

Estas administraciones están constituidas por una heterogénea mezcla de organismos del gobierno central, de la administración descentralizada o autónoma, de las administraciones regionales, estatales, provinciales, municipales y locales, y las empresas del Estado. El desarrollo del aparato del Estado y su diferenciación estructural y funcional es hoy objeto de agudas controversias políticas, las que entre otros rasgos se caracterizan porque las partes contendientes no manejan una información fidedigna, válida y actualizada respecto del tamaño de esas administraciones ni tampoco de las funciones que cumple el Estado. Esto se debe a que, —tal como lo han señalado varios estudios realizados sobre estas materias por organismos internacionales—, la información oficial y no oficial de la que se dispone al respecto es en su gran mayoría altamente deficiente y fragmentaria.

En este contexto, la pregunta central de la investigación es de gran importancia, aunque como lo ha dicho un investigador del tema, la pregunta de cuan grande es el aparato público es muy fácil, lo difícil es la respuesta y lo más delicado es que aquellas que se den pueden ser engañosas.

Cuando se formula esta pregunta, lo que subyace a ella es la creencia de que el tamaño del Estado es un indicador clave de su importancia e influencia potencial en la sociedad civil.

II. CONCEPTUALIZACION BASICA

En toda investigación en que el punto sustantivo es la determinación del tamaño de algo, lo primero que se debe hacer es precisar qué es lo que se quiere medir. El trabajo de conceptualización debe preceder al de cuantificación.

Para saber qué es lo que aumenta cuando una Administración Pública crece, debemos definir con claridad lo que entendemos por Administración Pública y definir cuál será la variable dependiente.

En este segundo punto, los estudios realizados en otras regiones han utilizado casi siempre el número de empleados o el gasto público como sus indicadores principales, y al respecto el trabajo del Clad no constituye ninguna excepción.

Sin duda, el aparato estatal y el gobierno mismo poseen múltiples propiedades, algunas de ellas medibles y otras no. Desgraciadamente varias de las más importantes propiedades no pueden medirse en sentido estricto, pues se carece de una métrica para ellas. El trabajo de elaboración teórica sobre estos aspectos está creciendo de manera muy rápida.

Ahora bien, tomando en cuenta aquellas que pueden medirse y contarse, se

pueden identificar desde un punto de vista organizacional, algunos indicadores que sirvan para esta tarea. En este sentido, tal como lo ha sugerido Rose, se pueden utilizar como indicadores de crecimiento los siguientes:

- a) Las leyes o el número de los estatutos legales.
- b) Las organizaciones públicas.
- c) Los empleados públicos.
- d) Los programas del sector público.

Se puede completar esta lista con otros indicadores provenientes de la perspectiva económica y, siguiendo a Karl Deutsch, agregar:

- a) El monto monetario del sector público en las cuentas nacionales.
- b) El ingreso y el gasto público como porcentaje del PIB.
- c) Los ingresos y gastos del gobierno central.
- d) Los ingresos y gastos del gobierno general.
- e) Los ingresos y gastos del gobierno general y las instituciones públicas.
- f) Los ingresos y gastos del gobierno general, las instituciones públicas y las empresas públicas.

Cuando se decide medir el tamaño del sector público sólo por el número de funcionarios, se está haciendo una decisión fundamental que implica una perspectiva sin duda muy útil pero claramente limitada para estudiar el fenómeno. Aceptando como criterio clave la viabilidad de la propia investigación se acordó basar el estudio sobre el número de empleados públicos y el monto de ingresos y gastos consolidados del Sector Público.

En este caso, al tratar de conceptualizar el fenómeno, debimos seleccionar en primer término aquel que más se adecuaba al estudio. Durante una etapa inicial se utilizaron indistintamente los términos Estado, administración pública, sector público, aparato estatal y otros. Finalmente, para efectos de este estudio se decidió utilizar el concepto de "sector público", y no el de Estado, pues éste término tiene profundas cargas semánticas y diferentes elementos connotativos, dependiendo de las múltiples perspectivas teóricas desde las cuales se lo aborde. Así mismo se prefirió el término Sector Público al de Administración Pública, pues éste se encuentra muy atado a definiciones legales específicas en cada caso nacional, lo que hace difícil la comparación internacional.

El concepto de sector público se encuentra principalmente asociado a estudios económicos y presupuestarios de la actividad gubernamental y para los efectos de esta investigación fue

definido de una forma amplia, entendiéndose por tal el conjunto de organizaciones que desempeñen tareas a las que el sistema socio-político les asigna el carácter de públicas, y/o que funcionen con fondos públicos, y/o que operen bajo un control público formal.

Esta definición fue propuesta en el entendido de que serviría una función estrictamente instrumental delimitando el referente, y establecería un acuerdo entre quienes la utilizaran. En ningún caso prejuzgó sobre alguna "realidad objetiva" llamada sector público, que debiera ser captada en su "esencia" por la definición.

Para aplicar esta definición a la realidad de cada país, se procedió a identificar y listar todos los organismos públicos que conforman el sector. Sin duda hay un grupo muy numeroso de organismos sobre los cuales no caben dudas acerca de su carácter público. Sin embargo —y como parte de esa especial situación que se ha desarrollado en las últimas décadas, conocido como la "indeterminación o el empañamiento de la distinción público/privado"— existen organismos como las empresas públicas en las cuales la participación privada es casi equivalente a la gubernamental, y sobre las cuales es difícil tomar una decisión acerca de su pertenencia a un determinado sector. En este caso se procedió a entregar criterios uniformes y cada grupo nacional realizó las asignaciones correspondientes.

Se definió luego el concepto de empleado público. La dificultad con este término radica en que él varía en sus definiciones legales de país en país. Con el fin de evitar que el uso de un concepto legal terminara definiendo universos distintos en diferentes países, y para los efectos de una investigación se entendió por empleado público a aquel que trabaja para un organismo del sector público y que percibe por su trabajo una retribución o contraprestación económica entendida en su sentido más amplio, como: sueldos, salarios, haberes, gratificaciones, comisiones e incluso pago en especies.

De acuerdo con esos atributos, se consideraron empleados públicos:

- a) Los funcionarios regidos por los estatutos de derecho público.
- b) Los trabajadores al servicio de cualquier institución del sector público.
- c) Toda persona vinculada en términos de una prestación laboral a una organización del sector público por contratos civiles, designaciones discrecionales o cualquier otro procedimiento especial.
- d) Los militares profesionales y de carrera y los reclutas que cumplan con el servicio militar y reciban una contraprestación.

Dada esta conceptualización, se consideraron como funcionarios públicos

algunos empleados con status ambiguo. Así, se incorporaron en esta categoría:

- a) Las personas empleadas en el sector público que no son normalmente considerados empleados públicos debido al carácter esporádico de su empleo como asesores, consultores, personal de servicios menores, etc.
- b) Los individuos que se desempeñan en el sector público y cumplen al mismo tiempo con una parte de su jornada en el sector privado.
- c) Las personas que trabajan en programas públicos de empleo, programas masivos que los Estados utilizan para combatir las graves situaciones de desempleo que afectan a la mayoría de los países de la región.

A pesar de estas definiciones, sólo tres países contabilizaron entre el personal público a los militares, y ninguno atribuyó la categoría de empleado público a los participantes en programas masivos de empleo mínimo.

Debe destacarse que las definiciones que han sido empleadas en esta investigación son considerablemente más amplias que las utilizadas por algunos de los estudios más importantes que se han publicado sobre personal estatal. Por ejemplo los trabajos de la OECD, citados a menudo en estudios latinoamericanos recientes, definen como Administración Pública (Central, Local y

Seguridad Social) la constituida por los organismos, unidades o servicios, cuya actividad principal o exclusiva consiste en la prestación de servicios o en la producción de bienes de naturaleza no mercantil. Esto quiere decir que se trata de bienes o servicios que no sean susceptibles de compraventa en el mercado. Esto elimina prácticamente a la totalidad de las empresas públicas, al sector transporte, teléfonos, correos y telégrafos y otros organismos igualmente significativos. Correspondientemente, sólo son empleados públicos aquellos que trabajan en organismos públicos definidos de manera restrictiva. Desde nuestra perspectiva, si queremos entender la magnitud del sector público y su importancia en el empleo total de un país, debemos utilizar definiciones amplias como las que se han usado en la presente investigación.

Sobre estas bases se prepararon los instrumentos de recolección de datos en el convencimiento de que a partir de una cuidadosa descripción correctamente enmarcada y en la posterior elaboración y análisis de esa información se generarían hipótesis más ajustadas sobre los procesos de crecimiento del sector público y sus posibles causas, en América Latina.

Sobre esas bases, los equipos nacionales realizaron el proceso de recolección y análisis de la información, produciendo informes nacionales que constituyen los fundamentos principales del presente trabajo.