

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 3 • 2022 | Cuadernos del INAP

Determinantes de la distribución del empleo público nacional en el territorio argentino. Hallazgos y reflexiones a partir de la evidencia empírica reciente (2010-2019)

Leonardo Grottola

87

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina unida



CUINAP | Argentina

Determinantes de la distribución del empleo público nacional en el territorio argentino. Hallazgos y reflexiones a partir de la evidencia empírica reciente (2010-2019)

Leonardo Grottola

87



Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	9
1 Hacia la construcción de un marco conceptual para el estudio de los determinantes de la distribución del empleo público nacional en el territorio	11
2 Diseño de la investigación	21
3 Análisis de los resultados empíricos y contraste de hipótesis	32
Reflexiones finales	45
Referencias bibliográficas	47

Determinantes de la distribución del empleo público nacional en el territorio argentino



**Leonardo
Grottola**

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Administración Pública (UBA). Licenciado en Ciencia Política (UBA). Actualmente, es investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Se desempeñó como asesor en diversos organismos de la administración pública nacional y provincial de la Argentina. Fue becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y de la UBA. Ejerce como docente universitario (UBA) y previamente desarrolló también dichas tareas en otras universidades públicas y privadas del país.

Resumen

Este trabajo indaga en la distribución del empleo público nacional en el territorio argentino y sus posibles determinantes. Se propone un análisis del despliegue territorial del Estado federal a partir de la ubicación geográfica de sus recursos humanos. Más precisamente, buscamos establecer cuáles son las razones que explican la mayor o menor presencia relativa de agentes públicos nacionales en las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) durante 2010-2019. Para ello, se construyen indicadores del tamaño del empleo público nacional en cada uno de los distritos. Se busca analizar posibles vínculos con su nivel de desarrollo económico, el grado de centralización del aparato administrativo en el distrito federal, la necesidad de garantizar la ocupación efectiva del territorio y el ciclo político. Se pretende determinar la incidencia relativa de las variables mencionadas como factores explicativos de las variaciones en el empleo público nacional entre distritos y a lo largo del tiempo a través de la construcción de modelos de regresión con datos de panel. Del análisis se desprende que, a pesar de los incipientes intentos de deslocalización, la Capital Federal mantiene su centralidad como sede del aparato administrativo nacional. A su vez, el mayor tamaño de la dotación nacional en provincias fronterizas y patagónicas confirma que su distribución territorial responde, sobre todo, a razones de defensa y seguridad. Por último, si bien en los distritos más pobres, el empleo público federal cumple un rol compensatorio, a partir de cierto nivel de ingreso per cápita, su tamaño tiende a crecer con el proceso de desarrollo, de acuerdo a la ley de Wagner. La mayor presencia de agentes federales en los distritos de mayor y menor desarrollo relativo se basa en el despliegue de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

Palabras clave

Empleo público, Estado nacional, distribución territorial, datos de panel.

Abstract

This paper investigates the distribution of national public employment in the Argentine territory and its possible determinants. We propose an analysis of the territorial deployment of the federal State based on the geographical location of its human resources. More precisely, we seek to establish the reasons that explain the greater or lesser relative presence of national public agents in the Argentine provinces and the City of Buenos Aires during 2010-2019. To this end, we build indicators of the size of national public employment in each district. We aim to study possible links with their level of economic development, the degree of centralization of the administrative apparatus in the federal district, the need to guarantee the effective occupation of the territory and the political cycle. We intend to determine the relative importance of these variables as explanatory factors of the variations in national public employment between districts and over time through the construction of regression models with panel data. The analysis shows that, despite the incipient relocation attempts, the Federal Capital maintains its centrality as the seat of the national administrative apparatus. In turn, the larger size of the national workforce in border and Patagonian provinces confirms that its territorial distribution responds, above all, to defense and security reasons. Finally, although in the poorest districts federal public employment plays a compensatory role, from a certain level of income per capita, its size tends to grow with the development process, according to Wagner's law. The greater presence of federal agents in the districts of greater and lesser relative development is based on the deployment of the Armed and Security Forces.

Key words

Public employment, national state, territorial distribution, panel data.

Introducción

Este trabajo indaga en la distribución del empleo público nacional en el territorio argentino y sus posibles determinantes. Se propone analizar el despliegue territorial del Estado federal a partir de la ubicación geográfica de sus recursos humanos. Más precisamente, buscamos establecer cuáles son las razones que explican la mayor o menor presencia relativa de agentes públicos nacionales en las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) durante 2010-2019. Para ello, se construyen indicadores del tamaño del empleo público nacional en cada uno de los distritos, a fin de analizar posibles vínculos con su nivel de desarrollo económico, el grado de centralización del aparato administrativo en el distrito federal, el rol del despliegue de los organismos del Estado como herramienta para garantizar la ocupación efectiva del territorio y el ciclo político.

En lo que respecta al nivel de desarrollo, por un lado, la ley de Wagner postula que las naciones o regiones más ricas tienden a exhibir un mayor tamaño del Estado. Esta relación positiva se funda en que la creciente sofisticación de la demanda de servicios públicos por parte de una ciudadanía que incrementa su nivel de ingresos trae aparejado un aumento del empleo público. Por el contrario, la hipótesis redistributiva plantea que, a mayores niveles de desigualdad y pobreza dentro de una región o país, el nivel de empleo público tiende a crecer. En efecto, allí donde el sector privado no puede generar suficientes puestos de trabajo, es el Estado el que lo reemplaza, adoptando un rol subsidiario. En este caso, se estudia si el Estado federal organiza la distribución de su dotación en el territorio en función de alguno de los comportamientos previstos por las hipótesis mencionadas.

Por otra parte, a tono con la concepción weberiana del Estado nacional, que identifica como uno de sus atributos fundamentales la ocupación efectiva del territorio que reclama para sí, se prevé que se destine una mayor cantidad de agentes en las provincias fronterizas y, dadas sus particularidades geográficas e históricas, en aquellas pertenecientes a la región patagónica. Cabe esperar que las iniciativas tendientes a garantizar el ejercicio pleno de la soberanía en estas áreas no se limiten a la defensa y la seguridad, sino que también se vinculen con el impulso al poblamiento, la promoción de la actividad económica y el desarrollo de la vida social.

Otro aspecto saliente que hace a la distribución territorial del empleo tiene que ver con el protagonismo de la Capital Federal como lugar de asiento del aparato administrativo. Si bien se insinúan procesos de deslocalización (Sabatto y Doberti, 2020 y 2021), investigaciones previas (INAP, 2021) sugieren su carácter incipiente y tienden a confirmar la centralidad del distrito federal. Por lo tanto, en este trabajo se apunta a corroborar (o no) estos hallazgos y cuantificar la medida de la (des)concentración.

También se estudia el rol de variables ligadas al ciclo electoral, como la identidad política entre el Gobierno nacional y los de las provincias y la CABA. En efecto, se busca someter a prueba la hipótesis según la cual se destinarían más empleados en los distritos afines, a los efectos de favorecer las chances electorales de los aliados, mediante el recurso de engrosar las dotaciones públicas como mecanismo clientelista.

Nos proponemos establecer la incidencia relativa de las variables mencionadas como factores explicativos de las variaciones en el empleo público nacional entre distritos y a lo largo del tiempo a través de la construcción de modelos de regresión con datos de panel.

Hacia la construcción de un marco conceptual para el estudio de los determinantes de la distribución del empleo público nacional en el territorio

1.1 Empleo público y desarrollo económico

El surgimiento del Estado nacional moderno y la expansión de su accionar impulsaron el planteo de la pregunta acerca de las fuerzas que operarían en favor de este crecimiento. Entre los primeros esbozos de una respuesta, se destaca la formulación de la ley de Wagner¹, que vincula este proceso con el desarrollo económico y social. De acuerdo con este enfoque, el aumento de la actividad estatal fue impulsado por tres factores concurrentes: la ampliación de su rol tradicional como garante del orden público y regulador de las relaciones sociales —debido a la profundización de la división del trabajo y la creciente especialización de la actividad económica—; la mayor demanda de servicios de educación y cultura; y las economías de escala de ciertos servicios, que inhiben la intervención del sector privado e impulsan a que el Estado se haga cargo de su prestación (Wagner, 1967 y Diamond, 1977).

1 En referencia a Adolph Wagner (1835-1917), economista alemán que formuló la Ley de expansión de las actividades estatales o Ley de Wagner.

La magnitud de la actividad estatal suele reflejarse, por un lado, en el gasto público² y, por el otro, en el tamaño de su aparato administrativo con su consecuente impacto en el empleo público. Si bien la literatura especializada ha tendido a concentrarse en el estudio de la relación entre los niveles de desarrollo e ingresos y gastos del Estado —en Grottole (2020) se brinda una reseña de los trabajos que exploran este vínculo—, también existe una corriente de estudios dedicada a la cuestión que se aborda en este trabajo, el análisis de los determinantes del empleo público.

La relación entre el grado de desarrollo económico y tamaño del empleo público ha sido estudiada tanto a nivel nacional como regional —provincial/estadual o municipal—. Entre los hallazgos en el plano internacional, se destaca la comprobación de que el tamaño del empleo público crece con el desarrollo económico, aunque deja de hacerlo una vez alcanzado un cierto nivel de ingresos per cápita (Rama, 1997; Martínez Vázquez y Yao, 2009; y Zappino, 2020). En cambio, los estudios en el ámbito regional³ no hallan evidencia favorable a la ley de Wagner, sino más bien que el empleo público suele ser utilizado como herramienta para la redistribución del ingreso hacia los sectores más desfavorecidos (Alesina *et al.*, 1998; Alesina *et al.*, 1999; Gimpelson, Treisman y Monusova, 2000; y Marqués Sevillano y Rosselló Villalonga, 2004). Estos descubrimientos respaldan la hipótesis redistributiva, originalmente formulada por Alesina *et al.* (1998). De acuerdo con esta visión, el empleo público tiende a ser mayor en aquellas regiones en que la desigualdad en la distribución del ingreso, la desocupación, la pobreza y

2 De hecho, Piketty (2014) identifica tres indicadores del papel del Estado en la vida económica y social: el nivel de ingresos y gasto público, las regulaciones, y su intervención como productor y poseedor del capital.

3 Entre los estudios que indagan en la relación entre desarrollo económico y empleo público en el nivel regional, es posible encontrar diferencias en cuanto al universo comprendido en el análisis. En algunos casos no se distingue según nivel de gobierno y solo se tiene en cuenta donde se presta servicios —como el trabajo de Gimpelson *et al.* (2000) sobre las regiones rusas—, mientras que en otros se indaga en el comportamiento respectivo del Gobierno central y los regionales —tal es el caso de la investigación de Marqués Sevillano y Rosselló Villalonga (2004) sobre las comunidades autónomas españolas—.

la fragmentación étnica resultan más elevadas. En efecto, allí donde el sector privado no puede generar suficientes puestos de trabajo, es reemplazado por el Estado, que adopta un rol subsidiario.

En Grottola (2020) propusimos reformular la *hipótesis redistributiva* e incluirla entre las teorías que analizan la relación entre empleo público y desarrollo económico. Ciertamente, entendemos que se la puede concebir como un enfoque —contrapuesto a la ley de Wagner— que prevé una relación inversa entre tamaño del empleo público y desarrollo económico. Si bien puede ocurrir, por ejemplo, que un elevado ingreso per cápita conviva con altos niveles de desigualdad, puede convenirse que, en general, las unidades geográficas menos (más) desarrolladas tenderán a albergar en mayor (menor) medida a estratos sociales vulnerables. Por lo tanto, en nuestro estudio sobre el empleo público provincial⁴, reemplazamos los indicadores de desigualdad, desempleo y pobreza, habitualmente utilizados para someter a prueba esta hipótesis, por el ingreso per cápita. Encontramos que la relación entre desarrollo económico y tamaño de las dotaciones provinciales tiene una forma cuadrática, pero de características diferentes tanto a lo observado entre países como en estudios regionales previos. De hecho, en los niveles más bajos de desarrollo el vínculo es inverso, es decir, acorde a la *hipótesis redistributiva*, pero, a partir de cierto nivel de ingresos, se torna directo, como lo prevé la ley de Wagner.

A su vez, en esta investigación se pone el foco en la relación entre desarrollo y distribución del empleo público nacional en el territorio. Es decir, se analiza si el nivel de ingreso per cápita de cada uno de los distritos incide en la toma de decisiones por parte del Estado nacional respecto del destino de sus agentes. Por lo tanto, cabe esperar que dicho vínculo, de existir, opere

4 Trabajadoras/es empleadas/os por cada Estado provincial y de la CABA.

sobre todo a través de las diferencias en el grado de desarrollo relativo entre distritos. Este fenómeno de divergencia regional estructural —que, en contraste con las oscilaciones cíclicas de coyuntura, solo se transforma de manera paulatina— es el que se busca capturar con la inclusión de variables, como el ingreso per cápita.

1.2 Empleo público y *seguro económico*

La hipótesis del *seguro económico* fue propuesta en primera instancia por Rodrik (1997) para referirse al presunto rol compensatorio que cumpliría el empleo público —en general, más estable que en el sector privado— ante las vulnerabilidades derivadas de shocks externos negativos —deterioro de los términos de intercambio o reducción de la demanda de productos de exportación— en economías con una elevada exposición a las fluctuaciones del comercio internacional. Dado que el impacto diferencial de las crisis externas en las distintas regiones del país resulta difícil de capturar, Gimpelson *et al.* (2000) y Grottola (2020) la reformularon a fin de contrastarla en el nivel regional. Esta nueva versión considera el empleo público como un posible seguro ante los riesgos derivados de la merma en la demanda laboral del sector privado en cada provincia. En Grottola (2020) no se halló evidencia favorable a ella en el nivel provincial. A su vez, la escasa información disponible sobre la composición y el tamaño de las dotaciones públicas municipales en nuestro país impidió analizarla en ese contexto. En lo que respecta al Estado nacional, no se prevé que este modifique la localización de sus empleados para atender fluctuaciones coyunturales del ciclo económico en cada distrito. Es decir que, a nuestro modo de ver, el empleo público nacional no puede representar un seguro económico ante crisis laborales regionales. Por lo tanto, pese a su arraigo en la literatura especializada, la investigación no se plantea someter a prueba esta hipótesis.

1.3 Empleo público y política

A diferencia de lo señalado respecto del *seguro económico*, esta investigación toma en cuenta otras hipótesis discutidas en trabajos precedentes, ligadas a variables políticas. En este sentido, es posible identificar tres variables analizadas: la inminencia de las elecciones como incentivo para agrandar la plantilla pública, una ideología partidaria más favorable a la expansión del aparato del Estado y del empleo público, y la afinidad política entre el oficialismo nacional y provincial.

En Grottola (2020) estudiamos las presuntas implicancias en el tamaño de las dotaciones provinciales argentinas de las dos primeras variables. En cuanto al ciclo electoral, no encontramos evidencia de su influencia en las decisiones de contratación de los Estados provinciales y, por las razones esgrimidas con anterioridad, quedó pendiente su evaluación en el ámbito municipal. En cuanto a lo ideológico, se indagó en el clivaje peronismo-no peronismo y en las particularidades de los partidos provinciales⁵. Encontramos que, mientras que no se registran diferencias significativas en el empleo público asociadas a los partidos provinciales, las provincias administradas por el Partido Justicialista (PJ)⁶ durante 2004-2016 tendieron a presentar una mayor cantidad de empleadas/os públicas/os per cápita que el resto. No obstante, no se pudo dilucidar con certeza si este resultado expresa una preferencia ideológica —el PJ sería más favorable a la intervención del Estado y más proclive a compensar a los sectores populares— o, en realidad, brinda sustento adicional a la hipótesis redistributiva. En efecto, dado que las provincias presentan una diferente composición social que no puede ser capturada con precisión con los indicadores disponibles, el comportamiento de la variable partidaria podría verse afectado por este

5 Partidos de raigambre local, que normalmente compiten en un único distrito.

6 Expresión electoral del peronismo.

factor no controlado —si, como se supone, el peronismo tiende a prevalecer allí donde los sectores populares son más numerosos— y reflejar un proceso de redistribución del ingreso hacia los segmentos más desfavorecidos a través del empleo público, desprovisto de una connotación ideológica.

Más allá de los antecedentes regionales reseñados, consideramos que ni la proximidad de las elecciones nacionales ni la ideología política del Gobierno federal influyen, por sí mismas, en el modo en que se distribuye el empleo público nacional en el territorio. En cambio, sí cabe preguntarse junto con Marqués Sevillano y Rosselló Villalonga (2004) por el posible impacto de la afinidad política (o no) entre el Gobierno nacional y los provinciales. De hecho, corresponde establecer si la situación de identidad política está emparentada con una ampliación de la dotación nacional, es decir, si el Gobierno nacional intenta favorecer a sus aliados ubicando en esos distritos una plantilla pública más extendida.

1.4 Empleo público y estructura demográfica

Entre los antecedentes de estudios sobre los determinantes del empleo público provincial y municipal suelen incluirse referencias a la composición de la sociedad según rangos de edad. En efecto, si bien con ligeras variantes en cuanto al indicador seleccionado —porcentaje de población de 65 años o más (Alesina *et al.*, 1998), porcentaje de población de menos de 15 años y de más de 70 años (Alesina *et al.*, 1999), población de menos de 16 años y de más de 55 años (Gimpelson *et al.*, 2000) y población de menos de 16 años y de más de 65 años como porcentaje del total de ocupados (Marqués Sevillano y Rosselló Villalonga, 2004)—, las investigaciones consideradas exploran estos posibles vínculos.

Como se puede apreciar, en algunas ocasiones se hace referencia a la población adulta mayor y en otras a la población dependiente o tasa de dependencia, es decir, a la suma de aquellos que se encuentran, respectivamente, por encima y por debajo de la edad de trabajar. En lo referente a la población incluida en el segmento de la tercera edad, se supone que demanda más servicios vinculados a la salud y el cuidado, por ende, una mayor prevalencia de este segmento poblacional estaría asociada de manera directa a una expansión del aparato del Estado, fundamentalmente ligada a la de aquellas áreas encargadas de la prestación de tales servicios. En cuanto a las/os menores de edad, se presume que requieren de servicios educativos y de cuidado, por lo que también su presencia estaría ligada a una ampliación de tareas en las que el Estado suele asumir un rol protagónico.

Habida cuenta de que en nuestro país la prestación de los servicios educativos y de salud públicos están en su gran mayoría a cargo de las provincias y los municipios⁷, la demografía no debería representar un factor determinante de la distribución del empleo público nacional en el territorio. No obstante, teniendo en cuenta que el Estado nacional administra tanto el sistema previsional⁸ como la prestación de servicios de salud a la población adulta

7 Este proceso de descentralización se completó durante la década de 1990 cuando se transfirieron a las provincias y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA), por un lado, las escuelas secundarias —el traspaso de la educación primaria había tenido lugar a fines de la década de 1970— y los institutos de formación docente y, por el otro, 20 hospitales nacionales —la mayoría ya eran administrados por las provincias— y los institutos del menor y la familia. En el plano educativo, solo las universidades mantuvieron su carácter nacional (Sabatto y Doberti, 2020).

8 El sistema previsional argentino se estructura de manera predominante en torno al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), administrado por el Estado nacional a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). A su vez, existe una gran cantidad de regímenes orientados a atender a poblaciones específicas —personal de las fuerzas armadas y de seguridad, docentes, docentes universitarios, investigadoras/es científicos y tecnológicos, trabajadores de la construcción, etcétera—. Entre los regímenes previsionales cuya administración no corresponde al Estado nacional podemos mencionar las 13 cajas previsionales de empleados públicos provinciales no transferidas a la Nación —Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego— y las cajas de previsión y seguridad social para profesionales creadas en el ámbito provincial (Cetrángolo y Grushka, 2020).

mayor⁹, cabría explorar si esto se traduce en una relación positiva entre la incidencia de este segmento etario en cada provincia y el tamaño de la dotación pública nacional allí destinada. Sin embargo, en virtud de que, como se explicará con mayor detalle en el apartado metodológico, se carece de información íntegra sobre en qué distrito prestan servicios las/os agentes pertenecientes a las organizaciones encargadas de llevar a cabo estas tareas —Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) e Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) o PAMI— omitimos considerar esta hipótesis.

1.5 Las particularidades regionales de la Argentina y el empleo público

A continuación, se procede a un breve recorrido por los antecedentes históricos de la conformación regional argentina, que permite plantear algunas conjeturas adicionales sobre los determinantes de la distribución territorial del empleo público federal. En efecto, es preciso recordar, en primer lugar, que el Estado nacional argentino logró consolidarse —luego de prolongados enfrentamientos internos que se sucedieron desde la independencia del país— durante el período que va desde la sanción de la Constitución Nacional en 1853 hasta la federalización de la Ciudad de Buenos Aires en 1880, como producto de un compromiso político que implicó aceptar la hegemonía de Buenos Aires e incorporar a las élites provinciales en la clase dirigente nacional. De esta manera, además de confirmar su rol como polo portuario y comercial, la Ciudad de Buenos Aires se afianzó como centro político y administrativo de la Nación. Por otra parte, la supremacía porteña afirmó la vigencia del modelo agroexportador, centrado en torno

9 El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) o PAMI tiene por objeto otorgar —por sí o por terceros— a las/os jubiladas/os y pensionadas/os del sistema previsional nacional las prestaciones tendientes a la promoción, la prevención, la protección, la recuperación y la rehabilitación de la salud (Ley 19.032, artículo 2).

a las ventajas comparativas de la producción agropecuaria de la región pampeana, y relegó a las actividades económicas desplegadas en el resto del país a un plano secundario.

Si bien este patrón de desarrollo sufrió transformaciones durante el siglo XX, sobre todo durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones, las asimetrías regionales persisten y permiten distinguir, de acuerdo con la clasificación de Cao y Vaca (2006), las siguientes áreas o grupos de provincias: central —provincias de la Pampa Húmeda—, periférica —provincias extrapampeanas, organizadas en torno a economías regionales— y despoblada —provincias patagónicas, caracterizadas por su baja densidad poblacional, explicada entre otros factores por la ocupación relativamente tardía de su territorio—. Estos desequilibrios impulsaron al Estado nacional a poner en práctica distintas iniciativas de índole compensatoria. En lo que respecta a la región patagónica, ante las particularidades climáticas y geográficas del área, y los conflictos territoriales suscitados en torno a ella, se desplegaron políticas específicas de aliento al poblamiento, el desarrollo y la defensa de la soberanía.

En investigaciones previas (INAP, 2021) se indagó en el eventual impacto de estas particularidades regionales de la Argentina en la distribución territorial del empleo público nacional. En esa oportunidad, con datos correspondientes a diciembre de 2020, se confirmó tanto la persistencia de la centralidad de la Capital Federal como sede del aparato administrativo del Estado nacional —a pesar de los incipientes impulsos hacia su deslocalización (Sabatto y Doberti, 2020 y 2021)¹⁰— como la elevada presencia de trabajadoras/es

¹⁰ Se emplea el término como sinónimo de descentralización geográfica. Más específicamente, se lo reserva para referirse a los casos de traslado de dependencias —ministerios, secretarías, subsecretarías, direcciones nacionales, organismos descentralizados, cámaras legislativas, tribunales, entre otras— fuera de la Capital Federal. Las organizaciones transferidas de esta manera mudan su sede central, pero siguen perteneciendo al Estado nacional.

federales en provincias patagónicas. En esta ocasión, nos proponemos corroborar (o no) la vigencia de estos hallazgos durante el período 2010-2019 y estudiar eventuales cambios a lo largo del tiempo, a partir del empleo de métodos estadísticos más sofisticados, que permitan una cuantificación más precisa.

Por último, en virtud de una conceptualización weberiana del Estado nacional que concibe al ejercicio pleno de la soberanía territorial como uno de sus atributos definitorios, incorporamos al análisis una hipótesis acerca del eventual mayor tamaño de la dotación pública federal en el territorio de aquellas provincias con frontera internacional.

Diseño de la investigación

Como se anticipó, este trabajo se propone analizar la distribución del empleo público nacional en el territorio argentino a partir de la construcción de modelos de regresión con datos de panel. En efecto, un conjunto de datos de panel consiste en una serie de tiempo por cada unidad de una base de datos de corte transversal. Según Wooldridge, cuando se trabaja con datos de panel «... se da seguimiento (o se intenta) a los mismos individuos, familias, empresas, ciudades, estados o cualquier otra cosa a lo largo del tiempo» (2010, p. 444).

En efecto, en este caso, las unidades de corte transversal son las 24 jurisdicciones de la República Argentina —23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)— y la dimensión temporal comprende el período 2010-2019¹¹. En este trabajo se registran datos de empleo público nacional, producto bruto geográfico, además se incluyen variables dicotómicas regionales —provincias fronterizas, patagónicas

¹¹ La selección del período se explica fundamentalmente en virtud de la disponibilidad de información. En efecto, este se inicia en 2010 porque contamos con datos sobre empleo público nacional en las provincias que proceden de la Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios en el Sector Público Nacional (BIEP) desde 2009 y con estimaciones de población provincial elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a partir de censo de población de 2010. A su vez, concluye en 2019 dado que la serie correspondiente a los índices sintéticos de actividad económica provincial elaborados por Malvicino *et al.* (2020) —utilizados, como se explicará luego, para elaborar estimaciones del producto bruto geográfico de aquellas provincias sobre las que no se cuenta con indicadores oficiales— termina ese año.

y la Capital Federal— y una que indica si el color político del gobierno nacional y provincial coincide o no.

La utilización de datos de panel resulta cada vez más difundida entre los estudios econométricos. Entre las bondades de este diseño señaladas por la literatura especializada, se destaca que se incorpora de manera explícita la heterogeneidad entre las diferentes unidades analizadas —en este caso, las provincias y la CABA—. Esto permite controlar características no observadas de las unidades estudiadas y, al incorporar la dimensión temporal, modelizar con mayor flexibilidad las diferencias en el comportamiento de cada una de ellas. A su vez, los datos de panel proporcionan mayor información, introducen más variabilidad y reducen la colinealidad entre variables. Estas características contribuyen a producir estimaciones de los parámetros más confiables y eficientes (Baltagi, 2005; Greene, 2002; y Gujarati y Porter, 2010).

Dadas las características de la investigación propuesta, la estructura de datos de panel resulta especialmente apropiada, dado que se estudia la distribución del empleo público nacional en las provincias y la CABA. Como ya se mencionó, de esta forma es posible contrastar nuevamente —a partir del empleo de herramientas estadísticas más sofisticadas— los hallazgos obtenidos en el marco del Informe Trimestral de Empleo Público (INAP, 2021); indagar con mayor profundidad en cuestiones como el grado de (des)centralización del aparato administrativo, el rol del despliegue territorial de los organismos del Estado como herramienta para garantizar la ocupación efectiva del territorio; e introducir nuevas dimensiones, como las del desarrollo económico y el ciclo político. La mayor complejidad y robustez del diseño propuesto en esta oportunidad tiene que ver con que, en lugar de analizar la situación vigente en un momento determinado —en ese caso,

diciembre de 2020—, se estudia su evolución a lo largo de una década, lo que permite indagar en posibles modificaciones a lo largo del tiempo.

2.1 Hipótesis que se pretende contrastar

De acuerdo con la reseña formulada en el apartado teórico, es posible identificar como potenciales determinantes de la distribución del empleo público nacional en el territorio argentino el desarrollo económico provincial, la defensa nacional y la ocupación efectiva del territorio, el grado de (des)centralización del aparato administrativo y la identidad política entre los distintos niveles de gobierno.

Tal como se señaló con anterioridad, existen dos enfoques contrapuestos respecto de la influencia del desarrollo económico en la distribución territorial del empleo público. Mientras que la ley de Wagner prevé un vínculo positivo entre nivel de desarrollo y empleo público, la *hipótesis redistributiva* postula que los niveles más elevados de empleo público se registran en aquellas regiones menos desarrolladas, es decir que la relación sería inversa. A los efectos de medir el nivel de desarrollo económico, empleamos como indicadores al Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita —transformado a su logaritmo natural— y a su valor elevado al cuadrado. La inclusión del PBG elevado al cuadrado tiene que ver con que, de acuerdo con los hallazgos empíricos mencionados, intuimos que la relación entre ingreso per cápita y tamaño del empleo público no tiene una forma lineal sino cuadrática.

En lo que respecta a las hipótesis ligadas a la soberanía territorial, por un lado, proponemos una variable *dummy* que identifique a las provincias con frontera internacional y, por el otro, una que distinga a las provincias pertenecientes a la región patagónica. Según lo esbozado en el marco

conceptual, se espera que el Estado nacional destine una mayor cantidad de agentes que le garanticen la defensa y la ocupación efectiva del territorio de las provincias fronterizas y, en especial, dadas sus particularidades geográficas e históricas, de las patagónicas.

En cuanto al grado de centralización del empleo público nacional, se utiliza una variable *dummy* que identifica a la Capital Federal. Por supuesto, se espera que este sea mayor allí que en el resto del país y se apunta a establecer en qué medida persiste la concentración o se registra una tendencia hacia la deslocalización.

A su vez, se busca someter a prueba la hipótesis según la cual el Gobierno nacional —con la esperanza de mejorar las chances electorales de sus aliados mediante mecanismos clientelares— destina dotaciones mayores en distritos del mismo signo político. En función de este objetivo, el modelo incorpora una variable *dummy* que clasifica a los gobiernos provinciales según su posicionamiento a nivel nacional.

A continuación, se resume el contenido de las hipótesis que se pretende contrastar, se identifican las variables incluidas en la especificación econométrica y el signo esperado de las relaciones (Cuadros 1 y 2).

Cuadro 1. Hipótesis que se busca contrastar

Hipótesis	
Ley de Wagner	A mayor desarrollo económico, mayor demanda de bienes y servicios públicos por parte de la sociedad, lo que redundaría en una ampliación del aparato del Estado y, por ende, del empleo público.
Redistributiva	A menor desarrollo económico, mayor empleo público. Este es utilizado como herramienta de distribución del ingreso en favor de los sectores desposeídos.
Defensa soberanía territorial	El Estado busca garantizar la soberanía territorial y la defensa nacional, por ende, su despliegue es mayor en áreas fronterizas.
Ocupación efectiva del territorio en la Patagonia	En relación con lo anterior, dadas las particularidades geográficas e históricas de la región patagónica, el Estado nacional argentino prioriza la ocupación efectiva de su territorio y la promoción de su poblamiento y desarrollo. Por lo tanto, la dotación pública allí destinada tiende a expandirse.
Centralización del aparato estatal	A pesar de un incipiente proceso de deslocalización, el aparato administrativo del Estado se asienta de manera predominante en la Capital Federal, que concentra el empleo público nacional.
Identidad política	En las provincias con gobiernos afines al oficialismo nacional se registra una mayor incidencia del empleo federal, dado que el gobierno central expande su dotación de modo de mejorar las chances electorales de sus aliados.

Fuente: elaboración propia

Cuadro 2. Variables del modelo y signo esperado

	Variables	Denominación	Signo esperado
Variable dependiente	Empleadas/os públicas/os nacionales cada 1000 habitantes	emp_nac_prov_c1000	
Variables independientes	Producto bruto geográfico per cápita (logaritmo natural)	lnpbgpc	+ / -
	Cuadrado del lnpgpc	lnpgpc2	+ / -
	Provincia fronteriza	front	+
	Provincia patagónica	patagonia	+
	Capital Federal	d_capfed	+
	Identidad política	id_pol	+

Fuente: elaboración propia

2.2 Construcción de las variables y las fuentes de datos

A continuación, se detalla el proceso de construcción de las variables que integran el modelo econométrico y se explicitan las fuentes consultadas para tal fin. En primer lugar, corresponde referirse a la variable dependiente —empleadas/os públicas/os nacionales cada 1000 habitantes—. Esta surge de dividir la cantidad de puestos de trabajo ubicados en cada distrito y año —según la Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios en el Sector Público Nacional (BIEP)— por la población estimada para cada provincia y año —según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)—.

En este sentido, corresponde formular algunas salvedades respecto de los datos disponibles. En primer lugar, es preciso aclarar que el universo de empleadas/os públicas/os nacionales considerado en este informe no abarca a quienes se desempeñan fuera del ámbito del Poder Ejecutivo Nacional —Poder Legislativo, Poder Judicial, Ministerio Público—, tampoco incluye al personal de empresas públicas y de universidades nacionales. A su vez, es necesario recalcar que la información con la que se cuenta presenta ciertas limitaciones. En efecto, no es posible identificar el distrito donde se asientan algunos de los puestos de trabajo en una proporción que varía según el año pero que oscila de manera aproximada entre el 10 % y el 25 % del universo estudiado. Esta problemática se explica sobre todo por el comportamiento, por un lado, de organizaciones ligadas al empleo civil como ANSES y PAMI —en ambos casos, la falta de precisión respecto de la ubicación de sus agentes comprende a la totalidad del personal¹²— y, por el otro, de Fuerzas Armadas y de Seguridad, como Gendarmería y Fuerza Aérea.

En lo que respecta a las variables independientes, hace falta esclarecer cómo se construyó la serie de Producto Bruto Geográfico (PBG) de las provincias argentinas durante 2010-2019 y señalar las dificultades que se presentaron a lo largo de ese proceso. En relación con esto último, cabe destacar que la disponibilidad de información sobre la evolución del PBG de cada uno de los distritos es sumamente heterogénea. No todas las provincias publican información actualizada sobre la evolución de esta variable y, además, los criterios metodológicos empleados para elaborarla difieren. Tal como advierten Malvicino *et al.*:

12 Como se mencionó con anterioridad, esto impide considerar el posible impacto de la estructura demográfica de los distritos en la distribución territorial del empleo público nacional.

En el caso de los PBG, en Argentina su estado actual revela dos grandes falencias: por un lado, las direcciones de estadísticas provinciales lo calculan de manera independiente siguiendo su propia metodología; por otro lado, la periodicidad y disponibilidad del indicador dista de ser adecuada y difiere en los tiempos de publicación (2020, p. 147).

Un conjunto de 10 distritos —Buenos Aires, CABA, Chaco, Chubut, Córdoba, Jujuy, Neuquén, Río Negro, Santa Fe y Tucumán— publican estimaciones de su PBG para todo el período considerado con 2004 como año base —el mismo que utiliza el INDEC para elaborar las estadísticas de cuentas nacionales—. Por lo tanto, en este caso, la fuente son las respectivas direcciones provinciales de estadísticas.

Luego, corresponde referirse a las provincias de Corrientes y Mendoza, que presentan información completa sobre el período, pero confeccionada a partir de un año base más antiguo (1993). En esta oportunidad, se optó por incluir los valores publicados por los organismos estadísticos provinciales, aunque expresados en pesos de 2004. El caso de La Rioja es similar —se transformó a pesos de 2004 la estimación con 1993 como año base— pero se carece de datos para 2019 y la fuente es el Consejo Federal de Inversiones (CFI). En cuanto a Entre Ríos, San Juan y Salta, exhiben atributos parecidos. Las estimaciones están expresadas en pesos de 2004 pero no comprenden la totalidad del período considerado —Entre Ríos y San Juan hasta 2018 y Salta hasta 2017—. En el caso de Entre Ríos se completó la serie al proyectar el valor de 2019 mediante el Indicador Sintético de Actividad Económica de la provincia de Entre Ríos (ISAEER), elaborado por el organismo estadístico provincial.

Por último, en cuanto a las 8 provincias que no publican información referida al período considerado —Catamarca, Formosa, La Pampa, Misiones,

San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego—, se recurrió al siguiente procedimiento: a partir del cálculo del Producto Interno Bruto por provincia de 2004 llevado a cabo por el INDEC, se proyectaron los valores correspondientes al resto del período en cuestión mediante la aplicación de los índices sintéticos de actividad económica provincial elaborados por Malvicino *et al.* (2020). Dado que los índices son trimestrales se utilizó el valor promedio anual. En todos los casos, a los efectos de calcular el PBG per cápita, se recurrió nuevamente a las proyecciones de población provincial elaboradas por el INDEC.

En cuanto a las variables *dummies*, se clasifica como fronterizos a todos los distritos con la excepción de Córdoba, La Pampa, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. A su vez, se considera que integran la región patagónica Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén y La Pampa. La variable d_capfed identifica a la CABA, en tanto esta ostenta la condición de Capital Federal. En los tres casos mencionados, como es de esperar, los valores se mantienen constantes en el tiempo y solo varían entre distritos. En cambio, la variable id_pol , que surge de contrastar si el partido político que gobierna el distrito en cuestión es idéntico al oficialismo nacional, sí presenta variaciones a lo largo del tiempo.

2.3 Especificación del modelo econométrico

A continuación, presentamos la especificación econométrica que se deriva del conjunto de hipótesis sometidas a contrastación empírica:

$$\text{emp_nac_prov_c1000}_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \ln pbgpc_{i,t} + \beta_2 \ln pbgpc2_{i,t} + \beta_3 \text{front}_i + \beta_4 d_capfed_i + \beta_5 \text{patagonia}_i + \beta_6 id_pol_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Donde $\beta_1 \ln pb gpc_{i,t}$ y $\beta_2 \ln pb gpc 2_{i,t}$ refieren a las variables asociadas a la ley de Wagner y a la *hipótesis redistributiva*; $\beta_3 front_i$ remite a la presunta mayor presencia de agentes federales en áreas fronterizas; $\beta_4 d_cap fed_i$ busca capturar la especificidad de la Capital Federal como ámbito de asiento privilegiado del aparato estatal nacional; $\beta_5 patagonia_i$ apunta a establecer si las particularidades de la región patagónica determinan que allí se registre una mayor incidencia del empleo público nacional; por último, $\beta_6 id_pol_{i,t}$ remite a la hipótesis que afirma que la dotación nacional es más grande en distritos gobernados por aliados del Gobierno federal.

A fin de resolver los problemas de heterocedasticidad, autocorrelación y correlación contemporánea que suelen presentar los datos de panel (Aparicio y Márquez, 2005; Wooldridge, 2010; y Greene, 2002), empleamos el método de estimación propuesto por Beck y Katz (1995), la regresión de Prais-Winsten con errores estándares corregidos por panel. En efecto, de acuerdo con lo señalado por Moundigbaye, *et al.* (2018), resulta la mejor alternativa de estimación para el contraste de hipótesis en estas circunstancias¹³.

A su vez, se introducen variables dicotómicas anuales —con 2010 como período de referencia— para controlar posibles tendencias temporales en la evolución del tamaño del empleo público y comparar los resultados con los obtenidos sin tenerlas en cuenta. Por lo tanto, la expresión definitiva del modelo es la siguiente:

13 A los efectos de la estimación de los modelos de regresión se utilizó el paquete estadístico Stata 15. Para llevar a cabo la regresión de Prais Winsten con errores estándares corregidos por panel se recurrió al comando *xtpce variable dependiente variables independientes, c(ar1)*. Otras alternativas contempladas por la literatura, como el estimador de Parks, que no corrige correlación contemporánea —*xtgls variable dependiente variables independientes, c(ar1) p(het)*— y la estimación de efectos aleatorios con errores estándares corregidos por clusters provinciales —*xtreg variable dependiente variables independientes, vce(cluster prov)*— presentaron algunas diferencias en cuanto a la magnitud de los coeficientes, pero los resultados fueron similares en lo que respecta al contraste de hipótesis.

$$\text{emp_nac_prov_c1000}_{i;t} = \beta_0 + \beta_1 \text{lnpbgpc}_{i;t} + \beta_2 \text{lnpbgpc2}_{i;t} + \beta_3 \text{front}_i + \\ + \beta_4 \text{d_capfed}_i + \beta_5 \text{patagonia}_i + \beta_6 \text{id_pol}_{i;t} + \beta_a v_t + \varepsilon_{i;t}$$

Donde $\beta_a v_t$ es un vector de *dummies* temporales ($\alpha; t: 2010-2019$).

Por último, a los efectos de detectar posibles diferencias en el comportamiento de la dotación federal según se trate de agentes civiles o de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, recurrimos a dos formulaciones alternativas del modelo, en las que se reemplaza la variable dependiente por $\text{emp_nac_prov_c_c1000}$ —empleadas/os públicas/os civiles nacionales cada 1000 habitantes— y $\text{emp_nac_prov_nc_c1000}$ —empleadas/os públicas/os no civiles nacionales cada 1000 habitantes—, respectivamente. A continuación, se enuncia la expresión formal de dichas especificaciones:

$$\text{emp_nac_prov_c_c1000}_{i;t} = \beta_0 + \beta_1 \text{lnpbgpc}_{i;t} + \beta_2 \text{lnpbgpc2}_{i;t} + \beta_3 \text{front}_i + \\ + \beta_4 \text{d_capfed}_i + \beta_5 \text{patagonia}_i + \beta_6 \text{id_pol}_{i;t} + \beta_a v_t + \varepsilon_{i;t}$$

$$\text{emp_nac_prov_nc_c1000}_{i;t} = \beta_0 + \beta_1 \text{lnpbgpc}_{i;t} + \beta_2 \text{lnpbgpc2}_{i;t} + \beta_3 \text{front}_i + \\ + \beta_4 \text{d_capfed}_i + \beta_5 \text{patagonia}_i + \beta_6 \text{id_pol}_{i;t} + \beta_a v_t + \varepsilon_{i;t}$$

3

Análisis de los resultados empíricos y contraste de hipótesis

Entre los hallazgos empíricos de nuestro trabajo se destaca, en primer lugar, la confirmación de ciertas características de la distribución territorial del empleo público nacional esbozadas en investigaciones previas (INAP, 2021), como la centralidad del distrito federal como sede del aparato administrativo nacional y el carácter incipiente de los procesos de deslocalización estudiados por Sabatto y Doberti (2020 y 2021). También se corrobora la mayor presencia sistemática de agentes públicos federales en las provincias patagónicas, a tono con las históricas políticas desplegadas por el Estado nacional, orientadas al poblamiento, la promoción del desarrollo y la efectiva ocupación del territorio en el *área despoblada* (Cao y Vaca, 2006). A su vez, surgen nuevos descubrimientos, como el mayor despliegue de agentes del Estado nacional en áreas fronterizas, que busca de garantizar la soberanía territorial (Cuadro 3).

En cuanto al desarrollo económico, se advierte que, al menos durante el período considerado, su relación con el tamaño de la dotación pública nacional tiene una forma cuadrática, con una pendiente negativa que luego se torna positiva. Es decir que, en los niveles más bajos de desarrollo, los distritos más pobres exhiben una mayor densidad del empleo público nacional, a tono con la *hipótesis redistributiva*. En cambio, una vez alcanzado cierto

ingreso per cápita, el desarrollo se asocia con una presencia más elevada de agentes federales, de acuerdo con la ley de Wagner (Cuadro 3).

En lo que respecta al ciclo político, se observa una relación negativa entre la situación de identidad partidaria entre niveles de gobierno y la cantidad relativa de agentes federales ubicados en cada distrito, lo que resulta contrario a lo esperado. En efecto, de ser esto cierto, los gobiernos opositores se verían beneficiados por su condición de tales con una mayor dotación federal destinada en su territorio. A continuación, se ensaya una explicación para este comportamiento, en apariencia, anómalo (Cuadro 3).

De acuerdo con lo señalado en el apartado metodológico, la especificación definitiva del modelo contempla la introducción de variables dicotómicas anuales. Esto permite apreciar una tendencia temporal al crecimiento del empleo hasta 2016, que luego se revierte de manera parcial. Esta trayectoria vinculada al paso del tiempo absorbe el presunto efecto negativo de la identidad política con el Gobierno nacional, dado que la relación pierde su significatividad. Por lo tanto, no se corrobora ningún vínculo entre la presencia o ausencia de afinidad política y la magnitud de la dotación federal destinada en cada distrito. Respecto de las diferencias con el modelo anterior, puede conjeturarse que se deben a que la reversión parcial de la tendencia temporal al crecimiento del empleo coincidió con oscilaciones del ciclo político. Esta coyuntura sugirió, al no controlar los comportamientos ligados al paso del tiempo, una relación negativa entre identidad partidaria y el tamaño del plantel de agentes federales que, en realidad, no se verifica (Cuadros 3 y 4).

Cuadro 3. Determinantes de la distribución territorial del empleo público nacional (2010-2019)

Variables	Prais-Winsten Errores estándares corregidos por panel
PBG per cápita (ln)	-38,634***
	(4,071)
PBG per cápita (ln) al cuadrado	2,194***
	(0,217)
Provincia fronteriza	1,688***
	(0,155)
Capital Federal	32,077***
	(2,135)
Provincia patagónica	1,722***
	(0,429)
Identidad política	-0,748***
	(0,180)
Constante	171,494***
	(19,276)
Observaciones	231
Número de distritos	24
R ²	0,889

Errores estándares entre paréntesis *** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05

Fuente: elaboración propia

En el resto de los casos, la relación entre las variables conserva su signo y significancia estadística, con ligeras modificaciones en los coeficientes

de regresión. A partir de contar con estos resultados, corresponde avanzar a continuación hacia un análisis más preciso de las características de los vínculos observados.

En cuanto a las *dummies* regionales, estas nos permiten cuantificar tanto la magnitud de la centralización del aparato administrativo en la Capital Federal como las implicancias de las políticas soberanistas orientadas hacia las áreas fronterizas y la región patagónica en particular. El distrito federal registra aproximadamente 32,5 empleadas/os públicas/os nacionales cada 1000 habitantes más que el resto del país. Las provincias con frontera internacional cuentan, en promedio, con 1,5 agentes federales más que las no fronterizas. Por último, en la Patagonia hay, en promedio, 2,2 empleadas/os nacionales cada 1000 habitantes más que en otras regiones. Dado que todas las provincias patagónicas, salvo La Pampa, son fronterizas, estas cuentan, en promedio, con 3,7 empleadas/os públicas/os nacionales cada 1000 habitantes más que las provincias mediterráneas no patagónicas —Córdoba, Santa Fe, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán— (Cuadro 4).

Por otra parte, en lo que respecta al vínculo entre desarrollo económico y tamaño de la dotación federal, corresponde que brindemos algunas precisiones adicionales acerca sus características. Como se señaló, se corrobora una relación cuadrática que resulta, en primera instancia, negativa —acorde a la *hipótesis redistributiva*— y luego deviene positiva —conforme a la ley de Wagner—. Más específicamente, los resultados indican que, por debajo de cierto nivel de desarrollo —que estimamos en un ingreso per cápita aproximado de \$10.096 de 2004—, el Estado nacional desempeña, a través del empleo público, un rol redistributivo creciente. En efecto, a medida que el ingreso per cápita cae, el incremento de la plantilla estatal federal es mayor. En cambio, por encima del punto de inflexión, la cantidad

adicional de agentes públicos nacionales tiende a crecer a medida que el nivel de desarrollo es mayor (Cuadro 4)^{14, 15}.

Estos hallazgos vuelven a demostrar que el vínculo entre desarrollo económico y tamaño del empleo público al interior de un país presenta ciertas diferencias respecto de lo que sucede a nivel internacional —la dotación pública crece con el desarrollo económico, aunque deja de hacerlo una vez alcanzado un cierto nivel de ingresos per cápita (Rama, 1997; Martínez Vázquez y Yao, 2009; y Zappino, 2020)—. A su vez, se advierte que las características de la relación resultan asimilables a las que se observan cuando se analiza el rol como empleadores de los gobiernos provinciales (Grottola, 2020).

14 Dado que se recurre al denominado modelo nivel-log, en que la variable dependiente conserva su expresión original (nivel) y la regresora se transforma en su logaritmo natural, la interpretación procede de acuerdo a la siguiente ecuación $\Delta y = \left(\frac{\beta_x}{100}\right) \% \Delta x$. Por lo tanto, en este caso, por cada punto porcentual de crecimiento del PBG per cápita, el empleo público nacional aumenta/disminuye en $\frac{\beta_x}{100}$ empleados cada 1000 habitantes. No obstante, en esta ocasión, esta variación no es constante, sino que se modifica de acuerdo al nivel del ingreso per cápita. De hecho, la función cuadrática permite capturar su efecto marginal creciente sobre el tamaño del empleo público nacional en cada distrito (Wooldridge, 2016).

15 Como puede argumentarse que este impacto creciente se explica porque la variación porcentual está calculada sobre un ingreso per cápita más elevado, se indagó en las características de la relación cuando el PBG per cápita está expresado en su forma original. Por un lado, se observó que, en niveles bajos de desarrollo, una caída idéntica en términos absolutos está asociada, a medida que el ingreso cae, a un incremento mayor de la plantilla pública. Por otro lado, una vez alcanzado el punto de inflexión, el efecto sobre el tamaño del empleo es creciente hasta que la magnitud del alza tiende a estancarse en niveles elevados de desarrollo.

Cuadro 4. Determinantes de la distribución territorial del empleo público nacional con tendencia temporal (2010-2019)

Variables	Prais-Winsten Errores estándares corregidos por panel —con <i>dummies</i> anuales—
PBG per cápita (ln)	-42,660***
	(5,474)
PBG per cápita (ln) al cuadrado	2,374***
	(0,289)
Provincia fronteriza	1,526***
	(0,216)
Capital Federal	32,455***
	(2,619)
Provincia patagónica	2,186***
	(0,405)
Identidad política	-0,637
	(0,406)
2011	1,847***
	(0,045)
2012	1,889***
	(0,054)
2013	2,186***
	(0,066)
2014	2,540***
	(0,069)

Variables	Prais-Winsten Errores estándares corregidos por panel —con <i>dummies</i> anuales—
2015	2,235***
	(0,061)
2016	2,373***
	(0,158)
2017	1,621***
	(0,154)
2018	1,822***
	(0,151)
2019	1,568***
	(0,161)
Constante	191,860***
	(26,238)
Observaciones	231
Número de distritos	24
R ²	0,897

Errores estándares entre paréntesis *** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05

Fuente: elaboración propia

Cuando se analiza la distribución territorial del empleo público federal según se trate de agentes civiles o de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, surgen algunos hallazgos adicionales que corresponde destacar. En primer lugar, se advierte que la centralización del aparato administrativo en la Capital Federal se nutre en mayor medida del empleo civil (Cuadros 5 y 6). Esto confirma los resultados de investigaciones previas (INAP, 2021) en lo que respecta a la concentración de la administración central

de carácter civil en el ámbito metropolitano. Por contrapartida, también se ratifica la mayor presencia relativa de integrantes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad entre quienes prestan servicio fuera del distrito federal, es decir, una cierta prevalencia de la dimensión coactiva en la implantación territorial del Estado nacional argentino.

En este sentido, la constatación de que el mayor tamaño de las dotaciones federales, tanto en áreas de frontera como en la Patagonia, se sustenta sobre todo en los no civiles brinda nuevo sustento a esta afirmación y aporta evidencia adicional favorable a las hipótesis soberanistas. En efecto, la mayor densidad de empleadas/os públicas/os federales tanto en provincias fronterizas como en la región patagónica parece fundarse más que nada en el objetivo de garantizar la defensa nacional, la seguridad de fronteras y, en definitiva, la ocupación efectiva del territorio. Sin embargo, dado que estas también presentan una mayor incidencia del empleo civil nacional que las provincias mediterráneas no patagónicas —la diferencia es mucho menor que entre los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad— puede conjeturarse, por un lado, que se registra una expansión conexas de actividades civiles, como las migratorias y aduaneras, y, por el otro, que la política de ocupación territorial patagónica no se ciñe de manera exclusiva a lo defensivo, sino que contempla iniciativas de aliento al poblamiento y estímulo del desarrollo económico regional ajenas a la cuestión de la seguridad (Cuadros 5 y 6).

En lo que respecta al nivel de ingreso per cápita, se advierte que su relación con la cantidad de agentes públicos federales ubicada en cada distrito se basa de manera exclusiva en la distribución territorial de los miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. En efecto, mientras que el tamaño del empleo civil no registra un vínculo significativo, el de los no civiles se comporta de manera casi idéntica al de la dotación total. Por lo tanto,

puede afirmarse que la función compensatoria del empleo público nacional opera sobre todo a través de la oferta de inserción en los organismos de defensa y seguridad. A su vez, la creciente presencia del Estado federal en el territorio, asociada al proceso de desarrollo, también se refleja de manera preponderante en la ampliación del aparato de seguridad, que complementa la tarea policial ejercida de manera originaria por las provincias. Esto puede atribuirse, entre otros factores, al carácter descentralizado del resto de las actividades que, según la ley de Wagner, habrían de expandirse a medida que la sociedad expresa demandas de mayor complejidad (Cuadros 5 y 6).

Por último, a manera de síntesis de lo expresado en este apartado, el cuadro 7 presenta los resultados empíricos en términos de la aceptación o rechazo —y en qué condiciones proceden— de las hipótesis sometidas a prueba en el marco de este estudio.

Cuadro 5. Determinantes de la distribución territorial del empleo público nacional civil (2010-2019)

Variables	Prais-Winsten Errores estándares corregidos por panel -empleo civil como variable dependiente-
PBG per cápita (ln)	-5,103
	(3,272)
PBG per cápita (ln) al cuadrado	0,287
	(0,166)
Provincia fronteriza	0,295**
	(0,106)

Variables	Prais-Winsten Errores estándares corregidos por panel -empleo civil como variable dependiente-
Capital Federal	19,336***
	(1,559)
Provincia patagónica	0,664***
	(0,190)
Identidad política	-0,263
	(0,196)
2011	0,464***
	(0,014)
2012	0,497***
	(0,015)
2013	0,936***
	(0,019)
2014	1,043***
	(0,020)
2015	0,834***
	(0,021)
2016	0,721***
	(0,078)
2017	0,560***
	(0,078)
2018	0,453***
	(0,077)

Variables	Prais-Winsten Errores estándares corregidos por panel -empleo civil como variable dependiente-
2019	0,140
	(0,077)
Constante	23,281
	(16,138)
Observaciones	231
Número de distritos	24
R ²	0,849

Errores estándares entre paréntesis *** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05

Fuente: elaboración propia

Cuadro 6. Determinantes de la distribución territorial del empleo público nacional no civil (2010-2019)

Variables	Prais-Winsten Errores estándares corregidos por panel —empleo no civil como variable dependiente—
PBG per cápita (ln)	-42,016***
	(3,959)
PBG per cápita (ln) al cuadrado	2,318***
	(0,211)
Provincia fronteriza	1,189***
	(0,127)

Variables	Prais-Winsten Errores estándares corregidos por panel —empleo no civil como variable dependiente—
Capital Federal	12,499***
	(1,817)
Provincia patagónica	1,495***
	(0,225)
Identidad política	-0,364
	(0,269)
2011	1,387***
	(0,035)
2012	1,396***
	(0,042)
2013	1,255***
	(0,049)
2014	1,504***
	(0,051)
2015	1,406***
	(0,041)
2016	1,664***
	(0,104)
2017	1,075***
	(0,102)
2018	1,386***
	(0,102)

Variables	Prais-Winsten Errores estándares corregidos por panel —empleo no civil como variable dependiente—
2019	1,451***
	(0,116)
Constante	190,019***
	(18,653)
Observaciones	231
Número de distritos	24
R²	0,840

Errores estándares entre paréntesis *** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05

Fuente: elaboración propia

Cuadro 7. Resultados del contraste de hipótesis

Hipótesis	Aceptación o rechazo
Ley de Wagner	Aceptada (a partir de cierto nivel de desarrollo)
Redistributiva	Aceptada (en niveles más bajos de desarrollo)
Defensa soberanía territorial	Aceptada
Ocupación efectiva del territorio (Patagonia)	Aceptada
Centralización del aparato estatal	Aceptada
Identidad política	Rechazada

Fuente: elaboración propia

Reflexiones finales

En este trabajo se buscó indagar en las características de la distribución del empleo público nacional en el territorio argentino y las razones que explican su comportamiento. En efecto, se revisaron —durante un período más amplio y mediante técnicas estadísticas más complejas— las conclusiones alcanzadas en investigaciones previas (INAP, 2021) respecto de cuestiones como la centralización del aparato administrativo y la ocupación efectiva del territorio. A su vez, se incorporaron al análisis otras dimensiones, como las del desarrollo económico y el ciclo político.

Entre los principales hallazgos de la investigación se destacan los siguientes; en primer lugar, se confirma la presumible centralidad de la Capital Federal como sede del aparato administrativo nacional y el carácter incipiente de los intentos de deslocalización; en segundo lugar, en consonancia con las *hipótesis soberanistas*, se aprecia un despliegue superior de agentes federales tanto en áreas de frontera como, en particular, en las provincias de la Patagonia argentina. Dado que esta mayor presencia sistemática del Estado federal se sustenta sobre todo en el personal no civil, se corrobora la primacía de las motivaciones ligadas a la defensa y la seguridad entre las razones que explican el despliegue territorial del aparato estatal nacional.

En cuanto al vínculo entre desarrollo económico y distribución del empleo público nacional, se observa que la relación es primero negativa para luego tornarse positiva. En efecto, en los niveles más bajos de desarrollo, los distritos más pobres cuentan con mayores niveles de empleo público nacional. El Estado nacional desempeña un rol compensatorio. No obstante, a partir de cierto nivel de ingreso per cápita, la relación cambia de signo y pasa a ser directa. Se registra una creciente implantación del Estado federal en el territorio, asociada al proceso de desarrollo. Tanto en las regiones

de mayor y menor desarrollo relativo, la presencia ampliada del Estado nacional se sustenta, una vez más, en la las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

Antes de concluir, resta llamar la atención sobre el carácter parcial de las conclusiones obtenidas, sobre todo en virtud de las limitaciones que presenta la información disponible. En este sentido, sobresalen como desafíos incorporar al análisis el posible impacto de la estructura demográfica e indagar con mayor profundidad en el comportamiento como empleadores de los gobiernos provinciales y, sobre todo, municipales, a fin de señalar similitudes y diferencias con lo que sucede en el ámbito federal, y estudiar el comportamiento del empleo público total.

Referencias bibliográficas

- Alesina, A., Baqir, R. y Easterly, W. (1998). Redistributive Public Employment. *NBER Working Papers*, 6746, 1-20.
- Alesina, A., Danninger, S. y Rostagno, M. (1999). Redistribution through Public Employment: The Case of Italy. *NBER Working Papers*, 7387, 1-46.
- Aparicio, J. y Márquez, J. (2005). *Diagnóstico y especificación de modelos panel en Stata 8.0*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Estudios Políticos.
- Baltagi, B. (2005). *Econometric Analysis of Panel Data*. John Wiley & Sons Ltd.
- Beck, N. y Katz, J. (1995). What to Do (and not to Do) with Time-Series Cross-Section Data. *American Political Science Review*, 89(3), 634-647.
- Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Revista Eure*, 32(95), 95-111.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2020). El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. *CEPAL Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 208, 1-83.
- Consejo Federal de Inversiones. (2021). La Rioja. Consejo Federal de Inversiones. Producto Bruto Geográfico. <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2021/01/3-informe-final.pdf>
- Diamond, J. (1977). Wagner's «Law» and the Developing Countries. *The Developing Economies*, 15(1), 37-59.
- Dirección de Estadística de la Provincia de Tucumán. (s.f.). Producto Geográfico Bruto de Tucumán (PGBT). Recuperado el 25 de enero de 2022 de <http://estadistica.tucuman.gov.ar/index.php/2015-01-27-12-06-02/2015-01-27-12-59-51>
- Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (Provincia de Mendoza). (s.f.). Producto Bruto Geográfico. Serie 2004/2020. Recuperado el 25 de enero de 2022 de <https://deie.mendoza.gov.ar/#/>
- Dirección de Estadística y Censos (Provincia del Chaco). (s.f.). Producto Bruto Geográfico a precios de mercado del año 2004.

- Dirección de Estadística y Censos (Provincia de Corrientes). (2021). Corrientes en cifras 2020. <https://estadistica.corrientes.gob.ar/publicacion/corrientes-en-cifras-2020-51>
- Dirección de Estadística y Censos (Provincia de Río Negro). (s.f.). Producto Bruto Geográfico. Recuperado el 25 de enero de 2022 de <https://estadisticaycensos.rionegro.gov.ar/?contID=38297>
- Dirección General de Estadísticas (Provincia de Salta). (2019). Anuario estadístico 2018 2019. <http://estadisticas.salta.gov.ar/web/archivos/anuarios/anuario2018-2019/ANUARIO%202019%20-%20WEB.pdf>
- Dirección General de Estadística y Censos (Ciudad de Buenos Aires). (s.f.). PGB base 2004. Recuperado el 25 de enero de 2022 de <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=298>
- Dirección General de Estadística y Censos (Provincia del Chubut). (s.f.). Provincia del Chubut. Valor agregado a precios constantes de 2004. En miles de pesos. Años 2004/2014.
- Dirección General de Estadística y Censos (Provincia del Chubut). (s.f.). Provincia del Chubut. Valor agregado a precios constantes de 2004. En miles de pesos. Años 2014/2019.
- Dirección General de Estadística y Censos (Provincia de Córdoba). (s.f.). Producto Geográfico Bruto. Recuperado el 25 de enero de 2022 de <https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/pgb>
- Dirección General de Estadística y Censos (Provincia de Entre Ríos). (s.f.). Producto Bruto Geográfico de Entre Ríos. Recuperado el 25 de enero de 2022 de <https://www.entrerios.gov.ar/dgec/pbg/>
- Dirección General de Estadística y Censos (Provincia de Entre Ríos). (2020). *Informe Indicador Sintético de Actividad Económica de Entre Ríos (ISAEER)*, 4 (10). <https://www.entrerios.gov.ar/dgec/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Trimetral-ISAEER-4-TR-de-2019-GAO-final.pdf>
- Dirección Provincial de Estadística (Provincia de Buenos Aires). (s.f.). Economía. Cuentas provinciales. PBG año base 2004. Recuperado el 25 de enero de 2022 de <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/economia/cuentas-provinciales/pbg-2004>
- Dirección Provincial de Estadística y Censos (Provincia de Jujuy). (s.f.). El Producto Geográfico Bruto (PBG) de la provincia de Jujuy. Recuperado el 25 de enero de 2022 de <http://dipec.jujuy.gov.ar/producto-bruto-geografico/>

- Dirección Provincial de Estadística y Censos (Provincia de Neuquén). (s.f.). Producto Bruto Geográfico (PBG), base 2004. Recuperado el 25 de enero de 2022 de https://www.estadisticaneuquen.gob.ar/#/pbg_base_2004
- Gimpelson, V., Treisman, D. y Monusova, G. (2000). Public Employment and Redistributive Politics: Evidence from Russia's Regions. *IZA Discussion Papers*, 161, 1-32.
- Greene, W. (2002). *Econometric Analysis*. Prentice Hall.
- Grottola, L. (2020). Determinantes del tamaño del empleo público provincial en la Argentina. Alguna evidencia empírica reciente (2004-2016). *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(1), 63-101. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/artide/view/134>
- Gujarati, D. y Porter, D. (2010). *Econometría*. Mc Graw Hill.
- Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas (Provincia de San Juan). (2019). Producto Geográfico Bruto de la Provincia de San Juan. Serie 2004-2018. Base 2004. <https://web.sanjuan.gob.ar/iiee/wp-content/uploads/sites/9/2021/02/PBG-Publicacion-IIEE-Noviembre-2019-Web.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (s.f.). Población. Proyecciones y estimaciones. Proyecciones por provincia. Recuperado el 25 de enero de 2022 de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-24-85>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (s.f.). Producto interno bruto por jurisdicción. Recuperado el 25 de enero de 2022 de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-138>
- Instituto Nacional de la Administración Pública. (2021). Informe Trimestral de Empleo Público, 3(2). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITEP/issue/view/95>
- Instituto Provincial de Estadística y Censos (Provincia de Santa Fe). (s.f.). Producto Bruto Geográfico. Recuperado el 25 de enero de 2022 de <http://www.estadisticasantafe.gob.ar/contenido/informes-producto-bruto-geografico/>
- Ley 19.032 de 1971. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. Creación. 28 de mayo de 1971. B.O. 22184.

- Malvicino, F., Pereira, M. y Trajtenberg, L. (2020). Índices de actividad económica provincial en base a un modelo factorial dinámico. Argentina 1997-2019. *Cuadernos del CIMBAGE*, 2(22), 145-173.
- Marqués Sevillano, J. y Rossello Villalonga, J. (2004). Public Employment and Regional Redistribution in Spain. *Hacienda Pública Española*, 170, 59-80.
- Martínez Vázquez, J. y Yao, M. (2009). Fiscal Decentralization and Public Sector Employment: A Cross-Country Analysis. *Public Finance Review*, 37(5), 539-571.
- Moundigbaye, M., Rea, W. y Reed, W. (2018). Which Panel Data Estimator Should I Use?: A Corrigendum and Extension. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 12(2018-4), 1-31. <https://doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2018-4>
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (s.f.). Base Integrada de Empleo Público (BIEP). Recuperado el 25 de enero de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/biep/informes-estadisticos>
- Rama, M. (1997). *Efficient Public Sector Downsizing*. Banco Mundial.
- Rodrik, D. (1997). What Drives Public Employment? *NBER Working Papers*, 6141, 1-27.
- Sabatto, D. y Doberti, J. (2020). Las alternativas de descentralización del Estado nacional: elementos para su consideración. *Cuadernos del INAP*, 1(33). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/205/172>
- Sabatto, D. y Doberti, J. (2021). Factores condicionantes del proceso de descentralización. Un análisis del caso argentino. *Cuadernos del INAP*, 2(52). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/230/198>
- Wagner, A. (1967). Three Extracts on Public Finance. En Musgrave, R. y Peacock, A. (eds.). *Classics in the Theory of Public Finance*. Macmillan.
- Wooldridge, J. (2010). *Introducción a la econometría. Un enfoque moderno*. Cengage Learning.
- Zappino, J. (2020). Algunos determinantes del empleo en el sector público a través de los países. Análisis econométrico en datos de panel 1995-2017. *Cuadernos del INAP*, 1(44). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/77>

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 3 - N.º 87 - 2022

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: C1035AAA - Tel.: 4343 9001 - Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Mauro E. Solano

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

Laura Scisciani

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Abril 2022

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina