

LA PARTICIPACION DEL ESTADO ARGENTINO EN EL MERCADO DE TRABAJO

Felisa Miceli y Alvaro Orsatti

INTRODUCCION

El objetivo del trabajo es definir la relación establecida entre el Sector Público y Privado de la economía Argentina, en cuanto participantes en el mercado de trabajo.

Esto implica referirse a la intervención explícita y directa del sector público, vía la absorción de oferta de mano de obra.

Tal enfoque lleva a integrar dos aspectos (nivel de empleo y de salarios públicos) en un tercer sintetizador (la distribución del ingreso), desde una doble perspectiva: la cuestión funcional, es decir, la participación asalariada en el ingreso total, y la personal, que alude a la distribución del ingreso entre los perceptores, cualquiera sea su fuente de ingresos.

Es evidente que un tratamiento de este tipo aísla sólo uno de los impactos distributivos y sobre el mercado de trabajo que tiene la presencia estatal; así se dejan de lado otras cuestiones indirectas, tales como:

(*) Versión resumida del trabajo presentado en representación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, a las XII Jornadas Nacionales de Economía (Paraná, octubre de 1982), organizadas por el Instituto de Economía de la Federación del Colegio de Graduados en Ciencias Económicas: "El Rol del Estado en la Economía". La presentación completa será publicada por la Escuela de Economía durante 1983.

- 1.- El gasto público total tiene una especial direccionalidad, hacia la prestación de servicios eminentemente gratuitos, cuya presencia en un mercado ya tiene efectos redistributivos, (salvo en el supuesto extremo que su consumo se reparta proporcionalmente entre todos los usuarios, cualquiera sea su nivel económico).
- 2.- La política fiscal y monetaria, y eventualmente los subsidios y controles a la producción o precio de algún bien o servicio, que tiene efectos similares.
- 3.- Finalmente, y aún más importante para el objetivo central de este trabajo, el gasto público deriva en una demanda de empleo indirecta, por el gasto corriente del sector público en bienes y servicios como consumo intermedio y en inversión pública derivada al mercado interno y unidades productivas privadas.

Un componente importante de la investigación ha sido la recopilación y homogeneización de estadísticas sobre el sector público. Sin duda esta es la actividad económica de más difícil tratamiento empírico dado la falta de perspectiva que, inicialmente, han tenido los criterios de agrupamiento sectoriales, e incluso los análisis de la dinámica productiva y del mercado de trabajo (por ejemplo, la no definición del Terciario privado en relación al público, o entre el sector empresario estatal y privado).

Este trabajo se beneficia por las recientes elaboraciones que destacan más netamente el sector estatal de la economía, a lo que se ha adicionado una búsqueda propia de referencias similares para una secuencia mayor. En este sentido:

- el trabajo presta atención a la reconstrucción de la situación para la década del 70, desde una perspectiva a largo plazo que la incluye.
- El plan es el siguiente:

- 1.- El peso del estado en la actividad económica.
- 2.- El Estado empleador:

- a) El proceso de largo plazo.
- b) El empleo en los años 70.
- c) La demanda pública indirecta de empleo.
- d) El submercado de trabajo público.

3.- El Estado remunerador:

- a) Los niveles de largo plazo.
- b) Los salarios durante 1970-80.

4.- La distribución del ingreso público y privado.

5.- Resumen y conclusiones.

1. EL PESO DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA

Como marco para el análisis posterior, en esta sección se presentan los resultados habitualmente conocidos sobre la participación del Estado en la economía.

Como es sabido, existe una gran disparidad entre los datos que habitualmente se manejan en relación al sector público, como consecuencia de las distintas formas alternativas de captar su contribución económica.

Las variantes conocidas y mensurables en Argentina van desde una versión amplia (Gasto público en relación al Producto bruto), que vincula conceptos diferentes e incluye duplicaciones, hasta otras más estrictas, desde el punto de vista de la Demanda (Consumo e Inversión) o de la Oferta (Producto).

Adicionalmente, no siempre se considera la totalidad de subsectores pertenecientes al Sector Público, lo que se convierte en un nuevo elemento de confusión, al resultar un abanico de resultados aun para cada tipo de medida (1).

Concretamente, las medidas de participación estatal en la economía pueden así fluctuar entre 10-15% y 35-40% del Producto Bruto Interno, sin que ninguna de estas versiones sea intrínsecamente incorrecta, sino que miden aspectos diferentes del fenómeno estatal (2).

La variedad de criterios pueden estudiarse en detalle para un año reciente (1980), a partir de la combinación de tres fuentes oficiales, todas originadas básicamente en la misma información (Presupuestos y Cuentas Nacionales).

Así, en el cuadro A se presentan los resultados parciales de la Secretaría de Hacienda, Banco Central y Ministerio de Economía, hasta deducir una versión completa para las alternativas del Producto y del Consumo de Inversión (3).

Cuadro A
PARTICIPACION ESTATAL EN LA ECONOMIA
1980
Versiones alternativas
En % del PBI

1. DEMANDA (CONSUMO E INVERSION)

a) Consumo

	Servicios Gobierno			Empresas del Estado			Total
	Salario	Consumo Interm.	Total	Salario	Consumo Interm.	Total	
1. SEH	10.5			3.1			
2. BC			14.5				
3. ME	9.3			4.3			
4.	10.5	(4)	14.5	3.1	(2.5)	(5.6)	(20.1)

b) Inversión

	Inversión Gobierno	Inversión Empresas	Total
1. BC			9.5
2. ME	5.1	4.5	9.6

2. OFERTA (PRODUCTO)

	Servicios Gobierno			Empresas del Estado			Total
	Salarios	Amort. y Superavit	Total	Salarios	Amort. y Superavit	Total	
1. SEH	10.5			3.1			
2. BC			11.1				
3. ME	9.3		9.3	4.3	1.8	6.1	16
4.	10.5	(0.6)	11.1	3.1	(2.4)	(5.5)	(16.6)

Fuente: *Secretaría de Estado de Hacienda (SEH), esquema de ahorro e inversión: (BC) Oferta y demanda global a precios corrientes (1982). Ministerio de Economía (ME) Informe del Presupuesto (1980).*

El consumo intermedio en *Consumo*, para cada subsector, se calculó por residuo, y respecto al valor conocido para el total (6.5%); la amortización y superávit del Gobierno, en la versión del producto, se calculó por residuo al producto total del sector; en el caso de las Empresas sólo se conocía el cálculo para el superávit, por lo que arbitrariamente se agregó un porcentaje similar al del Gobierno (0.6%).

Cuadro B
PARTICIPACION DE LOS GASTOS EN PERSONAL DEL SECTOR
PUBLICO EN EL P. B. I.
 -en %-

ANOS	GOBIERNO GENERAL (1)	TOTAL S.P.A. (2)
1950	9,5	16,0
51	8,5	13,5
52	9,2	16,1
53	9,7	16,1
54	10,1	16,6
55	9,7	15,2
56	8,9	14,5
57	7,7	14,1
58	8,6	15,4
59	7,2	12,8
1960	7,3	13,3
61	8,6	14,6
62	9,1	14,5
63	8,3	13,9
64	8,3	13,5
65	8,7	14,4
66	9,7	16,1
67	9,3	15,9
68	8,8	15,0
69	8,8	15,0
1970	8,8	15,2
71	8,7	15,4
72	8,1	14,4
73	6,3	16,0

Fuentes: (1) Banco Central, *Gobierno General*, Vol. IV - 1976

(2) Banco Central, *Resultados Preliminares de una investigación del sector Público Argentino*. 1976. Incluye Construcción.

Cuadro C
PARTICIPACION ESTATAL EN LA ECONOMIA
1961-1981
En % del PBI

1. GASTO PUBLICO, DEMANDA Y OFERTA. 1970-81

Años	Gasto Público	Servicios Gubernamentales	Total	C	+ I Consumo	Inversión
1970	32,8	8,6	18,4		10,3	8
71	32,1	8,4	18,5		10,3	8,1
72	30,9	7,9	18,0		9,4	8,2
73	33,7	9,9	18,2		11,7	6,5
74	37,6	11,5	20,2		13,5	6,7
75	37,8	11,3	22,6		12,9	9,7
76	37,8	7,4	21,6		9,8	11,8
77	33,2	6,8	21,6		9,5	12,1
78	41,1	8,6	23,6		11,9	11,8
79	38,2	8,7	21,2		11,8	9,4
1980	38,3	11,1	24,0		14,5	9,5
81	41,0	—,—	—,—		—,—	—,—

2. INVERSION PUBLICA, 1961 - 1969

1961	8,7
62	7,4
63	6,8
64	6,2
65	5,6
66	5,4
67	7,2
68	8,1
1969	8,1

Cuadro D
EVOLUCION DE DISTINTOS COMPONENTES DEL
SECTOR PUBLICO
Indice base 1970=100
Niveles reales
1970-80

1. Servicios Gubernamentales

	Criterios	
	Clásico	Nuevo
1970	100	100
1971	102	102
1972	106	104
1973	115	110
1974	122	114
1975	138	122
1976	136	122
1977	130	121
1978	124	118

2. Gasto Público, Servicios Gubernamentales y Gastos en Personal

	Gasto Público	Servicios Gubernamentales	Gastos en Personal
1970	100	100	100
1971	101	102	103
1972	100	97	95
1973	112	125	129
1974	133	155	149
1975	133	151	155
1976	132	99	100
1977	123	97	99
1978	147	117	117
1979	147	127	103
1980	148	164	150

Fuente: 1. Banco Central (1980). 2. Secretaría de Hacienda y Banco Central (1982). Se deflactó por el Índice de precios implícitos en el PIBpm.

Se observa que el nivel del Gasto Público es muy superior a las otras dos medidas, (38.3% contra 16.6% y 30.6% , respectivamente), al reflejar la actividad estatal ligada al Sistema de Seguridad Social junto al resto de transferencias y otros conceptos menores.

Participación estatal en la Economía
1980
(en % del PBI)

1. Producto	16.6
2. Consumo e Inversión	30.6
3. Gasto Público	38.3
Seguridad Social	7.9
Otras Transferencias	3.3
—Total transferencias	11.2
— Resto	27.1
Inversión	9.5
 Gasto en personal	13.6
Resto	4.

Nota: el detalle del gasto público para transferencias surge de igual fuente del M. de Economía.

Utilizando las series disponibles (mayores para la década del 70 que para el período anterior), se deducen algunas conclusiones parciales (por las propias características incompletas de estas fuentes) sobre la dinámica previa (Cuadros B y C).

Así: (I) La participación estatal, en términos de gastos en personal en relación al PBI, se mantiene prácticamente constante entre 1950 y 1970: el promedio de participación de la década del 50 es del 15%; y el de la siguiente del 14.6%. La inversión pública se redujo relativamente al total (y así, al sector privado) durante gran parte de los años 60, respecto de un presumible alto nivel de largo plazo en 1961 (el primer dato de la serie disponible), como consecuencia del período inversor desarrollista. En cambio, desde 1967 se tiende a recuperar aquella situación. (II). En la década del 70, se observa una cierta

constancia inicial (1970-73) en la participación estatal, medida en términos del Gasto Total, modificada fuertemente en el siguiente trienio (1974-1976): de 32.4% se eleva a 37.7%. En la versión salarial (medida por el peso de los servicios gubernamentales) los períodos de alza y contracción comienzan y terminan antes, ya que en 1976 la caída alcanza a 4 puntos del PBI. Este achicamiento en la ponderación salarial se ve compensada por un incremento en la inversión, que entre 1975 y 1976 se eleva en 2 puntos del PBI, alcanzando en 1977 un máximo histórico, lo que, dada la reducción en el PBI global, explica que la participación del gasto se haya mantenido constante.

En los años siguientes, la participación total alterna subas y bajas, manteniendo al promedio del quinquenio en una situación de estancamiento; la inversión vuelve a perder peso desde 1979, sucediendo lo contrario con los gastos en personal durante 1980. Finalmente, en 1981, el gasto Público Global repite el nivel de 1978, reflejando el aumento en las transformaciones a empresas públicas y provinciales, al hacer el esquema presupuestario anterior.

En uno de sus últimos trabajos, el Banco Central (1980) propone una versión alternativa al cálculo del valor agregado, que interesa comentar aquí porque depende de una decisión metodológica que tiene trascendencia para uno de los objetivos centrales de este trabajo, es decir, la medición dinámica de la participación estatal en la ocupación.

Se parte de la hipótesis de que "las altas o bajas bruscas de ocupación no son acompañadas, en forma estricta y simultánea, por cambios en el nivel de productividad sectorial sino que, más bien, se entiende que los servicios por habitante que el Gobierno brinda a la comunidad no acusan, entre períodos cortos, alteraciones demasiado significativas".

Así, se destaca el objetivo básico del cálculo, tomando distancia de lo que indica el mero nivel de empleo, "consecuencia, principalmente, de decisiones de política ocupacional en el sector público". En este sentido, llama la atención que el argumento no se generaliza a la evolución de los salarios medios. El criterio de ajuste busca entonces "suavizar la influencia de bruscos cambios que en el tiempo se producen en los niveles de la ocupación gubernamental y que afectan tanto al volumen del gasto como del producto sectorial"; así, la tasa de variación en la ocupación de la Administración Pública, fue combinada con una que refleja el crecimiento demográfico global (1.4% anual), en ponderaciones similares; de tal forma, se "presupo-

ne que la variación física de los servicios que ofrece el Gobierno a la comunidad está influida en un 50% por el aumento de la población total". En el cuadro D se comparan los ex resultados obtenidos en la versión clásica y en la nueva, que divergen considerablemente durante el período 1973-78; por ejemplo, para el período 1975-78, los servicios gubernamentales caen un 10 % en la primera (que presenta mayores fluctuaciones) y sólo un 3% en la segunda. A juzgar por el reciente cálculo de Servicios Gubernamentales (Banco Central, 1982) el ajuste comentado fue desechado, ya que esta medida guarda fuerte relación con la secuencia seguida por los gastos en persona (en cambio, ambas tienen distinta evolución a la del gasto Público).

2. EL ESTADO EMPLEADOR

a) El proceso de largo plazo

La evolución del empleo público necesita ser estudiada combinadamente desde un punto de vista absoluto (por ejemplo, en tasas de crecimiento) y relativo (al total de la ocupación), en cuanto su dinámica coexiste con la del sector privado, y hasta puede argumentarse que se presuponen mutuamente.

Alrededor de comienzos de siglo, el peso de la ocupación pública en el empleo total urbano era del 5% , en un contexto de fuerte crecimiento (5% anual entre 1895-1914). Este ritmo de crecimiento ya se mantenía desde comienzos de la década del 80, en relación a las décadas anteriores (70% de aumento entre 1979 y 1982) (4).

En el largo plazo posterior, hasta la postguerra, su dinámica es menor (3.7% anual), si bien las estimaciones que periodizan este extenso ciclo (dependiente de la información censal), encuentran un ritmo de crecimiento aún mayor en la década del 40 en especial luego de 1945 (6% anual), y otro bastante inferior en los 25 años previos (3.2% anual).

En todos los casos, el resto de la economía se desarrollaba con una menor absorción de empleo, con lo que en 1947 el sector público ya representaba el 13% del empleo urbano y 10% del total.

Distinguiendo los componentes internos, hay para este período un inicial mayor impulso del empleo en las administraciones provinciales y municipales, que es compensado en el segundo quinquenio de los años 40 por la administración nacional:

Tasas anuales de crecimiento

Años	Nacional	Local
1935 - 40	3.2	5.6
1940 - 45	8.8	9.9
1945 - 50	10.5	2.2
Total	6.9	5.6

En realidad, el sector público de fines de los años 40 o comienzos de los 50 es considerablemente mayor que el que se ha estado considerando hasta aquí, de donde se deduce que en este período tuvo un dinamismo aún superior: en 1950-4 las actividades empresarias adicionan un 50% más de ocupaciones, hasta llegar a 1.330.000, equivalente al 26% de los asalariados totales o al 32% de los urbanos (5).

Por esta fecha, este grupo de actividades representaban porcentajes importantes de los correspondientes sectores (9% industria, 22% servicios, 49% actividades financieras).

Pero en esos primeros años de la década del 50, el empleo público crece ya a sólo 1.7%, tanto en el sector de servicios como en el empresario, en un proceso comparable con la desaceleración de la ocupación industrial del sector privado.

Hasta 1958 el crecimiento del empleo público vuelve a mejorar especialmente en las actividades empresarias y administración local, (3.4 y 3.2% respectivamente, contra 1.4% en la administración nacional, para 1955-8).

En los años 60 se acentúa el estancamiento en el empleo de algunos sectores y varía en otros: la Administración Nacional decrece en términos absolutos (hasta 1964) o crece levemente, y recién en 1972 recuperará el nivel de 1957; la Administración Local, en cambio, invierte este comportamiento, ya que inicialmente no interrumpe su crecimiento (4.7% anual, hasta 1964) y luego casi lo congela hasta 1970 (1.2% anual).

En las actividades empresarias, el proceso de reducción del empleo público es aún mayor que en la administración nacional, ya que a finales del período su nivel de ocupación es aún 12% inferior (comparando 1955-9 y 1970-3) (6).

Como combinación de estos comportamientos parciales, el total del Sector Público mantuvo estancado su empleo en los años 60, y así redujo su participación en el empleo total asalariado (en más de un punto porcentual), especialmente por lo sucedido en las empresas, ya que el comportamiento del empleo en el nivel local bastó para aumentar el peso relativo de la administración pública nuevamente; el efecto relativo no fue grande dado el escaso dinamismo del sector privado de la economía, en un contexto de menor crecimiento poblacional motivado por reducciones en el componente vegetativo y migratorio.

En 1970, el empleo total del sector público había llegado a casi 1.600.000 puestos, los que se elevan a casi 2.000.000 al incluir al Sector construcción.

1970 (miles de puestos)

— Total	1971
— Admin. nacional	555
— Admin. local	563
— Empresas Estado	449
— Construcción	405

Para esa fecha, el peso del Sector Público en el total de la ocupación puede ser estimado en magnitudes que varían entre 17% y 35% según la fuente estadística que se utilice en el contraste (Censo de Población y Banco Central, o exclusivamente éste último) y el criterio de comparación que se adopte (total de los ocupados o sólo los asalariados, en el total de la economía o en el sector urbano).

b) El empleo público en los años 70

La evolución del empleo público en la década del 70 se hace más inestable, en relación con los ciclos políticos-económicos del período, de evidente repercusión en el sector estatal.

Más precisamente, el 2% anual de crecimiento durante 1970-3 se convierte el 7.6% en 1973-5 (equivalente a 270.000 puestos), para comenzar a disminuir al año siguiente (3.6%) y decrecer hasta 1980 (-1.2% anual en 1976-80), si bien el único año de caída importante (75.000 puestos) es 1978 (7).

El resultado general promedia dinamismos muy variados de cada subsector: los crecimientos de los primeros años están localizados en el empleo provincial (40%) y sector bancario (48%), explicando más del 60% del total del aumento. A partir de 1976-7 la caída global se explica básicamente por las Empresas del Estado (26%), ya que el incremento en el empleo Provincial (10%) se debe esencialmente a desplazamientos desde la Administración Nacional motivados por la descentralización de algunos servicios (educación, salud): en el período de vigencia del traspaso (1976-9), la ocupación nacional se reduce en 74.000 cargos, y la provincial crece en 72.000. La transferencia de servicios involucró a 65.000 cargos, (54.000 correspondientes a docentes y 11.000 a salud) lo que explica el 90% del movimiento apuntado. Por lo tanto, se puede decir que la caída se debe totalmente a las Empresas Públicas y a Bancos:

Tasa anual de Crecimiento total en %

	1970-7	1977-81
— Nacional	10.1	-10.7
— Empresas	12.7	-26.1
— Bancos	48.3	-16.3
— Provincial	39.5	9.5
— Total	21.	-7.2

Dado que en este período el empleo asalariado total se mantuvo constante (es decir, sin seguir creciendo, y con importantes redistribuciones sectoriales internas), esta evolución del empleo público implicaría modificar en parte la tendencia estructural al crecimiento del peso relativo estatal en el total de la ocupación, aunque sin asumir las características de una "desestatización".

Pero con mayor perspectiva, el mantenimiento de casi 1.900.000 agentes en 1980-1 implica una tasa anual de crecimiento entre extremos de la década del 2%, lo que supone un mantenimiento de la tendencia registrada en los años 60 respecto del propio dinamismo y del observable para la población total o activa en el sector privado.

c) La demanda pública indirecta de empleo

Como se señaló en la introducción, cualquier gasto público

puede ser considerado desde el punto de vista de la demanda de empleo que genera en el sector privado de la economía.

Desde esta perspectiva, y a título ilustrativo, interesa señalar la magnitud de dos efectos de este tipo: el gasto en construcción y en bienes industriales (consumo intermedio o inversión en bienes de capital), en cuanto son satisfechos por unidades económicas del sector privado.

En el primer caso, una estimación oficial ya mencionada (Banco Central, 1976) utilizó coeficientes técnicos para deducir el empleo implícito en el gasto público en construcción (8).

Esta inversión implica un aumento del 25% en el empleo público total que los incluya, para los primeros años de la década del 70, y representa un 60% del empleo total asalariado en la rama de la construcción (9), reflejo de un proceso creciente desde una proporción menor al 50% en los años 50:

1970-3 (miles de ocupaciones)

1. Empleo público total	2059
2. Empleo en construcción público	418
3. Empleo total en construcción	686

En cuanto al segundo aspecto, el último Censo Nacional Económico Industrial (1974) ha informado sobre los principales destinos de las ventas de los establecimientos relevados.

Así, casi el 9% de las ventas totales correspondían a demandas públicas, por lo que suponiendo una proporcionalidad entre la venta por hombre ocupado para cada submercado, se deduciría que la demanda originada en el sector estatal justificaba empleo a casi 140.000 personas en la industria manufacturera.

Ambas medidas son discutibles, pero cumplen en parte con la necesidad de avanzar en el estudio de la interrelación entre los sectores públicos y privado, hacia un dimensionamiento más completo del peso del primero en la actividad y ocupación total (10).

d) El submercado de trabajo público

Más allá de las dimensiones puramente cuantitativas del empleo estatal, analizadas en los puntos a. y b., interesa explorar las

características personales y ocupacionales de los agentes, como una forma de aproximarse a la definición del papel cumplido por la demanda de empleo público en relación a la oferta de mano de obra, y a la propia demanda del sector privado.

En este sentido, se han seleccionado una serie de aspectos que en su conjunto definen selectividad implícita en el dinamismo del sector:

1. Sexo. 2. Edad. 3. Antigüedad en el sector público. 4. Nivel de educación formal alcanzado. 5. Nivel de calificación en el puesto. 6. Duración de la jornada. 7. Doble ocupación.

En cuanto al sexo, la proporción de mujeres en la Administración Pública en 1970 era muy inferior al resto de los sectores urbanos (17% y 32%, respectivamente). El detalle para la Administración Nacional en 1977 demuestra que el promedio refleja una compensación entre un alto peso de las mujeres en el subsector docente y otro reducido en las Empresas del Estado. Similarmente, y a juzgar por la estructura funcional de la Administración Nacional captada en la medida censal, lo mismo sucede en este agregado, aunque ahora el contrapeso es Defensa.

La tendencia (para la Administración Nacional) había sido creciente en los años 40 y 50, (11) si bien aquélla era también la situación del sector privado, en relación con los cambios en las pautas socio-culturales de la mujer (desde el punto de vista de la oferta) y la trayectoria de la propia demanda (por ejemplo, el empleo terciario privado) (12).

La edad de los agentes y su antigüedad en el puesto público debiera permitir obtener algunas conclusiones sobre la importancia del sector público como absorbedor de mano de obra en distintos momentos del ciclo de vida económico de la población. Para la primer variable se estaría comprobando que el Sector Público no sería una especial puerta de entrada al mercado de trabajo para los jóvenes que recién se incorporan a la actividad económica, y sí, en cambio, tiende a concentrar la población en edades intermedias (entre 25 y 40); la de mayor edad estaría siendo captada en una proporción relativamente mayor por el sector privado (es decir, movilizándose hacia él), con lo que éste sería más dinámico en la absorción de la población en las edades extremas (13).

En cuanto a la antigüedad, el alto porcentaje que en 1977 permanecía en el sector desde hacía 5 años (41%) tiene relación con la gran incorporación de agentes en el lapso 1973-76 ya comentada en

el punto a., que puede corresponder a cualquier edad. Por otra parte, la falta de referencias sobre el sector privado impide dimensionar la importancia de que otro 40% no haya cambiado de trabajo público en 16 o más años.

De todas formas, estos comentarios se basan en el análisis de stocks de ocupación, que pueden ocultar importantes desplazamientos y recambios entre los agentes de dos momentos en el tiempo. Algunos resultados aún inéditos que el INAP tiene en elaboración mostrarían un alto porcentaje de nuevos trabajadores (es decir, ocupados en su primer trabajo) en la nómina total de la Administración Nacional (30% contra 3% en el mercado de trabajo total). También es muy importante el porcentaje de las actuales agentes previamente cesantes (7% o contra 1%) (14).

Nuevamente, no hay antecedentes sobre el proceso de movilidad global que relativicen o destaquen este resultado.

Los niveles de educación formal y calificación de los agentes en años recientes confirman una mayor presencia relativa de población con educación media y universitaria (técnicos y profesionales) y de posiciones no manuales. Así: 1. En 1970 había un 25% de universitarios y técnicos en la Administración Pública, contra sólo un 12% en el sector urbano.

2. El conjunto de calificados y no manuales del Sector Público era un 55% del total de los agentes, contra un 20% entre los asalariados del sector privado urbano para igual fecha. Desde otro punto de vista, el Estado absorbía más del 50% de la oferta de mano de obra asalariada de estas características, contra sólo el 20% de los no calificados y manuales.

3. En la estructura del Sector Público que excluye Municipalidades para 1975, se comprueba que los obreros y trabajadores de los servicios representan una proporción parecida a la de administrativos y técnicos (30%); es en el resto donde una categorización que ubique a los ocupados en Seguridad entre los primeros y a los docentes y universitarios entre los segundos, desbalancee la relación a favor de los calificados y no manuales, como se deducía ya de lo dicho en el punto 2. La esperada concentración de tareas manuales en el subsector empresario llega a 60% del total; la Administración Provincial adiciona porcentajes también muy altos de ocupación en seguridad (70% del total), servicios y docentes (50%).

4. El sector docente es un importante contribuidor al peso de los niveles superiores-técnicos y universitarios, en comparación con el resto

de la administración nacional; mientras en el primer subsector más del 50% de los agentes exceden el nivel secundario, en el segundo el 60% sólo llega a primaria. Lo mismo sucede desde el criterio de la calificación, ya que mientras en el sector Cultura y Educación los semi-calificados y no calificados apenas llegan al 14%, en el resto se elevan hasta más del 60%.

En otro sentido, la duración de la jornada de trabajo y la secuencia de casos con doble empleo proporciona indicios sobre otra interrelación entre los sectores públicos y privados. De la comparación entre ambas distribuciones por tramos de horas trabajadas semanales, se deduce que una clara menor duración promedio en el sector público, exceptuando el caso de las Empresas del Estado, dé régimen obviamente similar al del sector privado típico.

En relación con lo anterior, los agentes con doble empleo también son proporcionalmente más que en el sector privado (8.8% contra 6.3%) con una proporción doble entre los docentes que tienen una tasa muy superior de doble ocupación.

3. EL ESTADO REMUNERADOR

La otra dimensión del Estado como interviniente directo en el mercado de trabajo es su carácter de retribuidor a sus agentes. Esta cuestión será tratada en términos de: 1. Evolución real de los salarios medios desde el punto de vista del poder adquisitivo (salarios nominales deflactados por índices de precios al consumidor) y del costo (salarios nominales deflactados por índices de precios implícitos en el producto); 2. Niveles relativos a los salarios pagados en el sector privado. 3. Salarios relativos al interior del sector público en términos de las distintas áreas y calificaciones.

a) Los niveles de largo plazo

Durante el período 1935-70, el poder de compra de los salarios mantuvo un nivel real siempre inferior al del final del período, a veces cerca de él (1948-9, 1958) y otras, un 30% menor (1945, 1952, 1959-60):

Salario medio real
1970-100

1935-41	88
1942-47	79
1948-49	93
1950-57	78
1958	93
1959-60	68
1961-64	84
1965-69	96

Para ser estricto, el argumento debería incluir el efecto que en este crecimiento pudo haber tenido el cambio en la estructura ocupacional, hacia una mayor presencia de calificaciones. Paralelamente y desde el punto de vista del propio Sector Público, el costo laboral parece haber sido relativamente más alto en la década del 40 y más bajo en todo el resto del período, a juzgar por el diferencial entre ambas versiones (con base en 1970), que es permanentemente positivo desde los años 50, aunque con fluctuaciones importantes:

Salarios relativos según poder adquisitivo y costo (costo=100)
1970=100

1936-41	92
1942-45	83
1946-49	73
1950-51	118
1952-53	106
1954-55	111
1956-58	123
1959	117
1960-63	103
1964-65	114
1966-67	107
1968-69	102

La evolución de los distintos subsectores públicos no fue pareja en el largo plazo. Considerando sólo la relación entre la Administración Nacional y la Provincial, parece haber dos momentos de

crecimiento relativo de los salarios a favor del primer grupo: durante 1952-53 y el largo ciclo de los años 60, mientras que en el resto, los salarios están equilibrados. Por lo tanto, la mejora señalada en el ingreso medio de los agentes durante este último período fue diferencial por sectores, y se basó sobre todo en el área de jurisdicción nacional, lo que en parte podría confirmar lo dicho más arriba sobre un efecto.

Salario relativo
Nacional Provincial
(Provincial = 100)

1950-51	103
1952-53	116
1954-58	102
1959-69	113
1970-72	98

El ingreso de los agentes públicos era en el año final del período considerado (1970) entre los 9 y 22% superior al del resto de la actividad urbana, según se consideren las Empresas del Estado y el empleo imputado por la construcción Pública en el segundo caso (15).

Para la versión estricta (sólo servicios gubernamentales), la secuencia de largo plazo confirma variaciones relativamente pequeñas para los subperíodos considerados, aunque en la década del 60 se consolida un nivel superior al de los años 50, del cual 1970 es bien representativo:

Salarios relativos—Sector público—Sector privado urbano
(privado urbano = 100) (16)

1950-52	96
1953-55	104
1956-57	92
1958-60	101
1961-72	108

b) Los salarios durante 1970-80

Los comentarios anteriores pueden ser retomados para la

década del 70, en ocasiones con algunas dificultades en el tratamiento empírico y la comparabilidad, que de todas formas no impiden llegar a una conclusión general, razonablemente defendida:

Para un tipo de medidas oficiales (Banco Central, SIGEP), los salarios de la Administración Nacional, Local y Empresas del Estado crecieron fuertemente (a los niveles mayores del largo plazo analizado en el punto anterior) durante el trienio 1973-5, al que sucede una brusca caída de intensidad aún mayor (en 1976-77) y una posterior recuperación (relativa en Servicios Gubernamentales y total en Empresas del Estado) en 1978-80.

Para otro grupo de estimaciones, basadas en la evolución de las asignaciones de las categorías del escalafón general, el resultado es casi inverso, dado que los niveles de 1970-2 no son recuperados en ninguno de los años siguientes, con lo que el ciclo termina con niveles del 50% inferiores a los del punto de partida; este último fenómeno es aun más grave si se observa que también se produce (y aún magnificado) para una categoría considerada independientemente (por ejemplo, la 13), con lo que no se deriva de problemas de ponderación:

Salarios reales según poder adquisitivo (17):
1970-80

	Servicios gubernamentales	Empresas del Estado	Total Categ.	Administración Central
1970-2	100	100	100	100
1973-5	138	119	86	88
1976-7	83	87	44	36
1978-80	102	122	47	34

La opción elegida en este trabajo ha sido combinar las porciones de ambas fuentes que parecían tener más relación con un balance a priori sobre la efectiva trayectoria de los salarios reales del sector, es decir, un fuerte aumento en 1973-5 y una gran caída en los años posteriores, con una considerable recuperación (pero menor a la estimación del Banco Central) hacia el final del período, lo que resulta justificado a partir de una serie de comparaciones entre éstas y otras fuentes. Como resultado, la hipótesis aquí utilizada juega con alter-

nativas más moderadas, para ambos momentos del ciclo, si bien mantiene una versión paralela en los dos casos, dependiendo de qué fuente se prioriza:

**Salario medio real de la Administración Nacional
según poder adquisitivo**

1970-81

base 1970 = 100

	Versión A	Versión B
1970-2	98	
1973-4	129	
1975	89	114
1976	63	71
1977-8	55	58
1979-80	65	79

La versión A se basa en resultados censales para 1977, respecto de los cuales se ajustan las variaciones anuales en 1973-77 y 1977-80, a partir de las Asignaciones de la Categoría del Escalafón General.

En la versión B se consideran menores caídas nominales en 1975 y mayores al año siguiente (12 y 38% , respectivamente), y mayores aumentos en 1978-80, en todos los casos a partir del Banco Central. En cualquier caso, se mantiene el doble hecho que en el breve lapso de un quinquenio, los salarios reales de los agentes públicos habrían tenido los dos extremos de signo inverso del período de largo plazo.

La intensidad de este proceso habría sido característica particular del sector público, ya que si bien la tendencia fue similar a la evidencia en el sector privado de la economía, el régimen de fijación de salarios a partir de niveles básicos lleva a una diferenciación fundamental en las posibilidades de ambos sectores de mercado o presiones sectoriales: mientras en el sector público no existe tal "segunda vuelta", en el privado no hay impedimentos fundamentales en provocar deslizamientos salariales respecto de los básicos (contando incluso a veces con un estímulo, vía del otorgamiento de márgenes de flexibilidad, sin consecuencias impositivas).

Como resultado, una estimación de la diferencial salarial entre ambos sectores lleva a que durante los años de gran aumento salarial a partir de los básicos, la situación relativa del sector público

tomara una fuerte primacía (a mucha distancia de cualquier situación previa), sucediendo lo contrario durante la segunda parte de la década:

Salarios relativos entre Sectores Públicos y Privado
(Privado = 100)

1970-2	109	
1973-4	138	
1975-6	93	
1977-80	65	(73)

En cuanto a la relación entre la versión según poder adquisitivo y su alternativa basada en el costo laboral, se retorna durante 1972-76 a los niveles de los años 50, para terminar el período nuevamente en una situación de paridad:

Salarios relativos según poder adquisitivo y costo (costo=100)
1970=100

1970-1	101
1972-3	107
1974-6	115
1977-80	101

Finalmente, los salarios relativos al interior del propio sector público (limitado el análisis al par: Administración Nacional—Provincial) parece haber mantenido equilibrio:

Salario relativo Nacional Provincial
(Provincial = 100)

1970-3	93
1974-5	85
1976-7	94
1978-80	101

Este no habría sido el caso de la relación entre la Administración Nacional y Local respecto de las Empresas del Estado, ya que,

según lo visto más arriba, la dinámica del sector empresario habría sido inicialmente menor y luego mayor.

Para la década, también es posible hacer referencia a las diferenciales salariales entre calificaciones, tomando en cuenta los tres grandes agrupamientos considerados en el detalle de la evolución de la asignación de la categoría del Escalafón Central; así, los administrativos (categoría 1 a 13) mejoraron su situación relativa a los técnicos (categoría 14 a 20) y superiores (21-24) durante 1975-6 (con el técnico también beneficiándose en 1975), para volver a perderlo en los cuatro últimos años del período, ahora junto a los técnicos, y en beneficio neto de las categorías superiores:

Salarios relativos entre 3 grupos de agentes según calificaciones
(Total = 100)

1. Administrativos

1970-4	76
1975-6	90
1977-80	72

2. Técnicos

1970-1	149
1972-4	141
1975	154
1976-80	128

3. Superiores

1970-2	288
1973-76	254
1977-80	372

4. LA DISTRIBUCION DEL INGRESO PUBLICA Y PRIVADA .

Las consecuencias globales de esta política pública pueden reflejarse apropiadamente en balances desde el punto de vista de la distribución del ingreso, tanto en la versión funcional como personal (18).

Es inmediatamente obvio que la ocupación estatal implica, al ser totalmente asalariada, es decir, perceptores con ingresos básicamente más parecidos entre sí que en otras situaciones laborales (trabajadores independientes, empresarios e incluso asalariados del sector privado), una contribución al aumento en la participación asalariada en el ingreso (versión funcional) y simultáneamente, una reducción en el nivel de desigualdad global (versión del ingreso personal).

Este efecto se agudiza por una característica peculiar de la fijación de salarios en el sector, que es la inexistencia de deslizamientos respecto de los niveles básicos. En el sector privado, ésta expresa las diferencias productivas entre empresas o ramas de actividad, por encima de los salarios fijados en las Convenciones Colectivas de trabajo o decretos oficiales que, generalmente, actúan como referencia de mínima para las unidades empresarias, al buscar un nivel que promedie sus posibilidades remunerativas.

Por lo tanto, podría especularse con la situación distributiva que tendría vigencia en el caso que un porcentaje tan considerable de perceptores no encontrara trabajo, en un sentido estricto, o no pudiera obtener un nivel de ingreso similar al del sector público, en el resto de la economía.

Más allá de la primera situación, que no es verificable ni en los países subdesarrollados, donde se deriva hacia el subempleo en la ocupación más que al desempleo abierto, interesa la segunda, especialmente en un país como Argentina, en que tradicionalmente hubo mayores oportunidades (en relación a otros países) de ocuparse en tareas por cuenta propia con ingresos cercanos al de posiciones asalariadas.

Además, y sobre todo en el sector más moderno de la economía, el crecimiento productivo desde fines de los años 50 implicó importantes aumentos en el grado de heterogeneidad productiva, con efectos similares en las políticas de remuneraciones hacia una mayor dispersión en los ingresos.

Así, cada unidad de empleo no asalariado o incluso asalariado del sector privado, tiende a implicar una mayor probabilidad de aumentos en las desigualdades de ingreso globales (19).

De todas formas, y en una perspectiva dinámica, podría esperarse que el desarrollo del sector público implique modificaciones en el nivel interno de desigualdad (tal vez hacia un aumento de ésta), en la medida que supone incorporación de mano de obra más calificada,

para nuevos servicios sociales, en contraste con la base original, ligada a un perfil más sencillo de funciones públicas.

Una forma gráfica de analizar la intervención estatal desde este punto de vista, consiste en distinguir la distribución funcional del ingreso de los sectores público y privado. Así se observa que el subsector público aumenta en alrededor de 4 puntos porcentuales la participación asalariada en el ingreso total, y llega a superar los 10 puntos cuando se incluye a las Empresas Públicas y la ocupación derivada del gasto en construcción. Por ejemplo, en 1970:

1970
Participación Asalariada en el ingreso (en %)

— Total Público y privado	45.8
— Privado excluido Sector Público	34.5
— Privado excluido Servicios Gubernamentales	40.6

En el caso de aislar la participación del propio sector público, se comprueba que las estimaciones macroeconómicas atribuyen sólo alrededor de un 10% del producto del gobierno al superávit bruto de explotación. Es interesante señalar también que la participación asalariada en el ingreso rural influye para que la distribución funcional del sector privado en su conjunto sea alrededor de 2 puntos menor que el estrictamente urbano, con lo que la contribución del sector público en comparación con aquél se hace más estrecha:

1970	
— Total	42.6
— Gobierno	88.2
— Resto	37.9
agropecuario	31
no agropecuario	39.1

(Detalle a partir del Banco Central).

En cuanto a la distribución personal del ingreso, el análisis de las distribuciones públicas y privadas por separado permite confirmar

el segundo aspecto, es decir, la existencia de un efecto homogeneizador del empleo público en los niveles de concentración del ingreso. Utilizando una medida resumen tradicional, el coeficiente Gini de concentración (20), se observa una clara brecha entre los valores del Sector Público (con poca diferencia entre el Subsector Gobierno y el resto) y privado (el Gini es 50% menor) pero igualmente alta si se aísla a los ingresos relativamente más homogéneos dentro de la economía privada (los asalariados, 25% menor):

Coeficiente Gini

— Total	.508
— No agropecuarios	.494
— Asalariados no agropec.	.362
— Gobierno	.272
— Sector público total	.267

De todas formas, el propio Sector Público es lo suficientemente heterogéneo en su interior como para que el total promedie distintas situaciones relativas; por ejemplo, para 5 áreas públicas (en 1977), el grado de concentración de los ingresos en las Empresas del Estado, Bancos y Municipalidades es bastante inferior al del resto de la Administración Nacional, especialmente los docentes.

Coeficiente Gini

— Total	.344
— Empresa del Estado	.248
— Bancos	.271
— Municipalidades	.281
— Administración nacional excluyendo docentes	.348
— Cultura y Educación	.377

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. La forma de medir la participación estatal elegida en este trabajo mantiene relación con las habituales (oferta, demanda, gasto), desde

el momento que la condición de gran empleador (de hecho, el principal de la economía individualmente considerado) está presente en mayor o menor medida en todas ellas. En un planteo extremo, la dinámica del empleo e ingresos del sector ha sido vista como un fenómeno más autónomo del cálculo del nivel estatal, en relación al efectivo flujo de servicios provistos y las particularidades que en determinadas conjunturas puede tener la política ocupacional del Estado hacia su mismo aparato.

En este sentido, hay también interesantes antecedentes hacia una medición más rigurosa de los efectos indirectos del gasto público sobre el empleo.

2. En una perspectiva de largo plazo, el Estado como empleador fue creciente protagonista en la absorción de fuerza de trabajo, ganando posiciones relativas respecto del sector privado a lo largo de todo el siglo XX, luego del impulso fundacional en la década del 80.

De todas formas, el dinamismo fue cambiando alternativamente de subsector: el Local (Provincial y Municipal), el Nacional, área empresaria (vía la nacionalización de unidades privadas y la creación de nuevas empresas), hasta la ocupación estatal implícita en el gasto en construcción.

Esto tampoco quiere decir que el ritmo de crecimiento mantuviera una tasa constante, sino que se aceleró o desaceleró similarmente a lo sucedido con el sector privado (y el propio crecimiento de la población y fuerza de trabajo), aunque estableciendo una distancia a su favor.

En este sentido, los extremos se ubican a comienzos de siglo, segunda mitad de la década del 40 igual período en la del 70, para los mayores crecimientos, y comienzos de los 50 o de los 60 para los menores.

El último ciclo (década del 70) promedia dinamismos muy disímiles (crecimientos del 4% anual y descensos absolutos, en cada quinquenio), hasta mantener un ritmo de crecimiento que está equilibrado o sigue superando levemente al aumento de la población total y activa en el sector privado, si se adopta una perspectiva de mediano plazo.

3.- Una dimensión cuantitativa del estado empleador implica destacar las características personales y ocupacionales de sus agentes, y contrastarlas con las del sector privado, para determinar algunas particulares funcionalidades de la política de empleo estatal.

En este sentido, ni el sexo ni edad de los ocupados en el sector público confirmarían que su demanda se destaque respecto de la privada en cuanto a la captación de mano de obra secundaria y/o ingresantes al mercado de trabajo. Esto no quiere decir que su papel sea menor en la absorción global, sino que no alcanza a modificar su propia estructura ocupacional y no priva sobre la que depende del resto de la economía. Más importante es el fenómeno de absorción de población de calificación media y alta, en puestos no manuales y técnico profesionales. Dada la expansión educativa de los años 60 y 70 (predominantemente secundaria y terciaria), buena parte de la nueva fuerza de trabajo ofertó calificaciones formales y tendió a buscar puestos afines; para este grupo, el sector público debe haber supuesto una vía deseada o alternativa a la insuficiente absorción del sector privado.

De todas formas, parece necesario avanzar en un mayor detalle interno que, por ejemplo, aisle los casos particulares de los docentes y obreros de las empresas del Estado, en cuanto pertenecen a submercados de trabajo de características propias (sección 2, punto c).

4. En cuanto a las remuneraciones, el ingreso medio de los agentes públicos tendió a mantenerse en el largo plazo, con algunas fluctuaciones de breve duración, pero con un claro mayor nivel a partir de mediados de la década del 60 hasta igual momento de la siguiente.

Por lo tanto, sólo a fines de los años 40 se da simultáneamente un proceso de fuerte aumento en el empleo público y en las remuneraciones medias, por otra parte similar al resto de la economía.

En cambio, las mejoras posteriores (salvo un caso puntual: 1958) se dan en un contexto de poco dinamismo del empleo, y pueden estar reflejando cambios en la estructura de la ocupación hacia un mayor peso de los puestos, con mayor contenido de calificación.

Este fenómeno derivó en que hacia 1970 el ingreso medio estatal era 10% superior al privado urbano, mientras que en la década anterior, la relación era más pareja e incluso inferior para los agentes públicos.

La década del 70 parece haber implicado fuertes contrastes internos, desde el momento que en ella se habrían dado los dos extremos mayores del largo plazo, hacia mediados del período, con ascensos y descensos de hasta 40% en el poder adquisitivo de los salarios medios.

La magnitud de este proceso es también muy superior al verificado simultáneamente para el sector privado, dado que en éste tuvo efecto la relativa mayor posibilidad de establecimiento de un equilibrio entre oferta y demanda de trabajo, así como la vigencia de decisiones empresarias y presiones sectoriales.

En un sentido interno, la evolución salarial discriminó alternativas a los distintos grupos de agentes, definidos en término de su calificación: así, la caída durante la segunda parte de la década habría sido notoriamente mayor para los administrativos, y algo menos para los técnicos, en ambos casos en beneficio de las categorías superiores. Este efecto se relativiza al observarse que la situación de los administrativos es similar a la de los primeros años del período, por lo que implica la pérdida de posiciones ganadas durante los años intermedios (sección 3, punto d).

5. El efecto global de la política ocupacional y salarial estatal sobre la distribución del ingreso es favorable hacia una mayor participación asalariada, y menor desigualdad que en el caso de la inexistencia de un sector público; ambos fenómenos, (que están interrelacionados, pero en este caso son reforzados por la peculiar política de fijación salarial del sector público), son ampliamente comprobables, a pesar de una tal vez creciente heterogeneidad del sector público, a partir de la incorporación de nuevas actividades empresarias y de servicios, relacionadas con su complejización (sección 4).

6. A manera de conclusión general, parece que los períodos de mayor auge del empleo público directo coincidieron con similares tendencias en el sector privado de la economía. Por lo tanto, y en una primera aproximación, no parece haber habido un comportamiento netamente contracíclico por parte del Estado como empleador.

Para relativizar en parte esta hipótesis, conviene señalar que:

- a) Puesto que en ocasiones el Estado habría sido un importante demandante indirecto de mano de obra, vía su gasto público en construcción, el efecto pudo haber sido mayor incorporando este criterio. Por ejemplo, en los años 60 el nivel del empleo público se destaca, mientras que crece fuertemente la demanda derivada por su inversión.
- b) Se está dejando de lado expreso todo otro tipo de intervenciones estatales que también ocasionan aumentos en la

absorción de mano de obra desde un punto de vista indirecto: subsidios, política de precios y de salarios para el sector privado.

- c) Aún en el criterio del Estado empleador, es posible encontrar un elemento fuertemente absorbedor en contextos donde no se aprecia una fuerte alternativa de creación de empleo: la administración pública provincial mantuvo, salvo un breve lapso en los años 60, su capacidad de demanda de empleo regional, a diferencia de otros subsectores públicos, básicamente ligados al GBA y Litoral (Administración Nacional, Empresas del Estado).
- d) Desde el punto de vista de las remuneraciones, éstas han tendido a ser superiores a las privadas y recientes relativamente en los años 60, por sobre el período previo. El efecto se hace evidente sobre todo en situaciones coyunturales en que el sector privado ajusta los salarios hacia la baja, en relación con momentos recesivos.
- e) El análisis de las características de los agentes confirmó que el Sector Público es una fuerte determinante de la absorción de mano de obra de calificación relativamente alta.

En este sentido su contribución podrá considerarse crucial en la obtención de un cierto equilibrio entre la excesiva (para la demanda privada) oferta de calificaciones provocadas por la expansión educativa de las últimas décadas, y que en el caso contrario llevaría a una devaluación de la capacitación formal superior a la que ya tiene vigencia actualmente.

El argumento es en realidad más complejo, ya que el empleo público no evita totalmente la percepción de este sector de la población de estar discumpliendo con sus expectativas de movilidad social, justa retribución del esfuerzo personal en su aspecto educativo, y correcto aprovechamiento de las capacidades y vocaciones.

7. Finalmente y como reflexión, el ejercicio de considerar la economía argentina de largo plazo sin un sector público de la magnitud del actual, lleva a interrogarse sobre la real existencia de fuentes alternativas de absorción de mano de obra capaces de reemplazar al Estado en su función empleadora. Tanto en la hipótesis de una relocalización

de la actual mano de obra pública como en la de ceñirse a una futura secuencia que congele el punto de partida, no parece clara la real posibilidad de prescindir del Estado empleador, hasta obligar a hacer abstracción de argumentos que aluden a cuestiones de eficiencia productiva.

Licenciados: Felisa Miceli
Alvaro Orsatti

(1). El caso más habitual es la no consideración de las Empresas del Estado, limitando la aplicación de la versión de Demanda u Oferta a los Servicios Gubernamentales; pero también puede pensarse en criterios que incluyan subsectores periféricos dependientes del Estado, como las empresas en rehabilitación o con mayoría del paquete accionario con titularidad estatal. Otro hecho detectable es el desplazamiento de empresas públicas entre una u otra área de análisis, según que se privilegie el criterio institucional o el económico.

(2). Hay una serie de trabajos recientes sobre este tema: Banco Central (1976-1980), Adrián Guisarrri (1981), Fiel (1976), Arilio Elizegaray (1980).

(3). Una versión previa (Calvar, Zorzano Daudé -*Banco Central*, 1976) calcula, para 1974, la siguiente discriminación interna de la medida que considera al producto:

— Total = 100	
— Gobierno General	34
— Activ. Empresarias	66
— Financieras	6
— Industriales	31
— Construcción	13
— Servicios	15

— Guisarrri (1981) estima para 1980, las siguientes participaciones estatales, respecto de los correspondientes totales:

	en %
— producto	20.5
— consumo e inversión	24.8
— consumo	17
— inversión	49.7
— ocupación	
total	15.4
— asalariada	25.2
— gastos	22.8

(4). Oszlak (1982) cita cifras para 1964-1890 coincidentes con las estimaciones de Cepal a partir de 1895: 12 y 13000 agentes en 1864 y 1871, 15 y 16000 en 1871 y 1873, nuevamente 13000 en 1879 y 22000 en 1882, hasta 33000 en 1890.

(5). En el caso de considerar el empleo indirecto motivado por el gasto público en construcción, la ocupación total incluye un 12% adicional, hasta las 1.490.000 ocupaciones. El dinamismo posterior a la posguerra, es motivado por las nacionalizaciones. Hay una versión para este período que eleva el empleo del sector público en 39% (casi 1.800.000 cargos en 1953-CONADE-CEPAL).

(6). El único elemento dinámico es el empleo imputado en construcción, con motivo de la aceleración en el gasto público: la ocupación en estas actividades crece al 5.2% anual en la década (Ver punto b de esta sección).

Según la versión del INAP el empleo en las Empresas del Estado cae 30% (equivalente a casi 140.000 agentes) entre 1959 y 1964, para luego mantenerse en este nivel hasta los primeros años de la década del 70.

(7). Estos resultados (dados a conocer recién en 1981), contrastan visiblemente con las expresiones públicas de funcionarios de Hacienda que estimaban descensos muy superiores, del orden de los 250.000 agentes. La versión incompleta de Hacienda para 1981 indica que el empleo siguió estable en ese año.

(8). En *Banco Central* (1980) se comenta otro caso: el de los empleados u obreros gubernamentales dedicados a la construcción de bienes de activo fijo por cuenta propia, cuyas remuneraciones son capitalizadas.

(9). A partir del método empleado y los comentarios metodológicos del Banco Central en otra publicación (1975) se deduce que el empleo imputado al sector público incluye, al igual que el correspondiente al sector privado, los conatistas independientes.

Una versión más restrictiva parece deducirse de la estimación de FIEL (1976) para las Empresas del Estado; allí se presenta la nómina salarial indirecta para tareas de construcción, equivalente al 8% del total pagado por las empresas; suponiendo que el salario medio fuera similar al de los obreros industriales, podría estimarse 40.000 empleos implícitos en tal gasto, que representa menos del 10% del empleo efectivo en las empresas. En 1975 la proporción de los salarios indirectos había subido al 16% del total.

(10). Por ejemplo, la política hacia el sector público de los últimos años benefició la subcontratación de servicios necesarios para el propio mantenimiento y aún para la cobertura de otros provistos a la comunidad.

Aquí no se hace mención al empleo involucrado en unidades que por lo menos en parte corresponden al patrimonio estatal; por ejemplo FIEL (1976) señala que a finales de 1975, el Estado argentino tenía acciones (vía el Banade y CNAP) de 270 empresas, y otras 76 estaban en regímenes de moratoria fiscal y previsional (Ley 17507); en las primeras, el Estado no participaba en su administración pero poseía hasta más del 30% de las acciones totales.

Para antecedentes sobre el cálculo de los efectos indirectos sobre el empleo del gasto público, consultar la serie de trabajos de PREALC-OIT sobre otros países de América Latina.

(11). El porcentaje de mujeres en la Administración Nacional pasó del 87% en 1942 a 14.6 y 20.7 en 1948 y 1962, respectivamente. (Fuente: Dirección del Personal Civil). El último dato coincide en el Censal de 1947, para la Administración Nacional, Provincial y Municipal (20.1%).

(12). La proporción de mano de obra femenina sobre el total pasó de 19.7% a 25.4% entre 1947 y 1970 (Censos de Población). Más allá de los esperables nuevos incrementos en la participación relativa de la mujer en los años 70, el mayor porcentaje encontrado en el Censo de la Administración Nacional de 1977 obedece también a que no se ha considerado el subsector Defensa, con lo que en este caso se presenta la situación contraria a la del Censo de Población de 1970.

(13). La estructura de edades con la que se realizó la comparación es la del GBA en igual fecha, lo que es menos grave que utilizar cifras de 1970 para el total del país, porque la medida del Sector Público considerada no incluye a la Administración Provincial ni Municipalidades.

(14). Se ha supuesto un porcentaje de incorporación anual de fuerza de trabajo, para adicionar a los efectivamente ocupados. Esta medida es distinta a la habitual, que sólo considera, en el stock, la cantidad de desocupados abiertos, que lo son por buscar su primer trabajo, ya que ahora se alude al ingreso directo sin tomar en cuenta esta condición.

(15). La diferencial de ingresos se estira hasta un 17% en el primer caso, si se compara con el salario medio total de la economía, pero mantiene igual nivel en el segundo, ya que la salida del resto urbano de los dos componentes públicos aislados en esta medida compensan la presencia de los asalariados rurales en el nuevo total. La medida originada en la Encuesta de Hogares del GBA da, con los datos ajustados, idéntico nivel relativo que en la versión del Banco Central.

(16). La versión de Conade-Cepal difiere fuertemente de ésta: 123 en 1950/5 y 110 en 1956/61, consistente con que el incremento medio del Sector Público sea muy superior al estimado por el Banco Central durante toda la década del 50, aunque decreciente (de 17% en 1950/2 a 3% en 1960).

(17). Las diferenciales salariales cambian de signo entre ambas versiones para los extremos de la década, y en 1980 implican casi el doble de ingreso, a favor de la versión del Banco Central:

Remuneración media/asignación
(Asignación = 100)

1970-2	80
1973-4	112
1975-80	158
1980	191

Es también muy importante la diferencia en la dinámica de la categoría 13 y la remuneración media para la década del 60.

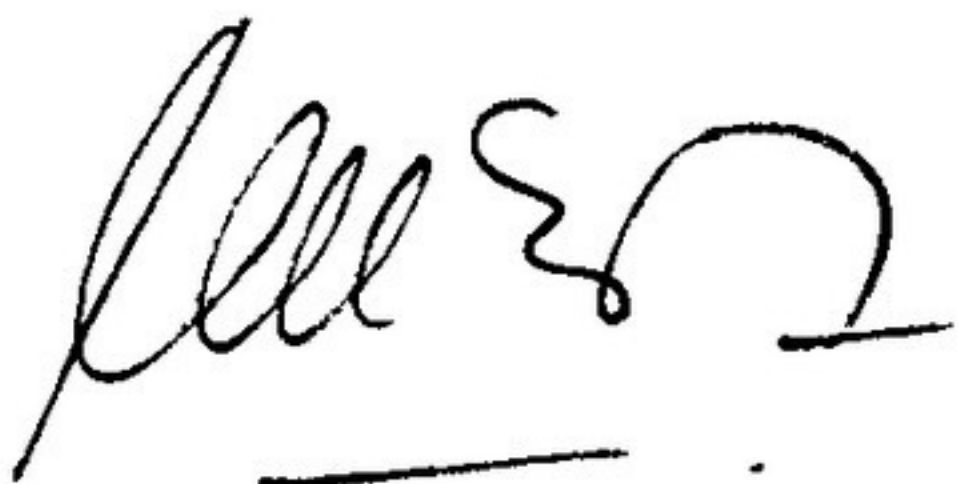
	Salarios Reales Servicios gubernamentales	Salarios Reales Categoría 13
1961-4	100	100
1965-67	117	83
1968-70	113	101

Sin poder demostrarlo, una explicación posible, como ya se mencionó, señala el cambio en la estructura del empleo público hacia mayores calificaciones.

(18). Como se sabe, el primer tratamiento implica resumir la cuestión distributiva en la relación mantenida entre la masa de ingresos obtenidas por los asalariados y la total, es decir, sólo considera ingresos medios de cada grupo; el segundo criterio, en cambio, privilegia el tratamiento de la distribución del ingreso entre los perceptores, pudiendo combinarse con la anterior en la medida que se desglosen distribuciones para cada categoría ocupacional.

(19). En el caso de los no asalariados, es condición necesaria la ya señalada posibilidad de obtener ingresos superiores a los mínimos de subsistencia, ya que en el caso típico de absorción de oferta de mano de obra abundante, la desigualdad de ingresos, es también pequeña entre estos perceptores.

(20). A su vez, la medida tiene una representación gráfica en la curva de Lorenz. El coeficiente suele variar entre .30 y .60 para distribuciones de ingreso por lo que cada decimal está reflejando importantes magnitudes en la concentración, en un sentido directo (a menor coeficiente, mayor desigualdad y viceversa).



Lic. Felisa Miceli

Consejo Profesional de Ciencias Económicas. Profesora Asociada Ordinaria en la Cátedra, Problemas Económicos Argentinos y Latinoamericanos de la Escuela de Economía de la Universidad del Salvador.



Lic. Alvaro Orsatti

Licenciado en Economía. Investigador en el centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) CONICET. Investigador en CIDESOE. Profesor Titular Ordinario de la Cátedra Trabajo Monográfico en Economía II y Problemas Económicos Argentinos y Latinoamericanos en la Escuela de Economía de la Universidad del Salvador.