

*Segundo Congreso Nacional
de Estudios del Trabajo*

*Estrategias Públicas y Situación del Empleo en las
Provincias Rezagadas Argentinas
1983 - 1993*

*Horacio Cao
Mónica Francés
Angel Vaca*

Buenos Aires, Mayo de 1994

I. Introducción

El trabajo que a continuación se presenta intenta realizar un primer análisis acerca de cuál fue el impacto de ciertas estrategias del sector Público Provincial en relación al empleo en las provincias rezagadas argentinas en el periodo 1983-1993.

En este sentido el trabajo busca detallar algunos rasgos acerca de la eficacia de ciertas decisiones que se tomaron en los estados provinciales en particular a la luz de los importantes incrementos observados en los niveles del gasto público.

Siguiendo este hilo conductor se ha estructurado el trabajo de la siguiente manera, primeramente se han establecido algunas de las razones que respaldan la selección de las provincias rezagadas como unidad de análisis, a continuación se explicita, en breve, la metodología general seguida para la conformación de dicha clasificación.

Se presentan algunos cuadros demostrativos de la evolución del gasto en las provincias, la forma en que se financió, y la localización sectorial (en términos macroeconómicos) que tuvo el mismo.

En particular haremos hincapié en la manera en que fue evolucionando el empleo público, en la inteligencia de considerarlo como parte del gasto público; visualizado como la única variable operable, desde la óptica provincial; frente a la evolución del gasto privado y del empleo del mismo origen, que en muchos aspectos fue considerado como variable exógena al modelo provincial, en donde la operación es mucho más compleja y sobre la cual las decisiones provinciales han sido sumamente limitadas en el período de análisis.

Posteriormente se observan algunos de los impactos más importantes de las políticas de empleo en las otras esferas de la estructura económica-social de las Provincias Rezagadas.

Por último en las conclusiones se intenta hacer una evaluación a cerca de los efectos socioeconómicos de las políticas de empleo llevadas a cabo en la órbita de las Provincias Rezagadas.

II. La Selección de Provincias: "La Periferia Rezagada"

Nuestro punto de partida para el análisis de las provincias argentinas lo constituye 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 radicaba fundamentalmente en que en la primera, al captar la renta a nivel internacional, podía orientar al conjunto del sistema económico nacional, en tanto que las otras, por el hecho de captar solamente renta proveniente del mercado interno se insertan, en relación a la región pampeana, en forma subordinada, lo que las hace vulnerables a la acción del estado ya que este puede incidir a través de múltiples mecanismos tanto en la esfera de la producción como de la comercialización (Esteso, 1987).

El equilibrio geográfico se extendía entre las distintas zonas del país bajo las siguientes tipología ::

* **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. Estas regiones no estuvieron directamente vinculadas a la reproducción del modelo hegemónico. El impacto de estas regiones, cuando el modelo en cuestión estuvo en auge, no afectó la funcionalidad estratégica de la reproducción.* **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, sin potencialidad de articulación dependiente con la potencia hegemónica anterior).

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 descripta, esto determina, 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.

Los resultados de tales procesos todavía son confusos, pero puede decirse que, en los indicadores y en muchos diagnósticos ya realizados, si bien parciales e incompletos, se va prefigurando una serie de provincias que parecerían quedarse rezagadas (Mordacci y otros, 1993).

La selección de las Provincias que se utilizará responde a una clasificación desarrollada en el trabajo "Calidad de los Servicios en las Provincias Rezagadas" (1993). La citada clasificación buscó analizar diferentes indicadores que dieran cuenta del desarrollo relativo de las provincias argentinas.

El trabajo citado, de tipo empírico, parte de trabajar sobre las siguientes variables : PBG / Población / PBG per Cápita / Empleo Público como porcentaje de la Población Económicamente Activa / Ingresos Públicos de Origen Nacional frente al Total de Ingresos Públicos / Participación del Gasto Público en el PBG. En base a tales registros la clasificación determina como provincias rezagas las de Formosa, Catamarca, La Rioja, Chaco, Santiago del Estero y Jujuy .

1 La clasificación realizada hacía notar una serie factores condicionantes de la misma:

1. Las Provincias no son un todo Homogéneo
2. La Escala de Producción en las Provincias y los cambios en políticas del estado
3. La Relatividad de los indicadores que clasifican las distintas periferias
4. La baja calidad de la liformación

2 En el trabajo citado se consideraba la posibilidad eventual de tomar como provincia rezagada a Santa Cruz. En el presente escrito la misma no será considerada dentro de esta categoría.

III. Las acciones de los Estados Provinciales

3.1. El gasto público

Una primera mirada sobre los registros provinciales nos muestra que, en las provincias rezagadas en el período de análisis, se observa un incremento de la participación del sector público en el producto, sobre un piso de altos niveles de participación del estado en las economías provinciales.

Cuadro N° 1
Participación porcentual en el PBG 1983 - 1989

	1980	1991
Provincias Rezagadas	23.57	27.71
Resto del País	13.68	16.85
Media país (1)	17.97	20.57

Fuente: Elaboración Propia. Datos proporcionados por la Base de Datos de la SAREP - Ministerio del Interior-. Referencias: (1) Corresponde a la media de la participación porcentual de los productos. Tiene como objetivo observar la totalidad de las provincias mediatizando el impacto de Buenos Aires y Capital que distorsionan la serie.

Continuando con este enfoque puede observarse que las cuentas de los estados provinciales bajo análisis muestran un importante incremento en los niveles de gasto.

Cuadro N° 2
Evolución del Gasto del Sector Público por ítems escogidos

	GASTO CORRIENTE			GASTO DE	TOTAL
	PERSONAL	BS Y SS	TRANSF	CAPITAL	EROGACIONES
TOTAL 1983	839.4	110.8	323.3	525.4	1.805,3
TOTAL 1992	1,663.1	196.1	698.4	423.3	3.206,7
TOTAL 1983	100.0	100.0	100.0	100.0	100.00
TOTAL 1992	198.1	177.0	216.0	80.6	167.7

Fuente: Elaboración Propia. Datos proporcionados por la Base de Datos de la SAREP - Ministerio del Interior-.

En este sentido es de destacar como se incrementan en forma notoria las

transferencias y los gastos en personal. En esta dirección debe destacarse que el rubro transferencias comprende principalmente la coparticipación provincial a municipios, el déficit de las empresas públicas y el déficit de la caja de jubilaciones.

Según la experiencia estos significan casi en su totalidad el pago de salarios (personal activo) y de jubilaciones (pasividades). En el Cuadro N° 3 se observa más nítidamente esta evolución:

Cuadro N° 3
Evolución del Gasto del Sector Público por ítems escogidos
para total del gasto = 100

	GASTO CORRIENTE			GASTO DE	TOTAL
	PERSONAL	BS Y SS	TRANSF	CAPITAL	EROGAC.
TOTAL 1983	46.50	6.14	17.91	29.10	100.00
TOTAL 1992	54.95	6.48	23.07	13.99	100.00

Fuente: Elaboración Propia. Datos proporcionados por la Base de Datos de la SAREP - Ministerio del Interior-.

En el cuadro presentado puede observarse como se incrementa el peso de los gastos en personal que ya partían de una base muy alta, a la vez que se observa el importante salto de las transferencias. En el mismo sentido se observa como la principal variable de ajuste fueron los gastos de Capital, a la vez que se observan datos estables en las partidas de Bienes y Servicios No Personales. Cabe acotar que los registros seleccionados representan más del 95% del total del gasto público provincial.

En resumen, en el período de análisis se observa un importante incremento en el gasto, el cual es aplicado principalmente a gastos de personal y transferencias. Esta última a su vez es aplicado casi en su totalidad al pago de personal pasivo o activo.

3.2. El empleo público

Las políticas y medidas de empleo en las Provincias Rezagadas están marcadamente caracterizadas por su único objetivo de impactar en el mercado laboral y su debilidad de influencia en el conjunto de la economía provincial. Tal como mencionáramos en la introducción de este trabajo, estas políticas son fruto de la consideración de la variable empleo como la única variable operable y del desconocimiento del comportamiento de otras variables de gasto privado.

La característica más sobresaliente en las políticas de empleo de las provincias rezagadas fue el incremento notable de las plantas de personal en el sector público provincial en el periodo de análisis.

Cuadro N° 4
Evolución del Empleo Público y de la Población

	EP	POB
1983	100.00	100.00
1984	108.15	101.75
1985	116.25	103.53
1986	123.22	105.35
1987	133.99	107.20
1988	137.08	109.09
1989	145.59	111.01
1990	147.83	112.98
1991	146.38	114.98
1992	141.21	117.01
1993	144.03	119.09

Fuente: Elaboración Propia. Datos proporcionados por la Base de Datos de la SAREP - Ministerio del Interior-.

Si se analiza la evolución del Empleo Público cada mil habitantes se observa que el mismo creció en forma superior a los servicios que teóricamente estaban a cargo del estado. En este aspecto es de remarcar (y todos los análisis así lo corroboran) que los servicios del estado sufrieron un sensible deterioro tanto en términos cualitativos como cuantitativos (malos y menores servicios parece ser la constante en las Administraciones Públicas de la Provincias Rezagadas).

Cuadro N° 5
Empleo Público cada 1000 habitantes

	EPC/1000 HAB
1983	100.00

1984	105.13
1985	110.00
1986	113.80
1987	131.25
1988	131.82
1989	137.50
1990	133.81
1991	126.62
1992	120.52
1993	119.98

Fuente: Elaboración Propia. Datos proporcionados por la Base de Datos de la SAREP - Ministerio del Interior-.

Este incremento en la planta de personal del Sector Público fue financiado principalmente con recursos provenientes de Nación, ya que puede observarse que la evolución y crecimiento de los ingresos provinciales fue muy inferior al presentado desde el nivel nacional para el mismo período.

Puede observarse que aún cuando crecieron los recursos de origen provincial, lo hizo en porcentajes menores al 20%, con lo cual tampoco le alcanzaba para hacer frente a erogaciones corriente.

Cuadro N° 6
Participación de los Recursos de Jurisdicción Provincial
en el financiamiento de las erogaciones en personal

Periodo	Recursos (en %)
1.983	24.65
1.984	20.20

1.985	20.06
1.986	25.69
1.987	25.03
1.988	22.52
1.989	15.53
1.990	18.68
1.991	19.67
1.992	20.26
1.993	22.2.6

Fuente: Elaboración Propia. Datos proporcionados por la Base de Datos de la SAREP - Ministerio del Interior-.

En este incremento de la planta de personal del Sector Público Provincial fue financiado principalmente con recursos de origen nacional y endeudamiento, ya que como puede observarse los recurso de origen provincial colaboran solo con el 23% del gasto en personal.

Tomando el periodo entre puntas podemos observar que aún creciendo los recursos de origen provincial en aproximadamente \$ 300 millones, colaboran con muy pocos recursos al incremento del gasto en personal que tuvo un crecimiento aproximado de \$ 1.400 millones.

3.3. El Impacto

Veamos ahora cual fue el impacto de estas políticas de empleo. Una observación global nos permite ver que este crecimiento anormal del empleo público (véaselo comparado con la evolución de la población) no alcanzó a equilibrar los niveles de empleo generales que tendieron a deteriorarse

El primer aspecto en donde se hace patente la crisis es en los registros que asume la evolución del empleo contra la evolución de la población que podría incorporarse al mercado de trabajo.

Como puede observarse la población tiende a incrementarse en forma

superior a la generación de empleo a pesar de las políticas de ingreso masivo al estado provincial.

Cuadro N° 7
Evolución de la Población y del Empleo Total

	Empleo Total	Población en edadde trabajar (1)
1980	100.00	100.00
1981	101.95	102.69
1982	101.93	105.38
1983	105.70	108.08
1984	106.35	110.77
1985	107.10	113.46
1986	109.14	116.15
1987	112.30	118.85
1988	113.78	121.54
1989	113.76	124.23
1990	117.75	126.92
1991	118.42	129.62
1992	122.32	132.31
1993	124.53	135.00

Fuente: Elaboración Propia. Datos proporcionados por la Base de Datos de la SAREP - Ministerio del Interior-.
Referencias: (1) Estimación en base a datos censales. Para el rango etario 16 años - 60 años

En el mismo período se observa un incremento continuo en los niveles de desocupación y subocupación y desempleo equivalente:

Cuadro N° 8
Desocupación y Subocupación

	Desocupación	Subocupación	Desempleo Equivalente
1983	100.00	100.00	100.00
1984	76.01	94.19	83.42
1985	94.02	115.18	102.65
1986	106.10	139.88	119.87
1987	105.89	128.82	115.24
1988	111.87	140.59	123.58
1989	113.34	132.37	121.10
1990	92.16	129.94	107.56
1991	89.66	125.76	104.37
1992	99.41	136.56	114.55
1993	116.80	138.02	125.46

Fuente: Elaboración Propia. Datos proporcionados por la Base de Datos de la SAREP - Ministerio del Interior-.

Como puede observarse, en el período de análisis, se observa un deterioro en todos los indicadores cuantitativos de nivel de empleo; por un lado una incapacidad de absorber mano de obra acorde al incremento de la población; por otro deterioro en los niveles de ocupación.

Por último vemos como estos registros impactaron sobre la evolución de las necesidades básicas insatisfechas. Mientras que en el resto del país se observa un marcado descenso de las mismas en las provincias bajo análisis las NBI caen menos que en el resto.

Cuadro N° 9
Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas
Según datos censales de 1980 y 1991

	1980	1991
Provincias Rezagadas	100.00	96.3
Resto del País	100.00	89.7

Fuente: Elaboración Propia. Datos proporcionados por la Base de Datos de la SAREP - Ministerio del Interior-.

IV. Algunas Consideraciones Finales

En el período bajo análisis y en el marco de un notable incremento en las transferencias de la Nación a las Provincias Rezagadas se registran importantes incrementos en los planteles de personal de las respectivas administraciones públicas. Esta fue la estrategia implícita para paliar la crisis que atravesaba la nación, y que repercutía en las provincias analizadas.

Un primer punto a analizar en la evolución de los registros públicos es que a priori no se observaba la necesidad de incrementar el nivel de participación del estado en tales provincias ya que la misma era superior a la observada en todo el país.

Por otro lado la efectividad de tal tarea resultó limitada en cuanto a los resultados, ya que los niveles de desocupación, subocupación y desempleo equivalente no cesaron de ascender.

En suma la estrategia de empleo encarada por los estados provinciales en las provincias bajo estudio se mostró muy limitada en la eficacia, tanto en términos de resultados como en relación a los impactos sobre la tendencia del empleo a mediano y largo plazo.

Por un lado se observa la demanda creciente (por parte del estado provincial) de recursos destinados a mantener y/o incorporar empleo público, puesto que como quedo planteado desde la inauguración de esta política las medidas tomadas no tendieron a operar en el sector privado el cual parecería retraer cada vez más su participación protagónica en la resolución de crisis en las provincias rezagadas.

Por otra parte es de destacar que la persistencia de tales acciones neutraliza el desarrollo de otras estrategias alternativas. Entre las consideraciones de peso encontramos, por un lado que se dilapidan medios (recursos) que deberían destinarse a los procesos de reconversión, a partir de los cuales se podría generar empleo genuino, pero quizás lo más importante aún, es la reproducción de estructuras y prácticas clientelísticas que dificultan la modernización de la sociedad, pauta esencial para desarrollar estrategias de reinserción productiva.

Por la importancia otorgada a posibilidades de crecimiento provincial insistimos en que la política de empleo adoptada en el período de análisis no contó con el impacto movilizador de los recursos productivos locales que hubiera presentado si racionalmente el incremento de empleo público hubiera respondido más a la reconocida necesidad de reconvertir productivamente la provincia que a las fuertes razones clientelísticas a las que estuvo ligada.

Además el sobreempleo es una de las razones por las cuales el estado es cada vez menos eficiente presentándose la paradoja de que a más recursos aplicados menores prestaciones en cantidad y calidad. Esto es, la aplicación de recursos humanos asignados a tareas debido a la coyuntura económica (y política) genera patologías institucionales y deteriora la capacidad de gestión del estado, otra de las condiciones necesarias de la reconversión.

Bibliografía Utilizada

Roberto Esteso y Sergio Tocino (Compiladores). MUNICIPIO Y REGION - Descentralización estatal y Promoción de Actividades Productivas. Fundación Friedrich Ebert - IIPAS. Buenos Aires 1989.

Roberto Esteso / Hector Capraro- ALGUNOS ELEMENTOS PARA EL ANALISIS DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LAS PROVINCIAS - Cuadernos IIPAS - Buenos Aires 1990.

Héctor M. Capraro y Roberto L. Esteso. NORTE GRANDE - Desarrollo Regional y descentralización: finanzas, comercio exterior, gestión empresarial y reforma estatal. Fundación Friedrich Ebert, 1987.

Raúl Benitez, Héctor Capraro, Roberto Esteso y Sergio Tocino. IMPACTOS DE LA CRISIS SOBRE LA ESPECIALIZACION PRODUCTIVA REGIONAL. Fundación Friedrich Ebert - IIPAS - IICE. Sin pie de imprenta.

Sergio Boisier, LOS ESPACIOS SOCIALMENTE CONSTRUIDOS. "Revista de la Cepal", N° 35. Santiago de Chile, Agosto de 1988.

Consejo Federal de Inversiones, PRODUCTO BRUTO GEOGRAFICO 1970 - 1985. Buenos Aires, Marzo de 1990.

Secretaría de Planificación / INDEC, Buenos Aires 1984. ANUARIO ESTADISTICO DE LA REPUBLICA ARGENTINA 1981 - 1982.

Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas, ANALISIS DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL. Serie 1972 - 1984. Mimeo, San Juan 1985.

Raúl Prebisch, CAPITALISMO PERIFERICO. Crisis y Transformación. . Editorial Fondo de Cultura Económica. 1984.

Pierre Salama y André Mathias, EL ESTADO SOBREDesarrollado. De las Metrópolis al Tercer Mundo. . Editorial Siglo XXI. 1990.

Horacio Cao, REFORMA DEL ESTADO - MARCO TEORICO. IICE 1990. - SAN JUAN - ARGENTINA. Mimeo.

Esteso y otros, CALIDAD TOTAL EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS PROVINCIALES, trabajo presentado al C.F.I. , Buenos Aires 1993.

Consejo Federal de Inversiones, INDICADORES ECONOMICOS - SOCIALES, N° 10, Buenos Aires 1992.

Emilia R. Lerner, CAMBIOS RECIENTES EN LA RELACION FISCAL NACION - PROVINCIAS, Buenos Aires 1992.

INDEC, SITUACION Y EVOLUCION SOCIAL, N° 1, Buenos Aires , 1992 .

FEDERALISMO FISCAL EN AMERICA LATINA, Boletín Informativo Techint N° 273.
ESTESO y Otros "Incorporación de calidad en los Servicio publico de las provincias rezagadas. Estudio de caso para salud y educacion. CFI. Año 1993