

# SECTOR PÚBLICO Y EMPLEO

Eduardo J. Ortiz

## EL PLAN TRIENAL

Las recientes discusiones sobre inversiones públicas nos han recordado que existe un plan trienal.

Después de la salida intempestiva de Matos Azócar de la Dirección de Cordiplán, el VII Plan de la Nación se vino abajo.

En su lugar el Gobierno estructuró un plan trienal no muy detallado en sus instrumentos y objetivos (ver SIC Enero 1986, pp. 22-23). En lo fundamental se trataba de aplicar 40.000 millones de bolívares a obras de infraestructura tales como viviendas, recursos hidráulicos, obras sanitarias, vialidad, transporte, comunicaciones y agricultura.

El problema con el que se encuentra actualmente el Gobierno es que los efectos inflacionarios y devaluacionistas de su propia política se han vuelto contra él. Las obras planificadas tendrán un sobrecosto aproximado de 14.500 millones de bolívares.

Entre las alternativas posibles parece que va a prevalecer la de recortar los planes y dar prioridad a las obras que puedan ser finalizadas para el 88. Una decisión decididamente política y electoralera.

Dentro de este contexto vamos a analizar en los párrafos que siguen otro de los muchos elementos que podrían haber prevalecido a la hora de elegir una política. Concretamente vamos a comentar el impacto que tienen las diversas actuaciones económicas del Gobierno en la generación de puestos de trabajo.

Para elaborar este análisis nos apoyamos en un estudio de Hugo Pirela sobre *El Impacto de la Actividad del Sector Público en la Generación de Empleo*, elaborado bajo los auspicios de CORDIPLAN. Tenemos entre manos la versión final, fechada en junio de 1984, aunque las primeras redacciones se remontan a 1981.

## INSUMO-PRODUCTO

Se atribuye a Wassily Leontief el haber desarrollado a principios de siglo las matrices insumo-producto, en las que se logra cuantificar la interrelación existente entre los diversos sectores de

la economía.

Si sabemos, por ejemplo, que los alimentos concentrados para animales tienen como componentes básicos el sorgo (41%), el maíz (18%) y la soya (30%), podemos concluir que por cada tonelada adicional que queramos producir de este tipo de alimentos, necesitaremos asimismo producir o importar 410 kg. de sorgo, 180 kg. de maíz y 300 kg. de soya (además de otros insumos de menor monta que suman el 11% del producto). Estos son los requisitos directos.

Pero existen además otros requisitos indirectos, necesarios para producir a su vez los insumos requeridos directamente. Podríamos mencionar entre ellos la mano de obra, maquinaria industrial, silos, medios de transporte, que también se pueden calcular matemáticamente mediante la información contenida en las matrices.

Los trabajos de Hugo Pirela aplican estas matrices sobre todo al estudio de la generación de empleo por parte del sector público.

Los resultados finales son los que se pueden observar en el cuadro que acompaña a este artículo.

El cuadro consta de once filas horizontales. Cada una de ellas se refiere a una de las nueve ramas de actividad en que normalmente se agrupan todas las informaciones estadísticas sobre producción y empleo. La única diferencia consiste en que la rama "minas e hidrocarburos" aquí se subdivide en tres: petróleo, refinación y minería.

Hay además en el cuadro ocho columnas verticales recogidas en tres grupos.

Las primeras dos columnas (primer grupo) indican en términos absolutos el número de puestos de trabajo generados por el Gobierno como consumidor y como inversionista al margen de la producción.

Los dos grupos siguientes (seis últimas columnas) consideran adicionalmente al Gobierno como productor.

La columna 3 presenta los "multiplicadores", es decir, el número de empleos creados directa o indirectamente en otros sectores públicos o privados por el trabajo de una persona en el sector público al que se refiere el multipli-

cador. El multiplicador, por ejemplo, de 21,51 referido a la Refinación significa que por cada trabajador empleado en las refinerías se generan puestos de trabajo para 20,50 obreros más en el resto de la economía.

En la columna 4 ponemos los multiplicadores del sector privado para posibilitar una comparación.

Por fin en la columna 5 se indica el número real de puestos de trabajo (que en el trabajo de Pirela se llama multiplicador "ponderado") creados en toda la economía por cada sector público. Obsérvese que no siempre los sectores con mayor multiplicador generan el mayor número de empleos.

Un sector con un multiplicador de 50 en el que sólo hay dos trabajadores generará en total 100 puestos de trabajo. En cambio otro sector con un multiplicador de 3 y con 300 trabajadores generará 900 puestos de trabajo.

Los "ceros" en el multiplicador son bastante evidentes. El Gobierno no trabaja directamente ni en la agricultura ni en la construcción. Tampoco existe explotación ni refinación del petróleo en el sector privado.

Por fin las tres últimas columnas (6-9) repiten el proceso pero haciendo esta vez una estimación secundaria. Hablamos de encadenamientos secundarios cuando tenemos en cuenta que el crecimiento de un sector genera nuevos ingresos que a su vez van a actuar también sobre la demanda agregada de esa economía. Cada sector no sólo genera una demanda primaria de insumos, sino que además paga sueldos y salarios con los que se expande adicionalmente la demanda.

Pasemos ahora a resaltar algunos detalles añadiendo también datos no reflejados en el cuadro sobre los multiplicadores no sólo de empleo sino también de producción.

## EL ESTADO CONSUMIDOR

En un primer nivel de análisis nos limitamos únicamente al impacto directo del Gasto Público sobre la demanda final. Nos fijamos por tanto en el Gobierno como consumidor o inversionista y no como productor.

El consumo del Gobierno (recuérdese que estamos manejando cifras de 1981) genera una producción final total de 11.868,4 millones de Bs. La producción mayor se da en los Establecimientos Financieros, a los que sigue la Industria Manufacturera con una producción de 1.673 millones de Bs.

A nivel de empleo el consumo del Gobierno genera 81.668 puestos de trabajo. La Industria Manufacturera, decisiva para el desarrollo, ocupa en esta lista el cuarto lugar (11.011 empleos) después del comercio, los establecimientos financieros, y otros servicios.

Vemos ya desde este nivel lo que se ha dado en llamar la hipertrofia del sector terciario.

Si nos fijamos en la inversión pública tenemos que ésta genera adicionalmente a nivel de producción 39.651 millones de Bs. La Construcción ocupa un primer lugar muy destacado con 20.420 millones de Bs. Lo sigue la Industria Manufacturera con 6.941,6 millones.

En cuanto al empleo generado por la inversión pública la Construcción ocupa también el primer lugar (222.141 puestos de trabajo) seguida por el Comercio y la Industria Manufacturera (45.688). El total de empleos generados como resultado de la inversión del Gobierno es de 385.671.

Si agregamos los resultados del consumo e inversión del Gobierno tenemos que la Industria Manufacturera ocupa el tercer lugar en producción (8.616 millones de Bs. de un total de 51.515,2) precedida por la Construcción y los Establecimientos Financieros.

A nivel de empleo ocupa también el tercer lugar (56.699 puestos de trabajo de un total de 467.339), precedida esta vez por la Construcción y el Comercio.

Todas estas cifras nos indican que al planificar una inversión, más importante que su monto total es su composición. La misma cantidad aplicada a uno u otro sector tiene efectos globales muy diversos.

## EL ESTADO PRODUCTOR

Esto se ve más claro cuando pasamos a considerar al Sector Público no sólo como consumidor sino también como productor de bienes, y cuando examinamos el impacto de esa actividad sobre el resto de la economía.

Si comenzamos por hacer una estimación de los multiplicadores de empleo en los once sectores con los que hemos venido trabajando, pero desagregados en públicos y privados, nos

encontramos con que el multiplicador mayor (21,51) corresponde a la Refinación (pública), seguida por los Establecimientos Financieros también públicos (21,11). La industria Manufacturera ocupa el tercer lugar, pero a enorme distancia de los dos primeros: 7,13 en la privada y 3,77 en la pública.

Si nos fijáramos no en el empleo sino en la producción (de nuevo todavía en una estimación primaria) los coeficientes de encadenamiento son más fuertes en el sector privado. El primer lugar lo ocupan sus establecimientos financieros seguidos por su industria manufacturera (5,20 y 5,15 respectivamente).

El orden de los diversos sectores cambia ahora notablemente. Recordemos que cuando considerábamos al Gobierno sólo como consumidor e inversionista los tres sectores más importantes a nivel de encadenamiento de producción eran la Industria Manufacturera, los Establecimientos Financieros y la Agricultura; y a nivel de encadenamiento de empleo el sector de Otros Servicios, la Industria Manufacturera y la Agricultura.

Como era de esperar, entre las empresas públicas el mayor coeficiente de encadenamiento de empleo (3,62) lo tiene SIDOR. Está casi cuatro veces por encima del promedio.

Existe un trabajo diferente del que venimos manejando, donde se desagregan un poco más los indicadores utilizados hasta ahora. Se trata de un estudio realizado para el Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN) bajo el título **Evaluación del Impacto en Empleo de 46 Sectores de la Economía. Venezuela 1982**. Lo dirige también Hugo Pirola, que esta vez cuenta con la colaboración de Sonia de Paola, Libertad Polanco, Rosa Reyes y Flor Isabel Tur.

En este trabajo se menciona una matriz de Insumo-Producto de 46 sectores desarrollada por el Dr. Alejandro Grajal, investigador de IVEPLAN.

Los multiplicadores de empleo de los diversos sectores aparecen, como es natural, mucho más desagregados. Si nos fijamos en la industria Manufacturera el primer lugar lo ocupa la industria de Alimentos con un multiplicador de 8,1. La siguen en los diez primeros puestos la producción de pastas alimenticias (7,6), leche en polvo (6,8), metales (6,6), equipos de transporte (6,5), alimentos para animales (6,2), tabaco (5,6), papel y celulosa (5,3), química industrial (4,5) y maquinaria (4,0). La lista alcanza hasta el puesto 19 que ocupan los plásticos (1,7).

Si extendiésemos la vista más allá de la Industria Manufacturera ocuparían el primer lugar las instituciones financieras (multiplicador de 16,3). Pero ya el segundo lugar correspondería de nuevo a la industria de alimentos.

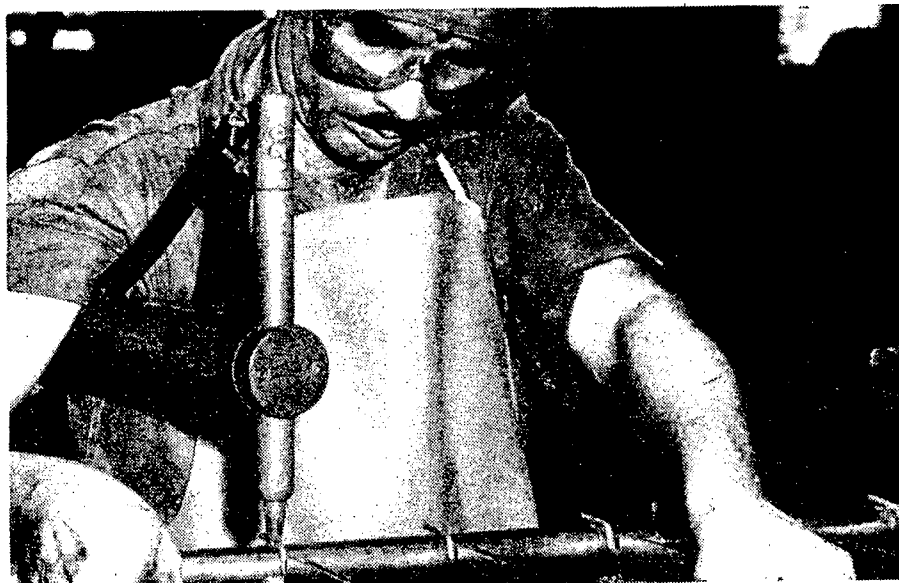
Dentro de la agricultura los multiplicadores más significativos serían los cereales (2,21), leche (1,75) y carnes (1,53).

## ESTIMACION SECUNDARIA

Se puede hacer una estimación secundaria parcial de los efectos de la actividad del Sector Público sobre el resto de la economía, al tomar en cuenta en un primer momento el efecto que las remuneraciones pagadas por el Gobierno tienen sobre la demanda agregada.

Pero el efecto secundario del Gobierno en el proceso productivo es mucho mayor.

En primer lugar porque el Gobier-



## MULTIPLICADORES DEL EMPLEO

	Gobierno		Estimación Primaria			Estimación Secundaria		
	Consumo 1	Inversión 2	Público 3	Privado 4	Ponder Pub. 5	Público 6	Privado 7	Ponder Pub. 8
Agricultura	6.063	25.381	.00	1.69	0	.00	2.91	0
Petróleo	191	57	1.07	0.00	16.310	54.99	66.38	87.606
Refinación	11	3	21.51	.00	98.748	36.18	.00	144.613
Minería	113	1.691	1.29	-1.41	30.134	1.71	2.22	39.189
Manufactura	11.011	45.688	3.77	7.13	75.556	6.91	16.64	107.390
Eléc. Agua	6.337	2.247	1.80	1.49	45.887	3.47	2.41	77.602
Construcción	0	222.141	.00	1.46	0	.00	2.14	0
Comercio	19.953	55.542	1.83	3.44	21.608	1.97	8.23	21.650
Transporte	10.930	11.805	1.79	2.51	10.254	2.86	5.62	136.089
Financieros	15.277	15.083	21.11	7.02	130.865	41.12	12.89	198.408
Otros Servicios	11.782	6.033	5.16	1.30	56.630	6.90	2.64	68.325
<b>Totales</b>	<b>81.668</b>	<b>385.671</b>			<b>485.992</b>			<b>880.872</b>

no sólo paga a sus trabajadores sino que, al provocar con su intervención un aumento de la producción en otros sectores, aumenta también las disponibilidades de sueldos y salarios de los que trabajan en ellos. Y estas nuevas disponibilidades afectan a su vez a la demanda agregada.

En segundo lugar, porque para calcular todo el efecto secundario de una actividad económica concreta no basta con tomar en cuenta los efectos inmediatos de la primera vuelta, sino que hay que realizar una serie de iteraciones sucesivas. "En otras palabras, dentro del efecto total no sólo intervienen los ingresos generados por la actividad del Estado en una primera instancia, sino los generados en segundas, terceras instancias, etc., en la medida en que los nuevos ingresos, al gravitar sobre la demanda final de la economía, van induciendo a su vez la generación de nuevo ingreso que, a su vez, irá a incrementar la demanda de consumo final, y así sucesivamente".

Al tener en cuenta estas nuevas variables los multiplicadores de empleo quedan modificados sensiblemente.

Aparece en primer lugar el Sector Petrolero "privado" (suponemos que se refiere a empresas de mantenimiento y producción de materiales) con un multiplicador de 66,38. Le sigue el Petrolero público (54,99). Vienen después los Establecimientos Financieros públicos (41,12) y la Refinación petrolera pública (36,18). Sólo entonces aparece la Industria Manufacturera privada (16,64) y mucho más tarde, con varios sectores intermedios que no mencionamos, la pública (6,91).

Recordemos sin embargo una vez

más que estos multiplicadores ofrecen estimaciones no ponderadas, donde no se refleja la incidencia real en el empleo (o la producción).

Si vamos a los resultados ponderados dentro del Sector Público, que muestran la incidencia real de cada sector en la economía, los Establecimientos Financieros generan 198.408 empleos directos e indirectos. La Refinación del Petróleo 144.613. El Transporte 136.089. Y la Industria Manufacturera, en cuarto lugar, genera 107.390 puestos de trabajo. El total del Sector Público genera un total de 880.872 empleos directos e indirectos. Estas cifras engloban a las de la estimación primaria anterior.

"Puede concluirse que el Sector Privado se encadena más pesadamente con la economía desde los sectores de transformación y servicios terciarios mientras que el Estado lo hace desde los sectores básicos, con la curiosa excepción en este caso del sector de Explotación de Petróleo Crudo y Gas Natural, cuya rama privada aparece como más encadenada vía efectos sobre el PTB, que la rama pública".

Recojamos para terminar algunos datos fundamentales.

El Consumo y la Inversión Pública del Gobierno generan un total de 467.339 empleos.

Si tomamos en cuenta no sólo el consumo y la inversión sino también la producción de bienes por parte del Estado, los empleos inducidos aumentan en 485.992.

Si tenemos además en cuenta las remuneraciones generadas iterativamente por la producción del Sector Público

en toda la economía, éstos pasan a 880.872.

Sumando los empleos generados por el Sector público como consumidor, inversionista, productor y pagador de sueldos y salarios llegaríamos a la cifra de 1.348.211.

### CONCLUSION

Ese año de 1981 el total de la población ocupada en Venezuela alcanzaba la cifra de 4.177.718. Por tanto, una de cada tres personas ocupadas deben su puesto directa o indirectamente a la actividad económica del Gobierno.

Las cifras absolutas han podido cambiar en estos cinco últimos años, pero es difícil que se hayan modificado sensiblemente los multiplicadores, ya que suponen unas estructuras básicas de comportamiento que sólo tienen ligeras variaciones en el corto y mediano plazo.

A la hora de hacer un juicio "normativo" nos podría gustar que las cosas hubieran sido de otro modo. Es preocupante por ejemplo la hipertrofia de la rama financiera respecto a la manufacturera. Y ahí se explica algo de la fuerza del sector bancario a la hora de decidir el refinanciamiento de la deuda o de frenar posibles políticas de control sobre la fuga de capitales.

Pero a corto plazo el Gobierno debe tener en cuenta el funcionamiento real de estas interrelaciones.

Políticas de más largo plazo podrían cambiar muchas variables. Pero desgraciadamente ningún Gobierno suele estar muy preocupado por planificar más allá de las siguientes elecciones.