

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

EMPLEO PUBLICO EN LAS PROVINCIAS REZAGADAS

Los autores son especialistas en reforma de administraciones públicas provinciales

Horacio Cao *

Mónica Francés **

Ángel Vaca ***

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo se desarrolla a partir de una serie de afirmaciones (1) que se organizan de la siguiente forma:

- En las provincias rezagadas el gasto publico es proporcionalmente superior al del resto del país.
- Este "Plus" de gasto es financiado por todo el país a partir de transferencias desde la Nación hacia las provincias, las que en el caso de las rezagadas son proporcionalmente mayores.
- Este "Plus" es parte de políticas explícitas que tienen el objetivo de lograr el desarrollo de las regiones mas retrasadas como medio de homogeneizar las oportunidades en todo el territorio mediante un subsidio o transferencia de las zonas mas dinámicas hacia las rezagadas.
- De haberse verificado este objetivo las provincias rezagadas deberían tender hacia una igualación de la estructura de empleo en particular y de la estructura económica y social en general.
- Si bien se verifica el plus de transferencias no se observa la citada tendencia hacia la homogeneización del espacio territorial nacional.
- Una de las razones que generan esta situación, y sobre la cual se quiere poner el foco en este artículo, tiene que ver con la creciente aplicación de recursos a las plantas de personal público provincial.

A los fines de demostrar la validez del razonamiento se ha organizado el trabajo comenzando por establecer las razones que respaldan la selección de las provincias rezagadas como unidad de análisis, como así también la metodología para su selección.

A continuación, se presentan algunos cuadros demostrativos de la evolución del gasto en las provincias rezagadas y en la nación y el impacto de las transferencias en esta evolución.

Posteriormente se analiza para el espacio intercensal como evolucionó el empleo privado y público tanto en las provincias rezagadas como en el total del país. Se avanza además en presentar registros de las tasas correspondientes y de explicar algunos de los razonamientos más comúnmente usados para dar cuenta de las diferencias interregionales.

Por último se intentan cuantificar algunos resultados e impactos de las políticas de empleo adoptadas en las provincias rezagadas y se aventuran algunas consideraciones finales.

II. LA SELECCIÓN DE PROVINCIAS "REZAGADAS"

Antecedentes

Clasificar implica establecer una frontera entre lo que "pertenece" y lo que "no pertenece" al orden clasificatorio presentado. Implica dicotomizar las representaciones que nos hacemos de la realidad, a efectos de poder reconocer homogeneidades, estructurar unidades de análisis que soporten un mismo esquema conceptual. La clasificación entonces genera un problema medular, y es el de lograr barreras impermeables entre lo que "es" y lo que "no es" parte de nuestra unidad de análisis.

Así planteado el tema, se busca captar, a partir de ciertos elementos comunes, las regularidades que determinen el "rezago" de algunas jurisdicciones.

Nuestra tarea se apoya como antecedente en varios trabajos los que, basados en diferentes enunciados conceptuales tentaron con distinta suerte generar una clasificación provincial. Los mismos reconocen en muchos casos la búsqueda de indagar acerca de los cambios que en el equilibrio interregional e intrarregional se observara en el país a partir de los años '70.

Dentro de ellas, rescatamos las clasificaciones de los siguientes trabajos:

- "Indicadores de desarrollo regional" (Nuñez Miñana, 1972)
- "Las Economías Regionales en la Argentina" (Rofman, Alejandro y Manzanal, Mabel, 1989) y "Marco Económico Social y Político Administrativo de las diferenciaciones regionales" (Rofman, Alejandro, 1975):
- "Una propuesta de clasificación de Provincias" (Francés / Mordacci y Esteso, 1993.)
- "Algunos Elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las Provincias" (Esteso/Capraro, 1989)

Una Clasificación Ad Hoc

Partimos de analizar a la organización federal del país como emergente de la heterogeneidad de la estructura espacial que las contiene. Esto es, en la medida que se quiera analizar algún aspecto del país o el desarrollo de ciertos procesos socioeconómicos, debe tenerse especial cuidado en detallar las características específicas del medio en el que se inserta. Así la evolución de alguna variable macroeconómica o social, sólo es válida en el marco de comprender en que tipo de provincia o región se desarrolla.

En este sentido sostenemos que la realidad histórica fue moldeando un cierto ordenamiento espacial y regional del país. Encontramos que, dentro de una realidad institucional, administrativa, económica, social y cultural particular es posible reconocer ciertas homogeneidades o indicadores similares que permiten avanzar en el agrupamiento de provincias por categorías.

En la etapa del "Estado del Bienestar" este modelo se caracterizaba principalmente por la distinción cualitativa entre la región pampeana y las regiones extra pampeanas. La misma se expresaba a partir de un desarrollo relativo abrumadoramente diferenciado.

A su vez las periferias podían distinguirse bajo las siguientes tipologías:

- **Provincias Prósperas:** Aquellas que con la expansión del mercado interno tuvieron la posibilidad de generar productos para la zona "central" y sobre la base de la expansión del ingreso, registrar ritmos de crecimiento económico apreciables logrando, por lo menos, crear empleos suficientes como para retener el crecimiento vegetativo de su población (Ferrer, 1980)
- **Provincias Rezagadas:** Regiones que quedaron fuera de las corrientes más dinámicas del sistema de

relaciones asimétricas. Son aquellas que no desarrollaron actividades de "exportación" significativas hacia la zona "central". De este modo, estas provincias deterioraron su participación en la distribución de la población del país y registran los menores índices de actividad económica y niveles de vida.

- **Provincias Despobladas:** Por último encontramos regiones en las que, a lo largo del periodo analizado, se realizan tareas de "ocupación" que garantizan la soberanía y la creación de la infraestructura necesaria para su efectiva integración (ejemplificadas por las Provincias más australes, con baja, aunque creciente potencialidad de articulación en este estadio de desarrollo).

Hacia mediados de los '70 comienzan a producirse grandes cambios en todos los registros económico-sociales del país. Tales registros impactan sobre la distribución regional determinando, en el marco de un escenario plagado de turbulencias, el surgimiento por un lado y el ocaso por otro de ramas enteras de la economía.

Nuestro Universo de Análisis

A los fines de este trabajo, considerando las hipótesis propuestas y el marco teórico descrito nos inclinamos por ponderar, como factor crucial el tamaño del sector público. Así, y como emergente de los datos empíricos, el alto porcentaje de producto, empleo, inversión etc. que se concentra en el área estatal es de tal magnitud que podrían considerarse a las mismas como provincias "fiscales". Esto es que en el proceso económico y social el estado, por si o articulado directamente con otros sectores (por ejemplo el comercio) ocupa el lugar principal en la sociedad.

Remarcando esta situación de peso mayúsculo del sector público y en consonancia con las clasificaciones más arriba citadas, es que a los fines de este trabajo hemos seleccionado como rezagadas a las siguientes provincias:

- **Catamarca**
- **La Rioja**
- **Formosa**
- **Jujuy**
- **Santiago del Estero**

La calidad de la información

Una de las dificultades para realizar el trabajo está dada por la carencia o la mala calidad de la información. A los problemas que aparecen a la hora de comparar información entre provincias (dificultad y/o ausencia de instituciones públicas⁽²⁾ que se propongan la generación de información cuantitativa homogénea para las 24 jurisdicciones, mala calidad de la información producida y publicada, obsolescencia de los datos, que en la mayoría de los casos llegan al año 1990, en series discontinuas y con diferente metodología, años base, y calidad) debe sumarse la dificultad para encontrar criterios que impidan agrupamientos de provincias notoriamente disímiles.

Un primer problema referido al tema se relaciona con un dato clave: el PBG. El Consejo Federal de Inversiones (CFI) preparó, en la década del '80, una serie de publicaciones del PBG provincial 1970-1985, a precios de 1970, con aperturas por División. Además de los problemas específicos de la compilación de la información, jamás llegó a publicarse el trabajo final, sumando todas las jurisdicciones. El problema aparente es que los valores agregados para todas las jurisdicciones no eran similares a los del Producto Bruto Interno. Estos niveles de distorsión y de ausencia de datos nos han hecho desistir de utilizar este registro.

Otra dimensión que también presenta dificultades está relacionada con la tarea que llevan adelante unidades del Sector Público Provincial que tiene la responsabilidad de recopilar buena parte de la información que alimenta los sistemas nacionales. En algunos casos la crisis de los mismos hizo que ciertas estadísticas directamente dejaran de llevarse, afectando la totalidad de algunas bases de datos de origen nacional (el caso de Catamarca en algunos ejercicios de los años '80 para el caso del sistema nacional de

estadísticas de salud, en donde no se recopiló información).

En otros casos, la información se recopila pero bajo condiciones cuya escasa seguridad hace que la misma tenga una muy baja calidad. Se cita, por resaltar un tema que es de gran importancia a los fines de este trabajo, los desvíos en la mensura del empleo público provincial. Así en los casos en los cual se realizaron censos de personal de las Administraciones Públicas Provinciales la información obtenida mostró una sobrerregistración de casi un 30% con respecto a los datos reconocidos por las provincias. Estos niveles de distorsiones, que informantes clave consideran aún mayores en los casos de muchos municipios, y las dificultades para obtener información de personal de la jurisdicción nacional en las provincias fue lo que motivó que los autores optaran por utilizar en el presente trabajo información de los censos nacionales.

III. EL ENIPLEO EN LAS PROVINCIAS REZAGADAS

Constatación de Hipótesis

En virtud del encadenamiento de las hipótesis ya explicitadas, se comienza verificando la evolución del gasto en las provincias rezagadas y su relación con el resto del país.

El "plus" de gasto público(3) puede ser verificado en la realidad analizando el gasto per capita de las jurisdicciones provinciales. Como puede observarse este se mantuvo proporcionalmente superior en las provincias rezagadas que el registrado por el resto del país, durante todo el periodo de análisis (Ver Cuadro N° 1).

El crecimiento del gasto en las provincias rezagadas, es financiado fuertemente con los aportes de la jurisdicción nacional. En el Cuadro N° 2 se puede observar que las transferencias en pesos por habitante han sido notablemente superiores en las provincias rezagadas en relación con el consolidado país.

También se puede observar que las transferencias en pesos por habitante desde la nación al grupo de las provincias rezagadas tienen tasas crecientes prácticamente durante todo el periodo. aumentando de esta manera el subsidio recibido (Cuadro N° 3).

Estos datos permiten observar el "Plus" de recursos que son parte de las políticas explícitas que tienen el objetivo de lograr el desarrollo de las regiones mas retrasadas. No es intención de este trabajo hacer un inventario de estas políticas, pero a modo de ejemplo y por citar algunos muy relevantes se enunciará la aplicación de las leyes 20.221 del año 1973 y 23.548 de 1988 de Coparticipación Federal de Impuestos que contienen cláusulas con un claro sesgo redistributivo de recursos desde las jurisdicciones más avanzadas hacia las de menor desarrollo relativo(4).

Posteriormente la nueva Constitución Nacional [Artículo 75°, Inc. 2°, Párrafo 3°, a propósito de las prioridades de la futura ley de Coparticipación), incorpora esta conceptualización asumiendo los principios de homogeneización bajo la dimensión de Políticas de Estado.

Como se ha visto, la lógica que enmarcó este accionar, al menos para las últimas décadas fue la de utilizar un "plus de gasto público" para promover el desarrollo económico y garantizar una red social que tienda a igualar las oportunidades acorde a las posibilidades del país más que al desarrollo local.

La situación del Empleo

En el marco de la crisis generalizada que atravesó el país a lo largo de la década pasada, pongamos ahora el foco en la situación del empleo. A lo largo de este periodo, las provincias rezagadas han tenido un comportamiento de tendencia opuesta(5) al que se observa en el resto del país tal como se observa en el Cuadro N° 4 (6).

Así mientras en términos absolutos crecieron tanto el empleo privado como el público en las provincias rezagadas, en términos relativos creció la participación de este último. La situación para el país como un todo muestra una caída en la participación del empleo público (absoluta y relativa). Esto provocó que sobre un punto de partida de por si elevado, la proporción del empleo público en las provincias rezagadas llegara a límites exorbitantes (Cuadro N° 4 y Gráfico N° 1).

Esta tendencia contradictoria con la que se verifica en el resto del país, puede deberse a varios factores. En

general los artículos que se han referido al tema tienden a justificarla alrededor de dos núcleos problemáticos, muy posiblemente complementarios:

1° El núcleo Económico:

- El Estado ocupa personal ante la crisis de la economía regional
- Procesos de sustitución de la mano de obra en emprendimiento por tecnificación y mayor eficiencia en la organización de la producción
- Reformulación de corrientes migratorias por decadencia de núcleos receptores de población.

2° El núcleo Sociopolítico e Institucional:

- Estructura política clientelar
- Ventajas del régimen laboral del Sector Público frente al Sector Privado.

IV ALGUNOS RESULTADOS ECONOMICOS Y SOCIALES

Las ya citadas dificultades en la información hace que sea difícil establecer cuantitativamente un registro de la performance de las provincias rezagadas. Sin embargo y a despecho de esta situación intentaremos dar un pequeño pantallazo de los mismos.

Resultados sociales

Habíamos dicho que una de las partes del plus de gasto tenía como objetivo lograr una cierta homogeneidad social. Desde esta perspectiva los resultados parecen no ser del todo buenos, ya que se verifica una situación casi estancada en términos relativos a la nación, con un ligero deterioro en el caso de las tasas de Mortalidad Infantil (Cuadro N° 5) y una leve mejoría relativa en los registros de Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- (Cuadro N° 6).

Si bien estos datos no pueden ser presentados como prueba concluyente, ya que la situación social involucra una serie de elementos cuantitativos y cualitativos complejos, parecen confirmar la visión extendida de que, si bien no se estaría produciendo un rezago importante, tampoco hay un proceso de homogeneización.

Resultados Económicos

A riesgo de ser reiterativos, se debe volver a citar las dificultades para acceder a registros básicos del área económica. A esto se le agrega las dificultades para cuantificar el fenómeno económico del desarrollo relativo, más aún en etapas cruzadas por grandes cambios.

En este sentido un dato importante (aunque no definitivo) a los fines de observar el desarrollo relativo está dado por la situación del empleo. Según se observa en el Cuadro N° 4 la situación de las provincias rezagadas en este ítem se ha deteriorado dadas las características del empleo público y la falta de dinámica del empleo privado.

Esta visión está confirmada por una abrumadora cantidad de estudios que describen la decadencia de las economías regionales (Al respecto ver por ejemplo los trabajos de Rofman, 1994 y Manzanal, 1995).

En el caso de las provincias que nos ocupan el deterioro tiene que ver con la decadencia de emprendimientos que, si bien periféricos dentro de la economía regional, tenían impacto dentro de la actividad provincial (Por ejemplo la vitivinicultura en el oeste riojano y catamarqueño, el algodón en Formosa, etc.)

El grado de decadencia de esta estructura histórica ha sido tal que los emprendimientos dinámicos que se

han iniciado recientemente, algunos de ellos de gran envergadura, tienden a desarrollarse como enclave con un bajo impacto sobre la situación global de la provincia (por ejemplo el emprendimiento de Bajo la Lumbera, Catamarca).

V. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

De los datos vertidos como hipótesis iniciales surge:

- A través de datos empíricos se ha verificado la hipótesis de que en las provincias rezagadas el gasto público es proporcionalmente superior al del resto del país (Cuadro N°1).
- A través de datos empíricos se ha verificado la existencia de un "Plus" de gasto el que es financiado por todo el país a partir de las transferencias de la Nación hacia las provincias. (Cuadro N°2)
- Se ha citado una parte de la normativa que refleja las políticas explícitas que tienen el objetivo de lograr el desarrollo de las regiones mas retrasadas como medio de homogeneizar las oportunidades en todo el territorio.
- Como elemento significativo de nuestro trabajo se ha verificado que no se cumplen los objetivos de la convergencia hacia una igualación de la estructura de empleo en particular y de la estructura económica y social en general. (Cuadro N° 4)
- No se verifica que en el periodo analizado (13 años) una caída en las transferencias (Cuadro N°3) ni la mejora esperable en la performance económica y social de las provincias rezagadas alcanzando la dinámica nacional. (Cuadro N° 5 y Cuadro N°6).

En el período bajo análisis y en el marco de un notable incremento del Gasto Público y de las Transferencias a las Provincias Rezagadas se observa un aumento más que proporcional en el empleo público.

Parecería ser que la estrategia implícita para paliar la crisis que atravesaba todo el país, y que repercutía en las provincias analizadas, fue la de incrementar las dotaciones de personal en las Administraciones Públicas Provinciales.

Debe hacerse notar que, la persistencia de tales acciones neutralizó en buena parte, la posibilidad del desarrollo de otras estrategias alternativas debido a que:

- Se aplican mal recursos que deberían destinarse a los procesos de reconversión, a partir de los cuales se podría generar empleo genuino.
- Se reproducen estructuras y prácticas clientelares que dificultan la modernización de la sociedad, pauta esencial para desarrollar estrategias de reinserción productiva.

Debe destacarse que durante el periodo bajo estudio era ampliamente reconocido que el sector privado funcionaba como el eje dinamizador del desarrollo económico. Bajo este esquema no podía esperarse que el incremento del empleo público fuera parte de una estrategia que tuviera como impacto esperado el desarrollo económico y social.

En resumen, la estrategia de aplicación del "plus" de gasto público se mostró muy limitada en términos de concreción de los objetivos propuestos, si estos están bien representados por la legislación vigente. Pero tampoco se podían esperar otros resultados.

Queda abierta para futura investigaciones el análisis de las condiciones sociales, políticas, económicas e institucionales que permitan comprender los mecanismos por los cuales se desarrollan acciones que son evaluadas ex-ante como incapaces de cumplir con los objetivos explicitados(7).

(7) El sentido en que se utiliza el término "acciones"; al igual que cuando se hablaba más arriba de "estrategia implícita"; no necesariamente tiene que ver con el accionar consciente de una persona o grupo social. Se hipotetiza que puede ser el resultado de fuerzas cruzadas que al operar con objetivos de cortísimo plazo generan el resultado descrito. En esta dirección se desarrolla buena parte del trabajo "Las provincias

periféricas y la crisis", (Rubins, Cao, 19971).

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA:

- Consejo Federal de Inversiones, Producto Bruto Geográfico 1970 - 1985. Buenos Aires Marzo de 1990.
- Esteso, Roberto y Capraro, Héctor, "Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el estado federal y las provincias", Cuadernos IIPAS N° 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1989.
- Ferrer, Aldo "La economía Argentina, las etapas de su desarrollo y problemas actuales" fondo de cultura económica, Buenos Aires 1980.
- Frances Mónica - Cao, Horacio y Iraca, Ángel "Estrategias Públicas y Situación del Empleo en las Provincias Rezagadas Argentinas 1983 - 1993" - Trabajo Presentado en el 2° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires Mayo de 1994.
- Frances Mónica; Mordacci, Sergio y Esteso, Roberto - La calidad total en las organizaciones públicas provinciales - Una propuesta de Clasificación de Provincias - CFI (MIMEO), Buenos Aires 1993.
- INDEC, Situación y evolución social, N° 1, Buenos Aires , 1992.
- INDEC, Anuario estadístico de la República Argentina 1981 - 1982. Buenos Aires 1984.
- INDEC, Anuario Estadístico de la República Argentina 1996. Buenos Aires 1996.
- Informe AG "Transferencias de Servicios Educativos"- Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental - AAG - Buenos Aires, Octubre 1994.
- Manzanal, Mabel "Globalización y ajuste en la realidad regional Argentina: ¿reestructuración o difusión de la pobreza? "Realidad Económica N° 134, Buenos Aires Ago/Set 1995.
- Nuñez Miñana, Horacio Indicadores de desarrollo regional en la República argentina: resultados preliminares - Documento Interno N° 10 - Facultad de Ciencias Económicas - UNLP- La Plata, Diciembre de 1972.
- Pierre Salama y André Mathias El estado sobredesarrollado. De las Metrópolis al Tercer Mundo. Editorial Siglo XXI 1990.
- Pérez, Pedro, "Coparticipación Federal y Descentralización del Estado" - Biblioteca Política Argentina N° 165 - CEAL - Buenos Aires 1986.
- Rofman, Alejandro Marco económico - social y político-administrativo de las diferenciaciones regionales Seminario Latinoamericano Sobre Administración Regional - Caracas 1975.
- Rofman, Alejandro y Manzanal, M. "Las economías regionales de la Argentina: crisis y políticas de desarrollo; CEAL-CEUR, Buenos Aires 1989.
- Rofman, Alejandro "El proceso de descentralización en América Latina: causas, desarrollo, perspectivas" en Descentralización Política - Administrativa N° 3, Serie "Temas de Coyuntura en Gestión Pública", del Centro de Documentación del CLAD, 1990.
- Rubins, Roxana y Cao, Horacio "Economías Regionales y Crisis Económicas" - Revista Realidad Económica N° 141 - IADE, Buenos Aires, Agosto de 1996.
- Rubins, Roxana y Cao, Horacio "Las provincias periféricas y la Crisis "Mimeo - Centro de Estudios de Política Administración y Sociedad (CEPAS) Buenos Aires 1997.
- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP) "Información de Provincias", SARFP - Ministerio del Interior, Buenos Aires Marzo de 1996.

- Vaca, Ángel Luis "La recaudación Tributaria Nacional como Determinante de la Recaudación Provincial El caso de San Juan" Trabajo presentado en la Maestría del Instituto Superior de Economistas de Gobierno (ISEG). Setiembre 1995.

Nota: El presente trabajo fue desarrollado en el marco de la línea de investigación del CEPAS "Administraciones Públicas Provinciales", para ser presentado originalmente en el 3º Congreso Nacional de Estudios de Trabajo organizado por AS.E.T. (1996). Se agradecen las ideas y sugerencias de los AGs. Alberto Bisso, Mercedes Iacoviello y Roxana Rubins. Desde ya el contenido del trabajo es exclusiva responsabilidad de los autores.

* Lic. en Ciencia Política - Administrador Gubernamental

** Lic. en Ciencia Política

*** Lic. en Administración

(1) Esta concatenación de hipótesis, así como elementos del marco general y de la clasificación de provincias fueron tomadas de Rubins/Cao, 1997.

(2) En los últimos años ha habido un importante esfuerzo por parte de la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (Ministerio del Interior) y de la Subsecretaría de Coordinación Fiscal con Provincias (Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos) por recopilar y mejorar la información referida a provincias; este esfuerzo se suma al que desde hace más de 30 años viene realizando el CFI. Desde ya todavía queda un largo camino por recorrer.

(3) El Impacto de los servicios transferidos desde la Nación hacia las Provincias si bien ha sido importante no llega a tener la envergadura necesaria para invalidar el análisis. Al respecto ver Informe AG, 1994 y Base de Datos SAREP Ministerio del Interior, 1996.

(4) Un 75% de la distribución secundaria de la Ley 20.221 se realizaba en proporción per cápita a la brecha de desarrollo. La Ley 23.548 considera porcentajes fijos que se basaron en registros históricos de fuerte contenido redistributivo.

(5) La única provincia rezagada que bajó el porcentaje de empleo público, fue Formosa. Se hipotetiza que tal fenómeno se debió a los procesos de reducción de personal en las fuerzas armadas y de seguridad al finalizar la dictadura militar. Este proceso fue importante en todos los niveles, pero mucho más aún en el caso de las provincias limítrofes por la reducción de personal militar (desactivación de hipótesis de conflicto, desmilitarización de la sociedad y de control de migraciones y comercio (políticas de integración regional).

(6) Debe hacerse notar que el guarismo que detalla este cuadro se refiere a todo el empleo público, producto de la sumatoria del personal de las Jurisdicciones Nacional, Provincial y Municipal. Los cambios en la participación relativa de cada Jurisdicción en el total no son considerados a los fines del presente trabajo.