

EL IMPACTO DEL SERVICIO PÚBLICO EN EL MERCADO LABORAL: EVIDENCIA TEMPRANA DEL EFECTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CONTRATACIÓN SOBRE EL MERCADO LABORAL EN EL ECUADOR EN EL PERÍODO 2001-2010

THE IMPACT OF PUBLIC SERVICE IN THE LABOR MARKET: EARLY EVIDENCE OF THE EFFECT OF THE PUBLIC POLICY OF CONTRACTING ON THE LABOR MARKET IN ECUADOR IN THE PERIOD 2001-2010



Patricio Cárdenas Jaramillo¹
patricio.cardenas@ucuenca.edu.ec

Diego Roldán Monsalve²
diego.roldan@ucuenca.edu.ec

Forma sugerida de citar:

Cárdenas Jaramillo, Patricio [et. al.]< (2016). El impacto del servicio público en el Mercado Laboral: evidencia temprana del efecto de la Política Pública de contratación sobre el mercado laboral en el Ecuador en el período 2001-2010. Revista Economía y Política, Año XII, No. 24. pp. 93-116

Fecha de recepción: 7 de noviembre de 2016

Fecha de aceptación: 30 de marzo de 2017

Resumen

Desde la aparición de la política económica como herramienta de estabilización y de estímulo a la economía, los gobiernos se han percatado de la necesidad de contar con los mejores elementos disponibles para los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Esto conlleva una intensa búsqueda, primordialmente en el mercado laboral calificado, encaminada a generar un impacto significativo en este sector. El presente documento pretende identificar el vínculo entre los cambios en los niveles de empleo y la absorción de la mano de obra calificada para el servicio público. Los resultados sugieren que existe un impacto estadísticamente significativo de la política de contratación pública sobre los niveles de empleo en el mercado laboral calificado, y no muestran un efecto medible en el mercado laboral no calificado.

PALABRAS CLAVES: Servicio público, Mercado laboral, Empleo y Absorción de la mano de obra calificada.

JEL: C51, C52, J38.

ABSTRACT

Since emergence of economic policy as a tool to stabilize and stimulate the economy, governments have realized the need to have the best staff available for the processes of formulation, implementation and evaluation of public policies. This entails an intense search primarily in the skilled labor market, which is expected to have significant impact in this sector. The present paper aims to show a link between the changes in the levels of employment and absorption of skilled labor for the civil service. The results suggest that there is a statistically significant impact of public hiring policy on levels of employment in the skilled labor market meanwhile not shows any effect on non-skilled labor market.

KEYWORDS: Public service, Working market, employment, and Absorption of skilled labor.

- 1 Economista por la Universidad de Cuenca, Ecuador. Magíster en Economía por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Docente titular y miembro del Grupo de Investigación en Economía Regional (GIER) de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca.
- 2 Ingeniero Comercial por la Universidad de Cuenca, Ecuador. Doctor en Economía Aplicada por la Universidad de Alicante, España. Docente titular e investigador de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca.



1. Introducción

Para Weber (1978, p. 54), una organización gobernante es “política” en tanto su existencia y orden se sostengan en un territorio, por diferentes medios. En los estados modernos, este orden corresponde de alguna manera a tendencias políticas instituidas por medios democráticos, no libres de dificultades y deficiencias.

En el Ecuador, el orden político tiene básicamente un marco constitucional que ha sido modificado numerosas veces desde la Carta Constitucional de Riobamba (1830) hasta la vigente de Montecristi³ (2008), mejorando las bases de derechos y libertades de los ciudadanos que condicionaran muchas dimensiones de la vida civil, incluyendo las del ámbito laboral.

Cada constitución vigente, aunque ha condicionado en buena medida las opciones de los gobiernos de turno, no ha impedido el despliegue de políticas divergentes, según las ideologías e intereses de los gobiernos de turno, que algunas veces han contradicho la ley fundamental.

Una parte importante de esas divergencias políticas se ha relacionado con la determinación y el alcance de los servicios civiles o públicos que deberían recaer sobre el Estado y el tamaño mismo de este último. Así, por ejemplo, el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) se caracterizó por “un discurso neoliberal, defensor a ultranza de la economía de mercado, las privatizaciones y la reducción del Estado, y alineado en la política conservadora del presidente estadounidense Ronald Reagan” (Tamayo, 2008), aunque terminó su mandato con medidas populistas⁴.

En la década de 1990, el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996) optó por políticas de privatización de sectores estratégicos como telecomunicaciones, hidrocarburos y el eléctrico, amparado en la Ley de Modernización, como base jurídica de las privatizaciones, y la creación del Consejo de Modernización del Estado (CONAM) como organismo ejecutor.

Las reformas económicas iniciadas en 1994 promovieron la liberación del mercado financiero y las tasas de interés no reguladas, sin contar con una adecuada supervisión financiera, lo que desembocó en una corriente ascendente del dólar, generando conflictos económicos en el país, agravados por el fenómeno de EL Niño en 1998 y 1999, más la caída del precio del petróleo -principal fuente de recursos del gobierno- y los problemas de corrupción que desembocaron en un déficit fiscal insostenible para 1999, mientras paralelamente el sector bancario enfrentaba una crisis y que en conjunto propiciaron un proceso de dolarización del país, iniciado por el presidente Mahuad.

³ Vigésima constitución del Ecuador. La penúltima corresponde a la de Riobamba de 1998.

⁴ En su mandato, Febres Cordero acudió 26 veces a “decretos económicos urgentes”.

En la década de 2000, bajo una economía dolarizada, gobernaron cuatro presidentes, siendo el último de ellos Rafael Correa que ejerce el cargo desde enero de 2007, políticamente apegado a los lineamientos del Socialismo del Siglo XXI, que justamente apuesta por un fortalecimiento del Estado. Esta tendencia política implica un camino en sentido inverso a las políticas promercado de los presidentes Febres Cordero y Durán Ballén con respecto a los servicios públicos, lo que implica -o debería implicar de alguna manera- un agrandamiento del Estado, tanto burócratas como trabajadores estatales.

En este estudio hemos prestado particular atención al mercado laboral durante los primeros 10 años de la dolarización ecuatoriana (2001-2010), lo que nos permite entender el papel que han jugado los servicios civiles proporcionados por el Estado ecuatoriano como alternativas de trabajo frente a la empresa privada. Reforzamos nuestra argumentación con datos fuera de este período, con el propósito de ilustrar el análisis.

En el escenario latinoamericano, las políticas inducidas por el Consenso de Washington y el Plan Brady ya no fueron eficientes para finales de la década de 1990, lo que, sumado a la crisis financiera en Asia de 1997 y al default de Rusia en 1998, sumieron a América Latina en la depresión económica, la pobreza y el descontento social, propiciando una caída generalizada de los gobiernos de centroderecha, el ascenso de la centroizquierda y, en algunos casos, el protagonismo de líderes populistas (Talvi, 2016).

América Latina inicia el milenio con elevados precios de sus productos primarios y capital barato, sustentando un boom económico durante casi toda la primera década del 2000.

Este escenario permitió atribuir a los nuevos gobiernos un “éxito económico de las políticas del paradigma reinante” (Talvi, 2016; Iglesias, 2013, p. 191). Sin embargo, la crisis de 2007 tuvo repercusiones negativas, entre otras, un impacto decreciente en los flujos de remesas provenientes de Estados Unidos y España.

Este contexto explica el apoyo inicial de la población en más de la mitad de la década de estudio a los paradigmas políticos proestatales en los nuevos gobiernos de la región, que condujeron al fortalecimiento del estado, y su creciente responsabilidad en la provisión de servicios públicos, lo que conllevó un mayor reclutamiento de personal en las esferas públicas.

En cuanto a la Unión Europea, el concepto de Estado de bienestar⁵ ha estado presente desde hace varias décadas en la mayoría de países integrantes. Los países que han

5 “Una definición normal de manual es que el Estado de bienestar implica una responsabilidad estatal, para asegurar unos mínimos básicos [...]” (Esping-Andersen, 1993, pág. 37)

asumido este enfoque social, además de lo común, poseen características distintivas que han sido abordadas en profundidad por Gøsta Esping-Andersen (1993) y Eylul Culfaz (2014)⁶. Estos autores comparten criterios respecto a las funciones públicas asignadas a cada Estado, bajo la figura de una moderna burocracia.

Según Esping-Andersen, el mercado abastece solo a los que son capaces de actuar en él, por lo que la función del bienestar social debe corresponder al concepto de Estado nación. Para el autor, hay tres diferentes tipos (no puros) de regímenes fundamentados en estas políticas: el primero, un Estado del bienestar “liberal” frecuente fuera de la UE (como Estados Unidos, Canadá, Australia y cada vez más Gran Bretaña); el segundo grupo, Estados de bienestar “corporativistas” (como Austria, Francia, Alemania e Italia) supeditados a una estructura estatal “perfectamente preparada” para desplazar al mercado como proveedor del bienestar social; y un tercer grupo de Estado de bienestar, el “socialdemócrata” (fundamentalmente los países escandinavos), que busca promover una igualdad en los estándares más elevados y no únicamente en los mínimos, para lo que buscan garantizar el pleno empleo.

Estos esquemas políticos repercuten en el número y tamaño de los servicios públicos que deben asumir los países europeos, trascendiendo en la incorporación de mayor o menor capital humano estatal. Sin embargo, para la UE, el fortalecimiento del Estado no depende únicamente de la cantidad de funcionarios y trabajadores públicos sino también de la calidad y productividad del capital humano incorporado al servicio civil.

Así, en la Constitución de la Unión Europea (CUE) se estipula que “la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en [...] una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo” (Art. I.3-3) para lo que los Estados miembros y de la Unión optarían por una política económica y el recurso a instrumentos adecuados (artículo III-177 de la CUE), considerando que “la CUE también introduce la noción de *economía social de mercado* para significar que el modelo económico comunitario no se limita a garantizar el funcionamiento del mercado único en un régimen de competencia, sino que aspira, además, a que exista una **fuerte presencia del sector público en la actividad económica**, sobre todo la que tiene fines consuntivos y redistributivos, para dar cumplimiento a los objetivos de la Unión de lograr un alto nivel de empleo [...]”.

6 El autor revisa algunos rasgos comunes del régimen de bienestar del sur de Europa, así como la estructura del mercado laboral.

Gráfico 1: Empleo en el sector público como porcentaje del empleo total (2009 y 2013)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), base de datos ILOSTAT y otras. Simplificación del gráfico citado en (OCDE, 2017).

Se esperaría normalmente que el mencionado esquema político europeo influya en el tamaño de cada estado integrante, afectando el nivel de reclutamiento de capital humano para la ejecución de los servicios públicos correspondientes.

Según información de la OCDE (2017), en los países miembros de esta organización, en promedio, 1 de cada 5 trabajadores labora para el Estado (21%). Particularmente, los países europeos alcanzan algo más del 23%, es decir 2 puntos porcentuales más que los países de la OCDE en su conjunto. Porcentajes que variaron ligeramente desde el año 2009 hasta 2013, con un pequeño incremento en el crecimiento del sector público (véase Gráfico 1).

No llama la atención el hecho de que los países nórdicos tengan estados porcentualmente más grandes, dentro de la OCDE, coherentes de alguna manera con su estilo de políticas del Estado de bienestar, caracterizado por altos servicios públicos, ni tampoco el caso de los Estados Unidos de Norte América que alcanza el 15%, es decir 6 puntos porcentuales debajo de la media de la OCDE. Sin embargo, Gran Bretaña alcanza el 24%, casi 3 puntos porcentuales sobre la media de la OCDE, y 9 sobre los Estados Unidos, país del que se esperaría la presencia de estructuras laborales similares acordes con la naturaleza sus políticas.

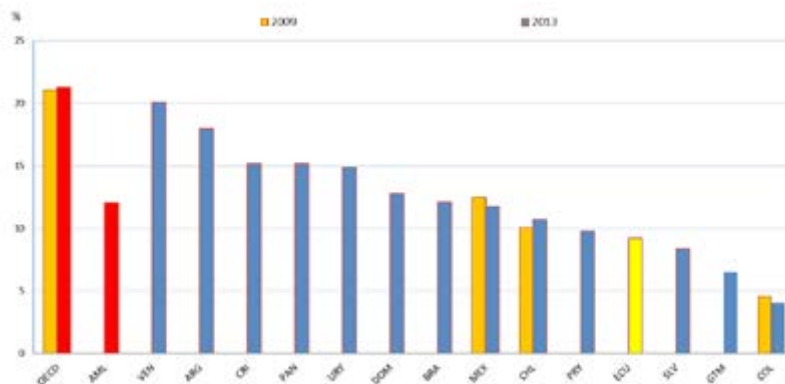
Vale acotar que, durante la última década del siglo pasado, así como en la primera del corriente, en Europa se observó ya una mayoritaria reducción de la participación del sector público como empleador. Así, por ejemplo, en el período 1991-2007 Suecia la redujo un 17,7%, y durante el período 2008-2010 un 1,4% adicional (Vaughan-Whitehead, 2013, p. 14).

Por otra parte, los países de América Latina, a pesar de que en la primera década del milenio hubo una tendencia política de fortalecimiento de los estados con políticas proestado, sin embargo, los datos muestran promedios significativamente más reducidos en cuanto al número de personas que laboran en el sector público (véase Gráfico 2). En términos generales, los países de la OCDE, en promedio, casi duplican a los países de la región (véase Gráfico 2)⁷, que en 2013 alcanzaron el 12%, frente al 21% de la OCDE.

En el caso ecuatoriano, para el año 2013 el empleo en el sector público se ubicó en el 9% del empleo total, 3 puntos porcentuales por debajo de la media de América Latina⁸, incluso menor en casi 2 puntos porcentuales al caso de Chile. Esta información parece indicar que las políticas existentes sobre tamaño del estado, en este aspecto cuantitativo, no necesariamente coinciden con lo esperado, tomando en cuenta la ideología de los partidos gobernantes.

Esta tendencia política de América Latina, en los últimos años parece girar hacia la derecha⁹. Así, por ejemplo, en Argentina, según Jueguen (2016), en los últimos años del kirchnerismo, “el estancamiento de mercado laboral privado fue compensado con más contrataciones en el Estado”, y durante el nuevo gobierno de Macri (dic/2015-) se mantiene el mismo comportamiento de agrandamiento del Estado.

Gráfico 2: Empleo en el sector público como porcentaje del empleo total (2009 y 2013-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), base de datos ILOSTAT (OIT, 2015), OCDE (2017).

- 7 Venezuela, Argentina, Costa Rica, Panamá, Uruguay, República Dominicana, Brasil, México, Chile, Paraguay, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Colombia.
- 8 Considerando únicamente el promedio de los países que constan en el Gráfico 2. En el caso de Cuba, para el año 2010 el sector público constituyó el 85% del empleo total, dato que no se incluye en el promedio anterior.
- 9 UN comentario interesante en este sentido léase en J. Ensignia (2016).

Además de la cantidad de empleados que incursionan en los servicios públicos, un aspecto que debería preocupar a los gobiernos es la calidad de este capital humano, coincidiendo así con el sector privado.

Jim Collins (2001) recalca que “para que una organización sea exitosa, no es suficiente con contar con los mejores y desechar a los peores, sino es importante que los mejores se ubiquen en el asiento correcto”. Esto es también cierto respecto al sector público. Empleados con altos niveles de calificación son más propensos a presentar nuevas ideas, soluciones innovadoras y utilizar recursos institucionales de una manera más eficiente. Además, a medida que la provisión de servicios públicos se vuelve más compleja, tanto desde la perspectiva tecnológica como institucional, se requiere cada vez más habilidades específicas que solo pueden ser provistas mediante una educación superior formal.

En este aspecto, el gobierno actual se comprometió desde su inicio en 2007 a fortalecer la formación profesional universitaria mediante una Ley de Educación, con cambios significativos. Al mismo tiempo, la anterior Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA) fue derogada y sustituida por la nueva Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP)¹⁰, vigente en el Ecuador desde 2010. Este nuevo cuerpo normativo establece

Art. 2. Objetivo.- El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación.

Adicionalmente, y con el propósito de garantizar una mejor calidad del servidor público, ha optado por una meritocracia normada, lo que se refleja en los requisitos obligatorios para el ingreso al servicio público establecidos en el Art. 5 literal h: “Haber sido declarado triunfador en el **concurso de méritos y oposición**, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción”.

Asimismo, en el Art. 23 literal q, entre los derechos de las servidoras y servidores públicos establece el “Recibir formación y capacitación continua por parte del Estado, para lo cual las instituciones prestarán las facilidades”.

Evidentemente, la aplicación de la LOSEP no es suficiente para conseguir un servicio público eficiente. Se requiere la aplicación de herramientas que incluyan formas de **gestión estratégica del talento humano en el sector público**, cuyo análisis está fuera de

10 Que también sustituye el concepto de servidor civil por servidor público.

los objetivos de este estudio, aunque cabe señalar que requerirán indicadores adecuados para su monitoreo y evaluación. Según Ernesto Stein, *et al.* (Stein, 2006), la burocracia es fundamental para el funcionamiento de la democracia y la vigencia del Estado de derecho. “América Latina ha sido considerada tradicionalmente como una región con Estados grandes pero débiles” sobre todo por falta de una burocracia profesional y estable (2006, p. 71).

Coincidiendo con los autores, para analizar la burocracia se requiere ahondar en el empleo público, en sus dimensiones cuantitativa y cualitativa, particularmente en la segunda, que define mejor la capacidad institucional y la efectividad de la burocracia, conclusión fundamentada por los autores en datos empíricos que no ponen en evidencia una correlación estrecha entre el tamaño y la calidad burocrática (Stein, 2006, p. 72). Los autores estudian la dimensión cualitativa de la burocracia de 18 países de la región (incluyen Ecuador) recurriendo a los índices de mérito burocrático¹¹, de capacidad funcional burocrática¹² y de desarrollo del servicio civil¹³, bajo los cuales el Ecuador no se ubica entre los más eficientes¹⁴.

Gráfico 3: Índice de Desarrollo del Servicio Civil, 2004–11/13 (16 países)



FUENTE: Resultados recalculados según Longo e Iacoviello (2010) para 2004 sobre la base de BID (2006) y hallazgos de los diagnósticos nacionales 2011–13. Citado en (Cortázar Velarde, Lafuente, Sanginés, & Editores, 2014, p. 21)

- 11 El IMB mide el grado de autonomía de la burocracia basado en “las garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados” (2006, pág. 72).
- 12 El ICFB está relacionado con “los incentivos y capacidades técnicas adecuadas para un desempeño eficiente midiendo las características de los sistemas de remuneración salarial y de los sistemas de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos” (2006, pág. 73).
- 13 El índice de desarrollo del servicio civil es una combinación de los índices de mérito, eficiencia y capacidad.
- 14 No se ha encontrado un estudio más actualizado y que cubra justamente el desempeño de las políticas del último gobierno por lo que sería conveniente un estudio actualizado de esta dimensión cualitativa, pero que está fuera de los objetivos del presente estudio.

Un estudio más actual fue publicado por el BID en 2014 (actualización de uno anterior, del 2004) con datos entre 2011 y 2013. El Ecuador, obteniendo un índice de desarrollo del servicio civil de 21/100 puntos, solo por encima de Honduras, la segunda peor burocracia, muy por debajo del promedio regional (38/100) (Cortázar Velarde, Lafuente, Sanginés, & Editores, 2014, p. 21). En esta metodología se incluyen 33 puntos críticos de gestión pública para examinar fortalezas y debilidades de la gestión de recursos humanos en el sector público de la región¹⁵.

En el presente estudio nos enfocamos en la dimensión cuantitativa no abordada por Stein *et al.* Pero no nos limitamos únicamente al componente burocrático, también incluimos a los obreros que laboran en los servicios públicos del Estado ecuatoriano. Analizaremos el sector público y su relación con el recurso humano calificado (con educación universitaria) y no calificado, con el fin de establecer si la política pública de contratación ha generado un efecto sobre el mercado laboral de trabajadores calificados durante el periodo 2001-2010, prestando particular atención a su dimensión cuantitativa.

2. Algunas Definiciones

Nelson López (2004, p. 23) define como servidor público a

Toda persona natural que presta sus servicios legalmente en relación de dependencia nombrado o contratado por servicios ocasionales, que labora en las instituciones, entidades y organismos del Estado y del sector privado, en las cuales las instituciones del Estado tengan mayoría de acciones o un aporte total o parcial de capital o bienes de su propiedad al menos en un cincuenta por ciento, en las corporaciones, fundaciones, empresas, compañías y en general en cualquier sociedad mercantil.

Vásquez (2012, p. 42) diferencia un empleado público de un obrero del sector público, caracterizándose el segundo por desempeñar funciones en las que predominan actividades físicas más que intelectuales (por ejemplo, un barredor de calles), mientras el empleado público es aquel que desempeña actividades con predominio del intelecto (por ejemplo, un analista financiero).

A lo largo de este documento se definirá como servidor público a aquella persona en edad de trabajar, económicamente activa, que presta sus servicios en el sector público, independientemente de un predominio de actividades físicas o intelectuales. Sin embargo, por “trabajador calificado”, se entenderá aquella persona en edad de trabajar, económicamente activa con educación completa de tercer o cuarto nivel.

15 El Gobierno de Rafael Correa defendió su gestión indicando que sus reformas importantes para el servicio civil entraron en vigor luego del 2011 y que los datos analizados corresponden al periodo 2004-2010 contradiciendo lo afirmado por el mismo BID (El Mercurio, 2014).

Se excluirá a estudiantes, rentistas, jubilados o personas con discapacidades mayores. Asimismo, se considerará como tasa de absorción a la proporción (%) de trabajadores calificados que declaren laborar en el sector público. Se definirá como valor agregado bruto (VAB) a la macro magnitud económica que mide el valor añadido generado por el conjunto de agentes económicos en una región, provincia o ciudad. Esta última constituye una variable de aproximación al grado de actividad económica en ese espacio geográfico particular.

Este trabajo constituye un estudio segmentado del empleo en el Ecuador, desde la perspectiva del sector público versus privado, de manera desagregada por cada provincia, durante el período 2001-2010, con base en los datos del Censo Nacional (2010). Hemos encontrado otros estudios basados en una segmentación del mercado laboral ecuatoriano, como el de Bustamante (2016) en función de características sociológicas de la población, en el período (2007-2014).

Adicionalmente se realiza una subdesagregación en cada uno de estos sectores, considerando dos categorías: mano de obra calificada que incluye el capital humano con estudios universitarios (tercero o cuarto nivel) y mano de obra no calificada que incluye el capital humano sin estudios universitarios. Esta desagregación permite obtener resultados de interés para el mismo Estado, con fines de revisión de políticas laborales relacionadas con los niveles (en sentido cuantitativo) de formación de profesionales de las universidades.

El estudio es básicamente cuantitativo. En una primera etapa se recurre a estadística descriptiva que permite un análisis comparativo entre las provincias, en cuanto a su nivel de absorción de mano de obra calificada y no calificada y en la segunda parte recurrimos a la metodología de corte transversal, propuesta por Portes y French (2005) y Dustmann et al. (2003), con la que se espera medir los efectos de desplazamiento de variable relacionada con el mercado laboral, reflejando el efecto del shock provocado por las políticas laborales estatales del período de estudio, particularmente por la absorción de mano de obra para los servicios públicos, relacionada con la variación percibida en las tasas de desempleo entre el período intercensal 2001-2010. Esta metodología la describiremos de manera detallada posteriormente.

3. Análisis descriptivo de la absorción de la mano de obra calificada en el servicio público

Con base en los datos del Censo Nacional (2010), en el Cuadro 1 se determina la absorción de la mano de obra calificada y no calificada tanto en el sector público como en el privado de manera desglosada por cada una de las provincias durante el período 2001-2010. En las dos últimas columnas se detalla, con el mismo esquema, la tasa de absorción total de mano de obra.

Cuadro 1: Tasas de Absorción de mano de obra calificada y total [2001-2010].

Provincias	Tasa de Absorción de MO calificada (PEA).		Tasa de Absorción de MO total (PEA)	
	en el sector público	en el sector privado	en el sector público	en el sector privado
Azuay	25,21%	74,79%	8,75%	91,25%
Bolívar	56,10%	43,90%	12,93%	87,07%
Cañar	44,43%	55,57%	9,01%	90,99%
Carchi	46,29%	53,71%	10,71%	89,29%
Cotopaxi	39,32%	60,68%	7,37%	92,63%
Chimborazo	40,38%	59,62%	10,89%	89,11%
El Oro	30,21%	69,79%	8,42%	91,58%
Esmeraldas	45,70%	54,30%	8,91%	91,09%
Guayas	19,43%	80,57%	6,58%	93,42%
Imbabura	33,33%	66,67%	9,53%	90,47%
Loja	37,83%	62,17%	15,58%	84,42%
Los Ríos	33,89%	66,11%	6,29%	93,71%
Manabí	33,42%	66,58%	9,20%	90,80%
Morona Santiago	57,66%	42,34%	10,15%	89,85%
Napo	60,59%	39,41%	13,08%	86,92%
Pastaza	53,45%	46,55%	15,82%	84,18%
Pichincha	22,01%	77,99%	11,70%	88,30%
Tungurahua	26,88%	73,12%	7,44%	92,56%
Zamora Chinchipe	58,08%	41,92%	12,68%	87,32%
Galápagos*	42,56%	57,44%	17,65%	82,35%
Sucumbíos	52,78%	47,22%	8,45%	91,55%
Orellana	52,53%	47,47%	7,73%	92,27%
Santo Domingo**	26,70%	73,30%	5,25%	94,75%
Santa Elena**	35,77%	64,23%	6,67%	93,33%
Zonas No Delimitadas	50,08%	49,92%	3,18%	96,82%
Promedio Nacional	40,99%	59,01%	9,76%	90,24%

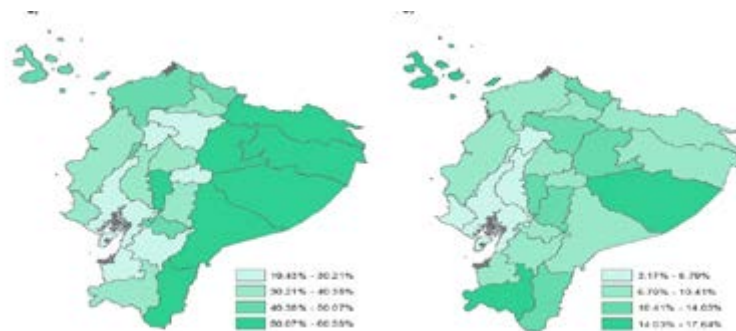
FUENTE: Elaboración Propia con base en datos del Censo Nacional (INEC, 2010). MO: mano de obra.

A nivel nacional, en promedio, de cada 100 ecuatorianos con título de universitario, aproximadamente 41 labora en el servicio civil, mientras se espera que 59 lo hagan en el sector privado. Asimismo, de cada 100 ecuatorianos miembros ocupados de las PEA, aproximadamente 10 laboran en el sector público mientras que 90 lo hace en el sector privado. Cabe indicar que el nivel de absorción total del sector público calculado (9,76%) es consistente con los datos antes citados de la OCDE (2017).

Esto implica claramente que, en términos agregados, es el Estado el que más absorbe mano de obra con instrucción superior, aunque, evidentemente, este comportamiento no es homogéneo a nivel provincial, existiendo casos como el de Guayas, que no alcanza el 20%, mientras que Napo sobrepasa ligeramente el 60%, una alta dispersión, aunque menor en rango si comparamos con el desglose provincial de la absorción de mano de obra total en que la provincia con menor porcentaje es Santo Domingo con 5,25% y la de más alto porcentaje es Galápagos, con 17,65%.

Geográficamente, esta distribución puede observarse en el Gráfico 3. Nótese que particularmente la zona amazónica presenta tasas de absorción mayores en relación con la mano de obra calificada relacionada con el total de graduados universitarios, aunque no hay una definición regional clara si relacionamos con el total del PEA. En ambos casos Guayas presenta un tono de bajo porcentaje.

Gráfico 3: Tasas de absorción de mano de obra calificada en el sector público como proporción del total de graduados superiores (a) y como proporción del total de PEA (b)

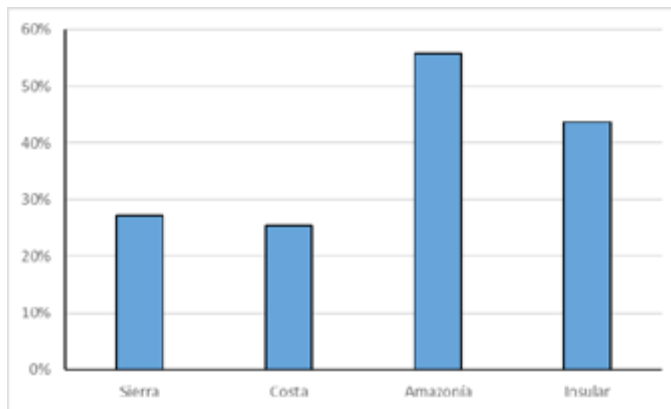


FUENTE: Elaboración Propia con base en el Censo Nacional (2010)

Una mayor tasa de absorción en las provincias amazónicas puede deberse al limitado desarrollo del sector privado, sumado a la presencia del Estado en el campo petrolero y minero de la región.

Un comportamiento diferente se observa en Azuay, Pichincha o Guayas, provincias en las que es el sector privado el que contrata una mayor proporción de la mano de obra calificada, encontrándose como una causa importante la concentración industrial en estas tres principales ciudades del país.

Gráfico 4: Tasa de absorción de mano de obra calificada en el servicio público por región



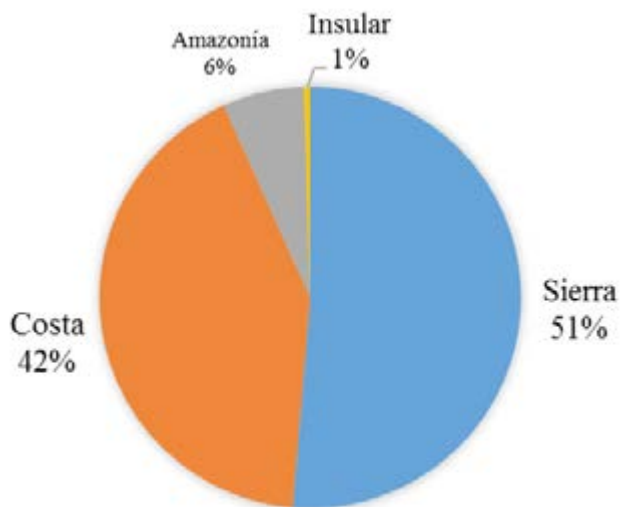
FUENTE: Elaboración Propia con base en el Censo Nacional (2010)

Al desagregar por nivel regional se puede apreciar que la mayor tasa de absorción de mano de obra calificada para el servicio civil corresponde a la Amazonía, con un 56%, seguida por la región insular¹⁶, con un 44%, que corresponde a las menos pobladas y con menor desarrollo industrial y comercial (véase Gráfico 4). Costa y Sierra presentan porcentajes mucho menores: 26 y 27 de cada 100 graduados superiores laboran en el servicio civil, respectivamente.

Desde otra perspectiva, del total de servidores públicos calificados del país, y como consecuencia de la limitada mano de obra total, las regiones amazónica e insular absorben únicamente el 6% y 1%, respectivamente, mientras la costa alcanza el 42%, y la Sierra el 51% (véase Gráfico 5), lo que se explica en buena medida porque Quito es la sede del Gobierno Central.

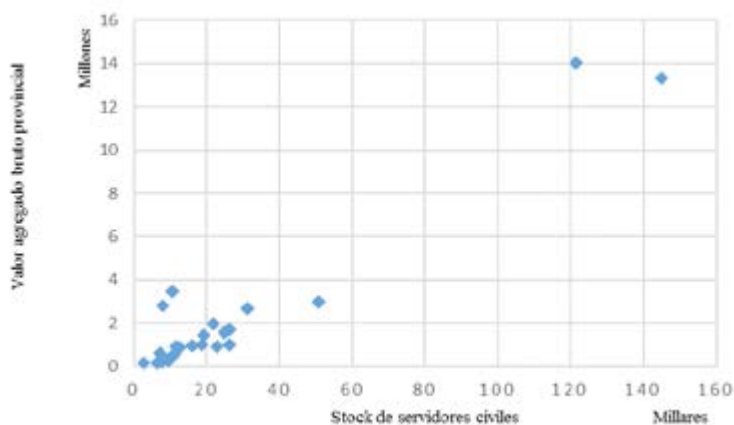
16 Los datos de esta región incluyen las zonas no delimitadas para simplificar el análisis.

Gráfico 5: Distribución bruta de servidores públicos calificados por región



FUENTE: Elaboración Propia con base en el Censo Nacional (2010)

Gráfico 6: Relación entre el número de servidores públicos calificados y valor agregado bruto provincial



FUENTE: Elaboración Propia con base en datos del Grupo de Economía Regional (GIER, 2015)

En cuanto a la absorción de mano de obra en los servicios públicos y su relación con el tamaño de la economía, desde la perspectiva del valor agregado bruto provincial (VAB) por provincia, encontramos que al medir la correlación entre estas variables se obtiene un nivel alto, superior al 96% (véase el Gráfico 6), es decir, en aquellas provincias con mayor stock de servidores civiles se genera un valor agregado bruto mayor. Esto se puede interpretar como que en las provincias con un VAB más elevado se requiere una mayor masa crítica de servidores civiles. Un mayor volumen de actividad económica requiere, por ejemplo, más personal para la creación de infraestructura, redes eléctricas, construcción, educación, salud, etc. Adicionalmente, no es difícil notar que este resultado es endógeno, ya que, por sí mismo, el sector público también contribuye al VAB total.

4. Medición del impacto en el mercado laboral

El objetivo de este apartado es determinar si hay efectos de desplazamiento en los resultados del mercado laboral ecuatoriano, desde la perspectiva de la contratación pública. Para lograr dicho objetivo se plantea una especificación econométrica de correlación geográfica basada en Portes y French (2005) y Dustmann *et al.* (2003), de corte transversal. Estas especificaciones, aunque diseñadas originalmente para medir el impacto de un shock inmigratorio, pueden ser utilizadas para medir efectos de desplazamiento en cualquier variable relacionada con el mercado laboral. Con este recurso se cuantifica la magnitud del shock generado por la absorción de oferta laboral calificada en el servicio público, y luego se correlaciona con la variación percibida en las tasas de desempleo en el período intercensal 2001-2010.

Cabe puntualizar que:

- Para el análisis se tamizó la población económicamente activa, descartando a empresarios, rentistas, jubilados, personas con discapacidades, y estudiantes, de modo que se pueda aislar el efecto exclusivamente en aquel segmento de interés¹⁷.
- Se considera como mecanismo de separación el nivel de instrucción entre trabajadores calificados (aquellos con nivel de instrucción universitaria) y no calificados (aquellos sin instrucción universitaria). Esto representa una innovación respecto al modelo de Portes y French (2005), quienes no conciben esta segmentación laboral.
- Debido a la carencia de datos en relación con los salarios, el modelo se concentra en los desplazamientos que se puedan presentar en los niveles de empleo solamente.
- Tanto las especificaciones de Portes y French (2005) como de Dustmann *et al.* (2003), aunque lo recomiendan, no incluyen ninguna variable de control que influya sobre los resultados de mercado.

- Las unidades muestrales constituyen los cantones a lo largo del Ecuador. Los datos provienen de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de los años 2001 y 2010.

4.1 Especificación del modelo econométrico

El objetivo es determinar si la absorción de mano de obra calificada para el servicio civil ha generado un impacto significativo sobre la variación en la tasa de empleo intercensal [2001-2010]. En este sentido los modelos tradicionales predicen una reducción en la proporción intercensal de desempleados producto de la acción de contratación pública de mano de obra calificada. Sin embargo, se espera que no se aprecie ese efecto en el mercado laboral no calificado. Si esto se cumple, entonces indicaría la preferencia del Estado por absorber mano de obra calificada sobre la contratación de trabajadores sin preparación formal, lo cual presenta interesantes consecuencias en la dinámica de dichos mercados. Estipulado esto, se plantea una especificación como la siguiente:

$$\Delta(U_i) = \beta_0 + \beta_1 p_i + \beta' (X_i) + e_i$$

Dónde $\Delta(U_i)$ es el cambio en la proporción de trabajadores activos que se declaran desempleados entre los dos hitos del período intercensal. P_i es el stock de servidores civiles en el sector público y X_i es un vector de controles $K \times 1$ que busca establecer otros factores que influyan sobre las tasas de empleo. Nótese que, como se dijo anteriormente, el modelo original no toma en cuenta la distinción entre trabajadores calificados y no calificados. Se espera que el coeficiente β_1 sea estadísticamente significativo asumiendo que los coeficientes β' también lo sean. Si esto es así, se puede asumir que la absorción de mano de obra calificada por parte del Estado dentro de cada cantón, ha tenido influencia en la variación de la tasa de desempleo general durante el periodo de estudio¹⁸ [2001-2010].

En cuanto a la variable dependiente es compuesta, mide el impacto de la contratación pública y viene definida como la variación en la tasa de desempleo intercensal para el subsegmento de estudio:

$$\Delta\delta_{ijk} = \frac{\delta_{ijk_t} - \delta_{ijk_{t-1}}}{\delta_{ijk_{t-1}}}$$

18 Es importante recalcar que esta especificación fue desarrollada para la detección temprana del efecto migratorio en el mercado laboral del Reino Unido durante la anexión de los países del Este de Europa conocidos como G8 a la Unión Europea. N.A.

En dónde δ_{ijk_t} y $\delta_{ijk_{t-1}}$ representa el desempleo relativo para cada subsegmento en los años 2010 y 2001 respectivamente. Estas variables vienen definidas por:

$$\delta_{ijk_t} = \frac{D_{ijk_t}}{N_{ijk_t}} \quad Y \quad \delta_{ijk_{t-1}} = \frac{D_{ijk_{t-1}}}{N_{ijk_{t-1}}}$$

Donde D_{ijk_t} y $D_{ijk_{t-1}}$ constituyen los desocupados con edad i , con nivel de educación j en el cantón k contabilizados en los periodos 2010 y 2001, respectivamente.

A su vez N_{ijk_t} y $N_{ijk_{t-1}}$ constituyen los totales de trabajadores activos para los mismos periodos.

En cuanto a la estructura de las variables independientes, para aislar el efecto de la política pública sobre el periodo de estudio, se propone la siguiente variable independiente:

$$\theta_{ijk_t} = \frac{P_{ijk_t}}{N_{ijk_t}}$$

Donde θ_{ijk_t} representa la proporción relativa de la fuerza laboral que pertenece al sector público. P_{ijk_t} es el número relativo de servidores públicos al momento de cuantificar el shock¹⁹ y a su vez N_{ijk_t} constituye el total de trabajadores activos al momento de cuantificar el shock.

Con estos antecedentes la especificación para la medición en el caso ecuatoriano sería:

$$\Delta\delta_{ijk} = \beta_0 + \beta_1(\theta_{ijk_t}) + e_i$$

O en su forma desagregada:

$$\frac{\delta_{ijk_t} - \delta_{ijk_{t-1}}}{\delta_{ijk_{t-1}}} = \beta_0 + \beta_1\left(\frac{P_{ijk_t}}{N_{ijk_t}}\right) + e_i$$

19 Nótese que el modelo original de Portes y French no toma en cuenta ningún control.

La cual se prueba para los grupos $j=1$ y $j=2$, mercado laboral nativo no calificado y calificado respectivamente.

4.2 Resultados

En primer lugar, se analiza el impacto de la contratación pública en el mercado laboral no calificado. El Cuadro 3 presenta las corridas MCO para el mercado laboral no calificado. Se puede apreciar que no existe una relación significativa entre el stock de servidores civiles y la variación intercensal de desempleo en el grupo no calificado (p -valor $>0,853$, $R^2=0,0002$). Esto sugiere que la política pública de contratación no ha influido en el mapa de oportunidades laborales en este segmento laboral.

Cuadro 3: Regresión en el mercado laboral no calificado

Source	SS	df	MS			
Model	.000015097	1	.000015097	Number of obs =	224	
Residual	.097623371	222	.000439745	F(1, 222) =	0.03	
Total	.097638468	223	.000437841	Prob > F =	0.8532	
				R-squared =	0.0002	
				Adj R-squared =	-0.0043	
				Root MSE =	.02097	

dnc	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pub	.0056772	.0306404	0.19	0.853	-.0547061	.0660605
_cons	.039958	.0024643	16.21	0.000	.0351016	.0448144

Tomando en cuenta la interpretación propuesta, al evaluar el modelo se plantean dos hipótesis: en la primera, la relación entre la variable dependiente ($dnc=\Delta\delta_{ijk}$) y la variable independiente ($pub=\theta_{ijk}$) no es significativa. En la segunda hipótesis se establece exactamente lo contrario. El valor p , indica la probabilidad de que la primera hipótesis sea correcta arroja en este caso un 85,3%. Una primera conclusión aquí es que la política pública en el segmento no calificado no ha influido en las variaciones de la tasa de empleo en el período intercensal 2001-2010. Dicho de otra manera, el resultado sugiere que, durante este lapso de tiempo, no ha sido prioridad del Estado buscar personal de servicio civil entre aquellas personas sin instrucción superior formal.

Cuadro 4: Regresión en el mercado laboral calificado

Source	SS	df	MS			
Model	.00389234	1	.00389234	Number of obs =	224	
Residual	.006914031	222	.000031144	F(1, 222) =	124.98	
Total	.010806371	223	.000048459	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.3602	
				Adj R-squared =	0.3573	
				Root MSE =	.00558	

dc	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pub	.0909256	.0081334	11.18	0.000	.0748972	.1069541
_cons	.001133	.0006907	1.64	0.102	-.0002281	.0024942

Finalmente, se analiza el impacto de la contratación pública en el mercado laboral calificado. En este caso los resultados difieren con respecto a lo revisado en el mercado laboral no calificado. Como se aprecia en el Cuadro 4, la probabilidad de que las dos variables de interés no se encuentren relacionadas es cercana a cero, lo que sugiere que la política de contratación pública entre aquellos miembros de la PEA con instrucción formal ha tenido un efecto estadísticamente significativo sobre las variaciones en el nivel de empleo en el periodo intercensal 2001-2010. Dicho de otra manera, sugiere que existe un “sesgo de selección” hacia la contratación de trabajadores calificados para el servicio público. Sin embargo, el coeficiente de determinación R^2 indica que solo un 36% de la variación en los niveles de empleo en los diferentes cantones en el Ecuador se explica por la política de contratación pública en el periodo 2001-2010.

Sin embargo, no se puede excluir el hecho de que la relación no sea necesariamente lineal con lo cual podría mejorarse el ajuste del modelo, planteando una mejor especificación. Sin embargo, debido a que el objetivo de este documento es realizar una aproximación preliminar al problema, es suficiente recurrir a una relación lineal como lo proponen Portes y French (2005).

Conclusiones

Los resultados precedentes sugieren que en el período intercensal 2001-2010, la política de contratación pública ha generado un impacto estadísticamente significativo en el mercado laboral calificado, mientras que parece no hacerlo en el mercado laboral no calificado. Estos resultados son particularmente consistentes con las políticas de contratación pública del Gobierno del Presidente Correa, iniciado en enero de 2007, es decir, durante 4 de los 10 años de nuestro estudio, que indican un reclutamiento basado en meritocracia. Sin



embargo, los presidentes Noboa (2000-2003), Gutiérrez (2003-2005) y Palacio (2005-2007) también apostaron por servicios públicos fuertes financiados por un ingreso petrolero significativo.

Los resultados observados advierten que en lo que va de la presente década, bajo las políticas del Gobierno del Presidente Correa, se incrementaron aún más los porcentajes de reclutamiento de mano de obra calificada frente a la década precedente. La política expansiva de inversión pública ha implicado la construcción de una mayor infraestructura, un incremento de la producción petrolera y minera, cambios en los sistemas de educación superior, incremento y reforma de los organismos de control y otras instancias públicas. De hecho, para el año 2012, según información del Instituto de Estadística y Censos (INEC), a pocos meses del inicio de su mandato, en junio de 2007 había 405.190 empleados públicos. Cinco años después, para junio de 2012, se había producido un incremento del 17%, es decir un crecimiento promedio de 3,3% anual, mientras que, durante los mismos años, la población aumento con una tasa del 1,6% anual.

Llama la atención el hecho de que, en el 2006, año previo al Gobierno actual, según el INEC y el Observatorio de la Política Fiscal, los sueldos del sector público alcanzaron 3.161 millones de dólares, mientras que en el año 2011 fue de 7.264 millones, es decir, se produjo un incremento del 130%. Parte de este incremento se puede explicar por la mejora salarial en sectores como el de la educación, y también por la contratación de personal calificado de más alto nivel.

Es de esperarse que esta tendencia a la mayor absorción estatal de mano de obra calificada, mejor remunerada, promueva un comportamiento en la población joven y adulta de búsqueda de formación dentro de mejores estándares universitarios, implicando altas inversiones de tiempo y recursos, con el propósito de incorporarse a los servicios públicos. Sin embargo, este incremento observado en el período de estudio no puede mantenerse indefinidamente ya que, como revisamos en la parte introductoria, estos procesos pueden ser cíclicos y contraerse, como consecuencia de cambios de paradigma político, o simplemente por presión del déficit presupuestario, como lo pone en evidencia el panorama europeo.

Es posible que a la fecha estemos comenzando a enfrentar esta situación como consecuencia de la caída del precio del petróleo, el nivel de endeudamiento público e incluso por posibles cambios en el paradigma político nacional, que dependerán de los resultados de las elecciones presidenciales próximas. De ser así y de no tomarse medidas por lo menos paliativas, todo ese capital humano en formación de alto nivel, que está apostando por un ingreso al sector público calificado, podría repentinamente enfrentar un empleo sobrecalificado menos remunerado, desempleo o incluso la emigración de personas

calificadas. Conviene considerar las lecciones del caso español, cuya tasa de desempleo juvenil es la más alta de la Unión Europea, junto con la de Grecia, y que, según Clara Bassols, “entre otros factores responde a que la formación de los jóvenes no se adecua a las necesidades del mercado de trabajo” y que pese a tener formación alta, la más elevada de Europa, enfrentan un nivel de desocupación significativo (El Economista, 2015).

De hecho, Scott Maxwell indica que el Instituto de Estudios Económicos de España ha publicado un informe en 2015, asegurando que el 41,1% de los jóvenes españoles entre 25 y 34 años tienen títulos universitarios, notoriamente por encima de las tasas de la UE y la OCDE, y cuestiona justificadamente el supuesto de que la especialización lleva a más empleo, pues, ¿por qué hay tantos titulados desempleados en España? (Maxwell, 2015). Es entonces pertinente que debamos tomar precauciones sobre una eventual desaceleración, e incluso retroceso, en la absorción de la mano de obra calificada por parte del Estado ecuatoriano por las causas antes mencionadas ya que, como los resultados nos advierten, el sector privado no podrá compensar este cambio de tendencia en el sector laboral.

Evidentemente, de darse este retroceso, las provincias que más se afectarían serían las de menos absorción de mano de obra calificada por el sector privado, como son las de las regiones amazónica (Napo y Orellana particularmente) e insular, que son las económicamente menos desarrolladas, desde la perspectiva del VAB, como pudimos verificar anteriormente. El impacto puede ser menor en Guayas, Pichincha y Azuay.

Debemos recordar que, en el caso ecuatoriano, el sector público representa un 9% de la PEA, porcentaje muy por debajo del 20% europeo. Un contraste paradójico, que posiblemente se explique por los tamaños de las economías y sus recursos disponibles para sostener los respectivos tamaños de estados más allá de si responden o no a motivos ideológicos de “más mercado y menos estado” o viceversa. Wilensky y Lebeaux (1958) afirmaban que “La respuesta básica se inspira en la Ley de Wagner de 1883 (1962) y en Alfred Marshall (1920), para quienes es necesario un cierto nivel de desarrollo económico, y por tanto de excedente, para permitir la desviación de recursos escasos de su uso productivo (inversión) hacia el bienestar social” [citado en (Esping-Andersen, 1993, p. 31)]. Es pertinente entonces suponer que una forma de evitar un problema semejante es apostar por una economía más solvente, lo que no depende únicamente del sector público.



REFERENCIAS

- Andes. (8 de octubre de 2015). Ecuador entre los seis países con mejor servicio público en Latinoamérica. *Andes, Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica*.
- Bustamante, A. (2016). Segmentación del mercado laboral en Ecuador, años 2007 y 2014. Loja: Trabajo de titulación de Economista, Universidad de Loja.
- Collins, J. (2001). *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap. ...and Others Don't*. New York: HarperBusiness.
- Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M., Sanginés, M., & Editores. (2014). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington: BID.
- Culfaz, E. (2014). El régimen del Bienestar del sur de Europa y los efectos de la crisis 2007 en el bienestar de España. *Papeles De Europa*, 27(1), 105-136.
- Dustmann, e. a. (2003). Labour Market Performance of Immigrants in the UK Labour Market. *Research Papers in Economics*.
- El Economista. (27 de junio de 2015). *El desempleo juvenil en España, un problema de oferta y demanda*. Obtenido de elEconomista.es: <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/6827033/06/15/El-desempleo-juvenil-en-Espana-un-problema-de-oferta-y-demanda.html>
- El Mercurio. (16 de octubre de 2014). Ecuador entre las peores burocracias, según informe del BID. *El Mercurio*.
- Ensignia, J. (3 de abril de 2016). *¿Giro a la derecha en América Latina?* Obtenido de ELmostrador: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/04/03/giro-a-la-derecha-en-america-latina/>
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- GIER. (2015). *Boletín de Observatorio de Economía Regional. Número 2*. Cuenca: Grupo de investigación en Economía Regional.
- Hidalgo, J. (19 de enero de 2016). Claro deterioro del mercado laboral. *El Mercurio*.
- Iglesias, E. (2013). Conclusiones. En A. Bonilla, & M. (. Ortiz, *El Papel político, económico, social y cultural de la comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial* (págs. 191-194). San José: Perspectiva Digital.
- INEC. (2010). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. Quito.
- Jueguen, F. (17 de octubre de 2016). La destrucción de empleo privado se compensó con más trabajo en el Estado. *La Nación* .