

La expansión del funcionariado público en el Uruguay del siglo XX

• MAGDALENA BERTINO - ULISES GARCÍA REPETTO

Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República

RESUMEN

En el marco del estudio de las finanzas públicas se aborda un tema que ha sido foco de discusiones desde hace muchas décadas. La pregunta central que se plantea es si el crecimiento del funcionariado público en el Uruguay durante el siglo XX se debió a la expansión de las funciones del Estado o si en determinados períodos el incremento fue independiente de dicha expansión, impulsado por razones de *clientelismo* o por la necesidad de crear empleos.

Se realiza un breve recorrido sobre el estado del arte y se plantean las dificultades metodológicas derivadas de la falta de información homogénea sobre el tema, en particular en dos aspectos: la relación entre cargos presupuestados y ocupación pública y la escasa información para la mayor parte del período sobre funcionarios de intendencias y de empresas públicas.

Se analizan los resultados obtenidos en relación con los modelos de crecimiento económico que se sucedieron en el país a lo largo del siglo y de algunas variables de la evolución social y económica, población, población económicamente activa y PBI

Palabras clave: Uruguay siglo XX, finanzas públicas, expansión estatal, empleo público, burocracia.

ABSTRACT

Within the study of public finances framework the paper presents an approach to a subject that has been center of discussions for many decades. The central question considered is whether public servants growth in Uruguay during the twentieth century is due to state functions expansion or if, in certain periods, the increase was independent of this expansion, driven by reasons of cronyism or by the necessity to create jobs

This paper provides a brief overview on the state of the art and reports on methodological difficulties derived from the lack of homogeneous information on the subject, particularly in two areas: the relationship between budgeted positions and public occupation and the dearth of information for most of the period on municipal officials and public companies employees.

We analyze the results obtained in relation to economic growth models that followed one another in the country throughout the century and some social and economic development, population, economically active population and GDP variables

Keywords: Uruguay XX Century, Public finances, State expansion, Public use, Bureaucracy

INTRODUCCIÓN

El debate referido a la “reforma del Estado” en el Uruguay se ha dado en torno a problemas como la dimensión del gasto estatal y sus efectos macroeconómicos, la eficiencia de la burocracia, el derecho a la inamovilidad y la supuestamente excesiva cantidad de funcionarios públicos. Esta últi-

ma, además de constituir la variable de ajuste de los intentos de reducción del tamaño del Estado que se instrumentaron desde inicios de la década del noventa, ha sido un tema recurrente a lo largo del siglo XX.

La pregunta central que se plantea en este artículo se refiere a la relación entre el crecimiento acelerado del funcionariado público y la expansión de las funciones



del Estado. Dicho de otra forma, sí, en determinados períodos y circunstancias, el incremento fue independiente de dicha expansión, impulsado por razones de clientelismo o por la necesidad de crear empleo público ante la retracción de la actividad privada.

La expansión del Estado y su funcionarios constituye un fenómeno de larga duración en la historia del Uruguay, íntimamente relacionado con su evolución económica y social. Se parte de la premisa que la expansión del funcionariado se relaciona también con la incapacidad de la estructura productiva para absorber toda la oferta de trabajo. El empleo público habría sido una solución funcional al desempleo estructural de la economía uruguaya, basada en la producción pecuaria para la exportación y en la gran propiedad. Especialmente funcional al modelo de desarrollo agro-exportador, pero también una opción válida a efectos de paliar la carencia de empleo cuando adviene el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y el estancamiento económico del país hacia fines de la década cincuenta. Este papel amortiguador, que no fue manifestado en forma explícita por las autoridades ni por los partidos políticos mayoritarios, fue viable hasta principios de los noventa, cuando con la maduración de un tercer

modelo basado en la apertura externa, logran primar las políticas neoliberales de reducción del Estado y disminución del gasto en aras de la eficiencia.

Desde la Revolución Francesa los aparatos estatales han experimentado una permanente expansión y un incremento de sus funciones y de su presencia en la sociedad y en la economía. Este protagonismo se evidencia en su papel como regulador de la actividad económica, como productor y como responsable del bienestar de la sociedad, incidiendo en la distribución del ingreso por medio del gasto público e incluso de la recaudación impositiva. Este importante desarrollo llevó al Estado a dotarse de funcionarios capaces de cumplir con las múltiples funciones asumidas.

También en Uruguay, el Estado iría gradualmente abandonando su calidad de *juez y gendarme* y extendiendo, desde finales del siglo XIX su accionar a la esfera social y a las actividades financieras y productivas. Esta ampliación de actividades fue pautando un aumento de la cantidad de funcionarios públicos y transformando al Estado en un agente económico importante en la demanda de empleo, a lo largo del siglo.

Este trabajo busca también detectar la funcionalidad de la evolución del empleo público con los mode-

los de desarrollo que se sucedieron en el Uruguay del siglo XX. El primero, el modelo agroexportador o de apertura hacia afuera, que se construyó en las últimas décadas del siglo XIX, cuando el país se integró estrechamente al mercado internacional, y que experimentó en los primeros treinta años del siglo XX su época de apogeo y los inicios de su crisis. El segundo modelo (1930-1973), llamado de desarrollo “hacia adentro”, o de “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI) o “inducido por el Estado”, que se inicia a partir de los efectos de la crisis del 29 y del cerramiento del comercio internacional y llega a su apogeo en la postguerra de la Segunda Guerra Mundial. El cambio estructural experimentado en esos años, se basó en el desarrollo industrial dirigido al mercado interno, en forma concomitante con la ampliación de la demanda en base a la construcción de un Estado de Bienestar. A mediados de la década cincuenta, el agotamiento de la sustitución de importaciones se sumó al estancamiento de larga data del agro, y se vivió entre 1959 y 1973 un período de transición caracterizado por el estancamiento y la confrontación social. Es a partir del golpe de Estado que se logró imponer el modelo económico que se venía esbozando desde la Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959 y que llegó a su maduración en los noventa, aperturista en lo comercial y financiero, liberal en cuanto a bregar por la reducción de la dimensión y las funciones del Estado.

El artículo se estructura contemplando una primera sección, donde se realiza un breve recorrido sobre el estado del arte. En la segunda, se describen las dificultades metodológicas derivadas de la falta de información homogénea sobre el tema. En la tercera se analizan las series construidas, con especial énfasis en la ocupación pública total en una mirada de largo plazo y la evolución en los distintos subsectores del sector público: la Administración Central, entes de la enseñanza, empresas estatales e intendencias. Se busca identificar los períodos en los que se producen los mayores crecimientos en la ocupación pública, procurando dar respuesta a la dualidad planteada entre expansión de funciones o burocratización.

En la cuarta sección, se presenta la información sobre ocupación pública dividida en tres grandes grupos: la vinculada a las funciones primarias del Estado, la que se relaciona con el gasto social y la que se dirige al fomento y regulación de la economía, así como a la propia actividad económica del Estado, incluyendo las empresas públicas. También se relaciona el número de funcionarios públicos con variables relativas a



la evolución social y económica del país, la población total, la población económicamente activa (PEA) y el producto bruto interno (PBI).

Se advierte que el objetivo del trabajo se limita a la reconstrucción y análisis de la evolución numérica del empleo público en las distintas reparticiones, excluyéndose en esta instancia el estudio de las características del funcionariado, así como de la evolución del salario del sector público.

1. LAS INTERPRETACIONES SOBRE EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO PÚBLICO

Aunque la presencia y el protagonismo de Estado puede considerarse una tendencia de larga duración de la historia uruguaya, la evolución del empleo público en el país no ha sido objeto de un estudio específico de las ciencias sociales. Este limitado interés acompañó, durante la mayor parte del siglo XX, la carencia de series confiables relativas al número de funcionarios públicos, sus características y su ubicación en el aparato del Estado. El primer censo de funcionarios públicos realizado el 27 de agosto de 1969, constituyó un hito en la consideración de la temática. Por primera vez se captaron datos estadísticos oficiales relativos a su número, destino, calificación y condiciones de vida.



El constante aumento del funcionariado, que acompañó la extensión y complejización de las funciones del Estado desde fines del siglo XIX, recibió la crítica de Julio Martínez Lamas, justo cuando comenzaba a procesarse el “gran salto adelante” de mediados del siglo XX. Este autor, desde una posición contraria a las políticas batllistas que priorizaban el desarrollo urbano y la industrialización, señalaba que el aumento del gasto público no sólo era superfluo e innecesario sino que se conseguía castigando a los ganaderos, verdaderos sectores productivos del país.

“Existe una causa fundamental, de orden social, que impulsa a extender el gasto público. Él es, así, en cierto modo, una necesidad general, y reposa, por tanto, en una causa superior. El gasto superfluo, perjudicial por innecesario, no es tal para la idea que lo mantiene y alienta; idea que, en esencia, consiste en creer que el Estado debe dar trabajo a los desocupados y costearlo con los recursos del impuesto” (1946: 340).

El crecimiento del funcionariado se convirtió en tema de discusión recurrente, a partir de la constatación del estancamiento de la economía uruguaya a fines de los cincuenta. Ya en 1954 Naciones Unidas encargó un

estudio sobre la administración pública y la reforma del Estado a John Hall, al que siguió el realizado por Oscar Oslak también para Naciones Unidas en 1972. El tema de la reforma del Estado estuvo presente en el gran esfuerzo de análisis de la realidad nacional realizado por la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE) (1963), en la prensa, en particular en varios editoriales de Carlos Quijano en el semanario *Marcha*, y también en distintos trabajos de sociólogos e historiadores, Néstor Campiglia (1969), Roque Faraone (1974) y Aldo Solari y Rolando Franco (1983). También en el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 (1973).

Estos distintos trabajos que, en general, incursionaron en el análisis del empleo público en el período anterior al primer censo de funcionarios, se caracterizaron por la riqueza interpretativa y por la debilidad de la base empírica en que se fundaron. En general tuvieron en común la visión del crecimiento del empleo público como una forma de solucionar los problemas de desocupación. Todos lo vinculan de una forma u otra con el modelo de desarrollo ISI, aunque se diferencian en cuanto al período en que la expansión del empleo público habría respondido a la necesidad de crear fuentes de trabajo: los años treinta, la postguerra, los años cincuenta o los comienzos del estancamiento.

Para el sociólogo Campiglia (1969: 186), a partir de los años treinta:

“La administración pasó a cumplir otra función absolutamente ajena a la que había desempeñado: ocupó a todas aquellas personas que de otra manera no habrían logrado conseguir trabajo, con lo que vino a cumplir una función de pacificación social”.

Los sociólogos A. Solari y R. Franco expresan que el gran crecimiento de la burocracia se procesó hacia mediados de siglo, siendo funcional al modelo de crecimiento aplicado (ISI):

“El ‘*gran salto adelante*’ tuvo lugar durante el período de postguerra... el aparato estatal como un todo comenzó a ser utilizado como mecanismo de redistribución del ingreso, con lo que se consiguió que importantes sectores de la población se integraran a la sociedad y al consumo; asegurando paralelamente la subsistencia del sistema sociopolítico imperante” (1983: 71).

En opinión de Benjamín Nahum, esta política de in-

clusión, practicada desde mediados de la década del cuarenta, se prosigue luego que se manifestaron los primeros síntomas de la inflación y del estancamiento productivo. En esa instancia, el Estado asumió un papel de empleador:

“El progresivo estancamiento de la economía uruguaya desde mediados de la década de 1950, contribuyó a agudizar el problema, porque el Estado debió absorber una mano de obra que no necesitaba, ante el fracaso del resto de la economía en proporcionar empleo suficiente a los nuevos contingentes humanos que accedían al mercado de trabajo. El clientelismo político (basado en el puesto público a cambio del voto) también reforzó esta tendencia y terminó por protagonizarla al poner la gestión del Estado (y sus empresas) al servicio casi exclusivo de intereses político-partidistas-electorales” (1990: 66).

Luego del fin de la dictadura y durante los años noventa se produjeron algunos trabajos desde el campo de la economía y de la sociología. El economista Hugo Davrieux (1987), desarrollando una importante investigación sobre el gasto público entre 1955 y 1984, el sociólogo Juan Carlos Fortuna (1990), analizando

el empleo público desde el ángulo del empleo total y el economista Martín Rama (1990) con un ensayo sobre las causas del crecimiento y el estancamiento de la economía uruguaya.

Davrieux destacó la incidencia del continuo aumento del empleo público en el gasto. Si bien parte de dicho incremento se debió a la expansión de los servicios sociales –en especial, la extensión de la educación secundaria–, también habría existido un sobre-dimensionamiento del empleo público por encima de las necesidades de la administración, haciéndolo cumplir una finalidad que le era ajena. De acuerdo al autor, esta política de empleo público y aumento del gasto se agudizó en la década del sesenta, aun cuando el sector público –funciones y organismos– se mantuviera sin cambios significativos. La explicación a largo plazo del incremento de la burocracia debe buscarse en la imposibilidad de la actividad privada para poder emplear la oferta de trabajo existente. El Estado cumpliría, así, a través de la salarización y las prestaciones de la seguridad social, una función de amortiguador de las tensiones que pudiera provocar el desempleo, pero atentando contra un funcionamiento más dinámico y eficiente del espacio estatal.

Rama, analizando el estancamiento de la economía



uruguay desde mediados de los cincuenta hasta fines de los sesenta atribuyó al aumento de los funcionarios públicos parte del progresivo debilitamiento del poder decisorio del Estado en beneficio de los actores privilegiados de la etapa de industrialización sustitutiva: los sindicatos, los industriales y los empleados públicos. Fundándose en una base empírica muy débil, ubicó la gran expansión de la burocracia en los años 1951-1957.

“La causalidad va exactamente en el sentido opuesto al de la explicación convencional del proceso de desarrollo del Uruguay. De acuerdo con dicha explicación, la expansión de la burocracia fue un mecanismo creado por el sistema político para enfrentar el estancamiento, fue una manera de absorber el excedente de fuerza de trabajo en una situación en que el sector privado ya no creaba suficientes empleos. Nuestro análisis, por el contrario, sugiere que la expansión de la burocracia precedió al estancamiento, dado que ocurrió básicamente entre 1951 y 1957. De hecho, representó un mecanismo insensato creado por el sistema político para canalizar la prosperidad resultante de ingresos de exportación transitoriamente altos. Y en los hechos es posible que haya sido una de las principales causas del estancamiento”. (1990:131).

En 1990, en el ámbito de un emprendimiento que estudió el empleo público en América Latina desde la óptica del empleo total, el trabajo de Fortuna sobre el empleo público en Uruguay entre 1963 y 1985, tomó como fuente principal los censos generales de población de 1963, 1975 y 1985. Sus conclusiones sobre las causas de la expansión son similares a las de los autores mencionados antes.

Al margen de estos enfoques, en los últimos años han aparecido algunos trabajos que se refieren al tema desde la óptica de la economía del empleo y desde la de la historia económica. Verónica Amarante ha estudiado la evolución del empleo y del salario público desde 1986 hasta la actualidad, tomando como fuente principal la Encuesta Continua de Hogares (2001).

Desde la Historia Económica, en el marco de la elaboración de los volúmenes I, II y III (1991, 1996 y 2005) de “Historia Económica del Uruguay” del Instituto de Economía, se emprendió en forma sistemática la reconstrucción sobre una base empírica firme de la historia de las finanzas públicas, y dentro de ellas, la

evolución del empleo público, su estructura según las reparticiones públicas y según los objetivos funcionales.

Sobre la necesidad de una rigurosa crítica de fuentes: un ejemplo

A partir de la revisión y análisis emprendido en este trabajo, fue posible detectar errores en la cuantificación de los funcionarios públicos en diferentes publicaciones, atribuible a la utilización de datos aislados que sirvieron de base de sustentación a las interpretaciones defendidas por sus autores. En la base de estos errores está la ausencia de una investigación específica sobre el tema.

El más ilustrativo de estos problemas basados en la falta de una adecuada crítica de fuentes se puede encontrar en el trabajo de Campiglia (1969: 186) y en el de Solari y Franco (1983: 70), quienes estudiando la creación y evolución de las Empresas Públicas incurrieron en el tema de los funcionarios públicos. Ambos trabajos registraron un aumento de funcionarios del orden de 73% entre los años 1930 y 1932, justo en el momento en que el país experimentaba las consecuencias de la Gran Depresión. El crecimiento de casi 1.000 funcionarios por mes durante esos dos años señalado por Campiglia, resulta inconcebible para el historiador que conoce los efectos desastrosos de la crisis y la caída de las rentas de aduana sobre las finanzas públicas. Semejante interpretación lleva a Campiglia a ubicar a comienzos de los años treinta el uso del empleo estatal como salida laboral.

Los datos manejados por estos autores confirman las dificultades en la revisión de fuentes y los errores en que se puede incurrir al considerar información de diferentes procedencias. En efecto, si bien es cierto que en la Administración Central los funcionarios presupuestados podrían ser aproximadamente 30.000 para el año 1930, éstos no se incrementaron a 52.000 para el año 1932. En todo caso, esta última cifra correspondería a todo el sector público (incluyendo gobiernos departamentales y empresas del Estado). Según nuestro estudio cuantitativo sobre las fuentes y ajustando el análisis solamente a la Administración Central, el aumento del funcionariado entre estos años fue escasamente del 8,1%¹. La tasa a.a de crecimiento en estos años fue 2%, guarismo ajustado a la de los 25 años anteriores, que se ubicó en el orden del 1,7%.

Lamentablemente, el error fue reiterado hasta hoy en varios trabajos: “El Plan Nacional de Desarrollo

1973-1977” (1973: 32), Fortuna (1990: 205), Nahum (1993: 65), la propia Oficina Nacional de Servicio Civil (1905: 3) y Zurbriggen (2006: 52). En la mayoría de los casos, dicha confusión servía de sustento a la interpretación que vinculaba el crecimiento del empleo público con el modelo de desarrollo basado en el mercado interno. La excepción fue Raúl Jacob (1981: 26), quien advirtió sobre el error de contabilización de los funcionarios públicos existentes en 1930.

2. LA METODOLOGÍA

La principal fuente utilizada hasta fines de los años sesenta ha sido el Presupuesto General de Gastos. Para 1969 se contó con la información del Primer Censo de Funcionarios Públicos realizado por la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), y luego de ese año la del Servicio de Planificación, Coordinación y Difusión de la Presidencia (Seplacodi), sucesor de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) durante la dictadura, y de las publicaciones periódicas de la ONSC. Para estas últimas décadas existen otras fuentes que han sido utilizadas en otros trabajos sobre el empleo público, los Censos de Población realizados en 1963, 1975 y 1985, y desde 1986 la Encuesta Continua de Hogares. Estas fuentes no han sido empleadas sistemáticamente en este trabajo por las dificultades para compatibilizar su información con la utilizada en las series de larga duración construidas.

El principal problema que enfrentó esta investigación fue compatibilizar la información obtenida para los primeros setenta años del siglo, con la recabada para las últimas décadas, debido a su disparidad en dos aspectos básicos. En primer lugar, la falta de datos sobre la totalidad de la ocupación pública hasta la realización del Primer Censo de Funcionarios Públicos en 1969. Con anterioridad las referencias se limitaban a los cargos presupuestados, no incluyendo a los contratados, jornaleros y otros. En segundo término, hasta los años sesenta la información sobre los distintos sectores de la Administración Pública se encuentra disponible para muy pocos años, contándose con series relativamente continuas sólo para los cargos presupuestados de la Administración Central (AC), que incluye los tres poderes del Estado y la Corte Electoral, los entes de la educación, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y los organismos de la Seguridad Social (lo que se conoce actualmente como organismos del Artículo 220), y para la Intendencia de Montevideo. En cambio, en pocos

años se cuenta con registros sobre los funcionarios presupuestados de las empresas públicas y de las intendencias del Interior. Los vacíos y las disparidades en el tipo de información amplían, como se vio antes, el riesgo de atribuir a tal o cual causa, supuestos saltos en el crecimiento de la ocupación pública, debidos a la yuxtaposición de datos que no son comparables.

La construcción de una serie de funcionarios del sector público presenta, además, la dificultad de distinguir cuándo las cifras se refieren al número de funcionarios y cuándo lo hacen al número de cargos. La información de los presupuestos y de la Contaduría General de la Nación, recogida en los Anuarios Estadísticos, se refiere a los diferentes cargos.

Su número no equivale al de funcionarios, puesto que en ellos se encuentran con frecuencia funcionarios que ocupan más de un cargo (especialmente en la educación y en la salud, pero también aunque en menor grado, en toda la administración). Por lo tanto, los cargos ocupados son más que los funcionarios existentes. Desde mediados de los ochenta, la ONSC, estimó el número de funcionarios como los cargos ocupados menos el 7 %, relación que se habría derivado del número de cédulas de identidad registradas en relación a los cargos ocupados. También existe diferencia entre el número de cargos ocupados y el total de cargos (vacantes).

Para arribar a una estimación del empleo público antes de 1969 debieron encararse dos de los problemas antes referidos: el registro en los presupuestos únicamente de la cantidad de funcionarios presupuestados y la pobreza de datos sobre las intendencias del Interior y sobre el total de las empresas públicas en dicho período.

Respecto a la ausencia de registro de los contratados y jornaleros se logró elaborar una metodología para su estimación. En los Presupuestos Generales de Gastos se encontraron asignaciones por partidas globales para contratación de administrativos, jornaleros, docentes, en forma poco significativa pero creciente en los presupuestos anteriores a 1935, y revistiendo mayor importancia en los presupuestos posteriores. A partir del conocimiento de que los contratados se ubicaban en las escalas de sueldos más bajos del escalafón y de la retribución promedio de un jornalero, se estimó el número probable de trabajadores en estas categorías. La misma metodología se utilizó para la estimación de contratados y jornaleros en los presupuestos de las intendencias y de las empresas públicas.

3. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

3.1 Los funcionarios del sector público

El Gráfico 1 ilustra la estimación de la totalidad de la ocupación en el conjunto del sector público. La tasa de crecimiento acumulativa anual (a.a) entre 1905 y 2000 fue de 2,6%, pasando de 19.544 funcionarios a 220.231. Detrás de estas cifras se pueden detectar tres períodos bien demarcados, uno de importante crecimiento, hasta 1973; otro de relativo estancamiento, hasta 1990 (cuando se ubican en 253.962) y finalmente, la caída de los últimos años del siglo.

El crecimiento fue continuo hasta 1973 pero con diferentes ritmos, acelerándose particularmente a partir de 1947, cuando comienzan a incorporarse al sector público las empresas estatizadas (la tasa de crecimiento a.a entre 1947 y 1969 llega al 4,6%).

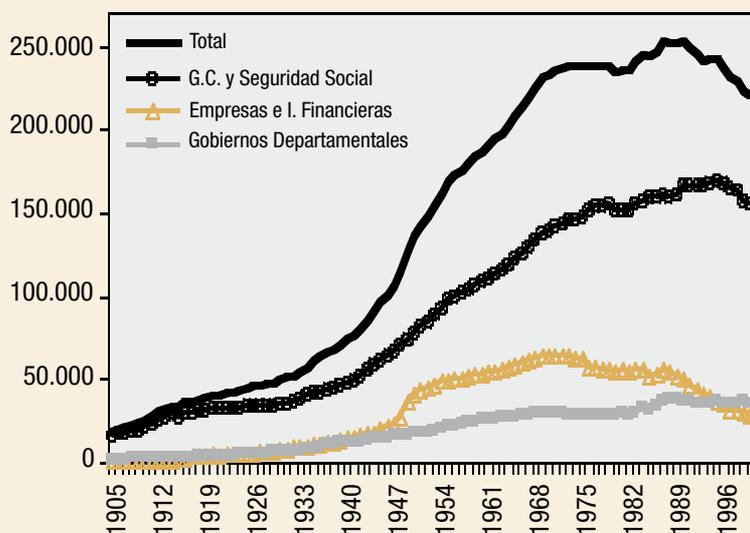
La Constitución de 1952 estableció la inamovilidad de los funcionarios de la Administración Central (salvo solicitud de destitución presentada por el Poder Ejecutivo y aprobada por la Cámara de Senadores). En 1956 por sentencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo la norma se hizo extensiva a los funcionarios de los entes

autónomos y de los gobiernos departamentales.

Hasta 1969 los sectores que más acrecentaron la ocupación fueron la educación, las empresas públicas y los ministerios relacionados con la actividad económica del Estado (aunque ya en los sesenta comienza a incrementarse en Defensa e Interior). Desde comienzos de los setenta se retrajo el empleo en las empresas, se enlenteció el crecimiento en la educación y se desarrolló

GRÁFICO 1

Número de funcionarios públicos 1905-2000



Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

CUADRO 1

Crecimiento del empleo público total y por sub-sectores 1905-2000 (t.a.a.)

Concepto	1905	2000	t.a.a.	1905	1973	t.a.a.	1973	1990	t.a.a.	1990	2000	t.a.a.
Total Funcionarios Públicos	19.544	220.231	2,58	19.544	239.114	3,75	239.114	253.982	0,36	253.982	220.231	-1,42
A.C y Org. Seg. Social	14.975	100.458	2,02	14.975	102.717	2,87	102.717	115.526	0,69	115.526	100.458	-1,39
Entes de Enseñanza	1.497	54.457	3,83	1.497	42.668	5,05	42.668	50.589	1,01	50.589	54.457	0,74
Gobiernos Departamentales	1.825	36.091	3,19	1.825	29.244	4,16	29.244	37.388	1,46	37.388	36.091	-0,35
Emp. Ind. Comer. y Finan.	1.247	29.225	3,38	1.247	64.485	5,97	64.485	50.479	-1,43	50.479	29.225	-5,32

Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

en la Administración Central, debido a la expansión de la policía y, particularmente, del ejército.

Durante la expansión, la Administración Central, que era el sector que estaba más extendido en los albores del siglo XX, presentó tasas de crecimiento menores al promedio (2% a.a). El mayor crecimiento se produjo en las actividades que tenían un gran campo de expansión como la educación, o que se iniciaron prácticamente con el siglo XX, como las Empresas Públicas (Cuadro 1).

Entre 1973 y 1980 sobrevino un período de estancamiento, que luego se transformó en recuperación hasta 1987. La retracción de los primeros años fue especialmente notoria en las empresas públicas, en la educación y en menor grado en la Administración Central y las intendencias. Esta evolución se debería al doble juego de destituciones y expansión del empleo: las numerosas destituciones de funcionarios perpetradas por el poder dictatorial, especialmente en la educación y las empresas públicas, y el crecimiento de los efectivos de la policía y, en especial, en las fuerzas armadas. La recuperación del número de funcionarios de los ochenta se puede atribuir a la expansión del empleo en los gobiernos departamentales, al crecimiento del ejército y, a partir de 1985, a la reincorporación de más de 10.000 destituidos en diferentes reparticiones públicas.

Finalmente, entre 1990 y 2000, tuvo lugar un proceso de reducción continua del empleo público, especialmente acelerado a partir de 1995, en el marco de la política de reducción del Estado. En 1990 se promulgó la Ley N° 16.127 que prohibía el nombramiento de nuevos funcionarios públicos, en 1995 se suspendie-

ron por 3 años las excepciones estipuladas en la ley y al año siguiente se extiende la suspensión a 10 años, hasta 2005². Además se estimulan los retiros anticipados. La única forma de reforzar algunas reparticiones fue mediante la incorporación de becarios o por contrato de obra, modalidades que no tuvieron gran incidencia antes del año 2000 (entre 9.000 y 10.000 en los últimos años noventa).

El retroceso se dio en la Administración Central y, especialmente, en las empresas públicas. El nivel de empleo en las intendencias se mantuvo, debido al crecimiento en las del Interior, mientras que el único sector público que aumentó sus trabajadores fue la educación.

El Cuadro 2 muestra la evolución de la distribución de los funcionarios en los cuatro subsectores señalados, que siguen trayectorias muy disímiles. La AC y organismos de Seguridad Social, disminuyen su representación durante el período de expansión de la ocupación pública, desde representar más de las tres cuartas partes a comienzo de siglo, a 45% desde los años setenta. Las empresas públicas siguen una trayectoria inversa: un gran incremento de su participación en el período de expansión, llegando al 27% en 1973 y disminuyendo en las décadas siguientes, hasta significar sólo el 13,3% en el año 2000. Los entes de la enseñanza y las intendencias muestran una participación creciente a lo largo del siglo.

3.2 Los funcionarios del Gobierno Central

El crecimiento de la ocupación en el Gobierno Central fue continuo, aunque moderado hasta 1960, observándose distintos ritmos. La expansión de los prime-

ros años del siglo culminó en 1913 y puede vincularse a la complejización de las funciones y de los organismos del Estado durante el reformismo batllista: creación de nuevos ministerios y de organismos vinculados al estímulo de la economía y de atención a lo social, aunque también creció el ejército. En los años siguientes y hasta la superación de la crisis de 1929, el crecimiento se volvió muy lento (alrededor de 1% a.a), lo que puede asociarse con el freno al reformismo que impulsaba el batllismo (con la salvedad de

CUADRO 2

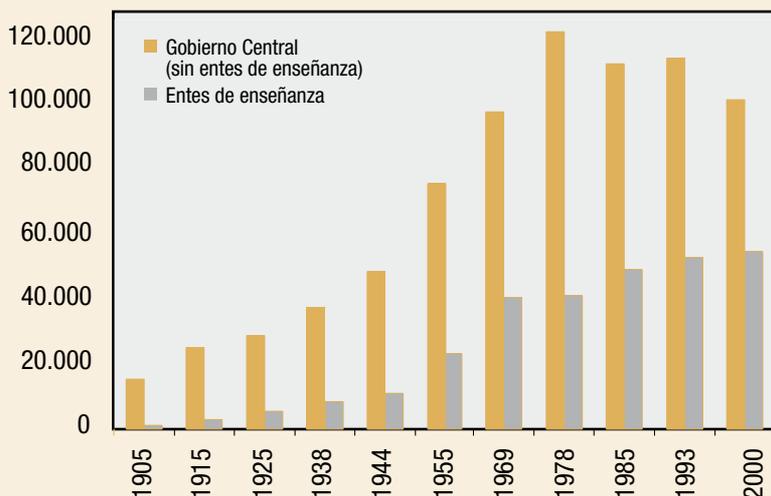
Distribución del empleo público por subsectores 1905-2000

Concepto	1905	1973	1990	2000
Total Funcionarios Públicos	100	100	100	100
A.C y Org. Seg. Social	76,6	43,0	45,5	45,6
Entes de Enseñanza	7,7	17,8	19,9	24,7
Gobiernos Departamentales	9,3	12,2	14,7	16,4
Emp. Ind. Comer. y Finan.	6,4	27,0	19,9	13,3

Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

GRÁFICO 2

Número de funcionarios del Gobierno Central y Entes de la Enseñanza



Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Contaduría General de la Nación y ONSC.

advertir que la estimación realizada de contratados, eventuales, jornaleros, pueda estar subvaluada).

Desde 1935 observamos una mayor expansión del empleo, que puede asociarse con la creación de nuevos ministerios y en general con la complejización de las funciones del Estado y de los organismos de contralor. Los años de incremento más fuerte son los cuarenta y comienzo de los cincuenta, coincidiendo con el gran crecimiento de la economía, de la industrialización y de la construcción del Estado de Bienestar.

Entre 1960 y 1969 se estima un aumento de alrededor de 30.000 funcionarios, 20.000 de ellos ubicados en las órbitas de fomento y regulación económica y de las funciones sociales. En 1968 las actividades centradas en el Ministerio de Industria y Trabajo se distribuyeron en tres ministerios: de Industria y Comercio, de Transporte, Comunicaciones y Turismo, y de Trabajo y Seguridad Social. También se incrementa el personal de Salud Pública, Ganadería y Agricultura, de la Presidencia por la creación de la OPP y de las Cajas de Jubilaciones. El porcentaje de crecimiento de Interior y Defensa no fue alto, pero por su incidencia explica el incremento de más de 10.000 funcionarios.

Estas explicaciones no niegan la posible incidencia de otros factores. La detención del crecimiento de la economía y el incremento de la desocupación en esos años y los factores clientelísticos que se pueden haber incrementado por el cambio del partido en el poder, el Partido Colorado, y por el triunfo sucesivo de las dos

fracciones del Partido Nacional.

El lento crecimiento del empleo estatal entre 1973 y 1985, a pesar del incremento de casi 13.000 efectivos de las Fuerzas Armadas que pasaron de 27.569 a 40.432³, se explica por el estancamiento o reducción de los funcionarios de otros organismos.

En la última parte del período (1993 a 2000), los funcionarios del Gobierno Central disminuyeron en términos abso-

lutos. Sólo hubo un leve aumento en el Ministerio del Interior y cierta expansión del Poder Judicial.

3.3 La expansión de los funcionarios en la educación

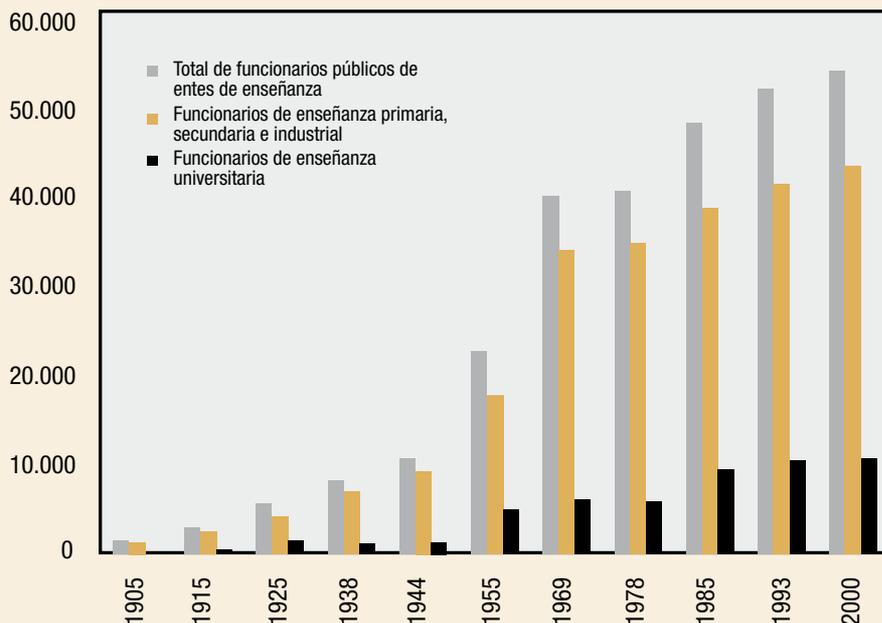
Entre 1905 y 2000 el empleo en educación pública en sus tres ramas, creció a una tasa a.a de 3,9%, pasando de 1.500 a 7.500 funcionarios entre 1905 y 1936, a 40.000 en 1969 y 54.000 en el año 2000.

El período de expansión más acelerada ocurrió desde mediados de los cuarenta hasta fines de los sesenta. El crecimiento fue continuo salvo en los años de la dictadura, en que el número de funcionarios de los entes de la educación permaneció estancado. En cambio en 1985 los funcionarios de los entes de la enseñanza se incrementaron en alrededor de 8.000. Esta importante variación puede deberse en parte al cambio de fuente utilizada (Contaduría por ONSC), pero también a la reincorporación de los destituidos durante la dictadura, que en la enseñanza fueron muy numerosos (Gráfico 3).

A principios de siglo, 90% del empleo del sector estaba radicado en la enseñanza primaria y 8% en la Universidad. La enseñanza media, que estaba en sus inicios, recibió el impulso de la creación de los liceos departamentales, y es la que creció de manera más acelerada a lo largo del siglo. En 1969 representaba 38% del total de la educación (10.473 funcionarios en Enseñanza Secundaria y 4.837 en la Universidad del

GRÁFICO 3

Funcionarios públicos de los entes de la enseñanza



Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969 y Contaduría General de la Nación y ONSC.

Trabajo). Para 1995 los docentes de la enseñanza media significaban más del 50% del total de los docentes de la enseñanza pública⁴.

Desde mediados de los cuarenta hasta fines de los sesenta el crecimiento del empleo en Enseñanza Secundaria fue muy importante (tasa a.a de 6.2% entre 1944 y 1969). Sin embargo, fue ampliamente superado por la ocupación en la enseñanza media técnica (tasa a.a de 9,3% en los mismos años). Este impulso de la enseñanza técnica, con independencia del juicio sobre su calidad o sus resultados, podría vincularse con el desarrollo industrial operado durante el modelo ISI. En cambio, entre 1969 y 1995, el empleo en la Universidad del Trabajo pasó del 32% del total de la enseñanza media al 24%.

3.4 Los funcionarios de los gobiernos departamentales

La ocupación en los gobiernos departamentales creció a una tasa de 3,2% a.a durante todo el período. Como se puede apreciar en el Gráfico 4, la expansión fue continua y a un ritmo creciente hasta fines de los sesenta. En la primera mitad del siglo el crecimiento fue más acelerado en la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) que en las del Interior, que desarrollaban

muy tardíamente su estructura de funcionamiento. En 1925 representaban la mitad del empleo de la Intendencia de Montevideo, pero en las siguientes décadas la evolución se invirtió: en 1969 ya superaban en número de funcionarios a la IMM, en 1989 la duplicaban y en 2000 llegaban al triple.

A partir de los años setenta, la IMM y las del Interior recorrieron caminos diferentes. Mientras que el número de funcionarios en la primera de creció a una tasa a.a de 1,4% entre 1969 y

2000, el de las intendencias del Interior creció al 1,6% a.a. En la IMM el empleo cayó en los setenta y luego de una breve recuperación a comienzo de los ochenta, reanudó su reducción. Las intendencias del Interior, en cambio, luego de mantener estacionario el empleo en los setenta, operaron un fuerte crecimiento en los ochenta, manteniendo su nivel en los años noventa.

3.5 Los funcionarios de las empresas públicas

Las empresas públicas consideradas tuvieron un origen diverso a lo largo del siglo. La mayoría de las instituciones financieras del Estado fueron creadas a comienzo del siglo. El Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) fue fundado en 1896, concebido originalmente como empresa mixta cuyo capital se integraría por partes iguales por el Estado y por el capital privado, funcionó desde el comienzo únicamente con capital del Estado, el cual en 1911 integró la totalidad. En 1912 se creó el Banco de Seguros (BSE) y se estatizó al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), originado en la sección hipotecaria del quebrado Banco Nacional. La cuarta institución financiera oficial, el Banco Central (BCU) recién fue creado en 1967.

El dominio industrial del Estado comenzó, también,

CUADRO 3

Número de funcionarios de entes de la enseñanza 1944 - 1969

Entes de enseñanza	año		t.a.a.
	1944	1969	
Primaria	6.570	18.858	4,3
Secundaria	2.315	10.473	6,2
Industrial - Técnica	528	4.837	9,3
Universitaria	1.405	6.219	6,1
Total	10.818	40.307	5,4

Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

a partir del quiebre del Banco Nacional, al que pertenecía la compañía eléctrica de Montevideo, administrada desde 1897 por el Estado, el cual en 1912 funda las Usinas Eléctricas del Estado. En 1931 se incorporan a este organismo los servicios telefónicos privados, pasando a denominarse Administración de Usinas y Teléfonos del Estado (UTE). Muchos años después, en 1974, la parte telefónica se escinde de UTE, fundándose el nuevo ente autónomo Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel).

En 1931 se resuelve la fundación de la que sería una de las principales empresas públicas industriales uruguayas, la Administración Nacional de Combustible, Alcohol y Portland (ANCAP) que comenzó su producción en 1937.

En 1945, a partir de una reorganización de las actividades pesqueras a cargo del Estado, se creó el Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP), transformado en Instituto Lobero y Pesquero del Estado (ILPE) en 1976.

En la órbita del sector transportes, en 1916 se fundó la Administración General del Puerto de Montevideo y en 1932 la Administración Nacional de Puertos (ANP). La Administra-

ción Nacional de Tranvías y Ferrocarriles del Estado (AFE) se creó en 1915, con una participación mínima frente al capital inglés en dichas actividades, hasta que en 1948 el Estado adquiere e incorpora a AFE las empresas británicas ferrocarrileras. A partir de la compra de la empresa de tranvías británica se crea en el mismo año la Administración Municipal de Transporte (Amdet). Finalmente, la fundación en 1951 de la empresa Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (Pluna), fue fruto de la transformación de una compañía de aviación privada, en mixta y luego estatal.

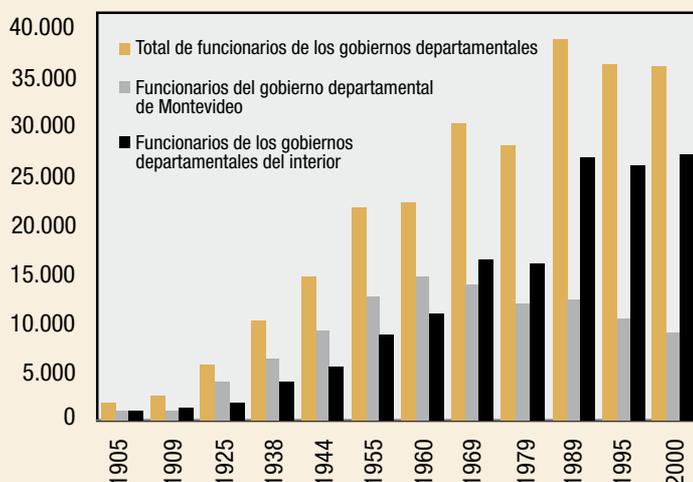
En el ámbito social, en 1937 se creó el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE). En 1948 se estatiza la empresa británica de Aguas Corrientes, constituyéndose la Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE). En el mismo año se funda el Instituto Nacional de Colonización (INC).

La trayectoria de la ocupación en las empresas públicas se caracterizó por su gran crecimiento en los años cuarenta y cincuenta, con la estatización de las empresas de servicios británicas, su brusco descenso durante la dictadura y, en especial, durante los años noventa (Gráfico 5).

Las empresas públicas industriales y comerciales, junto a las intendencias del Interior, fueron los organismos del sector público con mayor porcentaje de funcionarios no presupuestados. En el caso de UTE, en 1938, el empleo presupuestado representaba sólo

GRÁFICO 4

Funcionarios de los Gobiernos Departamentales



Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Presupuestos de la Intendencia Municipal de Montevideo.

CUADRO 4

Funcionarios de Empresas Industriales y Comerciales e Instituciones Financieras

	1938	1969	1973	1990	2000
ANCAP	1.596	11.773	11.381	5.971	2.531
UTE	4.709	15.151	10.976	10.755	6.059
ANTEL			6.771	7.856	5.446
ANP	2.478	7.702	7.659	3.992	1.164
OSE		4.660	5.363	6.211	4.329
AFE	898	10.143	8.447	4.994	1.560
PLUNA		905	797	845	372
INC		328	435	296	186
SOYP-ILPE		443	717		
INVE	46	503	441		
AMDET		3.798	3.272		
Total Ind. Com.	9.997	55.406	56.259	40.921	21.647
BROU	1.657	5.261	4.536	5.498	4.267
BHU	496	1.104	908	1.489	1.337
BSE	299	1.992	2.187	1.814	1.492
BCU		401	510	756	483
Total Bancos	2.452	8.758	8.141	9.558	7.579

Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

el 59% del total de sus funcionarios. En Ancap, su presupuesto consignaba un bajo número de funcionarios y resulta muy llamativo el escaso monto para sueldos, en relación al monto para gastos (casi 7 millones para gastos e inversiones y algo más de un millón para sueldos, así como la referencia a que, por resolución del directorio, se faculta la trasposición de rubros (Presupuesto General de Gastos 1938, II, 20). Tres décadas después, cuando se realiza en 1967 la presupuestación de todos los eventuales y jornaleros, los funcionarios de ANCAP pasan de 3.688 en 1966 a 10.828 en 1967, lo que permitiría suponer que los presupuestados eran sólo el 34% (Ancap, 1967).

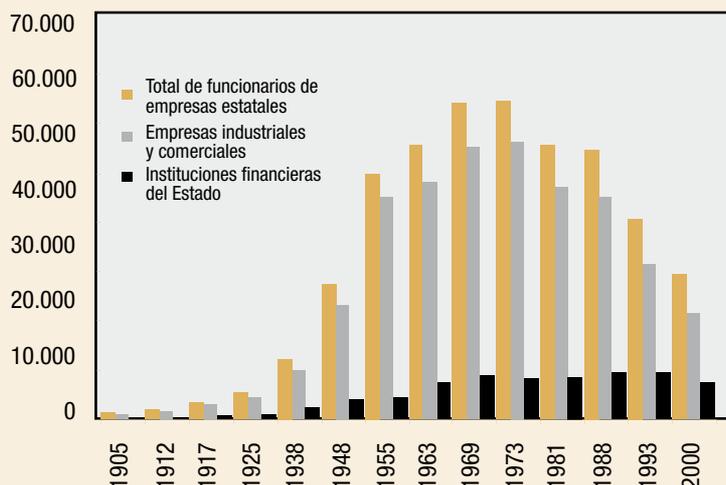
La ocupación en las empresas comerciales e industriales creció a una tasa del 3,38% a.a desde 1905 a 2000, pasando de 1.109 funcionarios a 21.647. Como muestra el Gráfico 5, el crecimiento fue continuo hasta 1973, llegando ese año a 56.259 funcionarios con dos saltos de nivel: el primero en los años treinta, cuando se crearon Ancap y UTE expandió las usinas al interior del país e instaló la Central Batlle. El segundo salto, se produjo al final de los años cuarenta,

entre 1947 y 1952 los funcionarios de las empresas industriales y comerciales aumentaron en alrededor de 21.000 personas. Este incremento se explica por la estatización en 1949 de los ferrocarriles y los tranvías de las empresas británicas y en 1952 de la empresa de aguas corrientes del mismo origen. Estas incorporaciones habrían significado la entrada al sector público de alrededor de 18.000 funcionarios. También se fundaron otras empresas, SOYP en 1945, el INC en 1948 y Pluna en 1951. Además, tanto UTE como Ancap, se expandieron en esos años. En la órbita de UTE, comenzó a operar la represa de Rincón del Bonete y en Ancap se creó la destilería El Espinillar en Paysandú en 1949 y la Fábrica de Pórtland de Minas en los años cincuenta (ver Cuadro 4).

En 1973 se habría llegado al máximo de ocupación en las empresas públicas, a partir de allí se inicia una sostenida caída, sólo interrumpida por las recomposiciones del regreso a la institucionalidad, que incluye la restitución de los destituidos durante la dictadura. Algunas empresas desaparecieron, es el caso de Amdet, de Inve, que es absorbida por el Banco Hipoteca-

GRÁFICO 5

Funcionarios de Empresas Industriales y Comerciales e Instituciones Financieras del Estado



Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

rio y del ILPE. En cuanto a AFE, redujo su actividad al mínimo, abandonando el servicio de transporte de pasajeros.

A partir de 1989 la caída del empleo en este sector cobró un ritmo acelerado. En los años noventa la reducción del empleo fue del orden de 20.000 personas. En Ancap la reducción fue muy acelerada; en los años setenta se aprobó un plan de racionalización, logro de eficiencia y reducción del personal, incentivos al retiro y aumento del horario de trabajo. En los años noventa incidió el cierre de la destilería. También fue muy notoria la reducción en UTE, en ANP y en el INC.

La ocupación en el sector bancario público siguió una trayectoria menos accidentada en cuyo transcurso pasaron de 138 funcionarios en 1905 a 7.576 en 2000. Luego de un crecimiento lento y regular hasta fin de los sesenta, se advierte un prolongado período de estabilidad con un leve descenso en los años noventa.

4. EL EMPLEO PÚBLICO Y LOS MODELOS DE CRECIMIENTO EN EL SIGLO XX

En el Cuadro 5 se relaciona la expansión del empleo público con los modelos de desarrollo que hemos identificado a lo largo del siglo. Se encuentran tasas a.a de crecimiento del empleo muy similares durante el período agroexportador y en el caracterizado por el desarrollo hacia adentro (3,9% y 3,7%), al tiempo que

muy disímiles del período de política liberal y de apertura de fin de siglo, cuando la tasa de crecimiento llega a tener signo negativo.

En el primer período el incremento es fuerte debido a que el Estado se encuentra en el proceso de organizar su estructura básica e inicia el desarrollo de las funciones secundarias. El segundo período encierra dos ritmos diferentes, el del período de expansión del modelo que arrastra al conjunto de la economía, durante el cual se multiplican los organismos de regulación y se expanden las empresas públicas (1930-1957), y los años de estancamiento económico, desempleo y enfrentamientos sociales (1957-1975), cuando el crecimiento del empleo público a una tasa todavía alta de alrededor

del 2,1%, no encuentra explicación en la expansión de los organismos y de las funciones del Estado (con excepción de la educación), y parece funcionar como amortiguador social e instrumento de los partidos y fracciones políticas que se alternan en el gobierno.

También puede verse la relación entre la evolución del empleo público y las prioridades del gasto, observando su distribución según los objetivos de la actividad realizada (Gráfico 6). Para ello, se clasifica al total de los funcionarios públicos en funcionarios destina-

CUADRO 5

Modelos de crecimiento y expansión del empleo público (t.a.a)

Total del siglo XX	1905 - 2000	2,60
Agro exportador	1905 - 1930	3,88
	1930 - 1973	3,71
	1930 - 1947	4,51
	1947 - 1955	6,01
Desarrollo hacia adentro	1955 - 1973	2,06
	1973 - 2000	-0,30
	1973 - 1984	0,24
Apertura e integración regional	1984 - 2000	-0,68

Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

dos a lo que llamamos servicios generales o actividades primarias, en funcionarios pertenecientes al área del gasto social (educación, salud, seguridad social, vivienda) y en funcionarios empleados en los ministerios, instituciones y empresas que regulan, fomentan o realizan actividades económicas. El empleo en las intendencias municipales, por no estar en condiciones de desagregar la diversidad de funciones que realizan, no se ha tenido en cuenta en esta clasificación.

El conjunto de funcionarios que conforman la categoría “Servicios Públicos Generales” se vincula a la actividad estatal pertinente a la preservación y desarrollo del propio aparato estatal o, lo que es lo mismo, aquéllos asociados al cumplimiento de las funciones primarias del Estado; las actividades estatales dirigidas a su propia reproducción o supervivencia como organización. Lo integran los Poderes Legislativo y Judicial, la Presidencia, los ministerios de Interior, Defensa, Economía y Relaciones Exteriores, la Corte Electoral y los organismos de contralor como el Tribunal de Cuentas. Dentro de estas diferentes categorías distinguimos particularmente, por su importancia y significación las de Defensa e Interior.

De la observación del gráfico se destacan algunas observaciones generales. El empleo en la categoría

“social” creció a lo largo de todo el siglo, a pesar de cierto estancamiento durante el período dictatorial. Las actividades económicas o de regulación económica frente a las de seguridad y otras actividades primarias forman dos elipses. Las actividades primarias que significaban 73% al comienzo del siglo, se redujeron a 26% en 1969, y volvieron a crecer a 35% en 1980 y en 2000. Las actividades económicas, de fomento, regulación y explotación, que eran casi inexistentes al comienzo del siglo (13,6%), se expandieron durante el período ISI llegando al 41% en 1969 y se redujeron posteriormente en forma progresiva hasta representar el 21% en 2000.

Considerando el número de funcionarios públicos respecto a la población total, es posible observar la importancia que fue adquiriendo este tipo de empleo, hasta la última década del siglo, cuando se contuvo el ingreso a la función pública.

En las primeras décadas del siglo se inició una transición demográfica que se caracterizó por el envejecimiento progresivo de la población como consecuencia de la caída de la natalidad y el aumento de la expectativa de vida. Desde la segunda mitad del siglo, a esto se suma la desaparición de la corriente inmigratoria, al tiempo que el país comienza a expulsar población por

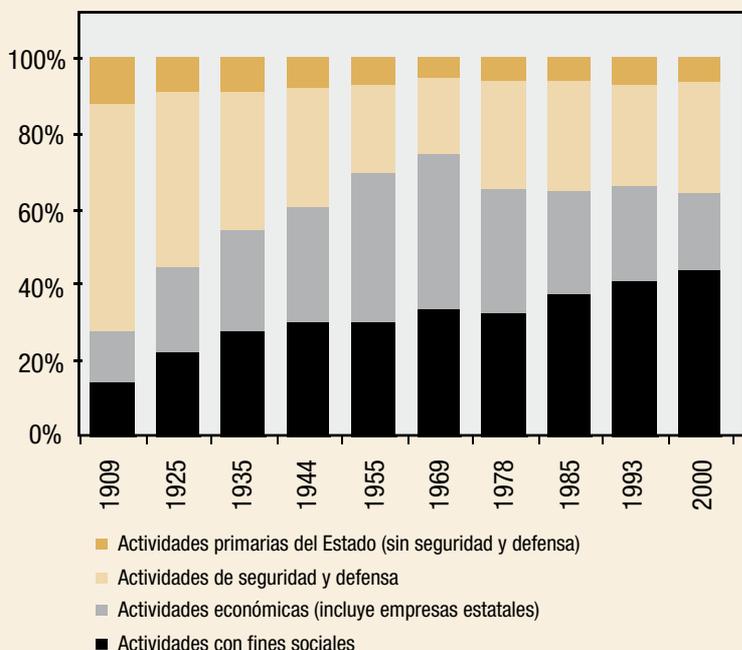
motivos económicos o políticos, en especial hacia fines de los años sesenta y durante los setenta.

La conjunción en apariencia paradójica de la baja densidad demográfica y el desempleo estructural contribuyen a explicar el alto porcentaje de la ocupación pública en la población total de Uruguay en 1980 (8,1%) en relación a los países de América Latina (4,8%). Se acerca más al promedio de los países de la OECD (9%) y más particularmente a los porcentajes de Canadá y Estados Unidos (7,8 y 8,1 respectivamente).

El empleo público como salida laboral fue en forma creciente acompañado del deterioro del salario público. Si observamos el porcentaje de los salarios públicos en el PBI en 1980 la relación cambia: Uruguay, con 10% está por debajo de los países de América Latina (11%), del

GRÁFICO 6

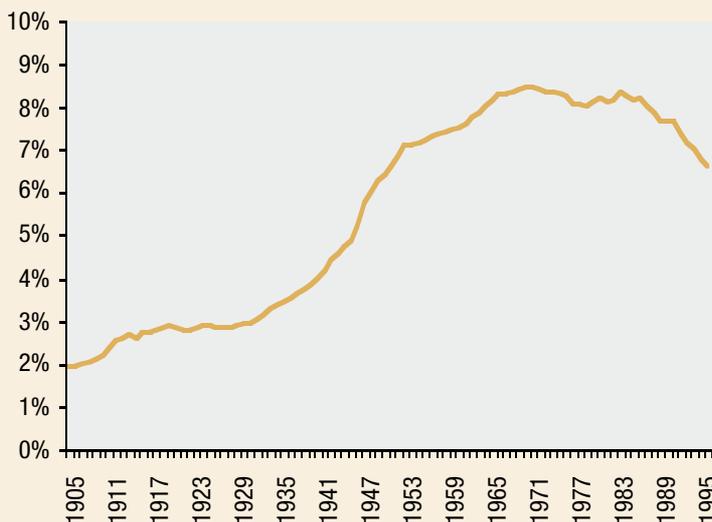
Funcionarios públicos según objetivo de la actividad



Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

GRÁFICO 7

Funcionarios públicos sobre población total (1905-2000)



Fuente: Serie de población: Adela Pellegrino. Para funcionarios las del Gráfico 1

conjunto de países subdesarrollados (12,4) y de los países de la OECD en los cuales representa 13,4% (Séller y Tait, 1983).

Aun teniendo en cuenta la probable subvalorización del número de funcionarios en las primeras décadas del siglo, así como el fuerte crecimiento de la población en esos años, resulta relevante observar que el sector público no alcanzaba a emplear el 2% de la población total al comienzo del período, en tanto que hacia 1987 llega a ocupar al 8,3% de la población. Este proceso de expansión se concentró durante el desarrollo del modelo ISI cuando la relación pasó del 3% al 8,2%.

La importancia que adquiere la ocupación pública como salida laboral se ve confirmada por el análisis de la participación del empleo público como porcentaje de la población económicamente activa. En el Gráfico 8 se observa cómo el sector público pasó de representar 9,6% de la PEA en 1940 a 22% en 1973. Entre 1940-1956, el pasaje a 18,7% se dio en un escenario de crecimiento económico y de ampliación de las actividades es-

tatales con la incorporación de las empresas británicas, culminando el proceso de expansión del Estado. Luego, entre 1956-1973, el porcentaje de participación pasó a 23% de la PEA. Este incremento que no fue acompañado por la expansión de funciones, se puede atribuir a un proceso de burocratización, consecuencia de que el Estado asumiría implícitamente la responsabilidad de cerrar la brecha del desempleo estructural.

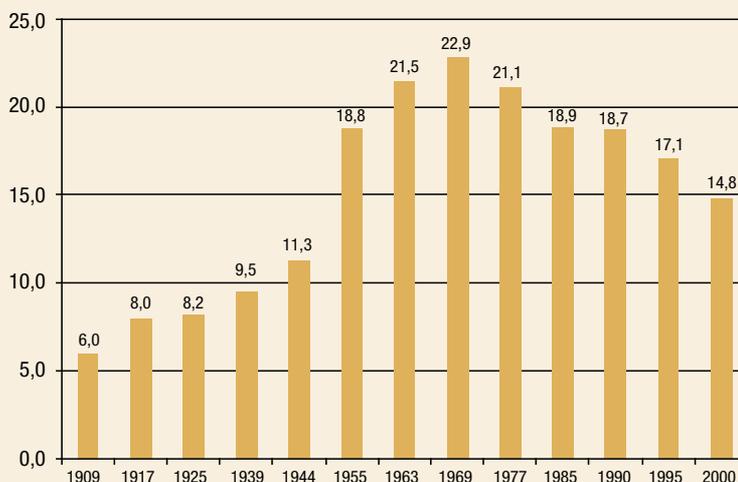
El descenso del empleo público entre 1973 y 2000 se constata también con referencia a la PEA. A partir de 1973 se inicia un lento descenso del empleo público, fruto de las políticas explícitas de reducción del tamaño del Estado. Hacia 1999 el empleo público representaba 15,2%

de la fuerza laboral del país.

Otra variable de interés la constituye la relación entre el empleo público y el crecimiento de la economía del país, que muestra el Gráfico 9. De nuevo es necesario advertir sobre el probable subconteo del número de funcionarios en las primeras décadas. Pero también denota el escaso desarrollo del Estado en relación a la expansión económica durante el modelo

GRÁFICO 8

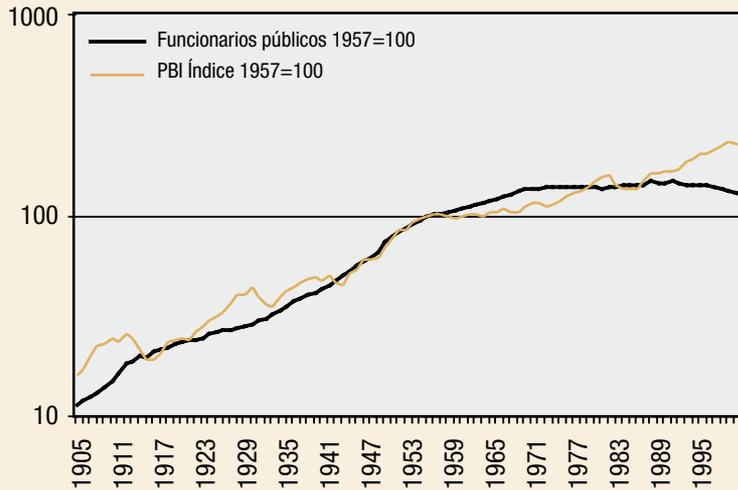
Funcionarios públicos como porcentaje de la PEA



Fuente: Para PEA elaboración del Área de Historia Económica del Instituto de Economía en base a Pereira y Trajtemberg e INE. Para Empleo Público las del Gráfico 1.

GRÁFICO 9

Comparación de la evolución del empleo público y del crecimiento de la economía. Funcionarios y PBI



Fuente: Para PBI, Bertino - Tajam (1999), BROU, Cuentas Nacionales (1965) y BCU. Para funcionarios las del Gráfico 1.

agro-exportador. En cambio es notoria la paulatina convergencia entre las dos variables que se observa a partir de los años treinta y hasta fines de los cincuenta.

El crecimiento de la economía se percibe en estrecha relación con la regulación económica y la creación del Estado de Bienestar. La brecha que se inicia en esa época y que se cierra en los setenta, se puede explicar por la inflexibilidad a la baja del gasto del Estado ante el estancamiento económico del país, la resistencia a los intentos de desmontaje del Estado Social. Los períodos de crecimiento de fines de los setenta y de los noventa bajo un modelo de apertura, se acompañaron de un crecimiento moderado y de un decrecimiento del Estado.



5. REFLEXIONES FINALES

Estas reflexiones ensayan una respuesta a la pregunta formulada al comienzo de este artículo: “¿Expansión de las funciones o burocratización?”, al mismo tiempo que procuran relacionar la evolución del empleo público con los regímenes fiscales que se han señalado.

Se entiende que a lo largo del siglo ambas respuestas son correctas. No cabe duda de que el Estado fue expandiendo y complejizando sus funciones; también es indudable que la permanencia de una estructura económica basada en la producción pecuaria extensiva y en la gran propiedad, determinó la continua expulsión de la población del campo y el desempleo estructural. Estas circunstancias determinaron que el empleo público siempre fuera una opción valedera en el Uruguay. Por otra parte, el papel clientelístico también operó en toda la historia del país. El énfasis que adquirieron ambos aspectos, el Estado amortiguador del desempleo estructural y el papel clientelístico del empleo público, varió en los diferentes escenarios de la historia del país.

Como se ha observado reiteradamente analizando las distintas variables, durante el primer modelo de desarrollo el aumento del empleo público acompañó el crecimiento del aparato estatal con la culminación del armado de las actividades primarias y el comienzo de las secundarias.

En el transcurso del segundo modelo se encuentran dos escenarios diferentes. Durante la etapa de crecimiento económico y en paralelo con éste, culmina el armado de la regulación de la economía y de la creación de un Estado de Bienestar, al tiempo que el crecimiento del empleo acompañaba el incremento del accionar del Estado. A partir del estancamiento son pocas las actividades estatales que se siguen expandiendo, pero aun así, el empleo público sigue creciendo relativamente inflexible a la detención del crecimiento económico. En este escenario, el papel empleador del Estado se potencia. Por otra parte, la función clientelística podría haber adquirido una mayor dimensión ante la pérdida del poder del partido político que lo había detentado durante 93 años, y la sucesiva asunción del poder de las dos principales fracciones de la oposición.

El giro que se produce en el último período con la apertura externa y la pérdida de importancia del mercado interno, trae aparejada la búsqueda de la reducción del Estado y de su costo –un Estado barato–, la que se procesa en dos escenarios. Durante la “dictadura militar” el intento de reducir el empleo público no se logró debido a las necesidades y a los intereses de la represión. En los años noventa, en cambio, con la profundización de la apertura económica, se avanza considerablemente en el achique del Estado y del empleo público.

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. FUENTES

Acevedo, E., (1934/1936): *Anales Históricas del Uruguay*. Tomos V y VI. Barreiro y Ramos. Montevideo.

Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado – Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones eléctricas. *Memoria Anual*. Montevideo, varios años.

Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Pórtland. *Memoria y balance anual*. Varios números.

Asociación de Bancos del Uruguay, (1958): *Resumen de los principales aspectos de la actividad económica del Uruguay en el año 1957*. Montevideo.

Dirección General de Estadísticas y Censos. *Anuarios Estadísticos*. Montevideo, varios años.

Intendencia Municipal de Montevideo. *Presupuesto de la Intendencia Municipal de Montevideo*. Varios años.

Ministerio de Hacienda. Contaduría General de la Nación. *Presupuesto Nacional de Sueldos*. Montevideo, varios años.

Uruguay. Banco Central del Uruguay, (2000): *Boletín Estadístico*. Montevideo.

Uruguay. Banco de la República Oriental del Uruguay, (s/f): *El Banco de la República en su cincuentenario. Memoria histórica. 1896-1946*. Montevideo.



Uruguay. Banco de la República Oriental del Uruguay, (1965): *Cuentas Nacionales*. Montevideo.

Uruguay. Presidencia de la República. Oficina Nacional del Servicio Civil, (1970): *Datos preliminares. Primer Censo Nacional de Funcionarios Públicos, 27/VII/1969*. Montevideo.

Uruguay. Presidencia de la República. Oficina Nacional del Servicio Civil, (1972): "Censo y registro nacional de funcionarios públicos", en *El servicio civil uruguayo*, Montevideo.

Uruguay. Presidencia de la República. Oficina Nacional del Servicio Civil, (1994): *Relevamiento nacional de funcionarios públicos 1993. Datos definitivos*. Montevideo.

Uruguay. Presidencia de la República. Oficina Nacional del Servicio Civil, (2005): *Informe sobre funcionarios públicos, 1996-2005*. Montevideo.

Uruguay. Secretaría de Planeamiento Coordinación y Difusión Seplacodi - Oficina de Planeamiento y Presupuesto -OPP-, (1976-1988): *Ahorro, inversión y financiamiento del Sector Público*, publicación anual. Montevideo.

2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acevedo Álvarez, E., (1934): *La gran obra de los poderes constitucionales ante la crisis*. Montevideo.

Amarante, V., (2001): *Diferencias Salariales entre trabajadores del Sector Público y Privado*. Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo, DT 2/01. Montevideo.

Barrán, J. P., Nahum, B., (1984): "El problema nacional y el Estado: un marco histórico", en *La Crisis Uruguaya y el Problema Nacional*. CINVE-EBO. Montevideo.

Barrán, J. P., Nahum, B., (1979): "El Uruguay del Novecientos", en *Battle, los Estancieros y el Imperio Británico*. Tomo 1. EBO. Montevideo.

Bertino, M., Tajam, H., (1999): *El PBI de Uruguay: 1900-1955*. Montevideo. Ed. Prisma.

Bertino, M., Bertoni, R., Tajam H., Yaffé J., (2001): "La larga marcha hacia un frágil resultado", en Instituto de Economía, *El Uruguay del Siglo XX*, Tomo I. La Economía. EBO. Montevideo.

Bertino, M., Bertoni, R., Tajam, H., Yaffé, J., (2001): *El Cambio Estructural a través de los Sectores. La Economía Uruguaya 1900-1955 (II)*. Documento de Trabajo 6/01. Instituto de Economía. Montevideo.

Bertoni, Reto, (2001): *El Estado Empleador. Evolución del empleo público en el Uruguay*, inédito.

Campiglia, N., (1969): *Estatización y Burocracia*. Enciclopedia Uruguaya Nº 40. Montevideo.

Carracelas, G., Ceni, R., Torrelli, M., (2006): *Las tarifas públicas bajo un enfoque integrado, estructura tarifaria del sector eléctrico en el Uruguay del siglo XX*. Monografía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (UdelaR).

Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico -CIDE-, (1963): *Estudio Económico del Uruguay. Evolución y Perspectivas*. Montevideo.

Davrieux, H., (1987): *Los Gastos Públicos en Uruguay. 1955-1984*. Montevideo. CINVE - Banda Oriental.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (UdelaR). Instituto de la Hacienda Pública, (1955): *Administración pública del personal en el Uruguay*. Cuaderno Nº 11. Montevideo.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (UdelaR). Instituto de Economía, (1971): *El Proceso Económico del Uruguay*. Depto. de Publicaciones UdelaR. 2da. Edición. Montevideo.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Instituto de Economía, (1973): *Un reajuste conservador*. FCU. Montevideo.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Instituto de Economía, Millot, J., Bertino, M., (1996): "1960-1910". Volumen II de la *Historia Económica del Uruguay*, Ed. FCU, Montevideo.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Instituto de Economía, Bertino, M., Bertoni, R., Tajam, H., Yaffé, J., (2005): "La economía del batllismo y de los años veinte 1910-1930". Volumen III de la *Historia Económica del Uruguay*. Fin de Siglo. Montevideo.

Faraone, R., (1986): *De la prosperidad a la ruina. Introducción a la historia económica del Uruguay*. Arca, Montevideo.

Faroppa, L., (1965): *El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de*

explicación. CECEA. Montevideo.

Finch, H., (1980): *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*. EBO. Montevideo.

Fortuna, J., (1990): "El empleo público en el Uruguay, 1963-1985", en *Empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*, Adriana Marshall, comp., Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.

Geller, P., y Tait A., (1984): *Government employment and pay: some international comparisons*, Washington, D.C., IMF, Occasional Paper 24.

Hall, J., (1954) *Administración Pública en Uruguay: Sugerencia para una reforma*. Misión Hall de Naciones Unidas. Serie Reforma del Estado. Instituto Nacional del Libro. Montevideo, Uruguay.

Hugo, A., De Marco, (1961): *Las trasposiciones de rubros en nuestro presupuesto*, Montevideo.

Jacob, R., (1981): *Uruguay 1929-1938: depresión ganadera y desarrollo fabril*. FCU. Montevideo.

Klaczko, J., (1979): *El Uruguay de 1908: obstáculos y estímulos en el mercado de trabajo. La población económicamente activa*. Documento de Trabajo Nº 36, CIESU. Montevideo.

Marshall, A., (1990): "Introducción: El empleo público ante la crisis fiscal", en *Empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*. Adriana Marshall, comp., Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.

Martínez Lamas, J., (1946): *Riqueza y Pobreza del Uruguay*. Montevideo.

Nahum, B., (1993): *Empresas Públicas Uruguayas. Origen y Gestión*. EBO. Montevideo.

Noya, N., Pereira, M., Prieto, G., (2003): *Crecimiento y Capital Humano en Uruguay 1940-1999*. CINVE. Montevideo.

Ozlak, O., (1989): *Diagnóstico de la administración pública uruguaya*. Informe Ozlak 1972. Naciones Unidas. Montevideo.

Quijano, C., Varios artículos en Revista *Marcha*. Nº 694 y 699 de 1953, Nº 966 de 1959 y Nº 1237 de 1964.

Rama, G., (1988): *La Democracia en Uruguay*. Cuadernos del Riel. Buenos Aires.

Rama, M., (2003): "Crecimiento y estancamiento económico en Uruguay", en Aboal, D. y Moraes, J.A. (Coord.) *Economía Política en Uruguay: Instituciones y actores políticos en el proceso económico*. DECON-CINVE-Instituto de Ciencia Política. Montevideo.

Rama, M., (1989): "El esfuerzo de los empleados públicos: un análisis en términos de salario de eficiencia", en *Suma 4*, CINVE. Montevideo.

Rial, J., (1981): *La población uruguaya y el crecimiento económico-social entre 1850 y 1930. Cambio demográfico y urbanización en un pequeño país*. CIESU. Montevideo.

Rial, L., (1984): "La Evolución de las Finanzas Públicas en el Uruguay (1905-1981)", en Academia Nacional de Economía. *Contribución a la Historia Económica del Uruguay*. Montevideo.

Solari, A., Franco, R., (1983): *Las empresas públicas en el Uruguay. Ideología y Política*. FCU. Montevideo.

Uruguay. Presidencia de la República. Oficina Nacional del Servicio Civil, *Revista de Administración pública Uruguaya*. Varios números, 1986-1989.

Uruguay. Presidencia de la República. Oficina Nacional del Servicio Civil. Rubén Correa Freitas, (s/f): *La reforma del Estado*. Montevideo.

Uruguay. Presidencia de la República. OPP, (1977): *Plan Nacional de Desarrollo (1973-1977)*. Vol. 7. Capítulo XIII, "Sector Público". Montevideo.

NOTAS

1 Se contabilizó la información del Presupuesto General de Sueldos y Gastos de los años 1928 y 1932 y se estimaron funcionarios cuyos sueldos se pagan con dinero asignado a "partidas globales y jornales", arribándose al siguiente número de funcionarios públicos para la Administración Central: 33.898 y 36.652, respectivamente.

2 RNL, Leyes 16.997 de abril de 1995 y 16.736 de enero de 1996.

3 Según Anuarios Estadísticos, Contaduría General de la Nación.

4 La ONSC no suministra información desagregada sobre los funcionarios de la ANEP. Por esto en los años noventa nos referimos sólo a docentes, con datos provenientes de los Anuarios de Educación, los que no suministran información sobre el personal administrativo y de servicio.