
EL EMPLEO Y LOS SALARIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA

Noel Antonio Carrero

Economista y Magíster en Ciencias Económicas
de la Universidad Nacional de Colombia.

Síntesis de «El empleo público en Colombia», tesis para optar al Título de Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. En este ensayo se actualizan las series y se replantean algunas tesis del texto original. Las opiniones expresadas son responsabilidad del autor.

Resumen

Noel Antonio Carrero, "El empleo y los salarios públicos en Colombia, Cuadernos de Economía, v. XV, n. 24, Bogotá, 1996, páginas 179-208.

Este artículo estudia la evolución y determinación del empleo y los salarios públicos en Colombia entre 1970 y 1994, y busca establecer si sus comportamientos obedecieron a factores políticos o económicos. Para los años noventa, evalúa hasta qué punto se cumplieron los objetivos del gobierno en cuanto a la reorientación del factor humano hacia las áreas donde se supone imprescindible la intervención estatal, a la descentralización del empleo público y a la profesionalización de las plantas de personal. También analiza el papel de los salarios públicos como instrumento para suavizar los ciclos de la economía y alcanzar el equilibrio en las finanzas públicas.

Abstract

Noel Antonio Carrero, "Employment and public wages in Colombia Cuadernos de Economía, v. XV, n. 24, Bogotá, 1996, pages 179-208.

This article studies the evolution and determination of employment and public wages in Colombia between 1970 and 1994, and seeks to establish if their behavior responded to political or economic factors. For the 1990s, it evaluates up to what point the government's objectives were fulfilled with respect to the reorientation of the human factor towards the areas where state intervention is assumed to be essential: the decentralization of public employment and the professionalization of its personnel. It also analyzes the role of public wages as an instrument for smoothing the cycles of the economy and achieving equilibrium in public finances.

INTRODUCCIÓN

En teoría, el empleo y los salarios públicos son variables exógenas al sistema económico y, por tanto, susceptibles de ser usadas como instrumentos de política económica. Esto exige un manejo adecuado para lograr mejoras significativas en la eficiencia de los servicios del Estado, el bienestar de los servidores públicos, el incremento del capital humano y el desarrollo armónico de la sociedad.

Desde mediados de los años setenta, los gobiernos buscan reestructurar el sector público; agenda inaplazable por la crisis económica de los ochenta y el proceso de apertura económica que redefine la función del Estado y limita su intervención para responder con eficiencia a una nueva realidad internacional signada por la globalización y la internacionalización de las economías. El diagnóstico clásico era que el empleo público presentaba serios problemas derivados de las prácticas clientelistas que introducían ineficiencias en la acción pública y una carga salarial rígida.

El empleo y los salarios públicos han sido poco estudiados en Colombia, aunque se reconoce la urgencia de someterlos a una adecuada planeación y a reformas que lleven a mayores niveles de eficiencia en la administración pública. Este trabajo examina el comportamiento del empleo y de los salarios en el sector público, y establece los factores que explican dicha evolución. Además, determina en qué medida el empleo público respondió a los planteamientos del gobierno sobre la intervención del Estado, la profesionalización de las plantas de personal y la descentralización. También evalúa el papel de los salarios públicos como instrumento para moderar los

ciclos económicos y equilibrar las finanzas públicas.¹

Este estudio pretende aportar elementos de juicio para la toma de decisiones sobre la política de empleo y la política económica en general. Muestra, en particular, que los salarios reales medios de la economía y del sector público tienden a reducirse, lo cual reduce la capacidad de compra de los salarios y deteriora la calidad de vida de los trabajadores y de los servidores públicos.

EMPLEO PÚBLICO, DETERMINANTES Y EVOLUCIÓN

Para adaptar las instituciones públicas al proceso de modernización e internacionalización de la economía, el gobierno adelantó, a comienzos de los años noventa, el Plan de Modernización y Reestructuración del Estado. El programa consideraba urgentes los ajustes estructurales para simplificar y racionalizar la función reguladora del Estado, y contemplaba la desburocratización, la reducción de trámites y el aumento de los niveles de eficiencia, eficacia y moralidad.

Como parte del proceso, las empresas y entidades del Estado iniciaron la ejecución de políticas basadas en principios generales de la administración privada: planeación estratégica, políticas gerenciales, criterios de calidad total, control interno y plantas globalizadas, sistemas que exigen menos personal pero mayor preparación académica y técnica.

De acuerdo con el Plan, la evolución y la composición del empleo público deben estar ligadas a las nuevas funciones del Estado. Es decir, orientados por la idea de que la intervención estatal es innecesaria en actividades donde es más eficiente la empresa privada pero imprescindible en las áreas de seguridad, servicios públicos y relaciones internacionales [Presidencia 1992, tomo I]. Esta visión refleja una doble preferencia en las políticas estatales: vincular la contratación de empleo público a los factores de mercado, y limitar la intervención estatal a las áreas donde los factores políticos inciden de modo significativo en el nivel y el ritmo de contratación, como la provisión de bienes públicos puros (defensa nacional, seguridad ciudadana, justicia, entre otros).

1 Durante la investigación se revisó y analizó la literatura teórica y empírica, y se hicieron estimaciones estadísticas y econométricas de las variables pertinentes. Se encontraron dificultades por la escasez de literatura sobre el empleo y los salarios públicos y de investigaciones para el caso colombiano, así como por la falta de información estadística.

Aquí se sugiere que la evolución del empleo público entre 1970 y 1994 dependió sobre todo de factores políticos, como el ciclo electoral, las decisiones administrativas tendientes a modernizar el Estado y reducir su tamaño, las políticas antiinflacionaria y fiscal, y algunos elementos institucionales que permitieron que los trabajadores públicos (a diferencia de los empleados oficiales) se agruparan en sindicatos y negociaran sus condiciones salariales y laborales. Primero se determina si el comportamiento del empleo público ha dependido de la evolución de la actividad económica o del proceso político. Luego se evalúa la eficacia de los planteamientos del gobierno sobre la orientación de la acción del Estado y de su personal hacia áreas donde fallan los mecanismos de mercado, la profesionalización de la planta y la descentralización en materia de empleo.

Determinantes y evolución del empleo en el sector público

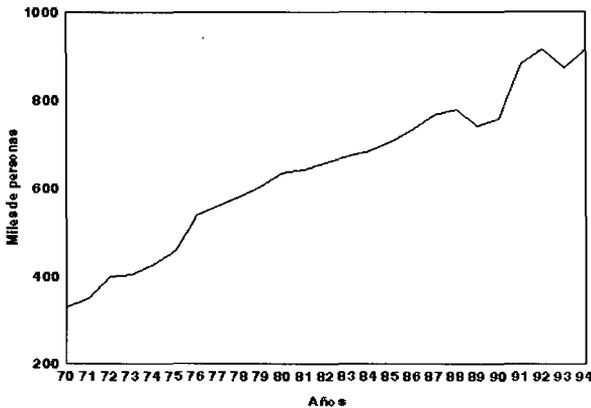
El análisis de los determinantes del empleo y de las reglas para fijar los salarios públicos debe tener en cuenta que la racionalidad del Estado es diferente de la que guía la actividad privada. La acción del gobierno busca maximizar el bienestar social, los empresarios buscan maximizar su propio beneficio. El tratamiento rebasa, entonces, los aspectos puramente económicos.

Los ejercicios realizados para estimar la evolución del empleo público en Colombia muestran que el número de funcionarios aumentó durante las dos últimas décadas, excepto en 1989 y 1993 (gráfica 1).² Este aumento se presentó a pesar de que en los ochenta hubo una inclinación de las autoridades a reducir la intervención del Estado en los aspectos económico y social, y en los noventa, se implementó el proceso de modernización y reestructuración del Estado con una drástica reducción de servidores públicos.

La explicación de esta tendencia creciente puede estar asociada a la ley de Wagner: a medida que una nación se desarrolla, el gasto

2 La falta de una serie estadística del número de funcionarios realmente empleados, es decir, en nómina, para 1970-1994, llevó a empalmar dos series: la de Corchuelo [1988, 271, cuadro 2] que corresponde a decretos de planta 1970-1987, suponiendo que, en promedio, el 75 por ciento correspondía a personal en nómina (ponderación que corresponde a la relación promedio entre datos de planta y nómina del período 1984-1987); y la serie del número de empleados públicos en nómina de la Contraloría General de la República, que cubre el período 1984-1994. Por falta de información, la serie resultante no incluye los funcionarios de los municipios no capitales de departamento ni los empleados temporales.

GRÁFICA 1
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS



Fuente: CGR, Dane; cálculos del autor.

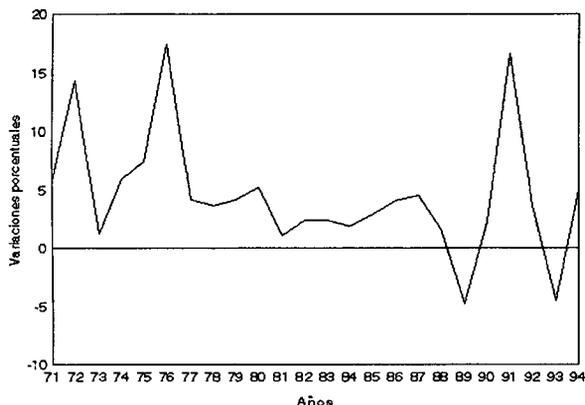
público aumenta como porcentaje del PIB. Esta ley se fundamenta en cuatro hechos: el aumento de la población, la mayor elasticidad ingreso de los bienes públicos, el mayor dinamismo de la productividad en el sector privado y la ausencia de la relación costo-beneficio en el sector público. Una investigación de la Contraloría de la República confirma que estos hechos se cumplieron en Colombia entre 1950 y 1992 [CGR 1993a]. Además, el número de funcionarios y el gasto público no financiero consolidado real mostraron una estrecha relación.³

El ritmo de crecimiento del personal en nómina presenta tres etapas (gráfica 2). En la primera, 1970-1977, es evidente la presencia del ciclo político que se refleja en un aumento de la contratación en años de elecciones y su posterior disminución en los siguientes. Este fenómeno obedece a la utilización del empleo público como instrumento para captar votos, una práctica histórica de la clase política colombiana que impide el logro de mejoras significativas en la administración pública, en tanto ignora los principios que deben orientar la contratación: la preparación académica, la experiencia laboral, las aptitudes y la actitud frente al cargo.

En la segunda etapa, 1977-1987, hubo una leve tendencia decreciente,

3 El ejercicio econométrico arrojó un coeficiente de correlación entre empleo público y gasto público no financiero consolidado real relativamente alto, 0.89, para el período 1980-1994.

GRÁFICA 2
VARIACIONES PORCENTUALES
DEL NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS



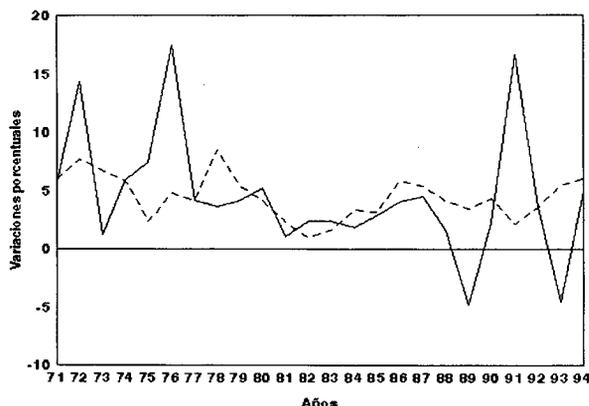
Fuente: CGR, Dane; cálculos del autor.

marcada por bajos y-aun negativos niveles de crecimiento que configuran una estabilidad aparente. Este comportamiento obedeció al paso de un Estado benefactor a un Estado con funciones redefinidas en un contexto neoliberal, donde el gobierno sujeta gradualmente la contratación de personal a factores tales como el déficit fiscal, el servicio de la deuda y las medidas antiinflacionarias.

La tercera fase comenzó en 1987 y terminó en 1994. En ese período, el ciclo se ajustó en promedio a los niveles históricos, de acuerdo con los criterios con que se manejaron el déficit fiscal y las reformas administrativas en las administraciones de Virgilio Barco y César Gaviria. En 1989 y 1993 se presentaron los casos más extremos de reducción del ritmo de contratación de personal de los últimos 25 años. El repunte de los años 1990 y 1991, obedeció, en especial, al fuerte incremento de personal en las entidades dedicadas a preservar el orden público, dada la coyuntura social y la propensión del gobierno a controlar los brotes de violencia con un mayor pie de fuerza.

En general, se acepta que la actividad económica y el déficit fiscal inciden substancialmente en el nivel de empleo público. Sin embargo, según los resultados econométricos (período 1970-1994), ni la actividad económica ni el ciclo económico fueron estadísticamente significativos para explicar el comportamiento del empleo público consolidado, aunque en los ochenta dichas variables mostraran una correlación manifiesta (gráfica 3). El déficit fiscal a nivel agregado

GRÁFICA 3
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y EL PIB REAL



Fuente: CGR, Dane; cálculos del autor.

tampoco fue significativo pero sí a nivel nacional central (cuadro 1).⁴ Estos resultados ponen de manifiesto el carácter de instrumento del empleo público en la economía colombiana.

Los ejercicios econométricos muestran que la política fiscal y la actividad económica a nivel consolidado tienen poca influencia en el comportamiento del empleo público, lo cual se infiere del rechazo de la prueba conjunta de estimadores y de un R^2 muy bajo (0.26). Además, al hacer la estimación para períodos más cortos y explicar el empleo público por el ciclo económico, los resultados tampoco fueron significativos (las pruebas econométricas para períodos cortos no son concluyentes).

Para el nivel nacional central, se estimó un modelo que explica el comportamiento del empleo público por los cambios en el déficit fiscal y el crecimiento económico. En este caso, el déficit fiscal resultó significativo a un nivel de confianza del 90 por ciento,⁵ pero el PIB

- 4 Para comprobar esa hipótesis, se usó un modelo donde el empleo público es la variable dependiente y la situación presupuestal y el PIB real, las variables explicativas. Al aplicar la prueba de raíz unitaria, las variables presentaron no estacionariedad. El test de Engle-Granger, usado para determinar la cointegración entre los niveles de las variables, confirmó la evidencia de estimación espúrea. Como opción alternativa, se estimó un modelo en diferencias cuyos resultados se presentan en el cuadro 1.
- 5 Se eligió la situación presupuestal como medida del déficit fiscal porque, teóricamente, el gobierno contrata personal pensando en la carga financiera

CUADRO 1
TEST Y ESTIMACIONES ECONÓMICAS
Prueba de cointegración para las variables Empleo Público D(EMP_N),
Situación Presupuestal (SITPRZ) y PIB real D(PIBR).

Test de Cointegración Engle-Granger: UROOT(T,0)

Dickey-Fuller t-Estadístico	*	-4.5859
Valores Críticos de MacKinnon:	1%	-5.7156
	5%	-4.7533
	10%	-4.3059

Resultados de la estimación en diferencias

Variable dependiente: D(EMP_N)

Rango: 1971-1994

Número de observaciones: 24

VARIABLE	COEFICIENTE	STD. ERROR	T-STAT.	2-COLAS SIG.
C	39700.746	14609.158	2.7175247	0.0129
(PIBR)	-1.0701031	0.6098379	-1.7547337	0.0939*
SITPRZ	3.1580004	1.2152082	2.5987319	0.0168*
R-cuadrado	0.263143*		Media de la variable dependiente	24455.09
R-cuadrado ajustado	0.192966		S.D. de la variable dependiente	32296.54
S.E. de la regresión	29013.62		Suma del cuadr. de los residuos	1.77E+10
Log likelihood	-279.0646		F-estadístico	3.749710
Estadístico Durbin-Watson	2.135761		Prob (F-estadístico)	0.040506*

Resultados de la estimación para determinar la influencia

del ciclo económico sobre el empleo público

Variable dependiente: DLEMP_N

Rango: 1971 - 1992

Número de observaciones: 22

VARIABLE	COEFICIENTE	STD. ERROR	T-STAT.	2-COLAS SIG.
C	0.0465465	0.0104929	4.4360036	0.0003
CICLO	0.4053324	0.5768615	0.7026512	0.4904
R-cuadrado	0.024091*		Media de la variable dependiente	0.046547
R-squared ajustado	-0.024704		S.D. de la variable dependiente	0.048619
S.E. de la regresión	0.049216		Suma del cuadr. de los residuos	0.048444
Log likelihood	36.08555		F-estadístico	0.493719
Estadístico Durbin-Watson	1.852271	Prob(F-estadístico)	0.490372*	

Prueba Engle-Granger para las variables: número de empleados nivel nacional central (CNP), déficit fiscal en pesos de 1975 (SITPRZ), y PIB real (a un nivel de significancia del 10% muestra evidencia de cointegración, es decir, entre éstas variables existe una relación de equilibrio de largo plazo).

Test de Cointegración Engle-Granger: UROOT(T,0)

T-estadístico Dickey-Fuller	*	-4.8692
Valores críticos de MacKinnon:	1%	-6.5513
	5%	-5.2125
	10%	-4.6337

Resultados de la estimación

Variable dependiente: CNP

Rango: 1980-1992

Número de observaciones: 13

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT.	2-TAIL SIG.
C	5983.694	186120.67	0.1396067	0.8920
SITPRZ	5.4170349	2.8787172	1.8817531	*0.0925
PIBR	0.2629239	0.2922499	0.8996541	0.3917
AR(1)	0.4620877	0.2804949	1.6474017	0.1339
R-cuadrado	0.816749*		Media de la variable dependiente	198626.0
R-cuadrado ajustado	0.755665		S.D. de la variable dependiente	66471.15
S.E. de la regresión	32856.88		Suma del cuadr. de los residuos.	9.72E+09
Log likelihood	-151.2549		F-estadístico	13.37094
Estadístico Durbin-Watson	2.024009*		Prob (F-estadístico)	0.001151*

Fuente: CGRepública, Dane, Banco de la República; cálculos del autor.

real no fue significativo. Esto refleja, como en el sector público consolidado, la ausencia de efectos de la actividad económica en la demanda de servidores públicos y explica, en cierta medida, la mayor facilidad para atar la contratación de funcionarios al control del déficit fiscal en este nivel del gobierno.

Puesto que la actividad económica no explica la contratación de funcionarios, se puede pensar que las causas son de índole política, lo cual es compatible con la naturaleza del Estado y la racionalidad que orienta la actividad pública. El mecanismo político tiene capacidad para agregar las preferencias individuales y dar una solución que el mercado no lograría, por concentrarse en el individualismo y la competencia, aunque fomenta el clientelismo y reduce la eficiencia en la administración pública.

Evolución del empleo por entidades y sectores administrativos

Para estudiar la contratación de personal desde la segunda mitad de los ochenta y verificar posibles cambios estructurales, se hizo otro ejercicio.⁶ Aquí se evaluaron, en particular, los logros de la administración Gaviria, que propuso reducir el ritmo de contratación, recomponer las plantas de personal en favor de los niveles de alta preparación académica, fomentar la descentralización y reorientar la acción del Estado hacia las áreas de seguridad ciudadana, defensa nacional y justicia.

Los resultados muestran un crecimiento y una mayor participación del empleo en defensa, seguridad y policía, y en la Registraduría Nacional (cuadro 2). Esta tendencia se acentuó durante el gobierno de Gaviria y obedece, en parte, a la reforma administrativa contemplada en el Artículo 20 transitorio de la Constitución Nacional, que dio lugar a un proceso de recomposición de la planta de la administración nacional central; reflejando el interés del gobierno por reforzar el control militar y político de acuerdo con la redefinición del papel del Estado: hacer presencia en áreas donde es 'absolutamente necesario'.

La vinculación de funcionarios a la Registraduría Nacional presenta un comportamiento atípico en lo corrido de los años noventa. Esta

futura que acarrea.

6 Éste pretendía observar la evolución del empleo público por sectores y niveles administrativos entre 1984 y 1994. Aquí se analizó la participación y se construyó un índice tomando el primer dato como divisor de la serie total, expresando su evolución en el tiempo en relación con la situación inicial.

CUADRO 2
 NUMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS
 NIVEL NACIONAL CENTRAL
 ÍNDICE 1984=100

Entidades	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Congreso Nacional	100	100	100	138	111	99	99	99	85	90	90
Contraloría General de la República	100	100	100	97	96	99	95	104	89	61	39
Departamento Adm. de Aeronáutica Civil	100	106	121	121	125	131	132	126	121	-	-
Departamento Adm. de Intend. y Comisarías	100	98	105	120	120	122	122	-	-	-	-
Departamento Adm. de la Presidencia	100	72	72	69	72	81	82	79	77	75	71
Departamento Adm. de la Presidencia	100	97	91	136	156	166	215	158	161	169	-
Departamento Adm. de Seguridad	100	101	133	132	126	124	141	134	129	140	173
Departamento Adm. Nacional de Cooperativas	100	100	103	106	106	108	107	107	103	104	102
Departamento Adm. Nacional de Estadística	100	98	97	94	95	94	95	93	89	87	44
Departamento Nacional de Planeación	100	100	100	110	111	128	140	142	144	157	144
Fiscalía General de la Nación	-	-	-	-	-	-	-	-	100	103	181
Ministerio de Agricultura	100	98	98	99	67	83	84	76	75	82	52
Ministerio de Comercio Exterior	-	-	-	-	-	-	-	-	100	108	161
Ministerio de Comunicaciones	100	97	97	97	98	96	97	103	97	98	107
Ministerio de Defensa Nacional	100	100	154	100	100	109	1096	1096	1162	1232	1354
Ministerio de Desarrollo Económico	100	90	90	90	104	127	185	194	166	178	187
Ministerio de Educación Nacional	100	106	106	117	117	2	3	3	5	1	1
Ministerio del Interior	100	100	100	93	95	112	112	110	114	138	138
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	100	110	111	93	94	97	79	71	89	61	63
Ministerio de Justicia	100	100	99	96	99	103	104	105	96	103	5
Ministerio de Minas y Energía	100	93	93	90	110	109	110	104	102	86	102
Ministerio de Relaciones Exteriores	100	100	100	91	91	94	39	99	108	113	137
Ministerio de Salud	100	98	104	101	97	100	96	99	320	250	247
Ministerio del Medio Ambiente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	100	95	95	92	95	97	97	101	101	85	88
Ministerio del Transporte	100	100	96	210	446	432	407	395	345	208	38
Policía Nacional	100	104	109	113	116	121	123	126	140	140	156
Procuraduría General de la Nación	100	103	114	111	108	124	191	191	132	137	141
Rama Jurisdiccional	100	103	109	133	133	131	124	113	114	118	118
Registraduría Nacional del Estado Civil	100	100	380	242	410	116	410	441	441	579	512
Veeduría del Tesoro	-	-	-	-	-	-	-	-	100	367	-
Total	100	104	115	116	123	96	163	164	177	177	186

Fuente: CGR, cálculos del autor.

CUADRO 3
PARTICIPACIÓN DEL NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS
POR NIVELES DENTRO DEL TOTAL NACIONAL CENTRAL

Niveles	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Directivo	0.1	0.4	0.2	0.4	0.4	0.6	0.5	0.7	1.4	1.5	0.3
Asesor	0.1	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.6	1.7	1.6	0.3
Ejecutivo	1.8	2.6	3.8	2.7	2.5	4.4	1.2	1.2	1.3	1.7	1.4
Profesional	3.8	4.5	3.4	4.3	4.1	6.7	4.2	3.1	4.0	5.2	5.9
Técnico	7.3	8.5	8.0	9.6	9.2	8.6	4.2	7.9	12.2	13.3	12.3
Administrativo	22.3	25.2	16.9	18.3	16.5	21.6	10.9	8.8	9.6	9.5	7.1
Operativo	38.3	40.7	33.7	39.4	37.8	43.7	31.0	28.0	58.7	57.6	59.7
Docente	0.2	16.3	15.1	16.4	15.2	0.6	2.4	0.3	0.5	-	0.2
Asistencial	—	—	—	—	—	1.4					
Otros	26.1	1.4	18.7	8.8	14.0	13.3	45.5	49.4	10.6	9.6	11.3
Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

PARTICIPACIÓN DEL COSTO DE NÓMINA REAL POR NIVELES
DENTRO DEL TOTAL NACIONAL CENTRAL

Niveles	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Directivo	0.3	1.8	0.7	2.6	0.8	3.7	2.9	2.6	5.8	9.1	3.3
Asesor	0.4	0.8	0.9	0.6	0.7	1.6	0.7	2.0	6.6	4.3	1.4
Ejecutivo	4.9	6.8	6.4	7.3	3.7	8.9	3.6	3.4	4.3	6.7	6.0
Profesional	6.7	8.0	5.9	7.8	5.8	8.4	9.5	4.1	8.8	10.2	14.1
Técnico	7.8	8.3	7.2	10.3	7.0	9.0	5.8	13.1	16.8	13.9	14.4
Administrativo	20.2	21.5	13.4	17.5	13.8	18.8	12.2	11.1	10.2	10.1	6.4
Operativo	31.4	31.4	27.5	32.5	30.0	36.6	37.3	31.5	39.5	38.9	36.2
Docente	0.3	12.8	11.5	13.9	13.7	0.6	2.4	0.3	0.6	-	0.3
Asistencial	—	—	—	—	—	2.4					
Otros	28.0	8.6	26.4	7.6	24.6	12.4	25.5	32.0	7.3	6.7	15.4
Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CGR, cálculos del autor.

CUADRO 4
NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS
TOTAL SECTOR PÚBLICO
ÍNDICE 1984=100

Sectores	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Central Nacional	100	104	115	121	123	96	101	164	177	177	186
Descentralizado Nacional	100	101	101	107	106	104	106	104	99	78	78
Central Departamental	100	105	109	112	119	121	117	114	114	104	112
Descentralizado Departamental	100	110	119	138	153	163	161	159	160	160	160
Municipios Capitales	100	104	105	106	106	119	127	122	126	151	168
Descentralizado Municipal	100	105	108	105	119	122	126	134	147	158	168
Fondos Educativos Regionales	100	102	103	103	103	107	106	113	117	113	121
Servicios Regionales de Salud	100	101	100	139	117	127	150	152	157	108	111
Juntas Administradoras de Deportes	100	96	91	92	80	79	80	97	95	95	95
Total sector público ¹	100	103	107	112	114	108	111	129	134	128	134
Promedio gobierno nacional	100	101	102	112	106	103	109	126	129	114	118
Promedio gobierno territorial ¹	100	106	110	115	124	131	133	132	137	143	152

PARTICIPACIÓN DEL NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS POR SECTORES DENTRO DEL SECTOR PUBLICO TOTAL

Sectores	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Central Nacional	27.5	27.8	29.6	29.7	29.8	24.5	25.1	34.9	36.5	38.2	38.2
Descentralizado Nacional	24.3	23.8	22.8	23.1	22.7	23.3	23.3	19.5	18.0	14.8	14.1
Central Departamental	6.9	7.0	7.0	6.9	7.2	7.7	7.3	6.1	5.9	5.6	5.8
Descentralizado Departamental	3.6	3.9	4.0	4.5	4.9	5.5	5.3	4.5	4.4	4.6	4.4
Municipios Capitales	5.3	5.4	5.2	5.0	4.9	5.8	6.0	5.0	5.0	6.3	6.6
Descentralizado Municipal	5.6	5.7	5.6	5.2	5.8	6.3	6.3	5.8	6.1	6.9	7.0
Fondos Educativos Regionales	24.1	23.8	23.2	22.2	21.9	23.8	23.1	21.1	21.0	21.4	21.7
Servicios Regionales de Salud	2.5	2.4	2.3	3.1	2.6	2.9	3.4	2.9	2.9	2.1	2.1
Juntas Administradoras de Deportes	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Total sector público ¹	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1. No incluye los funcionarios de los municipios no capitales de departamento.

Fuente: CGR; cálculos del autor.

entidad contrató más funcionarios que el Ministerio de Desarrollo Económico, que Planeación Nacional y —a partir de 1990— que el Ministerio de Hacienda. Esto demuestra el carácter político de la contratación de funcionarios y el interés particular en el proceso electoral; no obstante, se relegan entidades con funciones de bienestar social orientadas a segmentos vulnerables de la población: los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Agricultura.

Otro aspecto esencial es la dificultad para profesionalizar la planta de personal del gobierno. En el sector nacional central, por ejemplo, el nivel operativo tuvo el mayor dinamismo y la participación más alta en cuanto a número de funcionarios y costo de nómina (cuadro 3). Los niveles operativo y técnico captaron en promedio el 57 por ciento del total de empleados durante la administración Gaviria, y el 72 por ciento en 1994; resultados similares se observan en el pago de nómina en términos reales. Puede concluirse, entonces, que la inclinación de los últimos gobiernos a contratar personal más calificado ha quedado en la lista de buenas intenciones.

En el sector nacional central, también ha habido una gran recomposición de los recursos destinados al pago de nómina, con un significativo incremento salarial para el nivel directivo (excepto en 1994), redistribuyendo los ingresos reales del sector público hacia los altos funcionarios, los mismos que proclaman la urgente necesidad de reducir el gasto en pago de nómina.

La desburocratización también era un objetivo prioritario en el proceso de modernización y reestructuración del Estado. Los resultados del sector público consolidado muestran lo contrario: en vez de disminuir, el número de funcionarios aumentó claramente (cuadro 4).

Desde 1986 se inició un intenso proceso de descentralización, que se vio fortalecido con la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993. Se esperaba entonces un mayor ritmo de contratación a nivel del gobierno territorial. Al comparar los niveles departamental y municipal (central y descentralizado) y el nivel nacional (central y descentralizado) se nota, en efecto, un mayor ritmo de crecimiento en la vinculación de funcionarios en los departamentos y municipios que en la Nación.⁷ En consecuencia, la descentralización ha inducido una mayor contratación de personal.

La mayoría de los analistas esperaba una fuerte reducción del em-

7 En el nivel territorial no se incluyen, por falta de información estadística, los empleados públicos de los municipios que no son capitales de departamento.

pleo en el nivel nacional central como resultado de los procesos de modernización y reestructuración del Estado de los años noventa. Pero no fue así. El despido masivo de funcionarios en la mayoría de entidades públicas se compensó con la elevada contratación en los sectores de defensa, seguridad, policía y en la Registraduría Nacional; con un gran dinamismo en el conjunto. En cambio, el empleo del nivel nacional descentralizado perdió dinamismo y participación. Este hecho pudo obedecer a la orientación que el gobierno dio a la política de privatización, afectando ante todo a las empresas descentralizadas del orden nacional, pues en el descentralizado departamental hubo una relativa estabilidad y en el descentralizado municipal, una marcada expansión.

SALARIOS DEL GOBIERNO Y GASTO PÚBLICO

Desde la segunda mitad de la década de los setenta, las autoridades han expresado su interés por modernizar la estructura estatal y racionalizar los recursos públicos, en especial los destinados al pago de personal. Esta preocupación se reforzó en los ochenta, con la coyuntura internacional de crisis económica y desequilibrios interno y externo, que llevó a adoptar un programa de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural que proponía reducir el monto salarial público como uno de los elementos centrales para lograr mayor eficiencia en el gasto público.

Usualmente, el aumento de la nómina salarial del sector público se cuestiona desde dos puntos de vista. El primero se relaciona con la percepción de la sociedad acerca de las actividades que se financian con sus aportes tributarios. Si los contribuyentes observan que la mayor parte de los impuestos se destina a pagar una nómina creciente, sin recibir una eficiente y oportuna atención del Estado a sus demandas de servicios, se genera un ambiente de rechazo a transferir parte de sus ingresos a la administración pública.

El segundo punto de vista es el del gobierno, para el cual el monto salarial público representa un gasto que exige un manejo adecuado en el conjunto de las finanzas públicas, en especial cuando las decisiones en materia fiscal se adoptan bajo presiones de factores internos y externos que obligan a dar soluciones coyunturales al desequilibrio fiscal. En estos casos, las autoridades juzgan conveniente utilizar los salarios públicos como instrumento de ajuste fiscal de corto plazo.

Esta sección examina la evolución de los salarios y del gasto público en el período 1970-1994. Los salarios públicos no estuvieron determinados

por el ritmo de inflación; además, no cumplieron el papel de instrumento para suavizar los ciclos de la economía, pues desde el punto de vista neoclásico (orientación que sigue el gobierno), ante una recesión económica, el monto salarial público debería caer drásticamente para reducir el gasto público y aliviar la crisis. En cambio, el gobierno usó los salarios públicos para equilibrar sus finanzas; ante el aumento desbordado de otras partidas, como el servicio de la deuda o las transferencias, el bajo incremento de los salarios permitió alcanzar el equilibrio fiscal.

La inflación como determinante del nivel salarial público

Con frecuencia se sostiene que los salarios nominales del sector público responden a variaciones en la inflación histórica. Nuestros resultados indican que el salario nominal de los servidores públicos no está determinado significativamente por el ritmo de la inflación.⁸ Este hallazgo muestra que, a nivel consolidado, las metas macroeconómicas no están coordinadas y la planeación salarial no contribuye a controlar la inflación, lo que es consistente con la gran influencia política e institucional en la fijación de salarios y demás prestaciones, la cual tiende a disipar los efectos de la política económica.

Los salarios públicos como instrumento de política económica

La flexibilidad de los salarios públicos se manifiesta en su capacidad para responder a las fluctuaciones de la actividad económica y de las variables fiscales. En el primer caso, modera los ciclos de la economía mediante la reducción del monto salarial en los períodos recesivos; y en el segundo, logra ajustar las finanzas públicas ante incrementos inesperados en el servicio de la deuda, las transferencias o la inversión.

Para analizar esta función de los salarios públicos en el período 1970-1994 se tomó como patrón general de comportamiento la evolución del monto salarial de la economía, para determinar comparativamente si aquéllos mantuvieron una tendencia similar o, por el contrario, tuvieron una dinámica propia.⁹ Se encontró que la remuneración a los asal-

8 Para el período 1970-1989, se estimó un modelo doble logarítmico donde la remuneración nominal de los empleados del sector público era la variable dependiente y la inflación promedio anual, la variable explicativa; pero el coeficiente no fue significativo. Para el período 1983-1989, cuando —se supone— las políticas antiinflacionarias del gobierno tuvieron fuerte incidencia en los salarios públicos, las variables resultaron cointegradas a un nivel de significancia del 5 por ciento; sin embargo, al estimar el modelo y corregir la autocorrelación el coeficiente no fue significativo.

9 Para determinar si los salarios fueron flexibles y eficientes en la moderación

CUADRO 5
REMUNERACIÓN A LOS ASALARIADOS Y GASTO PÚBLICO
Pesos de 1975
Porcentaje del PIB

Años	Remuneraciones		Funcionamiento			Gasto Público Nivel Nacional Central		
	Asalariados del país	Asalariados del sector público	Servicios personales	Gastos gcales.	Transferencias	Funcionamiento	Servicio	Inversión pública
							de la deuda	
1970	39.03	11.16	2.53	0.70	3.68	6.91	1.52	5.31
1971	39.71	12.00	2.64	0.63	3.32	6.59	1.47	6.24
1972	39.26	12.09	2.42	0.51	3.11	6.04	1.63	5.02
1973	37.82	11.29	2.15	0.56	2.11	4.83	1.70	5.73
1974	37.18	10.72	2.08	0.46	1.44	3.98	1.50	5.70
1975	37.82	11.08	2.29	0.51	1.33	4.14	1.55	6.61
1976	37.12	10.83	1.92	0.47	3.01	5.40	1.40	3.12
1977	37.08	10.55	1.59	0.44	3.44	5.47	1.21	3.49
1978	39.72	11.43	1.81	0.69	3.85	6.35	1.20	3.57
1979	40.95	11.89	1.87	0.67	4.72	7.27	1.34	4.14
1980	41.60	12.44	1.83	0.64	4.47	6.93	1.31	4.12
1981	42.79	13.00	1.91	0.56	5.32	7.79	1.42	4.10
1982	43.13	13.67	2.04	0.52	5.40	7.96	1.51	3.81
1983	43.87	14.12	2.19	0.67	5.51	8.37	1.49	3.30
1984	43.38	14.47	2.22	0.42	5.92	8.55	1.68	3.80
1985	40.62	13.89	2.04	0.46	5.22	7.72	1.72	4.30
1986	37.94	12.88	1.94	0.35	4.99	7.27	2.85	3.72
1987	37.98	12.88	1.90	0.38	5.22	7.50	2.64	3.39
1988	38.07	12.77	1.89	0.46	4.97	7.33	2.91	3.86
1989	38.27	13.15	1.95	0.47	5.44	7.64	3.25	4.25
1990	37.29	11.61	2.24	0.49	5.24	7.90	3.11	4.45
1991	37.52	12.45	2.20	0.59	7.15	9.83	3.24	3.58
1992	40.78	14.06	2.43	0.77	8.89	11.97	4.09	5.78
1993	46.23	15.10	3.10	1.02	8.04	12.15	3.94	3.80
1994	N.D	N.D	3.27	1.00	10.18	14.62	6.24	3.55

Fuente: CGR, Dane; cálculos del autor.

riados del país registró una relativa estabilidad con respecto al crecimiento económico (cuadro 5).¹⁰ Sin embargo, se observaron ligeras variaciones con una frecuencia de tres a cuatro años, cuyo tope máximo ocurrió entre 1981 y 1984 (43% en promedio). Los salarios perdieron dinamismo desde 1985, debido en parte a la profundización del programa de ajuste estructural promovido por el gobierno de la época. Sólo hay síntomas de recuperación a partir de 1992.

La remuneración a los servidores públicos, como porcentaje del PIB, mostró cierta inflexibilidad que refleja su poca relevancia para moderar los ciclos de la economía a corto y mediano plazos. En la década de los setenta estuvo alrededor del 11 por ciento, aumentó en los ochenta y alcanzó su tope máximo (14.4%) en 1984; a partir de entonces, la participación de los salarios públicos en el PIB tendió a disminuir; desde 1992 hay indicios de expansión.

El rubro de servicios personales del nivel nacional central, que representa el pago de nómina, mostró una virtual rigidez con respecto a la actividad económica. Sus cambios más significativos ocurrieron en períodos más largos que en el sector público y en el conjunto de la economía. Este resultado refleja su menor capacidad de respuesta a los cambios en la actividad económica y su utilización como instrumento de política macroeconómica.¹¹ A partir de 1992 se aprecia un mayor dinamismo de los salarios frente a la actividad económica.

La aparente inflexibilidad de los salarios públicos puede reflejar su baja participación en el PIB. Pero hay que reconocer que los factores políticos e institucionales influyen en este comportamiento e impiden que los salarios se ajusten rápidamente a los ciclos de la actividad económica.

de los ciclos de la economía, se expresaron como porcentaje del PIB y se evaluó si presentaron cambios significativos en el corto o mediano plazos o si conservaron cierta rigidez.

10 La ausencia de estabilidad entre la remuneración a los asalariados y la actividad económica se probó en términos econométricos. Las variables evidenciaron la presencia de raíz unitaria de orden I y se hizo la prueba de cointegración de Engle-Granger para 1970-1992. Los resultados muestran que estas variables en sus niveles no están cointegradas; así, estadísticamente, no existió una relación de estabilidad de largo plazo entre ellas.

11 Para fijar los salarios públicos en las administraciones recientes, se propuso tomar como referencia el costo de prestación de los servicios públicos, la inflación, el déficit fiscal, la racionalización del gasto público, la competitividad de la producción nacional y la situación financiera de las entidades del Estado.

También se estudió el papel de los salarios públicos en el ajuste de las finanzas públicas ante variaciones de la actividad económica. Las cifras muestran que los gastos de funcionamiento tienden a crecer desde finales de los setenta, pero esta tendencia no depende del pago de nómina, que ha sido relativamente estable en las dos últimas décadas. Obedece, más bien, al comportamiento de las transferencias que a partir de 1979 registran un gran dinamismo,¹² asociado a la profundización del proceso de descentralización, la nueva disponibilidad financiera y las responsabilidades regionales y locales.

El servicio de la deuda del nivel nacional central fue la partida que más dificultó el control del gasto en los ochenta. Hasta 1985 tuvo una estabilidad moderada con respecto a la actividad económica, pero luego creció rápidamente y en poco tiempo superó el ritmo de crecimiento de la economía.

La inversión pública estuvo por debajo de los niveles de la primera mitad de los setenta, fluctuando alrededor de un 3.8 por ciento del PIB, excepto en 1992 cuando llegó a 5.7 por ciento. El estancamiento en niveles tan bajos le dio rigidez a esta variable para actuar como instrumento de desarrollo económico. Por su parte, los gastos generales tuvieron una participación estable y poco significativa en el período examinado.

Salarios del gobierno y gasto público

Es interesante examinar el peso de los salarios del gobierno dentro del gasto público, debido a los problemas fiscales que acarrea y a sus implicaciones en materia presupuestal. Sin embargo, la falta de información desagregada para los distintos niveles de la administración dificulta su estudio detallado. Aquí se examinan básicamente los componentes del gasto público en el nivel nacional central (cuadro 6).

Los salarios en el nivel nacional central redujeron su participación en el gasto público y en los gastos de funcionamiento. Los servicios personales representaron cerca del 18 por ciento del gasto en la primera mitad de los setenta pero, a partir de 1985, dicha participación disminuyó y se mantuvo a niveles muy bajos. Esta disminución y su relativa estabilidad con respecto al crecimiento económico muestran la ínfima incidencia de los salarios gubernamentales en el notorio aumento del gasto público. Este hecho es confirmado por la

12 Esta partida se destina en parte al pago de salarios de las entidades receptoras, pero dada la baja cobertura de la información estadística no es posible cuantificar esa proporción.

CUADRO 6
SALARIOS GUBERNAMENTALES Y GASTO PÚBLICO
 Pesos de 1975
 Participaciones porcentuales

Años	Salarios		Funcionamiento			Gasto Público Nivel Nacional Central		
	1	2	3	4	5	6	7	8
1970		18.41	36.59	10.20	53.21	50.31	11.05	38.64
1971		18.44	40.01	9.53	50.46	46.08	10.26	43.66
1972		19.08	40.09	8.42	51.49	47.59	12.85	39.55
1973		17.56	44.59	11.61	43.80	39.37	13.85	46.78
1974		18.64	52.37	11.50	36.14	35.60	13.40	51.00
1975		18.64	55.40	12.37	32.23	33.65	12.61	53.75
1976		19.38	35.60	8.69	55.71	54.43	14.10	31.46
1977		15.68	29.14	7.97	62.89	53.80	11.91	34.29
1978		16.28	28.51	10.88	60.61	57.11	10.75	32.14
1979		14.67	25.74	9.26	65.00	57.00	10.53	32.46
1980	30.55	14.78	26.34	9.16	64.50	56.10	10.58	33.32
1981	33.18	14.33	24.48	7.24	68.28	58.54	10.67	30.79
1982	34.04	15.34	25.60	6.53	67.87	59.94	11.37	28.69
1983	33.67	16.63	26.15	8.02	65.83	63.59	11.30	25.11
1984	35.12	15.80	25.93	4.89	69.19	60.95	11.98	27.07
1985	35.00	14.88	26.46	5.98	67.56	56.23	12.49	31.28
1986	32.74	13.98	26.62	4.79	68.59	52.52	20.61	26.87
1987	32.47	14.03	25.31	5.11	69.58	55.44	19.49	25.06
1988	31.00	13.41	25.81	6.30	67.89	51.97	20.64	27.39
1989	30.81	12.86	25.47	6.14	71.20	50.50	21.44	28.07
1990	31.13	14.50	28.37	6.18	66.28	51.10	20.14	28.76
1991	31.57	13.22	22.39	6.00	72.73	59.04	19.47	21.49
1992	33.86	11.13	20.31	6.44	74.21	54.81	18.74	26.45
1993	31.98	15.50	25.40	8.44	66.17	61.07	19.81	19.12
1994		13.40	22.37	6.78	69.70	59.87	25.58	14.55

1. Salarios públicos/gasto público no financiero consolidado.
2. Servicios personales/gasto público del nivel nacional central.
3. Servicios personales/gastos de funcionamiento.
4. Gastos generales/gastos de funcionamiento.
5. Transferencias/gastos de funcionamiento.
6. Gastos de funcionamiento/gasto público del nivel nacional central.
7. Servicio de la deuda/gasto público del nivel nacional central.
8. Inversión pública/gasto público del nivel nacional central.

Fuente: CGR, Dane, Banco de la República; cálculos del autor.

participación decreciente de los servicios personales en los gastos de funcionamiento, tendencia que contraría la idea según la cual la rigidez relativa de los gastos de funcionamiento obedece a las dificultades para modificar el monto salarial público, bien sea con reducciones en el salario de los funcionarios o con despidos masivos. En cambio, las transferencias y el servicio de la deuda sí reflejaron el aumento del gasto público a nivel nacional central, sobre todo desde mediados de los ochenta.

La inversión pública y los gastos generales disminuyeron notablemente su participación a partir de 1980. Este resultado es consistente con la menor intervención del Estado, política que hace carrera desde mediados de los setenta y encuentra un terreno propicio en estas partidas.

Es usual suponer que hay una relación directa entre el monto salarial estatal y el gasto público, asociando un incremento en los salarios con otro correspondiente en el gasto. No obstante, los resultados para el nivel nacional central muestran lo contrario: la tendencia decreciente del monto de salarios públicos con respecto al gasto estuvo acompañada de un crecimiento del gasto público y del tamaño del Estado muy marcado a partir de 1979 (cuadro 7). En el sector público consolidado, se observa una marcada estabilidad de la participación del costo salarial con respecto al gasto, aunque el tamaño del Estado a nivel consolidado creció en los últimos años. Además, la evolución de los salarios y la del número de servidores públicos son muy estables en relación con el mercado laboral (cuadro 7).

De los resultados anteriores se deduce que al no existir una relación directa entre salarios del gobierno y gasto público, son otros los factores que explican el crecimiento del gasto. No es justificable, entonces, el énfasis del gobierno en el control y la reducción de los salarios públicos al tiempo que descuida el aumento desbordado de otras partidas, como el servicio de la deuda y el exceso de compromisos de transferencias.

Evolución y tendencia del salario real medio: sectores público e industrial y conjunto de la economía

Para identificar la tendencia de la política salarial pública a partir de 1970, se hizo un análisis comparativo de la evolución del salario real medio en el sector público, en el sector industrial y en el conjunto de la economía. En los resultados se distinguen claramente tres subperíodos (gráfica 4).

En el primero, entre 1970 y 1977, hubo una fuerte caída en la remuneración promedio del sector público y, al final, una gran recuperación,

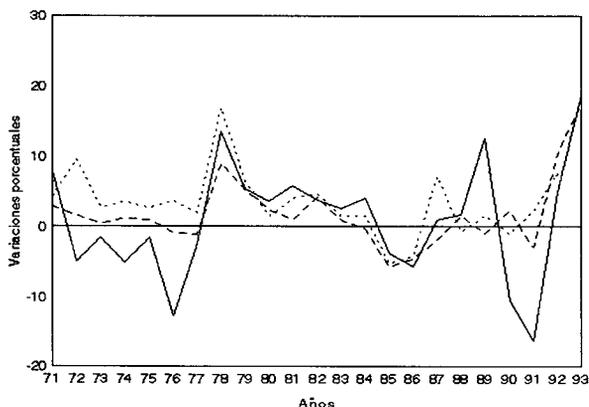
CUADRO 7
TAMAÑO DEL ESTADO EN CUANTO A GASTO,
SALARIOS Y EMPLEO PÚBLICO
Pesos de 1975

Años	1	2 ^a	3	4	5 ^b	6
1970	13.74		28.59	22.66	5.03	
1971	14.30		30.23	21.96	5.14	
1972	12.69		30.81	20.02	5.60	
1973	12.26		29.86	19.06	5.58	
1974	11.17		28.84	19.42	5.73	
1975	12.30		29.29	20.70	5.96	
1976	9.92		29.17	17.75	6.80	
1977	10.17		28.44	15.11	6.70	
1978	11.12		28.78	15.84	6.56	
1979	12.74		29.04	15.72	6.61	1.31
1980	12.36	40.71	29.90	14.68	6.77	1.35
1981	13.31	39.18	30.38	14.67	6.61	1.31
1982	13.27	40.16	31.70	14.90	6.90	1.35
1983	13.16	41.94	32.19	15.49	6.95	1.33
1984	14.03	41.19	33.35	15.32	6.95	1.91
1985	13.73	39.68	34.19	14.71	7.03	1.95
1986	13.85	39.34	33.94	15.04	7.09	2.10
1987	13.53	39.67	33.92	14.74	6.92	2.06
1988	14.10	41.19	33.54	14.81	6.78	2.02
1989	15.14	42.69	34.37	14.80	6.20	1.52
1990	15.47	37.28	31.13	19.32	6.32	1.59
1991	16.65	39.42	33.17	17.68	6.96	2.43
1992	21.85	41.53	34.48	17.29	7.06	2.58
1993	19.90	47.23	32.67	20.43	6.63	2.54
1994	24.42	47.47			6.79	2.59

1. Gasto público del nivel nacional/PIB.
2. Gasto del sector público no financiero/PIB.
3. Remuneración a los asalariados del sector público/remuneración de los asalariados del país.
4. Servicios personales del nivel central/remuneración a los asalariados del sector público.
5. Total de empleados públicos/total de ocupados en el país.
6. Total de empleados en el nivel nacional central/total de ocupados en el país.
 - a. El gasto del sector público no financiero no es neto de transferencias.
 - b. El total de empleados públicos no incluye los funcionarios de los municipios no capitales de departamento.

Fuente: CGR, Dane, DNP, Banco de la República; cálculos del autor.

GRÁFICA 4
SALARIO MEDIO REAL, PÚBLICO, INDUSTRIAL
Y CONJUNTO DE LA ECONOMÍA



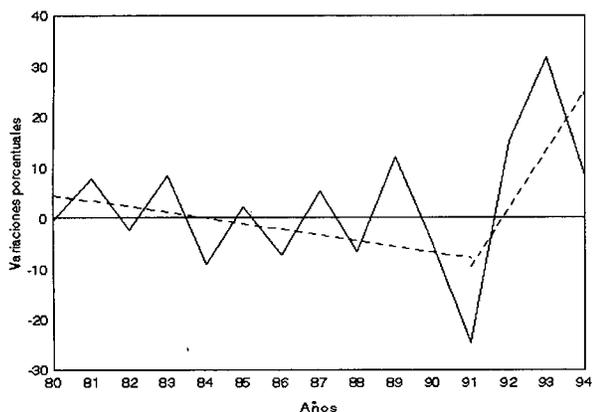
Fuente: CGR, Dane; cálculos del autor.

simulando aproximadamente un ciclo. Este comportamiento llama la atención pues fue contrario al del número de servidores públicos. En años de alta vinculación de funcionarios, los de elecciones, el salario público real medio disminuyó. El monto de salarios reales creció a una tasa inferior a la de la vinculación de funcionarios, lo cual indica que la contratación aumentó a costa de los ingresos reales. En contraste, la remuneración real promedio en la economía y en el sector industrial mostró cierta estabilidad, con suaves variaciones positivas.

En el segundo subperíodo, 1978-1986, el salario real medio en el sector público tuvo una fuerte caída que se prolongó hasta 1986. La particularidad de este período es la fuerte correlación entre los salarios reales medios de los sectores público e industrial y del conjunto de la economía, con una marcada tendencia decreciente. Este hecho obedeció a que el gobierno ató el salario público al del mercado, política contemplada en los programas de ajuste estructural de los ochenta que buscaban un mayor control del gasto público y una fuerte restricción del gasto privado.

En el tercer subperíodo, que comienza en 1987, los salarios reales medios registraron una notoria recuperación, sobre todo a partir de 1991, pero el salario real medio en el sector público presentó grandes fluctuaciones. Cabe destacar la gran recesión de los años 1989-1991 y el comportamiento cíclico similar al de comienzos de los setenta, pues ante los fuertes incrementos en la vinculación de funcionarios,

GRÁFICA 5
SALARIO MEDIO REAL EN EL NIVEL NACIONAL CENTRAL



Fuente: CGR, Dane; cálculos del autor.

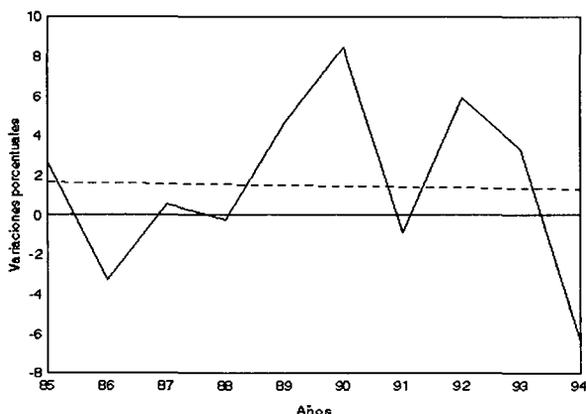
el salario real medio disminuyó en forma considerable y luego tendió al equilibrio, fluctuando entre cero y cinco por ciento.

El salario real medio en el nivel nacional central mostró una ligera tendencia negativa hasta comienzos de los noventa, época en que se inicia un proceso de recuperación y se produce un notable cambio estructural acorde con la apertura económica y la reestructuración del Estado (gráfica 5). La evolución del salario real medio en este nivel del gobierno presentó un ciclo ligado estrechamente a las elecciones: con unos valores mínimos en años de elecciones, excepto en 1991 y 1992. Así, la contratación de número de funcionarios en el nivel nacional central fue altamente politizada. Ésta aumentó en años de elecciones a costa de drásticas reducciones del salario real. Esta tendencia parece indicar que, en términos generales, la vinculación al sector público no respondió a las necesidades administrativas y técnicas sino al pago de deudas políticas.

En el nivel descentralizado, el salario real medio presentó una suave tendencia decreciente, la cual comienza con variaciones negativas y vuelve a recuperarse, cayendo drásticamente a partir de 1992 (gráfica 6).¹³ Esta evolución un tanto sostenida del salario real medio

13 Para este ejercicio, el nivel descentralizado se determinó agrupando los sectores descentralizados de los niveles nacional, departamental y municipal, lo cual no corresponde propiamente a la definición de sector descentra-

GRÁFICA 6
SALARIO MEDIO REAL EN EL SECTOR DESCENTRALIZADO



Fuente: CGR, Dane; cálculos del autor.

sugiere que la fortaleza del poder institucional en este sector contrarrestó el fuerte descenso de los salarios reales medios en el país. El factor institucional tuvo tanta incidencia porque la mayoría de los empleados de las entidades descentralizadas eran, por ley, trabajadores oficiales y se les permitía organizarse en sindicatos para negociar los salarios y las condiciones laborales. En 1992 se evidencia un cambio estructural, quizá provocado por la reestructuración y la modernización del Estado, que redujo radicalmente el salario real medio en un sector tradicionalmente privilegiado.

En el sector público consolidado, el salario real medio tuvo una fuerte caída en las dos últimas décadas. En el sector industrial y en el conjunto de la economía esa caída fue mayor (gráfica 4), y puede reflejar el mayor nivel de educación de los servidores públicos frente a los empleados de otros sectores, en especial, los del conjunto de la economía.

En síntesis, el análisis del salario real medio indica que el gobierno intentó a atar los salarios públicos al salario medio de la economía, aunque en las dos últimas décadas, sobre todo en los ochenta, éste

lizado que se refiere a los niveles territoriales de gobierno. Esta clasificación se realizó con el objeto de observar el comportamiento salarial correspondiente a los *trabajadores públicos* quienes tienen un régimen de contratación diferente a los llamados *empleados oficiales* ubicados en el nivel central.

sufrió un gran deterioro. En los noventa se evidencia un cambio estructural, con un leve mejoramiento de los salarios reales medios, excepto en el sector descentralizado donde la reestructuración del Estado los indujo a la baja. En general, los salarios públicos se manejaron en forma discrecional ligándolos a los objetivos de política económica y al comportamiento del salario determinado por las fuerzas del mercado.¹⁴ De ese modo, los salarios del gobierno tuvieron un amplio margen de manejo y no fueron tan rígidos como se piensa; tampoco constituyeron una carga presupuestal creciente en términos reales; por el contrario, el poder adquisitivo de los salarios y los ingresos reales de los servidores públicos se deterioraron notablemente en las dos últimas décadas.

Todos esos resultados deberían tenerse en cuenta al diseñar la política de salarios públicos, pues es necesario revertir la tendencia decreciente de los salarios reales medios. No debe olvidarse que los bajos salarios son el caldo de cultivo de la corrupción administrativa, desestimulan el desempeño de los funcionarios e inciden negativamente en la eficiente prestación de servicios de la administración pública.¹⁵ El dilema entre salarios y gasto público debe definirse en favor de la eficiencia del Estado, no para mantener burocracia, sino para que los salarios estatales ganen competitividad frente a los privados, atrayendo y reteniendo a las personas con mejor formación académica, y mayor experiencia y capacidad laboral.

CONCLUSIONES

El ciclo electoral determinó el comportamiento del empleo en el sector público en el período 1970-1977. Las restricciones al aumento de las plantas de personal dieron lugar a un comportamiento procíclico en el período 1977-1987. Entre 1987 y 1994, hubo un fuerte cambio estructural que, en los noventa, con la reforma administrativa ordenada por el artículo 20 transitorio de la Constitución de 1991, se tradujo en una gran discrecionalidad del gobierno. Así, los menores ritmos de contratación de personal de los últimos 25 años se presentaron en 1989 y 1993. El repunte de los años 1990 y 1991

14 El salario medio del conjunto de la economía se tomó como indicador del salario del mercado de trabajo.

15 Cuando el sector privado paga salarios superiores a los del sector público a empleados con experiencia y preparación académica similares, hay gran rotación laboral y una pérdida de esfuerzos y recursos invertidos por el gobierno en la capacitación y formación de sus funcionarios.

obedeció ante todo al fuerte aumento del personal de las entidades dedicadas a preservar el orden público.

La actividad económica no influyó directamente en la evolución del número de funcionarios entre 1970 y 1994, aunque la condicionó a través del gasto público, fenómeno asociado a la ley de Wagner. No obstante, el déficit fiscal fue determinante en el manejo del empleo del nivel nacional central durante 1980-1992; lo cual muestra que el empleo puede ser un instrumento de política económica si está sujeto a una planeación adecuada.

En el período analizado, los determinantes básicos del ritmo de contratación fueron de índole política. El mecanismo político puede agregar las preferencias individuales y dar una solución que el mercado no lograría, por concentrarse en el individualismo y la competencia, aunque fomenta el clientelismo y reduce la eficiencia en la administración pública.

La influencia de los factores políticos y administrativos aumentó en los noventa con la redefinición de las funciones del Estado; la recomposición de su planta de personal y de los pagos de nómina puso de manifiesto el fortalecimiento del nivel nacional central y de las entidades de Defensa, Policía y Registraduría Nacional; un apreciable incremento del personal técnico y operativo; y un sesgo redistributivo hacia el nivel directivo.

Los salarios públicos no jugaron el papel neoclásico de instrumento de política económica para moderar los ciclos económicos: los aspectos institucionales y políticos les imprimieron cierta rigidez. En cambio, el monto salarial contribuyó en gran medida a equilibrar las finanzas públicas, sobre todo en los ochenta, cuando se afirmaba lo contrario y se responsabilizaba a los salarios públicos por la ineficiencia del gasto y la inflexibilidad presupuestal.

El salario real medio en el sector público tuvo una dinámica propia durante 1970-1977 que refleja la alta incidencia de la política en la vinculación de funcionarios. En los diez años siguientes hubo una estrecha relación entre los salarios reales medios del sector público, del sector industrial y del conjunto de la economía. A partir de 1987, los salarios medios por sectores siguieron una evolución distinta y, en 1991, se registró un cambio estructural con un leve mejoramiento de los salarios reales medios.

La nómina del gobierno perdió participación en el gasto público durante las dos últimas décadas. Además, los salarios públicos, pese a estar determinados por factores exógenos (políticos, administrati-

vos e institucionales), tendieron a disminuir y a acercarse al salario real medio del sector industrial y al del conjunto de la economía, aunque éstos también se redujeron. En suma, hubo una pérdida constante de capacidad de compra y de calidad de vida de los servidores públicos, lo cual muestra que los salarios públicos no son tan rígidos como se suele pensar.

A modo de conclusión, cabe señalar que los gobiernos deben evitar la improvisación coyuntural y planificar y dirigir el recurso humano hacia áreas que potencien el capital humano y el desarrollo económico y social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayala, U. 1985. "Antiguos y nuevos problemas estructurales de empleo", *Economía Colombiana* 172-173, agosto-septiembre, 31.
- Contraloría General de la República, CGR. 1993a. "El proceso de descentralización: su efecto en el gasto público", *Informe Financiero*, mayo, 11-15.
- Contraloría General de la República, CGR. 1993b. *La modernización del Estado*, octubre, Bogotá.
- Corchuelo, A. y Urrea, F. 1988. "El empleo público en Colombia y su impacto sobre el mercado laboral urbano, 1970-1987", *Boletín de Estadística* 426, septiembre, Dane.
- Galeano, A. 1990. *Balance General de las reformas administrativas adelantadas en Colombia a partir de 1960*, Naciones Unidas, febrero, Bogotá.
- González, J. I. 1987. "Empleo público y Estado en Colombia", *Controversia* 137, Cinep, Bogotá.
- González, J. I. 1987. "Una aproximación del empleo público en Colombia", *Informe de la Misión Chenery*.
- Guillén, A. 1992. "Empleo, ingresos y nivel de vida de los empleados públicos 1970-1990", *Boletín de Estadística* 468, marzo, Dane, 128-157.
- Israel, A. 1991. "La función cambiante del Estado en el proceso de desarrollo", *Finanzas y Desarrollo*, junio, FMI, Washington.
- Kalecki, M. 1984. "Efectos políticos de la ocupación plena", *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Kalecki, M. 1984. "El ciclo político del pleno empleo", *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Keynes, J. M. 1936. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- Mackenzie, G. 1991. "Public Sector Employment", *Public Expenditure Handbook*, FMI, Washington.
- Mackenzie, G. y Schiff, J. 1991. "Public Sector Pay", *Public Expenditure Handbook*, capítulos VI y VII, FMI, Washington.
- Maddock, R. 1986. "Liberalismo económico e intervención estatal: la mano o la pata invisible?", *Lecturas de Economía* 21, septiembre-diciembre.
- Pradhan, S. y Swaroop, V. 1993. "Gasto público y ajuste económico", *Finanzas y Desarrollo*, septiembre, 28-31.
- Presidencia de la República. Consejería para la Modernización del Estado. 1992. *Hacia un Estado moderno*, tomos I y II, Bogotá.
- Presidencia de la República. 1987. *Informe final de la Comisión de Gasto Público*, Bogotá.
- Reyes, A. 1991. "Sueldos y salarios", *Administración de personal*, v. 2, México, 18-26.
- Riveros, L. A. 1991. "El enfoque de los salarios de eficiencia y el ajuste económico de los países en desarrollo", *Desarrollo y Sociedad* 27, marzo, Universidad de los Andes, 25-43.
- Schwarz, J. y Ehrenberg, R. 1986. "Public Sector Labor Markets", Ashenfelter, Orley y Ayark, Richard, *Handbook of Labor Economics*, v. 2., Amsterdam.
- Taubman, P. y Wachter, M. 1986. "Segmented Labor Markets", Ashenfelter et al., *Handbook of Labor Economics*, v. 2., Amsterdam.