

III. EL PERSONAL PUBLICO EN 11 PAISES LATINOAMERICANOS

a) Consideraciones preliminares

La pregunta sobre el tamaño del sector público en los países latinoamericanos será respondida de una manera parcial al presentar información sobre el número de funcionarios y personal público que trabaja en ellos. De las muchas maneras que hay de responder a esa pregunta, la que aquí se ofrece presenta algunas ventajas e impone ciertos costos. La ventaja más clara es que los funcionarios se pueden identificar y contar. Por cierto, esta no es una tarea fácil pues en primer término hay que definir qué se entiende por empleado público y en segundo lugar, distinguir entre empleo directo e indirecto. En tercer término, solucionar varias dificultades sobre el proceso de contar empleados, como por ejemplo saber qué se hace con un individuo que trabaja en el sector público y en el sector privado, cómo se contabiliza el que trabaje media jornada o por horas, etc. En los países latinoamericanos se carece en general de información sobre los funcionarios del sector público, con la excepción de datos sobre la administración central. Existe muy poca información confiable sobre el sector institucionalmente descentralizado, y mucho menos sobre la administración regional o local y las empresas públicas. En este último caso es difícil conseguir información sobre el

personal obrero que se desempeña en ellas.

A continuación, se presenta información sobre doce países miembros del CLAD; once latinoamericanos y España. Este es el resultado de un esfuerzo de recolección y presentación sistemática de información que fue realizada por equipos nacionales vinculados al CLAD, con base en las orientaciones metodológicas que éste preparó.

En este trabajo se presentan datos sobre la situación global y el número de empleados del sector público en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Así mismo, se realiza un primer análisis de esta información. Antes de presentar los datos y el correspondiente análisis son necesarias algunas acotaciones previas.

En primer lugar, el número de funcionarios está en relación directa con los roles que desempeña un Estado. No se evalúa en este caso, si esos roles son bien o mal desempeñados, sino que se les toma como dados. Al respecto cabe señalar que en los países con regímenes democráticos, (hoy lo es la gran mayoría de los gobiernos de la Región) los roles que asume el sector público no son impuestos por una decisión interna de la burocracia pública, sino que surgen y son procesados y aproba-

dos por el sistema socio-político de esa nación. En otras palabras, lo que se quiere decir es que en la definición de los roles que desempeña un Estado, participan actores sociales con intereses concretos, valores e ideologías y aquellos grupos sociales que logran organizar coaliciones mayoritarias o disponen de más recursos de poder, pueden imponer por los medios institucionales establecidos las definiciones que les parecen adecuadas.

En segundo término, en relación con los roles desempeñados por los estados latinoamericanos, estos son aparentemente los mismos, a lo menos en su denominación. Sin embargo, la situación es más compleja pues hay diferencias en el contenido y en el énfasis que se coloca al ejercer los roles.

Finalmente, aun cuando los roles sean los mismos, no todos los países reportan el número de funcionarios que cumplen con una determinada función. Ello dificulta la comparación entre los sectores públicos de diferentes países. En el caso de esta investigación, salvo las excepciones de España, México y Panamá, el resto de los países no presenta información sobre los roles de defensa y seguridad, argumentando razones de seguridad nacional. La razón dada es plausible, sin embargo parece que lo que más les importa a los Estados es no ser colocados en la necesidad de reconocer cuantos efecti-

vos tienen. Esa información, aunque con carácter de "no oficial", es presentada en las principales revistas internacionales dedicadas a problemas de defensa en el mundo. Dichas estimaciones son consideradas unánimemente por los expertos como muy ajustadas a la realidad. Una situación similar se presenta cuando algunos países no incluyen a los maestros primarios en el empleo público, porque el ejercicio de esa función, aunque es realizada por entes públicos, no otorga al docente un status legal de empleado público. Estos maestros son pagados con fondos públicos, trabajan para un organismo público, pero no se les incluye en la lista de empleados públicos. Para un estudio como el presente cuya pregunta central se refiere al tamaño del sector público, estos funcionarios debieran ser considerados parte integrante de este sector.

Idéntica situación se repite con funcionarios de salud que trabajan en municipios. Lo delicado de esta situación es que todos los grupos señalados contribuyen con su importante número de miembros a determinar el verdadero tamaño del sector público. Por ello se hace difícil efectuar comparaciones internacionales de manera rigurosa. A pesar de estas dificultades, en este trabajo se ha hecho un serio esfuerzo por homogenizar la información que han proporcionado los gobiernos. En los casos donde la distorsión pudiese ser importante, se han hecho las advertencias correspondientes.

**b) Los empleados públicos:
cifras absolutas y relativas**

Los datos con la información pertinente aparecen en los Cuadros No. 1 y No. 1.1. En estos cuadros y en los que le siguen se ubican en una primera agrupación los tres países federales; luego en una segunda agrupación se ubican los países unitarios; en un tercer grupo se sitúan seis países altamente industrializados de Europa y EEUU. En cada categoría se ordenan los países, no por orden alfabético, sino de acuerdo con el ingreso per cápita, según cifras del Banco Mundial.

Para una primera aproximación al tamaño de las administraciones, se presenta el número absoluto de funcionarios que se registran en los países participantes en el estudio (ver Cuadro No. 1.1). Allí se puede apreciar que el número más alto de funcionarios corresponde a México con un total de 3.751.000 empleados públicos y el menor a Honduras con 79.000 empleados. Ahora bien, tal como lo ha señalado R. Rose (1984) no es posible entender cuan grande es un sector público con sólo una cifra total de funcionarios. Así por ejemplo, Estados Unidos tiene más de 18 millones de empleados públicos. En términos absolutos esa cifra es mayor que la de cualquier sector público de Europa Occidental; sin embargo, en relación con su población total, el personal público norteamericano es menor que el de la gran mayoría de los europeos. Por lo

tanto, a menos que se relativice el número en términos de su participación en el total de la población y de la población económicamente activa (PEA) esas cifras carecen de significado. En el caso particular latinoamericano es conveniente agregar como factor de relativización a la PEA Urbana. Dado el carácter transicional de muchos de los países latinoamericanos, en los que la población rural es muy alta, se ha tratado siempre que ha sido posible, de agregar el dato correspondiente a la participación del empleo público en la PEA urbana. Cuando se diseñó la investigación, se pretendió que se incluyera además el porcentaje de esos trabajadores en la PEA urbana formal, dado el alto porcentaje de empleo informal que aparece en las ciudades de la región; por ello sólo fue posible en un número demasiado reducido de casos como para realizar un análisis al respecto.

**c) Empleados públicos,
población y PEA**

Siguiendo la anterior línea de razonamiento, la información que se recoge en la primera columna del Cuadro No. 2, indica el número de habitantes de un país por cada empleado público. En este caso el cuadro muestra que hay una diferencia clara entre los países de alto y mediano desarrollo, medido por el ingreso per cápita, (Venezuela, Argentina, México, Uruguay, Costa Rica, Chile y Panamá) comparado con los de más bajo nivel de desarrollo, de acuer-

do con el mismo indicador (Perú, Guatemala, Honduras y Bolivia). Mientras que en los del primer grupo un empleado público atiende un promedio (no ponderado) de 22 habitantes, en los países del segundo grupo esta cifra se eleva a más de 40 habitantes. La excepción la constituye Chile, pues estando ubicado dentro del primer grupo, cuenta con un funcionario por cada 58 habitantes.

La segunda columna del Cuadro No. 2 en análisis, indica cual es la participación de los empleados públicos en el número total de habitantes de un país, la cual es obviamente el número inverso del dato de la primera columna. Naturalmente, ambas situaciones son similares aunque de dirección opuesta.

Lo que se observa en este caso, y basta para ello una simple inspección de las cifras, es que los países con un nivel de ingresos per cápita más alto tienden a tener una tasa de participación más alta en el total de la población que los países de menor ingreso per cápita. En efecto, mientras el promedio no ponderado de los primeros es de casi un 6%, en los segundos el promedio es de sólo un 2.7%.

También se puede apreciar que en los países latinoamericanos los empleados públicos tienen una baja tasa de participación en la población total. El porcentaje mínimo es de 1.65% y corresponde a Honduras, mientras que el máximo sólo alcanza a 9.2% y corres-

ponde a Uruguay. Esa situación se altera cuando se examina la tasa de participación de ese grupo en la población económicamente activa (PEA) o fuerza de trabajo. Aparece aquí también la misma relación recién expuesta entre ingreso per cápita y participación. Así en los países relativamente más desarrollados, dicha participación oscila entre un 5% y un 21% con una media no ponderada de 13.2%; y el de los países de menor desarrollo relativo oscila entre un 5% y un 12% con una media de 8.5%.

Como ya se señalara, para estudiar el tamaño del sector público a través del empleo estatal en la región, es muy importante examinar su participación en la PEA urbana. Por cierto, mientras en los países altamente urbanizados las diferencias entre participación en la PEA y en la PEA urbana no son significativas, en los países con una elevada población rural esa participación experimenta un considerable incremento. Para el análisis de esta situación, mucho más que la distinción de países con ingreso alto o bajo, interesa distinguir entre países predominantemente urbanos y predominantemente rurales.

En este sentido, puede observarse que entre los países con un nivel alto de ingreso per cápita estas cifras oscilan entre el 20% y el 36% con un promedio no ponderado de 23.3% y los países con bajo ingreso per cápita oscilan entre un 11% y un 20% con una media de 16.4%. No importa en

qué categoría de desarrollo estén ubicados, el incremento en la tasa de participación entre la PEA y la PEA urbana en los países con gran población rural es muy significativo. Así, en Costa Rica y Panamá el aumento es impresionante: el valor del segundo indicador más que duplica el valor del primero. Esto implica que en las ciudades y en la población urbana, el empleo público tiene una muy alta significación. En todo este cuadro de participación, la excepción la constituye Chile, en el cual la tasa de participación es baja en relación a la población total, a la PEA general y a la PEA urbana.

Con el fin de tener un marco de referencia más amplio para poder comprender lo que significan estas cifras y realizar de ese modo una interpretación más correcta de las mismas, se presentan datos que permiten una comparación con seis países europeos altamente desarrollados e industrializados y los Estados Unidos.

En este trabajo hemos utilizado las cifras que ha preparado el Proyecto sobre Empleados Públicos y Administración Pública en Europa, realizado por el Centro para el Estudio de la Política Pública de la Universidad de Strathclyde bajo la conducción de R. Rose. Así mismo, se ha realizado un esfuerzo por hacer lo más consistente posible la información latinoamericana con la de fuera de la región. Al usar estos datos para efectos comparativos, el cuadro que emerge es relativamente

diferente del que ha resultado de los estudios que utilizan las cifras de la OECD o del Fondo Monetario Internacional. La información se presenta también en el Cuadro No. 2 y una lectura atenta del mismo permite percibir en primer término que la tasa de participación de los empleados estatales en la población total de los países altamente desarrollados es considerablemente más alta que la de los países de nuestra región. En los primeros, esa tasa oscila entre 6.8 % y un 16 %, con un promedio no ponderado de 10 %, mientras que en el caso latinoamericano la tasa más alta es de 9.2 % y la menor de 1 %, con una media total de 4.7 %. En el promedio los países altamente desarrollados tienen una tasa de participación de los empleados públicos en la población total que duplica la de los países latinoamericanos.

Algo similar sucede al comparar los países del mundo desarrollado con los latinoamericanos en relación con la participación de los empleados públicos en la población económicamente activa o fuerza de trabajo. El rango en el primer grupo se desplaza de un mínimo de 13.8 % a un máximo de 35.2 %, con una media no ponderada de 22.6 %, mientras que en América Latina ese rango se desplaza de un mínimo de 5 % a un máximo de 21 % con una media de 12 %. Todos los países desarrollados incluidos en este estudio tienen tasas más altas que todos los países latinoamericanos, con

la excepción de EE.UU. (16%) y España (14%). En resumen, los países desarrollados también tienen una tasa que casi duplica la tasa latinoamericana respecto de la participación de los funcionarios públicos en su respectiva PEA.

Una última comparación entre ambos grupos de países, hace referencia a la participación de funcionarios estatales en la PEA urbana. Debemos reconocer que en este caso la información no es estrictamente homogénea, pues los datos europeos se refieren a la PEA "no agrícola". Dado que la información de PEA no agrícola no ha sido calculada en América Latina ni para el año 1987 ni para 1985, se decidió, a manera más bien ilustrativa y sabiendo que el error no es grave, hacer esta comparación. Al realizarla, cambia relativamente la situación anterior, pues dada la estructura altamente urbana de los países más desarrollados y la situación bastante poco homogénea en América Latina —donde hay países altamente urbanizados y también países con alta población rural—, sucede que en América Latina la participación de los funcionarios en la PEA urbana es considerablemente más alta que su propia participación en la PEA general, mientras que en los países europeos entre esas dos participaciones se observa sólo un pequeño incremento.

En América Latina el rango de participación en la PEA urbana se desplaza de 5.9% a un 36.1% con una media

de 20.8% mientras que entre los países altamente desarrollados esa participación varía entre un mínimo de 15.8% y un 36%, con un promedio no ponderado de 27.22%.

En conclusión, aun en este caso extremo, en el promedio los países de Europa y EE.UU. tienen una tasa de participación de empleados estatales en la PEA urbana que supera en un 30% la tasa promedio de los países latinoamericanos.

c) Empleados públicos y tipo de administración

Las formas organizacionales que adopta cada sector público son particulares y están especificadas en sus textos legales, los que imponen definiciones y tipologías que permiten diferenciar al interior de un aparato estatal áreas específicas de administración. Los muy diversos términos utilizados por los países y los rasgos que se suponen caracterizan cada agrupación institucional, crean serias dificultades para comparar los datos entre países.

Para el presente estudio se solicitó a los grupos de investigadores nacionales que presentaran la información agrupando los distintos organismos públicos en los siguientes tipos:

a) Administración Central, que incluye básicamente los Ministerios y sus servicios dependientes a los cuales se agregaron los principales entes de gobierno.

- b) Administración Descentralizada, que incluye los entes autónomos, descentralizados, autárquicos, etc.
- c) Empresas Públicas sean éstas de tipo productivo, de servicios o financieras.
- d) Administración Estatal (para Estados Federales únicamente), que incluye los estados federados, su administración y los entes centrales y autónomos vinculados a ese estado.
- e) Administración Municipal o Local, que incluye municipalidades y organismos asociados como servicios de aseo, de salud, educación, etc.

Los datos respecto del número de empleados en cada una de estas agrupaciones para el año 1987 se presentan en el Cuadro No. 1.1.

La presentación que allí se hace ha sido el resultado de un laborioso proceso de reagrupación. Desgraciadamente varios países no siguieron en su informe nacional la clasificación sugerida, sino que utilizaron las clasificaciones ordenadas por sus respectivos ordenamientos jurídicos. La reagrupación se hizo siguiendo estrictamente criterios técnicos explícitos.

La primera característica que llama la atención en estos datos es que, con las excepciones de Argentina y Chile, los países de la región concentran el mayor número de su personal en la

Administración Central. El porcentaje del total de funcionarios que trabajan en este tipo de agrupación ha sido considerado como un indicador del grado de concentración del sector público. En este cuadro se puede apreciar el alto número de funcionarios que laboran en esa administración.

Así mismo se puede observar en esa distribución que los países latinoamericanos con menor ingreso per cápita tienen un mayor grado de centralización que los de mayor ingreso. En efecto, ese primer grupo muestra un promedio no ponderado de 58% de su personal en la Administración Central, mientras que el segundo grupo sólo alcanza 37.2%.

En el cuadro No. 1 se ha agregado un tercer grupo de países constituidos por seis europeos y Estados Unidos. Estos países altamente desarrollados muestran un grado todavía menor de centralización de sus administraciones que los latinoamericanos de altos ingresos, pues su indicador de tal característica sólo alcanza en el promedio un 25%.

Con todas las precauciones debidas, estos datos nos permiten avanzar la hipótesis de que mientras más desarrollado sea un país, menor será el grado de concentración de su Administración Pública.

La segunda característica que aparece nítidamente, aun mediante una simple inspección, es el mínimo tamaño de las

administraciones locales o municipales. No deja de ser engañoso el hecho que muchos países de la región tengan un elevado número de municipios. Los datos, sin embargo, muestran que la dotación de personal que se les asigna es extremadamente baja. Con la excepción de los municipios metropolitanos y de algunos de importantes ciudades de provincia, el resto de estas instituciones son pequeños organismos. Sorprendentemente, Honduras es el país que muestra un número mayor de personal —porcentualmente— en el área local (19 %) seguido de Uruguay, Argentina y Chile.

Simplemente como un elemento para reflexión, resulta interesante comparar la situación de los países más desarrollados del primer mundo con los de América Latina en relación con la administración local. De inmediato surge un problema: para el primer grupo de países que muestran tasas altísimas de participación de empleados en el gobierno local, sus cifras incluyen también a las administraciones regionales, lo cual las abulta considerablemente. La comparación puede hacerse con toda justicia con los países federales de América Latina, pero respecto de los países unitarios una comparación resultaría sesgada, pues si bien es cierto que estos últimos muestran porcentajes muy bajos de funcionarios en los municipios también es cierto que hay una parte de la administración descentralizada que responde a criterios de descentralización territorial y que por

falta de desagregación en el informe nacional no aparece registrada en la clasificación que aquí se presenta. Esto es especialmente cierto por lo menos de Venezuela, Chile y algún otro país. Tomando en cuenta esta situación y con las debidas precauciones se establece que el grupo de estados federales en América Latina, combinando su personal de la Administración Estadual con el de la Local alcanzan a un promedio no ponderado de 30.7 % de sus funcionarios en esa agrupación organizacional. Por su parte, los países unitarios que tienen ingreso per cápita alto alcanzan un promedio de sólo 8 % y uno similar alcanzan los unitarios de bajo ingreso. Frente a esto los estados federales o con regiones autónomas, altamente desarrollados (Alemania, España y Estados Unidos) registran un promedio de 34.6 % y los estados unitarios de ese grupo tienen un promedio de 26.2 %.

Para los países latinoamericanos entre los extremos de la Administración Local y la Central se ubican la Administración Descentralizada y las Empresas Públicas, con un número de personal que en términos de porcentajes representan valores medios. El rango de concentración de personal en las Empresas Estatales oscila entre un mínimo de un 14 % (Guatemala) y un máximo de 27.1 % (Chile), mientras el rango de las Administraciones Descentralizadas se desplaza de un 10 % (Perú) a un 42 % (Chile).

Lo importante de rescatar de este cuadro —aun con todas las dificultades que él presenta— es la idea planteada como hipótesis, de que a mayor grado de desarrollo las administraciones se vuelven menos centralizadas y enfatizan aspectos locales y regionales. Por lo menos así lo muestra la concentración de personal que esos sectores públicos asignan a las agrupaciones institucionales. Dado el énfasis que los procesos de reforma del estado que están operando en América Latina colocan en los procesos de descentralización, regionalización y municipalización, se debe esperar que en el futuro esas agrupaciones organizacionales concentren cada vez más un mayor porcentaje del personal público.

IV. LA EVOLUCION DEL TAMAÑO DEL SECTOR PUBLICO

a) Consideraciones generales

Los datos sobre el tamaño del sector estatal en varios países latinoamericanos, medidos por el número de personal público para el año 1987, proporcionan una primera idea al respecto, pero esa visión eminentemente estática no permite tener una verdadera comprensión del fenómeno y por lo tanto limita las posibilidades de llevar a cabo acciones racionales que impliquen una mejoría de la actual situación.

En consecuencia, se intentará presentar una visión dinámica del proceso examinando datos de series de tiempo

acerca del tamaño del Estado. Al respecto se pretende averiguar cual ha sido el ritmo de crecimiento del número de funcionarios en las últimas décadas o en los últimos años en algunos países latinoamericanos.

En este caso, los problemas ya mencionados de carencia de información confiable se multiplican, pues en la mayoría de los países no existen datos y cuando existen han utilizado distintas definiciones de lo que es un empleado público o bien han relevado ámbitos restringidos del aparato público (especialmente se limitan a reportar datos de la Administración Central) con lo cual se tiene una información parcial en cuanto a cobertura. A lo anterior se le agregan los problemas de confiabilidad y de subregistro.

En este caso se ha podido disponer de información homogénea y confiable sobre seis países de la región: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Venezuela. De ellos, los datos de Argentina, Costa Rica, Panamá y Venezuela cubren a lo menos desde el año 1970 a la fecha. Por su parte los datos de Guatemala y Bolivia cubren los años ochenta.

En un importante estudio del Banco Mundial (1983) se afirma con base en una muestra de países en vía de desarrollo, que entre mediados y fines de la década de los setenta, esos países exhibían una tasa de aumento del empleo público que fue dos o tres veces