

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

mayor que la tasa de crecimiento de la población. Posteriormente, estas conclusiones han sido repetidas y extrapoladas más allá de los límites establecidos por el Banco, haciendo de esta generalización un lema para atacar a las administraciones públicas.

Las conclusiones que se pueden extraer de los datos que se manejan en el presente estudio para 6 países latinoamericanos muestran un cuadro que no autoriza una sobregeneralización como la recién señalada. La situación se muestra como muy compleja y diversa y en ella difícilmente se pueden ubicar pautas significativas claras. No se perfila una situación general pautada sino varias situaciones diferenciadas que deben ser reconocidas como tales.

Todavía no sabemos cuál es la dinámica de crecimiento de las Administraciones Públicas ni las causas específicas a las que obedece. Es posible indicar muchos factores que parecen ser importantes en esta situación tales como: los procesos de modernización y en particular la industrialización y la urbanización, el desarrollo del mercado interno, la dependencia de los mercados exteriores, los tipos de diferenciación social y los grados de desigualdad percibidos, la orientación política que asume la dirección del Estado, los cambios demográficos, las necesidades y demandas expresadas a través de grupos organizados de interés, etc., etc.

Pero el peso que han tenido o que pueden adquirir hoy cada uno de estos

factores no ha sido determinado, mas aún, se disputa acaloradamente sobre la pertenencia e importancia de cada uno de ellos. En definitiva, lo que sabemos sobre el crecimiento de los sectores públicos es prácticamente nada y ésta es una debilidad que debe ser remediada.

#### **b) La evolución del número de empleados**

Los datos en relación al crecimiento del tamaño del sector público se presentan en los cuadros No. 3 a No. 8.

Antes de comenzar su análisis es conveniente resumir aquellas características sobresalientes que se pueden apreciar en una primera aproximación a esos datos:

- a) El primer rango que llama la atención es que en todos los países para los cuales hay información, el número de personal público ha estado creciendo de manera sistemática en términos absolutos.
- b) En todos los países se observa un crecimiento importante en las décadas de los sesenta y setenta y a partir del inicio de los años ochenta ese proceso se desacelera y en algunos casos se inicia un proceso de decrecimiento.
- c) Hay algunos países que han crecido en las últimas décadas de manera acelerada con un ritmo que ha ido más allá de las tasas anuales de creci-

miento de la población o del incremento de la fuerza de trabajo, como son los casos de Panamá y Costa Rica.

d) Hay países que han crecido altamente con pequeñas fluctuaciones de alzas y bajas, como por ejemplo Argentina.

e) Hay países que aunque disponen de series de datos muy cortas, muestran sin embargo tendencias disímiles. En un caso se observa una gran tendencia a la estabilidad y en el otro una tendencia a cambios en una tasa de crecimiento relativamente bruscos. Estos países son Guatemala y Bolivia.

Como se puede apreciar, este apretado resumen muestra claramente la diversidad de situaciones que se presentan en relación con el crecimiento del número de funcionarios públicos. Examinaremos cada uno de estos casos.

## ARGENTINA

El caso argentino es ejemplar de una situación de lento crecimiento. Como se aprecia en el cuadro No. 3-1, su sector público crece prácticamente a la misma tasa que la de crecimiento de población y de la fuerza de trabajo. Puede observarse que la participación del empleo público en la población total así como su participación en la PEA, se mantiene casi constante con sólo leves fluctuaciones desde 1970 en el primer caso y desde 1960 en el se-

gundo. Así mismo, muestra en general un crecimiento acelerado en el primer quinquenio de los setenta, llegando a su punto cúspide en 1975 pero luego tiende a disminuir.

Para aquellos que postulan que todos los aparatos públicos latinoamericanos tienden a experimentar crecimientos exagerados, la situación argentina es un claro contra-ejemplo. Especial mención se debe hacer del hecho que esta nación ha tenido bajas tasas promedio anuales de crecimiento de su población y de su fuerza de trabajo. En la década de los sesenta estas fueron 1.5% y 1.4% respectivamente; en los setenta fueron de 1.7% y 0.99% y en los años ochenta han sido de 1.4% y 1.16%. Puede apreciarse de los datos presentados en primer término que el grado de participación de los empleados públicos argentinos es bajo en relación con la población total del país, a la PEA general y a la PEA urbana. Luego, no han experimentado variaciones significativas en el tiempo, lo cual quiere decir que en términos relativos esta administración prácticamente no ha crecido.

Un segundo aspecto que se debe analizar es el crecimiento del personal al interior del aparato público en las distintas agrupaciones institucionales.

Al respecto, el cuadro No. 3-2 muestra, al interior del sector público argentino, el crecimiento de personal en cada uno de los tipos de agrupación administra-

tivas: Central, Descentralizada, Empresas Públicas, Estadual o Provincial y Local o Municipal. Los datos revelan crecimientos diferenciales en cada una de esas agrupaciones y con tasas de crecimiento diferentes en diferentes épocas. Para todo el período se constata que la importante Administración Estadual crece en un 84 % y la pequeña Administración Local se incrementa en un 50 %; mientras la Administración Central crece sólo en un 11 % y las Empresas Públicas decrecen en un 17.6 %. Cada una de estas administraciones experimenta un crecimiento positivo o negativo de manera fluctuante. Al comienzo de la serie se observa un incremento fuerte para todas ellas pero luego, a partir de 1975, se producen las distintas trayectorias ya descritas.

## PANAMA

En Panamá se observa el caso inverso del recién descrito. Este es un país cuyo sector público, en términos de número de funcionarios, ha crecido casi constantemente, en su totalidad y en cada una de sus ramas.

De acuerdo con los datos presentados en el cuadro No. 4-1, desde 1960 el sector público más que se quintuplica. En la década de los sesenta crece a una tasa media anual de 6.77 %, tasa que sube a 7.51 % en los setenta y en los años ochenta alcanza a un 4.63 %.

Ese crecimiento hace que, durante el período analizado su participación en

la población total del país se incrementa por un factor de 2.7 y que su participación en la PEA general también se incrementa en 2.3 veces. La importancia de este aumento se pone de manifiesto cuando se observan las altas tasas de crecimiento de la población y de fuerza de trabajo que se presentan allí. En efecto, para la década de los sesenta ellas fueron respectivamente 3.0 % y 3.03 %; para la década de los setenta alcanzaron a 2.8 % y 2.47 %; y en los ochenta han sido de 2.9 % y 2.8 %. A pesar de tasas tan altas, el sector público fue generando empleos a un ritmo aún más rápido y por ende aumentó el tamaño del Estado.

En el cuadro No. 4-2 se muestra el crecimiento diferencial de las distintas ramas de la administración. La Administración Central ha experimentado un fuerte crecimiento. Se expandió en la década de los sesenta a una tasa de 5.65 %, en los setentas a 4.44 % y en los años de los ochenta a 5.28 %. Sin embargo fue la Administración Descentralizada la que tuvo el crecimiento más alto; creció en la década de los sesenta a una tasa de 13.24 %; en la década siguiente a 14.59 % y en los primeros siete años de los ochenta bajó a una de 3.5 %. Por su parte, la Administración Municipal, muy pequeña, experimentó un desarrollo con tasas anuales medias de 4.04 %, 6.51 % y 4.05 % respectivamente.

Estos crecimientos diferenciales han llevado a disminuir considerablemente

el inusual grado de centralización que presentaba tradicionalmente el sector público panameño. Esa administración en su primera etapa era totalmente centralizada (83 %) y ha bajado esa centralización en 1987 a un 58.3 %, que no es un grado bajo pero que constituye un cambio radical en la estructura organizacional del sector público. Este sector descentralizado crece con el establecimiento de organismos de desarrollo social y de empresas públicas.

## COSTA RICA

Una situación similar a la de Panamá se presenta con Costa Rica, país con alto ingreso per cápita, con altas tasas de crecimiento de población y de fuerza de trabajo, y una alta proporción de población rural.

En este país, de acuerdo con los datos del cuadro No. 5-1, el sector público se ha más que quintuplicado desde 1960 y ha estado creciendo con tasas promedio anuales que van de 6.27 % para los sesenta, a 10.08 % para los setenta, para limitar ese desarrollo a un modesto 1.71 % en los ochenta.

Este crecimiento histórico los ha llevado a incrementar la participación de los empleados públicos en la población total en el período bajo estudio (1960 - 1987) por un factor de 2.5 e igual ocurre con su participación en la fuerza de trabajo o PEA que se incrementa por un factor de 2.1, lo cual significa

que en ambos casos más que duplica su participación.

Se podría afirmar que el momento de máximo "tamaño" del sector público —de acuerdo a este indicador— se produce en 1980 para luego seguir creciendo a tasas considerablemente más bajas, lo que se refleja en una caída porcentual de su participación en la población y en la fuerza de trabajo.

Costa Rica junto con Panamá, los dos países del istmo con más alto ingreso per cápita, han experimentado crecimientos de sus aparatos estatales extraordinariamente acelerados, a tasas considerablemente más altas que sus tasas (también altas) de crecimiento de la población, aunque ciertamente han frenado de manera ostensible ese crecimiento en los últimos años. Con todo ese crecimiento, todavía en 1987 el total de funcionarios públicos en esas repúblicas constituían solamente el 6.14 % y el 7.03 % del total de la población. La gran visibilidad de los aparatos públicos en ambos países se debe probablemente a que la proporción de población rural es lo suficientemente alta como para que esa masa de empleados públicos constituya el 36.1 % y el 34.7 % de la PEA urbana en Costa Rica y Panamá respectivamente. En todo caso, la única explicación posible para que en ambos países, teniendo tasas tan altas de crecimiento del personal público durante casi treinta años no se haya llegado a tasas más elevadas de participación en la pobla-

ción y en la Pea general, es que al inicio del período bajo estudio estas eran administraciones muy pequeñas.

## VENEZUELA

El sector público de Venezuela, al igual que el de otros países, crece continuamente en números absolutos desde 1970 hasta la fecha. Los datos, contenidos en el cuadro No. 6.1, indican un fuerte crecimiento del número de empleados públicos. Dicho crecimiento se realizó a tasas superiores a las tasas de crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo para la década de los setenta, pero ese crecimiento fue contenido en la presente década bajando la tasa promedio anual de crecimiento de 5.56% para la década de los setenta a una de 0.72% para los años ochenta.

Su participación tanto en la población rural como en la PEA han seguido líneas paralelas de crecimiento. En efecto, se nota una expansión hasta el año 80 y luego una disminución para llegar finalmente en 1987 a una situación muy similar a la que existía en 1970: alrededor de 5.0% de participación en la población y de algo más de 15% en la fuerza de trabajo. Este es el caso de un crecimiento y un decrecimiento que termina por mantener las cosas dentro de ciertas proporciones muy similares a los iniciales.

Al examinar para Venezuela el comportamiento en los últimos 8 años de

la estructura del empleo según tipo de agrupación organizativa (ver cuadro No. 6-2) se debe destacar que en términos porcentuales, el número de funcionarios de las distintas administraciones permanece bastante estable durante todos los años ochenta, con algunas fluctuaciones y una disminución de la importancia de las empresas públicas en los últimos años. Así por ejemplo, su Administración Central permanece en un 43% y su Administración Estadual lo hace en un 14%. Junto a esta marcada estabilidad, se debe destacar que mientras el crecimiento de toda la administración se realiza con una tasa promedio anual de 2.42% la Administración Central experimenta un crecimiento algo inferior al del total y la Administración Descentralizada tiene un crecimiento considerablemente superior, que se expresa en tasas promedio anuales de 3.48%, mientras que para ese mismo período las Empresas Públicas experimentan un crecimiento de sólo 0.45% anual (lo cual indica que el parque de empresas públicas había sido ya establecido en los sesenta y los setenta). En la presente década se equilibra el crecimiento en Administración Descentralizada con los bajos crecimientos de Empresas Públicas y Administración Estadual. Los datos de la Administración Local muestran un fuerte aumento, pero esta parte de la información es tal vez la única que no es confiable, pues hay evidente subregistro. Probablemente el incremento se debe a que cada año se incluyen más

municipalidades en los registros de personal y no a que haya realmente un incremento tan alto del número de funcionarios.

Por cierto, estas diferencias de crecimiento que se señalan no alcanzan a afectar la estabilidad a que se hizo referencia, por tratarse de una serie de muy pocos años. Bastaría que las mismas tendencias se observaran por algunos años más para que aparecieran cambios sustanciales en la composición y tamaño relativo de cada una de las agrupaciones institucionales en la administración venezolana.

En resumen, en Venezuela, desde comienzos de los setenta se produce un crecimiento acelerado de la cantidad de funcionarios y del tamaño del aparato público pero ese crecimiento es contenido en la década de los ochenta de manera tal que al final de casi 20 años el tamaño de la administración, medido por el número de funcionarios, así como su composición interna sólo ha experimentado cambios leves.

## GUATEMALA

Para los casos de Bolivia y de Guatemala la evidencia que se presenta es relativamente débil, pues los datos se refieren a los años ochenta en los cuales se produce, en la mayoría de los países, una desaceleración de los procesos de crecimiento de los sectores públicos. En primer término, Guatemala se caracteriza por poseer un rela-

tivamente bajo ingreso per cápita, altas tasas de crecimiento demográfico, un alto porcentaje de población rural y un aparato estatal pequeño.

La información sobre Guatemala (ver cuadro No. 7-1) muestra que el crecimiento de su sector público, medido por el número de empleados públicos, registra un aumento persistente de estos en términos absolutos. En los dos últimos años de la década de los setenta tuvo una tasa de incremento anual promedio de 4.2%, mientras que en los años ochenta esa tasa ha sido de 2.9%. Un crecimiento de esa naturaleza, aunque aparentemente parece muy importante, sólo ha permitido que su participación porcentual en la población total y en la fuerza de trabajo permanezcan estables (alrededor de 2.1% de la población y el 6.8% de la PEA) durante todo el período bajo estudio.

Esta situación es producto de que tanto las tasas de crecimiento de la población como las de la fuerza de trabajo tienen un comportamiento muy parecido con las tasas de crecimiento del personal público.

De acuerdo con lo anterior, estamos en presencia de un sector público que tuvo y sigue teniendo un número bajo de funcionarios públicos y si bien dicho número se ha incrementado permanentemente, lo ha hecho a las mismas altas tasas que el crecimiento de la población y de su fuerza de trabajo.

Por lo tanto si bien en términos absolutos ha crecido, esta administración en términos relativos ha permanecido del mismo tamaño.

## BOLIVIA

En Bolivia se presenta una situación singular. Se trata de un país de bajo ingreso per cápita, con fuerte población rural y que ha iniciado una fuerte reducción de su aparato público en especial en el área de las empresas públicas.

En los datos que se presentan (ver cuadro No. 8-1) y que se refieren a los años ochenta se observa una tendencia en los primeros cinco años de crecimiento del empleo público a una tasa anual promedio de 4.9%, para experimentar un brusco giro en los años 85 a 87, en que se produce un decrecimiento con una tasa de -7% promedio anual.

Concordante con esta situación, se produce en los primeros años un leve incremento de la participación de los empleados públicos en la población total y en la PEA, así como en la PEA urbana (de 3.47% a 3.85%; de 11% a 12.3%; y de 23.6% a un 25% en cada uno de esos indicadores) para luego caer en los tres últimos años y terminar en 1987 en 3.1%, 6, 10.1 y 20.1% respectivamente.

Bolivia es el único país que presentó datos sobre la participación de los empleados públicos en la PEA urbana

para todos los años de la presente década. Ellos muestran por una parte la gran importancia que el empleo público tiene en esa PEA particular —dado la gran proporción de habitantes que vive en áreas rurales— pero también indica que lo que se sabía respecto a la caída de los últimos años en la participación en la Población Total y en la PEA general se refleja en una caída de 25% de participación en sólo dos años.

Estamos en presencia de una administración pública relativamente pequeña que en los años transcurridos de esta década ha experimentado primero un crecimiento y luego un fuerte decrecimiento.

Al examinar los datos de este país en términos de su composición de acuerdo con el tipo de agrupamiento organizacional (ver cuadro No. 8-2), se observa que en el transcurso de los años ochenta se ha ido acentuando un proceso de centralización. La Administración Central creció más que proporcionalmente respecto de las otras administraciones. De hecho esa administración creció en los primeros cinco años a una tasa promedio anual de 6.33% y en los últimos años decrece pero sólo a una tasa de 0.71%. Por su parte, la Administración Descentralizada y la Local crecen en los primeros años a tasas de 4.5% y 5.25% anual mientras las Empresas Públicas sólo lo hacen a una tasa de 2.52% anual. En la última etapa, las Empresas Públicas



son las más afectadas por la política de reducción impuesta por el Gobierno y decrecen entre 1985 y 1987 a una tasa de  $-12.20\%$  anual promedio mientras la Administración Descentralizada lo hace a  $-7.2\%$  y la Administración Local a un  $-6.6\%$ . Con estas cifras queda de manifiesto el fuerte decrecimiento del número de personal público en Bolivia en esas tres áreas de la administración y el trato especial que ha recibido el personal de la Administración Central para constituirse en el grupo más numeroso de todo el sector público, y consecuentemente incrementar el grado de concentración de ese sector.

## V. CONCLUSIONES

A partir de las bases establecidas institucionalmente para la investigación y dada la falta casi completa de conocimientos respecto del tamaño del Estado, de sus pautas de crecimiento y las causas que allí operan, se realizó un estudio básicamente descriptivo sobre el tema utilizando como indicador principal el número de empleados públicos que trabajan en el sector estatal. Junto con presentar de manera sistemática la información recolectada se llevó a cabo un primer análisis. Los resultados y las conclusiones obtenidas pueden resumirse así:

a) Se determinó en primer término el número de empleados públicos que trabajan en cada uno de los países que participaron en el estudio. Ese nú-

mero absoluto de funcionarios apenas pudo ser usado para establecer su importancia y su ajuste como indicador del tamaño del Estado.

b) Utilizando cifras relativas como son el porcentaje de empleados públicos en la población total del país se obtuvo una distribución cuyo rango se desplaza de un valor de  $9.2\%$  a uno mínimo de  $1.7\%$ , con un promedio no ponderado de  $4.73\%$ . Esto indica que su participación en la población total es baja.

c) Cuando el número de funcionarios se pone en relación con la población económicamente activa muestra una participación algo más elevada con un promedio de  $13.37\%$  y un rango cuyo valor máximo es  $21.7\%$  y su valor mínimo es  $5\%$ .

d) Cuando el número de funcionarios es puesto en relación con la PEA urbana la relación es similar a las anteriores pero se incrementa el porcentaje de participación hasta un promedio de  $20.75\%$ . Por cierto, en los países con alta población rural, la significación del empleo público en la PEA urbana es alto (Costa Rica y Panamá están cercanos al  $35\%$ ) lo cual le da un alto grado de visibilidad y presencia al sector público en las grandes ciudades de esos países.

e) Al comparar el grupo de países con ingreso per cápita relativamente alto con el grupo de países con