

Empleo público y rol del Estado.

Un análisis de los cambios poscrisis desde la óptica del empleo público

Introducción

La cuestión del rol del Estado, especialmente en lo referido a la intervención estatal en la economía, reapareció en escena con la crisis de 2001 – 2002, que implicó la caída de la Convertibilidad y la modificación de las instituciones económicas vigentes durante el período 1991 – 2001, muchas de ellas estrechamente vinculadas al proceso de reforma del Estado que tuviera lugar en los '90.

El debate se centró en dos dimensiones diferentes. Por un lado, se buscó determinar si, en la etapa posterior a la crisis, se produjeron cambios, con respecto a lo ocurrido durante la década pasada, en el rol del Estado en la economía. Por el otro, una vez asumida la presencia de modificaciones, la interrogación pasó a centrarse en la naturaleza de esos cambios, ¿implicaron una reversión drástica del proceso de reformas de los '90?, ¿se trató de una vuelta al “Estado empresario” o se está frente a un proceso de características diferentes?

La discusión que comenzó con la caída de la Convertibilidad se volvió más intensa a partir de 2003, con la asunción de Kirchner como Presidente, ya que desde entonces ha tenido lugar una sucesión de hechos que parecerían revelar una tendencia hacia un mayor intervencionismo estatal. Entre las principales manifestaciones de esta presunta tendencia se destacan los casos de re-estatización o desprivatización de empresas públicas, la eliminación del sistema privado de jubilaciones y pensiones, la regulación de los mercados agropecuarios, los acuerdos de precios con actores de las cadenas de producción y comercialización de alimentos y otros productos de consumo masivo, la instrumentación de subsidios destinados a productores de alimentos, empresas energéticas y de transporte público.

Sin desmerecer lo revelador de estos ejemplos, a los efectos de trascender una mirada exclusivamente casuística, en este trabajo intentaremos un acercamiento más sistemático, procurando recabar evidencia empírica sobre la existencia o no de esta aparente tendencia y sus características definitorias.

Tradicionalmente los indicadores utilizados para medir el grado de intervención estatal en la economía han sido coeficientes tales como: gasto público como porcentaje del PBI, empleo público en relación a empleo total e inversiones públicas sobre inversiones totales. En este trabajo nos valemos de esos indicadores pero, dado que buscamos vincular la cuestión del rol del Estado con su impacto en el empleo público, introducimos, basándonos en Orlansky (2006), otros datos referidos a la composición del empleo público por ramas de actividad, a fin de observar si se han producido modificaciones que puedan vincularse con el proceso de intervenciones que tuviera lugar en la poscrisis.

El rol del Estado en la poscrisis a la luz de los indicadores tradicionales

Nuestro intento de dar respuesta a los interrogantes sobre el intervencionismo económico poscrisis a través de un estudio de su posible impacto en la estructura del empleo público parten de analizar la evolución de la proporción de empleados públicos (correspondientes a los tres niveles de gobierno) como porcentaje del empleo total, comparando los registros de la etapa reformista con los del período poscrisis (ver Cuadro 1). Habida cuenta que recurrimos a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC como fuente y que ésta sólo adquirió cobertura nacional en 1996, nuestra serie comienza ese año.

Cuadro 1

Empleo público (1) (2) / Total de Ocupados 1996 – 2007 (%)	
1996	26,0
1997	25,1
1998	22,8
1999	22,4
2000	21,8
2001	22,2
2002	25,1
2003	20,4
2004	19,3
2005	19,3
2006	21,0
2007	20,5

**Fuente: EPH – INDEC Onda Octubre (1996 – 2002),
4º Trimestre (2003 – 2006) y 1º Trimestre de 2007.**

**(1) Corresponde a los tres niveles de gobierno: nacional,
provincial y municipal. La EPH no distingue entre ellos.**

(2) Excluyendo beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar.

De atenernos apegadamente a lo sugerido por este indicador, veríamos que la imagen intervencionista que surge de los casos enunciados comienza a esfumarse. Contrariamente a lo que cabría esperarse en una época de mayor intervencionismo estatal, el empleo público representó en promedio (20,9 % en 2002 – 2007 y 20,1 % excluyendo el 2002) una menor proporción del empleo total en la poscrisis que en la década pasada (23,4 % durante 1996 – 2001). No obstante, este hallazgo está lejos de implicar una refutación de la tesis intervencionista y, mucho menos, de evidenciar una retracción del Estado. Por el contrario, nos lleva a examinar los límites de un indicador como éste. En primer lugar, la recuperación económica que caracterizó a la poscrisis estuvo dominada por la recuperación del empleo, fundamentalmente en el sector privado, a partir de un escenario de desocupación récord, del 21,5 % en mayo de 2002 (EPH – INDEC). Si bien el empleo público, medido ahora en términos absolutos, creció moderadamente en 2001 – 2007 (5,8 %), la ocupación en el sector privado lo hizo mucho más aceleradamente (12,6%) en el mismo período, lo que explica la retracción del indicador relativo. De todas formas, el crecimiento del empleo público en términos absolutos es mucho menor que el que tuviera lugar durante la segunda mitad de los '90 (23,1 % en 1996 – 2001). El superior crecimiento del empleo público en ese período

puede explicarse en virtud del rol paliativo que suele desempeñar ante situaciones de desempleo masivo, como la registrada en 1993 – 2002. En consecuencia, dada la multiplicidad de factores no controlados que inciden en la conformación de este coeficiente, entendemos que no resulta un indicador que pueda representar fielmente el grado de intervención estatal.

Por lo tanto, de persistir en nuestro intento de estudiar los cambios en el rol del Estado a partir de los datos sobre empleo público, deberíamos apartarnos de los indicadores tradicionales. No obstante ello, analizaremos a continuación el comportamiento del gasto y la inversión públicas en la poscrisis, a los efectos de intentar dilucidar si la actual puede ser considerada una etapa de mayor intervención estatal o no.

La evolución del gasto público (del Sector Público Nacional No Financiero) como porcentaje del PBI (ver Cuadro 2) parece, en principio, contribuir a confirmar la hipótesis de un mayor intervención estatal poscrisis ya que su valor promedio durante el período (24,2 en 2002 – 2007 y 24,5 en 2003 – 2007) resulta levemente superior al prevaleciente durante los '90 (23,7 en 1993 – 2001). Sin embargo, además de lo moderado de la diferencia, un escrutinio más detenido de los datos nos revela algunos de sus problemas como indicador de intervencionismo estatal. En primer lugar, resulta llamativo observar que el período 1999 – 2001, insospechado de intervencionismo y más bien conocido por los esfuerzos tendientes a lograr un mayor excedente fiscal primario (de hecho, el gasto público se redujo en términos nominales y absolutos), cuenta con algunos de los valores más elevados de toda la serie, que superan a todos los del período poscrisis, con excepción de 2006. Esta aparente anomalía se explica cuando se observa que esos años coinciden con la recesión previa a la crisis final de la Convertibilidad. No hubo, entonces, un crecimiento genuino del tamaño del Estado en relación a la producción total, sino una reducción proporcionalmente menor que la contracción del producto. Esto se explica en virtud del carácter inelástico, rígido de ciertos componentes del gasto público que difícilmente pueden ser reducidos o eliminados, por lo que se está ante un caso de “inflexibilidad a la baja”. Asimismo, lo moderado del crecimiento poscrisis del gasto público como porcentaje del PBI, se explica no sólo por prudencia fiscal gubernamental sino por el crecimiento económico acelerado registrado en 2003 – 2007. Las particularidades de las variables que conforman este indicador hacen que éste tampoco resulte preciso a la hora de medir el grado de intervencionismo.

Cuadro 2

Gasto público (SPNNF) / PBI 1993 – 2007 (%)	
1993	20,4
1994	21,2
1995	23,5
1996	23,7
1997	23,7
1998	23,6
1999	25,8
2000	25,5
2001	25,8
2002	22,7
2003	24,0
2004	23,9
2005	25,1
2006	26,2
2007	23,3

**Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Producción de la Nación (MECON) y del INDEC.
SPNNF: Sector Público Nacional No Financiero**

Por último, resta considerar un tercer indicador, la inversión pública¹ como porcentaje de la inversión total² (ver Cuadro 3). El comportamiento de esta variable sí se condice con la hipótesis de un resurgimiento de la intervención estatal en la economía que habría de marcar una ruptura con el proceso de reformas “pro – mercado”. Además, en esta oportunidad, la interpretación de los datos parece ajena a los problemas que planteaban los indicadores analizados previamente. La inversión pública se mantuvo uniformemente baja a pesar de las fluctuaciones del ciclo económico de la década pasada y el incremento posterior a la crisis se dio en el marco de un auge de la inversión privada. Es decir que, aparentemente, los sesgos que pudieran existir no tienen efectos significativos. Por lo tanto, éste sí surge como un indicador (aunque ciertamente parcial) fiable de intervencionismo estatal.

¹ No se distingue por niveles de gobierno. Se considera al Sector Público Consolidado.

² Inversión Bruta Interna Fija.

Cuadro 3

Inversión Pública / Inversión Total 1993 – 2006 (%)	
1993	8,89
1994	8,75
1995	8,45
1996	6,47
1997	7,88
1998	7,72
1999	8,78
2000	6,27
2001	7,04
2002	6,49
2003	8,48
2004	9,63
2005	11,26
2006	14,56

Fuente: INDEC

En promedio, durante 2002 – 2006, la inversión pública representó un 10,1 % de la inversión total (11% si se considera el período 2003 – 2006), lo que implicó un aumento del 29 % (41 % si se excluye a 2002) respecto del promedio vigente durante 1993 – 2001 (7,8 %). Durante la poscrisis la participación de la inversión pública en la inversión total experimentó incrementos progresivos año a año, alcanzando en 2006 un valor (14,6%) superior en un 64 % al registro más alto de los '90 (8,9%) y un 87 % más alto que el promedio de la década. Estas cifras denotan un viraje respecto de lo acontecido en la década anterior, cuando la inversión pública se retrajo, y revelan una tendencia hacia la recuperación del rol del Estado en la promoción del desarrollo en infraestructura pública. Es, fundamentalmente, en este aspecto en el que puede constatarse empíricamente el “giro intervencionista” de la poscrisis.

La vuelta al empleo público: la composición por ramas de actividad como medida del intervencionismo

Luego de un análisis de los indicadores tradicionales de intervencionismo estatal que señaló las limitaciones de aquellos que miden gasto y empleo públicos como proporción del conjunto de la economía y, en cambio, destacó las conclusiones que pueden extraerse a partir de observar el comportamiento de la inversión pública en relación a la total, en este apartado, en consonancia con nuestro objetivo de estudiar las transformaciones del rol del Estado a través del empleo público, retomamos su análisis a partir de nuevos indicadores.

En Orlansky (2006: 22 - 24), la autora analizó la evolución de la composición del empleo público por ramas de actividad valiéndose de una combinación de datos censales (2001) y provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC (1996 y 2005). La selección de los años que componen la serie respondió a un intento de caracterizar y comparar el impacto tanto de las reformas estructurales de los '90 como de la poscrisis en la composición del empleo público.

En lo que constituye el hallazgo más destacado surgido del estudio de los datos mencionados, la autora puntualizó que:

“Hacia 2005 se observa un giro en las tendencias observadas hasta 2001. Todas las ramas sujetas a las reformas de privatización experimentaron un crecimiento notable de empleo público. (...) si bien no aumentó la incidencia relativa del empleo público en el mercado de trabajo (al menos como ocupación principal), sino lo contrario, su recomposición por ramas de actividad insinúa en cambio una creciente intervención estatal allí donde la década del noventa mostró su retracción. ¿Es el fin de un ciclo? Este interrogante abre nuevos horizontes de investigación” (Orlansky 2006: 24 y 35).

Este descubrimiento y las incógnitas en torno a sus implicancias proporcionan los elementos necesarios para continuar estudiando las transformaciones del rol del Estado a través de su impacto en el empleo público e instan a profundizar y actualizar el análisis de este tipo de indicadores, a fin de contribuir a dar respuesta a la pregunta sobre si se está o no frente a un nuevo patrón de intervención estatal.

Cuadro 4

Empleo público por ramas de actividad – Valores absolutos					
	1996	2001	2003	2005	2007
Administración Pública y Defensa	557.079	672.574	558.936	645.971	683.651
Enseñanza	284.940	406.426	444.172	408.314	406.313
Servicios Sociales y de Salud	149.253	170.575	181.726	205.009	201.080
Servicios comunitarios, sociales y personales	32.312	36.023	39.299	40.720	33.581
Intermediación financiera	22.082	27.210	30.618	19.665	26.643
Actividades empresariales, inmobiliarias y de alquiler	15.027	21.742	14.316	22.571	22.595
Suministro de electricidad, gas y agua	15.108	9.673	11.486	9.710	12.389
Transporte y comunicaciones	11.253	3.926	7.338	12.922	17.593
Construcción	7.304	7.166	4.566	16.771	20.774
Industria manufacturera	5.760	4.654	10.197	19.279	12.024
Otros	11.196	8.530	17.278	19.872	11.172
Total	1.111.314	1.368.499	1.319.932	1.420.804	1.447.815

**Fuente: 1996, 2001 y 2005 (Orlansky 2006),
2003 y 2007 (EPH – INDEC mayo 2003 y 1º trimestre 2007)**

Cuadro 5

Empleo público por ramas de actividad – Valores porcentuales (%)					
	1996	2001	2003	2005	2007
Administración Pública y Defensa	50,1	49,1	42,3	45,5	47,2
Enseñanza	25,6	29,7	33,7	28,7	28,1
Servicios Sociales y de Salud	13,4	12,5	13,8	14,4	13,9
Servicios comunitarios, sociales y personales	2,9	2,6	3	2,9	2,3
Intermediación financiera	2,0	2,0	2,3	1,4	1,8
Actividades empresariales, inmobiliarias y de alquiler	1,4	1,6	1,1	1,6	1,5
Suministro de electricidad, gas y agua	1,4	0,7	0,9	0,7	0,9
Transporte y comunicaciones	1,0	0,3	0,6	0,9	1,2
Construcción	0,7	0,5	0,3	1,2	1,4
Industria manufacturera	0,5	0,3	0,8	1,4	0,8
Otros	1,0	0,7	1,2	1,4	0,9
Total	100	100	100	100	100

**Fuente: 1996, 2001 y 2005 (Orlansky 2006),
2003 y 2007 (EPH – INDEC mayo 2003 y 1º trimestre 2007)**

En función de este objetivo, agregamos a la serie presentada en Orlansky (2006) datos correspondientes a mayo de 2003 (a fin de poder tomar en cuenta específicamente el período correspondiente a la Presidencia de Néstor Kirchner) y al último relevamiento disponible del primer trimestre de 2007 (con el objeto de incrementar el número de observaciones y actualizar la serie), todos ellos provenientes de la EPH – INDEC. En los Cuadros 4 y 5 puede observarse la evolución de la composición del empleo público por ramas de actividad durante el período 1996 – 2007, tanto en valores absolutos como relativos.

En primer lugar, puede advertirse que, luego de una leve retracción del empleo público total en 2001 – 2003 (es decir, el período inmediatamente posterior a la crisis), éste ha crecido desde entonces (ver Cuadro 4). Tanto si consideramos la totalidad de la etapa poscrisis (2001 – 2007) como si nos ceñimos al período presidencial de Kirchner (2003 – 2007), se registra un crecimiento en la dotación de personal en las ramas Administración Pública y Defensa, Servicios Sociales y de Salud, Actividades empresariales, inmobiliarias y de alquiler, Suministro de electricidad gas y agua, Transporte y comunicaciones, Construcción e Industria manufacturera; en cambio, detectamos una retracción de Enseñanza, Servicios comunitarios, sociales y personales e Intermediación financiera. Habida cuenta del crecimiento experimentado por el empleo público total, es preciso dirigir nuestra mirada a la composición relativa del empleo público según rama de actividad (ver Cuadro 5). Obviamente, dado el contexto de crecimiento, aquellas ramas que cayeron en términos absolutos exhiben una pérdida en su incidencia relativa. Entre aquellas que crecieron, es preciso distinguir dos comportamientos. Algunas de ellas difieren en su evolución según qué período se considere, presentan una retracción respecto de 2001 y un crecimiento en relación a 2003. Tal es el caso de Administración Pública y Defensa y de Actividades empresariales, inmobiliarias y de alquiler. Ambas situaciones parecen explicarse en virtud de un proceso de recuperación de su participación previa a la crisis, habida cuenta del retroceso sufrido durante ella. En contraste, otro conjunto de ramas de actividad se expanden como porción relativa del empleo público total tanto en uno como

en otro período: Servicios Sociales y de Salud, Suministro de electricidad, gas y agua, Transporte y comunicaciones, Construcción e Industria manufacturera. Con la excepción de Servicios Sociales y de Salud (rama que creció en términos absolutos en los `90 y sólo registró leves retracciones / expansiones relativas pre / pos crisis, respectivamente), en este ocasión no parece tratarse de una recuperación de los niveles de 2001 sino de un cambio de tendencia, que vendría a confirmar lo señalado por Orlansky (2006). De hecho, todas estas ramas (vinculadas a los procesos de privatización y tercerización de la década pasada) experimentaron un aumento en su participación que las ubica muy por encima de 2001 y, en casi todos los casos, por arriba de los niveles de 1996.

Tal como puede apreciarse en el Cuadro 6, las ramas de actividad del sector público que más crecieron en términos de cantidad de empleados durante la poscrisis fueron aquellas que (como era de esperarse por ser las vinculadas estrictamente al proceso de reformas) habían reducido su dotación de personal durante los noventa. Este hecho evidencia la relevancia del cambio de tendencia que anticipáramos y avala la idea del retorno de la intervención del Estado, principalmente en cuestiones ligadas a infraestructura, que habíamos enunciado al analizar los datos sobre inversión pública. La disposición de los datos en el Cuadro 6 nos permite distinguir el conjunto de la etapa poscrisis del gobierno de Kirchner, a los efectos de señalar posibles tendencias específicas de este período. En efecto, es posible establecer algunas distinciones. Mientras que el crecimiento del empleo en ramas como Suministro de electricidad, gas y agua e Industria manufacturera aparece más bien ligado a la inmediata poscrisis, los incrementos experimentados por Transporte y comunicaciones y, muy especialmente, por Construcción surgen como fenómenos propios de la etapa Kirchner. Esta evidencia parece sugerir que la tendencia hacia una recuperación del rol del Estado en el desarrollo de inversiones en infraestructura constituye un atributo característico de su período presidencial.

Cuadro 6

Variación en la cantidad de empleados públicos por rama de actividad (%)			
	1996-2001	2001-2007	2003-2007
Administración Pública y Defensa	20,7	1,7	22,3
Enseñanza	42,6	0,0	- 8,5
Servicios Sociales y de Salud	14,3	17,9	10,7
Servicios comunitarios, sociales y personales	11,5	- 6,8	-14,5
Intermediación financiera	23,2	-2,1	-13,0
Actividades empresariales, inmobiliarias y de alquiler	44,7	3,9	57,8
Suministro de electricidad, gas y agua	-36,0	28,1	7,9
Transporte y comunicaciones	-65,1	348,1	139,8
Construcción	-1,9	189,9	355,0
Industria manufacturera	-19,2	158,4	17,9
Otros	-25,8	31,0	-35,3
Total	23,1	5,8	9,7

**Fuente: 1996 y 2001 (Orlansky 2006),
2003 – 2007 (EPH – INDEC mayo 2003 y 1º trimestre 2007)**

Conclusiones

A lo largo del trabajo se intentó estudiar las transformaciones del rol del Estado a través de su impacto en el empleo público. La investigación versó sobre la controversia desatada luego de la caída de la Convertibilidad y, especialmente, a partir de la asunción de Kirchner como Presidente, en torno a la existencia o no de una tendencia hacia un mayor intervencionismo estatal en la economía durante la poscrisis y a las características definitorias de este eventual proceso. Uno de los aspectos fundamentales del debate radica en determinar si se produjeron cambios significativos respecto del rol estatal que surgiera como resultado del proceso de reformas “pro – mercado” inaugurado durante el gobierno de Menem.

En primer lugar, se recurrió a los denominados indicadores “tradicionales” de intervencionismo estatal (gasto público sobre PBI, empleo público sobre empleo total e inversión pública sobre inversión total) a los efectos de preservar esta práctica de investigación y teniendo en cuenta que uno de ellos es, justamente, el de empleo público como proporción del empleo total.

El análisis de los datos arrojó como principales resultados la constatación de los límites de las variables gasto público sobre PBI y empleo público sobre empleo total como indicadores de intervencionismo estatal. Señalamos que ni el leve crecimiento del gasto público como porcentaje del PBI ni la retracción del empleo público como proporción del empleo total indican igual o menor intervencionismo estatal poscrisis y resaltamos que el comportamiento de estos indicadores responde a factores intervinientes no controlados, como el fuerte crecimiento de la producción y el empleo privado en 2003 – 2007. En contraste, la inversión pública sí se reveló como un indicador fiable para “medir” el grado de intervencionismo y se comportó de acuerdo a lo esperado, con un incremento considerable en la etapa poscrisis. En efecto, la mayor participación de la inversión pública como porcentaje de las inversiones totales sugiere el resurgimiento del rol del Estado como promotor del desarrollo en infraestructura.

Habida cuenta de nuestro propósito original de estudiar el intervencionismo estatal a partir de su impacto en el empleo público y a fin de intentar encontrar evidencia adicional capaz de avalar nuestras presunciones esbozadas a partir de la evolución de la inversión pública, recurrimos, retomando la investigación de Orlansky (2006), a otros datos sobre empleo público como su composición por ramas de actividad.

El estudio de las variaciones en la composición del empleo público por ramas de actividad durante 1996 – 2007 nos permitió comprobar que en la etapa poscrisis aquellas ramas ligadas al proceso de reformas de la década pasada experimentaron un fuerte incremento de su dotación de personal, al punto de superar holgadamente los valores correspondientes a 2001 y, en la mayoría de los casos, también los niveles de 1996. En particular, se destaca el poderoso crecimiento de la rama Construcción durante la etapa Kirchner, hecho que avala, en consonancia con los datos sobre inversión pública, que durante su presidencia tuvo lugar (como principal manifestación del mayor intervencionismo estatal poscrisis que puede ser constatada empíricamente a partir de los datos examinados) un resurgimiento del rol del Estado como promotor del desarrollo de la infraestructura pública.

Referencias

Orlansky, D. (2006): *Efectos de la Reforma del Estado en el Nivel y Calidad del Empleo Público (1990-2005)*. Proyecto Apoyo al Programa Nacional de Trabajo Decente en Argentina. OIT. (Con la colaboración de Andrea Makón y Leticia Patrucchi)

Fuentes

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

MECON: Ministerio de Economía y Producción de la Nación.