomisiones que deben asegurar el seguimiento de los movimientos en cada unidad y mantener al día el escalafón particular. Los reglamentos escalafonarios definen mecanismos de evaluación y reglas para las permutas, inconformidades con los movimientos realizados, recusaciones, excusas y responsabilidades. En otras palabras, existen reglas precisas que gobiernan el movimiento de los trabajadores dentro de la estructura burocrática.

En algunos casos, además de los reglamentos escalafonarios y de las condiciones generales de trabajo existen decretos que se refieren a artículos particulares y, en otros, se determinan tabuladores para regir cuestiones

salariales. El conjunto constituye el sistema de regulación de las relaciones laborales dentro del sector público.

Las remuneraciones de los trabajadores del sector público están compuestas por varios elementos, entre los cuales debemos mencionar al *sueldo*, *sobre sueldo* y *compensación*. Hasta fines de 1984 dichos elementos se pagaban por separado, pero desde principios de 1985 han sido compactados y constituyen hoy una sola cantidad que se cancela quincenalmente. Adicionalmente, los trabajadores estatales perciben el *aguinaldo* (el décimotercer mes equivalente de hecho a 40 días de sueldo), la *prima vacacional* y la *prima de antigüedad*, los cuales se calculan en base al monto total del sueldo compactado. Los montos están fijados en tres tabuladores que corresponden a tantas zonas de carestía de la vida. Dichos tabuladores tiene como marco general al *catálogo general de puestos del gobierno federal*, documento que trata de homologar funciones a lo largo y a lo ancho de las dependencias que de él dependen. La política de remuneraciones está a cargo de la SPP, en particular en lo que se refiere a los reajustes que se establecen de acuerdo con el deterioro inducido por la inflación; es decir, no existen negociaciones contractuales entre los sindicatos y las autoridades respecto de estas materias.

La *política de seguridad social y de servicios sociales* que lleva a cabo el ISSSTE también repercute sobre el nivel de vida de los burócratas, quienes cuentan con préstamos de corto plazo, créditos hipotecarios y otros beneficios otorgados por esa institución. Finalmente, también los *sindicatos* de cada dependencia ofrecen algunos beneficios adicionales (deportivos, educacionales, capacitación) que incrementan el paquete global de beneficios de los trabajadores públicos. De tal forma que el sueldo compactado, si bien refleja un nivel relativo dentro del tabulador del sector público, no resume por sí solo el total de la retribución que perciben los burócratas. Existe una variación hacia arriba que no debe subestimarse, sobre todo comparativamente con los beneficios que perciben los trabajadores del sector privado, mucho más limitados (Casar, 1983).

Si quisiéramos mostrar un contraste entre los trabajadores del sector privado y los del sector público, lo encontraríamos, primero, en la existencia de las *condiciones generales de trabajo* a las que aludimos antes y que regulan una serie de aspectos que en las empresas del sector privado son prerrogativa de los empresarios; segundo, en la generalización de lo que podríamos llamar *prestaciones sociales* en el sector público, las cuales están sólo marginalmente presentes en el sector privado. Si bien el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) debe desempeñar para el sector privado lo que el ISSSTE lleva a cabo en el sector público, sus beneficios no tienen la misma amplitud. Los trabajadores del sector público, a pesar de las deficiencias en la forma en que el ISSSTE maneja clínicas y tiendas pueden en general contar con ese apoyo. No ocurre lo mismo con los trabajadores que deben recurrir al IMSS. Además, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado es más favorable que la Ley Federal del Trabajo en cuestión de beneficios para los trabajadores. Por ejemplo, los burócratas tienen derecho a 40 horas de trabajo semanal, a 20 días de vacaciones al año

y, como hemos visto, poseen el derecho a la *basificación*, es decir a la *inamovilidad en el empleo*.

Como resultado de la aplicación de una política de austeridad frente a la crisis por la que atraviesa el país, el gobierno federal ha debido poner en práctica medidas para restringir el gasto público que afectan las condiciones generales de empleo dentro de las cuales se desenvuelve el trabajo burocrático. Así, ha congelado plazas escalafonarias, ha limitado seriamente la basificación de los trabajadores que por antigüedad se hacían acreedores a ella, no ha modificado la clasificación de las zonas de carestía de la vida, como hubiera correspondido tomando en cuenta que el costo de vida aumentó en forma diferencial según regiones. Quizás la única medida que ha contribuido a mejorar relativamente las condiciones de trabajo ha sido la de compactar las remuneraciones derivadas del sueldo, sobre-sueldo y prestaciones, incrementando el nivel absoluto de la remuneración. Sin embargo, también esto tiene un aspecto negativo, ya que el tabulador salarial del sector público, al elevarse como resultado de esta política, ha excluido a las categorías más bajas del reajuste de los salarios mínimos.

### III. Consideraciones finales

El estado ha contribuido a la absorción de una parte significativa del incremento de la población en edad de trabajar, contratando a gente joven y de preferencia mujeres mientras que, por otro lado, los sindicatos del sector estatal han debido actuar activamente para defender el nivel de vida de sus asociados, claramente deteriorado por la crisis que afecta al país. Las condiciones de trabajo de los empleados públicos han debido ser revisadas para adecuarlas a la situación por la que atraviesa la economía y a los propósitos modernizadores del gobierno que se centran en la adopción de un Servicio Civil de Carrera (SCC) (Chávez Alcazar, 1985; Corona, 1985; Correa, 1985).

En los años venideros posiblemente se tienda a reclutar en forma más racional a la burocracia pública, buscando profesionalizarla. Asimismo, estará cada vez más sujeta a las determinaciones de las instancias políticas responsables de la aplicación de la política económica. Las medidas tomadas entre 1982 y 1988 por el que fuera en ese momento secretario de Programación y Presupuesto (SPP) y que hoy es presidente de México, Carlos Salinas de Gortari (1985) confirman esta presunción:

(a) Se acorta la distancia entre los puestos inferiores y superiores del escalafón como resultado de la aplicación de montos fijos de aumento salarial y el congelamiento de los salarios más altos. Así, la brecha entre el salario mínimo burocrático y el sueldo correspondiente a un secretario de estado (ministro) pasa de un diferencial de 33 veces en 1982 a uno de 15 veces en 1986.

(b) La compactación de los sueldos de la burocracia permite incrementar sus percepciones reales al elevarse el monto de las prestaciones incorporadas al sueldo como son el aguinaldo y la prima vacacional.

(c) Se actualizan las remuneraciones del personal federal por medio de la entrega de montos fijos, lo cual provoca dos efectos negativos; por un lado, el salario mínimo burocrático experimenta un crecimiento relativamente menor que el correspondiente al salario mínimo general (que se otorga en porcentajes) perjudicando así a las categorías más bajas que, por estar por encima de los salarios mínimos, no se han beneficiado de los aumentos porcentuales otorgados a éstos; por otro lado, el criterio de incremento salarial por monto fijo afecta la estructura del tabulador de los empleados públicos, lesionando a la franja de empleados sindicalizados que desempeñan tareas técnicas y profesionales, que se ubican en los niveles más altos del tabulador.

(d) Se incrementan algunos beneficios como el seguro de vida, el seguro de retiro, la despensa y la prima quincenal, y también se realizan retabulaciones de los puestos del personal docente (maestros primarios y secundarios) y del personal médico y para-médico.

(e) Se actualizan los catálogos de puestos tanto del gobierno federal como de las instituciones del sector estatal.

(f) Se reduce el personal de asesoría y el apoyo a los funcionarios de más alto nivel, y se ponen en práctica decretos de austeridad que tienen por objeto reducir drásticamente los gastos de operación de los organismos del sector estatal (automóviles, radios, teléfonos, fotocopias, viáticos, viajes al exterior, etc.).

(g) Entre enero de 1985 y junio de 1986 los sueldos de los funcionarios de más alto nivel (personal de confianza) estuvieron congelados y sujetos a control.

(h) Por último, se promueve la descentralización de algunas dependencias estatales a través de medidas que faciliten el traslado de los funcionarios respetando los derechos laborales adquiridos.

Este conjunto de medidas contribuye a la puesta en práctica del proyecto racionalizador de la acción pública y al ahorro en el gasto que el estado dedica a su propia administración. Puede pensarse que si bien existirán políticas tendientes a reducir el tamaño del empleo estatal restringiendo el empleo eventual, lo más significativo ocurrirá a través de la racionalización y modernización de la administración pública. Pues de otra manera las tensiones en la relación entre el gobierno, el partido gobernante y el sector de la burocracia pública se harían insoportables, poniendo en peligro la estabilidad del sistema político. En este sentido, la inexistencia de una autonomía reivindicativa y política por parte del sindicalismo del sector público impide que éste sirva de instrumento para obtener logros que transgredan los niveles previamente determinados por las autoridades estatales.

Sin embargo, también es claro que dichas autoridades han sostenido los niveles de empleo en el sector público, los cuales, a pesar de los recortes presupuestarios, han continuado creciendo: entre 1983 y 1986 el número de asegurados directos del ISSSTE se incrementó en más de 300 mil personas. Por su parte, los niveles salariales han experimentado deterioros importantes, sobre todo en los niveles más bajos del tabulador debido a que están por encima del umbral a partir del cual se aplican los reajustes a los salarios

mínimos. Es decir, la estrategia gubernamental de defensa de los niveles de empleo no ha ido acompañada por políticas de mejoramiento salarial. Como los beneficios no monetarios (prestaciones médicas, becas, vivienda, préstamos a corto plazo), a los que accede toda la familia del trabajador, tienden a corregir dicho deterioro, no es sorprendente que la burocracia pública esté dispuesta a aceptar el deterioro salarial siempre y cuando se mantengan las prestaciones sociales.

La mayor parte del ajuste del empleo público en México se ha dado dentro del personal de confianza, que ha sufrido el efecto de la determinación del estado a "adelgazarse". Dicho personal es el que ha tenido que enfrentar una disminución radical de sus expectativas, reduciéndose su empleo de seis a tres años en la mayoría de los casos (Wilde, 1985).

En todo caso, y a pesar de que la retórica estatal tiende a desmentirlo, cabe preguntarse qué ocurriría si es que el estado se viese obligado a aplicar medidas de reducción de personal dentro del universo de trabajadores que cuentan con la base. En dicha situación, que necesariamente debería coincidir con una crisis del modo de organización del sistema político pues de otra manera sería difícil imaginar su viabilidad, el estado optaría por nuevas alternativas de legitimidad política. Dadas las presiones que existen sobre la economía, es previsible que alguna medida de este tipo deberá ser tomada en el porvenir. La modernización del aparato estatal deberá ir asociada con la reformulación de la relación existente entre la burocracia y el estado.

Otra cuestión que también incidirá sobre la forma en que opera actualmente la relación entre los empleados públicos y el estado es la vigencia de la estructura formal (encarnada en las *Condiciones Generales de Trabajo*). En efecto, si hasta ahora el ministro y el oficial mayor de cada secretaría de estado han sido todopoderosos en la puesta en práctica de las relaciones laborales gracias a la subordinación que aceptan los sindicatos estatales, dicha situación tenderá a modificarse si el estado busca nuevas formas de legitimación. Existirá una tendencia natural a que el sindicalismo burocrático asuma posiciones mucho más militantes, como ya lo han hecho algunas fracciones de los sindicatos de los trabajadores de la educación y de la salud, de recursos hidráulicos y de pesca (Luna Jurado, 1977; Méndez, 1985; Ravelo, 1983). Si ello ocurriera, el sindicalismo en la burocracia buscaría reemplazar las *Condiciones Generales de Trabajo* por contratos colectivos, en los que se plasmarían negociaciones colectivas reales. Pues hasta ahora la estructura formal ha tendido a esconder negociaciones informales en las que no intervienen los trabajadores y en las que sus intereses están muy mediatizados por los intereses políticos, tanto del aparato dirigente de las secretarías de estado como de los dirigentes sindicales de la burocracia (Cabrera, 1984; Grijalva, 1984; Zamora, 1984). De manera que la ruptura de este universo, un tanto "esquizofrénico" en el que lo escrito, lo legal, lo institucional está separado de lo verbal, lo a-legal y lo no-institucional, implicaría cambios fundamentales en la forma en que opera el sindicalismo del sector público en México.

En síntesis, la autonomía que ha guardado la dinámica del empleo estatal en relación con la del resto de la población económicamente activa,



así como las particularidades que se derivan de la subordinación del sindicalismo estatal con respecto a las autoridades políticas, irrespectivamente de lo que digan los textos legales, experimentarán cambios si es que el estado mexicano se propone, realmente, una modernización de sus modos de funcionamiento.

## Referencias

- Bensunsan, Graciela, 1985: "Construcción y desarrollo del derecho laboral en México", en: P. González Casanova, comp., *El obrero mexicano*, Tomo 4: *El derecho laboral*, México, Siglo XXI.
- Cabrera, Adriana, 1984: "Historia del sindicato de la Secretaría de Salubridad y Asistencia: 1940-1984", tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.
- Casar, María Amparo, 1983: "La fijación de las condiciones de trabajo y el contrato colectivo en México: ¿un proceso de negociación?", *Estudios Sociológicos*, Vol. I, No. 2, mayo-agosto.
- Chávez Alcazar, Margarita, 1985: "El Servicio Civil de Carrera en la administración pública mexicana", manuscrito.
- Corona, Eduardo, 1985: "Informe sobre el Servicio Civil de Carrera", *El Cotidiano*, No. 3, enero.
- Correa, Guillermo y Salvador Corro, 1985: "La ley del Servicio Civil de Carrera, en práctica sin aprobación del Congreso", *Proceso*, No. 461, 2 de septiembre.
- Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, Estatuto y Reglamentos.
- Freyre Rubio, Javier, 1983: *Las organizaciones sindicales, obreras y burocráticas en México*, México, Compañía Editorial Continental (CECSA).
- Greenberg, Martín, 1970: *Bureaucracy and development: a Mexican study*, Heath and Company.
- Grijalva, Gerardo, 1984: "Historia del sindicato de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), 1985: *Anuario estadístico*, México.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963, México.
- Luna Jurado, Rogelio, 1977: "Los maestros y la democracia sindical", *Cuadernos Políticos*, No. 14, octubre-diciembre.
- Méndez, Luis, 1985: "Los torcidos caminos del sindicalismo oficial: FSTSE", *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, agosto-septiembre, año 2, No. 7.
- Padgett, Vincent, 1966: *The Mexican political system*, Houghton Mifflin.
- Presidencia de la República, 1981: *Condiciones Generales de Trabajo y Reglamentos de Escalafón de las dependencias de la Administración Pública Federal*, Coordinación General de Estudios Administrativos, México.
- , 1982: *Manual de Organización del Gobierno Federal*, Coordinación General de Estudios Administrativos, México.
- , *Informes de gobierno*, 1986-1988, México.



- Ravelo, Patricia, 1983: "Movimientos de los trabajadores al servicio del estado ante la crisis", Centro de Investigaciones Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Salinas de Gortari, Carlos, 1985: *Comparecencia ante la Cámara de Diputados*, 25 de noviembre, México.
- Shers, David, 1972: "The popular sector of the Mexican PRI", Ph. D. diss., Albuquerque, University of New Mexico.
- Scott, Robert, 1964: *Mexican government in transition*, Illinois, University of Illinois Press.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), 1983: "Proyecto para la instauración del Servicio Civil de Carrera para los trabajadores al servicio del estado", México.
- Sirvent, Carlos, 1975: "La burocracia en México; el caso de la FSTSE", *Estudios Políticos*, abril-junio.
- Trueba Urbina, Alberto, 1937: *Legislación federal del trabajo burocrático*, México, Ed. Porrúa.
- Wilde, Roberto, 1985: "Quién es quién en el recorte", *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, agosto-septiembre, año 2, No. 7.
- Zamora, Jorge, 1984: "Las relaciones laborales en la administración pública en México: 1974-1978", tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.
- Zapata, Francisco, 1976: "Afilación y representatividad del sindicalismo en México", en: *Tres estudios sobre el movimiento obrero en México*, México, El Colegio de México.
- , 1986: *El conflicto sindical en América Latina*, México, El Colegio de México.
- Zazueta, César, 1984: *El Congreso del Trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica.

# 10 El empleo público en el Uruguay, 1963-1985

Juan Carlos Fortuna

Sin duda es posible afirmar que en el Uruguay el tema del empleo en la administración pública ha estado históricamente presente en las agendas de discusión de los partidos políticos, de las distintas jerarquías de gobierno y de la opinión pública en general. Dos aspectos contribuyen a explicar la importancia de este "permanente debate nacional" de la cuestión. Uno de ellos es el temprano y rápido desarrollo que ha tenido el estado uruguayo, comparativamente a otros países de la región, especialmente la expansión de su ámbito de acción, al punto de abarcar prácticamente todas las manifestaciones vitales del individuo y muchas de las áreas de interacción social de los uruguayos. El otro de los aspectos se refiere a la importancia que tiene el estado en la absorción de mano de obra y al papel que muchas veces ha cumplido como amortiguador del desempleo generado en el ámbito privado,<sup>1</sup> independientemente de la orientación de sus funciones y mucho más aún de sus propios objetivos de productividad. Por lo tanto, los temas de la "deficiente prestación de servicios", de los "elevados costos" de su funcionamiento y la carga financiera que ello representa al contribuyente, del manejo "clientelístico de los cargos" y de la "asfixia de la sociedad civil" están hace mucho tiempo incorporados a la cultura político-social del uruguayo y muy presentes en muchos aspectos de ese debate cotidiano.

En la segunda mitad de la década del 80 este debate ha tomado renovados impulsos a instancias de la reapertura democrática y de la dimensión que tiene la herencia del pasado gobierno militar instalado entre 1973 y 1984.

La aguda crisis económico-social, la desarticulación del aparato productivo, la total ausencia durante 13 años de los tradicionales elencos de conducción política, más algunos rasgos de "autoritarismo" que han quedado en el imaginario colectivo de nuestra sociedad, condicionan una serie de propuestas, muchas veces encontradas en sus formas e instrumentos, pero coincidentes en la necesidad de reestructurar al estado y a la burocracia uruguaya.

Los cambios en las relaciones entre estado y sociedad civil, la centralización o descentralización de la administración y gestión, la

---

1. No con políticas contracíclicas para dinamizar la oferta privada de puestos de trabajo, sino directamente compensando con la creación de cargos en la burocracia.

privatización o no de algunos de sus servicios, las formas que deben tener las políticas de austeridad presupuestaria, cómo lograr una mayor eficiencia y eficacia de la producción estatal, qué es lo que significa el proceso de desburocratización, qué contenidos tiene la modernización del estado, cómo tecnificar la administración y reestructurar su organización y cómo cambiar las formas de contratación y utilización de los recursos humanos existentes, integran los temas que hoy se debaten en la arena política uruguaya.

A grandes rasgos podría afirmarse que este debate actual gira en torno a dos ejes. Por un lado, el problema del estado aparece reducido a la cuestión de su tamaño, en otros términos, a "cuánto estado tiene el Uruguay" medido por su cantidad de funcionarios y por su forma excesiva de "burocratizar" la gestión. Sin embargo, también aparecen otros temas como el tipo de estado necesario para nuestro país, las funciones que debería cumplir y hasta cuestionamientos de las metas que ha cumplido históricamente.

Contrariamente a la importancia del tema y a la magnitud que tiene este debate, lo cierto es que muy poco se sabe sobre nuestra burocracia, más allá de las experiencias puntuales de las distintas jerarquías institucionales.<sup>2</sup> Existe muy poca evidencia empírica sobre el crecimiento funcional y cuantitativo de los aparatos estatales; sobre el rol que juega el empleo público en el dinamismo de los mercados de trabajo; sobre su papel como fuente de poder y mecanismo por excelencia de movilidad social en muchas coyunturas.

Así planteada esta problemática, el presente trabajo constituye sólo un tramo del abordaje propuesto y tiene como primer objetivo realizar una descripción de las características del empleo en la administración pública en el contexto del mercado de trabajo general del país, con una visión en perspectiva de los últimos 25 años.

En la sección que sigue a esta introducción se abordan muy sintéticamente algunos aspectos históricos de la configuración de la administración pública y sus factores condicionantes, que permiten una comprensión más adecuada del caso uruguayo. En la tercera sección se describen las características del empleo público en el marco general de los mercados de trabajo en base a los censos de población, y en la cuarta se analiza a muy grandes trazos el comportamiento del empleo estatal en función de sus principales sectores de gestión y algunos aspectos comparativos del gasto y las remuneraciones, para en la quinta sección resumir algunas ideas en torno a lo que el comportamiento del estado ha significado en esta materia.

---

2. Salvo el censo de funcionarios realizado en 1969, y algunos informes ocasionales como el de Oszlak (1972), o pequeños trabajos puntuales que realizan hoy día la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina de Servicio Civil, el tema no ha sido ni es objeto de investigación en profundidad.

## I. Síntesis histórica

Una vez "clarificada" la estructura de poder hacia fines del siglo pasado y principios de éste,<sup>3</sup> comienza un rápido proceso de formación y consolidación del estado que, en definitiva, fue el que modeló las características básicas de la administración pública en el Uruguay.

El estado de esa época, o más específicamente el Estado Batllista de ese momento,<sup>4</sup> comienza a implementar un avanzado proyecto político social que amplía rápidamente las bases de su legitimidad. La construcción de un equilibrio de fuerzas a partir de una compleja red de relaciones sociales, mutuas concesiones entre los grupos y un alto grado de participación política canalizada desde el propio estado, reactuaron sobre el sistema sentando así las bases de un largo ciclo de acumulación económica y bienestar social, relativamente a los demás países de la región.<sup>5</sup>

A través de este proceso se consolidó rápidamente la burocracia estatal, como una nueva base de poder distinta de las bases tradicionales de tipo "caudillista", constituyendo un ámbito muy importante de la pugna política. Una sociedad así movilizada social y políticamente, que se rearticula en base a la búsqueda permanente de mecanismos que prevean el conflicto, genera costos importantes para el mantenimiento de los aparatos del estado, en la medida en que ellos constituyen el objetivo por excelencia para el logro de consensos políticos, prestigio social y reparto de cuotas de poder. Más aún en una economía no diversificada, con bajo dinamismo ocupacional en el sector primario y manufacturero, el empleo estatal se constituye en la pieza que articula las instancias de consenso y hegemonía del estado.

Uno de esos costos lo constituye la necesidad de instrumentar un sistema de coparticipación en la administración que permita al opositor político compartir las nuevas fuentes de poder y desdibujar así los enfrentamientos (Filgueira, 1970) entre las formas tradicionales de dominación y las fuentes de poder emergentes. Segundo, un sistema social de mercado con énfasis en la educación y el consumo "europeizado" de amplios grupos de la capital y cuyo único campo de expansión ocupacional lo constituye el sector terciario, configura un sistema donde todas las demandas se orientan hacia el estado, en especial las de empleo en la burocracia.

En esta primera etapa, la expansión estatal cubre diversas áreas sociales, desarrollando funciones en la salud pública, la enseñanza y la seguridad social. En la esfera económica asume funciones empresariales creando un importante sector de empresas públicas que dinamizaron y

---

3. Luego que se derrotara en 1904 al último movimiento "caudillista" que se enfrentaba al "poder político constitucional" con sede en la capital del país.

4. Por José Batlle y Ordoñez, presidente constitucional entre 1903-1907 y 1911-1915.

5. Sólo comparable a la Argentina y Chile. Esta temprana construcción-consolidación del estado está condicionada por la importancia del excedente que retiene el país en ese período, un gobierno nacional con autonomía para sus decisiones y una población incorporada en su mayoría a relaciones sociales de mercado.

diversificaron la economía en su conjunto, pero que a la vez transfirieron importantes subsidios a la población sin tener en cuenta la capitalización.<sup>6</sup> Así, entre 1899 y 1928 el gasto público se multiplicó por cuatro y el número de funcionarios por tres, mientras que la población total del país se multiplicaba sólo por 1,8.<sup>7</sup>

Este primer período, que llega hasta la crisis del 30, se caracteriza entonces por un creciente intervencionismo estatal que complejiza la administración pública uruguaya y por un alto crecimiento de los recursos que ésta debe utilizar, pero sin que ello signifique que esa utilización de recursos sea desproporcionada en relación con los objetivos que el estado asumía.

Con la crisis de la década del 30 el estado comienza a jugar un papel diferente. Si antes dinamizaba la economía y generaba empleo, en este segundo período, hasta comienzos de los 40, actúa exclusivamente como sector que absorbe el desempleo y asume un claro papel "gendarme" de la actividad. Los efectos sobre la administración pública se manifestaron en un extraordinario crecimiento del empleo público. Mientras que en 1930 el número de funcionarios apenas sobrepasaba los 30.000, dos años más tarde alcanzaba los 52.000 y representaba el 2,9% de la población total.<sup>8</sup>

El estado se fue desagregando en unidades diferenciadas y determinados "pactos" políticos se concretaron bajo la forma de cargos en la burocracia. La instrumentalidad del estado en este período estuvo dirigida a atenuar la desocupación generada por el paro en la actividad privada y a aliviar las tensiones que podrían originar conflictos sociales y políticos de mayor escala. Hacia mediados de la década de los cuarenta, con el crecimiento de la actividad económica, la tensión social y política disminuye y los mercados privados de trabajo se dinamizan, pero ello no afectó a la burocracia en el sentido de disminuir la presión hacia la ocupación de cargos públicos.

En este período se modificaron las formas de gestión de los servicios a partir de una mayor descentralización administrativa y un aumento de determinadas facultades de los servicios descentralizados y entes autónomos. Ello permitió una mayor absorción de funcionarios, pero no se tradujo en un aumento de la producción estatal de bienes y servicios.<sup>9</sup>

Hacia 1955, se pone de manifiesto una crisis económica que, lejos de ser coyuntural, con el tiempo evidenció que lo que había entrado en crisis eran las bases mismas de la sociedad uruguaya en su conjunto. La tensión social y política se canaliza hacia el estado, el cual se encuentra ahora sin recursos y en situación de aguda desarticulación como para atender la creciente demanda.

---

6. Methol Ferré (1967).

7. Instituto de Economía (1971:42).

8. Campiglia (1969). En 1901-02 era 1,7% (fuente: *ibid.*).

9. Oszlak (1972).

La extensión que adquirió la gestión estatal, las rigideces de movilización de los recursos humanos que se crearon en su administración, la desarticulación generada en su organización y funcionamiento, la reducción de sus recursos por la retracción del ingreso, la presión hacia la ocupación de cargos por el escaso dinamismo del mercado en el sector privado, sumadas al aumento en la demanda de sus servicios, hacen que la administración pública se torne claramente disfuncional. Se alteran así los mecanismos de asignación de recursos y de la carrera administrativa de sus funcionarios, se distorsionan vertical y horizontalmente las retribuciones y el "clientelismo" (entendido aquí como la provisión de cargos públicos a cambio de la captación político-partidaria) se incrementa tanto que entre 1955 y 1961 el sector público absorbió el 50% de las ocupaciones generadas en el período y un mínimo de 35% entre 1961 y 1969,<sup>10</sup> sin incorporar ninguna actividad relevante. El resultado es la consolidación de una ineficacia de tal magnitud que llega a ser suficiente para configurar una situación de "desburocratización" de los aparatos estatales, en el sentido que le da Eisenstadt (1966), es decir, la subversión de los objetivos y actividades hasta el punto que sus propias funciones son asumidas por otros grupos u organizaciones.

Durante la década de los sesenta, la crisis económica y social llega a la esfera política poniendo en cuestión las bases de legitimidad del estado y creando las condiciones para el viraje institucional de 1973 con el golpe de estado. En este período militar, el "clientelismo político" se sustituyó por un "clientelismo militar"<sup>11</sup> en los mecanismos de absorción de funcionarios y de movilidad funcional interna, para lo cual se utilizaron disposiciones normativas ad-hoc y se modificaron muchos servicios en su estructura (como es el caso de la Seguridad Social) y en sus objetivos (como en el sistema educativo y los aparatos militares y policiales).

El impacto sobre el tamaño del empleo público y sus características básicas que generaron los últimos 25 años de crisis económico-social y política, es precisamente objeto de descripción de las próximas secciones.

## II. El empleo público en el mercado de trabajo

En esta sección, la unidad de análisis es el conjunto del empleo en la administración pública, dado que el objetivo es examinar en grandes rasgos su comportamiento en los últimos 25 años, su impacto sobre el mercado de trabajo y su estructura por sexo, edad y educación. En algunos casos se distingue su comportamiento según áreas geográficas, en especial

---

10. González y Notaro (1979).

11. Definido de la misma forma, pero no ya para mantener o captar adeptos partidarios, sino para las Fuerzas Armadas. El sistema clientelístico de relación política está muy internalizado en la sociedad uruguaya, por lo que permanece funcionando como una fuente de legitimación independientemente del sistema democrático.



entre la capital y el resto del país,<sup>12</sup> dado que en Montevideo se concentran los organismos del gobierno central y los correspondientes a su gobierno municipal, constituyendo así un muy importante volumen de puestos de trabajo. La distinción entre estas dos grandes zonas del país permite también analizar el impacto que pueden tener manejos diferenciados de políticas de empleo en el sector, en la medida en que existe autonomía entre los niveles centrales y municipales y los mercados de trabajo son muy diferentes.

Es importante visualizar que la administración pública uruguaya constituye una entidad sumamente compleja y heterogénea. Incluye a los organismos dependientes directamente del gobierno central,<sup>13</sup> a instituciones que tienen autonomía como las empresas públicas, servicios descentralizados, entes autónomos, bancos oficiales, gobiernos departamentales, poder judicial y legislativo; a ello se agregan diversas comisiones y juntas especiales con distintos grados de autonomía funcional y presupuestaria.<sup>14</sup>

Para el análisis se utilizaron los censos generales de población levantados en 1963, 1975 y 1985 que, más allá de las dificultades que presentan,<sup>15</sup> resultan un buen (y único) instrumento para realizar comparaciones entre el empleo público y el mercado de trabajo más amplio.

## 1. Su crecimiento total y por sexo

Entre 1963 y 1985 el empleo público creció un 25%, pero es de destacar que el mayor incremento se produjo antes de 1975, ya que en esa fecha se registró un nivel que superaba en un 22% al del año base y en el subperíodo 1975-1985 sólo creció un 3% (Cuadro 1). El crecimiento registrado para todo el período es superior al que se observa en la población económicamente activa (PEA), en la ocupada y en la población asalariada privada, pero ello se explica por lo ocurrido entre 1963 y 1975, puesto que entre 1975 y 1985 la situación es precisamente la opuesta (Cuadro 1).

---

12. Denominado habitualmente "interior" del país.

13. Presidencia y once ministerios.

14. Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP); Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE); Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE); Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL); Administración Nacional de Educación Pública (ANEP); Obras Sanitarias del Estado (OSE); Administración Nacional de Puertos (ANP); Banco Central del Uruguay (BCU); Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU); Banco de Previsión Social (BPS); Banco Hipotecario del Uruguay (BHU); Administración Nacional de Servicios de Estiba; Asociación Uruguaya de Lucha contra el Cáncer; Banco de Seguros del Estado (BSE); Tribunal de Cuentas; Tribunal de lo Contencioso Administrativo; Corte Electoral; Poder Legislativo; Poder Judicial; 19 Gobiernos Departamentales; Universidad de la República y diversas Comisiones y Juntas (Junta Antituberculosa, Comisión de Límites Nacionales, de Energía Atómica, etc.).

15. Es esperable un subregistro de empleados públicos en categorías profesionales y en docentes con baja dedicación, entre quienes más se registra la doble ocupación, y que tenderían a declarar como ocupación principal a la que desempeña en el campo privado.

**Cuadro 1: La dimensión del empleo público.**

|                                                  |         | 1963      | 1975 | 1985 |
|--------------------------------------------------|---------|-----------|------|------|
| <i>1. Índice crecimiento relativo (1963=100)</i> |         |           |      |      |
| 1.1. Empleo público                              | Total   | 193 586   | 122  | 125  |
|                                                  | Hombres | 149 945   | 115  | 108  |
|                                                  | Mujeres | 43 641    | 145  | 185  |
| 1.2. PEA                                         | Total   | 1 012 263 | 108  | 116  |
|                                                  | Hombres | 759 987   | 103  | 103  |
|                                                  | Mujeres | 252 280   | 123  | 154  |
| 1.3. Ocupados                                    | Total   | 858 987   | 119  | 124  |
|                                                  | Hombres | 640 152   | 114  | 111  |
|                                                  | Mujeres | 218 837   | 133  | 162  |
| 1.4. Asalar. privados                            | Total   | 695 098   | 103  | 116  |
|                                                  | Hombres | 508 147   | 100  | 104  |
|                                                  | Mujeres | 186 851   | 109  | 148  |
| <i>2. Proporción del empleo público en (%):</i>  |         |           |      |      |
| 2.1. PEA                                         | Total   | 19,1      | 21,6 | 20,7 |
|                                                  | Hombres | 19,7      | 22,1 | 20,7 |
|                                                  | Mujeres | 17,4      | 20,4 | 20,6 |
| 2.2. Ocupados                                    | Total   | 22,5      | 23,2 | 22,8 |
|                                                  | Hombres | 22,8      | 23,7 | 22,9 |
|                                                  | Mujeres | 19,9      | 21,8 | 22,5 |
| 2.3. Asalar. privados                            | Total   | 38,6      | 46,0 | 41,5 |
|                                                  | Hombres | 41,8      | 48,3 | 43,6 |
|                                                  | Mujeres | 30,4      | 40,6 | 37,8 |
| 2.4. Total asalariados                           | Total   | 27,8      | 31,5 | 29,3 |
|                                                  | Hombres | 29,5      | 32,5 | 30,3 |
|                                                  | Mujeres | 23,3      | 28,8 | 27,4 |

*Fuente:* Censo de población, D.G.E. y C.

Como fuera expresado en la sección anterior, la crisis económica, social y política en el primer período y el gobierno militar en el segundo son los factores contextuales más generales que condicionan este comportamiento y a partir de los cuales hay que analizarlo.

Entre 1963 y 1975 el empleo público cumplió un rol mucho más dinámico en la absorción de trabajadores; al superar el ritmo de incremento de la PEA seguramente absorbió también a los expulsados de otros sectores de la economía. Fue sin lugar a dudas la opción para amortiguar el desempleo tanto abierto como disfrazado y también la opción para complementar los ingresos cuando el descenso de las remuneraciones en términos reales fue agudizándose.<sup>16</sup> En cambio, en el segundo período, 1975-1985, en la medida en que existieron algunos inter-años en los que el crecimiento económico se tradujo en un aumento real de la demanda de

16. Como se verá más adelante.

mano de obra en el sector privado, se alivió la presión sobre el sector público y en consecuencia no fue necesario que el estado cumpliera ese rol amortiguador.

Hay dos factores más que contribuyeron a explicar la dinámica del mercado de trabajo en este último período. El primero de ellos es la emigración masiva de uruguayos que se procesa entre 1968 y 1982, cuyo resultado significó una pérdida del 8% de su población total, del 12,6% de la PEA esperada para el año 1975 y del 14% de los asalariados públicos;<sup>17</sup> en otros términos, se produjo un alivio de la presión sobre el mercado de trabajo. El segundo de los factores que operó durante el gobierno militar fue una extraordinaria reconversión, en muchos organismos del estado (y en especial en el sistema educativo) de sus funcionarios por razones ideológicas, utilizándose para ello una disposición ad-hoc: el Acto Institucional No.7 de 1977.<sup>18</sup>

Por lo tanto, el "clientelismo militar" contó con un margen de maniobra mucho más amplio en este caso para administrar el empleo público sin afectar demasiado los volúmenes globales de puestos de trabajo generados por su gestión estatal, aunque sí cabe esperar una recomposición de algunas características básicas - sexo, edad, educación, niveles escalafonarios o distribución relativa entre organismos - que escapan al actual análisis.

Los cambios en la composición por sexo del empleo público también resultan ser más significativos que los cambios acontecidos en la PEA, en la ocupación total y en la de los asalariados privados (Cuadro 1). El empleo público masculino crece sólo un 15% entre 1963 y 1975 para luego decaer; el empleo público femenino crece sostenidamente, llegando en 1985 a un nivel 83% superior al del año 1963 (Cuadro 1). Este incremento diferencial se evidencia en la evolución del índice de masculinidad en el sector público, que desciende de casi 3,5 hombres por cada mujer en 1963 a exactamente 2 en 1985.

La mayor penetración del empleo público en el mercado de trabajo aparece así concentrándose relativamente en el submercado de trabajo femenino, aunque también en este aspecto se comporta en forma diferencial por período:

a) entre 1963 y 1975 el empleo público femenino aumentó un 45%, la PEA femenina lo hizo un 23%, las ocupadas un 33% y las asalariadas privadas un 9%;

b) entre 1975 y 1985 los aumentos son, respectivamente, 26%, 25%, 22% y 35%.

---

17. Ver Fortuna et al. (1987) y Aguiar (1982).

18. Al asumir el actual gobierno democrático, se votó una ley de "restitución" de dichos funcionarios (Ley No. 15783), manejándose una cifra estimada en no menor de 15.000 funcionarios y no superior a 20.000, que reingresaron a la administración en sus mismos puestos. Además, mediante trámites de recomposición administrativa y de reforma de cédula jubilaria se corregían los perjuicios generados en las carreras funcionales y en los registros de actividad para la jubilación.

Por lo tanto, el mayor avance del empleo público en el submercado femenino de trabajo se dio en el período caracterizado por la crisis económico-social con una gestión democrática de gobierno. En el período militar, si bien acompaña al crecimiento de la PEA femenina, y en alguna medida al de la ocupación, el mayor crecimiento del empleo femenino tiene lugar en el sector privado.

Por su parte, entre 1963 y 1975, la PEA masculina creció un 3%, la ocupación para el mismo sexo un 14%, el empleo público también masculino un 15% y permaneció constante el empleo asalariado masculino en el sector privado. En cambio, durante la gestión militar la PEA masculina no varió, descendieron la PEA masculina ocupada y la empleada en el estado, y sólo en el sector asalariado privado aumentó (un 4%).

El comportamiento diferencial por período pone en evidencia el rol más dinámico del estado en la absorción de la mano de obra de ambos sexos entre 1963 y 1975, como forma de administrar la crisis. Este rol no continuó en el período siguiente, cuando tanto las circunstancias económicas como las políticas lograron disminuir la presión hacia ese tipo de ocupaciones, aunque más en el mercado de trabajo masculino que en el femenino. Hay que considerar que la administración pública, con sus posibilidades de horario más reducido, sus mayores beneficios de licencias, su mayor cobertura social en general, sus garantías laborales y de ascensos, constituye para la mujer una opción inmejorable cuando debe lanzarse al mercado de trabajo y compatibilizar su empleo con sus "obligaciones" domésticas.

El resultado de estos procesos diferenciales por sexo y por tipo de gestión estatal se manifiesta en las magnitudes de participación del empleo público en el mercado general de trabajo (Cuadro 1). En 1963 el estado ya empleaba más de la quinta parte de la fuerza de trabajo ocupada, proporción que se mantuvo desde entonces, con un ligero incremento en 1975, cuando alcanzó un 23%. Además, en 1963 el empleo público representaba casi el 28% del empleo asalariado total, llegando a un 31% en 1975 y al 29% en 1985. Las proporciones son un poco mayores para los hombres, llegando en 1975 a ocupar al 32,5% de los asalariados; entre las mujeres, una de cada cinco asalariadas estaba en el sector público en 1963, aumentando a casi una de cada tres en 1975 y en 1985.

## **2. Su crecimiento por región<sup>19</sup>**

Montevideo, la capital del país, absorbe más de la mitad del empleo en la administración pública. Su participación desciende del 54% en 1975 al 52% en 1985, descenso que se acentúa en el empleo público masculino (Cuadro 2). En consecuencia, en 1985, del total de hombres en cargos públicos, son más los que residen en el interior del país, mientras que Montevideo concentra al 60% del empleo público femenino.

---

19. La disponibilidad de información sólo permite el análisis para el período 1975-1985.

**Cuadro 4: Distribución de la PEA, de los empleados públicos, de los asalariados privados y de la población total por sexo según nivel de instrucción, 1985; total del país (en porcentajes).**

| Nivel de instrucción <sup>a</sup> | PEA          |              |              | Empleados públicos |              |              | Asalariados privados |              |              | General      |              |              |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|--------------|--------------|----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                   | T            | H            | M            | T                  | H            | M            | T                    | H            | M            | T            | H            | M            |
| Sin instrucción                   | 3,1          | 3,6          | 2,1          | 1,0                | 1,4          | 0,2          | 3,6                  | 4,2          | 2,6          | 5,5          | 5,4          | 5,6          |
| Primaria                          | 49,1         | 53,1         | 40,8         | 33,7               | 43,4         | 14,0         | 52,7                 | 55,3         | 48,1         | 52,7         | 3,0          | 52,5         |
| Secundaria 1er.ciclo              | 18,6         | 17,1         | 21,5         | 19,8               | 20,3         | 18,8         | 18,8                 | 16,6         | 22,8         | 17,5         | 6,5          | 18,4         |
| Secundaria 2do.ciclo              | 7,9          | 6,3          | 11,2         | 10,2               | 7,7          | 15,6         | 7,5                  | 6,0          | 10,2         | 7,5          | 6,6          | 8,3          |
| UTU                               | 11,2         | 12,7         | 8,2          | 12,2               | 14,5         | 7,2          | 11,7                 | 13,3         | 8,7          | 8,6          | 1,5          | 5,8          |
| Magisterio y prof.                | 2,8          | 0,6          | 7,2          | 9,7                | 1,8          | 25,7         | 1,0                  | 0,4          | 2,1          | 2,5          | 0,6          | 4,3          |
| Instrucción militar               | 0,3          | 0,5          | --           | 1,4                | 2,0          | --           | --                   | 0,1          | --           | 0,3          | 0,5          | --           |
| Universidad Repúbl.               | 6,9          | 5,9          | 9,0          | 11,9               | 8,8          | 18,3         | 4,6                  | 4,1          | 5,4          | 5,4          | 5,8          | 5,0          |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>       | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>         | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

*Nota:* <sup>a</sup> Cada nivel incluye "incompleta" y "completa".

*Fuente:* Ibid. Cuadro 1.

**Cuadro 2: La dimensión del empleo público por grandes regiones, según sexo.**

|                                            |                     |          | 1975 |     |     | 1985 |     |     |
|--------------------------------------------|---------------------|----------|------|-----|-----|------|-----|-----|
|                                            |                     |          | T    | H   | M   | T    | H   | M   |
| <i>1. Distribución relativa (%) de:</i>    |                     |          |      |     |     |      |     |     |
| 1.1.                                       | PEA                 | Capital  | 45   | 42  | 54  | 46   | 42  | 55  |
|                                            |                     | Interior | 55   | 58  | 46  | 54   | 58  | 45  |
| 1.2.                                       | Ocupados            | Capital  | 45   | 42  | 55  | 46   | 42  | 55  |
|                                            |                     | Interior | 55   | 58  | 45  | 54   | 58  | 45  |
| 1.3.                                       | Asalar. privados    | Capital  | 48   | 43  | 59  | 47   | 42  | 56  |
|                                            |                     | Interior | 52   | 57  | 41  | 53   | 58  | 44  |
| 1.4.                                       | Empl. públicos      | Capital  | 54   | 51  | 60  | 52   | 48  | 59  |
|                                            |                     | Interior | 46   | 49  | 40  | 48   | 52  | 41  |
| <i>2. Índice de crecimiento (1975=100)</i> |                     |          |      |     |     |      |     |     |
| 2.1.                                       | PEA                 | Capital  | 100  | 100 | 100 | 109  | 101 | 126 |
|                                            |                     | Interior | 100  | 100 | 100 | 106  | 100 | 123 |
| 2.2.                                       | Ocupados            | Capital  | 100  | 100 | 100 | 106  | 97  | 123 |
|                                            |                     | Interior | 100  | 100 | 100 | 103  | 97  | 121 |
| 2.3.                                       | Asalar. privados    | Capital  | 100  | 100 | 100 | 112  | 102 | 128 |
|                                            |                     | Interior | 100  | 100 | 100 | 115  | 106 | 146 |
| 2.4.                                       | Empl. públicos      | Capital  | 100  | 100 | 100 | 99   | 88  | 123 |
|                                            |                     | Interior | 100  | 100 | 100 | 106  | 100 | 129 |
| <i>3. Relación (x 100)</i>                 |                     |          |      |     |     |      |     |     |
| 3.1.                                       | Empl. públ./PEA     | Capital  | 25   | 27  | 22  | 23   | 24  | 22  |
|                                            |                     | Interior | 18   | 19  | 18  | 18   | 18  | 19  |
| 3.2.                                       | Empl. públ./ocup.   | Capital  | 27   | 29  | 24  | 25   | 26  | 24  |
|                                            |                     | Interior | 43   | 41  | 48  | 42   | 39  | 50  |
| 3.3.                                       | Em.públ./asal.priv. | Capital  | 51   | 57  | 41  | 45   | 50  | 40  |
|                                            |                     | Interior | 41   | 41  | 39  | 38   | 39  | 35  |
| 3.4.                                       | Em.públ./asal.tot.  | Capital  | 40   | 36  | 29  | 31   | 33  | 29  |
|                                            |                     | Interior | 29   | 29  | 28  | 27   | 28  | 26  |

*Fuente:* Ibid. Cuadro 1

La PEA y la ocupación aumentaron globalmente más en Montevideo, pero los asalariados privados y los empleados públicos lo hicieron comparativamente más en el interior. En otros términos, la capital ofrecía mayores posibilidades de ocupación bajo otras formas de inserción laboral, mientras que en el interior la "asalarización" fue el camino para obtener un empleo. En el sector privado lo fue para ambos sexos, aunque relativamente más para las mujeres, mientras que el sector público fue claramente una opción en términos absolutos para la fuerza de trabajo femenina (Cuadro 2).

En Montevideo los asalariados públicos son un 31% del total de asalariados, un 33% en el caso de los hombres y un 29% en el de las mujeres. En el interior la proporción total es del 27% (28% y 26%, hombres y mujeres respectivamente).



### 3. Su distribución por edades

En 1985, el 50% de los funcionarios públicos tenía menos de 40 años; se concentraba en los tramos de edad comprendidos entre los 25 y los 44 años, con un valor modal en el tramo de 25 a 34 años. Esta distribución tiene similitud con la de la PEA, aunque con mayor concentración en los tramos entre 25 y 44 años. De todos modos, la distribución de los asalariados del sector público es más "envejecida" que la de los asalariados privados, cuyo valor modal también se encuentra entre los 25 y 34 años, pero en la cual más del 50% de los casos tiene menos de 34 años (Cuadro 3). Estas características se replican en el caso de los hombres, no siendo así para el sexo femenino, cuya distribución al interior de la administración pública es algo más joven que la del total de funcionarios públicos, aunque respecto a la de las asalariadas del sector privado es levemente más envejecida.

**Cuadro 3: Distribución de los empleados públicos, asalariados privados y PEA por sexo, según grupos de edades, 1985 (total país; en porcentajes).**

| edades  | Empleados públicos |       |       | Asalariados privados |       |       | PEA   |       |       |
|---------|--------------------|-------|-------|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|         | H                  | M     | T     | H                    | M     | T     | H     | M     | T     |
| 14 - 19 | 1,7                | 0,9   | 1,4   | 10,8                 | 9,2   | 10,2  | 8,2   | 7,1   | 7,9   |
| 20 - 24 | 12,9               | 10,9  | 12,2  | 15,2                 | 17,0  | 15,9  | 12,7  | 14,1  | 13,1  |
| 25 - 34 | 31,7               | 37,1  | 33,4  | 25,4                 | 27,5  | 26,2  | 24,8  | 28,1  | 25,9  |
| 35 - 44 | 22,7               | 27,0  | 24,2  | 19,6                 | 20,9  | 20,1  | 20,8  | 22,9  | 21,5  |
| 45 - 54 | 19,1               | 17,1  | 18,4  | 16,5                 | 16,7  | 16,5  | 18,4  | 17,9  | 18,3  |
| 55 - 64 | 10,5               | 6,1   | 9,1   | 10,4                 | 7,1   | 9,2   | 12,2  | 8,1   | 10,8  |
| 65 y +  | 1,5                | 0,9   | 1,3   | 2,1                  | 1,5   | 2,0   | 2,9   | 1,8   | 2,5   |
| Total   | 100,0              | 100,0 | 100,0 | 100,0                | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

*Fuente:* Ibid. Cuadro 1.

En el interior del país no hay diferencias entre sexos en las distribuciones por edad de los asalariados del sector público, siguiendo ambas la pauta global de los funcionarios del total del país. En cambio, en Montevideo, si bien la distribución de los hombres comparte esa misma pauta, la estructura de la ocupación pública femenina es aún más joven que la de ambos sexos; el 75% de las asalariadas del sector público tiene menos de 44 años versus el 69% del total de funcionarios en Montevideo y el 71,2% del total de funcionarios públicos del país. Además, las mujeres en Montevideo se distinguen doblemente: primero, su distribución es aún más joven que en el total del país también en el sector privado; segundo, se invierten las características encontradas en el total del país, al ser la distribución de las funcionarias más joven que la de las empleadas en el sector privado.

Estas distribuciones por sexo y edad son resultado de la reconversión de funcionarios que se procesara en los últimos 10 años: entraron más

mujeres y levemente más jóvenes a la administración pública. No obstante ello, este proceso no altera la característica del estado de emplear personal relativamente más envejecido. Naturalmente, esta situación se explica por la exigencia de ser mayor de 18 años para el ingreso al empleo público, en el contexto de un mercado de trabajo en el cual se ha ido adelantando paulatinamente la inserción en la actividad económica de la población en general.

#### 4. Su distribución por niveles de instrucción

Una de las imágenes que suele tener la sociedad uruguaya es la de tener un funcionariado público con bajo nivel de instrucción. El estado sería refugio de la mano de obra que no logra insertarse en el sector privado, por su baja capacidad de competir o por sus pocas posibilidades de sobrevivir en una economía cada vez más competitiva. La imagen se consolida cuando se percibe a la administración pública como un organismo donde sólo se realizan trámites, que no produce bienes y servicios - aunque de hecho sí lo hace, y muchas veces se trata de bienes y servicios altamente especializados.

Lo cierto es que la población empleada en el sector público presenta un mayor grado de instrucción que la PEA, que los asalariados privados y que la población en general del país (Cuadro 4), característica que se acentúa en el sexo femenino, en la medida que en muchos subsectores del estado las ocupaciones calificadas resultan ser puestos de trabajo socialmente definidos como "femeninos", por ejemplo, en la enseñanza, el personal intermedio en atención de la salud y otras carreras universitarias "típicas de mujeres".

El estado emplea (Cuadro 4):

- al 25% de los universitarios (con título o incompleto) que viven en el país y al 36% de los económicamente activos;
- al 43% de los maestros y profesores en general y al 71% de los económicamente activos; y
- al 22% de la población graduada en la UTU.<sup>20</sup>

Los hombres activos tiene mayores opciones fuera del estado en los niveles universitarios y docentes, no siendo ésta la situación de las mujeres con elevados niveles de instrucción, confirmando que el empleo público es la mejor opción para la mano de obra femenina. De este modo, en el caso de las mujeres, el 26% de las universitarias en general y el 42% de las económicamente activas, el 43% de las tituladas en docencia que tiene la población del país y el 73% de las activas con el mismo nivel, así como el 18% de las activas graduadas en la UTU, se emplean en el estado.

El estado emplea un 7% más de universitarios que el sector privado, casi tres veces más docentes con título (lo que es natural en la medida que el estado tiene tres veces más población en el sistema educativo que los organismos privados y menos de la mitad de los educados en la UTU).

---

20. Universidad del Trabajo del Uruguay: centro de educación politécnica de nivel medio.

En el análisis del comportamiento del empleo universitario es necesario considerar la opción de trabajo independiente que tiene muchas profesiones, seguramente donde más se presentan la doble y triple ocupación. El peso que tienen las mujeres en el sector público puede explicarse por la presencia de colaboradoras médicas, odontólogas y asistentes sociales, por ejemplo, base de un número importante de servicios del estado y carreras de matrícula predominantemente femenina.

Así, el estado no sólo es tradicional demandante de mano de obra, sino también aparece reclutándola en los niveles de instrucción altos. Esto implica, por un lado, una potencial necesidad permanente de capacitación. Por el otro, implica también una tensión, también permanente, generada por la contradicción entre sus bajos salarios relativos y la relativamente alta educación de sus funcionarios; ambos aspectos inciden sobre la productividad de la mano de obra, que no tiene incentivos económicos ni el del reciclaje de sus conocimientos.

### III. El tamaño del estado

En los 30 años que se están analizando, los distintos componentes del estado han tenido un comportamiento diferencial en relación a la proporción de mano de obra que han empleado.<sup>21</sup> El gobierno central ha explicado en torno al 60% de la ocupación pública, siguiéndole las empresas estatales con una proporción cercana al 30% y los gobiernos departamentales - 19 en total - que sólo han explicado, en su conjunto, muy poco más del 10% del empleo público.

El crecimiento del empleo estatal se explica por una serie de variables contextuales, que inciden sobre la gestión y objetivos de producción del estado; hay que considerar que no es posible conceptualizar a la administración pública como un todo, cuando sus partes operan en "ambientes" estructurales, políticos e ideológicos diferentes, tienen procesos administrativos muy disímiles y capacidades de generar decisiones también muy variadas.

Es así que el crecimiento total de funcionarios públicos entre 1955 y 1969 se explica por un aumento en todos los sectores, pero en mayor proporción en el gobierno central. Entre 1955 y 1961 fue tres veces mayor que el de las empresas del estado y seis veces superior al de los gobiernos departamentales, y entre 1961 y 1969 fue una vez y media más (Cuadro 5). Más significativo es que entre 1969 y 1980 el aumento del empleo público sólo tiene lugar en el gobierno central, descendiendo en los otros dos sectores, en particular en las empresas del estado, que reducen en un 14% su plantel.

---

21. Como ya fuera expresado, la información necesaria para un análisis de la composición o características del estado y de las formas de utilización de sus recursos es muy fragmentaria y muchas veces no cumple con los requisitos mínimos de comparabilidad.

**Cuadro 5: Funcionarios públicos por sector.**

|                           | 1955  | 1961  | 1969  | 1980  |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Estructura (%)            |       |       |       |       |
| Gob. central              | 58,7  | 59,7  | 58,9  | 66,0  |
| Emp. estatales            | 29,8  | 28,7  | 27,9  | 22,3  |
| Gob. departamentales      | 11,4  | 11,5  | 13,2  | 11,5  |
| Total                     | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| en miles                  | 166,4 | 143,8 | 230,0 | 245,1 |
| Tasa de crecimiento anual |       |       |       |       |
|                           | 55-61 | 61-69 | 69-80 | 80-85 |
| Gob. central              | 3,0   | 2,5   | 2,4   | 3,2   |
| Emp. estatales            | 1,0   | 1,0   | -0,8  | --    |
| Gob. departamentales      | 0,5   | 1,0   | -0,2  | --    |

*Fuente:* Para 1955, 1961 y 1969, CIDE, "Los Recursos Humanos en el Uruguay" y Oslak (1972); para 1980 y 1985, Davrieux (1987).

La emigración al exterior y los cambios en las funciones del estado en dicho período de crisis social, económica y, sobre todo, política, reconvirtieron el comportamiento del estado como empleador. En 1984 los cargos en los Ministerios de Interior (Policía) y de Defensa Nacional ocupaban cerca de la mitad de los puestos de trabajo del gobierno central (Cuadro 6);<sup>22</sup> también se operan modificaciones en las empresas del estado y los gobiernos departamentales pierden en los hechos algunas competencias.

Estas transformaciones en la década de los 70 producen alteraciones en la estructura sectorial del valor agregado, donde claramente el estado disminuye su participación en las actividades de pesca, manufactura, comercio y transporte, aumentando en los servicios de electricidad y en el sector financiero. Estos cambios no alteran, sin embargo, la proporción entre las funciones de gobierno y las de producción de bienes, que se mantienen gruesamente en un 60% y 40% del valor agregado público, respectivamente.<sup>23</sup>

En un reciente trabajo sobre el gasto público, Davrieux (1987) compara la ocupación y los salarios en el sector público uruguayo en torno al año 1980 con los registrados en otros países, encontrando que el nivel general de ocupación del sector público en el Uruguay era inferior al de los países de la OCDE, pero muy superior al promedio de los países clasificados como "en desarrollo" o al promedio de América Latina, no así los salarios, que tenían la menor participación en el PBI (Cuadro 7). Dicho comportamiento varía por sector estatal en la medida que:

22. Sin considerar los organismos de enseñanza.

23. Banco Central, Boletín Económico-Financiero, 1984.

Cuadro 6: Evolución de la ocupación en el gobierno central<sup>a</sup> (número de cargos presupuestados y contratados)<sup>b</sup>.

|                    | Ministerio<br>Salud<br>Pública | Ministerio<br>Defensa<br>Nacional | Ministerio<br>del<br>Interior | Resto               | Total <sup>a</sup>  |                       |
|--------------------|--------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|
| 1961 <sup>ad</sup> | 11 452                         | 17 616                            | 14 360                        | 15 460              | 58 888              | s/d                   |
| 1969 <sup>e</sup>  | 13 823                         | 21 206                            | 19 491                        | 21 822 <sup>d</sup> | 76 342 <sup>d</sup> | (10 000) <sup>e</sup> |
| 1972 <sup>e</sup>  | 14 320                         | 25 338                            | 21 473                        | 17 544              | 78 675              | (11 000) <sup>e</sup> |
| 1976               | 15 206                         | 36 135                            | 24 932                        | 29 622              | 105 895             | (13 084) <sup>e</sup> |
| 1980               | 15 113                         | 38 808                            | 25 698                        | 28 501              | 108 120             | (12 518) <sup>e</sup> |
| 1980 <sup>f</sup>  | 12 714                         | 36 506                            | 23 011                        | 25 286              | 97 517              | --                    |
| 1984               | 19 004                         | 42 752                            | 26 421                        | 31 840              | 120 017             | (23 750) <sup>e</sup> |
| 1984 <sup>f</sup>  | 14 179                         | 40 637                            | 24 250                        | 30 858              | 109 924             | --                    |

Notas: <sup>a</sup> No incluye organismos de enseñanza, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Poder Judicial y Corte Electoral.  
<sup>b</sup> Incluye cargos vacantes.  
<sup>c</sup> No incluye cargos contratados.  
<sup>d</sup> Incluye 5.215 funcionarios del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo (no computados en 1961).  
<sup>e</sup> Estimación de los cargos contratados totales de esas reparticiones. Para 1976 incluye los cargos contratados de todos los organismos del Presupuesto Nacional, excepto los de Enseñanza.  
<sup>f</sup> Excluidos los cargos vacantes.

Fuente: Davrieux (1987).

a) el gobierno general se comporta igual que el nivel general descripto;

b) los gobiernos departamentales ocupan una cuarta parte menos de mano de obra que los países de la OCDE, y la participación en los salarios es alrededor de seis veces menos que en los primeros, la mitad que en América Latina y casi igual al promedio total en los países "en desarrollo";

c) por último, la situación de las empresas estatales es la de ocupar más funcionarios y pagar menos que el resto de las áreas que se utilizaron en la comparación.<sup>24</sup>

La retribución de los recursos humanos en el sector público, que representa una proporción muy significativa de los gastos corrientes (entre el 60 y el 78%) y es siempre mayor al 50% del total de gastos, llegó hasta el 70,1% en 1982, año en el cual se pone de manifiesto la profunda crisis económica heredada del modelo de reajuste neoliberal.<sup>25</sup>

24. Aunque hay que tener en cuenta las dificultades que ofrecen para la comparación las diferentes definiciones de empresas públicas.

25. Davrieux (1987).

**Cuadro 7: Ocupación y salarios en el sector público hacia 1980, en diferentes zonas del mundo.**

|                      | Gobierno Central |                  | Gobiernos locales y estaduales |     | Gobierno General |      | Empresas públicas o financieras |     | Sector público |      |
|----------------------|------------------|------------------|--------------------------------|-----|------------------|------|---------------------------------|-----|----------------|------|
|                      | (1)              | (2)              | (1)                            | (2) | (1)              | (2)  | (1)                             | (2) | (1)            | (2)  |
| Países de la OCDE    | 3,1              | 5,2              | 4,6                            | 6,4 | 7,2              | 11,5 | 1,5                             | 2,7 | 9,0            | 13,4 |
| Países en desarrollo | 2,4              | 7,9              | 0,4                            | 0,8 | 3,0              | 8,8  | 1,1                             | 2,8 | 3,7            | 12,4 |
| América Latina       | 2,6              | 7,2              | 0,8                            | 1,8 | 4,6              | 9,1  | 0,9                             | 2,8 | 4,8            | 11,0 |
| Uruguay              | 5,2              | 6,8 <sup>a</sup> | 1,0                            | 0,9 | 6,2              | 8,0  | 1,9                             | 2,0 | 8,1            | 10,9 |

Notas: (1) Número de personas cada 100 habitantes.  
(2) Participación de los salarios en el PBI.  
<sup>a</sup> Gobierno Central y Orgs. Seguridad Social. Año 1980. Incluye cargas sociales.

Fuente: Davrieux (1987).

El incremento del número de funcionarios no se tradujo en una presión financiera debida a las remuneraciones dado el constante descenso en su capacidad de compra (Cuadro 8). Hasta 1977 el salario real público decrece más que el privado, invirtiéndose la relación a partir de 1978. Desde 1986 la brecha entre los salarios reales públicos y privados aumenta, pero invierte nuevamente el signo en favor de los privados (Gráfico 1). Este comportamiento de descenso relativo menor que en el sector privado en los inter-años 1978-1985 se explica por los aumentos en las retribuciones de los funcionarios militares y policiales, ya que otros funcionarios experimentaron disminuciones en sus niveles de remuneración similares, y hasta mayores, que en el sector privado.<sup>26</sup>

Los salarios en el sector público están compuestos por una serie de rubros, a través de los cuales el gobierno puede implementar su política de retribuciones, en distintos grados según cada componente. En 1961 casi el 81% del salario habría correspondido al sueldo básico, el 6% a compensaciones presupuestarias extras, el 2% al aguinaldo y un 11% a rubros que varían según la situación familiar del funcionario. En 1971, el sueldo básico sólo representaba el 53%, 11% las compensaciones según la situación funcional, 5% el aguinaldo y 31% el salario familiar.<sup>27</sup> La tercera parte del salario no estaba asociada con el status y desempeño laboral. Algunos logros sindicales han hecho que actualmente la porción "no funcional" del salario se haya incrementado fundamentalmente por vía del convenio de salud, según el cual el estado se hace cargo de algunos niveles de atención con una infraestructura ad hoc, o bien paga los gastos o parte

26. La heterogeneidad de los organismos con autonomía presupuestaria y los diferentes escalafones y niveles comprendidos en la estructura funcional hacen que los promedios manejados oculten una gran dispersión de niveles.

27. Datos en Oszlak (1972).



de ellos a través de sistemas de seguros (pre-pagos) privados o mixtos.<sup>28</sup> Por otra parte, las compensaciones familiares han tenido un incremento superior al del sueldo, contribuyendo a descompensar más aún la composición del salario y a agravar las situaciones de *inequidad horizontal* dentro del sector público, entre funcionarios de igual jerarquía, y sin que ello contribuya a beneficiar a los de menores ingresos, dado que ello depende del tamaño y composición familiar.

**Cuadro 8: Índice de salario real (1968=100).**

|      | Total  | Público | Privado |
|------|--------|---------|---------|
| 1967 | --     | --      | 112,95  |
| 1968 | 100,26 | 100,33  | 100,20  |
| 1969 | 111,47 | 111,74  | 111,22  |
| 1970 | 110,02 | 108,67  | 111,27  |
| 1971 | 115,67 | 115,28  | 116,03  |
| 1972 | 95,89  | 93,90   | 97,73   |
| 1973 | 94,29  | 92,92   | 95,56   |
| 1974 | 93,48  | 90,54   | 96,20   |
| 1975 | 85,22  | 82,48   | 87,73   |
| 1976 | 80,24  | 79,15   | 81,25   |
| 1977 | 70,68  | 70,53   | 70,81   |
| 1978 | 68,15  | 68,43   | 67,87   |
| 1979 | 62,62  | 63,54   | 61,77   |
| 1980 | 62,39  | 67,28   | 57,87   |
| 1981 | 67,05  | 72,02   | 62,44   |
| 1982 | 66,83  | 71,94   | 62,01   |
| 1983 | 52,97  | 56,34   | 49,80   |
| 1984 | 48,12  | 49,23   | 47,02   |
| 1985 | 54,92  | 56,17   | 54,35   |

*Fuente:* Dirección General de Estadísticas y Censos, Boletines mensuales.

#### IV. A modo de resumen y conclusiones

El tamaño del estado, cómo reformarlo y cuál es el "estado necesario" para el Uruguay se han convertido en aspectos substantivos de la agenda de cuestiones políticas que hoy discuten la opinión pública y los movimientos sociales organizados.

La crisis económica, el proceso de democratización y el estado heredado definen un "estado actual" que es necesario conocer más

28. Ello no incluye los gastos en salud que el estado realiza como servicio a la población en general.

profundamente para orientar líneas de reforma, como las que ya se están implementando<sup>29</sup> en algunos sectores.

**Cuadro 9: Tamaño del sector público, período 1955-1984<sup>a</sup>.**

|                   | Valor agregado del:                                     |                  |                  | Gasto corriente  | Ingreso corriente | Inversión pública |
|-------------------|---------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
|                   | Sector público                                          | Gobierno General | Gobierno Central | Gobierno General | Gobierno General  |                   |
|                   | (Participación porcentual en el Producto Bruto Interno) |                  |                  |                  |                   |                   |
| 1955-59           | 16,3                                                    | 8,8              | 7,2              | 23,1             | 25,0              | 2,6               |
| 1960-64           | 20,7                                                    | 11,2             | 9,5              | 26,9             | 26,7              | 2,4               |
| 1965-69           | 21,7                                                    | 12,9             | 11,3             | 26,0             | 26,4              | 2,2               |
| 1970-74           | 22,8                                                    | 13,9             | 11,9             | 25,7             | 27,5              | 2,6               |
| 1975-79           | 19,0                                                    | 11,3             | 10,1             | 23,0             | 27,0              | 6,5               |
| 1980              | 16,6                                                    | 10,7             | 9,8              | 22,1             | 26,4              | 5,5               |
| 1982              | 21,6                                                    | 13,8             | 12,5             | 31,8             | 26,3              | 7,2               |
| 1984 <sup>b</sup> | 20,6 <sup>c</sup>                                       | 10,7             | 9,2              | 25,0             | 22,6              | 2,8               |

Notas: <sup>a</sup> A precios corrientes del mercado.

<sup>b</sup> Información provisoria.

<sup>c</sup> Información correspondiente al año 1983. En ese año, la participación del gobierno general fue 11.7%.

Fuente: Ibid. Cuadro 6.

El debate que se está presenciando reduce la cuestión a temas de "tamaño" medido tanto en términos de cantidad de funcionarios como en términos de gastos o contribución al déficit fiscal o parafiscal. No es "cuánto" estado sino su naturaleza la que debe ponerse en cuestión.

La administración pública ha pasado por períodos en los cuales ha cumplido un rol amortiguador del desempleo que generaba el sector privado. Su generación de puestos de trabajo no estuvo asociada con determinados criterios de selección, con una adecuada política de administración de los recursos humanos - más por el contrario, la política implementada agravó problemas de organización, procedimientos e injusticias funcionales y de remuneración; no produjo incrementos en el PBI estatal ni en el producto bruto de la actividad privada. En otros términos, el incremento del empleo en el estado no estuvo asociado con una generación de servicios ni provocó impactos a nivel privado. Incremento que - como se vio en el análisis - estuvo concentrado en los sectores que más corresponden a la idea de burocratismo e improductividad que se encuentra en el "imaginario colectivo" de nuestra sociedad.

El estado no es una unidad de gestión como a veces aparece en el ámbito normativo. En la práctica existe una pulverización de las políticas (en general y de manejo de los recursos humanos dentro de la propia

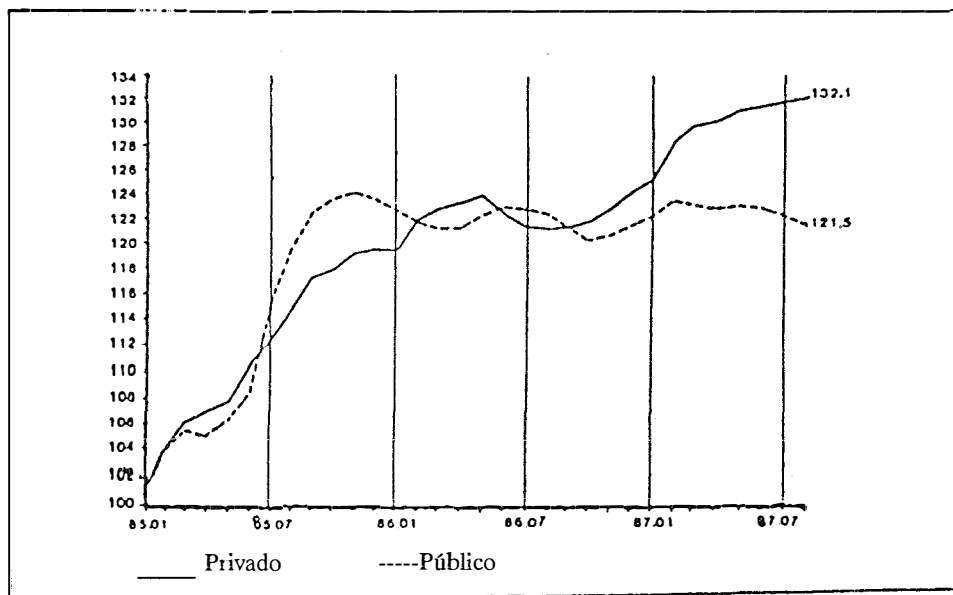
29. Procesos de privatización de determinados servicios o reconversión de actividades, como el caso del transporte ferroviario.

administración pública), disputas interburocráticas y problemas de información diversos que, en definitiva, atentan contra la eficiencia del estado y la autoimagen de los propios funcionarios, generando una relación con la sociedad civil apoyada más en la expresión de decisiones que en acciones concretas en el terreno.

## Referencias

- Aguiar, César, 1982: *Uruguay, país de emigración*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental (EBO).
- Campiglia, Néstor, 1969: "Estatización y burocracia", *Enciclopedia Uruguaya*, No. 40, Montevideo.
- Davrieux, Hugo, 1987: *Papel de los gastos públicos en el Uruguay, 1955-1984*, Montevideo, Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)-EBO.
- Dirección General de Estadísticas y Censos: Censos de población, 1963, 1975, 1985, Montevideo.
- : Boletines Mensuales, 1985, 1986 y 1987.
- Eisenstadt, S.N., 1966: "Burocracia, burocratização e desburocratização", en: *Sociología de la burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Filgueira, Carlos, 1970: "Burocracia y clientela: una política de absorción de tensiones", en: "Uruguay, poder, ideología y clases sociales", *Cuadernos de Ciencias Sociales*, No. 1, Montevideo, ICS.
- Fortuna, Juan Carlos, et al. 1987: "Emigración de uruguayos, colonias en el exterior y perspectivas de retorno", Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU)/DT 137/87, Montevideo.
- González, Luis Eduardo y J. Notaro, 1979: "Alcances de una política estabilizadora heterodoxa: Uruguay 1974-78", Montevideo, inédito.
- Instituto de Economía, 1971: *El proceso económico del Uruguay*, Montevideo, FCU.
- Methol Ferré, Alberto, 1967: "Uruguay como problema", *Diálogo*, Montevideo.
- Oszlak, Oscar, 1972: "Diagnóstico de la administración pública uruguaya", Naciones Unidas, DP/SF/UN/75.

Gráfico 1: Salario real público y privado  
(Índice base 04.84 = 100)



Fuente: Semanario Búsqueda, 8/10/87

# 11 Venezuela: empleo y condiciones de trabajo en el sector público

Vanessa Cartaya Febres

La discusión sobre los límites a la intervención del estado ha sido un tema de singular relevancia en la década de los ochenta. No obstante, su impacto sobre la gestión del empleo en el sector público parece haber sido sumamente variable, tanto entre las diferentes instancias jurídico-administrativas de cada país como entre países.

En el caso de Venezuela, su condición de país exportador de petróleo ha determinado un peso excepcional del estado en la evolución de la economía. Este rasgo, en conjunción con la alta estabilidad política y las estrechas relaciones del movimiento sindical con los aparatos político-partidistas imponen límites a la reducción del peso del sector público en la sociedad en su conjunto, en las actividades productivas y en los mercados laborales.

Como se discute en este estudio, el empleo y las condiciones de trabajo de los servidores públicos han sido el resultado de tres procesos. En primer lugar, la evolución de las políticas a través de las cuales se ha instrumentado "el modelo de desarrollo" en los últimos treinta años. Su principal consecuencia ha sido la progresiva redefinición del papel económico del estado y su cada vez mayor especialización institucional. En segundo lugar, la evolución de la economía nacional, particularmente en lo que se refiere a la variable disponibilidad de recursos y a la aparición de procesos inflacionarios hasta ahora desconocidos. En otro nivel, el pacto político, que dio inicio al actual sistema democrático, asignó claros papeles al estado, a los empresarios y a los trabajadores. No obstante, en la medida en que estos agentes se fueron diversificando, el modelo político se hizo menos claro, y la solución de los problemas a corto plazo tendió a predominar sobre una visión estratégica de largo plazo, agudizándose los conflictos alrededor de la distribución de recursos cada vez más escasos.

La temática del empleo público ha sido muy poco estudiada en Venezuela a pesar de la considerable influencia que éste tiene sobre la evolución del mercado laboral. En este trabajo, en consecuencia, el primer objetivo es describir las características de ese heterogéneo conjunto de trabajadores. En segundo lugar, se evalúa el impacto que la actual recesión ha tenido sobre los volúmenes de empleo, las remuneraciones y las condiciones de trabajo en el sector público. El período analizado es el que corresponde a 1978-1987, en tanto que los procesos de más largo alcance

ocurridos a partir de 1958 constituyen el telón de fondo que subyace al análisis.

Como un requisito para la comprensión de la dinámica laboral, se describe brevemente en la primera sección el papel del sector público en la economía venezolana y la estructura administrativa a través de la cual actúa. Seguidamente, se caracterizan los trabajadores al servicio del sector público, y se evalúa el efecto que la reestructuración de los niveles de intervención del estado ha tenido sobre el volumen y la composición del empleo. En la tercera sección se analiza la estructura y evolución de las remuneraciones, en función de los diferentes regímenes legales y de la evolución de la política fiscal. Por último, en la cuarta sección, se abordan dos conjuntos de aspectos: por una parte, en el contexto del cambiante papel del estado, la forma como evolucionó el marco legal de la gestión de la fuerza de trabajo y las relaciones laborales y, por la otra, las condiciones de trabajo de los diversos grupos de trabajadores en el sector público.

El acceso a la información ha constituido una fuerte limitación en el desarrollo del estudio. Hay básicamente tres fuentes disponibles: la Encuesta de Hogares por Muestreo que permite comparaciones con el empleo privado, los registros de la Oficina Central de Presupuesto que proporcionan sólo información sobre volúmenes de empleo y remuneraciones promedio pero constituyen la única fuente para aproximarse a la distribución por niveles de gobierno, y las estadísticas de la Oficina Central de Personal que comprenden información muy general para los "funcionarios de carrera". Por último, también se utilizan datos no publicados de los registros de Contratación Colectiva del Ministerio del Trabajo y CORDIPLAN. Como consecuencia de la alta heterogeneidad legal y administrativa del sector y de su rápido crecimiento, las diversas fuentes comprenden universos distintos y no compatibilizados. Se enfrentaron en consecuencia problemas de escasez, incoherencia y dificultades de acceso a las fuentes de información, en particular, en relación a las condiciones laborales y de remuneración, que impidieron profundizar en algunos aspectos.<sup>1</sup>

## **I. El sector público en un contexto socioeconómico cambiante**

La importancia que generalmente tiene la acción del estado en los países menos desarrollados se manifiesta con particular fuerza en Venezuela por su condición de país petrolero. Su principal implicación es que el volumen de recursos a su disposición tiene poco que ver con la dinámica de los sectores económicos vinculados al mercado interno, lo que marca

---

1. Agradezco los acertados comentarios realizados a una versión anterior de este trabajo por Wouter van Ginneken de la Oficina Internacional del Trabajo; también a los funcionarios del Ministerio de Trabajo, CORDIPLAN, Oficinas Centrales de Personal, Estadística e Informática y Presupuesto de Venezuela por su colaboración en la obtención de la información requerida. No obstante, no es imputable a ellos cualquier error u omisión que pueda haberse escapado.



profundamente las relaciones entre los diversos sectores, y entre éstos y el estado.

El estado venezolano ha desempeñado desde la década de los treinta un destacado papel como procesador de las demandas provenientes de los diferentes agentes sociales, a partir de su función de distribuidor de una renta generada externamente. En el plano social, una amplia infraestructura de servicios, en gran medida gratuitos, ha permitido una substancial elevación de las condiciones de vida de la población. La diversidad y extensión de sus funciones, al requerir volúmenes significativos de empleo, han contribuido a la gestación de una clase media, que ha contrarrestado la reducida capacidad empleadora de los sectores industriales modernos, contribuyendo a dinamizar el mercado interno.

La importancia de la acción pública en la economía venezolana<sup>2</sup> se evidencia en primer lugar en su participación en las actividades productivas. Además del sector exportador de petróleo, el estado controla la producción de hierro, acero, aluminio y petroquímica, así como la mayor parte de la generación de electricidad. También participa de manera substancial en las telecomunicaciones y el transporte marítimo y aéreo. Por otra parte, su gasto de inversión, una proporción muy significativa del total de la inversión, es central en la construcción e industrias conexas. El estado participa en forma considerable en la prestación de servicios sociales y comunales (Cuadro I-1, Anexo). Aproximadamente un tercio de la demanda interna se origina en el gasto fiscal. Por último, tiene un papel significativo en el campo financiero, al suministrar créditos subsidiados a la agricultura y a la industria y a través de la actividad inversora de sus tres principales holdings: Petróleos de Venezuela, Fondo de Inversiones de Venezuela y Corporación Venezolana de Guayana.

Según la información más actualizada, la estructura institucional del sector público, consecuencia de un proceso de especialización funcional en estrecha relación con la evolución de la economía, puede ser tipificada de la siguiente manera:<sup>3</sup>

(a) La Administración Central se reserva las funciones políticas y de órgano distribuidor del sector público a través de transferencias a otros niveles. Como órgano ejecutor sus funciones son relevantes en la prestación de servicios educativos y médicos y en la construcción de infraestructura.

(b) Los Institutos Autónomos (y otras "entidades administrativas") asumen la provisión de servicios especializados, sociales y de infraestructura, gratuitos o subsidiados. Tienen una forma jurídica de Derecho Público y son controlados por el Gobierno Central a través de los Ministerios de tutela.

(c) Las actividades productivas y financieras son asumidas por empresas del estado y otras formas de participación accionaria. Se rigen por una racionalidad similar a la del sector privado, poseen patrimonios distintos al Fisco Nacional y no están sometidas a control legislativo.

---

2. Banco Central de Venezuela (1984).

3. Kornblith y Maingón (1982). Ver Cuadro I-2 Anexo.

(d) Los gobiernos regionales carecen de autonomía, debido a la asignación rígida y centralizada de su gasto y al nombramiento de gobernadores provinciales por parte del presidente de la república.

(e) Los gobiernos municipales son autónomos de acuerdo con la Constitución. Ejercen funciones de administración de los servicios locales, de saneamiento, recreación y mantenimiento de la infraestructura y en mucho menor medida sociales y comunales, para lo cual, además de la recaudación de impuestos, dependen de asignaciones del gobierno central.

En conjunto, de acuerdo con el registro más completo, existen 25 entes de la Administración Central (Ministerios y otros), 105 "entidades administrativas" (Institutos Autónomos, Fundaciones y otros), más de 100 empresas del estado, 23 gobernaciones y 182 concejos municipales. El estado participa además en otro conjunto de instituciones como las empresas mixtas.

En la composición de los ingresos del sector público <sup>4</sup> tienen importancia capital los derivados de la actividad petrolera. Los ingresos no tributarios constituyen aproximadamente tres cuartas partes del total y los impuestos al comercio exterior, a las ventas y a la riqueza son poco relevantes.

La extraordinaria importancia que han adquirido las actividades productivas en la dinámica del sector público se evidencia en la proporción del gasto que realizan las empresas (68% en 1985).<sup>5</sup> Otro rasgo notorio en relación con la composición de los gastos es la exigua proporción ejecutada a través de los gobiernos regionales y municipales (7%), ya que los servicios de educación y salud, que constituyen gran parte del gasto social, son administrados por entes de carácter nacional. Más de la mitad del gasto del gobierno general (administración central, entidades administrativas y gobiernos locales, a los cuales corresponde en 1985 el 32% del gasto total), corresponde al gasto social. Dentro de éste, es evidente la prioridad otorgada a la educación.

Las remuneraciones constituyen aproximadamente la cuarta parte del gasto total, concentrado en el gobierno general. Los gastos de inversión, aproximadamente 30% del total, son ejecutados predominantemente por las empresas. En la estructura del gasto se destaca la proporción correspondiente a la deuda externa: el 23% del gasto corriente en 1985. Esta cifra equivale al 42% de las remuneraciones pagadas en dicho año por el gobierno general. Al costo promedio de un trabajador en este nivel, con las sumas dedicadas al servicio de la deuda se habrían creado 282.000 puestos de trabajo.

---

4. Rodríguez (1985).

5. Debido a que se realiza actualmente un cambio metodológico en el Sistema de Cuentas Nacionales las cifras más recientes se refieren a 1985.

## 1. Evolución de la economía y tendencias en la asignación del gasto

Cuatro períodos marcan la evolución de la economía venezolana en el contexto de las vertiginosas modificaciones ocurridas desde 1929, cuando los ingresos provenientes de la exportación de petróleo superaron la generación de divisas por parte del sector agrícola. En apenas tres décadas, la economía agroexportadora se transformó en una economía sustentada en actividades de base urbana. Con retardo respecto a otros países latinoamericanos, la instauración de un régimen democrático en 1958 condujo a la plena vigencia del modelo de sustitución de importaciones. En el período 1958-1973 la economía se expandió a una tasa promedio real superior al 6% anual con estabilidad de precios y equilibrio fiscal y en la balanza de pagos. Desde el punto de vista institucional, el papel que hasta la década de los cincuenta jugó el gobierno central como eje de la acción estatal fue dando paso a un desarrollo progresivo de la administración descentralizada.<sup>6</sup>

La cuadruplicación de los precios del petróleo en 1973-74 permitió diversificar el destino del gasto público, transformándose significativamente las actividades económicas internas al profundizarse la industrialización orientada a la explotación de los recursos naturales. El rol del estado en la economía se modificó substancialmente a partir de una participación más directa en la producción; el gasto público total pasó de un 33% del PIB al 53%. La conversión del sector público en el centro dinámico del proceso de acumulación implicó, en el plano institucional, la triplicación del volumen de entes descentralizados. La participación de éstos en el gasto público consolidado pasó del 62% en 1974 al 76% en 1979. Se profundizó asimismo la especialización de la administración central, aumentando el número de ministerios y oficinas centrales.<sup>7</sup>

A partir de 1979, en una coyuntura internacional caracterizada por la elevación de las tasas de interés, la generalización de concepciones de política de origen monetarista y la presión ejercida por organismos internacionales en favor de la aplicación de planes de ajuste, la economía venezolana comienza un período recesivo. No obstante, la duplicación del ingreso por exportaciones, fruto del segundo "shock" petrolero, atenuó el impacto de los condicionantes externos. En este lapso la política económica se centra en la corrección de desequilibrios de corto plazo. En 1979 y 1980 se contrajo el gasto público y se instrumentaron medidas de desregulación de la economía, retomándose progresivamente a partir de 1981 los controles y la política expansiva del gasto público. Como consecuencia se incrementó el endeudamiento externo pues las empresas básicas, al disminuir los aportes del gobierno central para sus planes de inversión iniciados en el período anterior, se endeudaron en el exterior a corto plazo y altas tasas de interés.<sup>8</sup>

---

6. Kornblith y Maingón (1982).

7. Kornblith y Maingón (1982).

8. Hausmann y Jatar (1986).

Más recientemente la economía venezolana se ha desenvuelto con limitados recursos, debido al debilitamiento progresivo del mercado petrolero y a la presión ejercida por el pago de la deuda externa. El punto de inflexión fue 1983. La crítica situación del sector externo, resultado de la acumulación de deuda externa a corto plazo, la fuga de divisas y la reducción del ingreso petrolero, indujo una devaluación masiva de la divisa nacional. Una caída vertiginosa de la inversión, del consumo y del PIB, así como un incremento notorio de la tasa de desempleo caracterizaron la evolución económica. Desde 1984 se han sucedido un conjunto de políticas que intentan administrar los efectos de la crisis. Así, hasta 1985 una política fiscal, monetaria y cambiaria restrictiva produjeron una recesión interna al mismo tiempo que un superávit fiscal y externo. A partir de 1986 se instrumentaron políticas fiscales y monetarias de carácter más expansivo, pero persistieron las limitaciones de oferta al mantenerse el carácter restrictivo de las políticas cambiaria y de precios. Con limitantes externos significativos, abrupta caída de los precios del crudo y altos desembolsos por concepto de deuda externa, se ha producido un crecimiento inflacionario, al tiempo que el déficit del sector público y el déficit externo alcanzan niveles elevados. En el ámbito institucional, se puso en marcha un proceso de "saneamiento" del sector público, al iniciarse la liquidación de un conjunto de agencias y la venta de empresas que, por quiebra, habían pasado al poder de las instituciones financieras. Se destaca asimismo el fortalecimiento de las empresas básicas y la creación de nuevas empresas en este sector.

Las variaciones en la disponibilidad de recursos desde 1974 hasta hoy no se reflejaron por igual en todos los niveles de gobierno ni en todos los componentes del gasto. En un contexto económico tan cambiante, no sólo los niveles de gasto han variado bruscamente, sino que también se han ido transformando los mecanismos de su asignación en función del rol atribuido al sector público en el modelo económico y a la ideología predominante respecto al papel de los diversos componentes del gasto.

En primer lugar, a partir del boom petrolero las funciones productivas asumidas por el sector público generaron una competencia por los recursos con la función distributiva tradicional, que se tradujo a nivel institucional en la preponderancia de las empresas en relación al gobierno general. No obstante, al interior de este último los mecanismos de asignación centralizada del gasto no se alteraron. Por otra parte, la importancia que ha ido adquiriendo la deuda pública a partir de 1979, al tiempo que los ingresos se reducen por la evolución del mercado petrolero, ha limitado notoriamente la expansión de otros gastos.

En segundo lugar, la dinámica del gasto aparece muy influida por el papel que en los intentos de "racionalizar" se asigna al gasto corriente frente al de inversión. En este ámbito, dos fuerzas contradictorias modifican el resultado final. Por una parte, los gastos de inversión de las empresas del estado son relativamente rígidos. Por el contrario, el gasto corriente se concentra en el presupuesto del gobierno general, por la intensidad en mano de obra de las actividades que éste realiza. En este contexto, el margen de maniobra se reduce y el componente remuneraciones se convierte progresivamente en la "variable de ajuste".

## II. El empleo público: características y evolución

Para aprehender el efecto que la situación recesiva ha tenido sobre el nivel y características del empleo público se enfrentan varias dificultades: su registro es insuficiente y la clasificación de los diferentes organismos no es consistente.<sup>9</sup> Además, como producto de la propia crisis es difícil evaluar a partir de los registros administrativos el volumen de empleo estable. Al restringirse la posibilidad de creación de nuevos cargos los organismos recurrieron a subterfugios presupuestarios para emplear nuevo personal con la consiguiente distorsión en los registros.<sup>10</sup> Así, en algunos de los más grandes es difícil conocer la cifra real de empleados y su estabilidad debido a la existencia de varias nóminas, algunas de ellas no controladas (por ejemplo las "nóminas de suplencias").<sup>11</sup>

### 1. La participación del sector público en el empleo

La población económicamente activa venezolana, compuesta por seis millones y medio de trabajadores en 1987, se triplicó en un período de 35 años. La notoria expansión de la fuerza de trabajo y la modernización del aparato productivo determinaron una gran heterogeneidad en la inserción laboral. Como consecuencia, el grado de "atomización" del mercado laboral es considerable: uno de cada tres ocupados trabaja por su cuenta y más de la mitad de aquellos que no son empleados públicos trabaja en unidades que ocupan menos de cinco trabajadores. Por otra parte, sólo uno de cada seis trabajadores se ocupa en la agricultura. Entre los trabajadores urbanos, los cuales constituyen más del 80% del total, el 65% trabaja en el sector terciario.

---

9. Las fuentes que proporcionan información para este fin son: a) la encuesta de hogares por muestreo, la cual proporciona información desagregada para el sector público sólo a un dígito CIIU y permite comparar con el sector privado, pero no conocer la evolución por niveles de gobierno. Esta basa sus resultados en una muestra de 40.000 hogares que aparentemente refleja más consistentemente el nivel de ocupación total del sector público, pero al basarse en la declaración de quien responde la encuesta acerca del carácter público o privado del establecimiento donde trabaja, contiene errores de clasificación. Para este estudio se obtuvieron cruces especiales desagregando la rama de servicios, por sexo, edad y niveles de ingreso. b) Los registros de la Oficina Central de Personal (OCP) que sólo incluyen la información para empleados regidos por la Ley de Carrera Administrativa y no discrimina por rama de actividad. c) La Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE) cuyo principal inconveniente es la clasificación inconsistente con la utilizada por la OCP.

10. En primer lugar, lo que tanto la OCP como la OCEPRE registran es el número de cargos y sus remuneraciones; aún habiendo ocurrido medidas de congelación de cargos no es posible medir su impacto pues no se sabe cuantos de ellos fueron efectivamente ocupados al final de un ejercicio.

11. Al respecto se señala en un documento sobre el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales que la proporción de personal no registrado adicional a la nómina oficial equivale al 20% del registrado (Gil, 1987).



Luego de una considerable expansión durante los años de bonanza económica, que permitió disminuir la tasa de desocupación al 4,7% en 1978, a partir de ese año el segmento moderno privado redujo de tal forma su demanda de empleo que en 1985 existía prácticamente el mismo número de puestos de trabajo que en 1977, un retroceso de casi una década. Sin embargo, esta paralización fue compensada durante gran parte del período por la acción del sector público, así como por el papel desempeñado por las actividades informales. Es recién a partir de 1983 y hasta la primera mitad de 1985 que la recesión se manifiesta a través del incremento substancial de la desocupación, la cual llega a afectar al 14,5% de la fuerza de trabajo. Durante 1986 y 1987 la tasa de desocupación desciende al 8,5%, tanto por efecto de la recuperación en el empleo en la industria y la construcción privadas como por el leve reinicio del crecimiento del empleo público.

En 1987 las actividades del sector público contribuyen a generar el 19% de los puestos de trabajo totales. Su papel en el mercado de trabajo urbano es significativo: el 30% de los empleados y obreros urbanos son servidores públicos. De ellos, el 79% se dedica a la provisión de servicios sociales y comunales. Al interior de este agregado cuatro de cada diez trabajadores pertenecen a la administración pública, una proporción similar se dedica a actividades ligadas a la educación y dos trabajan en los servicios de salud (Cuadro II-5, Anexo). La proporción de empleados estatales es también significativa en otros servicios públicos y, en menor medida, en transporte.<sup>12</sup>

El empleo público se incrementó considerablemente entre 1974 y 1978, acompañando la explosión del conjunto de actividades públicas fruto de la súbita afluencia de recursos. En este contexto, la rama de servicios comunales creció a un ritmo superior al conjunto del sector. La política posterior de restricción del gasto indujo una disminución muy paulatina de su ritmo de crecimiento, hasta alcanzar el 2,1% entre 1982 y 1983. La dinámica de generación de empleo en el sector público es finalmente afectada por la evolución del ingreso fiscal y las prioridades de gasto en 1984 y 1985, cuando por primera vez se reduce el volumen de puestos de trabajo. Este hecho contrasta fuertemente con su comportamiento histórico y constituye uno de los fenómenos más resaltantes de la evolución reciente del mercado de trabajo venezolano. A pesar de la recuperación ocurrida en 1986 y 1987 su ocupación global es hoy inferior a la existente en 1983.

El patrón observado con respecto al gasto por niveles de gobierno no se reproduce en la composición del empleo; a pesar del papel que han ido asumiendo las empresas del estado, su participación en el empleo público sigue siendo modesta (22%). En 1986, la administración central concentraba casi la mitad de la ocupación y las entidades administrativas uno de cada ocho servidores públicos. Los gobiernos regionales, a pesar de una exigua participación en el gasto, emplean aproximadamente la cuarta

---

12. Aunque el análisis se circunscribe al empleo directo, el gasto público tiene un importante impacto en la generación de empleo privado. A modo de ejemplo, en 1984 se habrían generado aproximadamente 238.561 nuevos empleos por efecto indirecto del gasto corriente y 373.170 por efecto de la inversión pública (Sosa, 1986; CORDIPLAN, 1983).



parte del total. La evolución en el tiempo de esta estructura no revela cambios significativos (Cuadro II-1, Anexo).

Cuadro 1: Sector público: ocupación por rama de actividad, 1974-1986.

|                                          | 1974    | 1978    | 1983    | 1985    | 1986    | 1987    |
|------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| (miles de personas)                      |         |         |         |         |         |         |
| Empleo total                             | 3 692 9 | 4 120 4 | 4 960 0 | 5 201 2 | 5 477 8 | 5 785 4 |
| Empleo público                           | 620 7   | 814 8   | 1 097 5 | 1 047 3 | 1 058 7 | 1 087 3 |
| (porcentajes)                            |         |         |         |         |         |         |
| Empleo público                           | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   |
| Producción bienes <sup>a</sup>           | 11,5    | 12,4    | 13,7    | 14,5    | 14,3    | 13,9    |
| Servicios                                | 86,6    | 87,6    | 86,3    | 85,5    | 85,7    | 86,1    |
| Comercio                                 | --      | 0,5     | 0,8     | 0,5     | 0,6     | 0,5     |
| Transporte                               | 8,6     | 7,5     | 6,7     | 6,6     | 5,2     | 5,2     |
| Finanzas <sup>b</sup>                    | 3,6     | 0,9     | 1,0     | 1,3     | 1,2     | 1,2     |
| Servicios sociales                       | 74,4    | 78,7    | 77,8    | 77,1    | 78,7    | 79,2    |
| (tasas medias de crecimiento interanual) |         |         |         |         |         |         |
| Empleo total                             |         | 2,8     | 3,8     | 2,4     | 5,3     | 5,6     |
| Empleo público                           |         | 7,0     | 6,1     | -2,3    | 1,1     | 2,7     |
| Producción bienes <sup>a</sup>           |         | 9,1     | 8,2     | 0,7     | 0,0     | 0,9     |
| Servicios                                |         | 7,3     | 5,8     | -2,8    | 1,3     | 3,3     |
| Servicios sociales                       |         | 8,6     | 5,9     | -2,8    | 3,2     | 3,5     |

Notas: <sup>a</sup> Incluye minas, industria, electricidad, gas y agua y construcción.  
<sup>b</sup> Para 1974 incluye a la rama comercio.

Fuente: OCEI, *Indicadores de fuerza laboral*.

2. Las características de la fuerza de trabajo empleada por el sector público en relación a la privada

Además de las diferencias en la distribución por sectores de actividad ya mencionadas, dos características distinguen a la fuerza de trabajo empleada por el sector público de la correspondiente al sector privado. Ellas son la estructura por sexo y edad, y la composición por grupos ocupacionales.

A. La estructura por sexo y edad

En un contexto de continuo crecimiento de la participación laboral femenina que pasó del 19,8% en 1950 al 31% en 1987, ésta es considerablemente más alta en el sector público que en el privado (Cuadro II-2, Anexo), revelando el importante rol que aquel ha cumplido en su incorporación al mercado de trabajo. Dos características del sector público confluyen en este sentido. En primer lugar, el peso en su estructura

ocupacional de profesiones en las cuales la presencia femenina es elevada.<sup>13</sup> En segundo lugar, el retraso salarial en la administración pública parece haber producido un sesgo hacia el empleo femenino, ya que las mujeres estarían más dispuestas a aceptar remuneraciones menores que las vigentes en ocupaciones similares en el sector privado (particularmente en lo que se refiere al personal secretarial y profesional), más preocupadas por la estabilidad del empleo y atraídas por jornadas más permisivas que en el sector privado. Se destaca asimismo la magnitud del componente femenino en el grupo de profesionales y técnicos en el sector público, que virtualmente duplica a los varones. La evolución reciente apunta hacia una acentuación de esta tendencia: el 80% de los nuevos empleos creados entre 1978 y 1987 en los servicios públicos corresponde a trabajadores de sexo femenino.

A pesar del rol de retención jugado por el sistema educativo desde la década de los sesenta, la presencia de jóvenes en el mercado laboral es aún notoria: la tasa de actividad del grupo de 15 a 24 años es del 42%. Los jóvenes se ocupan predominantemente en actividades privadas, siendo su participación en el empleo estatal de sólo 11% (Cuadro II-2, Anexo), pues los requisitos de educación y edad para acceder al sector público son por lo general más elevados. Los cambios en la estructura por edades en el sentido de una disminución del grupo más joven y el consiguiente aumento en el grupo de 25 a 44 años, que afecta tanto al sector público como al privado, reflejan un relativo envejecimiento de la población económicamente activa.

### *B. La estructura ocupacional*

El rasgo de mayor contraste entre el sector público y el privado es el importante papel del estado como receptor de las profesiones de tercer nivel. En 1986, éste emplea al 73% de los profesionales y técnicos a nivel nacional; por otra parte, este segmento constituye un tercio de la ocupación en el sector público mientras que en el sector privado su peso es de apenas el 5,4% (Cuadro II-3, Anexo). También los empleados de oficina constituyen una proporción mucho más alta en el sector público que en el privado. Por el contrario, los artesanos, operarios y afines son significativamente más numerosos en el sector privado. Esta estructura se mantiene casi inalterada en el período 1978-1986, destacándose solamente la pérdida de importancia de las ocupaciones ligadas al transporte y el incremento en el peso de los profesionales y técnicos en el sector público.

En concordancia con la estructura por grupos ocupacionales, los servidores públicos presentan niveles educativos superiores a los asalariados privados. En términos de composición no se revelan cambios drásticos en los últimos años, en el marco de una tendencia sostenida al incremento de la proporción de los que superan el nivel de educación básica en ambos sectores (Cuadro II-4, Anexo). Por otra parte, en el sector público el nivel educativo de las mujeres es considerablemente más elevado que el de los hombres. Este patrón se repite, aunque en menor medida, en el sector

---

13. Es el caso de las profesionales de las ciencias sociales, las maestras, enfermeras y secretarías y personal de oficina en general.

privado, evidenciando que la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral está estrechamente vinculada con la elevación de su nivel educativo.

III. Las remuneraciones del personal al servicio del sector público

Según la legislación laboral vigente los salarios son fijados libremente entre empresarios y trabajadores. Sin embargo, desde 1974, cuando la economía venezolana comenzó a experimentar niveles significativos de inflación, se ha ido conformando una tendencia a la intervención gubernamental a través de la fijación de salarios mínimos<sup>14</sup> y de incrementos salariales generales por decreto. A partir de 1984 se generaliza un nuevo instrumento: las compensaciones por inflación.<sup>15</sup> Existe asimismo un conjunto de beneficios instituidos en la legislación laboral que son parte de la remuneración anual de los trabajadores: el bono vacacional, las prestaciones por retiro y la bonificación de fin de año se destacan entre las más importantes.

Cuadro 2: Componentes de la remuneración, 1987.

| Concepto                                      | Contenido                                                           |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Salario básico                                | Mínimo fijado por ley. Bs. 2000 urbano y 1500 rural por mes (1987). |
| Bono de transporte                            | Bs.100/mes para trabajadores privados hasta Bs.3000.                |
| Compensación por alimentación                 | Bs.445/mes para trabajadores privados hasta Bs.3000.                |
| Bono compensatorio                            | Escala desde 30% hasta Bs. 2100; hasta 20% entre Bs. 6101 y 20000.  |
| Bonificación de fin de año                    | Mínimo de 15 días por año.                                          |
| Bonificación por vacaciones                   | 1 día por año de servicio hasta 15 días.                            |
| Primas                                        | Variables.                                                          |
| Bonificación por horas extra                  | 25% adicional al salario básico.                                    |
| Bono nocturno                                 | 20% adicional al salario básico.                                    |
| Feriatos                                      | 100% del salario básico. Doble si se trabaja.                       |
| Prestaciones por retiro                       | 1 mes por año de servicio.                                          |
| Asignaciones por viáticos, comisiones y otras | Variables.                                                          |

Fuente: Ley del Trabajo y otros instrumentos legales.

14. En 1974 se fijó por primera vez el salario mínimo legal. Su monto ha equivalido aproximadamente al necesario para cubrir las necesidades de alimentación. Sólo a partir de 1984 se convierte en un instrumento de política importante, al ser modificado prácticamente una vez al año, manteniendo de esta manera su valor real.

15. Constituyen asignaciones mensuales especiales y diferentes del salario básico.

La capacidad de la contratación colectiva para mantener el poder adquisitivo de las remuneraciones ha disminuido al debilitarse la posición de los trabajadores en el mercado, pero también debido al método predominante de fijación de los incrementos salariales: a pesar de la presencia de niveles de inflación significativos, la indexación de salarios es prácticamente desconocida. Como resultado de estos factores,<sup>16</sup> en 1987 el ingreso promedio de los trabajadores urbanos venezolanos era equivalente a 1,5 salarios mínimos. Existen, no obstante, fuertes disparidades entre categorías de trabajadores, tanto intersectoriales como entre asalariados y no asalariados. El ingreso medio real urbano comenzó a deteriorarse a partir de 1981, acumulando hasta 1987 una pérdida de valor adquisitivo de aproximadamente un 45%.<sup>17</sup>

### 1. Las remuneraciones en el sector público y privado<sup>18</sup>

Aunque el sector público en su conjunto genera uno de cada cinco puestos de trabajo, su contribución al total de remuneraciones pagadas es superior. En consecuencia, el salario estatal promedio supera al obtenido por los asalariados del sector privado. La diferencia se origina fundamentalmente en las diversas estructuras ocupacionales y según rama de actividad, y en la extensión diferencial de la contratación colectiva.

En promedio, las remuneraciones en el sector público son 1,7 veces superiores a las del sector privado. La tendencia general al deterioro del poder adquisitivo de los salarios se observa en ambos sectores. Sin embargo, las políticas salariales diferenciadas determinaron un crecimiento más lento de las remuneraciones del sector público hasta 1982, revirtiéndose esta tendencia en los años más recientes. En términos reales, en un ambiente general inflacionario, el sector público resultó más perjudicado.

Coincidiendo con lo observado en otros países latinoamericanos,<sup>19</sup> la dispersión salarial es menor entre los trabajadores estatales: los directivos y los profesionales y técnicos obtienen remuneraciones menores que en el sector privado, ocurriendo lo contrario en las ocupaciones menos calificadas. La influencia de los salarios mínimos, la contratación colectiva ampliamente

---

16. La existencia de un sector informal de dimensión substancial es otro factor importante en la determinación de los niveles salariales en la medida en que los salarios de base en el "sector moderno" se determinan con referencia al salario modal en este sector.

17. Stark (1987).

18. En este tema es particularmente crítica la ausencia de información comparable. Los registros administrativos, que permiten un tratamiento muy desagregado de los datos para el sector público, no existen para los trabajadores privados. Por otra parte la información producida por diversas fuentes aún con respecto a los trabajadores públicos arroja resultados divergentes, debido a que los conceptos que se incluyen en cada caso son diferentes. Sin embargo, asumiendo que los errores son constantes, la información presentada puede considerarse ilustrativa de las tendencias.

19. Echeverría (1985).

extendida para los niveles más bajos de la estructura ocupacional y la rigidez introducida por la legislación para los niveles más altos han contribuido a hacer más homogénea la distribución por niveles salariales en las actividades públicas.

**Cuadro 3: Sector público y sector privado: evolución de los salarios medianos y modales, 1978-1987 (Bs. mensuales e índices 1978 = 100).**

|      | Público            |       |                  |       | Privado            |       |                  |       |
|------|--------------------|-------|------------------|-------|--------------------|-------|------------------|-------|
|      | mediano<br>nominal | real  | modal<br>nominal | real  | mediano<br>nominal | real  | modal<br>nominal | real  |
| 1978 | 1 410              | 100,0 | 1 263            | 100,0 | 997                | 100,0 | 921              | 100,0 |
| 1981 | 2 041              | 91,4  | 2 181            | 109,0 | 1 631              | 103,3 | 1 512            | 103,6 |
| 1982 | 2 141              | 87,4  | 2 172            | 98,9  | 1 728              | 99,7  | 1 670            | 104,3 |
| 1983 | 2 211              | 84,8  | 2 203            | 94,0  | 1 741              | 94,6  | 1 654            | 97,3  |
| 1984 | 2 445              | 83,7  | 2 816            | 107,6 | 1 776              | 85,9  | 1 880            | 98,5  |
| 1985 | 2 516              | 76,9  | 3 301            | 112,6 | 1 827              | 78,9  | 1 830            | 85,6  |
| 1986 | 2 765              | 75,7  | 3 430            | 105,0 | 1 981              | 76,7  | 1 890            | 79,2  |
| 1987 | 3 175              | 60,5  | 3 412            | 92,6  | 2 545              | 81,9  | 2 308            | 78,6  |

Fuente: OCEI, *Indicadores de fuerza laboral*, cálculos propios.

2. Condiciones de remuneración de los trabajadores estatales

Tres factores determinan el nivel de remuneraciones de las diversas categorías de servidores públicos. En primer lugar, los regímenes legales aplicables a cada caso. En este sentido, la principal diferencia se establece entre "funcionarios" (205.500 en 1987) y el resto de los trabajadores por una parte, y entre el gobierno general y el sector de empresas por la otra, en función del grado en que la legislación en materia presupuestaria implica una relación más o menos directa entre política fiscal y política de personal. En segundo lugar, la sujeción a la negociación colectiva determina diferencias en el paquete total de beneficios económicos. En tercer lugar, más allá de la importancia que usualmente tienen, las ocupaciones constituyen un factor diferenciador adicional (por ejemplo, la exclusión de los cargos directivos del acceso a beneficios económicos o las condiciones especiales para maestros, personal militar y de la salud).

Al conjugar estos criterios se obtiene una jerarquización en las condiciones de remuneración en el siguiente orden:

a) Comparativamente con otros niveles y, en especial, con el sector privado, la mayor desventaja relativa corresponde a los cargos directivos en los organismos sujetos a la Ley de Carrera Administrativa. Esta es el resultado de i) dichos funcionarios están sometidos a una legislación más estricta con respecto a remuneraciones por lo que no reciben prestaciones sociales por retiro ni las compensaciones otorgadas a otros funcionarios de carrera (antigüedad, servicio eficiente y capacitación), así como tampoco pago de horas extra y feriados, y ii) su pertenencia a organismos en los cuales la incidencia de la política fiscal sobre las remuneraciones es directa;

sus niveles de sueldo permanecieron invariables desde 1982 hasta 1986 pues sus escalas de sueldos son fijadas por decreto. Sus ingresos experimentaron una reducción real superior al 30%, en un contexto de fuerte desventaja inicial. Un estudio realizado en 1985<sup>20</sup> concluyó que el diferencial de salarios básicos entre un ministro y el más alto cargo en las empresas del estado y privadas reportado por la fuente utilizada, gerente general, alcanzaba proporciones variables entre el 40% y el 80%. Si se incluyen los beneficios asociados a la remuneración, el salario de un gerente superaría entre 1,6 y 2,5 veces el sueldo de un ministro.

b) Los funcionarios públicos no directivos, constituidos por todos los empleados (profesionales y administrativos) de la Administración Central y otras entidades sujetas a la Ley de Carrera Administrativa, cuyas escalas salariales, contenidas en una tabla con grados y pasos, conforman una estructura modificable sólo por disposición del presidente de la república. Han sido ajustadas en 1982 y 1986; en este último año se amplió el número de grados y duplicó la remuneración máxima - un incremento promedio del 25% en las remuneraciones. Pero, por restricciones presupuestarias, el ajuste no ha sido totalmente instrumentado. A la remuneración básica se suman compensaciones por antigüedad, servicio eficiente y capacitación, cuya asignación depende no sólo de la evaluación del desempeño sino también de las posibilidades presupuestarias de cada organismo. Los otros beneficios ligados al salario establecidos para ellos se diferencian poco de los mínimos contemplados en la Ley de Trabajo. La Ley de Carrera permite asignar primas cuando las características del cargo así lo exijan (entre las más importantes: las primas de alimentación, de transporte, de residencia, las otorgadas a los funcionarios cuyos organismos adscriptos [empresas del estado] disfrutaban de condiciones laborales muy superiores, las otorgadas a funcionarios cuyo trabajo es particularmente exigente o peligroso, y las primas a los funcionarios del Servicio Exterior).

Como en el caso anterior, el principal factor en el deterioro de las remuneraciones de los funcionarios es la política fiscal restrictiva que hizo más lento un proceso de por sí rígido, al condicionar a la disponibilidad presupuestaria las posibilidades de ascenso del personal. Desde 1984 los funcionarios de carrera fueron excluidos de la mayor parte de las medidas compensatorias dictadas y sólo en 1985 y 1986 se modifican sus salarios. El deterioro acumulado de las remuneraciones promedio de esta categoría había alcanzado entre 1980 y 1985 un 42%, considerablemente más pronunciado que el de otras categorías de personal.<sup>21</sup>

c) Tanto los empleados como los obreros de las administraciones locales se rigen por lo dispuesto en la Ley del Trabajo y cada Gobernación fija independientemente de las demás sus escalas salariales. La poca extensión de la contratación colectiva y su sujeción a las restricciones presupuestarias ya señaladas implica remuneraciones más bajas y beneficios

---

20. CORDIPLAN (1985).

21. Si se expresan en términos reales los salarios nominales promedio (básicos más compensaciones) reportados por la OCP (1985).



salariales que no se alejan substancialmente de los mínimos establecidos en la Ley de Trabajo. La excepción a esta norma la constituyen los trabajadores de la educación y la salud, pues sus convenios colectivos establecen condiciones similares a las de los trabajadores correspondientes dependientes de organismos nacionales.

d) Los trabajadores de los servicios sociales sujetos a negociación colectiva: aunque en general disfrutan de beneficios salariales superiores en términos relativos a las categorías de trabajadores antes mencionadas, conviene diferenciar las condiciones de remuneración de los obreros al servicio del estado (obrerros de los ministerios y gran parte de los institutos autónomos bajo la jurisdicción de la Ley de Carrera), de las que se aplican al personal de educación y de salud. En el primer caso, los incrementos salariales anuales y otras reivindicaciones salariales constituyen por lo general el mínimo establecido en los convenios que periódicamente se establecen entre la Confederación de Trabajadores y el gobierno para fijar las condiciones generales de contratación colectiva en todo el sector público. Los trabajadores de la salud y, en especial, los de educación gozan de un conjunto de beneficios ligados al salario (primas, bonos vacacionales y otros) más elevados, sobre todo en el caso de los profesionales.

e) Los trabajadores sujetos a contratos en los entes descentralizados en las ramas de actividad ligadas a la producción (industria y servicios básicos) poseen los salarios más altos debido a requisitos de calificación más elevados; los beneficios asociados al salario equivalen aproximadamente a la percepción anual de 4 sueldos adicionales. Sus condiciones no se diferencian de las predominantes en grandes empresas privadas y en algunos casos las superan.

## **IV. Condiciones de trabajo y relaciones laborales en el sector público**

En lo que sigue se describen las modalidades que asumen las condiciones de trabajo entre los trabajadores estatales y las características más resaltantes de la organización sindical en el sector público.

### **1. El marco legal**

La evolución de la sociedad venezolana en las tres décadas transcurridas desde 1958 ha implicado cambios profundos tanto en el estilo de gestión de la fuerza de trabajo como en el comportamiento de los diferentes agentes sociales, lo que define actualmente un escenario laboral significativamente diferente del existente antes de esa fecha. En el sector público, la tendencia inicial hacia la ampliación de los derechos laborales de sus trabajadores y a la mejora substancial de los términos de empleo ha dado paso en el último período a intentos "racionalizadores", fruto de una

visión ideológica que considera al empleo público como improductivo y de una política fiscal restrictiva.

A partir de 1958, el modelo de industrialización adoptado por el estado se basó en un conjunto de pactos entre las diferentes fuerzas sociales con algún poder político. Como parte del "Convenimiento obrero-patronal" de 1959, los empresarios y trabajadores se comprometieron a buscar la solución a los conflictos laborales a través de la contratación colectiva. Al estado correspondió la provisión de servicios gratuitos, parte importante del salario social y el estímulo a la estabilización de una fuerza de trabajo asalariada y organizada en sindicatos.

Desde fines de la década de los sesenta el crecimiento del sector público generó medidas legislativas dirigidas a su ordenamiento. La más relevante es la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa (1970), en la cual se esbozó el sistema de administración de personal, el estatuto del funcionario público y se creó la Oficina Central de Personal. La ley de representación de los trabajadores en los institutos autónomos y empresas del estado (1969) y la creación de comisiones para discutir los lineamientos de la negociación colectiva (1969), integradas por representantes de los trabajadores y del estado empleador, abrieron la vía a la participación de los trabajadores. El derecho de los funcionarios públicos a constituir sindicatos fue reglamentado en 1971. No obstante, las negociaciones colectivas en el sector se habían iniciado en 1964, con la firma de las primeras "Actas-Convencios",<sup>22</sup> celebradas por médicos y educadores.

En el período que se inicia en 1974, paralelamente a una ampliación considerable de los servicios públicos y de la participación del estado en la producción, su intervención en la gestión de la fuerza de trabajo se intensificó. El derecho a la estabilidad relativa fue afianzado a través de la Ley contra Despidos Injustificados (1974). Como un reconocimiento a la limitada cobertura de la contratación colectiva y a los efectos de la inflación, se comenzó a intervenir en la determinación de las remuneraciones a través de medidas legales de aplicación general. En relación al sector público, la medida más importante fue la normativa respecto a la contratación colectiva.

En el marco de una política fiscal restrictiva y de una ideología más liberal, la política respecto al mercado de trabajo instrumentada en el período 1979-1983 es considerablemente más pasiva aún cuando la presión sindical haya obligado al gobierno, en 1980, a incrementar los salarios. Sin embargo, se produjo una intensa actividad legislativa dirigida al ordenamiento del sector público, en particular la promulgación, en 1982, del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, el cual recoge en un solo instrumento un conjunto de normas hasta ese momento dispersas.

A partir de 1984, con la instauración de un nuevo gobierno social demócrata, se intensificó nuevamente la intervención en el mercado laboral, esta vez a través de la institucionalización de las "medidas compensatorias", dirigidas a contrarrestar la influencia de los fuertes incrementos de precios producto de la devaluación. Con este fin, se decretaron bonos

---

22. Hernández y Lucena (1985).

compensatorios exclusivamente para trabajadores del sector privado. La insuficiencia de estas medidas obligó a decretar sucesivos incrementos de los salarios mínimos y aumentos generales de salarios, diferenciados para trabajadores públicos y privados.

Las condiciones de empleo y remuneración en el sector público también fueron afectadas. En primer lugar, la crisis fiscal fue enfrentada mediante retrasos en la cancelación de compromisos con los trabajadores. En segundo lugar, la preocupación por reducir el gasto público dio lugar a disposiciones que afectaron los niveles de empleo y remuneración: una reducción del 10% del gasto corriente sobre el presupuesto aprobado y la reorganización de varias agencias gubernamentales, así como la política salarial ya descripta.

Como resultado de esta evolución la regulación actual de las condiciones de trabajo de los servidores públicos está contenida por una parte en la Ley de Trabajo, la cual se aplica al personal de las empresas públicas, los institutos autónomos no incluidos en la jurisdicción de la Ley de Carrera, los estados y los municipios. Por otra parte, las normas contenidas en la Ley de Carrera Administrativa regulan las condiciones de trabajo de los "funcionarios públicos". Existen regímenes especiales en virtud de la aplicación de otras leyes a sectores específicos: la Ley Orgánica de Educación, la Ley del Ejercicio de la Medicina, la legislación que se aplica al Servicio Exterior y las leyes que rigen la función militar, entre otras. Este complejo marco legal determina una heterogeneidad considerable que sigue, en lo esencial, la jerarquización esbozada a propósito de la política salarial. Las principales diferencias se refieren a la estabilidad en el trabajo y a los beneficios ligados al salario, siendo la posibilidad de contratar colectivamente el principal factor que favorece la enorme variabilidad en cuanto a condiciones de trabajo.

En lo que toca a la seguridad social existe, como en otros aspectos, una gran variabilidad legal. Los empleados y obreros públicos están cubiertos, con algunas limitaciones, por el régimen de seguridad social administrado por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Adicionalmente, están cubiertos por regímenes legales especiales los miembros de las Fuerzas Armadas, los trabajadores del Ministerio de Educación y los miembros de la Policía Técnica Judicial. El régimen aplicable a los funcionarios, contenido en la Ley de Carrera Administrativa, reconoce el derecho a jubilación por edad y años de servicio, pero cada dependencia aplica sus propias normas para el otorgamiento. Por otra parte, existe un conjunto de derechos a la jubilación establecidos por contratos colectivos o actas-convenio.<sup>23</sup> El beneficio de la jubilación fue extendido en 1986 a toda la administración pública, gobernaciones y concejos municipales. Sin embargo, estas disposiciones aún no han entrado en vigencia.

---

23. Marín (1986).

2. La gestión de la fuerza de trabajo al servicio del sector público

En esta materia intervienen múltiples instancias gubernamentales, dependiendo de que aspecto se trate y de cual sea la categoría del trabajador. La falta de claridad produce conflictos de competencia en unos casos y vacíos en otros. La OCP, la Procuraduría General de la República, CORDIPLAN, el Ministerio del Trabajo y la OCEPRE son los organismos con mayor grado de intervención, además del Congreso Nacional a través de su función legisladora y de su aprobación del Presupuesto Público.

Aún con importantes avances ocurridos desde la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa persisten problemas ligados a la gestión de los recursos humanos al servicio del sector público. La falta de conocimiento acerca del volumen, características y condiciones de trabajo de los recursos humanos con los que cuenta, en razón de la inexistencia de un registro centralizado, ha constituido una fuerte limitación. Aún cuando en 1980 se creó en la OCP una unidad responsable del "Registro Nacional de Personas al Servicio del Sector Público", éste no ha podido instrumentarse tanto por carencia de recursos como por la negativa o imposibilidad de muchos entes de proporcionar la información.

En cuanto a la gestión global de las condiciones de trabajo, la OCP sólo interviene con respecto a los trabajadores definidos como "funcionarios públicos". Su jurisdicción sobre los organismos públicos parte de una definición basada en la situación existente en 1970, fecha de la promulgación de la Ley. Desde entonces el volumen y funciones de los entes públicos cambiaron substancialmente.

**Cuadro 4: Organismos bajo la jurisdicción de la Ley de Carrera Administrativa según niveles institucionales,<sup>a</sup> 1985.**

|                         | No.<br>org. | Incluidos<br>trabajadores |              | No.<br>org.     | Excluidos<br>trabajadores<br>no cubiertos |
|-------------------------|-------------|---------------------------|--------------|-----------------|-------------------------------------------|
|                         |             | cubiertos                 | no cubiertos |                 |                                           |
| Administración central  | 17          | 112 207                   | 262 787      | 5               | 22 968                                    |
| Entes autónomos         | 32          | 47 054                    | 43 432       | 58 <sup>b</sup> | 62 221                                    |
| Empresas no financieras | 13          | 20 934                    | 40 674       | 56              | 90 439                                    |
| Empresas financieras    | 9           | 5 072                     | 1 370        | 23              | 10 753                                    |
| Empresas petroleras     | -           | -                         | -            | 1               | 39 791                                    |
| Gobernaciones           | -           | -                         | -            | 23              | 121 487                                   |
| Concejos municipales    | -           | -                         | -            | 182             | 21 560                                    |
| Total                   | 71          | 185 267                   | 348 258      | 347             | 369 219                                   |

Notas: <sup>a</sup> Según clasificación de la Oficina Central de Presupuesto.  
<sup>b</sup> Hay 13 organismos más registrados, pero sin información sobre empleo.

Fuente: Oficina Central de Personal, *Informe estadístico*. Oficina Central de Presupuesto, *Presupuesto consolidado del sector público*, 1985.

A pesar de lo completo del régimen contenido en la Ley de Carrera Administrativa, en su instrumentación real no puede hablarse todavía de una política de personal para los funcionarios públicos. Cabe mencionar la no

instrumentación de la normativa relativa a concursos para el ingreso a la carrera, que sigue dejando el ingreso al arbitrio de presiones políticas o del "familismo", siempre que se cumpla con los requisitos formales. Pero la principal limitación la constituye la rigidez de los movimientos de personal y la sujeción de los ascensos a las disponibilidades presupuestarias de los organismos. En cada uno de ellos, y particularmente en los más grandes (Ministerios de Educación y de Sanidad, e Instituto Venezolano de los Seguros Sociales), la gestión centralizada de grandes volúmenes de trabajadores sujetos a condiciones tan diversas hace imposible una gestión racional de la fuerza de trabajo.

Las políticas de personal de los entes no incluidos en la Ley de Carrera y de las gobernaciones y concejos municipales no son supervisadas ni conocidas por ningún ente central. Ellas son definidas libremente, dentro de los márgenes fijados por la legislación laboral. La única ocasión en que otros entes participan en la gestión de los recursos humanos es en las negociaciones colectivas, pero esta intervención se concreta básicamente en controlar que los costos de las negociaciones colectivas no superen los límites pautados por la política fiscal. A nivel regional y local, en los estados y municipios, cada uno de los entes establece su propia política. Las condiciones de trabajo fijadas no son conocidas en el gobierno central, salvo en lo que se refiere a asignaciones presupuestarias. Incluso, el volumen de empleo se conoce en forma muy inexacta.

Existe una diferencia notoria entre la Administración Central y las empresas del estado. En estas últimas la política de personal está definida de acuerdo con los cánones más modernos en materia de organización del trabajo y las escalas de remuneración se fijan de acuerdo con el mercado. Al emplear una mano de obra más calificada, y por lo tanto más escasa, pagan salarios competitivos y establecen condiciones de trabajo y sistemas de incentivos que les permiten capitalizar las inversiones en entrenamiento. Este no es el caso de las instituciones en el área de servicios comunales. Por una parte, emplean una gran proporción de trabajadores no calificados, que no son escasos, y un personal para el cual el único o cuasi-único mercado es el proporcionado por el sector público. Por otra parte, la ideología que ha predominado en los últimos años, que considera al gasto corriente como improductivo, las ha afectado en mayor medida en razón de la elevada proporción de los gastos de personal en estas instituciones, resultándoles prácticamente imposible cumplir con las especificaciones de reducción del gasto sin afectar las partidas de personal.

De esta manera se ha venido cumpliendo un ciclo en la carrera del personal al servicio de la Administración Central, según el cual comienzan su actividad en el sector público y una vez adquirida la experiencia y establecidos los contactos a través de sus funciones públicas, enfrentan un "techo" que entra en conflicto con sus aspiraciones profesionales. Los más dinámicos o menos preocupados por la estabilidad (única ventaja real que les otorga el cargo público) son forzados a migrar al sector privado o a empresas públicas en las que las condiciones laborales son más favorables.

Más allá de las declaraciones y lineamientos establecidos, desde el inicio de la recesión la política de personal es la resultante no prevista de



las presiones de la Oficina Central de Presupuesto y del Congreso Nacional por reducir el Presupuesto frente a los esfuerzos de los gremios al interior de cada institución por mejorar las condiciones de trabajo.

### 3. La contratación colectiva en el sector público

La tasa de afiliación sindical se estima actualmente en un tercio de los trabajadores y 40% de los asalariados. Los trabajadores están afiliados a cuatro centrales sindicales, que se distinguen por la filiación política mayoritaria de sus miembros. La mayor de ellas es la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), multipartidista pero en la cual existe mayoría del partido Acción Democrática.

La organización sindical en el sector público está bastante más desarrollada que en el sector privado. Los servidores públicos constituyen una estructura reivindicativa muy compleja y dinámica. Existen actualmente tres modalidades de organización con funciones reivindicativas:<sup>24</sup> a) los sindicatos, que pueden estar constituidos por trabajadores públicos exclusivamente o estar integrados por trabajadores públicos o privados de una misma actividad; b) las asociaciones, forma que adopta la mayor parte de los gremios no obreros que se encuentran en el sector público; y c) los colegios profesionales: corporaciones de derecho público creadas por la ley a las cuales deben afiliarse obligatoriamente los miembros que ejerzan la profesión. Aunque en un principio no tenían funciones gremiales han ido evolucionando hacia ellas, siendo el caso más claro la Federación Médica Venezolana. En conjunto, un amplio sector de la fuerza de trabajo estatal posee el derecho a contratar colectivamente, siendo la principal excepción los funcionarios de carrera. No obstante, las condiciones de la contratación colectiva se hallan fuertemente reguladas.

Los datos disponibles<sup>25</sup> indican que en conjunto están amparados el 56,1% de todos los trabajadores públicos, es decir, más de medio millón. Sin embargo, por insuficiencias de registro, están excluidos de esta cifra los trabajadores de la industria petrolera.<sup>26</sup> Tampoco están incluidos los trabajadores amparados por "Actas-Convenio": el personal docente<sup>27</sup> y

---

24. Marín (1986). Los comentarios sobre la organización sindical y gremial incluidos aquí hacen amplio uso del trabajo de E. Marín antes mencionado, así como de sus observaciones personales.

25. La información sobre contratación colectiva contenida en esta sección proviene de los registros de contratos colectivos llevados por la Oficina de Contratación Colectiva de CORDIPLAN, cuya principal limitación es la exclusión de las Actas Convenio, la contratación colectiva de las petroleras y la correspondiente a gobernaciones y Concejos Municipales. Esta última se obtuvo de los registros del Ministerio de Trabajo.

26. Registros parciales indican que en 1986 una cifra cercana a 30.000 trabajadores se hallaban amparados.

27. Ellos son 18.760, de los cuales 14.544 son empleados estables con todos los derechos (Comunicado del Ministro de Educación publicado en el diario *El Nacional* el 12 de Febrero de 1988, pág. D-22).



administrativo de las universidades nacionales y de los institutos y colegios universitarios<sup>28</sup> y los médicos y otros profesionales de la salud. Las tasas de amparo más altas corresponden a las empresas del estado y a la Administración Central, la cual comprende el mayor volumen de amparados. No existe información comparable para el sector privado. Se estima, sin embargo, que la tasa de cobertura contractual es mucho menor, inferior a un tercio de los ocupados.

**Cuadro 5: Trabajadores amparados y costos: contratos colectivos vigentes por niveles de gobierno, 1986.**

|                                     | Trabaj.<br>amparados | Tasa<br>amparo<br>(%) | Costo<br>anual<br>(mill.) | % de las<br>remunerac.<br>(%) | Costo promedio<br>por trabajador<br>(Bs.) |
|-------------------------------------|----------------------|-----------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------|
| Administración Central <sup>a</sup> | 262 824              | 64,6                  | 5 718 2                   | 23,1                          | 27 757                                    |
| Institutos Autónomos <sup>b</sup>   | 70 272               | 45,6                  | 3 452 9                   | 36,9                          | 49 136                                    |
| Empresas <sup>c</sup>               | 139 270              | 64,8                  | 11 843 8                  | 7,5                           | 84 380                                    |
| Entidades federales <sup>d</sup>    | 34 697               | 26,1                  | 691 8                     | 9,2                           | 19 398                                    |
| Concejos municipales <sup>e</sup>   | 15 525               | 70,9                  | 500 8                     | 38,8                          | 32 258                                    |
| Total                               | 522 588              | 56,1                  | 22 207 5                  | 34,4                          | 42 045                                    |

*Notas:* <sup>a</sup> Excluye médicos y otros profesionales de la salud.  
<sup>b</sup> Excluye educación superior y sector salud, excepto obreros.  
<sup>c</sup> Excluye empresas petroleras.  
<sup>d</sup> Nueve contratos no incluyen la información de trabajadores y dieciseis no incluyen información de costos.  
<sup>e</sup> Se excluyeron de los cálculos los contratos que no contienen información completa. La tasa de cobertura en este nivel es poco confiable. Las cifras de empleo corresponden a 32 de los 182 Concejos.

*Fuente:* CORDIPLAN, Oficina de Contratación Colectiva; Ministerio del Trabajo, Dirección de Estadísticas Laborales; cálculos propios.

En 1986 el desembolso total por concepto de contratación colectiva registrada equivale al 11% del gasto público corriente total en dicho año, y al 36% de las remuneraciones. Si se considera que los convenios de los cuales no se tiene información son más onerosos que el promedio, la suma es en realidad mucho más elevada.

La diversidad de modalidades de discusión de los contratos (centralizada, por categorías profesionales, etc.) determina en gran número de instituciones la coexistencia de cuatro o más convenios, con los consiguientes problemas de diferenciación de condiciones de trabajo dentro de un mismo ente.

28. Los cuales son 6.500 profesores que laboran en 30 instituciones (Declaraciones del Presidente de la Asociación de Profesores de Institutos y Colegios Universitarios al diario *El Nacional*, el 4 de Febrero de 1988, pág. C-2).

**Cuadro 6: Evolución de la contratación colectiva. Administración Pública Nacional, 1979-1986. Índices (1979=100).**

|      | Amparados | Costo nominal |                   | Costo real  |                   |
|------|-----------|---------------|-------------------|-------------|-------------------|
|      |           | Prom. anual   | Prom. por trabaj. | Prom. anual | Prom. por trabaj. |
| 1979 | 100,0     | 100,0         | 100,0             | 100,0       | 100,0             |
| 1980 | 106,6     | 130,0         | 121,9             | 106,9       | 100,3             |
| 1981 | 104,7     | 130,7         | 124,9             | 92,7        | 88,6              |
| 1982 | 106,9     | 139,9         | 130,9             | 90,4        | 84,6              |
| 1983 | 107,0     | 149,8         | 140,0             | 91,1        | 85,1              |
| 1984 | 110,8     | 161,3         | 145,6             | 87,4        | 78,9              |
| 1985 | 115,3     | 184,7         | 160,2             | 89,4        | 77,5              |
| 1986 | 115,8     | 205,6         | 177,6             | 89,7        | 77,4              |

*Fuente:* CORDIPLAN, Oficina de Contratación Colectiva; cálculos propios.

En el período recesivo no se observa una disminución de la cobertura. Por el contrario, se ha expandido a un ritmo más rápido que el crecimiento de la ocupación. El volumen de trabajadores amparados en la Administración Pública Nacional creció un 16% entre 1979 y 1986, continuando la tendencia del período expansivo. Los efectos de la crisis se notan, particularmente, en otros dos aspectos: la menor capacidad del mecanismo de negociación para mantener el salario y las dificultades experimentadas en la administración de los contratos por los diferentes entes públicos. El primer aspecto es compartido con la contratación colectiva privada. La duración media de los contratos y, en especial, el método predominante de fijación de los incrementos salariales,<sup>29</sup> han impedido que a través de las negociaciones se compensen los altos niveles inflacionarios. A pesar de que el costo anual promedio de la contratación colectiva pública se ha duplicado, su costo real global ha venido descendiendo. Al incrementarse al mismo tiempo el volumen de trabajadores, la caída en el costo por trabajador amparado ha sido aún más notoria. En segundo lugar, el retraso en la administración de los contratos y el incumplimiento de los compromisos adquiridos en ellos por parte de los empleados han traído como consecuencia una mayor conflictividad en las relaciones laborales.

## V. A modo de conclusión

En los últimos años, período en el que Venezuela ha conocido una crisis sin precedentes en su historia económica, se ha planteado una y otra

29. Con respecto al mecanismo de fijación de salarios no se halla institucionalizada la indexación siendo la práctica común la fijación de una cantidad en Bolívares y no en porcentaje del salario, como aumento por la duración del contrato o para cada uno de los años de vigencia de éstos (Goizueta y Goizueta, 1986).

vez el debate alrededor de la definición de las formas de intervención del estado en la sociedad civil. En este contexto uno de los temas más recurrentes ha sido la necesidad de reducir el tamaño del estado, entendiéndose por tal la reducción de la burocracia estatal a la cual se acusa de escasa productividad y de constituirse en una limitante para un uso más eficiente de los cada vez más escasos recursos en poder del estado.

Este discurso contrasta con la escasa atención prestada al conocimiento de quiénes son y qué hacen los empleados públicos venezolanos y qué tipo de factores condicionan su crecimiento y características. Es a dar respuesta a este tipo de interrogantes que ha apuntado este trabajo. Su principal conclusión es que no es posible tratar esta problemática desde una sola perspectiva. El entrecruzamiento de factores políticos y económicos en su evolución llama la atención sobre la necesidad de ampliar el análisis especialmente a los determinantes políticos del volumen y condiciones de trabajo del empleo público, que generalmente no se explicitan.

Como una condición previa para la comprensión de la dinámica ocupacional pública nos propusimos en primer lugar un análisis del papel del estado en la economía y la sociedad, de las transformaciones sufridas por la estructura administrativa así como de la evolución de sus gastos. Los resultados de este análisis, muy superficial en la medida en que no era el objetivo central del trabajo, permiten no obstante situar en otra perspectiva la asociación gasto público-burocracia. Dada su peculiar estructura económica, altamente dependiente del petróleo, la presencia del estado ha sido relevante en casi todos los sectores con excepción del comercio, y la intervención estatal es determinante en la economía, principalmente a través de su papel de redistribuidor de una renta generada externamente. En la estructura institucional a través de la cual esta acción se concreta las empresas públicas tienen un peso preponderante, dado el volumen de gasto que manejan. Por otra parte, a pesar del discurso oficial, no ha habido en Venezuela una tendencia significativa a la privatización o a la reducción del tamaño del estado. Por el contrario, se nota una mayor intervención en algunos campos, en especial en la industria y en el sector financiero. En relación a las formas de resolución del conflicto alrededor de la asignación de recursos por la aparición de nuevos usos, particularmente la inversión productiva ejecutada a través de las empresas y el pago de la deuda, se concluye que estos usos conflictivos del presupuesto estatal se han resuelto en los últimos años en detrimento del gasto corriente y en particular del gasto en las remuneraciones al trabajo.

Con respecto a quiénes son y qué hacen los empleados públicos venezolanos la conclusión es opuesta a lo que revela la estructura del gasto: la mayor parte de ellos cumplen funciones de servicios, y una parte muy significativa se ocupa en la prestación de servicios sociales, sobre todo de salud y educación, los cuales por otra parte dependen del nivel central al no haberse producido procesos de descentralización. Ello evidencia la dificultad de plantearse reducciones significativas de los volúmenes de empleo público sin afectar el bienestar de la población. Sólo un tercio del total de empleados y obreros se ocupa en lo que comúnmente se denomina

"burocracia". Por otra parte, aunque no ha habido una reducción notable de los volúmenes de empleo, la virtual paralización de su crecimiento en el período más reciente constituye uno de los fenómenos más resaltantes de la evolución del mercado de trabajo venezolano, lo que tiene no sólo consecuencias globales sino también impactos muy significativos sobre algunas categorías de trabajadores, como los profesionales y técnicos y la fuerza de trabajo femenina. En la perspectiva de una eventual reducción futura del volumen del empleo público, surge como interrogante la capacidad de absorción por parte del sector privado de una fuerza de trabajo cuyo perfil ocupacional difiere de manera importante del tradicionalmente empleado en actividades privadas.

Más notorio que el impacto de la reestructuración del aparato estatal sobre el empleo ha sido el efecto que la política fiscal ha tenido sobre las remuneraciones. En el marco de un deterioro generalizado de los ingresos de los trabajadores venezolanos, producto de una fuerte inflación y una política de contención salarial, la substancial heterogeneidad de los regímenes laborales ha tenido como consecuencia resultados bien diferenciados al interior del sector público. En consecuencia, tomando en consideración no sólo los salarios básicos sino también los otros componentes del "paquete total" de remuneraciones, el resultado final ha sido una jerarquización de las diferentes categorías de trabajadores públicos en función de sus niveles relativos de remuneración. En un extremo de esta jerarquía, el más desfavorable, se ubican los directivos de la Administración Central y sus "funcionarios"; la imposibilidad de contratar colectivamente y el control que es posible ejercer sobre los salarios a través de la acción presupuestaria ha hecho recaer gran parte de las reducciones sobre este grupo. En el extremo más privilegiado, se encuentran los trabajadores de las empresas del estado.

Otra conclusión resaltante es la amplia gama de condiciones de trabajo de los trabajadores públicos, aún al interior de un agregado aparentemente más homogéneo: los empleados en servicios sociales y comunales. En cualquiera de los aspectos tratados no constituyen un grupo homogéneo. Su heterogeneidad interna es mayor que la existente entre ellos y los pertenecientes al sector de empresas públicas. Esta heterogeneidad constituye, en el plano laboral, una resultante del explosivo crecimiento del sector y de la progresiva diversificación y especialización de las funciones asumidas por el estado. Un factor muy relevante en esta evolución es la importancia del movimiento sindical público y su contribución a la estabilidad democrática. Como consecuencia, la gestión estatal con respecto a las condiciones de trabajo y remuneración de sus trabajadores se ha venido desarrollando en los últimos tiempos como un resultado no deseado, no consciente e imprevisto, además de poco conocido, de la prioridad otorgada a la política presupuestaria y de su confrontación con la presión de los gremios.

Finalmente, se obviaron en este trabajo un conjunto de temas de alta relevancia en relación al papel que la acción empleadora del sector público cumple en la regulación del mercado laboral, entre los cuales se destacan su papel en la determinación de los salarios en las actividades

privadas y su impacto en los mercados de trabajo locales. Como se desprende de los comentarios realizados la información disponible no es suficiente para profundizar estos aspectos.

## Referencias

- Banco Central de Venezuela, *Informe Económico*, Caracas, varios años.
- CORDIPLAN, 1983: "El empleo en el sector público. Evolución y participación", Caracas (mimeo).
- , 1985: "Remuneraciones de los cargos directivos en el sector público y privado", Caracas (mimeo).
- Echeverría, Rafael, 1985: "Empleo público en América Latina", *Investigaciones sobre Empleo*, No. 26, Oficina Internacional del Trabajo-PREALC, Santiago, PREALC.
- Gil, J.A., 1987: "Instituto Venezolano de los Seguros sociales: la ilusión del rescate gerencial", trabajo presentado en la X Reunión del Grupo Santa Lucía, Curazao (mimeo).
- Goizueta, N. y C. Goizueta, 1986: "Aspectos legales sobre la fijación de salarios en Venezuela", Valencia (mimeo).
- Hausmann, R. y A. J. Jatar, 1986: "Estrategia económica y política de corto plazo", Caracas (mimeo).
- Hernández, O. y H. Lucena, 1985: "Condicionantes políticos y económicos de la contratación colectiva en Venezuela", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 104, No. 2, abril-junio.
- Kornblith, M. y T. Maingón, 1982: "Acción estatal en Venezuela por el estudio de la dinámica institucional y el gasto fiscal en el período 1936-1980", Universidad Central de Venezuela-Centro de Estudios del Desarrollo, Caracas (mimeo).
- Marín, Enrique, 1986: "Venezuela: relaciones colectivas de trabajo y métodos de solución de conflictos en la administración pública", Caracas (mimeo).
- Oficina Central de Estadísticas e Informática, Encuesta de hogares por muestreo, varios años.
- Oficina Central de Presupuesto, *Cuenta consolidada del sector público*, Caracas, varios años.
- Oficina Central de Personal, 1985: *Boletín estadístico*, Caracas.
- , 1986: *Textos legales*, Caracas.
- , 1987: *Textos legales*, Caracas.
- Rodríguez, Miguel, 1985: "Notas sobre el ahorro, la inversión y el endeudamiento venezolano", Caracas (mimeo).
- Stark, Carlos, 1987: "El ingreso al trabajo en la definición de políticas compensatorias", versión preliminar, ILDIS, Caracas (mimeo).
- Sosa, A.J., 1986: "Metodología para estimar el impacto de los proyectos de inversión en el empleo", CORDIPLAN-OEA, Caracas (mimeo).

ANEXO

**Cuadro I-1: El papel del sector público en la economía. Indicadores básicos, 1985-1986.**

| Indicador                                | Porcentaje del total |      |
|------------------------------------------|----------------------|------|
|                                          | 1985                 | 1986 |
| <i>Participación en la producción</i>    |                      |      |
| - Proporción del PTB público en el total | 35,2                 | 29,3 |
| - Proporción del PTB no petrolero        | 17,8                 | 17,5 |
| Industria                                | 36,5                 | 33,9 |
| excluyendo refinación de petróleo        | 10,5                 | 13,4 |
| Electricidad y agua                      | 74,8                 | 75,8 |
| Transporte, almacenamiento, comunicac.   | 29,4                 | 30,6 |
| Finanzas                                 | 22,6                 | 18,0 |
| Servicios                                | 56,5                 | 54,6 |
| <i>Demanda agregada</i>                  |                      |      |
| - Proporción del consumo                 | 14,3                 | 13,9 |
| - Proporción de la inversión bruta fija  | 58,0                 | (1)  |
| Participación en las remuneraciones      | 42,6                 | 33,7 |

*Nota:* (1) No disponible.

*Fuente:* Banco Central de Venezuela, *Anuario de cuentas nacionales y Agregados macro-económicos a precios constantes y corrientes 1984-1986.*

**Cuadro I-2: Estructura institucional del sector público.**

| Nivel                                  | Tipos de organismos                                                                                                                                      |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Administración Pública Nacional</b> |                                                                                                                                                          |
| - Administración Central               | Ministerios (17)<br>Oficinas Centrales (4)<br>Entes con autonomía funcional (5)                                                                          |
| - Administración Descentralizada       |                                                                                                                                                          |
| - Entidades Administrativas (105)      | Institutos Autónomos (64)<br>Fundaciones (28)<br>Asociaciones Cíviles (8)<br>Patrimonios Separados Autónomos (2)<br>Personas Jurídicas Dcho. Público (3) |
| - Empresas del Estado (101)            | Empresas petroleras<br>Instituciones financieras (32)<br>Empresas públicas no financieras<br>no petroleras (69)                                          |
| - Otras participaciones (68)           | Compañías mixtas (33)<br>Participaciones del estado (35)                                                                                                 |
| Gobierno regional                      | Entidades federales (estados)(23)                                                                                                                        |
| Gobierno local                         | Distritos (182)                                                                                                                                          |

*Fuente:* Kornblith y Maingón, *Acción estatal en Venezuela por el estudio de la dinámica institucional y el gasto fiscal*, CENDES, Caracas, 1982; Oficina Central de Presupuesto, *Presupuesto consolidado del sector público.*



**Cuadro II-1: Recursos humanos en el sector público por niveles de gobierno 1982-1986 (en porcentajes).**

| Nivel institucional               | 1982            | 1983  | 1984  | 1985  | 1986  |
|-----------------------------------|-----------------|-------|-------|-------|-------|
| Total (miles de personas)         | 861 4           | 903 8 | 876 2 | 902 8 | 930 5 |
| Administración central            | 43,3            | 42,9  | 44,1  | 44,1  | 43,7  |
| Entidades administrativas         | 16,4            | 15,0  | 15,7  | 16,9  | 16,6  |
| Entidades federales               | 14,4            | 15,1  | 13,2  | 13,5  | 14,3  |
| Concejos municipales <sup>a</sup> | -- <sup>b</sup> | 1,9   | 1,9   | 2,4   | 2,4   |
| Empresas públicas                 | 25,9            | 26,0  | 25,1  | 23,1  | 23,0  |

*Notas:* <sup>a</sup> Incluye los Concejos Municipales que agrupan el 80% del gasto corriente de ese nivel.

<sup>b</sup> No se recopiló información para este año.

*Fuente:* OCEPRE, *Presupuesto consolidado del sector público*.

**Cuadro II-2: Empleados y obreros públicos según sexo y edad, 1978-1986.**

| Grupos de edad y sexo | 1978  | Públicos |       | 1978  | Privados |       |
|-----------------------|-------|----------|-------|-------|----------|-------|
|                       |       | 1983     | 1986  |       | 1983     | 1986  |
| Total                 | 100,0 | 100,0    | 100,0 | 100,0 | 100,0    | 100,0 |
| 15 a 24               | 19,1  | 14,1     | 10,8  | 39,8  | 35,0     | 33,1  |
| 25 a 44               | 59,6  | 66,3     | 68,9  | 46,2  | 52,1     | 54,8  |
| 45 a 64               | 20,4  | 18,1     | 19,3  | 12,7  | 11,8     | 11,0  |
| 65 y más              | 0,9   | 0,9      | 0,9   | 1,2   | 1,0      | 1,1   |
| Varones               | 59,7  | 55,6     | 55,0  | 73,8  | 72,4     | 73,0  |
| 15 a 24               | 10,0  | 7,0      | 5,8   | 28,1  | 24,7     | 24,1  |
| 25 a 44               | 33,7  | 34,9     | 34,9  | 34,4  | 37,5     | 39,0  |
| 45 a 64               | 15,2  | 12,9     | 13,9  | 10,2  | 9,3      | 8,9   |
| 65 y más              | 0,8   | 0,8      | 0,8   | 1,1   | 0,9      | 1,0   |
| Mujeres               | 40,3  | 44,0     | 44,5  | 26,2  | 27,6     | 27,0  |
| 15 a 24               | 9,1   | 7,8      | 4,9   | 11,7  | 10,3     | 9,0   |
| 25 a 44               | 25,9  | 31,4     | 34,1  | 11,8  | 14,6     | 15,8  |
| 45 a 64               | 5,3   | 5,2      | 5,4   | 2,6   | 2,5      | 2,1   |
| 65 y más              | 0,1   | 0,1      | 0,1   | 0,1   | 0,1      | 0,1   |

*Fuente:* Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), *Indicadores de fuerza laboral*.

**Cuadro II-3: Empleados y obreros públicos según grupos ocupacionales, 1978-1986.**

| Grupos de ocupación        | Públicos |       |       | Privados |       |       |
|----------------------------|----------|-------|-------|----------|-------|-------|
|                            | 1978     | 1983  | 1986  | 1978     | 1983  | 1986  |
| Total                      | 100,0    | 100,0 | 100,0 | 100,0    | 100,0 | 100,0 |
| Profesionales y técnicos   | 33,0     | 34,4  | 36,1  | 5,0      | 5,0   | 5,4   |
| Gerentes y administradores | 4,3      | 3,3   | 4,7   | 4,4      | 3,5   | 4,5   |
| Empleados de oficina       | 17,4     | 20,8  | 18,6  | 11,6     | 13,6  | 11,5  |
| Vendedores y afines        | 0,7      | 0,4   | 0,6   | 7,9      | 10,1  | 10,4  |
| Agricultores, ganaderos    | 1,2      | 0,9   | 1,0   | 11,8     | 11,2  | 11,0  |
| Míneros, canteros y afines | 1,1      | 1,4   | 0,9   | 0,4      | 0,3   | 0,2   |
| Conductores de transporte  | 8,4      | 6,4   | 5,4   | 8,2      | 8,8   | 8,1   |
| Artesanos y operarios      | 10,8     | 10,9  | 10,5  | 34,3     | 30,8  | 31,2  |
| Trabajadores de servicios  | 21,4     | 19,7  | 20,1  | 16,3     | 16,7  | 17,8  |
| Otras ocupaciones          | 1,7      | 1,8   | 2,2   | 0,0      | 0,0   | 0,0   |

*Fuente:* Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), *Indicadores de fuerza laboral*.

**Cuadro II-4: Empleados y obreros públicos según niveles educativos, 1978-1986.**

| Niveles educativos       | Públicos |       |       | Privados |       |       |
|--------------------------|----------|-------|-------|----------|-------|-------|
|                          | 1978     | 1983  | 1986  | 1978     | 1983  | 1986  |
| Varones                  | 100,0    | 100,0 | 100,0 | 100,0    | 100,0 | 100,0 |
| Analfabetos <sup>a</sup> | 7,2      | 4,0   | 4,0   | 15,3     | 10,1  | 9,2   |
| Primaria <sup>b</sup>    | 45,4     | 39,4  | 32,6  | 54,8     | 52,0  | 48,6  |
| Secundaria <sup>c</sup>  | 32,3     | 38,8  | 42,9  | 25,6     | 32,0  | 35,2  |
| Superior                 | 15,1     | 17,8  | 20,5  | 4,2      | 5,9   | 7,0   |
| Mujeres                  | 100,0    | 100,0 | 100,0 | 100,0    | 100,0 | 100,0 |
| Analfabetas <sup>a</sup> | 3,2      | 2,5   | 1,8   | 11,4     | 6,9   | 5,9   |
| Primaria <sup>b</sup>    | 27,5     | 23,6  | 20,4  | 51,3     | 46,2  | 40,7  |
| Secundaria <sup>c</sup>  | 53,8     | 58,2  | 54,8  | 32,7     | 40,0  | 43,0  |
| Superior                 | 15,1     | 16,8  | 22,9  | 4,6      | 6,9   | 10,4  |

*Notas:* <sup>a</sup> Incluye personas sin nivel académico.

<sup>b</sup> Incluye preescolar.

<sup>c</sup> Incluye secundaria, técnica, normal y otras ramas de educación media.

*Fuente:* OCEI, *Indicadores de fuerza laboral*.

Venezuela: empleo y condiciones de trabajo

251

**Cuadro II-5: Empleo público y privado en la rama de servicios sociales, comunales y personales, 1978-1987.**

|                           | 1978  |       | 1983  |       | 1987  |       |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                           | públ. | priv. | públ. | priv. | públ. | priv. |
| Total                     | 640 9 | 446 7 | 853 6 | 540 3 | 861 7 | 702 3 |
| Admin. pública y defensa  | 257 7 | --    | 356 2 | --    | 349 2 | --    |
| Saneamiento               | 13 3  | 9 4   | 5 2   | 20 8  | 4 3   | 24 9  |
| Servicios sociales        | 340 0 | 77 6  | 474 2 | 99 1  | 484 4 | 129 8 |
| Instrucción               | 216 4 | 30 7  | 299 9 | 43 5  | 306 5 | 52 9  |
| Investigación             | 1 8   | 1 0   | 1 7   | 0 9   | 3 0   | 1 7   |
| Salud                     | 105 8 | 33 8  | 156 6 | 39 7  | 160 7 | 56 7  |
| Asistencia social         | 13 5  | 0 4   | 13 5  | 1 4   | 9 8   | 1 5   |
| Otros                     | 1 5   | 8 4   | 1 1   | 7 2   | 3 3   | 7 8   |
| Diversión y esparcimiento | 9 6   | 25 4  | 16 4  | 41 7  | 20 1  | 56 5  |
| Servicios pers. y hog.    | 1 8   | 330 5 | 1 0   | 376 6 | 2 2   | 485 7 |
| Otros                     | 2 0   | 3 7   | 2 0   | 6 7   | 2 7   | 9 4   |

Fuente: OCEI, Cruces especiales.

**Cuadro III-1: Sector público: evolución de las remuneraciones\* promedio por niveles institucionales.**

|                                        | 1982    | 1983    | 1984    | 1985    | 1986    |
|----------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Nominales (Bs. anuales)</i>         |         |         |         |         |         |
| Total                                  | 55 723  | 57 439  | 59 839  | 62 137  | 68 361  |
| Administración Central <sup>b</sup>    | 49 316  | 49 517  | 50 841  | 50 764  | 60 953  |
| Entidades administrativas <sup>c</sup> | 61 107  | 57 997  | 58 672  | 59 278  | 62 269  |
| Gobiernos regionales <sup>b</sup>      | 45 173  | 41 422  | 49 744  | 58 887  | 56 339  |
| Empresas no financieras                | 58 224  | 65 309  | 64 797  | 68 861  | 80 458  |
| Empresas petroleras                    | 120 087 | 105 902 | 155 193 | 146 742 | 162 900 |
| Empresas financieras                   | 64 065  | 66 301  | 52 604  | 80 268  | 76 681  |
| <i>Reales (Índice 1982 = 100)</i>      |         |         |         |         |         |
| Total                                  | 100,0   | 96,9    | 90,1    | 83,5    | 82,3    |
| Administración Central                 | 100,0   | 94,5    | 86,5    | 77,1    | 82,9    |
| Entidades administrativas              | 100,0   | 89,3    | 80,5    | 72,6    | 68,4    |
| Gobiernos regionales                   | 100,0   | 86,2    | 92,4    | 97,6    | 83,7    |
| Empresas no financieras                | 100,0   | 105,5   | 93,3    | 88,6    | 92,8    |
| Empresas petroleras                    | 100,0   | 83,0    | 108,4   | 91,5    | 92,0    |
| Empresas financieras                   | 100,0   | 97,4    | 68,9    | 93,8    | 80,4    |

Notas: \* Incluye todo el "gasto de personal" de cada nivel en cada año dividido por el volumen de ocupados.

<sup>b</sup> En estos niveles se concentra el personal de servicios sociales y comunales.

Fuente: Oficina Central de Presupuesto, Cuenta consolidada del sector público.

# EL EMPLEO PUBLICO FRENTE A LA CRISIS

En los últimos años de la década del 80 una ola de intentos de reestructuración del estado sacude a los países latinoamericanos, en un contexto de estancamiento económico, endeudamiento externo y crisis fiscal. Es muy probable que estos procesos se profundicen durante los 90. Partiendo del supuesto de que el estado en América Latina ha experimentado una expansión desmesurada, muchos proyectos e iniciativas atribuyen a la reforma del estado, la reducción de la intervención estatal y del empleo público y las privatizaciones de empresas públicas el milagroso poder de resolver abruptamente los problemas económicos y sociales básicos.

Este libro reúne un conjunto de trabajos, originalmente presentados durante un seminario organizado en 1988 por el Instituto Internacional de Estudios Laborales, referidos a nueve países de América Latina. Estos estudios permiten colocar la problemática de la reestructuración del empleo estatal en el marco de un conocimiento más exacto sobre la situación del empleo público en la región. Se examinan, entre otros, aspectos cruciales como: las tendencias históricas y evolución reciente del empleo público, prestando atención a sus determinantes económicos, sociales y políticos; la estructura distintiva del empleo estatal; su impacto sobre los mercados de trabajo y la economía global y regional; y las remuneraciones, formas de contratación y facetas de la regulación laboral en el sector público.

A través de un análisis pormenorizado, estos trabajos contribuyen a que puedan visualizarse con mayor claridad tanto la verdadera dimensión que ha adquirido el empleo estatal como el rol que desempeña el empleo público en la economía y el mercado de trabajo. Permiten, además, apreciar más adecuadamente el alcance de las consecuencias de los procesos de reestructuración en curso, que afectan un sector que históricamente ha tenido una participación decisiva en la sociedad y la economía.

ISBN 92-9014-469-6



9 789290 144694

Precio: 25 francos suizos