

Ensayos

sobre POLÍTICA ECONÓMICA



LOS SALARIOS DE LOS FUNCIONARIOS
PÚBLICOS EN COLOMBIA, 1978-2005

LUIS EDUARDO ARANGO
CARLOS ESTEBAN POSADA

ENSAYOS SOBRE POLÍTICA ECONÓMICA,
VOL. 25, NÚM. 55,
EDICIÓN DICIEMBRE 2007
PP. 110-147

Los derechos de reproducción de este documento son propiedad de la revista Ensayos Sobre Política Económica (ESPE). El documento puede ser reproducido libremente para uso académico, siempre y cuando no se obtenga lucro por este concepto y además, cada copia incluya la referencia bibliográfica de ESPE. El(los) autor(es) del documento puede(n) además poner en su propio website una versión electrónica del mismo, pero incluyendo la referencia bibliográfica de ESPE. La reproducción de esta revista para cualquier otro fin, o su colocación en cualquier otro website, requerirá autorización previa de su Editor de ESPE.

WAGES IN THE PUBLIC SECTOR OF COLOMBIA, 1978-2005

LUIS EDUARDO ARANGO
CARLOS ESTEBAN POSADA*

* The opinions expressed here as well as the data base are the exclusive responsibility of the authors and do not necessarily represent the point of view of the Banco de la República (the Colombian central bank) or its Board of Directors. The authors gratefully acknowledge the assistance of Romina Alfaro, Andrés Felipe García, Mauricio Hernández, Inés Paola Orozco, Eliana Rubiano and specially of Adriana Malaver. We also acknowledge the hospitality and help of the servants of Departamento Administrativo de la Función Pública, specially of Fernando Berrío, Yolanda Díaz, Edelmira Rodríguez and Elbert Rojas as well as the comments and suggestions of José Leibovich, Carlos Medina, Adriana Malaver, Jorge Ramos, Ana María Tribín and Hernando Vargas. Members of the Economic Research Unit of Gerencia Técnica del Banco de la República.

E-mails: larangth@banrep.gov.co; cposadpo@banrep.gov.co.

Document received 20 August 2007; final version accepted 3 December 2007.

Using information of decrees on government posts (personnel plants) and earnings (basic wage and other concepts of payment such as entertainment allowance, prime of management, feeding subsidize, etc.) an estimation of the true wage of the public servants in Colombia is presented. Personnel plants of about 150 institutions per year are examined between 1978 and 2005. According to the evidence, the average earnings in the public sector in 2005 was \$1,426,244 in real terms. The path of earnings is associated to the average earnings of the administrative, operative and assistant levels which represent the majority of government posts.

JEL Classification: J23, J3, J41, J45.

Keywords: public sector wages, earnings, hierarchical level, wage level, personnel plants, public agencies.

LOS SALARIOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA, 1978-2005

LUIS EDUARDO ARANGO
CARLOS ESTEBAN POSADA*

Utilizando la información de los decretos gubernamentales sobre plantas de personal y remuneraciones (salarios básicos y otros conceptos de la remuneración, como lo son los pagos por gastos de representación, la prima de dirección, el subsidio de alimentación, entre otros), se presenta una estimación del verdadero salario de los servidores públicos. Se hizo seguimiento a las plantas de cerca de 150 entidades por año entre 1978 y 2005. De acuerdo con la información obtenida, la remuneración media en el sector público fue de \$1.426.244 en 2005, a precios de dicho año. Su trayectoria está asociada a la remuneración media de los niveles administrativo, operativo y asistencial, los cuales concentran el mayor número de plazas.

Clasificación JEL: J23, J3, J41, J45.

Palabras clave: salarios públicos, remuneración, nivel jerárquico, grado salarial, plantas de personal, entidades públicas.

* Las opiniones y estimaciones contenidas en el presente documento, así como la base de datos que lo respalda, son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República, ni a su Junta Directiva. La base de datos se puede solicitar a los autores. Se agradece la asistencia de Romina Alfaro, Andrés Felipe García, Mauricio Hernández, Inés Paola Orozco, Eliana Rubiano y, en especial, de Adriana Malaver. De igual manera se agradecen la hospitalidad y la colaboración de los empleados del Departamento Administrativo de la Función Pública y, en especial, el apoyo de Fernando Berrío, Yolanda Díaz, Edelmira Rodríguez y Elbert Rojas, así como los comentarios y sugerencias de José Leibovich, Carlos Medina, Adriana Malaver, Jorge Ramos, Ana María Tribín y Hernando Vargas.

Los autores son integrantes de la Unidad de Investigaciones Económicas de la Gerencia Técnica del Banco de la República.

Correos electrónicos:
larangth@banrep.gov.co;
cposadpo@banrep.gov.co.

Documento recibido el 20 de agosto de 2007; versión final aceptada el 3 de diciembre de 2007.

I. INTRODUCCIÓN

El conocimiento de los salarios y su dinámica ha sido una preocupación continua de los economistas. Intentando una contribución, el objetivo de este trabajo es presentar una estimación del salario del sector público colombiano entre 1978 y 2005, junto con la base de datos que respalda tal estimación. Este objetivo se cumplió sin que ello signifique haber evaluado la política salarial ni la estructura o la evolución del tamaño del Estado, puesto que esto último no fue la tarea propuesta.

Sarmiento y González (1998) realizaron estimaciones del salario en el sector público para el período 1976-1996 utilizando información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Contraloría General de la República, el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Comisión de Racionalización del Gasto Público. Sus conclusiones y recomendaciones son, principalmente, de orden administrativo, aunque con posibles repercusiones económicas. Dicho estudio plantea que la prima de los salarios públicos en relación con los privados no se sustenta en los acervos de capital humano (educación y experiencia) sino en las reclasificaciones de las plantas de personal. Más recientemente, el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID, 2006), de la Universidad Nacional de Colombia, realizó un estudio similar para el caso de Bogotá.

En relación con diferenciales salariales entre los sectores público y privado, son notables las contribuciones de Van der Gaag y Vijverberg (1988), para el caso de Costa de Marfil, y de Panizza (2000), quien estudia un conjunto de 17 países latinoamericanos y destaca a Colombia como uno de los países con una de las primas más altas, por estar vinculado al sector público. Más recientemente, Jovanovic y Lokshin

(2004) analizan el caso de las primas salariales en Moscú. La evidencia presentada sugiere que los trabajadores en el sector privado devengan salarios más altos que los funcionarios públicos. En el nivel nacional, Arango, Posada y Uribe (2005 y 2006), utilizando información de la Encuesta nacional de hogares del DANE, presentan evidencia de los cambios en la estructura salarial por sectores (público-privado), género, nivel educativo y experiencia. Su estudio, que se concentra en asalariados que trabajan al menos cuarenta horas a la semana, muestra que existe una prima importante por trabajar en el sector público.

En Colombia las fuentes principales de información sobre salarios son las encuestas de hogares realizadas por el DANE. El Gráfico 1 presenta el componente monetario, en términos reales, del salario mensual de los empleados públicos y privados que trabajan al menos 40 horas a la semana¹. El Gráfico 2 muestra el componente monetario, en términos reales, del salario mensual de los empleados públicos que corresponde a siete ciudades y a Bogotá. La diferencia entre dichas remuneraciones muestra una tendencia creciente de acuerdo con el promedio móvil de orden ocho del Gráfico 3.

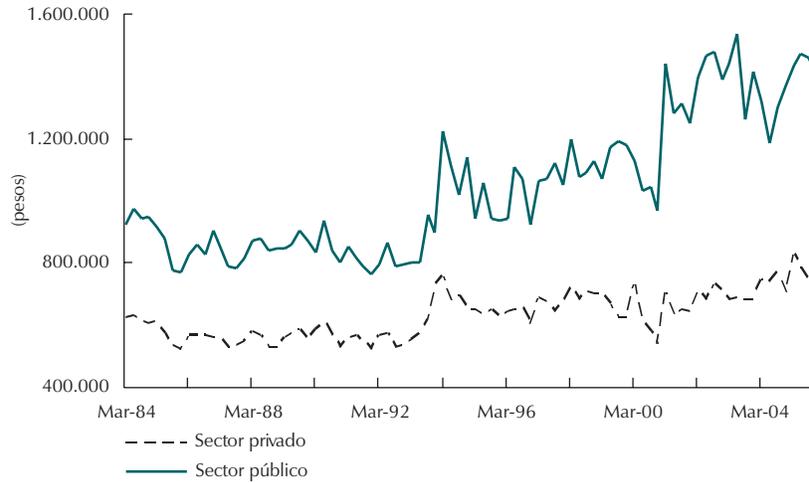
Sin embargo, pese a la gran utilidad de la información de las encuestas de hogares, con base en ella no es posible descomponer la remuneración pública entre sus factores principales, esto es, el salario básico, las bonificaciones, primas, subsidios, horas extra, entre otros. Tampoco se puede determinar si dichos salarios corresponden a empleados públicos o trabajadores oficiales², ni mucho menos el rango preciso de estos dentro de la institución, o si se trata de empleados de entidades del orden nacional, departamental o municipal, o si se refiere a funcionarios de establecimientos públicos, superintendencias, unidades administrativas especiales con personería jurídica o empresas industriales y comerciales del Estado. Dadas esas limitaciones creímos importante adelantar la estimación del salario del sector público por otro camino.

Como hemos dicho, este trabajo tuvo como propósito estimar la remuneración mensual de los servidores públicos entre 1978 y 2005, y presentar su dinámica utilizando una fuente alterna, como son los decretos de salarios emitidos por el Gobierno nacional por

1 Se observa un diferencial importante y creciente entre la remuneración de unos y otros; sin embargo, aunque la explicación de dicho diferencial no es el objetivo de este documento, puede plantearse la hipótesis de que, en principio, el sector público colombiano es intensivo en mano de obra calificada en relación con el sector privado.

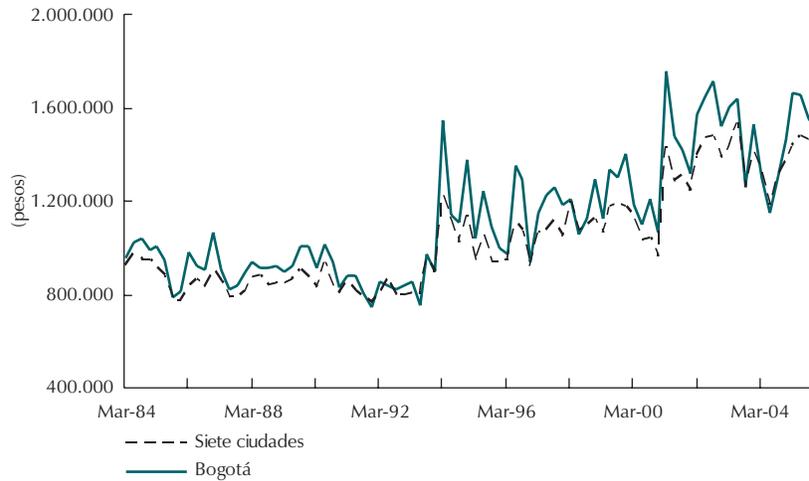
2 Los empleados públicos pueden ser de libre nombramiento y remoción o de carrera, mientras que los trabajadores oficiales tienen un contrato de trabajo a término definido o indefinido.

Gráfico 1
Remuneración mensual real de empleados
que trabajan al menos 40 horas a la semana,
siete ciudades



Nota: las siete ciudades son: Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Manizales, Medellín y Pasto.
Fuente: ENH y ECH del DANE, cálculos de los autores.

Gráfico 2
Remuneración mensual en términos reales de empleados públicos
que trabajan al menos 40 horas a la semana



Nota: las siete ciudades son: Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Manizales, Medellín y Pasto.
Fuente: ENH y ECH del DANE, cálculos de los autores.

Gráfico 3
 Diferencia de la remuneración mensual, en términos reales,
 de empleados públicos que trabajan al menos 40 horas a la semana:
 Bogotá y siete ciudades



Nota: corresponde al promedio móvil de dos años.
 Fuente: ENH y ECH del DANE, cálculos de los autores.

medio del Ministerio de la Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública³ para los empleados de todas las entidades del sector público colombiano que cumplen funciones, en casi todos los casos, de administración pública.

Alcanzar tal objetivo tiene, no obstante, varias dificultades. En primer lugar, tomar el salario (y las primas y bonificaciones) de los decretos directamente, produce indicadores sesgados de la remuneración en el sector público central, debido a la existencia de diferentes niveles jerárquicos y grados salariales. Los niveles jerárquicos son: directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico y asistencial (éste último sustituyó los niveles administrativo y operativo), cada uno de los cuales cuenta con un número específico de grados. Estos identifican un número de orden (que va del 1 al 28 en ocasiones), asociado con la asignación mensual dentro de una escala, en general progresiva según las complejidades y responsabilidades inherentes al ejercicio de las funciones del cargo.

³ Anteriormente Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Departamento Administrativo del Servicio Civil, respectivamente.

Estimar, entonces, un salario único para el sector público solamente con base en los decretos de salarios no hubiera sido correcto; por tal razón se debía buscar una variable adecuada para ponderar. La más conveniente habría sido la contratación efectiva de las instituciones tanto dentro de la planta de personal aprobada como por fuera de la misma (asesores, consultores y contratistas externos que suelen integrarlas, lo que se conoce con el nombre de “nómina paralela”). Sin embargo, esta información es difícil de obtener desde finales de los años setenta, como era la finalidad. Esa es la segunda dificultad para dar cumplimiento al objetivo del trabajo.

Para obviar este último inconveniente se utilizó la información de las plantas de personal aprobadas para cada entidad, recopilada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, agencia gubernamental que coordina el diseño de la política de administración pública en materia de empleo y otros aspectos de la organización administrativa del Estado.

El objetivo central no fue realizar una investigación exhaustiva acerca de la posibilidad de que los salarios del sector público fuesen (o no) de equilibrio. En lugar de ello, se hizo el registro estadístico de la información, se analizó su dinámica en términos gruesos y, en ciertas ocasiones, se adelantó, de manera informal, algunas hipótesis sobre los factores determinantes de los salarios públicos o sobre la funcionalidad o la lógica de sus magnitudes.

En relación con lo anterior se debe resaltar que los salarios y demás elementos de la remuneración (gastos de representación, prima de dirección, entre otros) se asignan a los cargos de las plantas de personal y no a las personas; podría decirse, en consecuencia, que el sistema de remuneraciones del sector público colombiano no se apoya, en estricto sentido, en la teoría de la productividad marginal del trabajo, ya que no remunera a los empleados de acuerdo con su contribución a la generación de los bienes y servicios que ofrece el sector público. No obstante, los partidarios de dicha teoría podrían, por el contrario, señalar que el sistema se apoya en la productividad marginal esperada de una persona, que cumple con unas condiciones específicas para posesionarse en un cargo como servidor público⁴.

4 El punto de partida convencional para el análisis de los salarios es la teoría de la productividad marginal del trabajo *cum* capital humano. Si se acepta este marco teórico general, es sencillo entender que sean los directivos quienes tengan el mayor salario y los funcionarios encargados de las tareas asistenciales quienes tengan el menor. Dentro de las plantas se observan, para cada nivel, diferentes grados salariales; esto, además de generar incentivos en los trabajadores, también reduce los costos de reclutamiento y selección de las instituciones del Estado. Por otro lado, entre las entidades

Este trabajo hace varias contribuciones. La primera es, desde luego, la estimación de la remuneración (es decir, el salario más otras bonificaciones) mensual de los servidores públicos del sector central como la recopilación y organización de las cifras de las plantas de personal de las instituciones. La segunda es confrontar las series de remuneración de empleados públicos de las encuestas de hogares con las series del sector público. La tercera es ofrecer a los interesados en análisis adicionales la base de datos de la evolución de las plantas, los salarios y otros componentes de la remuneración de los servidores públicos.

Este trabajo contiene cinco secciones, en donde ésta es la primera. La siguiente sección detalla algunos aspectos metodológicos. La sección III presenta los resultados en cuanto a la evolución de las plantas de personal y remuneración de los funcionarios públicos. La sección IV analiza el caso de tres entidades especiales. Finalmente, la última sección ofrece algunas conclusiones.

II. ASPECTOS METODOLÓGICOS

El salario de muchos de los servidores públicos es decretado periódicamente por el Gobierno nacional. En los actos administrativos se estipula el salario que corresponde a cada uno de los niveles salariales y para cada grado. En principio, la asignación mensual afín con a cada empleo está determinada por sus funciones, deberes, atribuciones y responsabilidades, las cuales, a su vez, guardan proporción con los requisitos de conocimientos y experiencia para su ejercicio. Las asignaciones fijadas en las escalas corresponden exclusivamente a empleos de carácter permanente y de tiempo completo⁵.

también se observan diferencias en materia salarial, las cuales también pueden explicarse por la vía de la teoría de los salarios de eficiencia ante costos diferenciales de monitoreo de esfuerzo, o por la de las diferencias en los grados de ninguna utilidad y riesgo de distintos puestos (la teoría hedónica de los salarios). Para cada institución la teoría de los mercados internos de trabajo podría proporcionar luces adicionales para entender las clasificaciones por niveles y grados.

5 No se consideraron empleos cuya jornada de trabajo sea diferente al denominado tiempo completo.

Como ya se señaló, los niveles jerárquicos que identifican los cargos públicos son seis: directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico y asistencial⁶; cada uno de aquellos cuenta con cerca de veinte grados salariales⁷.

De acuerdo con las normas (véase, por ejemplo, el Decreto 1042 de 1978), el nivel directivo reúne los cargos a los cuales corresponden funciones de dirección general de los organismos de la rama ejecutiva, de formulación de políticas y de adopción de planes y programas para su ejecución. El nivel asesor agrupa los empleos cuyas tareas consisten en asistir y aconsejar directamente a quienes dirigen los organismos de la administración. Por su parte, el nivel ejecutivo comprende las actividades de dirección, coordinación y control de las unidades o dependencias internas de los organismos que desarrollan sus políticas, planes y programas. El nivel profesional agrupa aquellos empleos a los que corresponden funciones de ejecución, cuya naturaleza requiere la aplicación de conocimientos propios de cualquier carrera profesional reconocida por la ley. En el nivel técnico están comprendidos los oficios que exigen la aplicación de los procedimientos y recursos indispensables para ejercer una técnica o arte. El nivel administrativo comprende actividades administrativas que complementan las tareas propias de los niveles superiores y, en ocasiones, la supervisión de un pequeño grupo de trabajo. Finalmente, el nivel operativo se refiere a actividades manuales o tareas de simple ejecución.

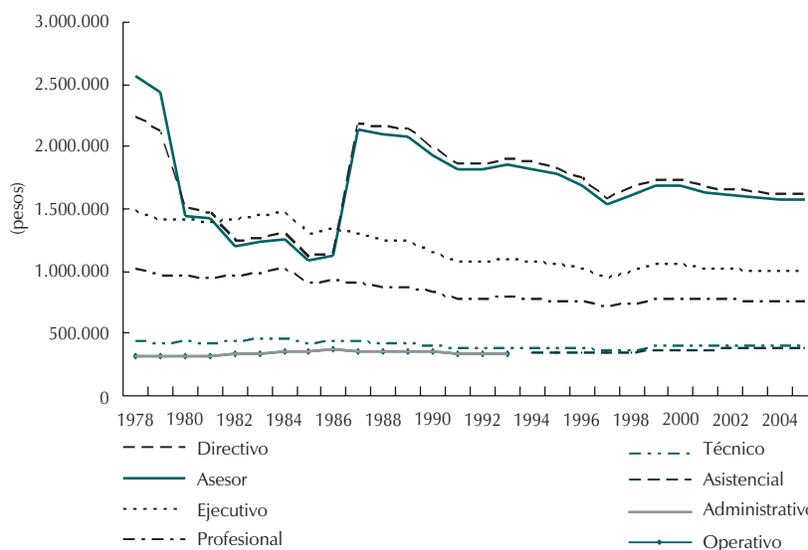
A manera de ejemplo, el Gráfico 4 presenta el salario real no ponderado que atañe a los seis niveles actuales de las plantas de grado 1, mientras que el Gráfico 5 muestra la evolución de los salarios reales no ponderados del nivel profesional que corresponde a los grados 1 a 5. Esta información, como aparece al pie de cada gráfico, se toma directamente de los decretos —ambos gráficos muestran la existencia de diferencias entre las asignaciones—.

Además de la asignación básica fijada por los decretos para los diferentes cargos, constituyen ingreso laboral todos los pagos que habitual y periódicamente recibe el empleado por sus servicios, como lo son el reconocimiento por antigüedad, el destinado a cubrir gastos de representación, la prima de dirección (antes denominada como prima técnica), el auxilio de transporte, el subsidio de alimentación, la

6 Hasta 1993 se tenían los niveles administrativo y operativo en lugar del asistencial.

7 En estricto sentido, para el nivel directivo hubo, en 2005, 25 grados salariales, 18 para el nivel asesor, 28 para el ejecutivo, 25 para el profesional, 18 para el técnico y 26 para el nivel asistencial.

Gráfico 4
Salario real mensual no ponderado para los diferentes niveles que corresponden al grado 1



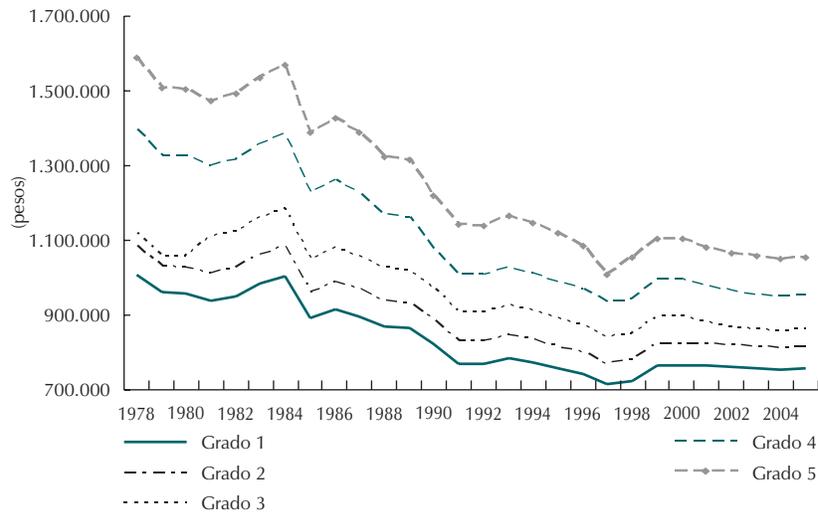
Fuente: decretos 916 de 2005, 4150 de 2004, 3535 de 2003, 660 de 2002, 2710 de 2001, 2720 de 2000, 35 de 1999, 40 de 1998, 31 de 1997, 10 de 1996, 25 de 1995, 42 de 1994, 11 de 1993, 872 y 334 de 1992, 100 de 1991, 0050 de 1990, 0010 de 1989, 0090 de 1988, 0156 de 1987, 62 de 1986, 109 de 1985, 157 de 1984, 69 de 1983, 3693, 3694 y 50 de 1981, 3269 de 1979, y 2924, 1042 y 712 de 1978.

prima de riesgo, la bonificación por servicios prestados y los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión⁸. De los anteriores factores de remuneración, en el estudio se han tenido en cuenta, además del salario básico, el pago que cubre gastos de representación, la prima de dirección, la bonificación por servicios prestados, el subsidio de alimentación, la bonificación especial de recreación y la asignación mensual adicional.

Los empleos que corresponden al nivel directivo y algunos especiales se remuneran, además, con un rubro mensual para cubrir gastos de representación en la cuantía que para cada denominación se determina en el decreto. Por su parte, la prima de dirección no constituye, desde el punto de vista jurídico, factor salarial para ningún efecto y es compatible con las primas de servicios, de vacaciones, de

8 Amén de las primas legal y extralegal.

Gráfico 5
 Salario real mensual no ponderado que corresponde al nivel profesional,
 grados 1 a 5



Fuente: decretos 916 de 2005, 4150 de 2004, 3535 de 2003, 660 de 2002, 2710 de 2001, 2720 de 2000, 35 de 1999, 40 de 1998, 31 de 1997, 10 de 1996, 25 de 1995, 42 de 1994, 11 de 1993, 872 y 334 de 1992, 100 de 1991, 0050 de 1990, 0010 de 1989, 0090 de 1988, 0156 de 1987, 62 de 1986, 109 de 1985, 157 de 1984, 69 de 1983, 3693, 3694 y 50 de 1981, 3269 de 1979, y 2924, 1042 y 712 de 1978.

navidad y la bonificación por servicios prestados. Para los ministros del despacho y los directores de departamento administrativo la prima de dirección sustituye la prima técnica. Esta última constituía un reconocimiento para atraer o mantener en el servicio público a funcionarios o empleados altamente calificados que se requerían para el desempeño de cargos cuyas funciones demandaban la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados o la realización de labores de dirección o de especial responsabilidad, de acuerdo con las necesidades específicas de cada organismo⁹; así mismo, podría ser un reconocimiento al desempeño en el cargo.

La bonificación por servicios prestados, creada por el Decreto 1042 de 1978, reconoce y paga al empleado al cumplir un año continuo de labor adicional en una misma

⁹ Según el Decreto 1624 de 1991, para los funcionarios que tenían derecho, el monto de esta prima corresponde al 50% del total devengado y el cubrimiento de gastos de representación.

entidad pública. Esta bonificación es independiente de la asignación básica y no es acumulativa¹⁰.

El subsidio de alimentación se reconoce a aquellos empleados que tengan una asignación mensual igual o inferior a una cierta suma establecida para cada año, y que no perciban ingresos por gastos de representación. La bonificación especial por recreación corresponde al valor de dos días de trabajo del empleado. La suma de la asignación básica y los elementos mencionados en los párrafos anteriores y en éste son denominados como remuneración a lo largo de este documento.

Como se señaló en la introducción, no resulta adecuado estimar la remuneración promedio del sector público, ni siquiera por niveles, directamente de los decretos respectivos. Para obtener mejor el estimativo de la remuneración media en el sector público habría que ponderar las remuneraciones estipuladas en los decretos por el número de personas efectivamente contratadas en cada entidad, para cada nivel jerárquico, grado y año. Sin embargo, en Colombia esa información es difícil de obtener de las entidades públicas.

Un ponderador alternativo de los salarios contemplados en los decretos es el de las plantas de empleados vigentes para todas las entidades, teniendo en cuenta su composición por niveles jerárquicos y grados. No obstante, trabajar con todas las plantas también constituía una tarea especialmente difícil, ya que no era posible examinar todos los decretos relativos a aquellas en un tiempo razonable, por lo cual se optó por abarcar el mayor número posible de entidades (ministerios, establecimientos públicos, entre ellos algunas universidades de orden nacional, superintendencias, unidades administrativas especiales, entre otros) aunque no todas las plazas que integraran las plantas de personal estuvieran ocupadas.

En la muestra se incluyeron entidades de diferentes sectores, a saber: Presidencia de la República; interior y justicia, hacienda y crédito público, relaciones exteriores, agricultura y desarrollo rural, defensa nacional, protección social, minas y energía, comercio, industria y turismo, medio ambiente, vivienda y

¹⁰ En 1978 esta bonificación correspondía a 25% del valor conjunto de la asignación básica y el incremento por antigüedad. Posteriormente, se estableció en 50% del monto de la asignación básica, el incremento por antigüedad y los gastos de representación, siempre que no devengase una remuneración mensual por concepto de asignación básica y gastos de representación superior a un valor estipulado en cada decreto; para los demás empleados la bonificación estipulada fue 35% del valor de esos tres factores del salario.

desarrollo territorial, comunicaciones, transporte, cultura, planeación, seguridad; función pública; estadísticas; entes universitarios autónomos y corporaciones autónomas. En promedio, analizamos la planta de personal de cerca de 150 entidades anuales que año tras año constituían más del 60% del total de cargos del sector público central¹¹, descontando el pie de fuerza de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares y el personal administrativo del Ministerio de Defensa.

Como hemos señalado, 1978 fue el año inicial de las series generadas. Los decretos relativos a las plantas de personal de cada entidad (para empleados públicos) de la rama ejecutiva, corporaciones autónomas regionales y empresas sociales del Estado del orden nacional fueron provistos por el Departamento Administrativo de la Función Pública. En dichas disposiciones se especifica si la planta ha sido establecida o modificada y si se ha derogado algún decreto anterior. La planta inicial de cada entidad incluye el número de cargos por plaza, el nivel jerárquico al que corresponde el cargo y el grado asignado al mismo. Con esta información básica se estableció la evolución de la planta a través de los años. Si la planta fue modificada, se tomó como base la planta anterior y se realizaron los cambios en consonancia con lo señalado en las disposiciones legales¹². Los cargos de estas entidades corresponden, aproximadamente, a 70% de las plazas del sector central.

El Gobierno nacional expide decretos y otros actos administrativos relacionados con diferentes aspectos de las entidades. Se promulgan normas que modifican la estructura de las entidades, la nomenclatura, la planta, el manual de funciones y la remuneración (salarios, primas y bonificaciones) de los empleados. El presente trabajo se concentró en las normas que modifican tres aspectos diferentes de las entidades: la estructura de la entidad, la planta y la remuneración (salarios y bonificaciones)¹³.

11 A título de ejemplo, el Anexo 1 presenta la lista de las 193 entidades incluidas en el año 2005.

12 Si la planta fue reestablecida, se dejó de lado la anterior y se transcribió la nueva.

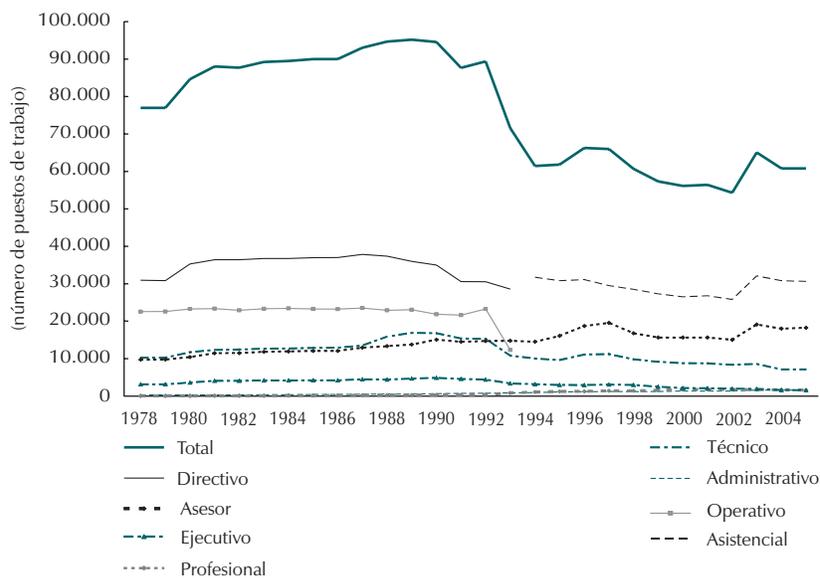
13 En relación con los primeros, las figuras A2.1 y A2.2 del Anexo 2 muestran, a título de ejemplo, el cambio de estructura del Departamento Administrativo del Servicio Civil para el año 1992 y la del Departamento Administrativo de la Función Pública, como actualmente se denomina tal ente. Este tipo de modificaciones suelen tener impacto en la planta de personal.

III. EVOLUCIÓN DE LAS VARIABLES: PLANTAS DE PERSONAL Y SALARIOS

El Gráfico 6 muestra la evolución de las plantas de personal de las entidades de la muestra de manera agregada y por niveles. Como se observa, el tamaño total de las plantas varió de 76.970 en 1978 a 60.808 en 2005. El Gráfico 7 presenta la evolución de la composición de las plantas en donde se destacan, entre otros, dos hechos: la participación de las categorías administrativa, operativa y asistencial (que denominaremos AOA en lo que sigue), si bien continúa siendo la de mayor importancia, pasó de 70% a 50% en el período analizado; también, se destacan el ascenso de la planta de los profesionales y la caída de la participación de la del personal técnico.

El Gráfico 8 muestra el promedio entre 1978 y 2005 de dicha composición, mientras que el Gráfico 9 presenta la evolución de las plantas de personal de seis entidades seleccionadas aleatoriamente, a saber: Departamento Nacional de Plantación (DNP), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Instituto Nacional de

Gráfico 6
Planta de personal por niveles
(muestra total)

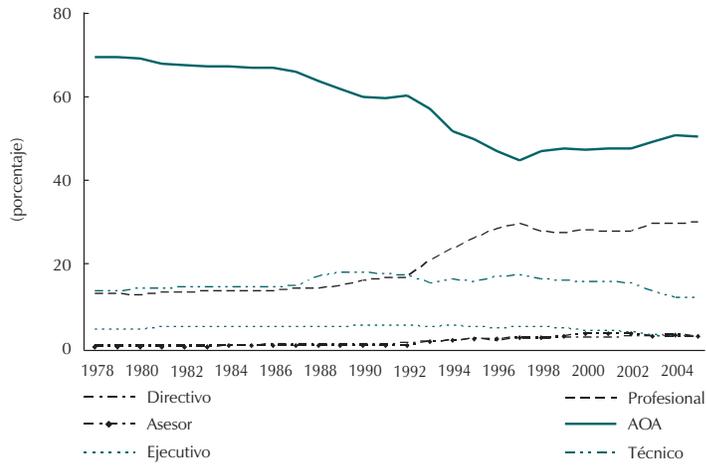


Fuente: decretos 916 de 2005, 4150 de 2004, 3535 de 2003, 660 de 2002, 2710 de 2001, 2720 de 2000, 35 de 1999, 40 de 1998, 31 de 1997, 10 de 1996, 25 de 1995, 42 de 1994, 11 de 1993, 872 y 334 de 1992, 100 de 1991, 0050 de 1990, 0010 de 1989, 0090 de 1988, 0156 de 1987, 62 de 1986, 109 de 1985, 157 de 1984, 69 de 1983, 3693, 3694 y 50 de 1981, 3269 de 1979, y 2924, 1042 y 712 de 1978.

Cancerología, DANE, Superintendencia del Subsidio Familiar e Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

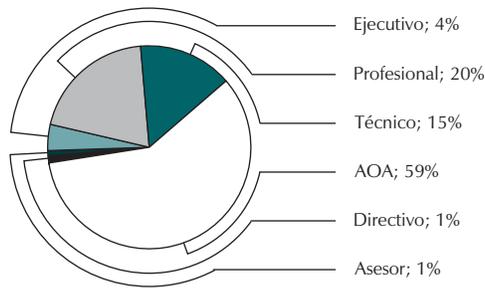
En el Gráfico 10 se observa la remuneración real mensual media ponderada estimada con la muestra total, la cual tuvo en cuenta el salario básico, los gastos de representación,

Gráfico 7
 Composición de la planta de personal por niveles (muestra total)



Fuente: decretos 916 de 2005, 4150 de 2004, 3535 de 2003, 660 de 2002, 2710 de 2001, 2720 de 2000, 35 de 1999, 40 de 1998, 31 de 1997, 10 de 1996, 25 de 1995, 42 de 1994, 11 de 1993, 872 y 334 de 1992, 100 de 1991, 0050 de 1990, 0010 de 1989, 0090 de 1988, 0156 de 1987, 62 de 1986, 109 de 1985, 157 de 1984, 69 de 1983, 3693, 3694 y 50 de 1981, 3269 de 1979, y 2924, 1042 y 712 de 1978.

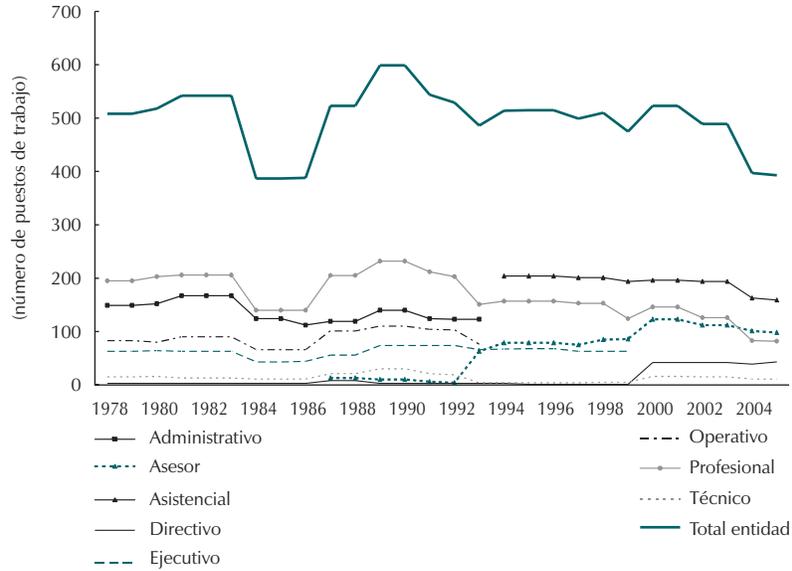
Gráfico 8
 Estructura promedio de las plantas de personal: 1978-2005 (muestra total)



Nota: AOA agrupa el conjunto de los niveles administrativo, operativo y asistencial.
 Fuente: decretos 916 de 2005, 4150 de 2004, 3535 de 2003, 660 de 2002, 2710 de 2001, 2720 de 2000, 35 de 1999, 40 de 1998, 31 de 1997, 10 de 1996, 25 de 1995, 42 de 1994, 11 de 1993, 872 y 334 de 1992, 100 de 1991, 0050 de 1990, 0010 de 1989, 0090 de 1988, 0156 de 1987, 62 de 1986, 109 de 1985, 157 de 1984, 69 de 1983, 3693, 3694 y 50 de 1981, 3269 de 1979, y 2924, 1042 y 712 de 1978.

Gráfico 9
Planta de personal por niveles de seis entidades seleccionadas

A. Departamento Nacional de Planeación



B. ICBF

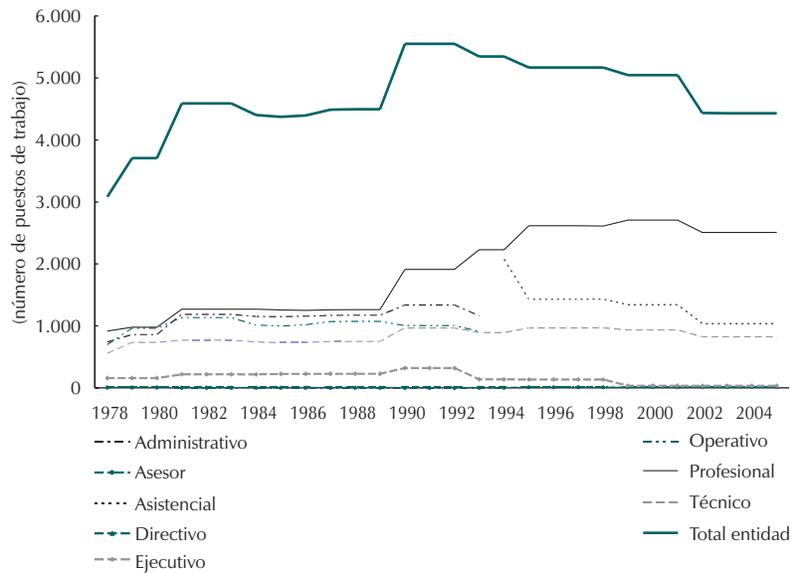
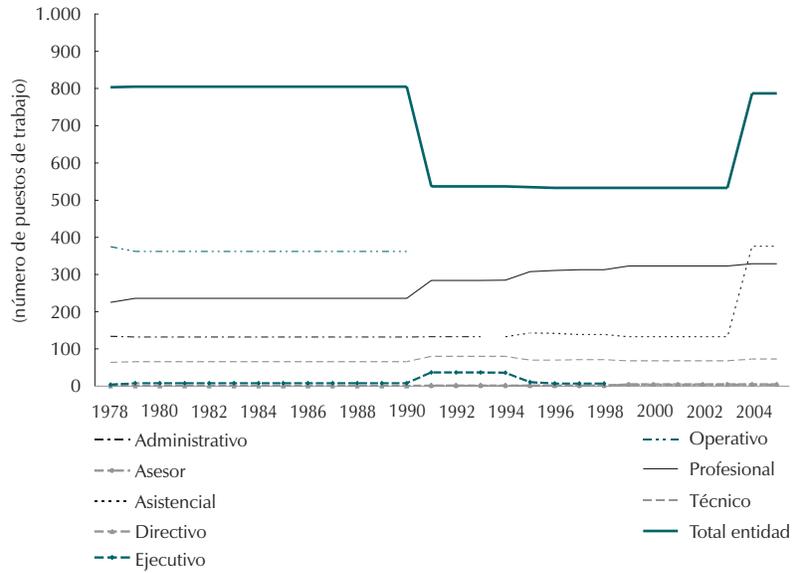


Gráfico 9 (continuación)
 Planta de personal por niveles de seis entidades seleccionadas

C. Instituto Nacional de Cancerología



D. DANE

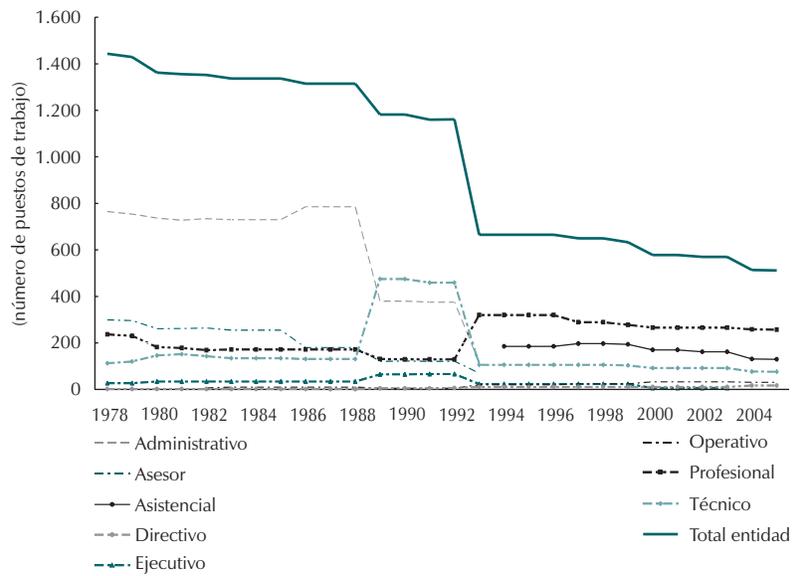
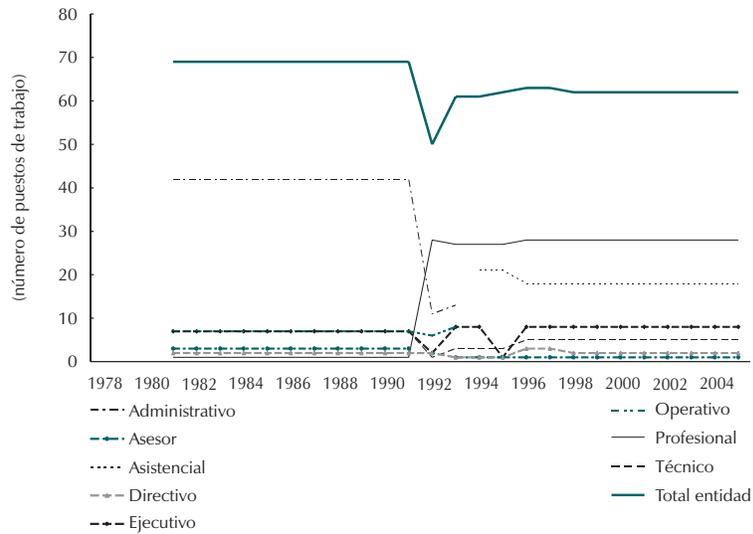
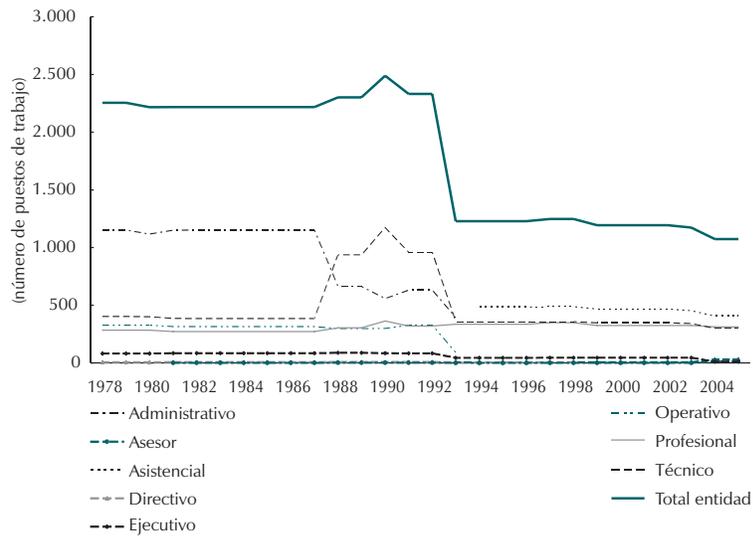


Gráfico 9 (continuación)
Planta de personal por niveles de seis entidades seleccionadas

E. Superintendencia de Subsidio Familiar

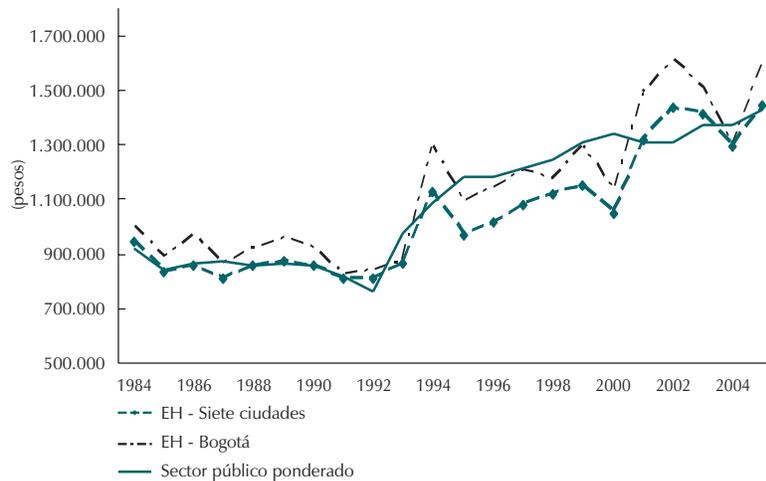


F. IGAC



Fuente: decretos 916 de 2005, 4150 de 2004, 3535 de 2003, 660 de 2002, 2710 de 2001, 2720 de 2000, 35 de 1999, 40 de 1998, 31 de 1997, 10 de 1996, 25 de 1995, 42 de 1994, 11 de 1993, 872 y 334 de 1992, 100 de 1991, 0050 de 1990, 0010 de 1989, 0090 de 1988, 0156 de 1987, 62 de 1986, 109 de 1985, 157 de 1984, 69 de 1983, 3693, 3694 y 50 de 1981, 3269 de 1979, y 2924, 1042 y 712 de 1978.

Gráfico 10
 Remuneración real (promedio ponderado) de entidades públicas (muestra total),
 y remuneración real de asalariados públicos según las encuestas de hogares (EH)



Nota: las siete ciudades son: Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Manizales, Medellín y Pasto.
 Fuente: ENH y ECH del DANE, decretos 916 de 2005, 4150 de 2004, 3535 de 2003, 660 de 2002, 2710 de 2001, 2720 de 2000, 35 de 1999, 40 de 1998, 31 de 1997, 10 de 1996, 25 de 1995, 42 de 1994, 11 de 1993, 872 y 334 de 1992, 100 de 1991, 0050 de 1990, 0010 de 1989, 0090 de 1988, 0156 de 1987, 62 de 1986, 109 de 1985, 157 de 1984, 69 de 1983, 3693, 3694 y 50 de 1981, 3269 de 1979, y 2924, 1042 y 712 de 1978 y cálculos de los autores.

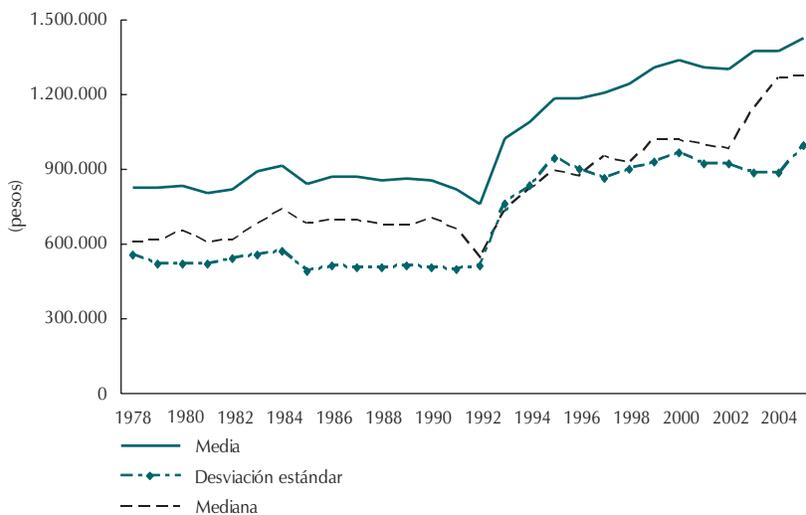
la prima de dirección, la bonificación por servicios prestados, la bonificación especial de recreación y el subsidio de alimentación. Como se observa, la trayectoria de la variable no dista mucho de la del componente monetario del salario real de los empleados del sector público, según las cifras que provienen de las encuestas de hogares del DANE, lo cual constituye un mecanismo de validación conjunto de ambas series.

Hasta 1992 las remuneraciones estimadas a partir de las encuestas de hogares para el total de siete ciudades y para Bogotá, y nuestra estimación de tal remuneración para toda la muestra tuvieron, en términos reales, una senda común y casi plana (con alguna ligera disminución). Desde entonces se ha venido registrando un aumento en la remuneración real de los servidores públicos, hecho que es comprobable al utilizar ambas fuentes de información: las encuestas de hogares y la base de datos con la muestra obtenida a partir de los datos del Departamento Administrativo de la Función Pública. Los valores que corresponden a 2005 son \$1.426.244 para la muestra del sector público, \$1.442.797 para siete ciudades y \$1.593.028 para Bogotá; estos dos últimos obtenidos con base en la Encuesta continua de hogares. En promedio, la remuneración real de los empleados del sector público creció 2% anual durante todo el período analizado.

El Gráfico 11 incluye, además de la remuneración promedio de los servidores públicos, dos medidas adicionales: la desviación estándar y la mediana¹⁴. Para el año 2005 la primera se ubica en \$995.643 y la segunda en \$1.269.946. Por niveles, se tiene que las remuneraciones descienden al bajar la calificación de los servidores públicos (Gráfico 12). A continuación, se utiliza la información de la remuneración estimada de los directivos, asesores y ejecutivos (DAE), los profesionales y los técnicos para compararla con la de los administrativos, operativos y asistenciales (AOA) (Gráfico 13).

Como se observa claramente, la remuneración del grupo DAE ha tenido una tendencia al alza durante el período de análisis, en relación con la del grupo AOA. Pero la tendencia tiene tres tramos importantes: primero, decrece hasta 1987, luego su ascenso hasta 1995 y su posterior descolgada hasta 2004. Después de allí, no hay información suficiente que nos permita sugerir la continuación de este tramo o la aparición de un cuarto. El Gráfico 13 también muestra la disminución tendencial de las remuneraciones de los profesionales y los

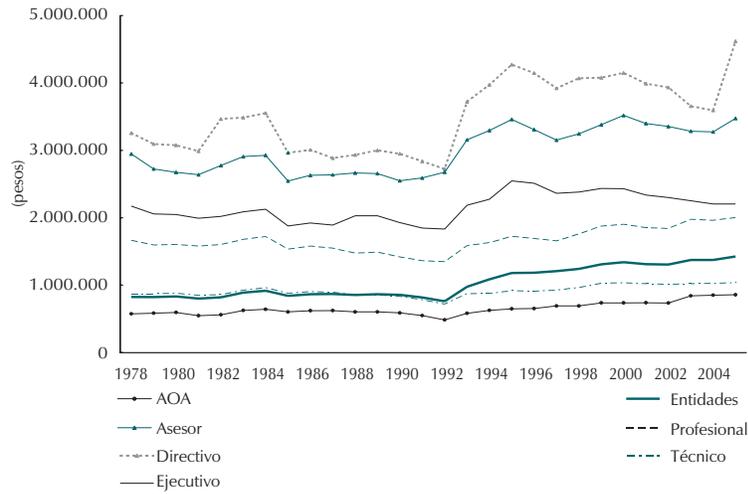
Gráfico 11
Remuneración mensual promedio de las entidades (muestra total)



Fuente: decretos 916 de 2005, 4150 de 2004, 3535 de 2003, 660 de 2002, 2710 de 2001, 2720 de 2000, 35 de 1999, 40 de 1998, 31 de 1997, 10 de 1996, 25 de 1995, 42 de 1994, 11 de 1993, 872 y 334 de 1992, 100 de 1991, 0050 de 1990, 0010 de 1989, 0090 de 1988, 0156 de 1987, 62 de 1986, 109 de 1985, 157 de 1984, 69 de 1983, 3693, 3694 y 50 de 1981, 3269 de 1979, y 2924, 1042 y 712 de 1978 y cálculos de los autores.

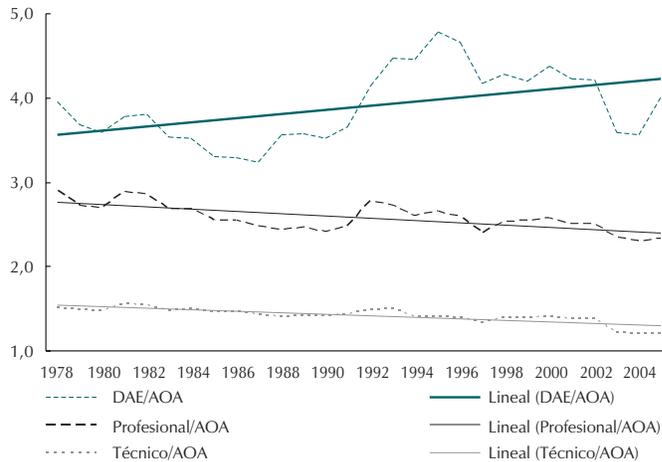
14 La mediana identifica, en este caso, al nivel de remuneración por debajo del cual se encuentra el 50% de la planta.

Gráfico 12
 Remuneración mensual promedio (muestra total)



Fuente: decretos 916 de 2005, 4150 de 2004, 3535 de 2003, 660 de 2002, 2710 de 2001, 2720 de 2000, 35 de 1999, 40 de 1998, 31 de 1997, 10 de 1996, 25 de 1995, 42 de 1994, 11 de 1993, 872 y 334 de 1992, 100 de 1991, 0050 de 1990, 0010 de 1989, 0090 de 1988, 0156 de 1987, 62 de 1986, 109 de 1985, 157 de 1984, 69 de 1983, 3693, 3694 y 50 de 1981, 3269 de 1979, y 2924, 1042 y 712 de 1978 y cálculos de los autores.

Gráfico 13
 Remuneración de directivos, ejecutivos, asesores, profesionales y técnicos con respecto a la remuneración del grupo de AOA



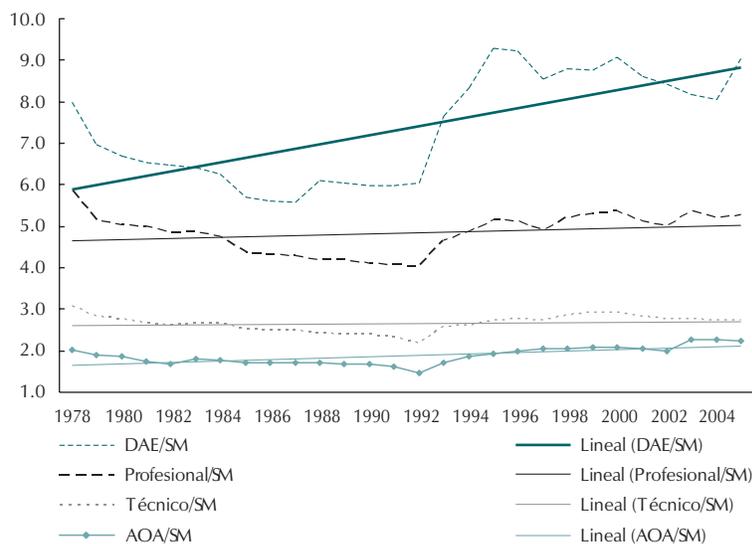
Fuente: decretos 916 de 2005, 4150 de 2004, 3535 de 2003, 660 de 2002, 2710 de 2001, 2720 de 2000, 35 de 1999, 40 de 1998, 31 de 1997, 10 de 1996, 25 de 1995, 42 de 1994, 11 de 1993, 872 y 334 de 1992, 100 de 1991, 0050 de 1990, 0010 de 1989, 0090 de 1988, 0156 de 1987, 62 de 1986, 109 de 1985, 157 de 1984, 69 de 1983, 3693, 3694 y 50 de 1981, 3269 de 1979, y 2924, 1042 y 712 de 1978 y cálculos de los autores.

técnicos del sector público, en relación con los del grupo AOA. Esto, sin duda alguna, proporciona señales equivocadas sobre la rentabilidad de la inversión en capital humano.

El Gráfico 14 muestra el comportamiento de las remuneraciones de cada uno de los grupos en relación con el salario mínimo. De acuerdo con nuestra información, la única remuneración que ha tenido un comportamiento diferente es la que corresponde a directivos, asesores y ejecutivos. Por su parte, las remuneraciones de profesionales, técnicos y del grupo AOA han tenido una relación más o menos constante durante el período muestral.

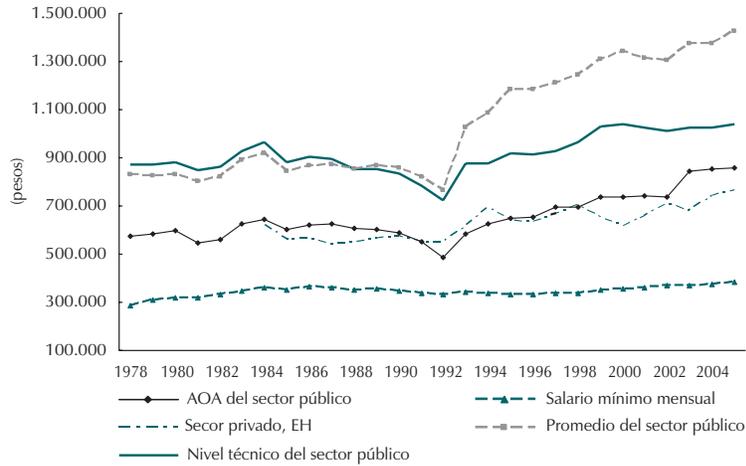
De acuerdo con la información de las encuestas de hogares, la remuneración promedio en el sector privado se encuentra por debajo de la que atañe al nivel técnico del sector público y está ligeramente por encima de la que corresponde al grupo AOA del sector público. Según la información del Gráfico 15, la remuneración promedio en el sector privado se ha ido ampliando en relación con el salario mínimo.

Gráfico 14
Remuneración mensual de diferentes grupos sobre el salario mínimo



Fuente: decretos 916 de 2005, 4150 de 2004, 3535 de 2003, 660 de 2002, 2710 de 2001, 2720 de 2000, 35 de 1999, 40 de 1998, 31 de 1997, 10 de 1996, 25 de 1995, 42 de 1994, 11 de 1993, 872 y 334 de 1992, 100 de 1991, 0050 de 1990, 0010 de 1989, 0090 de 1988, 0156 de 1987, 62 de 1986, 109 de 1985, 157 de 1984, 69 de 1983, 3693, 3694 y 50 de 1981, 3269 de 1979, y 2924, 1042 y 712 de 1978, decretos de salario mínimo y cálculos de los autores.

Gráfico 15
 Comparación de la remuneración del sector público
 frente al salario mínimo y al salario del sector privado



Nota: las siete ciudades son: Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Manizales, Medellín y Pasto.
 Fuente: ENH y ECH del DANE, decretos 916 de 2005, 4150 de 2004, 3535 de 2003, 660 de 2002, 2710 de 2001, 2720 de 2000, 35 de 1999, 40 de 1998, 31 de 1997, 10 de 1996, 25 de 1995, 42 de 1994, 11 de 1993, 872 y 334 de 1992, 100 de 1991, 0050 de 1990, 0010 de 1989, 0090 de 1988, 0156 de 1987, 62 de 1986, 109 de 1985, 157 de 1984, 69 de 1983, 3693, 3694 y 50 de 1981, 3269 de 1979, y 2924, 1042 y 712 de 1978 y cálculos de los autores.

Pese a lo corto de las series, consideramos que es importante tener información sobre las propiedades temporales que comienzan a emerger. Según pruebas convencionales (ADF y KPSS), cuyos resultados no presentamos, las series (en logaritmos) de remuneraciones reales, por niveles y el promedio ponderado, son no estacionarias. Dada esta evidencia, intentamos verificar la existencia de movimientos conjuntos de largo plazo (*cointegración*) entre las distintas variables utilizando tres tipos de ecuaciones. En primer lugar, se utilizó $w_{i,t}^{pu} = \alpha + \beta w_t^{\min}$, en donde $w_{i,t}^{pu}$ es la remuneración de los distintos grupos de funcionarios públicos (i = total, directivos, asesores, ejecutivos, profesionales, técnicos y AOA), y w_t^{\min} es el (logaritmo del) salario mínimo en términos reales. En segundo lugar, se utilizó $w_{i,t}^{pu} = \alpha + \beta w_t^{pri}$, en donde w_t^{pri} es el (logaritmo del) salario del sector privado obtenido de las encuestas de hogares, y finalmente $w_t^{pri} = \alpha + \beta w_t^{\min}$.

En primer lugar los resultados no sugieren evidencia de movimientos conjuntos entre la remuneración de ninguno de los grupos de servidores públicos y el salario mínimo entre 1978 y 2005. Esto permite pensar que las consideraciones al establecer unos y otros son diferentes en el largo plazo. En segundo lugar, no hay evidencia de cointegración entre

el salario real del sector privado y el salario mínimo. En tercer lugar, se encuentra evidencia de cointegración entre las remuneraciones reales medias, de directivos y de profesionales con el salario real del sector privado. La hipótesis que se puede proponer en este caso es que el mercado de trabajo no parece tener dos segmentos claramente separados (público y privado), a diferencia de lo propuesto en otros estudios (p. e., Sarmiento y González, 1996; CID, 2006, entre otros).

El Cuadro 1 presenta las correlaciones entre las primeras diferencias de las remuneraciones reales (que son estacionarias, de acuerdo con las pruebas realizadas, ADF y KPSS) con el propósito de verificar el grado de asociación que tienen entre sí. Se destacan las correlaciones entre las variaciones del salario mínimo y las de profesionales y técnicos.

Para las seis entidades que venimos observando (DNP, ICBF, Instituto Nacional de Cancerología, DANE, Superintendencia del Subsidio Familiar e IGAC), como lo muestra el Gráfico 16, las remuneraciones que corresponden a cada nivel varían;

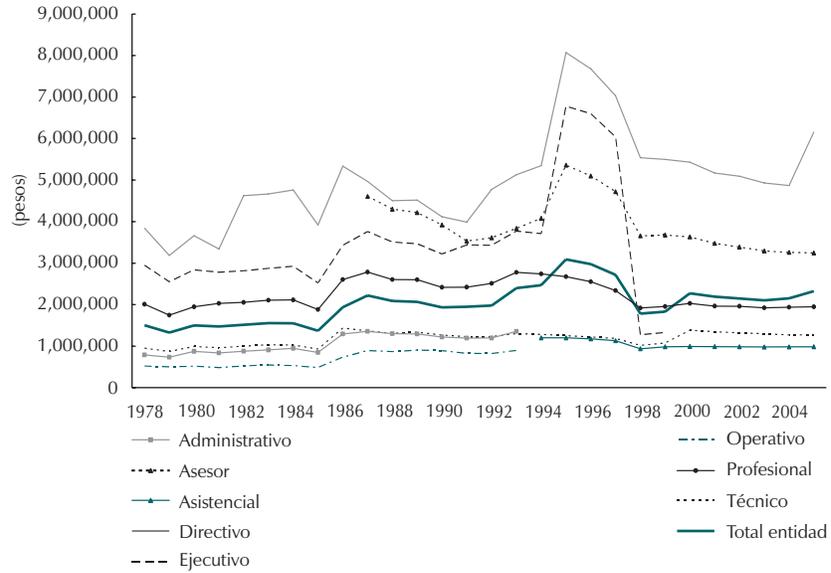
Cuadro 1
Correlaciones entre las variaciones de remuneraciones reales

Salario	Δ Promedio	Δ Directivo	Δ Asesor	Δ Ejecutivo	Δ Profesional	Δ Técnico	Δ AOA	Δ Sector mínimo	Δ Salario privado
Δ Promedio	1								
Δ Directivo	0,776035	1							
Δ Asesor	0,755775	0,857297	1						
Δ Ejecutivo	0,803513	0,769907	0,862380	1					
Δ Profesional	0,877646	0,707358	0,819222	0,769827	1				
Δ Técnico	0,930898	0,729573	0,712247	0,729149	0,887621	1			
Δ AOA	0,880529	0,496230	0,452942	0,539281	0,774548	0,847879	1		
Δ Sector mínimo	0,405152	0,325695	0,372803	0,267753	0,553961	0,597765	0,492011	1	
Δ Salario privado	0,398109	0,458276	0,328824	0,270613	0,287546	0,346733	0,316540	0,251753	1

Nota: las series de remuneraciones del sector público, promedio y por grupos, y de salario mínimo cubren el periodo 1978 - 2005. La serie de salario privado comienza en 1984.
Fuente: cálculos de los autores.

Gráfico 16
 Remuneración mensual por niveles de seis entidades seleccionadas

A. DNP



B. ICBF

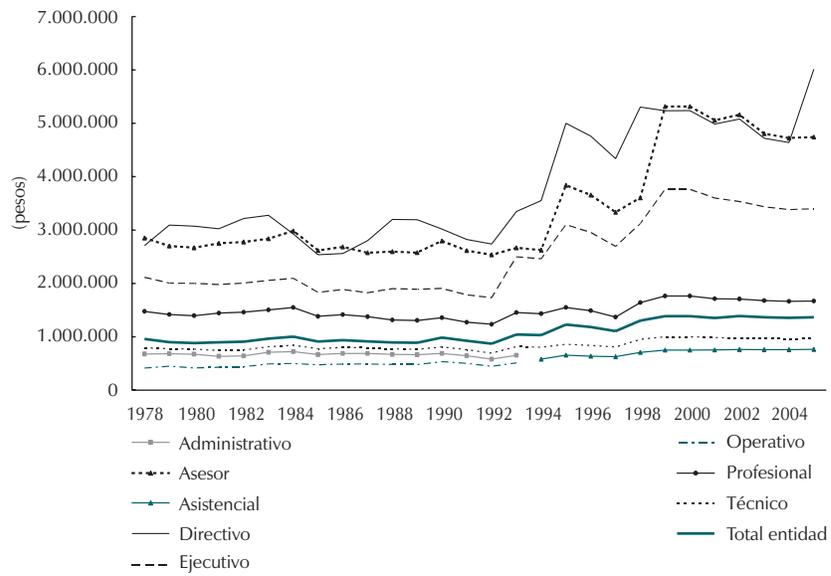
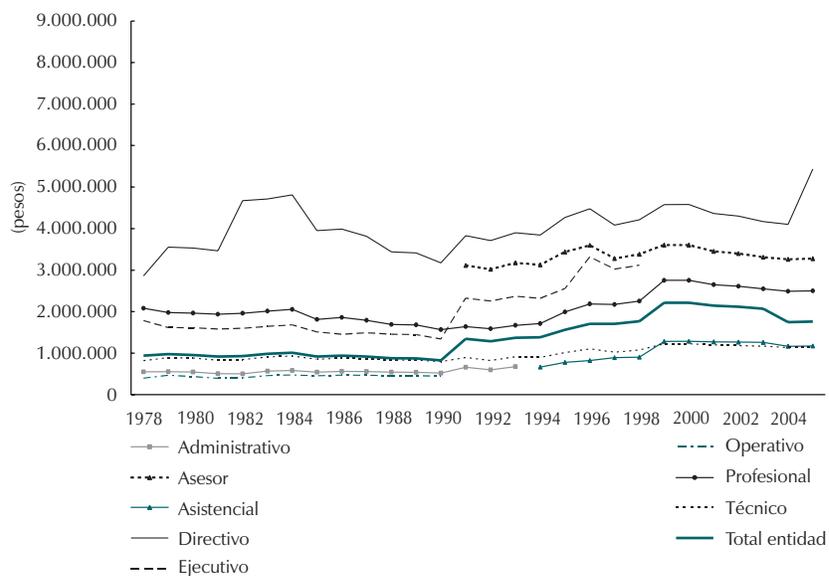


Gráfico 16 (continuación)
Remuneración mensual por niveles de seis entidades seleccionadas

C. Instituto Nacional de Cancerología



D. DANE

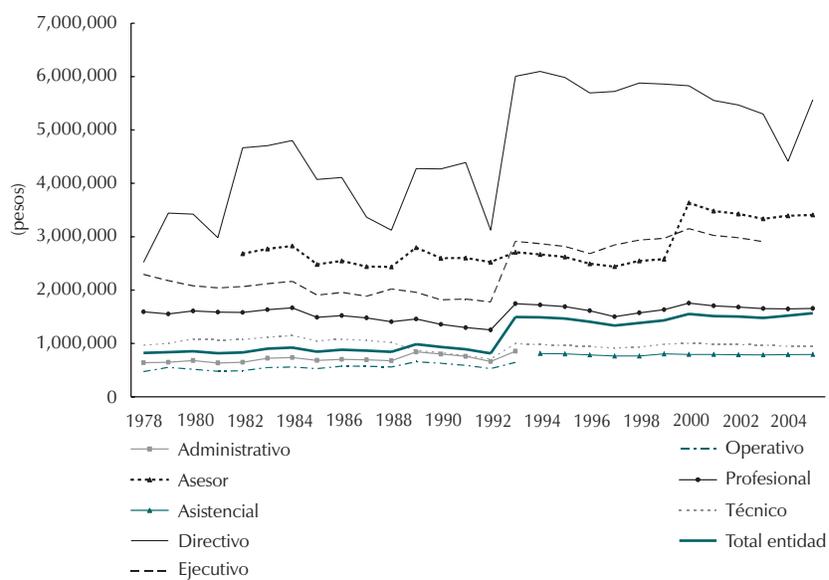
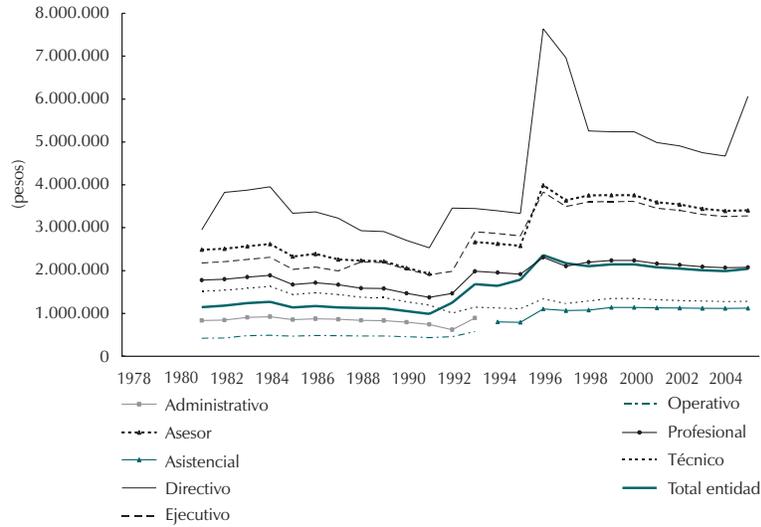
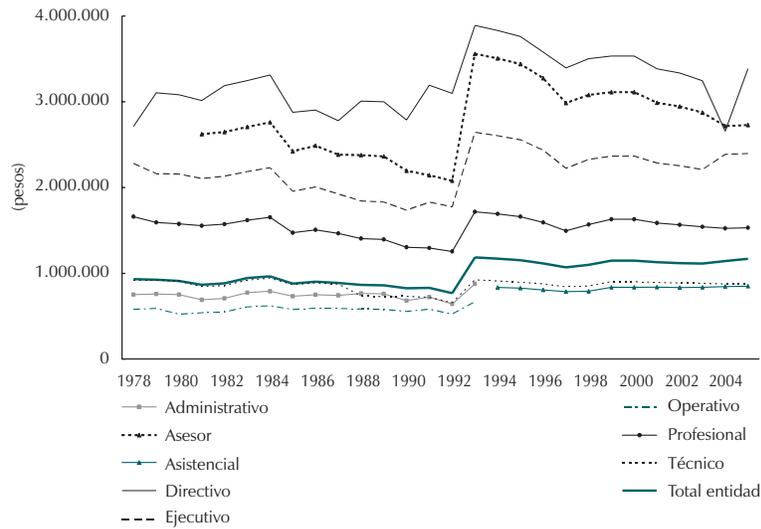


Gráfico 16 (continuación)
 Remuneración mensual por niveles de seis entidades seleccionadas

E. Superintendencia de Subsidio Familiar



F. IGAC



Fuente: decretos 916 de 2005, 4150 de 2004, 3535 de 2003, 660 de 2002, 2710 de 2001, 2720 de 2000, 35 de 1999, 40 de 1998, 31 de 1997, 10 de 1996, 25 de 1995, 42 de 1994, 11 de 1993, 872 y 334 de 1992, 100 de 1991, 0050 de 1990, 0010 de 1989, 0090 de 1988, 0156 de 1987, 62 de 1986, 109 de 1985, 157 de 1984, 69 de 1983, 3693, 3694 y 50 de 1981, 3269 de 1979, y 2924, 1042 y 712 de 1978 y cálculos de los autores.

esto se debe, básicamente, y casi sin duda, a la calificación del personal, su antigüedad, sus funciones y responsabilidades.

IV. ALGUNAS INSTITUCIONES CON SALARIOS Y REMUNERACIONES DIFERENTES

En ocasiones, dependiendo de circunstancias particulares asociadas con políticas públicas, ejecución de programas, cumplimiento de funciones, porque simplemente las entidades tienen interés en ofrecer salarios que les permitan competir con el sector privado por personas con altos niveles de capital humano, entre otros factores, la remuneración de los servidores públicos queda por fuera de los decretos generales. Tal ha sido el caso de entidades como el Instituto del Seguro Social, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Banco de la República, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre), entre otras. Estas entidades especiales —no cobijadas por los decretos generales de remuneración— no forman parte de lo que se ha denominado muestra total a lo largo del estudio. El Gráfico 17 ilustra las remuneraciones reales medias del Banco de la República, el Dapre, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la del sector público (muestra total), estimadas en la sección anterior¹⁵.

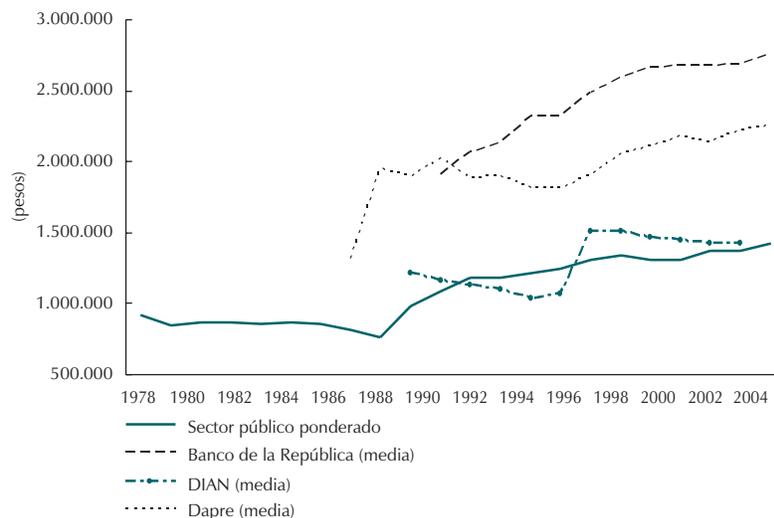
Es normal que estas situaciones se presenten en el sector público. En términos generales, la remuneración de estas entidades puede diferir por los niveles de capacitación y experiencia (capital humano) demandados en cada una de ellas. En la práctica, la remuneración real media en la DIAN se ha acercado a la media de nuestra muestra del sector público en los años recientes.

V. CONCLUSIONES E HIPÓTESIS ADICIONALES

De las estimaciones y consideraciones previas podemos deducir algunas conclusiones y lanzar nuevas hipótesis, para que en futuras investigaciones sobre salarios

¹⁵ En sentido estricto, el DNP también ha tenido épocas que la hacen una entidad especial; sin embargo, por razones prácticas fue dejado como parte del conjunto global de instituciones (muestra total) utilizado para el cálculo de la remuneración real promedio del sector público.

Gráfico 17
Remuneraciones reales mensuales de la muestra total
y de tres entidades especiales (fuera de la muestra)



Fuente: decretos 916 de 2005, 4150 de 2004, 3535 de 2003, 660 de 2002, 2710 de 2001, 2720 de 2000, 35 de 1999, 40 de 1998, 31 de 1997, 10 de 1996, 25 de 1995, 42 de 1994, 11 de 1993, 872 y 334 de 1992, 100 de 1991, 0050 de 1990, 0010 de 1989, 0090 de 1988, 0156 de 1987, 62 de 1986, 109 de 1985, 157 de 1984, 69 de 1983, 3693, 3694 y 50 de 1981, 3269 de 1979, y 2924, 1042 y 712 de 1978, Banco de la República y cálculos de los autores.

públicos y mercados laborales públicos y sus relaciones con los salarios y mercados laborales privados se soporte o se refute lo consignado acá (Gráfico 17).

Lo primero por resaltar es que las encuestas de hogares sí permiten extraer información correcta y útil del salario real medio de los asalariados del sector público, a juzgar por la comparación que hicimos entre los datos de esta fuente y los que se derivan de nuestra muestra de entidades públicas. A pesar de ello, la información extraíble de las encuestas de hogares es insuficiente para muchos efectos, así que lo arrojado por el análisis de nuestra muestra puede entenderse como un conjunto de estadísticas que, en unos casos ratifica, y en otros complementa aquella información, permitiendo entender mejor el proceso de determinación de los salarios públicos.

Los salarios no ponderados, es decir, aquellos estipulados en los decretos gubernamentales, no son indicadores adecuados de las verdaderas remuneraciones devengadas por los servidores públicos. Los indicadores que se aproximan

mejor a los verdaderos salarios son las remuneraciones totales ponderadas por las plazas de trabajo disponibles en los distintos niveles y grados de las actividades públicas.

Una de las maneras de apreciar lo anterior es la siguiente: los salarios reales no ponderados, esto es, los salarios estipulados en los decretos, corregidos por los aumentos del índice de precios al consumidor, han mostrado tendencias al estancamiento o a una leve caída, pero las remuneraciones reales ponderadas han mostrado la tendencia contraria, es decir, al alza desde 1992, más intensa en unos casos frente a otros, y aproximadamente similar a la registrada por los salarios reales del sector privado.

Lo anterior sugiere algo muy interesante: el principal mecanismo para aumentar las verdaderas remuneraciones de los servidores públicos ha sido el de las “promociones”, es decir, el traslado de personas de menores a mayores grados dentro de un mismo nivel, o de un nivel inferior a uno superior. De igual manera, el aumento de la remuneración se ha dado al sustituir una plaza vacante a raíz de la salida de un funcionario, por una plaza de mayor nivel o grado. Estos cambios han traído como resultado el aumento del número plazas de mayor nivel o grado en relación con las plazas de menor nivel o grado.

Por un lado, la escolaridad de la fuerza laboral del sector público ha ido aumentando; por el otro, los responsables de cada entidad pública probablemente han observado que los requerimientos técnicos y científicos de los cargos se han hecho cada vez mayores o más complejos y, por ende, que necesitan reaccionar frente a las fuerzas de la competencia con el sector privado en el mercado laboral, cuyos trabajadores han mostrado, en el largo plazo, crecientes niveles de productividad, so pena de que aquellos contemplen la inacción o la pérdida de eficiencia de sus entidades. Todo esto determina, a nuestro juicio, el aumento del verdadero salario real (remuneración real total ponderada) de todos los niveles y la reducción, en términos relativos, de las plazas en los niveles administrativo, operativo y asistencial.

De ser cierto lo anterior, como creemos, es posible que los diseñadores y ejecutores de la política salarial del sector público hayan implantado un sistema de remuneración en donde los incentivos dominan y hacen que esa sea la vía por la cual los funcionarios públicos puedan conseguir aumentos reales en sus remuneraciones. Otra posibilidad, tal vez menos probable, es que el papel de quienes han impulsado o impuesto la política salarial no haya sido eficaz en el sentido de que no

han logrado contener de manera efectiva el aumento de largo plazo de la verdadera remuneración real de los servidores públicos¹⁶.

La evidencia de que las remuneraciones reales de los empleados públicos exhiben relaciones de equilibrio de largo plazo con el salario real del sector privado no parece favorecer la hipótesis de un mercado laboral segmentado. El salario mínimo real, por su parte, no parece sostener una relación de largo plazo con el salario real de ninguno de los grupos analizados de funcionarios públicos ni con el salario del sector privado.

Finalmente, se destaca la tendencia a la baja que han tenido las remuneraciones del grupo de profesionales y técnicos, respectivamente, con respecto al grupo de administrativos, operativos y asistenciales. Esto podría enviar señales nada optimistas en relación con los ingresos esperados de las personas próximas a comenzar una carrera técnica o profesional.

Con todo, futuras investigaciones, varias de las cuales probablemente utilizarán nuestra base de datos, permitirán arrojar más luz sobre los alcances y limitaciones de la teoría económica para interpretar la estructura y dinámica de los salarios públicos y sus relaciones con los salarios privados y con el mercado laboral colombiano.

¹⁶ Esta interpretación no niega que en pocas ocasiones se ha buscado cambiar, por decreto, la estructura salarial, como en 1987, cuando se eliminó una distorsión en la parte alta de la estructura de las plantas de cargos (Gráfico 4).

REFERENCIAS

1. Arango, L.; Posada, C. E.; Uribe, J. “Cambios en la estructura de los salarios urbanos en Colombia, 1984-2004”, *Lecturas de Economía*, vol. 63, pp. 9-42, 2005.
2. Arango, L.; Posada, C. E.; Uribe, J. “Cambios en la estructura de los salarios urbanos en Colombia, 1984-2004”, *Lecturas de Economía, Erratum*, vol. 64, pp. 187-194, 2006.
3. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). *La planta de personal del Distrito: perspectiva económica y fiscal*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.
4. Jovanovic, B.; Lokshin, M. M. “Wage Differentials between the State and Private Sectors in Moscow”, *Review of Income and Wealth*, vol. 50, núm. 1, pp. 107-123, 2004.
5. Panizza, U. “The Public Sector Premium and the Gender Gap in Latin America, Evidence for the 1980s and 1990s”, documento de trabajo núm. 431, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
6. Sarmiento, A.; González, J. I. “Estructura, evolución y determinantes del salario en el sector público”, documento de trabajo, Misión Social-DNP, DAFP y Ministerio de Trabajo, 1998.
7. Van der Gaag, J. Vijverberg, W. “A Switching Regression Model for the Wage Determinants in the Public and Private Sectors of a Developing Country”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 70, pp. 244-252, 1988.

ANEXO 1

Cuadro A1.1
Entidades cuya planta de empleados fue utilizada
para ponderar el salario en 2005

1	Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	23	CAR Nariño
2	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional	24	CAR Nororiental (Corponor)
3	Archivo General de la Nación	25	CAR Orinoquía
4	Biblioteca Piloto de Medellín	26	CAR para el Desarrollo Sostenible Amazónico (CDA)
5	Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)	27	CAR Quindío
6	Caja de Previsión Social de la Superbancaria	28	CAR Risaralda
7	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	29	CAR Santander
8	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	30	CAR Sinú
9	Caja Promotora de Vivienda Militar	31	CAR Sur de Bolívar
10	CAR Antioquia	32	CAR Tolima
11	CAR Atlántico	33	CAR Urabá
12	CAR Boyacá	34	Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta
13	CAR Bucaramanga	35	Club Militar
14	CAR Caldas	36	Colegio de Boyacá
15	CAR Cauca	37	Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas
16	CAR Chivor	38	Colegio Mayor de Antioquia
17	CAR Chocó (Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó)	39	Colegio Mayor de Bolívar
18	CAR CorpoCesar	40	Colegio Mayor del Cauca
19	CAR Cundinamarca	41	Comisión de Regulación de Agua Potable
20	CAR del Magdalena (Corpamag)	42	Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)
21	CAR del Río Grande de la Magdalena	43	Comisión de Regulación de Telecomunicaciones
22	CAR Guajira	44	Comisión Nacional de Regalías

Cuadro A1.1 (continuación)
Entidades cuya planta de empleados fue utilizada
para ponderar el salario en 2005

45	Corporación Autónoma Regional de Rionegro-Nare (Cornare)	67	Empresa Territorial para la Salud (Etesa)
46	Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (Corelca)	68	Escuela Nacional de Deportes
47	Corporación para el desarrollo sostenible de la Macarena (Cormacarena)	69	Escuela Superior de Administración Pública (Esap)
48	Corporación para el desarrollo sostenible de la Mojana y el San Jorge	70	Fondo de Bienestar Social de la Contraloría
49	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andres, Providencia y Santa Catalina	71	Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop)
50	Corporación para la reconstrucción y Desarrollo del Departamento de Cauca (CRC)	72	Fondo de Pasivo Ferrocarriles Nacionales
51	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	73	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade)
52	Defensa Civil Colombiana	74	Fondo Nacional de Caminos Vecinales
53	Departamento Administrativo de la Función Pública	75	Fondo Nacional del Ahorro
54	Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial)	76	Fondo de Previsión Social del Congreso
55	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	77	Fondo Rotatorio de la Armada Nacional
56	Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial	78	Fondo Rotatorio de la Policía Nacional
57	E.S.E Sanatorio Agua de Dios	79	Fondo Rotatorio del Ejército
58	E.S.E Sanatorio de Contratación	80	Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea Colombiana
59	E.S.E. Antonio Nariño	81	Fondo Seguridad Rama Jurisdiccional
60	E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento	82	Hospital Militar
61	E.S.E. Policarpa Salavarrieta	83	Imprenta Nacional de Colombia
62	E.S.E. Rafael Uribe Uribe	84	INCI
63	E.S.E. Rita Arango del Pino	85	Incora
64	E.S.E. Francisco de Paula Santander	86	Indumil
65	E.S.E. José Prudencio Padilla	87	Ingeominas
66	Empresa Colombiana de Minas (Minercol)	88	Insor

Cuadro A1.1 (continuación)
Entidades cuya planta de empleados fue utilizada
para ponderar el salario en 2005

89	Instituto Caro y Cuervo (administrativo)	108	Instituto Nacional de Cancerología
90	Instituto Casas Fiscales del Ejército	109	Instituto Nacional de Concesiones (INCO)
91	Instituto Colombiano Para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)	110	Instituto Nacional de Salud
92	Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	111	Instituto Nacional de Vías (Invias)
93	Instituto Colombiano de Adecuación de Tierras (INAT)	112	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe)
94	Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh)	113	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia
95	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	114	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar
96	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex)	115	Instituto Técnico Nacional de Comercio "Simón Rodríguez" de Cali
97	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	116	Instituto Técnico Agrícola de Buga
98	Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte	117	Instituto Técnico Central
99	Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (Colciencias)	118	Instituto Tecnológico Pascual Bravo
100	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam)	119	Instituto Tecnológico del Putumayo
101	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas (IPSE)	120	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
102	Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – (Invima)	131	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
103	Instituto de Formación Técnica Ciénaga Magdalena	132	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
104	Instituto de Formación Técnica del Tolima	133	Ministerio de Comunicaciones
105	Instituto de Formación Técnica de Pamplona	134	Ministerio de Cultura
106	Instituto de Formación Técnica de Roldanillo (Valle del Cauca)	135	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
107	Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	136	Ministerio de Educación Nacional

Cuadro A1.1 (continuación)
Entidades cuya planta de empleados fue utilizada
para ponderar el salario en 2005

137	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	156	Superintendencia Financiera
138	Ministerio de Hacienda Dirección General de la Contabilidad Pública	157	Superintendencia General de Puertos
139	Ministerio de Hacienda Unidad de Información y Análisis Financiero	158	Superintendencia General de Salud
140	Ministerio de Interior y de Justicia	159	Universidad de Caldas
141	Ministerio de Justicia: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	160	Universidad del Cauca
142	Ministerio de Minas: Unidad de Planeación Energética	171	Universidad Pedagógica Nacional
143	Ministerio de Energía	172	Universidad Pedagógica y Tecnológica
144	Ministerio de la protección Social	173	Universidad Popular del Cesar
145	Ministerio de Relaciones Exteriores	174	Universidad Sur Colombiana
146	Ministerio de Educación - Junta Central de Contadores	175	Universidad Tecnológica de los Llanos
147	Ministerio de Hacienda - Dirección General de Regulación Económica y Seguridad Social	176	Unidad Administrativa Especial - Dirección Nacional de Derechos de Autor
148	Ministerio de Medio Ambiente - Unidad de Administrativa Especial de Parques Nacionales y Naturales	177	Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca
149	Superintendencia de Industria y Comercio	178	Universidad de Córdoba
150	Superintendencia de la Economía Solidaria	179	Universidad de la Amazonía
151	Superintendencia de Notariado y Registro	180	Universidad Militar
152	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	191	Universidad Sur Bogotá
153	Superintendencia de Sociedades	192	Universidad Tecnológica de Chocó
154	Superintendencia de Subsidio Familiar	193	Universidad Tecnológica Pereira
155	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada		

ANEXO 2 CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Figura A2.1
 Estructura del Departamento Administrativo del Servicio Civil

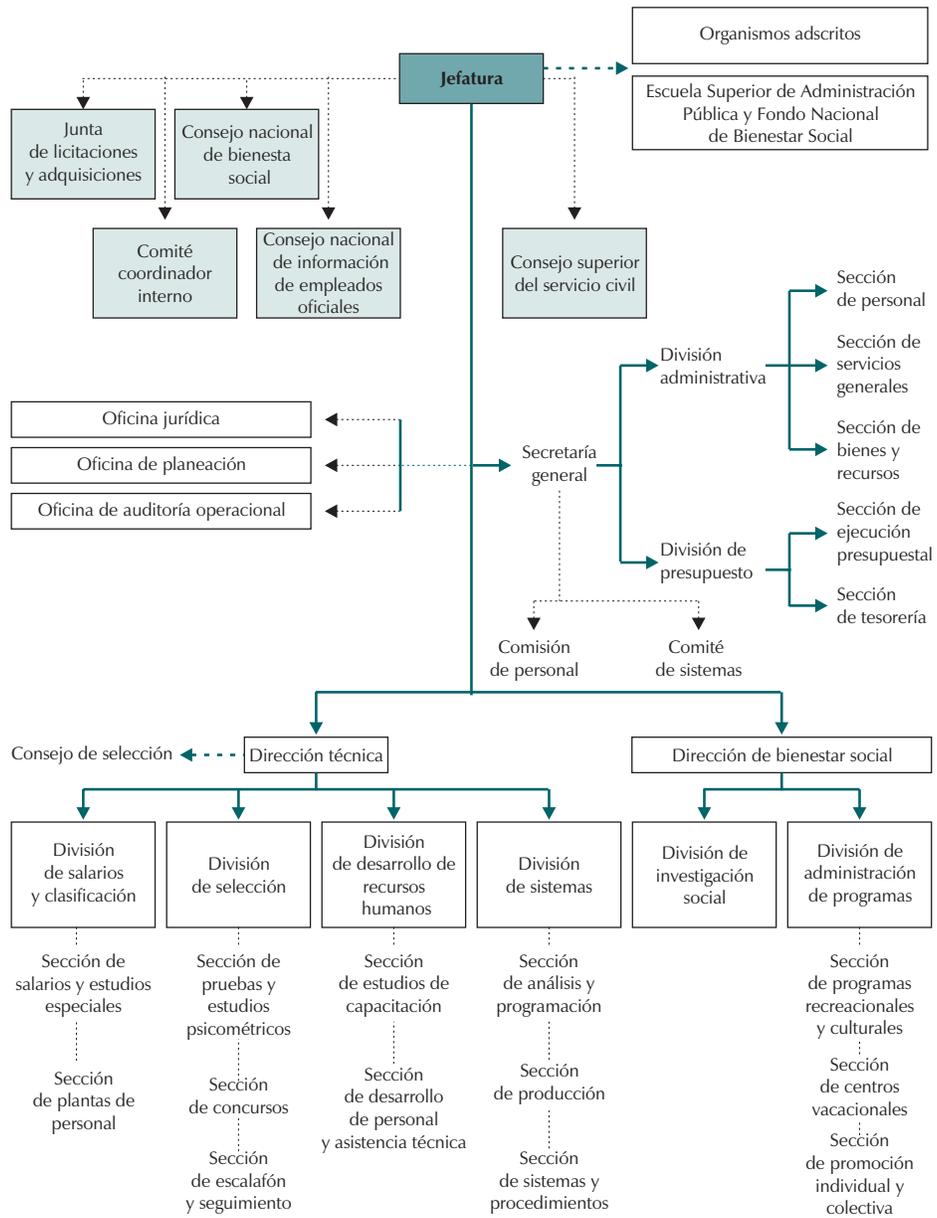


Figura A2.2
Estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública

