

BOLETÍN

DEL OBSERVATORIO
DEL MERCADO DE TRABAJO
Y LA SEGURIDAD SOCIAL



EMPLEO Y SALARIOS EN EL SECTOR
PÚBLICO COLOMBIANO



Bogotá
Mayo de 2003

*BOLETIN DEL OBSERVATORIO DEL MERCADO DE
TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL No.5*

EMPLEO Y SALARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO
COLOMBIANO

Bogotá, Mayo 2003

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Rector

Fernando Hinestrosa

Secretario General

Hernando Parra

Director Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo

Emilio Carrasco

Director Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social

Stefano Farné

BOLETIN DEL OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL No.5

Editor

Stefano Farné – Universidad Externado de Colombia

Asistente de Investigación

Michela Espinosa – Universidad Externado de Colombia

Colaboraron en este Boletín

Carlos Alberto Almario - DANE

Coordinación Editorial

Michela Espinosa - Universidad Externado de Colombia

Calle 12 No.1-68
Teléfonos 3419900 3420288 ext.1097/6
E-mail:obssegusoci@uexternado.edu.co

Con el apoyo de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar **Colsubsidio**

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
INTRODUCCION	5
PARTE 1: EVOLUCION RECIENTE DEL MERCADO DE TRABAJO URBANO	6
1.1 Reforma Laboral: una reforma para el corto plazo	6
1.2 La coyuntura laboral: una recuperación del empleo incierta y de poca calidad	7
PARTE 2: EL MERCADO LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO.....	12
2.1 Introducción	12
2.2 El empleo.....	12
2.3 Las remuneraciones.....	17
2.3.1 Cómo se miden las diferencias salariales entre sector público y sector privado?.....	17
2.3.2 Acerca de los diferenciales salariales entre sector público y sector privado	19
2.3.3 Los salarios en el sector público durante la última década	20
2.4 A manera de conclusión	27
CONCLUSIONES	30
BIBLIOGRAFIA.....	32

PRESENTACIÓN

La difícil situación fiscal por la que atraviesa el país, ha llevado que buena partes de las acciones e iniciativas del gobierno y de las recientes reformas aprobadas por el Congreso Nacional correspondan a reformas de la seguridad social y al mercado de trabajo, campos ambos objeto de permanente monitoreo y estudio del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia.

La reforma al régimen pensional, la mal llamada “reforma laboral”, al igual que la reestructuración de las entidades del Estado, en curso, tienen el propósito de conjurar una crisis cuya proporción y dimensiones ciertas parecen desconocerse. Cada día nuevas estimaciones alertan sobre la necesidad de nuevos ajustes, tendiendo un manto de incertidumbre sobre la estabilidad de las instituciones y lo efectivo de de las medidas recién adoptadas, con anuncios que vendrán “inexorablemente” cada vez más y más medidas.

En este panorama poco claro, es que la academia esta llamada a jugar un importante papel, con su observación y análisis “descomprometido” y con una visión de más larga perspectiva se ocupa de analizar los distintos aspectos de la realidad de nuestro país.

En esta ocasión el objeto central de análisis de este numero del boletín es el empleo y los salarios del sector público, temas ambos de total actualidad, más si se considera que ambos son el blanco de medidas tendientes de una parte de drásticos recortes. Cuales los efectos de estas medidas en el largo plazo y implicaciones sobre la buscada mejoría de la eficiencia y productividad de las instituciones del estado. Son temas de los que se ocupan los investigadores del Observatorio.

Acompañan al objeto central de estudio las ya tradicionales secciones sobre el mercado laboral y los correspondientes anexos. En esta ocasión solo un comentario sobre la preocupación respecto de la coherencia de los resultados alcanzados en materia de empleo, más cuando al observar otros indicadores pueden resultar al menos inquietantes.

EMILIO ALFREDO CARRASCO G.

INTRODUCCION

La presente entrega del Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social analiza el mercado laboral en el sector público colombiano y en especial profundiza la problemática de los salarios.

Recientemente, este mercado ha estado en el ojo del huracán a raíz de la maniobra de ajuste macroeconómico emprendida por el nuevo gobierno. De hecho, por un lado las reestructuraciones y fusiones de entidades estatales ya han producido los primeros despidos que, junto con la decisión de no reemplazar la salida de 30.000 trabajadores próximos a jubilarse, deberán conducir a una disminución total de 40.000 plazas de trabajo; por el otro, se ha puesto a consideración del electorado colombiano la decisión de no otorgar incrementos salariales a los trabajadores públicos con remuneraciones superiores a dos salarios mínimos por un lapso de dos años y de cuatro años en el caso de los trabajadores con remuneraciones superiores a 25 salarios mínimos.

A pesar de que la nómina pública juega un peso determinante en el control del gasto público, vale la pena advertir que la estabilidad macroeconómica es sólo uno de los posibles objetivos a perseguir a través de una política salarial. Es más, la imposición de un salario público distorsionado (no resultado de las fuerzas de mercado) puede generar problemas de selección adversa, dificultades para atraer personal de elevadas calidades profesionales y competencias, y más en general puede llevar a resultados indeseados en materia de eficiencia del sector público. Lo anterior sería extremadamente grave en un mundo globalizado, donde la competitividad de las empresas termina dependiendo también de la bondad y eficiencia de las instituciones y el sector público se vuelve el garante de la competitividad de todo el sistema económico. Desafortunadamente, en Colombia hay indicios de que problemas y dificultades de esta índole se están presentando en el mercado de trabajo del sector público para los segmentos de funcionarios de alto rango y nivel educativo.

Adicional al análisis del sector público, y como de costumbre, el Boletín empieza con un examen de la coyuntura laboral colombiana que, en esta entrega, se concentra en los primeros seis meses de la administración del presidente Uribe. La impresión que se deriva es de cierta mejora cuantitativa que sin embargo no se ha visto reflejada completamente en una mejora cualitativa del empleo. Además, la consolidación de esta recuperación del empleo está amenazada en el corto plazo por factores negativos de origen interno e internacional.

PARTE 1: EVOLUCION RECIENTE DEL MERCADO DE TRABAJO URBANO

1.1 Reforma Laboral: una reforma para el corto plazo

No se puede empezar la sección habitual sobre mercado de trabajo del Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social sin hacer referencia a los recientes cambios introducidos por la Ley 789 de 2002 en la legislación laboral.

En esta ocasión no es nuestra intención efectuar un análisis crítico de la ley de reforma laboral. Simplemente queremos llamar la atención sobre su efectividad en materia de generación de nuevos empleos y de lucha al desempleo.

La Ley 789 se fundamenta en un diagnóstico de la situación laboral colombiana que el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social comparte¹: parte del problema del desempleo colombiano se debe a los elevados salarios y costos laborales en el sector formal de la economía; elevados en relación al ciclo recesivo que está atravesando la economía nacional.

Ahora, si bien concordamos alrededor del diagnóstico, a nuestra manera de ver la solución adoptada por el legislador no va a la raíz del problema y se limita a combatir los síntomas de la enfermedad, mas no erradica las causas de la misma. Por este motivo, la ley resultará efectiva en el corto plazo, pero no constituirá una solución definitiva para los problemas del mercado laboral colombiano.

En efecto, no hay duda que la razón principal de los altos costos laborales actuales radica en su inflexibilidad a la baja durante los períodos de crisis. Hubiera sido conveniente, entonces, introducir medidas orientadas a favorecer la flexibilidad del horario de trabajo y de los salarios reales. En cambio, la Ley 789 se concentra en reducir “de una sola vez” el costo unitario del trabajo y muy poco se esfuerza para flexibilizarlo².

Así que, cuando la economía vuelva a repuntar, es de esperar que los salarios empiecen a crecer en el intento de recuperar las pérdidas sufridas. Empero, dado que la economía se caracteriza por ciclos, al no existir herramientas jurídicas que faciliten su flexibilidad a la baja, cuando las empresas se enfrenten otra vez a períodos de dificultades económicas, los salarios volverán a resultar excesivamente elevados. Y a raíz de ello, nuevamente, se dificultará el ajuste macroeconómico y la lucha al desempleo.

A pesar de la Ley 789, en la economía colombiana siguen faltando unos mecanismos automáticos de ajuste que permitan a los horarios y a los salarios del sector formal responder con prontitud a las cambiantes condiciones económicas y de rentabilidad de las empresas. La posibilidad de revisar las convenciones colectivas, la creación de un tribunal permanente de arbitramento, los bancos de horas, la prohibición de reglas de indexación de salarios, la posibilidad de postergar algunos pagos a favor de los trabajadores, algunas modificaciones a la ley de reestructuración económica, son algunos ejemplos en los cuales se debería pensar. Por último, se debe puntualizar que, así como está concebida, esta reforma no logra aplicar por completo a los mercados laborales que más la necesitan: los de las grandes

¹ Ver Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2001).

² Medidas que aportan a una disminución del costo unitario del trabajo incluyen: ampliación de la jornada diurna, jornada laboral flexible, reducción del 25% del recargo para el trabajo dominical, disminución de la indemnización por despido sin justa causa y de la indemnización moratoria por falta de pago, introducción de regímenes especiales de aportes, deslaboralización del contrato de aprendizaje, abolición de la unidad de empresa. En cambio, la sola jornada laboral flexible y la abolición de la unidad de empresa contribuyen también a que horario y salarios se adecuen con mayor prontitud a las cambiantes condiciones económicas de la empresa y del país.

empresas del sector formal. En ellas los acuerdos colectivos fijan unos pisos prestacionales que no pueden ser desmejorados por la ley.

Un segundo punto a destacar de la reforma laboral es el excesivo optimismo en materia de sus logros ocupacionales. Aquí nos limitaremos a efectuar algunas consideraciones teóricas. Por ejemplo, la reducción de los aportes parafiscales sin duda alguna genera empleos adicionales a nivel micro, pero no necesariamente a nivel macroeconómico, si los trabajadores despedidos por empresas en dificultades son los mismos que enganchan las empresas que se benefician de la reducción en los aportes. Igualmente, es muy poco realista el impacto debido a la disminución de la indemnización por despido sin justa causa. De hecho, es reconocido por la teoría económica y la evidencia empírica que reducir la protección al empleo durante períodos de crisis lleva a un empeoramiento de la situación ocupacional, al verificarse un aumento de la tasa de despidos relativamente a la tasa de enganches (Gill, Montenegro y Domeland (2002)).

En fin, en nuestra opinión, las metas de empleo propias de la reforma laboral deberían ser revisadas en un contexto de estancamiento de la economía nacional.

1.2 La coyuntura laboral: una recuperación del empleo incierta y de poca calidad

En materia de empleo y desempleo los primeros meses de la administración Uribe arrojan resultados alentadores, aunque no siempre positivos.

En las trece principales áreas metropolitanas la tasa de crecimiento del empleo total se ha consolidado por encima del 3% anual (Cuadro 1.1), valor, éste, superior a la expansión de la población en edad de trabajar. Y el 2003 empezó aun mejor: +4.6% en enero frente al mismo mes de 2002 y +4.7% en febrero.

Lo anterior ha provocado una disminución continua (sobre base anual) del número absoluto de desempleados y de la tasa de desempleo desde septiembre 2002. En febrero 2003 la tasa de desempleo urbano se ubicaba en el 17.6% de la población económicamente activa, el registro más bajo para este mes desde el año 2000, cuando empezó a aplicarse la nueva metodología de las encuestas de hogares (EH). La tasa de ocupación se fijó en 52.7%, a su vez el valor más alto para el mes de febrero desde el año 2000.

Información más desagregada sobre el mercado laboral urbano está disponible trimestralmente hasta diciembre 2002 y se reporta en los Cuadros siguientes.

Durante el segundo semestre de 2002 el empleo total urbano creció al 3.3% anual, en promedio (Cuadro 1.1).

El empleo asalariado en el sector privado creció bastante por debajo del promedio, a una tasa del 2.8%. Peor le fue al empleo asalariado del sector público que disminuyó a una tasa anual de 2.2%. De seguir así, muy pronto en Colombia terminaremos teniendo más personal empleado en actividades domésticas de mercado que personal en la administración pública. De hecho, el servicio doméstico creció al 10.1% y en diciembre 2002 era representado por 449.600 individuos. A la misma fecha, cuando todavía no se había completado el programa de racionalización del empleo público, los asalariados del gobierno eran 467.400.

La construcción fue la rama de actividad más dinámica durante el segundo semestre de 2002: creció al 6.2% anual, en promedio. Buen comportamiento tuvieron también los servicios comunales, sociales y personales (que se expandieron al 3.6%, a pesar de incluir la administración pública), la industria (+3.5%) y los servicios inmobiliarios y a las empresas (+3.4%). El crecimiento del empleo en el comercio y en transporte y comunicaciones quedó por debajo de la media y en el sector financiero fue negativo. Sorprende, y al mismo tiempo preocupa, que las cifras promedio reportadas en el Cuadro 1.1 sean el resultado de considerables fluctuaciones trimestrales. Por ejemplo, el empleo en la construcción creció (sobre base anual) 12.7% durante el tercer trimestre de 2002, pero disminuyó 0.4% durante el cuarto trimestre. El sector financiero bajó 5.3% para luego repuntar en 5.2%. Lo mismo hizo el empleo en transporte y comunicaciones: -0.9% y +4.1%.

Cuadro 1.1
Tasa de crecimiento anual del empleo urbano
Trece Areas Metropolitanas. 2001-2002

	Tasa de crecimiento anual promedio segundo semestre 2001-2002
Ocupados Totales	3.3
Subempleados	12.6
Ocupados según posición ocupacional:	
Asalariados Particulares	2.8
Asalariados Públicos	-2.2
Servicio Doméstico	10.1
Cuenta Propia	3.3
Empleadores	9.0
Trabajadores Familiares	2.2
Otros	2.0
Ocupados según rama de actividad:	
Industria	3.5
Construcción	6.2
Comercio	2.9
Transporte y Comunicación	1.6
Servicios financieros	-0.1
Servicios inmobiliarios y a las empresas	3.4
Servicios comunales, sociales y personales	3.6

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares

Desafortunadamente, en materia laboral no todas son buenas noticias.

En primer lugar, de las cifras relativas a todo el territorio nacional se infiere que el comentado aumento de la ocupación en las principales ciudades del país ha sido contrarrestado por cuantiosas pérdidas en los centros urbanos menores y en las zonas rurales. Mientras que, como hemos visto, el

empleo en las trece áreas metropolitanas creció al 3.3% anual durante el segundo semestre de 2002, el empleo nacional decreció al 0.4% anual.

En segundo lugar, algunas de las estadísticas apenas comentadas y las que se presentan a continuación en los Cuadros 1.2 y 1.3 dejan entrever la posibilidad de que la mayoría de los empleos generados en las 13 principales áreas metropolitanas sea de baja productividad, mala calidad e informal. De hecho, los puestos de trabajo en las posiciones ocupacionales que podemos definir como formales disminuyeron (asalariados públicos) o crecieron por debajo de la media (asalariados particulares). En cambio, las que se caracterizan por ser en su gran mayoría informales aumentaron a tasas considerables. De igual forma, las actividades que presentaron un comportamiento ocupacional más dinámico durante el segundo semestre de 2002, como la construcción y los servicios comunales, sociales y personales, tienen un fuerte componente de informalidad laboral³.

El subempleo aumentó a una tasa cuatro veces más rápida que el empleo total: +12.6% (vs 3.3%, ver Cuadro 1.1). Lo anterior nos indica que muchos empleos se crearon debido a la presión de la oferta laboral, en el sentido de que muchas personas económicamente activas se vieron obligadas a ocuparse en “malos” trabajos con tal de tener alguna fuente de ingreso.

Durante el segundo semestre de 2002, en las empresas formales del sector manufacturero y del comercio, el empleo de carácter permanente disminuyó, en -5.9% y -0.6%, respectivamente. Aumentaron, en vez, las personas contratadas temporalmente, especialmente a través de empresas de servicio temporal (Cuadro 1.2).

Cuadro 1.2
Variación del empleo y de los salarios en los sectores comercial y manufacturero formales
1997-2002

	Diciembre 1997 Diciembre 2002	Promedio Anual 2000-2001	Promedio Anual 2001-2002	Promedio II Semestre 2001-2002
Total Comercio al por menor				
Empleo total	-22.3	-2.8	2.8	3.2
Empleo permanente		-6.6	-1.3	-0.6
Empleo temporal directo		17.0	9.0	9.2
Empleo temporal en misión		2.8	41.5	33.5
Salarios reales (*)		0.5	-2.1	-1.6
Industria Manufacturera				
Empleo total	-20.5	-0.4	-4.4	-3.7
Empleo permanente		-3.5	-6.5	-5.9
Empleo temporal		9.6	-0.6	0.2
Remuneraciones reales (*)		-1.0	1.8	2.1

(*) Del personal permanente

Fuente: DANE, Muestra Mensual del Comercio al por Menor, Encuesta Trimestral de Grandes Almacenes Minoristas e Hipermercados y Muestra Mensual Manufacturera

³ Los servicios comunales, sociales y personales son una rama muy heterogénea. Además de incluir la administración pública y algunas ocupaciones altamente calificadas, por ejemplo en la salud y educación, comprende toda una serie de servicios de carácter informal como el servicio doméstico, las actividades de esparcimiento y los servicios personales.

Estos fenómenos, que han venido caracterizando la evolución de la ocupación en los establecimientos formales encuestados por el DANE no sólo en los últimos seis meses sino también en los últimos años, encuentran confirmación en encuestas empresariales privadas, las cuales, a su turno, revelan como, en la vuelta de unos pocos años, el personal con contrato a término indefinido ha caído verticalmente y el número de personas enganchadas a través de empresas de servicio temporal y de outsourcing⁴ ha crecido enormemente (Cuadro 1.3). Esta estrategia adoptada por numerosas empresas colombianas puede ser muy efectiva en el corto plazo para bajar los costos laborales – sobre todo en su componente prestacional – pero en muchas ocasiones provoca aumentos de los costos relacionados con la movilidad laboral, el entrenamiento y la menor productividad de la fuerza de trabajo así enganchada (Houseman (2001)). Así que se están generando puestos de trabajo que, no sólo los empleados consideran de baja calidad, sino que pueden resultar de escasa productividad para los mismos empleadores.

Cuadro 1.3
Distribución del personal según vinculación laboral en una muestra de empresas manufactureras y de servicios, 1998-2002

Empresas manufactureras y de servicios	1998	2000	2002
Total trabajadores	100.0	100.0	100.0
Con contrato a término indefinido	67.8	50.4	41.5
Con contrato a término fijo	15.4	20.4	8.1
Personal de empresas de servicio temporal	8.8	12.9	14.6
Aprendices y estudiantes	1.5	3.2	13.0
Personal de empresas de outsourcing	6.5	13.0	22.9

Fuente: ACRIP, Encuestas anuales de salarios y beneficios

Volviendo a las cifras de los últimos seis meses, el Cuadro 1.2 permite evidenciar unas claras mejoras frente a tiempos inmediatamente anteriores, tal como ya se ha resaltado para el caso del empleo agregado de las principales ciudades.

En el comercio al por menor se aceleró la recuperación del empleo total, la disminución del empleo permanente fue menos marcada y el crecimiento de la temporalidad vía agencias de servicio temporal fue alto pero menor, comparado con el resultado de todo el año. Datos más desagregados de los presentados en el Cuadro 1.2 muestran como estos progresos ocupacionales se generaron fundamentalmente gracias al impulso dado por los grandes almacenes de cadena.

La evolución del empleo manufacturero formal sigue siendo negativa. Sin embargo, su disminución ha sido menor durante el último semestre de 2002 en comparación con la del año entero.

Ahora, si bien el examen de las últimas cifras del empleo formal evidencia una inversión de tendencia, una mirada hacia atrás en el tiempo deja frío a cualquier analista: entre diciembre de 1997 y diciembre de

⁴ Eventualidad esta última que no consideran explícitamente las estadísticas del DANE.

2002 la ocupación, tanto en la industria como en el comercio al por menor, se contrajo en un 20%! (cf. Cuadro 1.2).

Y lo que es peor aun, una mirada hacia el futuro inmediato, no da tranquilidad.

Las últimas encuestas de opinión empresarial de Fedesarrollo revelan existencias crecientes y pedidos en disminución, tanto en el comercio como en la industria.

La inversión extranjera en Colombia durante el año anterior cayó 19.3%. Las importaciones siguen estancadas y en especial aquellas de bienes de capital han sufrido una fuerte contracción. Es verdad que ellas aumentaron en enero pasado, pero este aumento se originó en la compra de aviones. Las exportaciones, por su lado, han bajado 3.6% durante 2002 (frente a 2001) y en enero de 2003 tuvieron una ulterior variación negativa de -11.4%.

El efecto conjunto de la reforma laboral, pensional y tributaria (y el posible congelamiento de las remuneraciones y pensiones públicas) provocará un considerable recorte del ingreso disponible de los hogares en el corto plazo. La implementación de las medidas previstas se ha diluido en el tiempo y hasta ahora no ha afectado de forma dramática el bolsillo de los colombianos. Pero, muy pronto, se experimentarán todos sus efectos.

La aceleración del ritmo de crecimiento de los precios al consumidor prendió las alarmas: en tan sólo el transcurrir del primer trimestre del año se alcanzó un 60% de la meta anual de inflación fijada por el Banco de la República. Como consecuencia, apenas tres meses después de darse el último aumento en la tasa de interés, el Banco Central ha nuevamente subido en un punto el costo de referencia del dinero. Además de las probables repercusiones negativas sobre el empleo, hay temores que esta medida no sea suficiente para encarrilar el crecimiento de los precios en la senda prevista a principios de año.

En el plano internacional la coyuntura mundial es incierta y no se tiene una percepción segura de las que serán las consecuencias económicas de la guerra en Irak. Mientras tanto, nuestro principal socio comercial latinoamericano, Venezuela, está atravesando por un período de profunda crisis política y económica.

En fin, dado que en el corto plazo el empleo depende de la demanda agregada, hay muy pocas razones para ser optimistas: la inversión, nacional y extranjera, es amenazada por las condiciones de orden público, las exportaciones por una desfavorable coyuntura internacional y el consumo interno por la mencionada batería de reformas.

PARTE 2: EL MERCADO LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO

2.1 Introducción

La literatura económica coincide en reconocer que el mercado de trabajo del sector público debe ser analizado separadamente del mercado de trabajo del sector privado. Lo anterior por una razón fundamental: la maximización de ganancias es improbable que sea un objetivo de las entidades gubernamentales.

De hecho, mientras que las empresas de propiedad privada son sujetas a la disciplina impuesta por el mercado, las decisiones en el sector público se toman en un ambiente eminentemente político.

Políticos y burócratas pueden perseguir la máxima eficiencia en la búsqueda de algún óptimo social (minimizar los costos de producción de algún bien o servicio, facilitar la inserción laboral de ciertos grupos demográficos minoritarios, etc.), pero pueden también perseguir objetivos que involucran intereses personales o políticos (maximización de los votos, maximización del presupuesto, etc.).

Como sea, sus decisiones son sujetas al escrutinio del público en general y de los votantes. No necesariamente deben atenerse a las reglas impuestas por el mercado.

A continuación se analizan los aspectos ocupacionales (sección 2.2) y de remuneraciones (sección 2.3) presentados por el mercado laboral público durante la última década en Colombia y se comparan con los observados en el mercado privado.

2.2 El empleo

De acuerdo a la normatividad vigente, en Colombia los funcionarios públicos están clasificados en trabajadores oficiales y empleados públicos.

Los empleados públicos están vinculados a la administración pública en forma reglamentaria y su régimen laboral es fijado por el Congreso o el Ejecutivo. Son empleados públicos los asalariados que prestan sus servicios en ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, corporaciones autónomas, establecimientos públicos y los que ocupan cargos de dirección o manejo administrativo.

En cambio, los trabajadores de las empresas industriales y comerciales del Estado y de algunos institutos descentralizados son, en general, trabajadores oficiales⁵. A diferencia de los empleados públicos, los trabajadores oficiales son sujetos a un régimen laboral similar al que rige para los trabajadores privados.

Tanto los trabajadores oficiales como los empleados públicos tienen derecho a sindicalizarse (mas no a entrar en huelga cuando se trata de servicios públicos esenciales); los segundos, sin embargo, no pueden discutir individual o colectivamente las condiciones de su empleo y por lo tanto su poder de negociación es fuertemente limitado.

Existe, finalmente, una tercera opción para servirle al Estado, a través de la contratación independiente o por intermedio de organizaciones internacionales. Esta da origen a una relación contractual de carácter civil y no laboral y es la principal causa de la tan criticada nómina paralela del

⁵ Sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisan las actividades de dirección y confianza que son desempeñadas por personas que tengan calidad de empleados públicos.

sector público. En estos últimos años la rápida expansión de esta modalidad de contratación ha estado alimentando el fenómeno del falso cuentapropismo y, junto al auge del outsourcing, ha despertado dudas acerca de la verdadera representatividad ocupacional del sector público.

Las estadísticas de las Encuestas de Hogares del DANE, que utilizaremos a lo largo de este Boletín para analizar el empleo y los salarios de los trabajadores del sector público, no permiten efectuar distinciones entre estas tres modalidades de contratación. Ellas agrupan, bajo el mismo rubro genérico de obreros y empleados del gobierno, tanto a los trabajadores oficiales como a los empleados públicos, y (probablemente) a los contratistas.

Tradicionalmente Colombia se ha distinguido por un bajo nivel de empleo público.

Gregory y Borland (1999) afirman que “en la mayoría de los países desarrollados la fuerza de trabajo pública explica más del 15% del empleo total” (p. 3574). Este porcentaje está muy por encima de la incidencia ocupacional del sector público colombiano que en el 2000 era de “apenas” el 7%. De hecho, el Cuadro 2.1 ubica a Colombia como el país con el más bajo nivel de empleo público no sólo comparado con muchos países desarrollados, sino también en el contexto de la región latinoamericana.

Cuadro 2.1

Participación del empleo público en el empleo total en algunos países del mundo durante la década de los 90

	1990	1995	2000
<i>América Latina (a)</i>			
Argentina (c)	19.3		17.2
Brasil (c)	11.0		13.7
Chile	7.0		10.8
Colombia	9.6		7.0
Costa Rica	22.0		16.4
Ecuador	18.7		17.6
México	19.4		14.5
Perú (d)	11.6		7.8
Uruguay (c)	20.1		17.2
Venezuela	22.3		16.1
<i>Países Desarrollados (b)</i>			
Bélgica	19.8	19.2	
Canadá	19.4	19.6	
Francia	22.8	24.8	
Alemania	15.1	15.6	
Italia	15.6	16.1	
Holanda	13.5	12.1	
España	14.1	15.2	
Suiza	11.0	13.9	
Inglaterra	19.4	14.4	
Estados Unidos	14.5	14.0	
Japón	6.1	6.0	

(a) Como porcentaje del empleo urbano no agrícola. Fuente: OIT (2002), Cuadro 6-A, p. 112.

(b) Como porcentaje del empleo total. Fuente: Gregory y Borland (1999), Table 1, p. 3575.

(c) Se trata de 2001. (d) Se trata de 1991.

Estudios de PREALC resaltaban ya desde los años 80 esta posición relativa de Colombia en América Latina⁶. Posición que, como confirma el mismo Cuadro 2.1, no se ha alterado durante los años 90 cuando la mayoría de los países de la región – con excepción de Brasil y Chile – ha disminuido drásticamente su empleo público. Después del año 2000 el empleo público se ha seguido contrayendo. En el último trimestre del año 2002 representaba un 6% del empleo total urbano.

Hemos visto como el empleo público constituye un segmento importante del mercado laboral nacional en todos los países del mundo. Pasando a examinar sus principales características socioeconómicas se destaca como su estructura ocupacional resulta bastante disímil de la estructura ocupacional del sector privado. En particular, la literatura económica es unánime en reconocer que:

- La participación femenina es mayor entre los asalariados públicos que entre los privados;
- La edad de los funcionarios públicos es significativamente mayor que la de sus homólogos que trabajan en el sector privado;
- Los asalariados públicos presentan un nivel educativo promedio muy superior a los asalariados privados;
- En el sector gobierno hay una sobre representación de profesionales y técnicos;
- La participación de trabajadores sindicalizados es mayor en el sector público que en el privado;
- En el sector público se goza de una mayor estabilidad ocupacional, la cual es confirmada por el registro de una mayor antigüedad laboral con el mismo empleador y de unas más bajas tasas de dimisiones voluntarias⁷;
- El empleo público es poco sensible a los cambios en el ritmo de actividad económica y en todo caso es menos sensible que el empleo en las empresas privadas;
- Los asalariados públicos trabajan menos horas que los asalariados del sector privado.

La información estadística que se presenta a continuación en los Cuadros 2.2 y 2.3 de este informe, así como anteriores investigaciones sobre el tema en Colombia, confirman estas características del empleo para el caso del sector público colombiano.

Según Corchuelo y Urrea (1988), en 1986, en las siete principales ciudades del país las mujeres ocupaban el 40.9% de los puestos públicos y solamente el 33.9% de los puestos disponibles en el sector privado. Los mismos autores constataron también la poca importancia del empleo público para los niveles educativos bajos y encontraron que una parte considerable del empleo técnico y profesional del mercado laboral urbano del país (entre 45% y 50%) lo generaba el sector público.

Henao (1995) encuentra que los empleados del gobierno alcanzan una antigüedad promedio en una misma organización del doble de la que registran los asalariados del sector privado (10 años vs casi 5, entre 1984 y 1994). En este mismo sentido Farné, Vivas y Nuñez (1998) obtienen para los funcionarios

⁶ Ver Echeverría (1985).

⁷ Estos resultados, sin embargo, pueden ser en parte provocados por la mayor presencia sindical y por el hecho de que las empresas públicas presentan tamaños de establecimiento mayores que las empresas privadas. Ambas variables están asociadas a menores tasas de rotación. La mayor antigüedad laboral, además, está en parte asociada a la mayor edad de la población ocupada en el sector público.

públicas tasas de retención históricas casi del doble de las relativas a los asalariados del sector privado durante el período 1984-1996⁸.

Por otro lado es bien sabido que en el sector público colombiano se trabaja menos horas que en el sector privado. El Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2000), por ejemplo, reporta que las horas semanales laboradas normalmente en el primero son, en promedio, 46, mientras que en el segundo son 48.

Maldonado (2000) formaliza el análisis descriptivo estimando un modelo probit para la decisión de trabajar en el sector público o en el sector privado. Los resultados son los esperados: el número de años de educación y de experiencia (edad) incrementa la probabilidad de trabajar en el sector público; igualmente, esta probabilidad es mayor para las mujeres.

El Cuadro 2.2 reporta datos más recientes sobre las características de los asalariados del sector público y del sector privado formal⁹ urbano. Otra vez se confirma la mayor edad, escolaridad y estabilidad laboral promedios de los empleados públicos. Adicionalmente, se aprecia que la mayor participación de las mujeres y de los profesionales y técnicos se ha mantenido en el tiempo.

Cuadro 2.2
Principales características de los asalariados del sector formal urbano
Diez Areas Metropolitanas. Abril-Junio 2002

	Años de edad	Años de escolaridad	Años de antigüedad en la firma	Horas trabajadas	Porcentaje de profesionales y técnicos	Tasa de feminización
Asalariados Particulares	34.2	11.3	5.1	47.0	16.5%	44.2%
Asalariados Públicos	40.4	14.3	11.9	43.7	46.9%	48.5%

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares

El Cuadro 2.3 desagrega el empleo formal según nivel educativo y grupo ocupacional.

Los diferenciales de escolaridad son dramáticos. Los funcionarios públicos con una formación hasta la secundaria incompleta constituyen apenas el 6% del total. El 64% de ellos, en cambio, ha incursionado en la universidad. Los correspondientes porcentajes para el sector privado son: 28% y 36%.

El empleo público tiende a concentrarse, mucho más que el privado, en algunas profesiones. En primer lugar hay que mencionar a los militares, los cuales, sin embargo, residen en los cuarteles y por lo tanto no son incluidos entre los ocupados del Cuadro 2.3. Aclarado esto, del mismo Cuadro 2.3 se desprende que casi el 40% de los puestos de trabajo en el sector público corresponde a los profesores de universidades y colegios (23.9%) y al personal de seguridad (15.5%, que comprende a los agentes de policía). El personal administrativo de carácter asistencial tiene un peso importante, entre él las

⁸ Las tasas de retención constituyen un simple indicador de la estabilidad en el empleo. Ellas se calculan comparando el número de trabajadores encontrados en una EH en una categoría dada de antigüedad con el número existente en una EH posterior en la correspondiente (más alta) categoría de antigüedad. Al aumentar su valor aumenta la estabilidad en el empleo de una cohorte dada de trabajadores.

⁹ Siguiendo la definición del DANE, en el caso de los asalariados del sector privado se consideran formales los que trabajan en empresas con personal superior a diez personas.

secretarías (7.2%). También los profesionales de la salud y la justicia concentran a un número significativo de funcionarios públicos, el 5.5% y el 4.6%.

En el sector privado la distribución de los empleos según oficios es mucho menos concentrada. Son mucho menos los profesionales y mucho más los comerciantes y los operarios. Tienen algún peso los vendedores (7.6%), los empleados (5.5%) y el personal administrativo no clasificado (6.6%) y los profesores (5.3%). También el personal de seguridad privada alcanza un porcentaje respetable, del 4.9% del empleo formal asalariado total.

Cuadro 2.3
Composición del empleo asalariado formal urbano según nivel educativo y grupo ocupacional
Diez Áreas Metropolitanas. Abril-Junio 2002

A. Según nivel educativo alcanzado

	Asalariados Públicos		Asalariados Particulares
Primaria Incompleta	0.8	Primaria Incompleta	3.4
Primaria Completa	1.6	Primaria Completa	8.0
Secundaria Incompleta	3.8	Secundaria Incompleta	16.8
Secundaria Completa	29.0	Secundaria Completa	34.4
Superior Incompleta	12.9	Superior Incompleta	14.3
Superior Completa	51.3	Superior Completa	21.8

B. Según grupo ocupacional

	Asalariados Públicos		Asalariados Particulares
Profesionales y Técnicos	46.9	Profesionales y Técnicos	16.5
- Profesores	23.9	- Profesores	5.3
- Juristas (a)	4.6		
- Personal de la Salud	5.5		
Directivos	2.8	Directivos	4.4
Personal Administrativo	22.6	Personal Administrativo	22.6
- Personal no clasificado	7.2	- Personal no clasificado	6.6
- Secretarías	7.2	- Empleados	5.5
		- Secretarías	4.6
Comerciantes y Vendedores	0.4	Comerciantes y Vendedores	13.7
		- Vendedores	7.6
Trabajadores de los Servicios	21.0	Trabajadores de los Servicios	12.6
- Personal de Seguridad (b)	15.5	- Personal de Seguridad (b)	4.9
Trabajadores Agrícolas	0.2	Trabajadores Agrícolas	1.0
Trabajadores de la Minería, Construcción e Industria	6.0	Trabajadores de la Minería, Construcción e Industria	29.2

(a) Abogados, jueces, magistrados, notarios, etc.

(b) Agentes de policía, guardianes de prisión, bomberos, celadores, etc.

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares

2.3 Las remuneraciones

La inspección de los ingresos laborales urbanos promedios en Colombia siempre ha llevado a observar valores absolutos más altos en el caso de los trabajadores del sector público. A primera vista éste es un resultado lógico: se ha visto que, en promedio, los trabajadores públicos estudian más, tienen mayor experiencia y antigüedad laboral, trabajan en empresas grandes y formales, ocupan puestos profesionales, etc.; entonces es de esperar que, en promedio, ganen más.

Sin embargo, estudios recientes, que controlan por diferencias en las anteriores variables, llegan a la conclusión de que efectivamente existe un diferencial salarial, estadísticamente significativo, entre los sectores público y privado, a favor de los empleados del sector público¹⁰.

En este Boletín no es nuestra intención controvertir los anteriores resultados, ni verificar la existencia de un eventual premio salarial que favorezca los funcionarios públicos. Pensamos, sin embargo, que ellos deben ser interpretados a la luz de un análisis crítico que tenga en cuenta la heterogeneidad del empleo público.

2.3.1 Cómo se miden las diferencias salariales entre sector público y sector privado?

Por lo dicho en la sección anterior debe resultar claro que el examen de los ingresos laborales promedios no es absolutamente suficiente para derivar conclusiones definitivas en lo referente a los diferenciales salariales entre sector público y privado. Existen dos metodologías estándares para medir de forma apropiada las diferencias salariales entre estos dos sectores.

La una compara las remuneraciones pagadas a los trabajadores de los dos sectores clasificados según puestos de trabajo con características y funciones laborales similares, lo cual se lleva a cabo a través de un detallado análisis de comparabilidad de cargos. La otra compara las remuneraciones de los individuos en los dos sectores corrigiéndolas por las diferencias existentes en las características de los trabajadores y de los puestos de trabajo, lo cual se consigue estimando funciones de ingresos.

En nuestra búsqueda de antecedentes referentes al caso colombiano no hemos hallado estudios basados en el método de comparabilidad.

En cambio, encontramos dos trabajos, el de Perfetti (1999) y de Maldonado (2000), que utilizan la segunda metodología y se fundamentan en funciones de capital humano. Ambas investigaciones tuvieron como fuente de información las respuestas que dieron las familias a los formularios de las encuestas de hogares (Perfetti (1999)) y de calidad de vida (Maldonado (2000)).

Estos tipos de encuestas presentan el inconveniente de que los trabajadores tienden a reportar como ingresos laborales solamente los pagos que reciben normalmente y con cierta periodicidad. Es decir, tienden a reportar cifras que probablemente excluyen la mayoría de las prestaciones legales y extralegales de las cuales disfrutan¹¹.

Lo anterior constituye un problema relevante para el análisis en cuestión. De hecho, por un lado el sindicalismo colombiano tiende a concentrarse siempre más en el sector público. Un número importante

¹⁰ Ver Perfetti (1999) para los solos hombres del sector público y del sector privado formal urbano y Maldonado (2000) para hombres y mujeres a nivel nacional.

¹¹ Esto es particularmente cierto en el caso de las EH. En efecto, la encuesta de calidad de vida capta parte de estas prestaciones.

de trabajadores oficiales es representado por poderosos sindicatos y goza de generosas convenciones colectivas que conceden considerables privilegios prestacionales. Basta citar algunos ejemplos muy conocidos: Ecopetrol, el ISS, Telecom, el Banco de la República, etc. Por el otro, los empleados públicos tienen derecho a un sistema prestacional básico mejor del contemplado en el Código Sustantivo del Trabajo para el sector privado.

El Cuadro 2.4 compara las primas, bonificaciones y subsidios legales previstos en los dos sistemas.

Cuadro 2.4

Primas, bonificaciones y subsidios previstos por la ley para el sector privado y para el sector público

	Sector Privado	Sector Público
PRIMAS Y BONIFICACIONES (a)		
Prima de Junio	15 días	15 días
Prima de Navidad	15 días	1 mes
Prima de Vacaciones		15 días
Bonificación de Recreación		2 días
Bonificación por Servicio Prestado		11-15 días
SUBSIDIOS		
Subsidio de Transporte	SI	SI
Subsidio de Alimentación	NO	SI

(a) Número de días reconocidos por cada año de servicios.

Fuente: Decretos 1042 y 1045 de 1978 y 660 de 2002 y Código Sustantivo del Trabajo.

Tanto los empleados públicos como los privados obtienen una prima en junio y otra en diciembre; esta última, sin embargo, equivale a un mes de sueldo para los primeros y sólo a 15 días para los segundos. En el momento de irse a vacaciones los asalariados de las empresas privadas reciben un sueldo por anticipado y nada más. Los funcionarios públicos tienen derecho a una prima (de 15 días) y a una bonificación (de 2 días) adicionales. Al cumplir un año de labores, además, los funcionarios públicos se hacen acreedores de una prima por servicio prestado que alcanza los 11-15 días de sueldo dependiendo del salario devengado. Pasando a considerar los subsidios, en ambos sectores los asalariados con ingresos de hasta dos salarios mínimos reciben el auxilio de transporte. Empero, en el sólo sector público se tiene también derecho a un subsidio de alimentación para los trabajadores con ingresos inferiores a 2.5 salarios mínimos. Y por último, siempre en el sector público, los niveles directivos más altos reciben una prima técnica y por gastos de representación que no se incluyeron en el Cuadro 2.4.

En conclusión, podemos afirmar que los empleados públicos reciben por concepto de mayores prestaciones legales, por lo menos, un sueldo mensual adicional cada año, lo cual equivale a un ingreso mensualizado del orden del 8-9%.

A pesar de no tener en cuenta la totalidad de las anteriores prestaciones, tanto Perfetti (1999) como Maldonado (2000), evidencian la existencia de diferenciales salariales a favor del sector público. Es más, en ambos estudios estos diferenciales se mantienen al considerar los atributos educativos de los trabajadores. Sólo en el caso de la educación de postgrado los resultados no coinciden: Perfetti (1999)

estima una prima positiva, mientras que Maldonado (2000) encuentra un diferencial público/privado negativo.

2.3.2 Acerca de los diferenciales salariales entre sector público y sector privado

La limitada disponibilidad de estudios sobre el tema específico de los diferenciales salariales en Colombia nos obliga a recurrir a la literatura internacional. Esto, sin embargo, sin antes hacer la advertencia de que ella por lo general se refiere al caso de países desarrollados, en especial de Estados Unidos¹². Se ha encontrado:

- Que por lo general los empleados públicos gozan de mayores ingresos (brutos¹³) que los asalariados privados. Parte de este diferencial encuentra su explicación en los niveles educativos de la fuerza de trabajo, pero otra parte se debe a un premio o sobrepago “injustificado”;
- Que en todo caso el porcentaje promedio del premio salarial del cual disfrutaban los funcionarios públicos es inferior al 10%;
- Que este premio salarial está fundamentalmente asociado con las mujeres, para las cuales puede ser de grandes dimensiones;
- Que para los hombres el premio salarial tiende a ser nulo; en especial tiende a ser negativo en correspondencia de los deciles de ingresos más altos;
- Que los asalariados públicos reciben también mejores prestaciones sociales;
- Que es frecuente encontrar relaciones de ingresos públicos vs privados positivas en la parte inferior de la escala salarial, pero negativas en la parte superior;
- Que la distribución de los ingresos de los trabajadores públicos es más equitativa y comprimida que la de los trabajadores particulares. Adicionalmente, el diferencial de ingresos según género, grupos étnicos y según afiliación sindical es inferior en el sector público respecto al observado en el sector privado;
- Que, a diferencia de lo que se verifica en el sector privado, los ingresos de los funcionarios públicos no muestran grandes variaciones coyunturales. En consecuencia, el diferencial público/privado varía de forma contracíclica: aumenta en períodos de crisis y disminuye en períodos de auge económico;
- Que el premio salarial a favor de los trabajadores públicos varía en el tiempo;
- Que en la mayoría de los casos la corrección por diferencias no observables de productividad reduce el valor estimado del premio salarial del cual gozan los trabajadores públicos.

Los anteriores puntos deben ser argumentos de reflexión para el caso colombiano.

En particular, los resultados obtenidos por parte de Perfetti (1999) deben ser tomados con cierto cuidado dado que el autor no corrige sus estimaciones por el problema de sesgo de selección y por ende puede estar sobreestimando el diferencial salarial. Igualmente, el sobrepago a favor de los servidores

¹² Ver Gregory y Borland (1999) y la bibliografía ahí citada.

¹³ Por brutos deben entenderse los ingresos sin control por las diferencias existentes en las características de los trabajadores y de los puestos de trabajo.

públicos puede haber aumentado a raíz de la recesión económica o disminuido debido al control ejercido sobre el crecimiento de los salarios de la administración pública general.

2.3.3 Los salarios en el sector público durante la última década

El Cuadro 2.5 que se reporta a continuación muestra la evolución de los salarios promedios que informaron recibir los obreros y empleados del gobierno y del sector privado formal entrevistados en las EH de los años 1992-2002. Los correspondientes índices revelan un crecimiento sostenido del poder adquisitivo de los ingresos de los asalariados formales durante los últimos diez años.

Revelan también que este crecimiento fue más enérgico en el sector público y que en parte se justifica por una mayor dedicación horaria. Como sea, es evidente que los índices del Cuadro 2.5 implican una evolución de los salarios reales muy poco acorde a las deprimidas condiciones económicas nacionales.

Ahora bien, cómo se concilia este aumento de las remuneraciones públicas con los flacos aumentos salariales anunciados por el gobierno al momento de preparar el presupuesto nacional?

Cuadro 2.5

Evolución de los ingresos reales de los asalariados del sector formal urbano, 1992-2002
Índices con base 1992 = 100 y 2001 = 100

	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002
Ingresos Laborales Promedio							
- Asalariados Públicos	100.0	123.8	127.4	132.7	124.4	100.0	104.2
- Asalariados Particulares	100.0	113.7	116.9	130.6	118.9	100.0	102.3
Ingresos Laborales Promedio por hora							
- Asalariados Públicos	100.0	111.7	114.8	127.2	117.9		
- Asalariados Particulares	100.0	109.7	112.8	122.9	115.3		

Fuente: para 1992-2000, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2001), Cuadro 3, p. 16. Los índices se refieren a las siete principales áreas metropolitanas y al mes de junio; para 2001-2002, elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE. Los índices se refieren a las diez principales áreas metropolitanas y al trimestre abril-junio. En ambos casos se incluyeron los ingresos monetarios y en especie (alimentación y vivienda) y se eliminó el 2% de los encuestados en los extremos de la distribución de ingresos y los encuestados que no declararon ingresos.

El efecto de las actualizaciones salariales decretadas por el ejecutivo entre 1992 y 2002 es resumido en el Cuadro 2.6. Este Cuadro contiene una sección de valores absolutos que deben ser interpretados de la siguiente manera. A los grados salariales reportados en 1992 corresponden las asignaciones mensuales más baja y más alta, respectivamente, vigentes en aquel entonces para cada categoría de empleo. En 2002 se presentan las asignaciones correspondientes a los mismos grados de 1992 y adicionalmente se incluye el nuevo grado salarial más elevado establecido en el entretanto. La sección de variaciones reales reporta el crecimiento en términos reales de las anteriores cifras nominales entre 1992 y 2002.

Se deriva, entonces, que el empleado público que durante los últimos diez años haya ejercido las mismas funciones, sin ser ascendido, ha visto reducir, en algunos casos de forma dramática, el poder

adquisitivo de su sueldo. Solamente para el personal en los grados más bajos de los cargos asistencial y técnico no se evidencian pérdidas debido a que su salario ha sido arrastrado por los aumentos anuales del salario mínimo.

Directivos y asesores perdieron entre un 11 y un 17% de su salario real, los ejecutivos entre un 6 y un 15%, los profesionales entre un 1 y un 12%. Las asignaciones mensuales del personal técnico y asistencial de grados más bajos se incrementaron en términos reales un 4 y un 9%, pero aquellas de los grados más altos disminuyeron de forma importante. El empleado público de grado salarial más elevado en la categoría asistencial, si no fue ascendido, entre 1992 y 2002 perdió casi un 26% de su sueldo.

En resumen, podemos decir que la política de salarios públicos perseguida en los últimos años ha comprometido el poder adquisitivo de los sueldos de muchos trabajadores, especialmente los de rango más elevado y entre los de cargos inferiores, los trabajadores de grado salarial más alto.

Pero la historia no termina aquí. Al mismo tiempo, entre 1992 y 2002, las escalas salariales se estiraron hacia arriba en el evidente intento de hacer más atractivos los puestos de alto perfil en la administración pública. El número de grados de los directivos y asesores aumentó en 8, el de los ejecutivos en 7, el de los profesionales en 9 y el de los técnicos y asistenciales solamente en 2.

Naturalmente a estos nuevos y más altos grados se confirieron salarios superiores. Esto ha tenido un importante efecto positivo sobre las compensaciones del sector público. Por un lado los trabajadores ya enganchados laboralmente han podido subir de grado y de sueldo. Por el otro, los retiros de funcionarios de bajos perfiles educativos (y salariales) fueron reemplazados por vacantes y nuevos trabajadores de niveles salariales superiores (Perdomo (1997)).

El mismo Cuadro 2.6 muestra la magnitud de este fenómeno. La asignación básica asociada con el máximo grado salarial de cada categoría de funcionarios ha evolucionado de la siguiente manera: +54% (directivos), +44% (asesores), +40% (ejecutivos), +72% (profesionales), +10% (técnicos) y -10% (asistencial).

En fin, este efecto estructural - de movimientos a lo largo de las escalas salariales - ha compensado en parte el efecto de los pobres reajustes salariales decretados anualmente.

Debería resultar claro que, por ser el fruto de decretos emanados por el gobierno, los aumentos salariales a los cuales hemos hecho referencia hasta ahora cobijan a los empleados públicos, mas no a los trabajadores oficiales. Y nisiquiera a todos los empleados públicos, solamente a los pertenecientes al llamado Sistema General¹⁴. La incidencia de este último en el empleo público total ha venido mermando rápidamente. Según Sarmiento y González (1998), "en 1979 por cada funcionario perteneciente al Sistema Especial había 1.33 personas vinculadas al Sistema General. En 1995 sólo había 0.15" (p. 39). También por esta razón no hay correspondencia entre los incrementos salariales del Cuadro 2.6 y los índices de salarios promedios de las EH (Cuadro 2.5).

¹⁴ Para los empleados públicos existe también un sistema llamado Especial. Hacen parte del Sistema Especial entidades como el INPEC, la Contraloría, la Registraduría, el DNP, etc. Su estructura salarial es similar a la prevista para el Sistema General; sin embargo, se rigen por disposiciones reglamentarias específicas.

Cuadro 2.6

Variación de la asignación básica según grado salarial, 1992-2002
Administración Pública General

Valores Absolutos	Directivo		Asesor		Ejecutivo	
	Grado Salarial	Asignación Básica	Grado Salarial	Asignación Básica	Grado Salarial	Asignación Básica
1992	1	362.965	1	353.963	1	208.713
	17	809.872	10	806.448	21	575.799
2002	1	1.386.033	1	1.352.172	1	846.314
	17	2.882.184	10	2.870.832	21	2.084.439
	25	5.343.919	18	4.976.866	28	3.460.703
Variación Real						
	1	-11.1	1	-11.0	1	-5.6
	17	-17.1	10	-17.1	21	-15.7
	17-25	53.7	10-18	43.7	21-28	40.0

Valores Absolutos	Profesional		Técnico		Asistencial	
	Grado Salarial	Asignación Básica	Grado Salarial	Asignación Básica	Grado Salarial	Asignación Básica
1992	1	150.195	1	73.101	1	65.810
	16	410.769	16	264.378	24	320.234
2002	1	638.990	1	325.906	1	309.269
	16	1.551.384	16	1.059.542	24	1.021.956
	25	3.030.923	18	1.250.722	26	1.237.255
Variación Real						
	1	-0.9	1	3.8	1	9.4
	16	-12.1	16	-6.7	24	-25.7
	16-25	71.8	16-18	10.2	24-26	-10.0

Valores deflactados según IPC a enero de cada año
Fuente: Decreto 872, 2 de Junio 1992 y Decreto 660, 10 de abril 2002

Nada se ha dicho hasta ahora de las remuneraciones de los trabajadores oficiales. Su relación laboral se rige por lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo. Sin embargo, dado que por lo general son representados por fuertes organizaciones sindicales, el análisis de sus remuneraciones debería ser conducido empresa por empresa. Lo anterior, evidentemente, va más allá de los objetivos de este Boletín.

No obstante, es posible derivar una imagen aproximada de la evolución reciente de estas remuneraciones haciendo recurso a la información depositada en el Archivo Sindical del Ministerio de la Protección Social (Cuadro 2.7¹⁵).

De ahí resulta que la gran mayoría de las negociaciones colectivas firmadas en entidades del sector público a partir de 1994 incluyó acuerdos salariales por encima de la inflación observada. Lo cual, inevitablemente, ha llevado a continuos aumentos de los salarios reales de los trabajadores beneficiados.

¹⁵ La distribución porcentual presentada en el Cuadro 2.7 debe tomarse como indicativa, en cuanto la información proporcionada por el Ministerio es disponible solamente por rangos de incrementos porcentuales que no siempre coinciden con la inflación realizada.

Es más, existen convenciones colectivas en el sector público que establecen aumentos anuales por encima de la inflación de forma automática, sin que sea necesario llevar a cabo negociación alguna entre las partes¹⁶.

Cuadro 2.7
Negociaciones colectivas en el sector público, 1994-2002
Incrementos salariales anuales

	Porcentaje de negociaciones con incrementos salariales por debajo de la inflación	Porcentaje de negociaciones con incrementos salariales por encima de la inflación
1994	40.7	59.3
1995	42.6	57.4
1996	59.8	40.2
1997	17.9	82.1
1998	20.5	79.5
1999	24.2	75.8
2000	9.0	91.0
2001	4.5	95.5
2002	42.9	57.1

Fuente: Ministerio de la Protección Social, Archivo Sindical

La variación del salario medio en el sector público puede haber sido provocada por tres efectos. Un puro efecto salario – el que refleja los decretos anuales de reajuste salarial y lo establecido en los acuerdos colectivos – un efecto estructural – que se relaciona con los cambios en, y a lo largo de, los grados salariales establecidos para los empleados públicos – y un efecto empleo – que se origina en los cambios en la composición del empleo público (Perdomo 1997)).

Los primeros dos efectos han sido discutidos en los párrafos anteriores. En ellos hemos también considerado algunos aspectos del efecto empleo (empleo en el Sistema General vs empleo en el Sistema Especial). A continuación miraremos la composición del empleo según nivel educativo y ocupación. Inicialmente analizaremos los cambios que se dieron en el muy corto plazo (2001-2002) para luego extendernos al decenio 1992-2002.

Lo verdaderamente sorprendente del examen del Cuadro 2.8 es la magnitud de las modificaciones experimentadas por la composición del empleo público en un plazo de tiempo tan corto como un año.

El stock de funcionarios con estudios hasta la secundaria completa disminuyó en 22.000 unidades entre el 2001 y el 2002, mientras que el número de empleados con educación universitaria aumentó en más de 8.800 individuos. Lo anterior representó un significativo cambio en la demanda relativa de trabajo, dado que el empleo público no calificado bajó un 13.4% y el calificado se incrementó un 3.5%.

¹⁶ Para la muestra un botón. Desde 1998, sin que las partes se sientan a negociar, los sueldos de los trabajadores del Banco de la República aumentan anualmente de la siguiente forma: a) Se aplica la meta de inflación para el año respectivo, adoptada por la junta Directiva del Banco de la República, adicionada en dos puntos porcentuales. b) Si ... cada año subsiguiente, la variación en el IPC nacional ponderado fuera superior al aumento del sueldo establecido en el literal a), es decir, a la meta de inflación del respectivo año adicionada en 2 puntos porcentuales, esta diferencia, más los 2 puntos porcentuales a que se refiere el literal a), se sumará a la meta de inflación adoptada por la junta Directiva del Banco de la República para el año siguiente (artículo 3, Convención Colectiva de Trabajo, 1997).

Cuadro 2.8
Empleo público según nivel educativo
Diez Areas Metropolitanas. Abril-Junio 2001 y 2002

Nivel educativo alcanzado	2001		Nivel educativo alcanzado	2002	
Ninguno	165	0.0	Ninguno	381	0.1
Primaria Incompleta	3.857	0.9	Primaria Incompleta	3.166	0.8
Primaria Completa	12.328	2.9	Primaria Completa	6.384	1.6
Secundaria Incompleta	26.743	6.4	Secundaria Incompleta	15.321	3.8
Secundaria Completa	122.357	29.2	Secundaria Completa	118.062	29.0
Superior Incompleta	51.561	12.3	Superior Incompleta	52.513	12.9
Superior Completa	201.075	48.0	Superior Completa	208.962	51.3
No informa	448	0.1	No informa	2.910	0.7
TOTAL	418.534	100.0	TOTAL	407.699	100.0

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares

Cuadro 2.9
Empleo público según principales grupos ocupacionales
Diez Areas Metropolitanas. Abril-Junio 2001 y 2002

	Participación 2001	Variación absoluta 2001-2002	Participación 2002
Profesionales y Técnicos	44.2	6.386	46.9
- Profesores	22.1	4.940	23.9
- Juristas (a)	4.6	-733	4.6
- Personal de la Salud	5.7	-1.294	5.5
Directivos	3.5	-3.147	2.8
Personal Administrativo	22.4	-1.597	22.6
- Personal no clasificado	5.9	4.591	7.2
- Secretarías	8.7	-7.120	7.2
- Jefes de empleados	1.9	5.418	3.2
Comerciantes y Vendedores	0.6	-588	0.4
Trabajadores de los Servicios	23.7	-13.514	21.0
- Personal de Seguridad (b)	15.6	-2.092	15.5
- Guardianes de edificios	2.6	-5.766	1.3
Trabajadores Agrícolas	0.2	4	0.2
Trabajadores de la Minería, Construcción e Industria	5.4	2.234	6.0

(a) Abogados, jueces, magistrados, notarios, etc.

(b) Agentes de policía, guardianes de prisión, bomberos, celadores, etc.

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares

Lo anterior se vio reflejado en la distribución del empleo público según grupos ocupacionales (Cuadro 2.9). Aumentó ulteriormente el peso de los profesionales y técnicos, de 44.2% en 2001 a 46.9% en 2002. En especial, se engancharon casi 5.000 nuevos profesores. Y por el otro lado disminuyó la participación

del personal directivo, de 3.5% a 2.8%, y de los trabajadores de los servicios, de 23.7% a 21%. Entre estos últimos más de 2.000 celadores perdieron su empleo, al igual que casi 6.000 guardianes de edificios y trabajadores del aseo. En el caso del personal administrativo, cuya representatividad agregada quedó sin variaciones, hay que destacar las pérdidas de más de 7.000 puestos de secretarías y el incremento en el número de los jefes de oficina.

Resumiendo podemos decir que en tan sólo un año el mercado de trabajo del sector público ha aumentado de forma significativa sus requerimientos de personal calificado para cubrir un mayor número de cargos profesionales. Este comportamiento reciente del empleo público refleja una tendencia de más largo plazo.

A este respecto el Cuadro 2.10 muestra los cambios en términos de atributos educativos de los trabajadores públicos entre 1992 y 2002¹⁷. Es suficiente una rápida inspección de las cifras para darse cuenta que ellos han sido sustanciales. Los funcionarios graduados han pasado de representar el 27.7% del total de ocupados públicos en 1992 al 51.3% en 2002. La proporción de bachilleres aumentó también, pero en apenas un punto porcentual. En cambio, la representatividad de los trabajadores con niveles educativos más bajos – hasta secundaria incompleta – se contrajo dramáticamente, de 27.8% a 6.2%.

A su turno, el examen del Cuadro 2.11 evidencia una importante recomposición del empleo público, tanto entre categorías ocupacionales como al interior de cada una de ellas, en la búsqueda de mayor profesionalidad. El peso de los directivos y de los profesionales creció. Entre los segundos, que pasaron de 37.7% en 1992 a 46.9% en 2002, se destaca el incremento de los profesores y de los jueces y magistrados. Disminuyó, en cambio, la participación de los arquitectos e ingenieros. También bajó, y de manera significativa, el empleo de los operarios no agrícolas, de 11.9% a 6%. Esta categoría de trabajadores comprende varios oficios que considerados separadamente no alcanzan una representatividad importante. Vale la pena resaltar, sin embargo, la disminución de la incidencia de los conductores de vehículos, de 2.8% a 1.6%. El personal administrativo perdió dos puntos porcentuales recomponiéndose a su interior: las secretarías disminuyeron, mientras que los jefes de empleados y el personal no clasificado aumentaron; y las privatizaciones afectaron a varios analistas de cuentas y de crédito, a empleados de contabilidad y de servicios bancarios y a numerosos cajeros. Por último, la incidencia de los trabajadores de los servicios disminuyó levemente. Relativamente a estos trabajadores se destaca el incremento del personal de seguridad (11.5% vs 15.5%) y la merma de los guardianes de edificios y del personal de limpieza (3.2% vs 1.3%).

En conclusión, tanto el análisis de muy corto plazo como el relativo a los últimos diez años llevan a reconocer una importante recomposición de la nómina pública, que se acelera en años recientes, y que va en la dirección de aumentar la incidencia de los empleos más productivos y por ende mejor remunerados. Naturalmente, esta recomposición ocupacional es otro factor que contribuye a explicar el crecimiento observado en los ingresos laborales promedios del sector público.

¹⁷ Al modificarse la metodología de recolección de la información de las EH y las proyecciones de población, entre 1992 y 2002 no es posible efectuar comparaciones entre valores absolutos de las variables bajo examen.

Cuadro 2.10
Composición del empleo público según nivel educativo
Diez Areas Metropolitanas. Junio 1992 y Abril-Junio 2002

Nivel educativo alcanzado	Composición 1992	Composición 2002
Primaria Incompleta	2.9	0.8
Primaria Completa	8.3	1.6
Secundaria Incompleta	16.6	3.8
Secundaria Completa	28.1	29.0
Superior Incompleta	16.0	12.9
Superior Completa	27.7	51.3

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares

Cuadro 2.11
Composición del empleo público según principales grupos ocupacionales
Diez Areas Metropolitanas. Junio 1992 y Abril-Junio 2002

	Composición 1992	Composición 2002
Profesionales y Técnicos	37.7	46.9
- Profesores	17.9	23.9
- Juristas (a)	2.5	4.6
- Arquitectos e Ingenieros (b)	4.4	3.5
- Personal de la Salud	5.2	5.5
Directivos	2.3	2.8
Personal Administrativo	24.9	22.6
- Personal no clasificado	4.7	7.2
- Secretarias	9.7	7.2
- Jefes de empleados	1.5	3.2
- Empleados de contabilidad y de servicios financieros	4.7	2.3
Comerciantes y Vendedores	0.8	0.4
Trabajadores de los Servicios	22.0	21.0
- Personal de Seguridad (c)	11.5	15.5
- Guardianes de edificios	3.2	1.3
Trabajadores Agrícolas	0.5	0.2
Trabajadores de la Minería, Construcción e Industria	11.9	6.0
- Conductores	2.8	1.6

(a) Abogados, jueces, magistrados, notarios, etc.

(b) Con exclusión de los agrónomos, forestales y de sistemas

(c) Agentes de policía, guardianes de prisión, bomberos, celadores, etc.

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares

2.4 A manera de conclusión

En esta sección haremos un resumen de los argumentos llevados a cabo hasta ahora y trataremos de dar respuesta a la pregunta de qué ha pasado con los salarios en el sector público durante la última década.

Las cifras del DANE nos indican que, en promedio, los salarios en el sector público han crecido un 25% entre 1992 y 2002. Información de fuente administrativa confirma este fuerte crecimiento de los salarios¹⁸. Como todo promedio, sin embargo, estas cifras no representan la condición de todos y cada uno de los empleados del Estado.

Los trabajadores oficiales, generalmente representados por contundentes organizaciones sindicales, han podido negociar el aumento anual de sus salarios. Estas negociaciones – enmarcadas en una institucionalidad laboral que privilegia en los acuerdos salariales la inflación realizada – al enfrentarse a una baja en el ritmo de crecimiento de los precios han provocado un fortalecimiento del poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores; fortalecimiento en muchos casos exagerado dado el desempeño negativo de la economía en los últimos años.

Por otro lado, aun en el corto plazo, se han dado importantes cambios en la estructura ocupacional de la planta de funcionarios del Estado. Muchos de ellos no son las mismas personas que desempeñaban sus funciones hace diez años (y hasta hace solamente un año). En este sentido el empleo público se ha profesionalizado aun más, ha contraído el número disponible de cargos administrativos en los niveles más bajos y el número de trabajadores de los servicios. Con respecto a estos últimos, sin embargo, es muy probable que ellos hayan sido reemplazados, al menos parcialmente, por personal en outsourcing que desarrolla las mismas funciones, en la misma oficina, pero que depende laboralmente de una agencia del sector privado que lo envía en misión en empresas públicas.

A su turno, los nuevos funcionarios enganchados en la administración pública tienen currícula académicos más largos. Y de la misma forma, el personal que no ha sido (o no se ha) retirado del sector público se ha capacitado. El resultado final ha sido una notable alza en los niveles de escolaridad en el sector público que se ha acelerado dramáticamente en los últimos años: en 2002 los obreros y empleados del gobierno, graduados o con algún año de educación superior, representaban el 64.3% del empleo público total, mientras que en 1992 constituían el 43.7% y tan sólo en 2001 el 60.3%.

Esta mayor profesionalidad y educación de los trabajadores públicos necesariamente debe haberse visto compensada por mayores ingresos. Además, la mayor especialización profesional ha dado origen a una proliferación de regímenes ocupacionales y salariales especiales.

Por otro lado no se puede pasar por alto que las numerosas reestructuraciones de las plantas de personal de las entidades gubernamentales han sido siempre acompañadas por un estiramiento hacia arriba de las escalas salariales. Naturalmente, los nuevos funcionarios que ocuparon estos cargos y aquellos que fueron ascendidos pudieron aprovechar de los beneficios económicos relacionados con el acceso a grados salariales superiores.

¹⁸ Ver, por ejemplo, Sarmiento y González (1998).

De manera tal que es cierto que en los últimos años se dio un aumento importante de los salarios en el sector público. De él se benefició la mayoría de los trabajadores oficiales.

Entre los empleados públicos, al contrario, muy pocos de los trabajadores empleados en 1992 pudieron beneficiarse de estos aumentos. De hecho, los funcionarios de bajo perfil educativo y profesional que se retiraron fueron reemplazados por vacantes y nuevos trabajadores de niveles educativos y de profesionalidad superiores. Estos últimos fueron los que verdaderamente aprovecharon del estiramiento de las escalas de asignación salarial. También mejoraron, moderadamente, las condiciones salariales de los empleados públicos en cargos asistenciales básicos, como consecuencia del piso salarial fijado por el crecimiento del salario mínimo. Pero no faltaron los perdedores, representados por aquellos empleados públicos que permanecieron en su cargo sin ser nunca promovidos.

Por último, vale la pena destacar que también en el sector privado formal los trabajadores con educación superior y que desempeñan cargos profesionales han aumentado en el tiempo, a un ritmo mucho menos intenso. Con respecto al total de asalariados formales, los primeros pasaron de un 22.6% en 1992 a un 33.7% en 2001 y a un 36.1% en 2002; en los mismos años los segundos representaban un 11.7%, un 16.2% y un 16.5%, respectivamente. En la década bajo análisis el ingreso laboral promedio de los asalariados particulares aumentó en un 20%.

El Cuadro 2.11 reporta los diferenciales de ingresos laborales promedios, controlados por niveles educativos, de los empleados y obreros del gobierno y del sector privado formal encuestados durante el segundo trimestre del año 2002. El diferencial a favor de los trabajadores públicos parece elevado y bastante superior a lo que se podría inferir de la sola diferencia existente entre prestaciones básicas legales (8-9%, ver Cuadro 2.4). Además, se mantiene elevado en correspondencia de todos los niveles educativos y baja de forma sustancial sólo en el caso de los profesionales universitarios.

Cuadro 2.11

Horas trabajadas, antigüedad laboral y diferenciales de ingresos laborales entre asalariados del sector público y privado formal según nivel educativo
Diez Areas Metropolitanas. Abril-Junio 2002

Nivel educativo alcanzado	Diferencial de ingreso laboral (público/privado)	Horas trabajadas en el Sector Publico	Horas trabajadas en el Sector Privado	Antigüedad laboral Sector Publico	Antigüedad laboral Sector Privado
Primaria Incompleta	1.50	40.0	50.2	16.5	5.8
Primaria Completa	1.40	49.7	50.3	14.8	6.3
Secundaria Incompleta	1.60	50.5	50.0	14.7	5.1
Secundaria Completa	1.55	50.8	47.9	11.0	4.4
Superior Incompleta	1.40	44.8	43.7	11.3	4.1
Superior Completa	1.20	38.9	43.9	12.3	6.2

Ingresos laborales mensuales promedios en el empleo principal. Se incluyeron los ingresos monetarios y en especie (alimentación y vivienda) y se eliminó el 2% de los encuestados en los extremos de la distribución de ingresos y los encuestados que no declararon ingresos.

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares

Del mismo cuadro se deriva que no todos los trabajadores públicos trabajan menos horas que sus homólogos del sector privado. Las diferencias son grandes en el caso de los asalariados con educación primaria (40.0 vs. 50.2) y con educación superior completa (38.9 vs. 43.9). Los demás trabajadores públicos laboran un número similar de horas y en algunos casos hasta más que los asalariados particulares con similar nivel de estudios. Por último, los años de antigüedad en la empresa – proxy de la experiencia laboral de los asalariados – favorecen decididamente a los trabajadores públicos de cualquier nivel educativo.

Es apenas obvio que, con la ayuda de las solas estadísticas descriptivas aquí consideradas, no es posible comprobar si el premio salarial a favor de los trabajadores públicos que encontraron Perfetti (1999) y Maldonado (2000) ha sufrido variaciones. Este es un tema de gran relevancia para la política salarial en el sector público y la modernización del Estado. Recordemos que la literatura internacional ha encontrado que este premio varía en el tiempo. Las investigaciones para Colombia hacen referencia a los años 1994 (Perfetti (1999)) y 1997 (Maldonado (2000)), es decir, al poco tiempo de darse fuertes aumentos salariales en la administración pública como consecuencia del proceso de reforma del Estado¹⁹. Por otro lado, durante estos últimos años podría haberse dado una ampliación del diferencial de remuneraciones entre sectores causada por de la recesión económica.

En particular, sería de fundamental importancia verificar si el diferencial público/privado en correspondencia de los niveles de ingresos y de educación más altos se ha vuelto negativo así como sugiere el análisis de Maldonado (2000)²⁰. Esta verificación, además, debería ser conducida separadamente para trabajadores oficiales y empleados públicos.

En efecto, la congelación de las remuneraciones de los servidores públicos propuesta en el referéndum próximo a convocarse podría comprometer aun más la capacidad del Estado colombiano de contar con empleados eficientes y competitivos en puestos de responsabilidad y confianza, especialmente en el caso de los empleados públicos. Los primeros informes sobre el proceso de meritocracia parecen confirmar la existencia de estas dificultades: de las 32.000 personas que hasta ahora han enviado sus hojas de vida para las gerencias y direcciones regionales del ISS, Sena, ICBF y Ministerio de la Protección Social, apenas el 1% proviene del sector privado y no ha ocupado cargos públicos. Las razones de este escaso interés por parte de los ejecutivos del sector privado radican fundamentalmente en los bajos salarios públicos y los riesgos de ir a la cárcel por falta de experiencia en la contratación²¹.

¹⁹ Por ejemplo, a este respecto Perfetti (1999) reporta que “el salario promedio de las instituciones reestructuradas al amparo del artículo 20 transitorio de la Constitución de 1991 se incrementó en un 17% en términos reales en 1993” (p. 255-56).

²⁰ Adicionalmente, a este punto vale la pena hacer una anotación técnica. Como hemos ya resaltado, los cálculos de Perfetti (1999) pueden estar sobre estimando el premio salarial a favor del sector público por no corregir por el sesgo de selección; los de Maldonado (2000) estiman diferenciales salariales entre trabajadores asalariados públicos y particulares, estos últimos tanto formales como informales.

²¹ El Tiempo (2003).

CONCLUSIONES

En materia de mercado de trabajo, los primeros meses de la administración del presidente Uribe se han caracterizados por un respetable aumento del empleo urbano que hace pensar con optimismo en una mejora de la situación ocupacional del país.

Esta buena noticia, sin embargo, debe ser valorada en el actual contexto laboral colombiano. En efecto, el entusiasmo derivado del constatar que el empleo está creciendo bastante por encima de lo que lo está haciendo la población en edad de trabajar tiende a apagarse al verificar que:

- El notable aumento del empleo en las trece principales ciudades del país fue acompañado por una apreciable disminución de aquel en los centros urbanos menores y en las zonas rurales;
- Todo indica que la mayoría de los nuevos puestos de trabajo es de carácter informal y de baja productividad y calidad;
- El futuro económico inmediato del país es incierto y existen fundamentados temores para pensar en un nuevo estancamiento de la economía y el empleo nacional.

En este marco general el mercado laboral del sector público ha contribuido negativamente a la expansión del empleo urbano y ha sido objeto de especiales atenciones por parte del nuevo gobierno.

En su afán de contener el gasto público y de mejorar los resultados económicos de las entidades estatales, el gobierno ha intensificado el proceso de reducción de la nómina de personal puesto en marcha por el anterior gobierno.

A través de planes de pensionamiento, reestructuraciones y fusiones de entidades se ha venido acelerando la reducción en el número de servidores públicos empleados.

Por el lado de los salarios las medidas anunciadas son draconianas. Por el momento, en la espera del resultado del referéndum, las asignaciones de los empleados públicos superiores a dos salarios mínimos han sido congeladas. Y si el referéndum es aprobado, para estos trabajadores no habrá incremento salarial hasta 2005. A partir de este año y hasta diciembre de 2006 el congelamiento de los salarios afectará solamente a los servidores públicos que devenguen más de 25 salarios mínimos.

No es claro si lo dispuesto en el referéndum pueda aplicar también para los trabajadores oficiales. Lo que sí es claro es que, en el caso de los empleados públicos, el país es prisionero de una política salarial poco conveniente que el referéndum ratifica.

Por razones de equidad, cada año los ingresos de los trabajadores que ganan menos son ajustados proporcionalmente más, por decreto. Por el contrario, las asignaciones más elevadas tienden a incrementarse por debajo de la inflación realizada. Es así como, con el tiempo, los salarios de los funcionarios en cargos de mayor rango se rezagan con respecto al crecimiento de los precios y probablemente también con respecto a los salarios que se pagan en el sector privado en puestos similares. Esta tendencia, que genera fenómenos de selección adversa en contra del sector público y que incrementa la movilidad de los altos funcionarios del Estado, se revierte con ocasión de los procesos de modernización administrativa y de reestructuración de entidades. En ellos el estiramiento de las escalas salariales se produce intencionalmente con el objetivo de recuperar lo perdido en el tiempo y/o

con respecto al sector privado²². Paradójicamente, lo anterior da lugar a una política salarial de “pare y siga” que tiene como consecuencia de largo plazo un aumento más que proporcional de los sueldos en cargos públicos elevados. De esta forma aumenta el gasto promedio del Estado en salarios, pero de ello, por lo general, no se benefician los mismos trabajadores que se encontraban en nómina antes de la reestructuración de las escalas salariales. Naturalmente, semejante política salarial provoca inestabilidad en la relación de ingresos laborales entre los asalariados del sector privado y los de la administración pública. Resulta, por lo tanto, difícil poder establecer en el tiempo la existencia y magnitud de algún premio a favor del sector público.

En el caso de los trabajadores oficiales, al contrario, los aumentos salariales resultado de la negociación colectiva han provocado alzas en el poder adquisitivo de sus ingresos que han beneficiado en el tiempo a las mismas personas.

Por último, de lo comentado en reiteradas ocasiones a lo largo de este documento, debería resultar claro que el aumento del gasto público en salarios es también el reflejo de una nueva composición profesional del empleo, coherente con el vuelco que se le ha dado al rol del Estado en la economía nacional: de operador sectorial directo a regulador, vigilante y garante del buen funcionamiento de los mercados.

Lo que hay que preguntarse es si este nuevo rol del Estado se puede desarrollar eficientemente en nuestro país con una política salarial como la descrita a lo largo de este documento y con una participación del empleo público entre las más bajas del mundo.

²² Un ejemplo reciente que ha alcanzado las páginas de los periódicos nacionales es el del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Ver a este respecto Gaitán (2003).

BIBLIOGRAFIA

Bales S.-Rama M.(2001), "Are public sector workers underpaid? Appropriate comparators in a developing country", Policy Research Working Paper, No 2747, december

Corchuelo A.-Urrea F.(1988), "El empleo público en Colombia y su impacto sobre el mercado laboral urbano 1970-1987", en DANE, *Boletín de Estadística*, No 426, septiembre

Echeverría R.(1985), "Empleo publico en América Latina", Investigaciones sobre empleo, No 26, PREALC

Ehrenberg R.G.-Scharz J.L.(1986), "Public-Sector labor markets", en Ashenfelter O.-Layard R.(eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. II, North Holland

Farné S.-Vivas A.-Nuñez J.(1998), "La estabilidad del empleo en el mercado de trabajo urbano en Colombia: 1984-1996", mimeo, febrero

Gaitán C.F.(2003), "Despido y aumentos en ICBF", El Tiempo, 6 de marzo

Gill I.-Montenegro C.E.-Domeland D.(2002), "Crafting labor policy", Banco Mundial y Oxford University Press

Gregory R.G.-Borland J.(1999), "Recent developments in public sector labor markets", en Ashenfelter O.-Card D.(Eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. III, Elsevier Science

Henao M.L.(1995), "Efectos sobre el mercado laboral de la Ley 50 de 1990", Fedesarrollo, mimeo, abril

Houseman S. N.(2001), "The benefits implications of recent trends in flexible staffing arrangements", Upjohn Institute Working Paper, No 02-87, august

Jurges H.(2002), "The distribution of the German public-private wage gap", Labour, Vol. 16, No 2, june

Katz L.F.-Krueger A.B.(1993), "Public sector pay flexibility: labour market and budgetary considerations", en OECD, *Pay flexibility in the public sector*

Maldonado D.(2000), "Diferenciales salariales entre los trabajadores del sector publico y del sector privado en Colombia en 1997", Desarrollo y Sociedad, No 45, marzo

Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2001), "Búsqueda de menores costos, calidad del empleo e informalidad", Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, No 3, octubre

Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2000), "Seguimiento al mercado de trabajo", Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, No 1, abril

OIT (2002), "Panorama Laboral 2002"

Perdomo J.(1997), "Los salarios públicos en la década del noventa", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mimeo, enero

Perfetti M.(1999), "Diferenciales salariales entre trabajadores asalariados hombres del sector publico y del sector privado, entre 1984 y 1994 en Colombia", en Cárdenas M.-Lustig N. (Comp.), *Pobreza y desigualdad en América Latina*, TM Editores-Fedesarrollo, enero

Poterba J.M.-Rueben K.S.(1994), "The distribution of public sector wage premia: new evidence using quantile regression methods", NBER Working Paper, No 4734, may

El Tiempo (2003), "Debate entre buscatalentos", 6 de febrero

Sarmiento A.-González J.I.(1998), "Estructura, evolución y determinantes del salario en el sector público", Misión Social-DNP-DAFP-Ministerio del Trabajo, mimeo, septiembre