

**INT-0731**

Documento de Referencia N° 6  
Diciembre de 1985

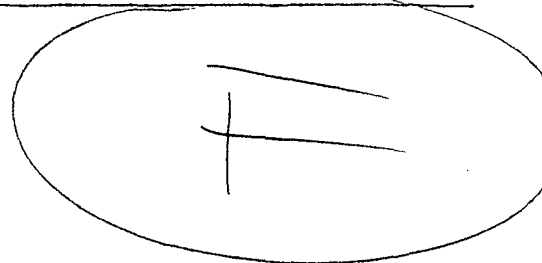
ORIGINAL: ESPAÑOL

DOCUMENTO DE REFERENCIA N. 6

Comisión Económica para América  
Latina y el Caribe

REUNION/TALLER SOBRE SISTEMAS DE  
INFORMACION Y ESTADISTICAS DEL  
SECTOR PUBLICO

Santiago, 2 al 6 de diciembre de 1985



NOTAS SOBRE LA MEDICION DEL EMPLEO PUBLICO

Rubén Kaztman <sup>\*</sup>/

<sup>\*</sup>/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Notas sobre la medición del empleo público  
a través de censos y encuestas de hogares

Ruben Kaztman

1. La información que proporcionan los censos y encuestas de hogares descansan en declaraciones de uno o más miembros del hogar. La medición del empleo público requiere en estos casos una adecuada identificación por parte del entrevistado de las características del sector donde desarrolla su actividad él mismo o la persona sobre la cual brinda información.
2. La identificación del sector público se puede hacer a través de cada una de las clasificaciones de las características económicas de la población. En el caso de la clasificación de las ocupaciones las posibilidades se limitan a los miembros de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública (que corresponde al grupo 2.0) y a los agentes de la administración pública que aplican las decisiones políticas del gobierno y hacen cumplir las leyes, decretos y disposiciones reglamentarias, bajo la supervisión del personal directivo de la administración pública (grupo 3.1). En otras palabras, las categorías mencionadas permiten distinguir sólo un conjunto muy específico del total de activos en la administración pública.
3. La clasificación internacional industrial uniforme de todas las actividades económicas (CIIU), a su vez, identifica las actividades de administración pública y defensa (división 91) pero excluye dentro de las primeras las actividades distintas de la administración y reglamentación; por lo tanto no permite identificar los servicios que provee el sector público, cada uno de los cuales se registra en la rama que corresponde a esos servicios sin distinción entre público y privado.
4. Muchos países han comenzado a investigar a través de sus censos y encuestas el carácter público o privado de la ocupación asalariada, añadiendo con ese propósito una desagregación adicional a la clasificación por categoría ocupacional. Este ha sido un hecho muy positivo por cuanto incorpora un instrumento que permite por primera vez obtener una estimación del total de los empleados públicos. Sin embargo, hay que señalar que hay al menos dos factores que intervienen en este modo de investigar el empleo en el sector público que pueden afectar las estimaciones. El primero de ellos es el ya mencionado acerca de la capacidad del respondiente de identificar en forma adecuada el carácter de la

institución en la que trabaja la persona sobre la cual él declara (que puede o no ser ella misma). Es probable que este problema se presente más agudamente en los casos de dependencias territorialmente descentralizadas o de empresas de producción, de intermediación o financieras que aún cuando pertenezcan a la esfera pública tienen una gestión relativamente autónoma y ofrecen condiciones de trabajo, mecanismos de fijación de salarios, normas de sindicalización, formas de aportes a cajas de previsión, prestaciones de servicios sociales, etc., diferentes a las que exhiben corrientemente las administraciones nacionales provinciales o locales.

5. Otras situaciones en las que posiblemente las personas encuentren dificultades para percibir con claridad el carácter público o privado del establecimiento donde trabajan corresponden a las instituciones de bien público que son subsidiadas totalmente por el estado. En algunos países de la región se ha extendido una modalidad de arreglos entre el estado e instituciones privadas que cumplen una función pública (escuelas, guarderías infantiles, asilos, reformatorios de menores, etc.) a través del cual estas entidades son totalmente subsidiadas por el estado aún cuando mantienen una gran autonomía en el diseño y aplicación de su programa de acción y reclutan su personal con criterios ajustados a los que rigen en el marco de la empresa privada.

6. El segundo de los factores que pueden afectar la estimación del tamaño del empleo se refiere el fenómeno de la doble ocupación, fenómeno que parece ocurrir en este sector con mayor frecuencia que en otros. En rigor, los encuestados deben declarar las características de su ocupación principal que, según las instrucciones en poder del entrevistador, es aquella que proporciona los mayores ingresos. Al respecto, caben dos consideraciones. En primer lugar, a menos que el entrevistado exprese sus dudas acerca del contenido de la pregunta, los entrevistadores rara vez clarifican el significado de ocupación principal. Esto hace que en la mayor parte de los casos el respondente identifique su ocupación principal con criterios propios en los que suele gravitar el prestigio relativo que él otorga a sus ocupaciones (así como la satisfacción y el grado de realización personal que de ellos se derivan). En segundo lugar, es muy probable encontrar un sesgo sistemático en la declaración de la ocupación principal cuyo efecto sea el de reducir la significación de los profesionales en el sector público. Muchos de los profesionales que tienen un empleo público mantienen alguna otra actividad. Por ejemplo, casi todos los médicos de hospital tienen una práctica privada que

les proporciona los mayores ingresos, que tiene mayor prestigio social que la práctica hospitalaria y que por consiguiente declaran como ocupación principal. Algo similar sucede con muchos profesionales universitarios, para quienes el ingreso proveniente de la docencia es sólo un complemento menor de aquellos de otro origen.

7. Ejemplos como estos nos llevan a presumir que los resultados de censos y encuestas arrojan no sólo una imagen subestimada del tamaño del sector público, sino que además brinda un panorama distorsionado de la composición por estratos socio-ocupacionales en la función pública, con una menor gravitación de las capas profesionales que la que existe en la realidad.

8. Otras limitaciones de censos y encuestas para la investigación de este tema se refieren a la posibilidad de realizar estudios históricos y a la posibilidad de analizar las nuevas modalidades de acción que adopta el estado.

Con respecto al primer punto, cabe señalar que la incorporación del carácter público o privado de los establecimientos donde trabajan los asalariados es muy reciente. Por lo tanto, los datos obtenidos hasta ahora no permiten examinar uno de los fenómenos que ha atraído la atención de los estudiosos de la relación entre estado y desarrollo, a saber, la supuesta gran expansión que habría experimentado el tamaño del sector público en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial, así como los efectos que tuvo la ampliación de sus funciones como agente económico y social en las transformaciones de su composición interna.

9. Con referencia al segundo punto, una característica de la ampliación de funciones antes señaladas ha sido la variedad de modalidades de acción adoptadas por el estado en los países de la región y el creciente impacto indirecto sobre el empleo a través de contrataciones de obras, subsidios, compras de acciones y carteras o simplemente como consumidor crecientemente significativo de bienes y servicios de todo tipo. Toda la rica multiplicidad de arreglos organizacionales a través de los cuales se canaliza la capacidad generadora de empleo del estado simplemente no se puede rescatar a través de encuestas y censos; esto es así porque la mayoría de los respondentes que no están incorporados dentro de algún tipo de estatuto jurídico de funcionario público, posiblemente ignore el grado de dependencia de gastos, subsidios o inversiones de entidades estatales, provinciales o comunales, que tiene su propio empleo.

Otras fuentes para la estimación del empleo en el sector público

10. En los países de la región funcionan una serie de Oficinas de Estado a las cuales periódicamente llega información sobre el número de cargos públicos, su distribución entre las distintas reparticiones oficiales así como algunas características de sus incumbentes. Entre estas se encuentran -con nombres distintos según los países- las contadurías nacionales, las contralorías, las oficinas de presupuesto y las cajas de previsión social. Cada uno de estos organismos es receptor de datos que, teóricamente al menos, deberían permitir elaborar una estimación del tamaño relativo del sector público y de su evolución en el tiempo. En los tres primeros casos parece ser usual que una parte del presupuesto de las distintas dependencias se presente como cargos presupuestados y que otra aparezca como

partidas globales. La proporción de estas partidas dentro del total depende de la flexibilidad de las prácticas administrativas, del grado de descentralización y autonomía en la gestión de los organismos y de las circunstancias económicas generales que enfrenta cada país. En aquellos casos donde se especifican los rubros referidos a sueldos y salarios, cuando además se conocen los coeficientes técnicos a aplicar, se podría estimar el potencial de empleo en cada caso.

La significación relativa de estas partidas globales utilizadas para reclutar trabajadores bajo distintas modalidades (contratados, zafrales, destajistas, jornaleros, etc.) se puede ilustrar en el caso de Uruguay en 1969. Los datos del Primer Censo Nacional de Funcionarios Públicos realizado en ese año muestran que el porcentaje de cargos no presupuestados alcanzaba al 30%, pero que en algunos entes públicos, como los gobiernos municipales, llegaban a casi el 40%. Más aún,

ministerios como el de Industria y Comercio y particularmente el de Obras Públicas exhibían entre un 70 y un 80% de empleos que no habían sido presupuestados. Todo lo anterior implica que la sola utilización de la información sobre cargos presupuestados brinda una imagen distorsionada de la distribución de la capacidad de empleo de los distintos organismos públicos y que, para evitar tal distorsión, se hace necesario disponer de datos desagregados sobre la utilización efectiva de las partidas globales para la generación de puestos de trabajo y para otros fines.

11. Todas las reparticiones públicas elaboran periódicamente sus planillas de pago. La centralización de la información contenida en las mismas dependencias permitiría contar mes a mes con un relevamiento completo del personal ocupado en cada dependencia. Sin embargo ello exige condiciones institucionales y técnicas que

hagan posible la centralización, el posterior procesamiento de la información, su presentación en forma sintética y el establecimiento de condiciones para el acceso de usuarios.

12. Otra fuente posible de datos son los catastros de la caja de previsión que corresponde a los diferentes organismos públicos. Si bien estas fuentes pueden proveer buena información sobre los incumbentes de cargos presupuestados, es probable que no se consignen allí muchas de las personas reclutadas bajo las distintas modalidades de contratación antes mencionadas.

13. En los últimos años se han creado en algunos países de la región oficinas que, con distinto status jerárquico, tienen como misión modernizar la gestión del aparato del estado, mejorar la eficiencia de su funcionamiento, racionalizando el uso de los recursos humanos disponibles. Para el desarrollo de esta tarea se requiere detectar aquellos nichos organizacionales que mantienen capacidades ociosas abundantes y otros/<sup>que</sup> exhiben carencias en habilidades específicas y, sobre esa base, elaborar programas de reubicación de personal y de focalización adecuada de los recursos de capacitación. El instrumento más adecuado para estos propósitos, y que además parece ser de implementación relativamente fácil, es un censo nacional de funcionarios públicos como el que aplicó Uruguay en el año 1969, Argentina en 1977, y algunos países de América Central (Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá) en el curso de la última década bajo el patrocinio del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Si se diseña con objetivos modestos y se hacen provisiones sensatas de procesamiento, este instrumento puede resultar sin duda un medio idóneo y económico para obtener la información deseada.

Comentarios finales

14. Las notas anteriores se proponen como estímulos iniciales para la discusión de los problemas de medición del empleo en el sector público. La importancia y la actualidad del tema se hace indudable en estos momentos, en que la crisis ha concentrado las expectativas de la población con respecto al rol del estado, y paralelamente, agudizado las controversias acerca de su mejor organización y la forma que debe orientar su acción. Todo ello presiona por urgentes y acuciosas evaluaciones de las transformaciones del sector público y del impacto de sus políticas en áreas directamente vinculadas al crecimiento, bienestar y al empleo.

15. Una de las áreas a las que sin duda se debe prestar especial atención es el de la contratación de equipos de asesoramiento. Muchos gobiernos, en sus diversas dependencias, parecen haber recurrido a esa modalidad quizás como respuesta a la percepción de rigideces en la administración central que se han ido cristalizando con el correr del tiempo y que impiden movilizar recursos humanos necesarios para elaborar las políticas innovadoras y dinámicas **requeridas para afrontar la crisis.**

Otra posible determinante de este fenómeno se relaciona con la paulatina devaluación que parece haber experimentado el empleo público frente a otras alternativas de inserción ocupacional para personas del mismo nivel de calificación. En los niveles altos, la reducción relativa de ingreso se puede compensar tanto con el aumento de poder y prestigio que supone la asunción de un cargo público importante, como por las proyecciones que ello implica en términos de movilidad ocupacional posterior. Pero a niveles medios, este tipo de compensaciones pierde rápidamente fuerza y por ende le resulta difícil al estado reclutar personal con buenos niveles de excelencia técnica, a no ser bajo condiciones de trabajo y salarios que están fuera de las establecidas en el escalafón administrativo.

Cualquiera sea su causa, la utilización de asesores reclutados fuera de la carrera funcionaria, crea una fuente de tensión dentro de la administración, ya sea porque tales contrataciones son percibidas por los funcionarios de carrera como una limitación a sus posibilidades de movilidad ocupacional, o porque sus condiciones de trabajo y salario, generan incongruencias que derivan en situaciones de deprivación relativa.

16. La penetración del Estado en lo económico y en lo social ha significado entre otras cosas, una gradual expansión del área para-estatal. Muchos de los nuevos arreglos que surgen en esa área plantean interrogantes sobre la adecuación de las fronteras convencionales entre lo público y lo privado. Tal es el caso de instituciones de bien público totalmente subsidiadas por el Estado, de bancos y empresas con el 100% de sus carteras en poder de agencias estatales pero que continúan operando como entidades privadas, y de empresas de producción de bienes cuyos productos tienen como único y permanente destinatario el sector público.

Es muy probable que distintos países utilicen criterios diferentes para delimitar la esfera pública. En el caso del censo del Personal Civil de la Administración Pública Argentina, por ejemplo, se definieron como públicas algunas organizaciones paraestatales (cajas de subsidios familiares para el personal de la industria, para el personal de la estiba, y para empleados de comercio de las obras sociales de carácter similar). Todas las sociedades anónimas en las cuales algún organismo de la administración pública nacional tuviera la tenencia de más del 50% de las acciones, o siendo solamente del 50%, ejerciera además poder de decisión en el directorio. Se excluyeron en cambio, las sociedades anónimas que estaban bajo control estatal como consecuencia de acciones judiciales (quiebras, intervenciones, etc.) y aquellas en que el Estado no alcanzaba a cubrir el 50%.

Una adecuada conceptualización del empleo en el sector para-estatal, haciendo explícitos los criterios que hacen conveniente diferenciarlo del estatal, y un esfuerzo por elaborar instrumentos adecuados para recoger información sobre su tamaño y características, surgen como iniciativas necesarias para complementar cualquier estudio del sector público.