
INTRODUCCION

Las reflexiones sobre el Estado suelen considerar muy marginalmente el empleo público. Al revisar los estudios más recientes se constata que la problemática concerniente al empleo estatal y a la burocracia no ha recibido un tratamiento satisfactorio¹.

Heller, P. y Tait, A. (1983) realizaron por encargo del Fondo Monetario Internacional una investigación muy interesante. El estudio consistió en comparar la importancia relativa que tiene el empleo público en 139 países. La primera sorpresa que se llevaron los autores fue: "la extraordinaria pobreza de los datos".

Uno estaría inclinado a pensar que en un tema de tanta importancia, los gobiernos deberían contar, al menos, con la información básica acerca del número de empleados públicos y de su respectiva remuneración. (Heller y Tait, 1983, p. 2).

Esta alarmante constatación tiene graves consecuencias en el campo de la política económica. El desconocimiento ha tentado, a más de un analista a justificar posiciones políticas bajo el velo tecnocrático.

Aunque desde mediados de los setenta los colombianos hemos sentido la presencia de las ideas neoliberales, reacias a continuar defendiendo el estado del bienestar, ha sido en los dos últimos años cuando se ha percibido con más fuerza el ataque injustificado a la intervención gubernamental.

Dos chivos expiatorios: el déficit fiscal y la ineficiencia de la burocracia, se han convertido en el puntal "técnico" a partir

del cual se insiste en legitimar los intentos, hasta ahora fallidos, de reducir las actividades sociales del Estado colombiano.

Con el fin de aportar mayores elementos de juicio al debate, este ensayo busca mostrar, a partir del empleo público, la evolución que ha tenido el Estado colombiano en los últimos veinte años.

Aunque el interés por explorar la naturaleza de la intervención del Estado en Colombia ha motivado la presente investigación, todavía se está muy lejos de conocer por qué el Estado actúa de una u otra manera. Espero que este ensayo contribuya, así sea modestamente, a esta tarea.

El estudio consta de tres capítulos. En el primero, *Tamaño del Estado*, se muestra su dimensión relativa, comparando la situación en Colombia con la de otros países. En el segundo capítulo, *Evolución del empleo público*, se comentan los cambios que ha tenido a lo largo del tiempo la contratación estatal en el país. Finalmente, en el tercer capítulo, *Empleo y Estado*, se hacen algunas consideraciones sobre la naturaleza del Estado. Se quiere enmarcar dentro de un contexto más global los análisis de los dos primeros capítulos.

Originalmente la preocupación por cuantificar el empleo público en Colombia nació del Departamento Administrativo del Servicio Civil. Para ello esta entidad contrató un estudio que se realizó en dos etapas. (DASC, 1986). CINEP se vinculó a la segunda fase de la investigación. El hecho que la coordinación general de dicho trabajo haya sido realizada por Alfredo Sarmiento, no lo compromete con ninguna de las ideas que se expresan a lo largo de este ensayo. Ellas son de exclusiva responsabilidad del autor, aunque muchas de las discusiones que tuvimos se plasman, de una u otra forma, en estas páginas.

Quiero agradecer los comentarios de Clara González, Francisco de Roux y Mauricio Romero. Sus opiniones me fueron de gran utilidad en la redacción de la versión final. Igualmente, deseo manifestar mi gratitud a Ana Victoria Garzón y Joaquín González, quienes realizaron gran parte del trabajo estadístico.

CAPITULO I

TAMAÑO DEL ESTADO

¿Cuál es el tamaño “adecuado” del Estado? Para algunos el Estado colombiano es excesivamente “grande”. Para otro grupo, cada vez menos numeroso, es “pequeño”. Es posible que tanto éstos como aquéllos razonen correctamente, ya que la dimensión óptima del Estado depende de las funciones que se le atribuyan.

Si se acepta que la regulación de la actividad económica se lleva a cabo mediante el desarrollo autónomo de las “fuerzas del mercado”, el crecimiento del aparato estatal es injustificado. Si, por el contrario, se reconoce que la utilización plena de los recursos sólo puede lograrse mediante la acción del Estado, su mayor tamaño no debe ser motivo de preocupación.

1.1 Gasto

Gran parte de la literatura económica analiza la función del Estado bajo la óptica del gasto. En la polémica entre “fiscalistas” y “monetaristas” el tema de la financiación del gasto ha ocupado un lugar muy importante.

En sus primeras versiones², el enfoque *keynesiano* o *fiscalista* sostenía que los egresos del Estado favorecerían, tarde o temprano, a los particulares. Cualquier gasto gubernamental se convierte en un ingreso para el sector privado. Ello es cierto siempre y cuando el Estado no destine sus recursos a importar bienes elaborados fuera del país. En consecuencia, concluyen, la ingerencia del Estado en la actividad económica es favorable porque la demanda que éste genera estimula la pro-

ducción. Se sigue, entonces, que el déficit fiscal no es un problema en sí mismo. En determinados momentos, sobre todo cuando la economía está en recesión, es conveniente que el gasto gubernamental aumente, aún a costa de un mayor déficit.

De acuerdo con el pensamiento *monetarista*, cuando el Estado intenta financiar su gasto se ve obligado a competir por los recursos monetarios con el sector privado. Si para cubrir sus necesidades el gobierno aumenta los impuestos o emite bonos de deuda pública, se reducen las disponibilidades de inversión de los particulares. En el primer caso —mayores impuestos— los empresarios dispondrán de menor liquidez; muy probablemente la ganancia bajará y ello tendrá repercusiones negativas en el ahorro y en el nivel de inversión.

En el segundo caso —emisión de bonos—, el Estado hace subir las tasas de interés. Con el fin de que sus papeles sean aceptados en el mercado de capitales, el gobierno tiene que ofrecer una alta rentabilidad. Ello genera competencia entre los diversos intermediarios financieros que también deben aumentar las tasas de interés, so pena de perder a sus ahorradores. Los mayores costos del dinero desestimulan la inversión.

A diferencia de los *keynesianos*, la escuela *monetarista* considera que el déficit fiscal es inadmisibles y que, por tanto, debe buscarse el equilibrio fiscal.

Recientemente, los teóricos *keynesianos*³ han minimizado la importancia de la polémica *fiscal-monetaria*, y han centrado la discusión en el papel que cumple el Estado como garante último de la estabilidad del sistema financiero y como instancia que, a través de la regulación de los contratos y de los mercados, disminuye el riesgo y la incertidumbre inherentes a todo proceso económico.

En general, tanto los *keynesianos* como los *monetaristas*, utilizan el gasto como el criterio principal para definir el tamaño del Estado. Se supone, sin más, que entre éste y el empleo existe una relación muy estrecha. En forma simplista se asocia el aumento del gasto con el crecimiento de la *burocracia*. Uno de los objetivos del presente ensayo es mostrar que la correlación entre empleo y gasto público no es tan simétrica.

Los cambios en aquél no están acompañados, necesariamente, de variaciones directas y proporcionales en éste.

Las series históricas del número de funcionarios públicos permiten captar desde otro ángulo, diferente al del gasto, la dimensión del Estado colombiano. Por tanto, ambas metodologías brindan información complementaria.

Quizás el estudio más actual sobre la evolución del gasto público es el *Informe de Finanzas Intergubernamentales* o *Informe Bird-Wiesner*. (DNP, 1982).

Con respecto a los cambios históricos en el tamaño del Estado, allí se dice:

Aun cuando el sector público *no ha crecido significativamente* desde los años cincuenta, ciertamente su estructura se ha vuelto más compleja. (DNP, 1982, p. 54-55).

En efecto, la dinámica del Estado a lo largo del tiempo es bastante compatible con el crecimiento del Producto Interno Bruto.

Los ingresos corrientes del nivel central⁴ equivalían al 14.6% del Producto Interno Bruto en el primer lustro de los años treinta. Este porcentaje se mantiene relativamente estable a lo largo del tiempo. Su promedio fue de 14.0% durante el quinquenio 1971-1975. (Cuadro A-1).

El crecimiento del Estado colombiano a raíz de la Reforma Constitucional de 1968 fue moderado. Además, durante la década del setenta se conserva la estabilidad observada en los años anteriores. Los ingresos corrientes del sector público no financiero (Administración Pública más Empresas Públicas no Financieras) aumentaron su participación, con relación al PIB, del 21.6% en 1967 al 25.2% en 1979. (Cuadro A-2). Este incremento no es muy significativo si se tiene en cuenta que los porcentajes son muy similares en 1978 (24.6%) y en 1970 (24.2%).

Si también se dejan de lado las Empresas Públicas no Financieras y sólo se contempla el gasto total de la Administración Pública, se sigue constatando la estabilidad de la serie. En

Cuadro A-1

*Ingresos corrientes del Nivel Central
como porcentaje del PIB (%)*

<i>Años</i>	<i>Nación</i>	<i>Departamentos</i>	<i>Municipios</i>	<i>Total</i>
1931-35	7.0	4.3	3.2	14.6
1936-40	7.0	3.6	2.0	12.9
1941-45	6.7	3.3	1.8	11.9
1946-50	7.4	3.2	2.1	12.6
1951-55	8.8	3.6	2.8	15.2
1956-60	7.5	3.2	3.4	14.1
1961-65	6.4	2.5	2.9	11.8
1966-70	9.4	2.1	3.4	14.9
1971-75	9.2	1.8	3.0	14.0

Fuente: Informe Bird-Wiesner. Cuadro III-2, p. 56.

Cuadro A-2

*Tamaño del Sector Público no Financiero
como porcentaje del PIB (%)*

<i>Años</i>	<i>Ingresos Corrientes</i>	<i>Gastos Totales</i>
1967	21.6	25.2
1968	22.7	27.8
1969	23.5	31.3
1970	24.2	31.3
1971	24.7	32.4
1972	23.9	30.5
1973	22.4	28.7
1974	21.2	27.4
1975	23.2	27.2
1976	24.2	27.9
1977	23.4	28.6
1978	24.6	27.8
1979	25.2	29.6

Fuente: Informe Bird-Wiesner. Cuadro II-2, p. 26.

El "Sector Público no Financiero" incluye la "Administración Pública" y las "Empresas Públicas no Financieras".

1970, los egresos equivalían al 17.5% del PIB y en 1970 al 17.7%. (Cuadro A-3).

En síntesis, el Estado colombiano ha conservado a lo largo del tiempo una dinámica de crecimiento muy similar a la del Producto Interno Bruto.

Como era de esperarse, la elasticidad del gasto gubernamental con respecto al Producto Interno Bruto es igual a 1. Es decir, el PIB y los egresos públicos han variado en la misma proporción⁵.

Desde la óptica del gasto no puede decirse, entonces, que el tamaño del Estado colombiano sea "grande". Este argumento tan defendido por las escuelas neoliberales no tiene una clara justificación empírica.

Cuadro A-3

*Tamaño de la Administración Pública colombiana
Gasto por finalidad como porcentaje del PIB*

Años	100	200	300	400	500	600	700	800	Total
1970	3.0	1.3	3.0	1.0	2.1	0.5	0.1	5.4	17.5
1971	3.2	2.4	3.2	1.0	2.5	0.5	0.1	5.2	18.9
1972	3.0	1.2	3.4	0.9	2.2	0.5	0.1	4.7	16.8
1973	3.0	1.0	3.4	0.9	2.3	0.6	0.2	6.0	18.4
1974	2.7	0.9	3.3	0.9	2.1	0.4	0.1	4.4	15.8
1975	2.8	1.0	3.3	1.0	2.2	0.4	0.2	3.7	15.2
1976	2.7	0.8	3.1	0.8	2.2	0.3	0.2	3.7	14.4
1977	2.5	0.8	2.9	0.7	2.4	0.3	0.2	6.0	16.4
1978	2.7	0.9	3.0	0.7	2.9	0.3	0.2	5.1	16.3
1979	3.1	1.0	2.9	0.8	2.9	0.2	0.2	4.3	16.0
1980	3.3	1.1	3.1	1.1	3.1	0.4	0.2	4.9	17.7
1981	3.5	1.0	3.2	1.1	3.5	0.3	0.2	6.5	20.0

Fuente: Cálculos del CINEP a partir de DANE (1984).

1.2 Salarios

Los salarios pagados a los funcionarios públicos también pueden dar una idea de la magnitud del Estado⁶.

La comparación del monto global de los ingresos recibidos por los empleados estatales con la remuneración total de los asalariados del país, confirma la hipótesis planteada en las páginas anteriores: el comportamiento del Estado es muy similar al de la economía en su conjunto.

En 1970, el Sector Público (Administración Pública, Empresas Públicas no Financieras y Empresas Públicas Financieras) pagó salarios por valor de 14.816 millones de pesos, equivalentes al 28.6% de la remuneración total de los asalariados. En 1981 la participación de los ingresos de los funcionarios públicos sube a 30.4%, su valor total fue de 257.808 millones de pesos. Como se puede apreciar en el Cuadro A-4, este último porcentaje es similar al obtenido en 1971 (30.2%).

Cuadro A-4
*Participación del Sector Público
en la remuneración de los asalariados (1970-1981)*

Años	Administraciones Públicas	Empresas Públicas no Financieras	Empresas Públicas Financieras	Total
1970	20.6	5.9	2.1	28.6
1971	21.7	6.4	2.1	30.2
1972	22.0	6.6	2.2	30.8
1973	21.4	6.1	2.3	29.8
1974	20.7	5.9	2.2	28.8
1975	20.6	6.3	2.4	29.3
1976	20.1	6.5	2.6	29.2
1977	19.6	6.3	2.5	28.4
1978	20.0	6.2	2.6	28.8
1979	19.9	6.6	2.5	29.0
1980	20.5	6.6	2.8	29.9
1981	21.1	6.7	2.6	30.4

Fuente: Cálculos del CINEP con base en DANE (1984).

El cuadro incluye los órdenes departamental y municipal.

La elasticidad de los ingresos de los trabajadores del Estado con respecto a la remuneración de los asalariados es igual a uno⁷.

En consecuencia, como en el caso del gasto, la participación se ha mantenido constante a lo largo del tiempo. La estabilidad se presenta en las tres agrupaciones que componen el Sector Público. (Administración Pública, Empresas Públicas Financieras y Empresas Públicas no Financieras. Ver cuadro A-4).

Durante la década del 70, en Colombia no se ha modificado la participación de la remuneración de los empleados públicos con respecto al gasto total del Estado. (Cuadros A-5 y A-6).

Cuadro A-5

Participación de la remuneración a los asalariados del Sector Público y de la Inversión dentro del gasto total (%)

Años	Remuneración	Inversión
1970	45.96	20.28
1971	45.45	17.89
1972	51.59	16.52
1973	44.05	23.72
1974	48.51	16.57
1975	51.33	15.23
1976	51.57	18.80
1977	44.34	30.79
1978	48.52	23.23
1979	50.58	16.43
1980	49.36	20.08
1981	45.08	22.95

"Remuneración a los Asalariados": Sueldos y Salarios, contribuciones patronales a la seguridad social, contribuciones imputadas de seguridad social.

Inversión: Variaciones de existencias, formación bruta de capital fijo, adquisición de tierras y terrenos.

Fuente: Cálculos del CINEP con base en DANE (1984).

Cuadro A-6

Remuneración y Gastos Públicos
Nación
Peso constante 1975
(Miles de pesos)

<i>Años</i>	<i>Remuneración</i>	<i>Gasto</i>	<i>Relación (%)</i>
1970	13.231	33.874	39
1971	15.395	38.701	40
1972	16.250	35.821	45
1973	15.767	44.488	35
1974	16.001	38.153	42
1975	15.742	35.268	45
1976	16.089	36.828	44
1977	16.871	50.781	33
1978	19.199	47.214	41
1979	20.212	44.135	46
1980	21.885	50.513	43
1981	22.724	57.901	39

Fuente: Cálculos del CINEP con base en DANE (1984).

El costo de los servicios de personal que en 1970 equivalía al 45.96% de los egresos gubernamentales se redujo al 45.08% en 1981. Por consiguiente, si la evolución del gasto es estable con relación a los cambios en el PIB, una situación similar se presenta con la remuneración⁸.

Algunas comparaciones internacionales nos permitirán ubicar la importancia que tienen los salarios públicos en Colombia con respecto a otros países⁹.

En el Cuadro 1 se puede observar el porcentaje que representan los ingresos de los trabajadores públicos del orden nacio-

nal dentro de la remuneración total de los asalariados del país¹⁰.

Cuadro 1

Participación de los salarios de los trabajadores de la Administración Pública del orden nacional dentro del total nacional de salarios

Países desarrollados (OECD)	8.7%
Países en desarrollo	19.8%
Africa	22.6%
Asia	17.2%
América Latina	14.7%
Colombia	7.5%

Fuente: HELLER, P., TAIT, A. (1983), p. 11 y 46.

En consecuencia, la participación que tienen en Colombia los salarios públicos del orden nacional dentro de la remuneración de los asalariados, es una de las más pequeñas del mundo. De los países de América Latina incluidos en el informe de Heller y Tait, sólo en el Brasil el porcentaje es inferior al de Colombia (6.27%)¹¹.

Por último, el Cuadro 2 muestra el peso que tienen los salarios de los trabajadores públicos del orden nacional dentro del ingreso nacional.

Cuadro 2

Participación de los salarios de los trabajadores de la Administración Pública del orden nacional en el ingreso nacional

Países desarrollados (OECD)	6.4%
Países en desarrollo	9.4%
Africa	10.1%
Asia	7.5%
América Latina	8.5%
Colombia	3.1%

Fuente: HELLER, P., TAIT, A. (1983), p. 11 y 45.

Como en el caso anterior, excepción hecha del Brasil (3.0%), la participación correspondiente a Colombia es la más baja de América Latina.

A pesar de todas las limitaciones que tiene cualquier comparación internacional, es posible concluir que la suma de los ingresos recibidos por los funcionarios públicos del orden nacional (niveles central y descentralizado) es relativamente pequeña con respecto a otros países del mundo.

1.3 Empleo

El empleo público del orden nacional¹² creció a una tasa anual del 7.3% durante el período 1964-1982. Este ritmo fue superior al del Producto Interno Bruto: 5.3% (Cuadro A-7). Por consiguiente, el empleo estatal ha aumentado relativamente más que el PIB. Por cada incremento del 1% en el PIB, el número de servidores públicos subió 1.3%¹³.

La evolución del empleo ha sido muy diferente según el período considerado. Presentó su mayor dinamismo entre 1964 y 1970; durante este tiempo la tasa de crecimiento anual fue de 8.2%. En el mismo lapso el aumento promedio del PIB fue de 5.3%.

Aunque entre 1971 y 1982 la contratación estatal continúa creciendo más rápidamente que el PIB, la diferencia entre ambas tasas es menor que la observada en los años sesenta. Mientras el empleo aumentó un 5.8%, el PIB se modificó anualmente a una tasa del 4.7%.

En el último quinquenio analizado, a diferencia de lo ocurrido en los años anteriores, el ritmo de crecimiento del PIB es superior al del empleo. A partir de 1976 disminuye la tasa de aumento del número de funcionarios públicos. Entre 1977 y 1982 el PIB aumentó un 4.0% anual y el empleo estatal 3.5%.

A diferencia del gasto o de los salarios, el empleo público sí ha tenido un desarrollo más acelerado que el Producto Interno Bruto. Si el empleo tiene un ritmo de crecimiento mayor que el del gasto o el de los salarios, finalmente resultará una disminución del ingreso por trabajador. Efectivamente esto fue lo que ocurrió. En 1970 la remuneración promedio del

Cuadro A-7

Tasas de crecimiento anual
Administración Pública
Nación
Según finalidades

	Finalidades		Períodos	
	(64-82)	(64-70)	(71-82)	(77-82)
100	5.2	7.1	4.2	5.4
200	1.5	2.9	0.9	0.4*
300	7.2	8.4	5.6	3.0
400	20.2	10.2*	19.2	5.6
500	9.5	14.7*	4.6	4.9*
600	2.7	—	11.5	11.2*
700	38.2	75.1*	19.6	2.4
800	5.1	6.9*	2.1	1.1
Total	7.3	8.2	5.8	3.5
PIB	5.3	5.3	4.7	4.0

* El R^2 de la regresión es menor de 50%

- 100 = Servicios Públicos Generales
- 200 = Defensa
- 300 = Educación
- 400 = Sanidad y Salud
- 500 = Seguridad Social y Asistencia Social
- 600 = Vivienda y Ordenación Urbana y Rural
- 700 = Otros Servicios Sociales y de la Comunidad
- 800 = Servicios Económicos.

Fuente: DASC (1986).

servidor público era de 46.836 pesos. En términos constantes, este monto se redujo a 39.801 pesos en 1981. El año en el cual los ingresos alcanzaron su punto más bajo fue 1976 con 34.138 pesos. Una caída similar se constata en los gastos pú-

blicos por funcionario. En 1970 éstos eran 119.910 pesos y en 1981 bajaron a 101.414 pesos (Cuadro A-8).

Cuadro A-8

*Remuneración y Gasto anual por persona asalariada
Tasas de incremento
Pesos Constantes de 1975*

Años	Gasto por empleado público	Crecimiento %	Remuneración por empleado público	Crecimiento %
1970	119.910		46.836	
1971	128.285	6.98	51.031	8.95
1972	103.047	19.67	46.747	8.39
1973	127.159	23.39	45.066	3.59
1974	103.254	18.79	43.304	3.91
1975	89.106	13.76	39.773	8.15
1976	78.142	12.30	34.138	14.16
1977	103.952	33.02	34.536	1.16
1978	92.782	10.74	37.729	9.24
1979	83.057	10.48	38.037	0.82
1980	90.622	9.11	39.263	3.22
1981	101.414	11.90	39.801	1.37

Fuente: DASC (1986).

Podríamos decir, entonces, que desde la perspectiva del empleo, el tamaño relativo del Estado aumentó. No obstante, deben hacerse dos consideraciones: En primer lugar, como veremos más adelante, el ritmo de la contratación comienza a disminuir a partir de 1976. (Gráfica 1). En segundo lugar, el crecimiento del empleo es compensado por la reducción del poder adquisitivo de los asalariados vinculados al Estado. El gasto no crece *pari passu* con el empleo público. Los menores ingresos han amortiguado los efectos negativos que tiene

Cuadro A-9

*Tasas de crecimiento anual del empleo
de la Administración Pública del Orden Nacional
Según finalidades*

Años	100	300	400	500	400 + 500	800	Total	
65	11.1	9.7	- 4.3			- 22.5	0.3	
66	18.8	4.7	- 1.3			2.8	13.9	
67	1.3	6.3	3.6			7.3	0.7	
68	1.1	22.4	3.3	29.6	21.7	24.2	14.7	
69	5.5	2.2	7.2	68.7	52.9	10.3	8.3	
8.95	70	14.2	5.5	116.4	16.5	34.5	12.5	12.1
8.39	71	1.7	6.5	6.1	13.1	11.1	18.6	7.1
3.59	72	12.2	24.8	21.5	9.2	12.6	- 7.3	14.8
3.91	73	2.6	6.3	33.7	4.6	13.3	6.1	5.9
8.15	74	4.4	5.5	22.5	5.8	11.6	10.5	8.1
14.16	75	6.4	7.5	22.5	12.4	16.3	4.6	6.5
1.16	76	0.9	7.1	91.6	15.5	46.5	- 0.2	11.5
9.24	77	- 0.1	4.0	11.9	3.4	7.9	1.6	3.6
0.82	78	3.7	3.5	12.2	1.2	2.3	0.8	4.0
3.22	79	7.3	3.6	5.6	2.1	4.1	0.4	4.3
1.37	80	10.9	3.2	5.4	1.4	2.6	- 0.1	4.5
	81	0.8	2.7	3.9	2.1	3.2	2.7	2.3
	82	2.9	1.8	3.2	1.7	2.9	1.9	2.3

- 100 = Servicios Públicos Generales
 200 = Defensa
 300 = Educación
 400 = Sanidad y Salud
 500 = Seguridad Social y Asistencia Social.
 600 = Vivienda y Ordenación Urbana y Rural
 700 = Otros Servicios Sociales y de la Comunidad
 800 = Servicios Económicos

Fuente: DASC (1986).

el aumento de la contratación estatal en las finanzas gubernamentales.

Los comentarios anteriores nos dan pie para decir que la evolución del empleo público tampoco justifica los calificativos de los *neoliberales* que consideran el Estado colombiano excesivamente "burocratizado"¹⁴.

En el panorama internacional, el Estado colombiano contrata un porcentaje relativamente reducido de la fuerza de trabajo.

El Cuadro 3 presenta la participación que tiene el empleo estatal dentro del empleo no agrícola del país. Colombia tiene uno de los porcentajes más bajos (13.25%). En los Estados Unidos, modelo de *no-intervención*, el 19.55% de los asalariados están vinculados al Estado. En países como Francia, Bélgica, Nueva Zelanda, Suecia, uno de cada tres trabajadores es funcionario público. En las naciones africanas el Estado es el gran patrón: más del 50% de la población empleada depende salarialmente del Estado¹⁵.

Cuadro 3

Participación de los trabajadores del sector público no-financiero dentro el empleo no-agrícola del país

Países desarrollados (OECD)	24.2%
Países en desarrollo	43.9%
Africa	54.4%
Asia	36.0%
América Latina	27.4%
Colombia*	13.2%

Fuente: HELLER, P., TAIT, A. (1983) p. 7

* Cálculos de CINEP con base en DASC (1986) y en SENA (1982).

Finalmente, para terminar este capítulo sobre el tamaño del Estado, se presenta el Cuadro 4 que permite establecer la relación existente entre el empleo estatal y la población de cada grupo de naciones.

Como en los casos anteriores, la participación observada en el caso colombiano es muy baja con respecto a los otros países.

Cuadro 4

*Participación de los trabajadores del sector público
no-financiero dentro de la población total*

Países desarrollados (OECD)	9.0%
Países en desarrollo	3.7%
Africa	2.9%
Asia	4.6%
América Latina	4.8%
Colombia*	3.5%

Fuente: HELLER, P., TAIT, A., (1983), p. 7.

* Cálculos de CINEP con base en DSC (1986) y en SENA (1982).

1.4 Conclusiones

Después de haber analizado la evolución del gasto, de los salarios y del empleo públicos, podemos decir que el tamaño del Estado colombiano es relativamente *pequeño* y que su comportamiento a lo largo del tiempo es bastante *estable*.

De las tres variables consideradas: gasto, salarios y empleo, ésta última es la que más ha crecido con respecto al Producto Interno Bruto. No obstante, ha venido perdiendo dinámica a partir de 1976. Además, los mayores niveles relativos de empleo han sido compensados por la baja en el salario y en el gasto per cápita.

El objetivo de este primer capítulo ha sido el de mostrar las dimensiones reales del Estado colombiano. Este ejercicio permite negar la hipótesis de los "neoliberales" criollos que consideran "desproporcionado" el volumen del Estado colombiano.

Como tendremos oportunidad de explicarlo más adelante, la discusión sobre el tamaño del Estado no es la más relevan-

te. La preocupación central debe ser la *naturaleza* de su intervención: ¿Por qué en determinados momentos actúa así y no de otra manera? Las hipótesis explicativas de este comportamiento necesariamente relegan a un segundo plano la polémica sobre la magnitud del Estado.

En el capítulo siguiente analizaremos la evolución del empleo público en Colombia; a partir de allí podremos desbrozar nuevas líneas interpretativas que vayan más allá de los enfoques "instrumentalistas" del Estado¹⁶.

de su in-
actúa así
este com-
plano la

el empleo
desbrozar
los enfo-

CAPITULO II

EVOLUCION DEL EMPLEO PUBLICO

2.1 Visión global de la dinámica del empleo estatal

El capítulo anterior nos ha dado una imagen global de la importancia que tiene la contratación estatal en Colombia. Ahora nos proponemos explorar el camino que ha seguido el empleo de la Administración Pública del orden nacional en el período 1964-1982.

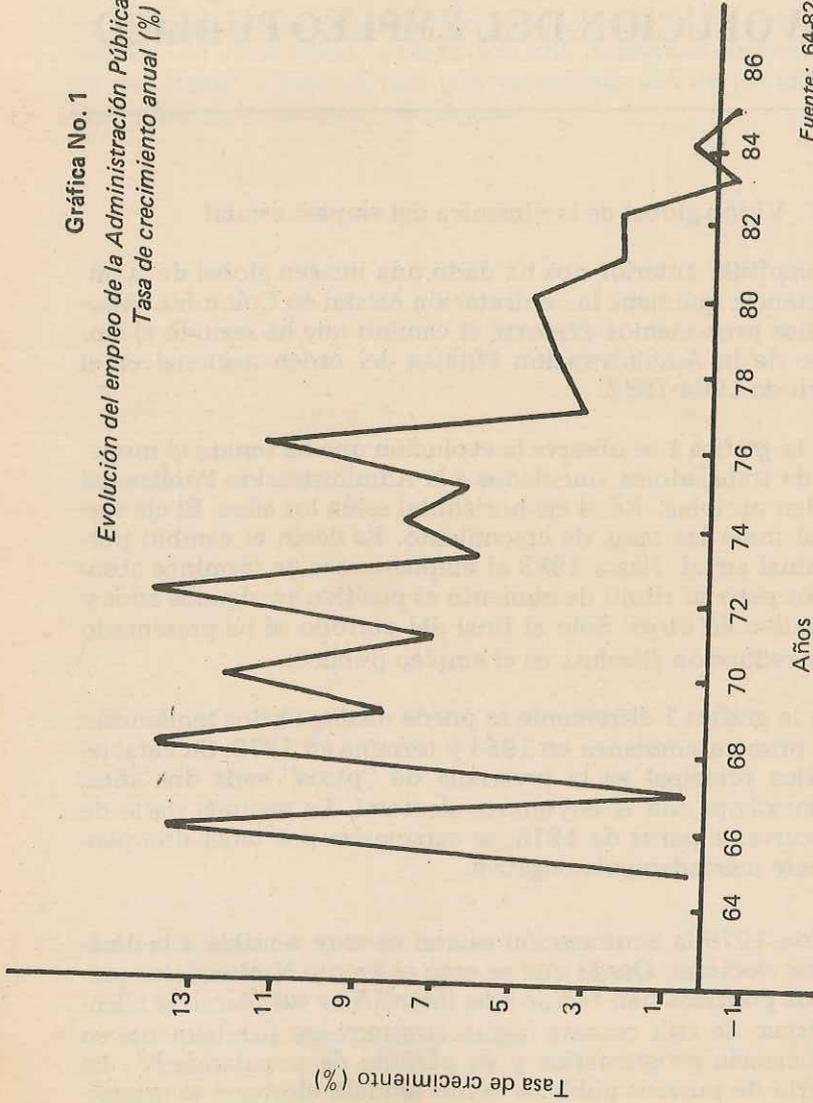
En la gráfica 1 se observa la evolución que ha tenido el número de trabajadores vinculados a la Administración Pública del orden nacional. En el eje horizontal están los años. El eje vertical mide las tasas de crecimiento. Es decir, el cambio porcentual anual. Hasta 1983 el empleo crece en términos absolutos pero su ritmo de aumento es positivo en algunos años y negativo en otros. Sólo al final del período se ha presentado una reducción absoluta en el empleo público.

En la gráfica 1 claramente se puede distinguir dos tendencias: La primera comienza en 1964 y termina en 1976. Su característica principal es la presencia de "picos" cada dos años, coincidente con la coyuntura electoral. La segunda parte de la curva, a partir de 1976, se caracteriza por tener una pendiente marcadamente negativa.

Hasta 1976 la contratación estatal es muy sensible a la dinámica electoral. Desde que se creó el Frente Nacional, los partidos políticos han tenido que intensificar sus prácticas clientelistas; de esta manera logran contrarrestar parcialmente su deficiencia programática y su pérdida de popularidad¹⁷. La oferta de puestos públicos como señuelo electoral se intensi-

Gráfica No. 1

Evolución del empleo de la Administración Pública del Orden Nacional
Tasa de crecimiento anual (%)



Fuente: 64-82 DAS C., (1986)
83-85 Cálculos del CINEP.

fica en las elecciones de mitaca. Las tasas de crecimiento más altas se presentan en 1968 y en 1972. Con respecto a 1974 y a 1978, el aumento observado en 1976 es mucho mayor.

En 1976 la tendencia seguida por el empleo público se modifica considerablemente. A partir de este año ya no se notan las variaciones tan marcadas del período 64-76. La pendiente de la curva es negativa; con excepción de un leve crecimiento que tiene lugar en el trienio 78, 79, 80; en los años restantes se acentúa la inclinación descendente de la curva. Aún más, en 1983 y 1984 el empleo se reduce en términos absolutos.

Aunque en Colombia nunca ha existido un Estado del Bienestar en el sentido pleno de la palabra, el gobierno de López sí marca un cambio de perspectiva. La nueva concepción inscribe muchas de las decisiones de la política económica dentro de lineamientos menos proclives a la intervención del Estado. Este hecho ayuda a explicar la disminución en el ritmo de crecimiento de empleo público observada a partir de 1976. Desde comienzos de los años setenta se ponen en cuestión las ideas keynesianas. Veamos rápidamente cuál era el ambiente que reinaba en el país antes de la llegada de estos vientos *neoliberales*.

Durante la década del sesenta, los éxitos de la reconstrucción europea y las altas tasas de crecimiento experimentadas por la mayor parte de las naciones capitalistas, constituían la mejor prueba de la bondad de las propuestas intervencionistas de Keynes.

La CEPAL, en América Latina, también consideraba que la acción directa del Estado era una condición indispensable para conseguir el desarrollo autosostenido en los países de la región.

La Reforma Tributaria de 1960 y la importancia dada a los organismos de planeación son testimonios claros de la asimilación nacional de esta concepción intervencionista¹⁸. La ley 19 de 1958 creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Según ALVIAR, O. y ROJAS, F. (1985) estos organismos tuvieron una "amplia influencia en el diseño de la política económica en general y en especial de la políti-

ca fiscal de los años sesenta". (ROJAS, F., 1985, p. 138). Un poco más adelante afirman:

... llama la atención el papel asignado al gasto público y en especial a la inversión pues se afirmaba que uno y otro, pero de manera particular la inversión, debían crecer más aceleradamente que el ingreso nacional. Se creía pues en el estado planificador, ampliamente intervencionista y crecientemente participante en la actividad económica nacional. (Alviar y Rojas, 1985, p. 139).

Y de manera aún más explícita, agregan:

... el Estado se separó de la asignación de los recursos operada por el mercado; alteró los precios, la oferta y la demanda; resistiéndose a acatar el postulado neoclásico según el cual las reglas del intercambio privado conducen a la óptima distribución de los recursos sociales. (Alviar y Rojas, 1985, p. 142).

Diversos autores¹⁹ coinciden en afirmar que el Estado se fortalece en Colombia a finales de la década del cincuenta y a lo largo de los años sesenta. Este proceso culmina con la Reforma Constitucional de 1968.

REVEIZ, E. (1981) señala cómo durante el período 1950-1966: "... se consolidó la base institucional que hoy caracteriza los principales instrumentos de intervención del Estado en Colombia". (Revéz, 1981, p. 44). Se intenta dotar al país de una estructura coherente y orgánica de planeación e intervención.

Los cuatro años del presidente Lleras (1966-1970) constituyen "un formidable esfuerzo para consolidar un Estado moderno en Colombia". (Revéz, 1981, p. 45). Durante este cuatrienio se crean los organismos que tendrán relación directa con la planeación y que intentarán hacer que ésta sea coherente con la política económica.

Estas ideas contribuyeron a crear un clima favorable a la participación del Estado en la economía. Por tanto, ni el déficit fiscal ni el crecimiento de los funcionarios públicos eran motivo de preocupación. En el peor de los casos, se aceptaban como "males necesarios".

Resulta, entonces, muy explicable la tasa de aumento del empleo público de 8.2% entre 1964 y 1970. (Cuadro A-7).

Durante estos años se estructura el aparato estatal en Colombia. Pero como decíamos, el ritmo de aumento del empleo disminuyó durante la década del setenta: si en los años sesenta la teoría económica desconfiaba de la autonomía de las fuerzas del mercado y abogaba por la ingerencia reguladora del Estado, en los años setenta la perspectiva se modifica considerablemente.

El aumento de los precios del petróleo y la estanflación crearon situaciones nuevas que difícilmente podían ser explicadas con los criterios keynesianos tradicionalmente aceptados. La creciente deuda externa de los países latinoamericanos y la crisis financiera internacional condujeron a un replanteamiento de la lógica intervencionista²⁰.

La teoría *neoliberal* comenzó a demostrar la suficiencia autorreguladora de las fuerzas internas de la economía. De los planteamientos originales de Friedman sobre la estabilidad de la función de demanda de moneda se llegó, recientemente, a la afirmación de la teoría de las expectativas racionales. Si la demanda de moneda es estable, la política fiscal no opera; en su lugar, el Estado debe manipular los agregados monetarios y a través de ellos influir en el ingreso nominal y en los precios. En el largo plazo la política monetaria tampoco actúa. Ella tiene una función transitoria. Siempre es preferible que el Estado no intervenga.

Estas ideas, como en otro tiempo las keynesianas, también fueron abriéndose paso en Colombia. La Reforma Tributaria de 1974 es quizás la primera formalización explícita de esta tendencia.

Hablando del ambiente político e ideológico en el cual se hizo la reforma fiscal del 74, dice ROJAS:

... Bien distintos eran el clima social y la doctrina de economía política imperantes hacia mediados de la década pasada⁷⁵. La ideología cepalina de la sustitución de importaciones había caído en descrédito; el mundo occidental volvía los ojos hacia el liberalismo y al libre juego de la oferta y la demanda en materia de precios y tasas de interés. No era igual la confianza en la política fiscal; por el contrario, tal como lo había prescrito M. Friedman en su célebre controversia con W. Heller de fines de los años sesenta, la oferta de dinero se había convertido en el *deus ex machina* de

la política económica. Autores como Musgrave, que en la década de los sesenta se habían distinguido por su posición en favor del *big government*, denunciarían en conferencia igualmente célebre sostenida en la Universidad de Lovaina a mediados de los años setenta: . . . el crecimiento del sector público no se produce sin efectos potencialmente perjudiciales para el funcionamiento de la economía de mercado. . . (Rojas, 1983, p. 44).

La Reforma Financiera del '74, así como la política de comercio exterior, van en la misma línea *liberacionista*²¹.

El Plan de Integración Nacional denuncia la ineficiencia del gasto social y es el primer programa estatal que propone su reducción relativa. Esta inclinación a disminuir los gastos sociales del Estado que ya había empezado en el gobierno de López se conserva durante la administración Betancur. Al revisar la literatura académica sobre el Estado en Colombia, se observa que quienes postulan una mayor confianza en la dinámica del mercado, lo hacen de una forma velada y poco explícita. Sus opiniones se expresan mediante categorías ambiguas y confusas; se dice, por ejemplo, que el Estado es "grande", que la burocracia es "excesiva", etc. Pero no se colocan sobre el tapete las verdaderas raíces ideológicas y teóricas del debate. Durante el año pasado este hecho fue muy claro: el déficit fiscal sirvió de "chivo expiatorio" para justificar opciones no-intervencionistas. Los gremios unas veces acusaban al Estado por inmiscuirse demasiado y otras lo llamaban para que les apoyara y subsidiara. A pesar de toda la ambivalencia, se ha impuesto en el país, sin mayor explicación, el principio según el cual el gasto estatal debe disminuir.

Sin lugar a dudas, las conversaciones sostenidas por el equipo económico con el FMI a finales del 84 y principios del 85 agudizarán aún más este proceso no-intervencionista. Tanto en América Latina como en el país ya se han hecho algunas evaluaciones sobre las consecuencias que ha tenido en la economía la política neoliberal.

LAGOS, R. (1985) opina que la experiencia monetaria ha fracasado en América Latina; estos errores conducirán, necesariamente, a una mayor intervención estatal en el futuro. KALMANOVITZ, S. y TENJO, F. (1985) muestran el viraje que se tuvo que dar a la política económica de Betancur para

responder a las exigencias del FMI y de los bancos prestamistas privados. FEDESARROLLO (1984, 1985) y VILLAMIZAR, H. (1985) piensan que la concepción neoliberal del déficit fiscal no consulta la realidad económica colombiana. Para los autores, el esquema meramente contable del llamado "enfoque monetario de la balanza de pagos" no puede ser aplicado a Colombia. Si se utiliza acríticamente como herramienta analítica —error de Betancur— la recesión se agudizará y los resultados finales serán contrarios a lo esperado. ROJAS, F. y GONZALEZ, J. (1985) discuten las consecuencias que en materia tarifaria se siguen de la aplicación de una lógica de mercado a los servicios públicos. La negativa del Estado a subsidiarlos desvirtúa la naturaleza de tales servicios, además de que consolida la tendencia privatista que estamos viviendo desde mediados de la década de los setenta.

Desde el comienzo, la política económica seguida por el gobierno del presidente Betancur ha sido de corte *neoliberal*, a pesar de que tales orientaciones no-intervencionistas se han cubierto bajo el manto de una fraseología keynesiana. El plan de desarrollo *Cambio con equidad* refleja bastante bien esta doble faceta. Por una parte, se proponen allí metas como la estabilidad, el crecimiento y la equidad, que sólo pueden conseguirse si existe una clara intervención del gobierno. De otra parte, y a renglón seguido, se advierte que el déficit fiscal ha alcanzado proporciones considerables y que, por tanto, es "explosivo".

Al mismo tiempo que se fomenta la intervención del Estado se pone en tela de juicio el crecimiento del gasto. Tarde o temprano el gobierno tenía que optar por alguna de las dos alternativas: o estimulaba la participación gubernamental ocasionando un mayor déficit; o, por el contrario, buscaba el equilibrio fiscal y, en consecuencia, reducía la intervención del Estado.

La ambigüedad tuvo que ser resuelta en el segundo semestre de 1984. Ante la amenaza de crisis cambiaria, el presidente Betancur se vio en la obligación de hacer explícita la opción "neoliberal" que ya desde el comienzo del gobierno había empezado a tomar cuerpo. La Reforma Tributaria 82-83 es una prueba de ello. Estas medidas fiscales estuvieron animadas por concepciones reacias a aceptar las ventajas que, según los keynesianos, tiene la intervención del Estado²².

Tales presupuestos ideológicos y políticos explican muy bien por qué durante este gobierno la tasa de crecimiento del empleo público no sólo disminuyó sino que, además, en los años 83 y 85 fue negativa²³.

En síntesis, al comienzo de su mandato el presidente Betancur parecía estar dispuesto a impulsar el gasto público. Sus programas bandera iban en dicha dirección. Al finalizar el cuatrienio el panorama es muy diferente: en lugar de un Estado que mediante su intervención contribuya a mejorar la distribución del ingreso y a dinamizar la producción y el empleo, nos encontramos con un gobierno decidido a conseguir el equilibrio fiscal y a negar los efectos reactivadores que se derivan de un estímulo estatal a la demanda.

Como tendremos oportunidad de explicarlo más adelante, los recortes en el número de trabajadores públicos fueron selectivos. No todos los sectores sintieron la reducción de la misma manera.

Este recuento de la concepción que han tenido los últimos gobiernos acerca del papel del Estado, se refleja bastante bien en las tasas de crecimiento del empleo público. No obstante, debemos recordar que la caída relativa del ritmo de contratación estatal todavía no se manifiesta en una reducción de la participación del gasto público en el PIB. (Cuadro A-2). A pesar de los esfuerzos realizados por los últimos gobiernos tendentes a debilitar la ingerencia estatal, los resultados todavía no se reflejan en el gasto. La hipótesis que ampliaremos en el último capítulo explica esta situación, que en pocas palabras puede describirse así: El desarrollo capitalista no puede consolidarse sin la acción reguladora del Estado. Por consiguiente, los intentos que se hacen por reducir su participación crean, finalmente, nuevas modalidades de intervención.

2.2 La evolución del empleo público y los cambios en el Producto Interno Bruto

A continuación vamos a comparar la evolución del empleo estatal con las variaciones del Producto Interno Bruto.

Este ejercicio tiene su razón de ser en la preocupación, tanto de los *keynesianos* como de los *neoliberales*, por captar la interdependencia que existe entre la dinámica de la economía y el tamaño del Estado.

Ya dijimos en el primer capítulo que el empleo no es sino una de las formas de captar la magnitud del Estado. En el capítulo tercero mostraremos cómo se han diversificado las formas de intervención, de tal manera que es muy difícil entender la complejidad del Estado a través de una sola variable, cualquiera que ésta sea: empleo, gasto, salario, etc.

Pese a estas limitaciones, nos hemos propuesto indagar por la función cíclica o anticíclica que cumple el Estado como empleador.

Según los *keynesianos*, en los momentos de recesión el gobierno debe estimular la demanda con el fin de inducir la reactivación. Esta acción es anticíclica porque contrarresta la caída tanto del consumo como de la inversión privados.

Por su parte, los *neoliberales* piensan que el Estado debe "acomodarse" a las tendencias propias de las fuerzas del mercado. Por tanto, no tiene que desempeñar un papel anticíclico.

En el gráfico 2, el lector podrá observar los cambios que a lo largo del tiempo (64-82) presentan las tasas de crecimiento del PIB y del empleo de la Administración Pública del orden nacional.

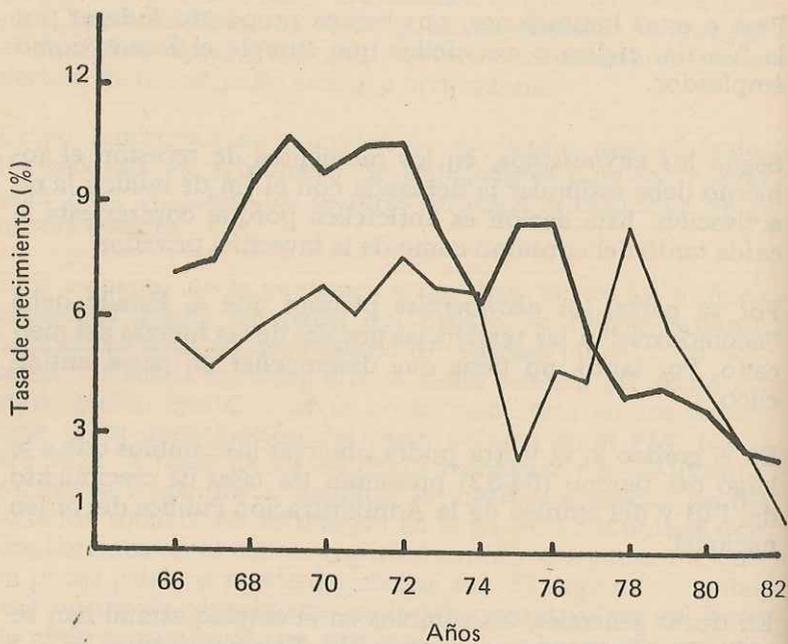
En líneas generales, los cambios en el empleo estatal han seguido la misma tendencia que el PIB. Solamente entre 1975 y 1979 los comportamientos de ambas curvas son disímiles.

Cuando la economía está en auge, el Estado incrementa el ritmo de contratación y cuando la economía experimenta signos recesivos, el gobierno disminuye la tasa de aumento del número de funcionarios públicos. En los últimos años, por ejemplo, la caída en la producción y en el empleo de la industria y del comercio han estado acompañados de una disminución relativa del empleo gubernamental.

Gráfica No. 2

*Evolución del Empleo de la Administración Pública del Orden Nacional
y del Producto Interno Bruto*

Tasa de Crecimiento Anual (%)



— PIB

— Empleo público Orden Nacional, suavizado por medios móviles

Fuente: DAS C., (1986).

En otras palabras, el Estado no ha cumplido la tarea reactivadora que le correspondería de acuerdo con los criterios *keynesianos*. Más bien, ha jugado el papel "pasivo" que le asigna la teoría *neoliberal*.

Parece claro que el Estado no ha "absorbido" los ciclos. Valdría la pena preguntarse, entonces, si la ingerencia del gobierno en la economía colombiana ha contribuido a fortalecer las tendencias expansivas del ciclo y a mitigar los momentos recesivos.

Una versión más compleja del pensamiento *keynesiano* no estaría tan preocupada por la absorción estatal de las fluctuaciones del ciclo. Bastaría con que la ingerencia gubernamental elevase el nivel general de la actividad en el conjunto del ciclo.

Habría, en uno u otro caso, obstáculos de tipo metodológico y econométrico para determinar la incidencia real que tiene el Estado en la actividad económica. A este respecto, el artículo de CHAND, S. (1984) es muy ilustrativo. Según el autor, la principal dificultad que se le presenta al analista es establecer la diferencia entre lo que ocurrió realmente y lo que hubiese acontecido en el caso en que el comportamiento del Estado hubiese sido otro.

Un estudio de tal envergadura escapa a los objetivos de este ensayo.

Dejando un poco de lado estas consideraciones macroeconómicas, preguntémosnos, más bien: ¿cuál es el criterio que tiene el Estado para vincular nuevos funcionarios?; en otras palabras, ¿cuál es la política laboral del Estado?

A continuación mostraremos la diferencia entre la concepción neoclásica, fundamento de las versiones *neoliberales*, y la posición *keynesiana*. Consideraremos dos aspectos centrales en el pensamiento de Keynes: de una parte, la relación que existe entre la demanda agregada y el empleo y, de otra, la incidencia que tiene el empleo en la distribución del ingreso.

La teoría neoclásica piensa que el mercado del trabajo se comporta como cualquier otro. Su tendencia hacia el equilibrio

en Nacional



dios móviles

es controlada por fuerzas similares a las que actúan en el mercado de capitales o en el de bienes y servicios. De acuerdo con la literatura neoclásica, tanto la oferta como la demanda de trabajo están reguladas por el salario real. En competencia perfecta éste será igual a la productividad marginal del último operario.

Cuando estos principios se aplican al sector público se sigue una lógica similar. Las empresas industriales y comerciales del Estado en lugar de maximizar la ganancia, como en el sector privado, deben minimizar sus costos. Por tanto, debe buscarse que el pago a los servidores públicos tienda a ser equivalente a su productividad marginal²⁴. Este es el criterio central para decidir si se vinculan más o menos trabajadores a las empresas industriales y comerciales del gobierno. Con respecto a la Administración Pública las normas son menos claras. El ofrecimiento de ciertos servicios cuyo resultado es difícilmente evaluable (policía, defensa, justicia, etc.), hace muy compleja la definición de pautas de "eficiencia" de la Administración Pública. Si en el caso de las industrias del Estado hay algunos que consideran factible la toma de decisiones "técnicas", que hagan abstracción de lo "político", en el caso de la Administración Pública parece existir acuerdo en que el aspecto político no puede dejarse de lado. En consecuencia, aún desde la perspectiva neoclásica, el estudio de los determinantes de la contratación oficial no puede hacerse sin introducir el componente político.

Los keynesianos abren un campo de análisis más amplio. El mercado laboral difícilmente está en equilibrio.

Mientras la demanda de trabajo está determinada por el salario real y en general, dice Keynes, a ésta se le aplican los principios delineados por la teoría marshalliana, la oferta de trabajo está en función del salario nominal. Keynes considera que su "teorema de los salarios" explica la diferencia de comportamiento entre los oferentes y demandantes en el mercado laboral.

Hicks define así el "teorema de los salarios": "cuando hay un alza general del salario en dinero, el efecto normal es que todos los precios se elevan en la misma proporción, siempre que

la oferta de dinero aumente en la misma proporción (en tanto no se modifica la tasa de interés)". (Hicks, 1976, p. 61).

En virtud de este teorema, los cambios en el salario nominal no se reflejan en el salario real, como pensaban los clásicos. Para éstos, un aumento del salario en dinero (nominal) implicaba un crecimiento proporcional en el salario real. Por tanto, cuando un trabajador ofrecía sus servicios a un cierto salario nominal, podía tener casi la plena seguridad de que los cambios en su ingreso real estaban predeterminados por las variaciones de su salario nominal. El "teorema de los salarios" implica que la negociación laboral, en términos del salario real, sea incierta para quien ofrece su trabajo. Este nunca sabe la incidencia que tendrán los precios sobre su ingreso real en el futuro; él tan sólo puede decidir con base en el salario nominal²⁵.

En el mercado laboral están presentes, en consecuencia, no sólo los salarios reales, como en el caso clásico, sino también los nominales. Este hecho implica que cualquier consideración que se haga para mejorar los niveles de empleo no puede reducirse, exclusivamente, al funcionamiento del mercado del trabajo. Debe involucrar al resto de variables que actúan en la economía. Por esta razón Keynes pensaba que el empleo es una demanda "derivada": Si aumenta la producción y el consumo necesariamente se incrementa el empleo.

Al tratar de aplicar estos criterios a la contratación gubernamental, es necesario hacer la diferencia, como antes, entre las empresas industriales y comerciales del Estado, de un lado, y las entidades que pertenecen a la Administración Pública, del otro²⁶.

En el caso de las primeras, dada una relación tecnológica, el número de funcionarios depende de la demanda de bienes y servicios ofrecidos por éstas. En algunos casos, como electricidad, agua, vivienda, las necesidades de la población exceden considerablemente las disponibilidades estatales; en situaciones como éstas, en las cuales el problema es de demanda y no de oferta, el tamaño de las empresas respectivas está en función de las prioridades que tenga el Estado para responder a unas u otras necesidades sociales.

Con respecto a las instituciones que hacen parte de la Administración Pública, volvemos al punto que mencionamos líneas atrás: el número de instituciones y las dimensiones de cada una de ellas, depende de una decisión fundamentalmente política. Por tanto, una vez se ha resuelto que determinada función sea cumplida por el Estado, se precisan las características de la entidad ejecutora.

En la realidad el asunto no es tan sencillo ni tan mecánico; gran parte de las decisiones son el resultado de un ejercicio de ensayo y error. El Estado cumple una tarea central como instancia reguladora del proceso de acumulación. En algunos períodos la opción menos intervencionista parece ser la más conducente a tal fin; en otros momentos se juzga que lo más acertado es la ingerencia directa del gobierno. De esta manera se va configurando un panorama que a pesar de sus sinuosidades, muestra tendencias que en el mediano y largo plazo son relativamente claras.

Cuando decimos, entonces, que las decisiones son políticas, lo hacemos pensando en una perspectiva amplia: es político considerar útil la modernización del aparato estatal para que éste desempeñe mejor su función reguladora. Es política, también, la decisión de reducir la dimensión del Estado en aras a una mayor eficiencia en la producción y distribución del servicio. Este punto de vista considera que la administración privada es más eficaz que la administración pública.

Desde la óptica keynesiana la distribución del ingreso juega un papel muy importante en la decisión de contratar o desvincular empleados públicos. LE PEN (1985) analiza la relación que existe entre la contratación estatal y la distribución del ingreso. Comienza delimitando dos situaciones:

1. El nivel de producción estatal permanece constante. En este caso, los diversos grupos sociales compiten entre ellos para sesgar en su favor la distribución del número limitado de puestos públicos.
2. El nivel de producción estatal está en crecimiento. Los funcionarios intentarán aumentar los ritmos de la producción pública en los sectores a los que pertenecen. De esta manera, aseguran que su grupo tenga una mayor

participación en los nuevos empleos creados por el Estado²⁷.

La pugna que se origina en cualquiera de los dos casos anteriores, tiene consecuencias sobre la distribución del ingreso. A medida que aumenta la participación de los trabajadores públicos en el total de los asalariados de un país, son mayores las repercusiones que tienen las decisiones gubernamentales en materia de contratación, sobre la distribución del ingreso nacional.

Las dos situaciones expuestas por Le Pen generalmente se presentan conjuntamente; no obstante, es posible precisar cuál tendencia predomina más en un momento determinado.

Si aplicamos al caso colombiano las dos situaciones analizadas por Le Pen, parecería que estuviéramos más cerca de la primera formulación.

Aunque en los años de auge la producción estatal ha crecido²⁸, su participación en el PIB total no ha aumentado. La disponibilidad estatal para pagar salarios (el "fondo salarial" del gobierno) tampoco ha variado su participación. (Cuadro A-5 y A-6). Estos dos hechos permiten decir que el ritmo de producción del Estado ha permanecido relativamente constante. Por consiguiente, los diversos grupos sociales han competido para sesgar en su favor la distribución del limitado número de puestos públicos.

En el numeral siguiente mostraremos las variaciones que se han presentado en la participación de los diversos sectores en el empleo público total.

Hasta ahora hemos considerado las aproximaciones que hacen los neoclásicos y los keynesianos al mercado laboral. Estos enfoques son *insuficientes* puesto que no permiten captar la función reguladora que desempeña el Estado en el proceso capitalista de producción-reproducción.

A continuación vamos a hacer una mención muy sucinta de las posiciones de O'CONNOR, J. (1973), POULANTZAS, N. (1980-1982) y ALAYA, U. (1981). La característica común de estos autores es su preocupación por entender la di-

námica del empleo público dentro de un contexto mucho más amplio que el de la literatura keynesiana y neoclásica. En el capítulo tercero volveremos sobre este punto.

AYALA, U. (1981) estudia la relación del Estado con los sindicatos. Desde este punto de vista sienta algunas hipótesis que ayudan a entender la incidencia que tiene el movimiento sindical de los funcionarios públicos en la distribución del ingreso.

Ayala enfoca la política salarial del Estado desde una perspectiva que tiene un alcance mucho mayor que la contratación directa por parte del gobierno²⁹.

La función que cumple el Estado como patrono es apenas uno de los aspectos del problema. Cualquier determinación que tome el gobierno en materia salarial o sindical, tiene implicaciones que desbordan los límites del contrato pactado entre el capital y el trabajo. Cubre otros ámbitos de la reproducción de la fuerza de trabajo que no se enmarcan, en sentido estricto, dentro de la relación salarial.

El apoyo no capitalista a la reproducción de la propia fuerza de trabajo para el capital, el tipo de "intervención" estatal y pública en esa misma reproducción para apoyar trabajo que resulta gratuito para el capital (doméstico, voluntario/comunitario, etc.) desplazan algunas reivindicaciones de la negociación laboral salarial hacia otros campos (Ayala, 1981, p. 111).

Por consiguiente, el análisis de los criterios estatales para vincular nuevo personal, no puede hacerse sin tener en cuenta el proceso general de reproducción de la fuerza de trabajo³⁰.

O'Connor (1973), por su parte, dice:

... la causa general del crecimiento del sector monopolístico ha sido la expansión del sector estatal. También podemos afirmar que la consecuencia del crecimiento del sector monopolístico ha sido el crecimiento del sector estatal. En otras palabras, el crecimiento de los monopolios y del Estado en un proceso único. (O'Connor, 1973, p. 24).

Existe, pues, una interrelación estrecha entre monopolio y Estado. O'Connor no busca la explicación del desarrollo del

Estado en la evolución global de la economía, sino, más bien, en la consolidación de las industrias monopolistas. Este tipo de industria requiere una infraestructura muy considerable (transportes, comunicaciones, educación, salud, etc.) que solamente puede serle suministrada por el Estado. "En síntesis, el sector monopólico necesita una inversión social superior a la del capital privado". O'Connor, 1973, p. 24).

La consolidación del monopolio y el desarrollo del Estado generan conflictos sociales que nunca pueden ser dirimidos de una manera neutral. Después de cada enfrentamiento las relaciones de poder se modifican. En esta reestructuración de la correlación de fuerzas el Estado actúa en favor de un grupo determinado. El fortalecimiento de las industrias monopolísticas no podría haberse llevado a cabo sin la parcialización del Estado a su favor.

POULANTZAS, N. (1980-1982) reflexiona sobre el significado de la "burocracia" y de la "burocratización". Aunque no comparte las tesis desarrolladas por Max Weber, piensa que "se le puede considerar como el que mejor aclaró este problema (el de la burocracia)" (Poulantzas, N., 1982, p. 425).

Dice Poulantzas que la burocracia constituye una "categoría específica"³¹. No es ni una fracción de clase ni, mucho menos, una clase en el sentido estricto de la palabra.

Dentro de los límites del presente capítulo, nos interesa resaltar el principal aporte de Poulantzas en este campo: los conflictos de clase tienen su expresión en la composición y organización de la burocracia. Por consiguiente, los criterios que tiene el Estado para contratar, están relacionados directamente con la búsqueda, o con la conservación, de la hegemonía de una clase al interior del bloque en el poder.

Después de haber presentado el gráfico 2, hemos tratado de reflexionar sobre el carácter cíclico o anticíclico de la intervención del Estado colombiano. La primera conclusión a la que hemos llegado es que su ingerencia no ha tenido la fuerza suficiente para contrarrestar las tendencias del ciclo. Más aún, parece perfectamente válido afirmar que el gobierno no ha tenido la determinación explícita de estabilizar las fluctuaciones del ciclo³². En los últimos años se palpa bastante bien es-

te comportamiento; al mismo tiempo que la industria y el comercio liquidan trabajadores, el Estado reduce el ritmo de contratación, hasta hacerlo negativo.

Una vez establecida la hipótesis de la dinámica no-anticíclica del Estado, planteábamos un interrogante cuya respuesta exige realizar investigaciones más específicas: ¿Hasta qué punto la intervención del Estado aceleró la recuperación y mitigó la recesión?

En vista de que no tenemos los elementos metodológicos para abordar directamente esta pregunta, optamos por seguir un camino distinto, que no implicará pensar tan directamente la relación entre la evolución del Estado y los vaivenes del ciclo económico. El recuento de los determinantes del empleo en las concepciones neoclásica y keynesiana, y su aplicación a la contratación estatal, parece dejar en claro que para ambas posiciones el elemento político juega un papel muy importante. Finalmente, Ayala, O'Connor y Poulantzas muestran que cualquier análisis del empleo público tiene que considerar el conjunto de las relaciones sociales. Para Ayala el Estado es mucho más que un simple patrón. Según O'Connor, el sector monopolístico es la fuerza que hala el crecimiento del Estado. Los cambios que éste experimenta en el tiempo se explican por la dinámica de los monopolios antes que por las fluctuaciones cíclicas del conjunto de la economía.

De acuerdo con el pensamiento de O'Connor, las transformaciones operadas en las empresas monopolísticas no responden a causas exclusivamente económicas. Los factores políticos desempeñan un papel muy importante. Por consiguiente, las diversas modalidades de intervención del Estado también se definen en el campo político³³.

En el próximo numeral estudiaremos los cambios que ha experimentado la distribución del empleo público en el país. Posteriormente, en el capítulo tercero, discutiremos algunas de las consecuencias que se siguen de propuestas teóricas alternativas, como las de O'Connor, Gough y otros.

2.3 La evolución del empleo público por finalidades

Gracias a la gráfica 1 fue posible observar las variaciones, a lo largo del tiempo, del empleo global de la Administración Pública del orden nacional.

Las instituciones del Estado no han tenido una política de contratación homogénea. Además, y éste es el hecho más importante, el Estado ha actuado de diferente manera, dependiendo de cómo afecte el cambio en el empleo a determinados sectores.

Dada la relativa estabilidad del gasto público, estos criterios selectivos tienen que perjudicar a unos y favorecer a los otros. O para ponerlo en términos más cercanos a nuestra situación, la caída de la tasa de crecimiento del empleo no ha afectado por igual a todos los grupos; el Estado ha llevado a cabo una política discriminatoria que desestimula, especialmente, al sector educativo. Esta aseveración adquiere su plena validez en los últimos 5 años.

Gracias al Cuadro 5 es posible captar los cambios que ha tenido el empleo de cada una de las finalidades con respecto al

Cuadro 5

Participación del empleo por finalidad en el empleo total de la Administración Pública del Orden Nacional

<i>Finalidad</i>	<i>1965</i> %	<i>1976</i> %	<i>1982</i> %
Educación	45	42	41
Servicios Públicos Generales	33	24	25
Servicios Económicos	10	9	6
Defensa	4	2	2
Seguridad Social y Asistencia Social	4	10	9
Sanidad y salud	3	12	14
Vivienda y Ordenación Urbana y Rural	—	—	—
Otros Servicios Sociales y de la comunidad	—	1	—
	100	100	100

Fuente: 1975, 1982 DASC. (1986)

1976. Cálculos del Cinep con base en DASC. (1986).

número de funcionarios vinculados a la Administración Pública del orden nacional³⁴.

Los tres años escogidos para hacer la comparación son: 1965, 1976 y 1982. Durante todo el período de análisis, el sector que más importancia tiene dentro del empleo público total es el educativo. No obstante, esta primacía ha disminuido en términos relativos. En 1965 las entidades encargadas de administrar la educación contrataron el 45% de los trabajadores del Estado. Esta participación se redujo al 42% en 1976 y al 41% en 1982.

Después de los organismos educativos, el grupo de entidades con mayor número de empleados es el denominado: Servicios Públicos Generales. Dentro de esta categoría se incluyen organismos como: el Congreso de la República, la Contraloría General, el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el DANE, etc. Estas entidades disminuyen su participación en el empleo público del 33% al 24%, entre 1965 y 1976. Pero, entre 1976 y 1982, mientras otros grupos tienden a reducirla, los Servicios Públicos Generales la aumentan del 24% al 25%.

A estos dos grupos les sigue en importancia la Seguridad Social y la Salud tomadas conjuntamente. Como se advierte en el Cuadro A-15, la información que existe sobre el empleo de estas entidades en 1965 es muy deficiente. Por este motivo vamos a analizar solamente los cambios observados en el porcentaje de los trabajadores adscritos a ambos grupos entre 1976 y 1982.

En 1976 el número de funcionarios que prestaban sus servicios en las entidades de salud y seguridad social, representaba el 22% del empleo público. En 1982 la participación aumentó en un punto. Junto con los Servicios Públicos Generales incrementan su importancia relativa.

Durante el período, los Servicios Económicos Generales reducen su participación del 10 al 6%³⁵.

Las demás finalidades pesan muy poco dentro del total. Sus variaciones no son muy significativas.

Es claro, a partir del Cuadro 5, que los servicios educativos y los servicios públicos generales han sido los más afectados con la reducción global en el ritmo de crecimiento del empleo público.

A continuación vamos a profundizar un poco más en cada una de estas finalidades, de tal manera que podamos avanzar alguna hipótesis, así sea embrionaria, acerca de las repercusiones que ha tenido en los diversos sectores la política discriminatoria seguida por el Estado en materia de empleo.

2.3.1 Educación

En 1982 las entidades públicas del orden nacional pertenecientes al sector educativo tenían 254.663 empleados, incluyendo docentes y administrativos. Si a esta cifra se agregan los trabajadores que en ese año dependían de los departamentos y municipios, el total de los servidores estatales vinculados a la educación llega a 275.846. (Cuadro A-17).

Como decíamos antes (Cuadro 5), la educación tiene la participación más alta dentro del total de empleados públicos.

A raíz de la crisis fiscal que se sintió en el país con toda su dureza desde mediados del 84, se puso nuevamente sobre el tapete la discusión sobre las finanzas educativas. La posición oficial era muy simple: "los maestros son los culpables del déficit". Se decía, además, que la nacionalización de la educación llevada a cabo en 1975, contribuyó a la agudización de la difícil situación presupuestal que afecta, aún hoy, al sector educativo.

Antes de mostrar la evolución del empleo público en la educación y de presentar algunas cifras sobre los salarios y los gastos del sector, vamos a hacer una pequeña reseña histórica de las principales normas jurídicas que han incidido en la definición de la responsabilidad que tienen las diferentes instancias (nacional, departamental y municipal) en el pago de los maestros.

La discusión acerca de la competencia que deben tener los niveles local y nacional en la administración y financiación de

la educación se inició hace muchos años. El recuento histórico que hace CONTRANAL (1985) deja ver con claridad que desde la Constitución de 1886 ya había confusiones sobre las responsabilidades que deberían tener la nación y los departamentos en el manejo administrativo de la enseñanza en el país³⁶.

La Reforma Constitucional de 1910 trata de corregir las ambigüedades normativas presentes en la legislación del 86. Los principales aspectos definidos en 1910 son:

1. La enseñanza pública debía seguir las orientaciones de la Iglesia Católica. Este principio es modificado en 1936.
2. La educación primaria es gratuita y no obligatoria. En 1936 se establece su obligatoriedad.
3. El Gobierno Nacional es la instancia encargada de reglamentar, dirigir e inspeccionar la educación pública.
4. Las Asambleas Departamentales podían reglamentar, de acuerdo con la ley, "los establecimientos de instrucción primaria y secundaria, cuando fueren creados con fondos del Departamento". (Contranal, 1985, a, p. 40).

La concreción de este último punto se basó especialmente en la ley 39 de 1903. De acuerdo con esta norma "se fue desarrollando una vasta red de instituciones de educación primaria y secundaria que eran, indistintamente, de responsabilidad de los órdenes nacional, departamental o municipal". (Contranal, 1985 a, p. 40).

Esta delegación de responsabilidades de la nación a los organismos locales, tenía su razón de ser en el principio de la "centralización política y descentralización administrativa", definido por la Constitución de 1886.

Pero a medida que los departamentos y municipios iban perdiendo autonomía financiera, el sistema empezó a presentar graves problemas. La Nación tuvo que transferir una proporción cada vez mayor de sus recursos a los organismos locales³⁷.

La ley 111 de 1960 intenta corregir las dificultades anotadas. Dispone que en cuatro años se nacionalice el costo de los servicios personales de la educación primaria. Esta norma permitió resolver algunos problemas financieros urgentes pero mantuvo intacto el esquema de la doble responsabilidad.

La ley 65 de 1967 y el Decreto Número 3157 de 1968 buscan redefinir las competencias propias de los niveles central y local en materia de organización y financiación de la instrucción pública. Además, con el Decreto citado se reestructuró el Ministerio de Educación.

Estas normas conservaron el principio de la "centralización política y descentralización administrativa". No obstante, para corregir los problemas financieros de los departamentos y municipios la Ley 33 de 1968 y la nueva redacción del artículo 182 de la Constitución Nacional, establecieron la cesión del impuesto a las ventas y el Situado Fiscal³⁸. Con estos dos tipos de transferencia de recursos de la Nación hacia los territorios, se pretendía que éstos contaran con los dineros suficientes para sufragar no solamente los gastos educativos, sino también los de salud y otros servicios que estaban bajo su responsabilidad.

Los organismos locales responsables de la administración de los fondos son los FER, Fondos Educativos Regionales, creados por el Decreto 3157 de 1968.

Las continuas ingerencias del Ministerio de Educación en el manejo de los FER han conducido, otra vez, a la confusión de la responsabilidad local con la nacional. Se llegó a "nuevas versiones del paternalismo centralista y a un empobrecimiento financiero de los departamentos". (Contranal, 1985 a, p. 42).

Como la cesión del impuesto a las ventas y el Situado Fiscal se convirtieron en las principales fuentes financieras que tienen los FER para cumplir sus compromisos con los maestros, la llamada "nacionalización" de la educación que tiene lugar en 1975 no es sino la "legitimación de un hecho largamente consumado".

La Ley 43 de 1975 se refiere principalmente a la educación secundaria; la primaria ya había sido nacionalizada con la

Ley 111 de 1960. La nueva norma permite que los gobiernos locales sigan nombrando a los maestros, pero deja en manos de la Nación toda la obligación financiera. Se configuró un modelo administrativo cuya característica más notoria es que la instancia encargada del nombramiento de los funcionarios no tiene, finalmente, ninguna responsabilidad en el pago de éstos³⁹.

Desde comienzos del gobierno de Betancur, el Ministerio de Educación ha venido cuestionando este tipo de administración. Según declaraciones de la Ministra, la nacionalización del 75 ha implicado un aumento de la burocracia en el magisterio y un crecimiento desmedido del gasto público educativo. Si la Nación no es la instancia nominadora, los controles al gasto no pueden ser eficientes.

Esta lógica le ha servido al gobierno para proponer una nueva reforma que responsabilice, realmente, a los departamentos y a los municipios del nombramiento y del pago de los maestros⁴⁰.

Una vez hecho este recuento normativo, veamos qué ha pasado con el empleo en el sector educativo. La gráfica 3 presenta la evolución que han tenido las tasas de crecimiento en el período 64-83.

Comencemos diciendo que la nacionalización de la educación en lugar de incrementar el empleo, contribuyó a su reducción. En efecto, a partir de 1975 la tasa de aumento del número de trabajadores vinculados a las entidades que prestan servicios educativos, cayó drásticamente⁴¹. Además, como decíamos antes, la participación de los funcionarios adscritos a la educación dentro del empleo público, pasó del 42% al 41% entre 1976 y 1982 (Cuadro 5).

Si la nacionalización se reflejó en una reducción relativa del empleo, es lógico esperar un comportamiento similar en el gasto. En efecto, como se aprecia en el Cuadro A-3, en 1975 el gasto público educativo era equivalente al 3.3% del PIB. Esta participación se redujo al 3.2% en 1981.

Los resultados son aún más evidentes cuando se analizan los cambios que ha tenido el gasto en educación con respecto a

gobiernos
en manos
figuró un
bria es que
ncionarios
el pago de

misterio de
dministra-
nalización
n el magis-
o educati-
s controles

una nueva
amentos y
los maes-

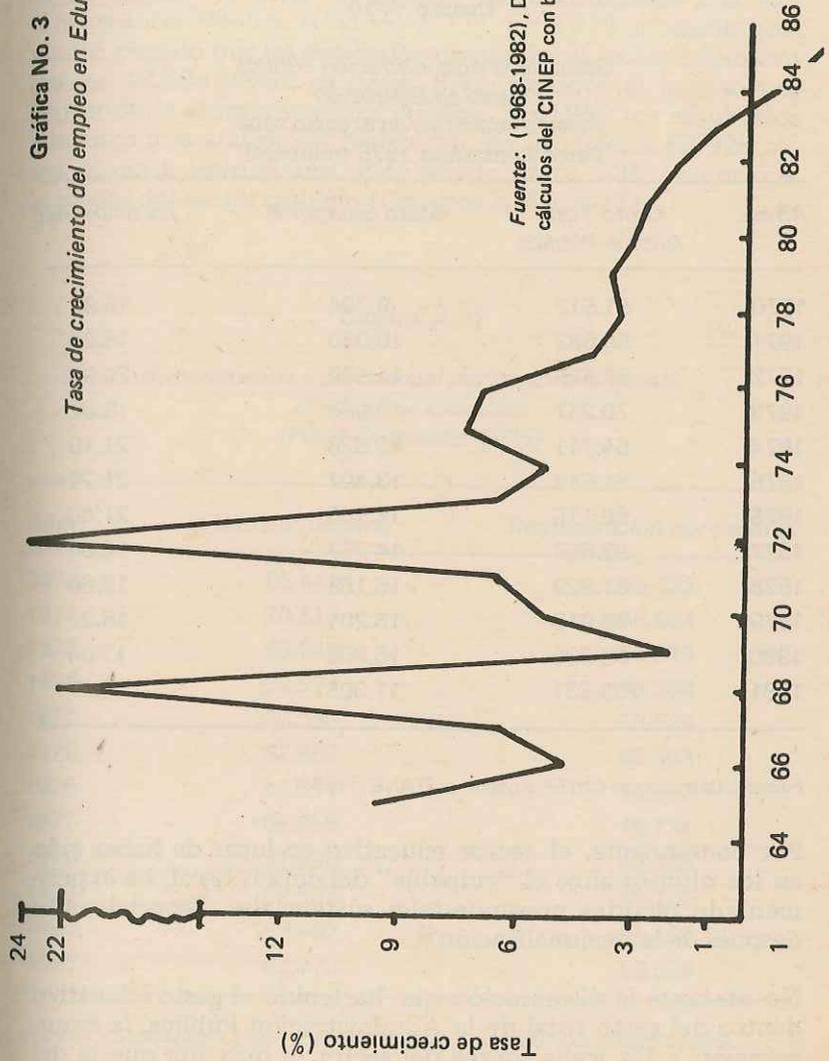
é ha pasa-
3 presenta
o en el pe-

educación
su reduc-
to del nú-
ue prestan
nás, como
s adscritos
del 42% al

relativa del
nilar en el
3, en 1975
% del PIB.

nalizan los
respecto a

Gráfica No. 3
Tasa de crecimiento del empleo en Educación Orden Nacional



Fuente: (1968-1982), DAS C., (1986) 1983-1986, cálculos del CINEP con base en MEN., (1984).

los egresos totales del Estado. Los cálculos que hemos realizado a partir de DANE (1984) indican que en 1970, la educación representaba el 16.9% del gasto total de la Administración Pública. Este porcentaje llega a ser el 21.8% en 1975 y desciende al 15.9% en 1981 (Cuadro A-10).

Cuadro A-10

*Gasto de la Administración Pública,
Gasto en Educación
y Gasto educativo en el gasto total
Pesos Constantes 1975 (millones)*

<i>Años</i>	<i>Gasto Total Admón Pública</i>	<i>Gasto Educación</i>	<i>Participación</i>
1970	51.517	8.704	16.90
1971	59.552	10.030	16.84
1972	57.625	11.539	20.03
1973	70.257	13.083	18.62
1974	64.111	13.528	21.10
1975	61.517	13.407	21.79
1976	66.115	14.150	21.40
1977	83.657	14.757	16.64
1978	81.929	15.189	18.60
1979	83.013	15.201	18.31
1980	95.286	16.805	17.64
1981	108.331	17.305	15.97

Fuente: Cálculos del CINEP a partir de DANE (1984).

Por consiguiente, el sector educativo en lugar de haber sido en los últimos años el "culpable" del déficit fiscal, ha experimentado recortes presupuestales sustanciales. Especialmente después de la nacionalización⁴².

No obstante la disminución que ha tenido el gasto educativo dentro del gasto total de la Administración Pública, la remuneración a los trabajadores del sector es más alta que la del

promedio de los funcionarios estatales. Ya habíamos dicho, cuadro A-8, que en el sector público la remuneración por empleado disminuyó en la década del 70. Al comienzo del decenio el ingreso promedio de un empleado público era de 46.836 pesos; en 1981 esta cifra había descendido a 39.801 pesos. En la educación la remuneración por trabajador, en lugar de disminuir, ha aumentado; además, en el período 70-81 superó el nivel de ingreso correspondiente a la Administración Pública (Cuadro A-11). En 1970 el salario promedio pagado por las entidades vinculadas al sector educativo era de 49.823 pesos; es decir, 6.4% superior al ingreso per cápita de la Administración Pública. En 1982 los empleados adscritos a la educación recibieron, en promedio, 52.926 pesos durante todo el año. Este salario es un 33% mayor que la media del sector público (Cuadros A-8 y A-11).

Cuadro A-11

*Remuneración y gasto anual por persona empleada
en el sector educativo
(Pesos Constantes 1975)*

Años	Gasto por persona	Remuneración por persona
1970	65.441	49.823
1971	70.819	56.604
1972	65.248	50.819
1973	69.574	49.308
1974	68.160	50.549
1975	62.862	48.393
1976	61.911	49.957
1977	62.056	49.734
1978	61.690	49.206
1979	59.503	48.745
1980	63.402	51.199
1981	63.773	52.926

Fuente: Cálculos del CINEP con base en DANE (1984) y en DASC (1986).

El mayor nivel salarial de los servidores de la educación es compatible con la menor participación de los egresos del sector en el gasto público total porque los aumentos en la remuneración se han hecho a costa de la inversión. Esta última se redujo considerablemente a lo largo del período: mientras que en 1970 equivalía al 14.04% del gasto educativo, en 1981 la participación bajó al 8.45% (Cuadro A-12). Por su parte, el peso relativo de la remuneración aumentó, pasando del 76.13 al 82.9%. En otras palabras, el gobierno ha respondido a las demandas salariales del magisterio y ha podido cubrir los costos del escalafón porque ha recortado la inversión⁴³.

Cuadro A-12

*Participación de la remuneración
a los asalariados del Sector Educativo
y de la inversión, dentro del gasto en educación (%)*

<i>Años</i>	<i>Remuneración por persona</i>	<i>Inversión</i>
1970	76.13	14.04
1971	78.51	11.28
1972	77.88	10.53
1973	70.87	14.12
1974	74.16	11.65
1975	76.98	9.01
1976	80.69	7.77
1977	80.14	10.98
1978	79.76	10.63
1979	81.92	9.36
1980	80.75	10.91
1981	82.92	8.45

Remuneración e Inversión: Mismas categorías Cuadro A-5.

Fuente: Cálculos del CINEP con base en DANE (1984).

Sintetizando podríamos decir lo siguiente:

1. Si las transferencias de dinero entre los diversos niveles del Estado ocasionan grandes dificultades contables, esta situación es más dramática en el sector educativo. El somero recuento de los cambios que se han presentado en las normas que regulan la administración y la financiación del sector, es suficientemente demostrativo de que aún no se sabe cómo evitar la confusión de responsabilidades y el caos administrativo.
2. Es tan grande la disparidad de la información que todos los cálculos existentes sobre el gasto educativo son fragmentarios e incompletos. Mientras que según el DANE, (1984) la participación del gasto educativo en los egresos totales de la Administración Pública tiende a disminuir, otras fuentes como CONTRANAL (1985 a) consideran que dicho porcentaje ha aumentado. A partir de las series de empleo, nosotros nos inclinamos en favor de los agregados elaborados por el DANE. Estos son más compatibles con el comportamiento del empleo público.
3. El gasto del sector educativo ha disminuido en términos relativos. Comparado con el crecimiento de los egresos del Estado, su dinámica es inferior. Sin embargo, el salario real promedio de los funcionarios públicos vinculados a la educación ha aumentado. Este hecho se explica porque parte de los dineros que antes se destinaban a inversión, poco a poco han ido a financiar el pago de los servicios personales⁴⁴.
4. A partir de la gráfica 3 podemos sacar una conclusión adicional: el empleo en la educación ha sido menos sensible a las coyunturas electorales que en los otros sectores. Exceptuando 1972, los demás picos no tienen una relación directa con los procesos electorales. El aumento de 1968 bien puede explicarse por los cambios introducidos con la Reforma Constitucional de dicho año.

Inversión

14.04
11.28
10.53
14.12
11.65
9.01
7.77
10.98
10.63
9.36
10.91
8.45

2.3.2 *Servicios Públicos Generales*

Después de la educación, los Servicios Públicos Generales es el grupo que tiene mayor participación en el empleo estatal⁴⁵.

Entre 1965 y 1976 el número de trabajadores vinculados a las entidades que hacen parte de los Servicios Públicos Generales, redujo su importancia relativa, pasando del 33 al 24% del empleo total de la Administración Pública. A partir de 1976 se observa una ligera recuperación. Al final del período (1982) la participación aumenta al 25% (Cuadro 5).

La gráfica 4 permite captar la evolución que han tenido las tasas de crecimiento del empleo público correspondiente a esta finalidad.

En la curva se observan dos hechos importantes: en primer lugar, exceptuando 1975, el resto de los picos se presenta en un año electoral y, en segundo lugar, mientras que en los demás sectores la tasa de crecimiento del empleo es negativa a partir del 76, en los Servicios Públicos Generales es positiva en 1978, 1979 y 1980.

En otras palabras, las instituciones que hacen parte de los Servicios Públicos Generales son especialmente sensibles a la coyuntura electoral. Durante los primeros años de la Administración Turbay, la tasa de crecimiento del empleo en entidades como el Congreso y la Contraloría fue entre seis y siete veces superior a la del promedio del Estado. En 1979, por ejemplo, el número de funcionarios del Congreso aumentó 23.8% con respecto a 1978. En la Contraloría el crecimiento del empleo durante 1979 fue del 32%. En este año la tasa correspondiente al total de la Administración Pública era de 4.3%.

Aunque Servicios Públicos Generales haya disminuido su participación en el empleo total, algunas de sus entidades, especialmente proclives al clientelismo, han logrado contrarrestar dicha tendencia negativa. A diferencia de lo que sucede en el sector educativo, los criterios que se tienen para contratar en este sector parecen estar mucho más influenciados por razones políticas.

El tratamiento privilegiado que al final del período han recibido estas entidades se manifiesta, también, en el gasto y en la remuneración. El gasto público destinado a cubrir las necesidades del grupo Servicios Públicos Generales ha aumentado

ulados a las
Generales,
al 24% del
tir de 1976
odo (1982)

tenido las
ondiente a

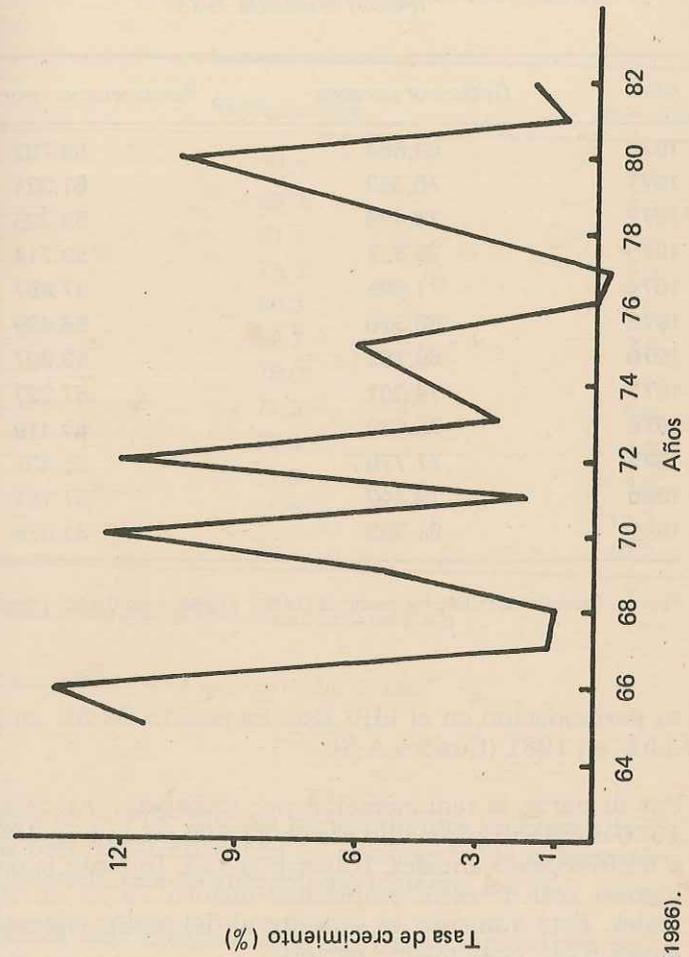
en primer
presenta en
que en los
es negativa
es positiva

de los Ser-
les a la co-
Adminis-
en entida-
eis y siete
1979, por
aumentó
recimiento
la tasa co-
ca era de

do su par-
ades, espe-
ntrarrestar
cede en el
ntratar en
por razo-

o han reci-
gasto y en
r las nece-
umentado

Gráfica No. 4
Tasa de crecimiento del Empleo en "Servicios Públicos Generales" Orden Nacional



Fuente: DAS C., (1986).

Cuadro A-13

*Remuneración y gasto anual por persona empleada
en "Servicios Públicos Generales"
Orden Nacional
(Pesos Constantes 1975)*

<i>Años</i>	<i>Gasto por persona</i>	<i>Remuneración por persona</i>
1970	69.664	53.702
1971	76.353	61.321
1972	73.498	59.325
1973	79.327	59.714
1974	71.585	57.487
1975	68.326	56.499
1976	69.152	53.907
1977	74.001	57.227
1978	75.533	57.419
1979	77.778	55.437
1980	78.440	57.151
1981	81.303	61.076

Fuente: Cálculos del CINEP a partir de DANE (1984) y de DASC (1986).

su participación en el PIB. Esta ha pasado del 3% en 1970 al 3.5% en 1981 (Cuadro A-3).

Por su parte, la remuneración por trabajador ha crecido. En 1970 el salario promedio era de 53.702 pesos y en 1981 sube a 61.076 pesos anuales. (Cuadro A-13). Durante la década el ingreso real de estos empleados mejoró 13.7% en términos reales. Este aumento es superior al del sector educativo que creció 6.5% en el mismo período.

Tres hechos explican esta mejoría del ingreso real de los trabajadores vinculados a las instituciones que hacen parte de los Servicios Públicos Generales: En primer lugar, la mayor participación que a lo largo del tiempo ha tenido este tipo de gas-

Cuadro A-14

Participación de la remuneración a los asalariados del sector Servicios Públicos Generales y de la Inversión dentro del gasto total de los Servicios Públicos Generales

Años	Remuneración	Inversión
1970	77.1	4.5
1971	80.3	5.7
1972	81.1	5.0
1973	75.3	7.4
1974	80.3	4.0
1975	82.7	3.6
1976	78.0	4.5
1977	77.3	5.9
1978	76.0	4.3
1979	71.3	5.0
1980	72.9	10.7
1981	75.1	10.2

Remuneración e Inversión: Mismas categorías Cuadro A-5

Fuente: Cálculos del CINEP a partir de DANE (1984).

to público en el PIB. Ello ha permitido que los costos de los servicios personales no vayan en detrimento de la inversión. Por el contrario, ésta ha aumentado. (Cuadro A-14).

Una segunda explicación al mayor nivel de ingreso per cápita observado en el sector es la siguiente: si el empleo correspondiente a los Servicios Públicos Generales reduce su peso relativo (Cuadro A-5) y si, además, los gastos del sector aumentan su participación en el total de los egresos de la Administración Pública (orden Nacional), es lógico que haya un crecimiento del salario promedio anual⁴⁶.

En tercer lugar, en los últimos años, especialmente a partir de 1976, se ha tratado a estas entidades con mayor benevolencia que al resto de las instituciones que hacen parte de la Administración Pública.

2.3.3 *Sanidad y Salud*

Es conveniente analizar conjuntamente la evolución del empleo de las finalidades 400 (Sanidad y Salud) y 500 (Seguridad Social).

Dos razones nos han llevado a preferir esta alternativa: En primer lugar, en Colombia siempre ha sido muy ambiguo el manejo conceptual de los términos: "seguridad social", "asistencia social", "previsión", "salud" y "sanidad". La confusión de criterios ha llevado a la anarquía estadística. Además, como lo señalan los estudios realizados por CONTRANAL (1984) y por CIFUENTES, A. y ORTEGON, H. (1985), el gran porcentaje de los gastos (90% o más) corresponde a la salud⁴⁷.

En segundo lugar, el tratamiento global de ambas finalidades no riñe con los objetivos de este ensayo. Por el contrario, facilita la reflexión analítica.

Regresemos al Cuadro 5. Entre 1965 y 1976 las entidades pertenecientes a los grupos Seguridad Social-Asistencia Social y Sanidad-Salud, elevan considerablemente su participación en el empleo de la Administración Pública. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este crecimiento no fue tan pronunciado como lo indica el Cuadro 5. En 1964 y 1966 (Cuadro A-15) hubo dificultades para conseguir la información básica; por este motivo se debió estimar el número de personas vinculadas a los organismos de Seguridad y Asistencia Social. Lo más probable es que la cifra está subvaluada.

Quizás sea más indicativo comparar los cambios en la participación entre 1976 y 1982. En estos seis años se presenta un ligero incremento en el peso relativo del empleo de las finalidades 400 y 500. De 22% se pasa a 23%.

La tendencia de la curva, gráfico 5, es negativa a partir de 1976, como en el caso del empleo educativo.

Cuadro A-15

Empleados de la Administración Pública
Nación
Según finalidades

Año	100	200	300	400	500	600	700	800	Total
64	55.337	8.579	76.383	5.019	—	777	10	25.610	186.174*
65	61.499	8.346	83.806	4.803	8.031	467	8	19.851	186.801
66	73.049	8.814	87.732	4.739	—	296	10	20.423	212.933*
67	73.967	8.776	93.231	4.911	11.319	289	10	21.911	214.414
68	74.808	9.718	114.162	5.073	14.671	423	12	27.217	246.084
69	78.896	9.726	116.692	5.440	24.751	450	554	30.021	266.530
70	80.111	9.874	123.153	11.774	28.834	624	615	33.789	298.775
71	91.679	10.056	131.138	12.489	32.638	1.179	628	40.095	319.902
72	102.881	10.520	163.748	15.173	35.647	1.567	688	37.173	367.397
73	105.563	10.012	174.152	20.283*	37.282	1.669	666	39.435	389.062
74	110.229	10.362	183.772	24.839*	39.427	1.470	801	43.570	414.460
75	117.276	10.554	197.478	30.417*	44.323	1.500	909	45.573	448.030
76	118.416	10.559	211.489	58.268	51.202	1.516	2.889	45.474	499.793
77	118.325	10.699	219.997	65.187	52.932	1.296	3.114	46.201	517.756
78	122.676	10.967	227.712	73.112	53.583	550	3.304	46.579	538.483
79	131.688	11.262	236.002	77.240	54.701	540	3.298	46.762	561.493
80	146.146	11.024	243.638	81.419	53.933	521	3.324	46.699	586.704
81	147.413	11.024	250.161	84.626	55.063	580	3.664	47.970	600.501
82	151.733	11.061	254.663	87.770	56.006	580	3.413	48.914	614.140

* Estimados

100 = Servicios Públicos Generales 400 = Sanidad y Salud

200 = Defensa 500 = Seguridad Social y Asistencia Social

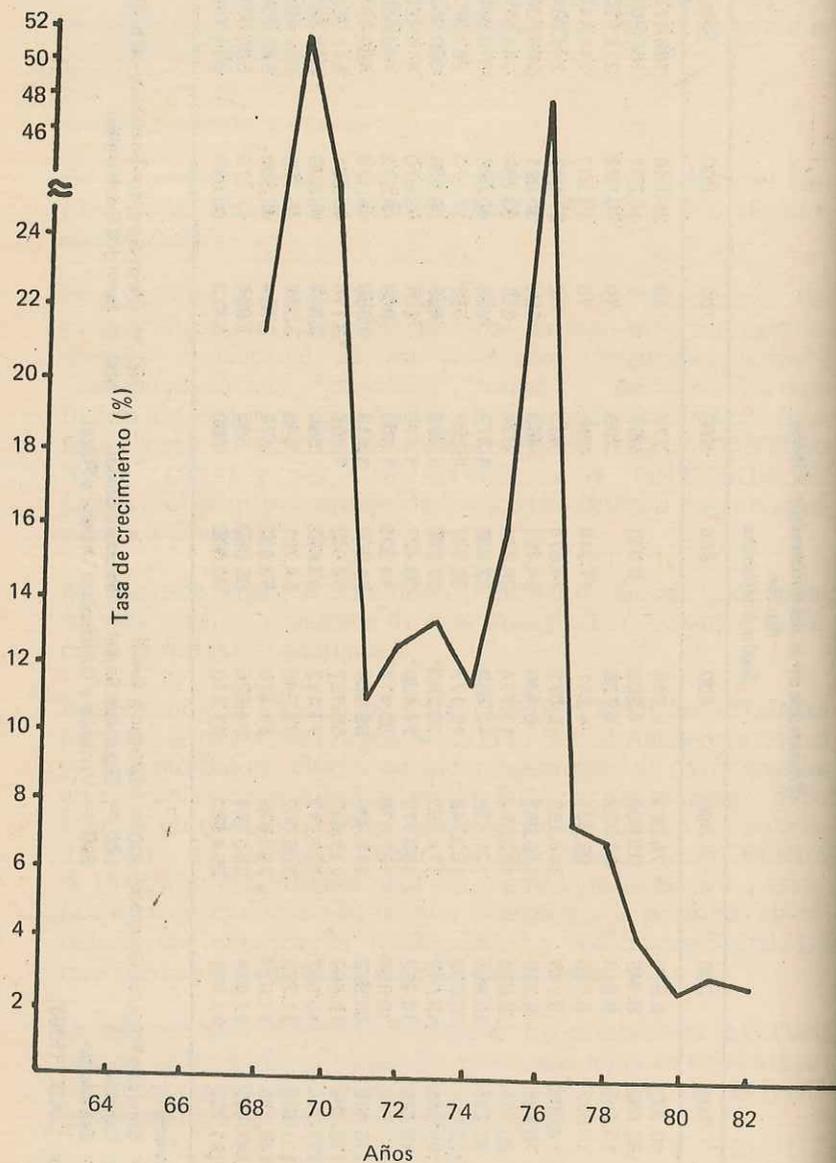
300 = Educación 600 = Vivienda y Ordenación Urbana y Rural

700 = Otros Servicios Sociales y de la Comunidad
800 = Servicios Económicos

Fuente: DASC (1986).

Gráfica No. 5

Tasa de crecimiento del Empleo Público en Sanidad y Salud



Fuente: DAS C., (1986).

El notable crecimiento observado en 1976 se explica porque en este año se llevó a cabo una especie de "nacionalización" de la salud.

Las dificultades que hemos tenido para completar la serie del número de funcionarios públicos adscritos a las entidades de salud y seguridad social, no permite realizar un cálculo confiable de la remuneración y del gasto por trabajador.

Al mirar las variaciones que ha tenido el gasto público en salud y seguridad social, se aprecia un incremento en su participación, tanto con respecto al PIB como con relación a los egresos totales de la Administración Pública. En 1970 equivalía al 3.1% del PIB; en 1981 este porcentaje aumenta al 4.6% (Cuadro A-3). Comparado con los gastos de la Administración Pública, los egresos correspondientes a salud y seguridad social (finalidades 400 y 500), amplían su participación del 18.1% al 23.1%, también entre 1970-1981.

La mayor importancia relativa que han tenido los gastos en salud y seguridad social, a partir de 1970, tiene varias explicaciones.

Una primera causa se origina en las características mismas del servicio. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los otros sectores, la Seguridad Social tiene una estructura de costos que siempre es creciente⁴⁸. Es decir, las mejores condiciones técnicas no se manifiestan ni en una reducción del personal que presta el servicio, ni en una disminución del costo por paciente⁴⁹. La mejor calidad del servicio implica, necesariamente, costos mayores. En algunas ramas de la producción se puede conseguir mejor calidad a menor costo⁵⁰. El sector salud no se comporta de esta manera.

Una segunda explicación al crecimiento relativo de los gastos de la salud y la seguridad social, es la siguiente: la sanidad ambiental y el desarrollo de la infraestructura física (acueductos, alcantarillados, etc.) tienen costos marginalmente crecientes a medida que la población usuaria del servicio se aleja del centro de la ciudad. Frente a la crisis fiscal, el Estado reduce los trabajos de infraestructura y los recursos disponibles los dedica a la atención directa a las personas⁵¹.

Como resultado de esta política, los índices de cubrimiento de acueducto y alcantarillado eran en 1979 "ligeramente inferiores a los existentes al inicio de la década". (Contranal, 1984, p. 22). Los grupos de menores ingresos son quienes más resienten este tipo de medidas. Este recorte de la inversión no fue suficiente para compensar los mayores costos de ésta.

Finalmente, hay una tercera explicación al aumento de los egresos del sector: la ineficiencia. Aunque este tema no lo consideramos explícitamente en el trabajo, es conveniente mencionarlo como un factor que claramente incide en los costos de prestación del servicio. "El problema más importante del sector, a juicio de los mismos funcionarios, es la ineficiencia" (Contranal, 1984, p. 33)⁵².

En síntesis, la mayor participación de las finalidades Seguridad Social-Asistencia Social y Sanidad-Salud (Cuadro 5) dentro del empleo total de la Administración Pública, ha estado acompañada de un crecimiento del porcentaje del gasto dentro del PIB. La reflexión que acabamos de hacer sobre las posibles razones del aumento en el gasto, constituye sólo una parte del problema. La cobertura del servicio y su financiación son temas que, junto con el empleo, nos permiten señalar algunos de los derroteros seguidos por el Estado en el campo de la salud y la seguridad social.

Con respecto a la cobertura, los porcentajes son muy diferentes, dependiendo de cuál sea el tipo de Seguridad Social: Salud, Pensiones o Subsidio Familiar⁵³.

Los servicios de Salud del Estado alcanzan una cobertura del 75% de la población. Aunque las tasas de mortalidad y morbilidad han disminuido en el país, éstas siguen siendo relativamente altas, aún con respecto a otros países de América Latina⁵⁴.

El porcentaje de los trabajadores que tienen derecho a la pensión o que pueden disfrutar del subsidio familiar, es considerablemente menor al de los usuarios de los servicios de salud del Estado. Según los cálculos de CONTRANAL (1984), solamente el 15% de la población tiene derecho a la pensión y al subsidio familiar⁵⁵.

De cara a estas necesidades, sería demasiado atrevido calificar de "excesivo" el número de funcionarios públicos vinculados a las entidades que prestan los servicios de sanidad, salud, asistencia y seguridad social.

Finalmente, con respecto a la financiación de estos servicios, nosotros compartimos la tesis planteada por CIFUENTES, A., y ORTEGON, H. (1985), de acuerdo con la cual se ha venido consolidando una tendencia hacia la "privatización" de la seguridad social (salud, pensiones y subsidio familiar).

En páginas anteriores, cuando se explicaba la evolución del empleo público, se decía que el influjo de las concepciones neoliberales en la orientación de la política económica, podría ser una de las explicaciones a la caída en el ritmo de crecimiento del número de funcionarios estatales observada a partir de 1976. Tales esquemas no-intervencionistas también se expresan en la creciente importancia que tienen los aportes de los empresarios y de los trabajadores en las finanzas de la seguridad social. El aumento de las contribuciones privadas ha tenido como contrapartida la reducción de los aportes estatales. Entre 1978 y 1981, mientras que las cuotas de los afiliados pasaron del 28.1 al 33.3% de los ingresos del sector, los aportes gubernamentales disminuyeron su participación del 29.8 al 22.1%. (Cfr. Contranal, 1984).

Con respecto a los otros dos sectores que hemos considerado, la salud y la seguridad social han mejorado su participación en el empleo total, especialmente entre 1965 y 1976. A partir de este año el número relativo de trabajadores vinculados al sector permanece estable.

Se confirma nuestra hipótesis de acuerdo con la cual el gobierno de López marca el inicio de un proceso tendente a reducir la dinámica de crecimiento de la contratación estatal. Solamente en el caso de las entidades que hacen parte de los "Servicios Públicos Generales" se presenta una excepción (año 80, gráfico 4) a la tendencia decreciente de la tasa de variación del empleo público.

Realmente, para comprender el verdadero significado de los cambios en el número de funcionarios de la salud y de la seguridad social, tendríamos que hacer un estudio más detalla-

do de la cobertura y de la calidad de los servicios prestados. Esta tarea dista mucho de las modestas pretensiones de este ensayo.

2.3.4 Otros sectores

El peso reducido de las finalidades restantes: Servicios Económicos, Defensa⁵⁶, Vivienda y Otros Servicios Sociales, no ameritan un análisis especial⁵⁷.

2.4 La evolución del empleo público por niveles

Una vez descrito el comportamiento que ha tenido el empleo público por finalidades, vamos a comentar los aspectos más significativos de la evolución del número de funcionarios estatales según niveles.

Las tres columnas del cuadro 6 muestran la participación que ha tenido el empleo de los niveles Central, Descentralizado y Seguridad Social dentro del número total de funcionarios que hacen parte de la Administración Pública.

Lo primero que salta a la vista es la incidencia que tuvo la Reforma Constitucional de 1968 en la composición del empleo por niveles. Como indicábamos en páginas anteriores el cambio no se dio de un momento a otro. Ya desde el año 64 venían adquiriendo mayor importancia los institutos descentralizados. No obstante, la variación más fuerte tiene lugar entre 1967 y 1969. El empleo en el nivel central representaba, en 1967, el 86.87% del total de funcionarios de la Administración Pública; esta participación se reduce al 79.3% en 1969. Por su parte, las entidades descentralizadas aumentan en número y tamaño. El empleo en estas instituciones equivalía en 1967 al 7.85% de la contratación de la Administración Pública; en 1969 la participación casi se duplica, llegando a ser el 15.44%.

Si la Reforma Constitucional de 1968 logra darle una mayor importancia relativa a los institutos descentralizados, sus efectos se van perdiendo a lo largo del tiempo. A partir de 1976 se observa el proceso contrario: el nivel descentralizado

Cuadro 6

Participación del empleo según nivel en el total
de la Administración Pública
Orden Nacional

Año	Nivel Central	Nivel Descentralizado	Seguridad Social
64	87.37	4.86	—
65	88.86	6.84	4.30
66	85.01	6.59	—
67	86.87	7.85	5.28
68	83.05	10.99	5.96
69	79.30	15.44	5.26
70	78.41	16.15	5.44
71	77.03	17.27	5.70
72	77.64	16.98	5.38
73	77.54	17.14	5.32
74	77.89	16.85	5.26
75	77.26	17.30	5.44
76	77.70	16.60	5.70
77	78.93	15.42	5.65
78	80.12	14.38	5.50
79	80.31	14.33	5.36
80	81.16	13.84	5.00
81	81.17	13.90	4.95
82	81.49	13.54	4.97

Fuente: Cálculos del CINEP con base en DASC (1986).

reduce su participación, mientras el nivel central la aumenta. Es decir, los organismos descentralizados han sentido más duramente las consecuencias de la política gubernamental que, desde 1976, ha estimulado una desaceleración de la contratación estatal.

El gráfico 6 describe la evolución del empleo en el nivel central y en el descentralizado. Como se observa, en 1976 la pendiente de la curva que representa las tasas de crecimiento del número de funcionarios del nivel central, comienza a ser negativa.

Cuadro A-16
Empleados de la Administración Pública
Nación
Según niveles

Año	01	02	07	Total
64	162.664	9.051	—	186.174*
65	166.000	12.770	8.031	186.801
66	181.023	14.040	—	212.933*
67	186.254	16.841	11.319	214.414
68	204.374	27.039	14.671	246.084
69	211.362	41.150	14.018	266.530
70	234.257	48.239	16.279	298.775
71	246.420	55.261	18.221	319.902
72	285.249	62.369	19.779	367.397
73	301.663	66.689	20.710	389.062
74	322.808	69.820	21.832	414.460
75	346.167	77.514	24.349	448.030
76	388.342	82.952	28.499	499.793
77	408.660	79.844	29.252	517.756
78	431.435	77.434	29.614	538.483
79	450.928	80.456	30.109	561.493
80	476.181	81.220	29.303	586.704
81	487.438	83.497	29.566	600.501
82	500.458	83.173	30.509	614.140

* Estimado

01 = Nación

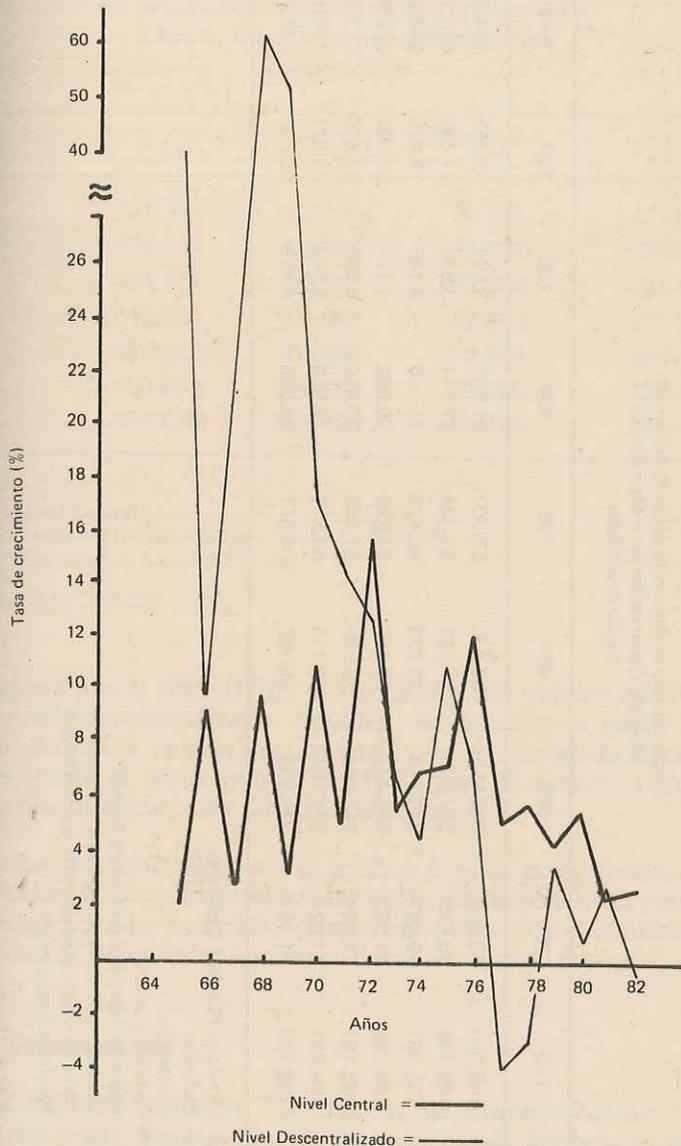
02 = Entidades Descentralizadas Nacionales

07 = Entidades de Seguridad Social Nacionales

Fuente: DASC (1986).

Gráfica No. 6

*Tasa de crecimiento del Empleo de la Administración Pública
Niveles Central y Descentralizado. Orden Nacional*



Fuente: DAS C., (1986).

Cuadro A-17

Empleados de la Administración Pública total
(Nación, Departamentos y Municipios)
Según finalidades

Años	100	200	300	400	500	600	700	800	Total
76	148.180	10.559	228.555	62.330	57.309	21.567	3.591	72.682	594.214
77	149.100	10.699	237.803	71.127	59.334	22.041	3.841	77.459	620.705
78	155.767	10.967	246.214	79.074	60.423	21.168	4.145	78.078	644.869
79	166.795	11.262	255.467	83.750	61.829	20.962	4.123	80.037	672.963
80	185.181	11.024	265.054	89.585	61.448	23.410	4.088	84.496	713.262
81	188.831	11.024	271.351	93.115	63.211	24.588	4.669	88.377	734.142
82	193.789	11.061	275.846	96.380	64.377	24.258	4.489	90.837	749.976

100 = Servicios Públicos Generales

200 = Defensa

300 = Educación

400 = Sanidad y Salud

500 = Seguridad Social y Asistencia Social

600 = Vivienda y Ordenación Urbana y Rural

700 = Otros Servicios Sociales y de la Comunidad

800 = Servicios Económicos

Fuente: DASC (1986).

Cuadro A-18

*Empleados de la Administración Pública total
(Nación, Departamentos y Municipios)
Según niveles*

Año	1	2	3	Total
76	441.846	100.168	30.831	572.845
77	470.115	98.195	31.682	599.992
78	494.961	96.911	32.288	624.160
79	516.951	101.997	32.913	651.861
80	550.405	103.640	32.604	686.649
81	563.991	106.770	33.165	703.926
82	578.025	105.279	34.168	717.472

- 1 = Nivel Central
2 = Entidades Descentralizadas
3 = Entidades de Seguridad Social

Fuente: DASC (1986).

Exceptuando el año 1979, la evolución del empleo público del nivel descentralizado también es negativa a partir de 1975. Su caída es más pronunciada que en las entidades centrales, hasta el punto que en el 77, 78 y 82 el número de funcionarios disminuye en términos absolutos.

Otro hecho sobresaliente del gráfico 6 es la poca incidencia que tiene la coyuntura electoral en la vinculación del personal adscrito a las entidades descentralizadas. Por el contrario, los "picos" electorales son muy claros en el nivel central⁵⁸.

2.5 Conclusiones

En el segundo capítulo: "Evolución del Empleo Público" se ha hecho una descripción de las principales tendencias que presenta el empleo estatal en el período 1964-1982. Las referencias a los años 83 y 84 han sido solamente marginales.

Los fenómenos más sobresalientes son: la desaceleración de la dinámica de crecimiento del empleo estatal a partir de 1976; la estrecha relación que hasta este año se presentó entre las elecciones y el aumento en la tasa de crecimiento del empleo; el comportamiento procíclico del Estado; la discriminación en contra del empleo de ciertas entidades que prestan servicios sociales, especialmente, en contra del sector educativo; la recuperación relativa del nivel central a costa de la reducción del empleo de los niveles descentralizados.

Como se dice a lo largo del capítulo, estas transformaciones responden a un conjunto de causas, dentro de las cuales, las políticas tienen un peso considerable.

La dinámica del Estado es el reflejo del conflicto social entre clases y grupos. Por tanto, su comportamiento siempre es ambiguo y contradictorio⁵⁹. La interpretación de lo sucedido con el empleo público no puede hacerse con la pretensión de encontrar la finalidad oculta que ha tenido un supuesto "ordenador" maquiavélico, que desde las bambalinas del escenario histórico actúa a favor del sistema capitalista. La realidad es mucho más compleja. Aunque es posible delimitar ciertas tendencias, ninguna apreciación está exenta de matices y de acotaciones.

Una vez aceptadas estas premisas, las conclusiones que se derivan de los fenómenos observados en el capítulo segundo, son las siguientes:

En *primer lugar*, la dinámica de crecimiento del empleo público disminuye a partir de 1976. Hemos resaltado la incidencia que han tenido en el país las concepciones neoliberales. Su influjo es más notorio a finales de la década.

Estamos muy lejos de pensar que haya existido un "desmantelamiento" del Estado. Lo que se ha presentado es una modificación del tipo de intervención. A continuación vamos a explicar el significado de ambas afirmaciones.

El Estado capitalista no es un fenómeno transitorio; por el contrario, su presencia es indispensable para la conservación y expansión del proceso de acumulación⁶⁰. En este sentido, los calificativos "desmante", "desmantelamiento", etc., no

son adecuados. Esta afirmación es válida aún para países que, como Inglaterra, han intentado reducir al mínimo las funciones del Estado del Bienestar. Lo más paradójico es que todas las medidas tendentes a conseguir este objetivo se han tenido que realizar con grandes dosis de intervención gubernamental. En palabras de BURDEN, T. y CAMPBELL, M., (1985), la instauración del "mercado libre requiere un estado fuerte"⁶¹.

Sin el Estado no es posible concebir las diversas formas de regulación que configuran el régimen de acumulación capitalista⁶². Desde una perspectiva teórica diferente, Wagner encontró que mientras más se desarrolla una sociedad, es mayor la ingerencia relativa del Estado en la actividad económica.

En síntesis, aunque la caída en el ritmo de crecimiento del empleo público en Colombia es consecuencia de la pretensión neoliberal de disminuir el tamaño del Estado, no se ha reducido la participación del gasto público en el PIB. Los dineros que el Estado hubiese tenido que destinar al pago de los servicios personales, son utilizados en la financiación de otras necesidades indispensables al proceso de acumulación. Cabe hablar, entonces, de las nuevas modalidades que reviste la intervención del Estado.

Sobre las formas recientes de intervención hablaremos con más detalle en el capítulo tercero. Además de las funciones que tradicionalmente se le atribuyen al Estado: regulación del proceso de acumulación, legitimación y conservación de la seguridad ciudadana, existen otras no menos importantes: la salvaguarda del sistema financiero, la normalización de las actividades de la sociedad salarial, la socialización del ingreso y de las fuentes que permiten aumentar la productividad⁶³. Muchas de estas tareas las desempeña el Estado sin necesidad de aumentar la planta de personal y, en algunos casos, aún sin erogar dinero.

En *segundo lugar*, hasta 1976 y, después, en 1980, se presenta una de las formas del clientelismo político colombiano: el otorgamiento de puestos públicos a cambio de votos. De acuerdo con la hipótesis global que se enunció antes, este hecho tiene que ser explicado a la luz del conflicto entre las diferentes clases y grupos. Habría que realizar un estudio más

profundo que permita captar la relación entre ambos fenómenos: clientelismo electoral y conflicto entre grupos. No obstante, es posible aportar algunos elementos de juicio.

Las entidades del nivel central que hacen parte de los Servicios Públicos Generales son las más permeables a esta manifestación del clientelismo político. Aunque en el corto plazo la decisión de vincular funcionarios se haga por las presiones e influencias del cacique respectivo, a lo largo del tiempo sí se va configurando una tendencia que privilegia la contratación en los organismos pertenecientes al nivel central (Gráfico 6).

No todos los gobiernos se comportan de la misma manera. La conservación de "parentela" política a cambio de puestos públicos aparece con más intensidad durante ciertos períodos presidenciales, como en el de Turbay, por ejemplo.

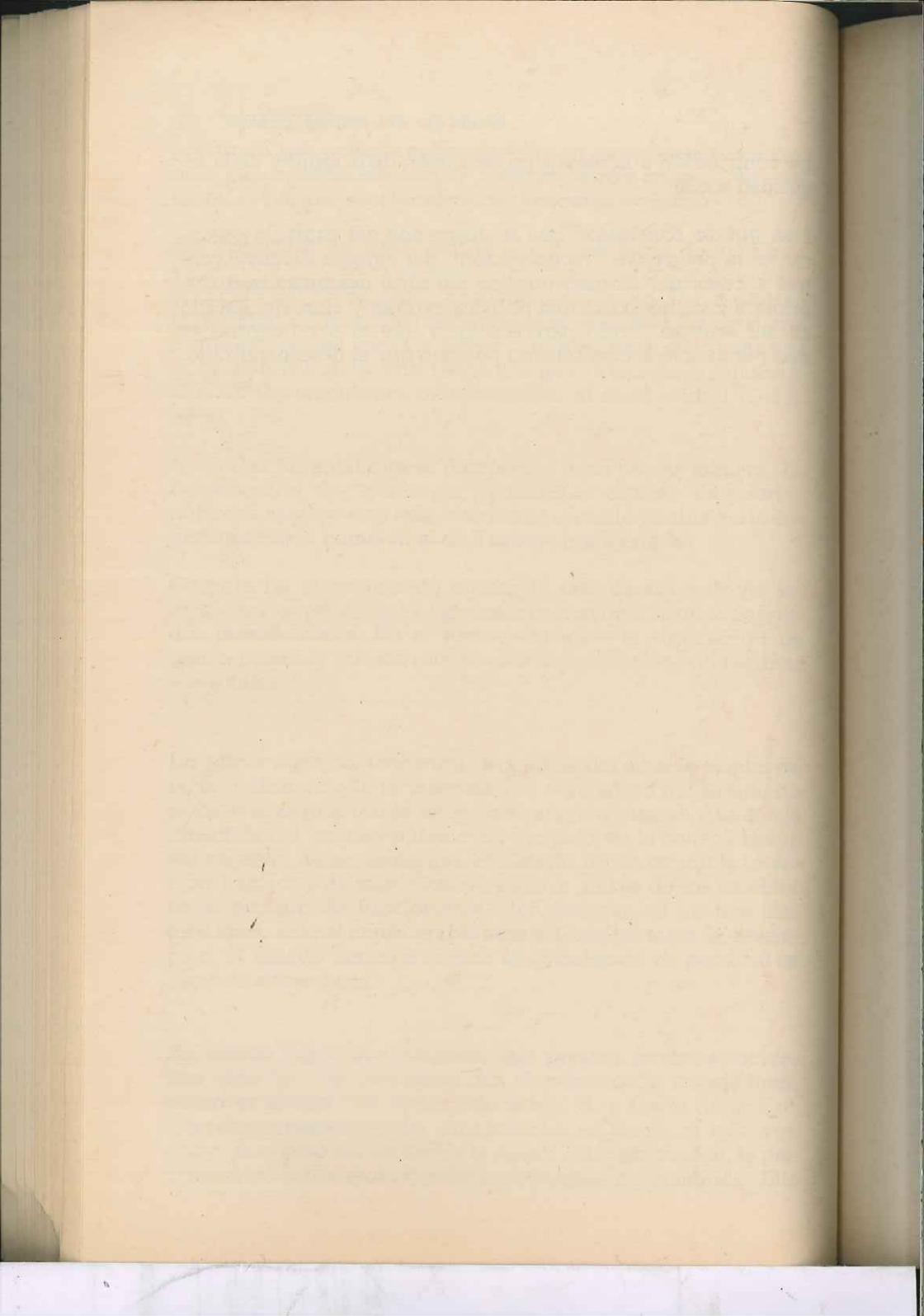
Durante las elecciones de mitaca la tasa de aumento de los funcionarios públicos es ligeramente mayor a la de los períodos presidenciales. En el sector educativo la vinculación de nuevo personal no está relacionada directamente con los años electorales.

En *tercer lugar*, la tendencia procíclica del empleo estatal estaría indicando que la intervención reguladora del Estado no se ha realizado a través de la contratación estatal. Aunque la dinámica del empleo público ha incidido en la consolidación del régimen de acumulación, el Estado no ha tenido la intención explícita de modificar el ciclo a través de los cambios en el número de funcionarios. Por ejemplo, en los tres últimos años, ante el considerable aumento de las tasas de desempleo, el Estado también reduce la vinculación de personal en lugar de aumentarla.

En *cuarto lugar*, las entidades que prestan servicios sociales han sido las más golpeadas. En el número de trabajadores, como es el caso del sector educativo. O, a través de una reducción considerable del cubrimiento, en términos relativos, como es el caso del sector de la salud. Adicionalmente, la participación de los aportes gubernamentales ha disminuido. Ello

ha contribuido a la mayor privatización de la salud y de la seguridad social.

Una *quinta conclusión* que se desprende del capítulo segundo, es la progresiva "recuperación" del empleo del nivel central a costa del empleo público del nivel descentralizado. A primera vista no existe una política expresa y clara del Estado en tal sentido. Todo parece indicar que el nivel central es más permeable al clientelismo político que el descentralizado.



CAPITULO III

EMPLEO Y ESTADO

El tamaño del empleo público en Colombia y su evolución a lo largo del tiempo, han constituido los temas centrales de los dos capítulos anteriores. La tercera parte del ensayo la hemos llamado "Empleo y Estado" porque su objetivo es mucho más amplio.

El número de funcionarios públicos es apenas uno de los componentes del aparato administrativo del Estado. Los funcionarios, por sí solos, no garantizan el logro de los objetivos que debe cumplir el Estado en la sociedad capitalista.

Las tres principales funciones del Estado son: el apoyo al proceso de ACUMULACION, su LEGITIMACION y el establecimiento de las condiciones mínimas de la SEGURIDAD ciudadana⁶⁴. Para realizar estas tres tareas se requiere además de los burócratas, del dinero y de la autoridad. Esta última resulta del consenso social o de la imposición.

Por consiguiente, el aumento o la disminución del número de los servidores estatales solamente puede explicarse desde una perspectiva global que integre dos procesos: de una parte, la dinámica propia y relativamente autónoma del Estado y, de otra parte, la evolución de la sociedad.

Con el fin de evitar caer en la concepción maniquea: sociedad civil-Estado, es necesario hacer los siguientes comentarios, que no son otra cosa que premisas analíticas.

1. *El término "sociedad" tiene un contenido específico de acuerdo con el desarrollo del régimen de acumulación. En consecuencia, no se habla de una "sociedad civil" en*

abstracto. La presencia de la relación salarial como forma principal de contratación y la progresiva fijación de unas normas estándares de consumo, permiten pensar que en Colombia ya se han establecido las condiciones básicas de la *sociedad salarial*⁶⁵. En este tipo de sociedad, el Estado no es un agente externo. Por el contrario, es el elemento constitutivo de la relación salarial. Sin la presencia del Estado el contrato de trabajo, que supone una transacción equitativa entre partes iguales, no tendría ninguna legitimación.

Sin la garantía estatal no podría funcionar el sistema financiero, pilar central del proceso de producción-reproducción. Gracias al Estado, los patrones de comportamiento introyectados a través del sistema educativo, permite normatizar el consumo. La educación homogeniza los criterios valorativos, de tal manera que el "poseer más" constituya el principio rector del ascenso y de la valoración social. Gracias al Estado se mantienen unos niveles de consumo mínimos. Determinados gastos estatales aseguran mejores condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo, tanto asalariada como no-asalariada. Sin esta especie de "socialización del ingreso", habría mayores dificultades para realizar la mercancía.

En síntesis, la categoría *sociedad salarial* no puede entenderse sin el Estado.

2. *El hecho que el Estado sea constitutivo de la sociedad salarial no niega su autonomía relativa*⁶⁶. La consolidación del régimen de acumulación capitalista no puede llevarse a cabo sin éste. No obstante, se presentan múltiples formas de regulación⁶⁷. En determinado período, por ejemplo, la intervención adquiere un corte keynesiano; en otro período, como el que estamos viviendo actualmente, la ingerencia estatal se oculta bajo la fraseología neoliberal. La prelación dada a una forma particular de regulación depende de factores económicos, sociales y políticos. Cualquiera que sea la motivación, el proceso de ensayo-error tiene una importancia crucial. En un mundo incierto, las posibilidades predictivas de la política económica son nulas. Por esta razón,

ningún gobierno puede optar por una forma única de regulación. La intervención estatal siempre es contradictoria. Como decíamos páginas atrás, los primeros que invocan un Estado fuerte son, precisamente, quienes consideran más favorable la no-intervención. Para ellos, el libre juego de la oferta y de la demanda solamente podrá ser instaurado por un gobierno fuerte. La autonomía relativa del Estado permite, entonces, la participación (conjuntamente o no) de diversas formas de regulación al interior de un régimen único de acumulación.

Una vez sentadas estas dos premisas analíticas, vamos a insinuar algunas líneas de reflexión que permitan ir captando, a partir del empleo público, el significado de la intervención del Estado en Colombia⁶⁸.

3.1 Fiscalistas y Monetaristas: Dos formas de Instrumentalismo

En el segundo capítulo se hizo mención a las posiciones fiscalistas y monetaristas. Ninguna de estas dos versiones de la concepción instrumentalista, logra entender la naturaleza de la intervención estatal. Por tanto, sólo explican parcialmente la evolución del número de funcionarios públicos. Ambas interpretaciones suponen que el Estado es una instancia exterior a la sociedad. Según los fiscalistas, éste debe "intervenir" en la economía y de acuerdo con los monetaristas, el Estado debe "sustraerse" a la dinámica de las fuerzas del mercado.

Ya nos referimos a la concepción que tiene cada una de las teorías del mercado laboral. Decíamos que de acuerdo con el enfoque neoclásico⁶⁹, la demanda de trabajo por parte del Estado debe regirse por normas similares a las del empresario privado. En consecuencia, es aconsejable que el costo en que se incurre al prestar un servicio, pueda ser compensado. (Mediante el sistema tarifario o a través de cualquier otro instrumento).

Como la decisión gubernamental de contratar involucra, necesariamente, otros aspectos diferentes al balance costo-benefi-

cio, la teoría neoclásica es insuficiente para explicar el comportamiento del empleo público. Ella desconoce aspectos tan importantes como: la disputa distributiva, las segmentaciones del mercado del trabajo, la inestabilidad de los precios y su incidencia en el salario real, la conservación de un nivel de demanda mínimo y las repercusiones de la seguridad social sobre la reproducción de la fuerza de trabajo.

Aunque el enfoque keynesiano, fundamento del Estado del bienestar, involucra estos elementos en su análisis del mercado laboral, no logra superar el instrumentalismo. El Estado actúa desde afuera y de acuerdo con las circunstancias "dosificada" el grado de intervención.

Tradicionalmente en la polémica fiscal-monetaria, se considera fiscalistas a los keynesianos. En consecuencia, se dice, propenden por la intervención del Estado. Por su parte, los monetaristas se dicen no intervencionistas⁷⁰.

La literatura keynesiana no involucra la dinámica conflictual inherente a todo tipo de Estado. En este sentido su concepción es intrumentalista⁷¹.

La mayor ingerencia del Estado no implica, necesariamente, un aumento del empleo público. Ciertos gastos estatales adicionales no tienen que venir acompañados de nuevos funcionarios. El hecho que la intervención implique, o no, un crecimiento del personal al servicio del Estado, ha sido un tema tratado muy marginalmente por los teóricos keynesianos. El debate con los monetaristas ha girado, más bien, en torno a las consecuencias recesivas o expansivas que tiene un aumento del gasto estatal. La forma como éste sea financiado (impuestos, emisión de títulos, o creación de moneda) condiciona grandemente el resultado final de la política económica.

Tanto en el campo fiscal como en el monetario, se ha visto que es imposible ser fiscalista sin aceptar algunas premisas monetaristas o ser monetarista sin reconocer la utilidad de ciertas medidas de tipo fiscal. La reducción de los impuestos para aumentar la oferta de las industrias, esencia de la posición monetarista-ofertista, es de hecho una clara afirmación de la importancia de los instrumentos fiscales. Los Estados Unidos han visto aumentar el déficit del gobierno durante los

años en que la política económica ha tenido un corte claramente monetarista. Estas y muchas otras paradojas han llevado a relativizar la oposición entre los fiscalistas y los monetaristas.

Lo engañoso del dilema fiscal-monetario cuestiona la pertinencia del debate intervención-no intervención. Que, a nuestro modo de ver, es un *falso debate*⁷².

Esta polémica es falsa no solamente por lo inapropiado de la distinción fiscal-monetaria. Lo más inaceptable de la disyuntiva intervención-no intervención es que ella plantea la posibilidad de que exista un régimen capitalista de acumulación sin Estado. Como se afirmaba páginas atrás, el Estado es inherente al modo de producción capitalista. Por consiguiente, la intervención es un hecho permanente. La legitimación de la relación salarial, la conservación de un nivel de demanda mínimo, la centralización y la salvaguarda del sistema financiero, el desarrollo de obras de infraestructura, la homogeneización de la norma de consumo y, en general, todas las intervenciones anti-crisis del Estado, demuestran que sin éste no tendría lugar el proceso de producción-reproducción.

Desde esta perspectiva global, la evolución del empleo estatal es apenas uno de los elementos indicativos de la forma como se ha manifestado la intervención del Estado a lo largo del tiempo.

Otras modalidades de su acción como la legal, la financiera, la policiva, etc. no pueden ser captadas a través de las variaciones del número de funcionarios. En otras palabras, el análisis de la naturaleza del Estado escapa a cualquier intento de cuantificación. El tamaño del Estado no es un problema empírico. Es un problema político. La respuesta a la pregunta por la dimensión del Estado supera los alcances del método económico utilizado por fiscalistas y monetaristas. Estas dos formas de la concepción instrumentalista del Estado plantean mal el problema y, en consecuencia, desvirtúan el sentido de la presencia estatal en las sociedades capitalistas.

A continuación vamos a reflexionar sobre la naturaleza del Estado y, a partir de allí, intentaremos delimitar sus principales funciones, haciendo énfasis en la relación gasto-empleo.

3.2 Naturaleza y función del Estado capitalista

El proceso de acumulación requiere, para su evolución y consolidación, del Estado capitalista. La acumulación abarca tanto la producción como la reproducción. En consecuencia, la realidad del Estado se origina en la dinámica propia del capital⁷³.

Tanto la producción de plusvalía como su realización están en función de la consolidación de la relación salarial. Consolidación no quiere decir generalización. Muchos trabajadores pueden no estar cubiertos por el contrato laboral; no obstante, la vinculación salarial y las condiciones impuestas por ésta, determinan la forma de vida y de subsistencia de los no asalariados.

Como garante de la relación salarial, el Estado legitima la apropiación de plusvalía, fundamento del excedente en la sociedad capitalista.

Dependiendo del desarrollo alcanzado por el modo de producción capitalista, la intervención estatal reviste diversas modalidades que, a su vez, condicionan la manera como el Estado cumple sus funciones.

Puesto que los dos componentes básicos del proceso de acumulación: la producción y la reproducción, son relativamente autónomos el uno con respecto al otro, las formas de regulación estatal serán, necesariamente, ambiguas y contradictorias.

Al decir de Sutcliffe, las condiciones que hacen más fácil la realización de la plusvalía, hacen más difícil su producción, y viceversa. Supongamos, por ejemplo, que el Estado decide mejorar las condiciones de realización de la plusvalía. Para ello estimula un crecimiento del salario real. Este aumento del costo de la mano de obra repercute negativamente en la rentabilidad de las industrias. El Estado no puede regular conjuntamente los procesos de producción y realización. Ello hace que su intervención siempre sea ambivalente⁷⁴.

Además de hacer frente a esta contradicción entre venta (realización de la plusvalía) y producción, el Estado debe encarar el dilema eficiencia-estabilidad social, que es la otra faceta de la disyuntiva producción-realización.

El aumento de las tasas de desempleo observado en todos los países occidentales desde mediados de los años setenta, refleja bastante bien la contradicción eficiencia-estabilidad. La intervención del Estado favorable a la capitalización incide negativamente en el empleo. Los procesos intensivos en capital desplazan trabajadores. Este crecimiento de la población desempleada genera problemas sociales que demandan del Estado mayores subsidios y servicios. Si la respuesta del Estado se hace esperar, el conflicto se agudiza. Pero si el Estado aumenta su gasto con el fin de subsanar tales necesidades, se agrava la crisis fiscal.

La financiación del déficit gubernamental obliga a aumentar los impuestos a las empresas, de tal manera que parte de los mayores beneficios obtenidos gracias a la tecnificación, deben ser trasladados al Estado para que éste pueda incrementar los subsidios y los gastos sociales.

De esta esencia contradictoria del Estado, se desprenden dos funciones que, a su vez, son igualmente contradictorias: Acumulación y Legitimación⁷⁵.

Si la tasa de explotación crece muy rápidamente, es probable que se agudice el conflicto social. Aquellas condiciones favorables a la acumulación generalmente dificultan la legitimación. Los intentos que hace el Estado para responder a este doble compromiso conducen, finalmente, a una agudización de la crisis fiscal. El aumento del número de burócratas no es la causa del desbalance financiero del Estado. Los cambios en el empleo público son, más bien, el resultado del tipo de intervención adoptada por el Estado en aras a responder a su doble función: acumulación-legitimación. Antes de la decisión de contratar o de no contratar, el Estado define una forma de regulación que, con aumento o con disminución del número de funcionarios, de todas maneras empeora la situación fiscal. Como se indicó antes, no todos los gastos públicos se traducen en un aumento de la planta. En consecuencia, el mayor déficit no tiene que estar asociado, necesariamente, con un crecimiento de la burocracia. Decíamos en el primer capítulo que en los países que tienen un Estado del bienestar desarrollado, los gastos ocasionados por el subsidio al desempleo han crecido en una proporción mayor que la del número de funcionarios adscritos a las instituciones que prestan dicho

servicio. En Inglaterra, por ejemplo, los sueldos pagados a quienes trabajan en el sector de la seguridad social (pensiones de invalidez, vejez y muerte, subsidio al desempleo) representan solamente el 2.7% del gasto sectorial. En cambio, los sueldos de los funcionarios vinculados a la educación equivalen al 62.1% de los egresos correspondientes.

Es claro, entonces, que el análisis de la burocracia debe hacerse teniendo en cuenta la naturaleza contradictoria del Estado y la ambigüedad de sus funciones. El tamaño y la importancia del Estado no depende del número de personas vinculadas a sus instituciones. El Estado desborda las entidades que componen la Administración Pública. Su presencia está más allá de lo que puedan indicar las cifras relativas al empleo y, aún, al gasto.

Antes de reflexionar más detenidamente sobre cada una de las funciones del Estado, es importante insistir en la correspondencia que existe entre el empleo público, el gasto y la crisis fiscal.

3.3 Empleo, gasto y situación fiscal

Financieramente, el déficit fiscal es la expresión del conflicto que se le presenta al Estado en el momento de conjugar los objetivos de: apoyo a la acumulación, de una parte, y legitimación, de la otra. La imposibilidad de responder a esta doble tensión, se manifiesta como crisis de las finanzas públicas. Este hecho nos remite a la administración del Estado. El control del presupuesto y la distribución sectorial, funcional o regional del gasto son los pilares que sostienen la administración⁷⁶. Las opciones administrativas son el resultado de decisiones políticas que dependen de los conflictos entre clases y de la relación entre éstas y el Estado. Por tanto, los problemas políticos se convierten en asuntos administrativos⁷⁷.

RODRIGUEZ, G. (1984) afirma que ante la crisis del modelo pluralista de participación, en las sociedades avanzadas de Occidente se opta por una mayor centralización de las decisiones políticas y por una institucionalización más fuerte del aparato estatal. El aumento de la burocracia es una consecuencia de esta ingerencia del Estado en la sociedad civil. En

otras palabras, si se desarrolla la función centralista, es muy probable que las nuevas tareas requieran un mayor número de empleados. Según el autor, "la absorción de demandas y conflictos de la sociedad supone el crecimiento de la burocracia y la consolidación del proceso de centralización de las decisiones políticas". (Rodríguez, 1984, p. 417).

La administración del Estado involucra aspectos tan disímiles como la organización de la recolección de basuras en un barrio a la normatización del proceso electoral. La gestión presupuestal y la contratación de funcionarios son dos aspectos centrales de la administración del Estado. El primero porque hace referencia a la política de ingresos (tributos y tarifas) y de gastos. El segundo porque, como hemos visto a lo largo de este ensayo, la vinculación de funcionarios tiene repercusiones de muy diversa índole: política, distributiva, salarial e institucional. Necesariamente, la demanda de trabajo por parte del Estado está sujeta a las tensiones políticas que modifican las opciones presupuestales. Es decir, no es posible separar las decisiones que toma el Estado como contratante, de las consecuencias financieras que ellas acarrearán.

De acuerdo con estos principios, el acápite incluye: la relación que ha existido en Colombia entre empleo público y gasto, el carácter de clase de los funcionarios y, finalmente, el tipo de trabajo que realizan (productivo o improductivo).

3.3.1 *Empleo y gasto del Estado*

El pago a los servidores públicos es el rubro más importante de los egresos del Estado. En el Cuadro A-5 se aprecia la participación que tienen la remuneración de los funcionarios y la inversión dentro del gasto total. Como se comentó antes, la primera osciló entre el 45 y el 52% de los egresos globales. Si únicamente se consideran los gastos de funcionamiento, (dejando por fuera la inversión y el servicio de la deuda) los servicios de personal superan el 80% de dicho gasto⁷⁸.

A pesar del peso considerable que tiene la remuneración en el gasto, los cambios de ésta no se expresan de manera directa y proporcional en el gasto total. En otras palabras, es posible que a una caída de los servicios de personal corresponda un

aumento de los egresos globales. Bien puede ocurrir que la reducción en los sueldos sea concomitante con una mayor inversión o con una aceleración de los desembolsos originados en el pago de la deuda. Por esta razón, el valor monetario de la contratación es apenas uno de los aspectos de la intervención del Estado en la economía.

El seguimiento de las cifras existentes para Colombia deja ver dos hechos que analizaremos a continuación:

1. La participación de la remuneración en el gasto total es muy diferente de acuerdo con el tipo de servicio.
2. La caída del salario promedio (Cuadro A-8) indica que los aumentos en el empleo público han implicado incrementos menos que proporcionales en el gasto⁷⁹.

Con respecto al aspecto inicial, cabe hacer las siguientes reflexiones.

En *primer lugar*, la diferente participación que tiene la remuneración de los trabajadores en el gasto correspondiente de cada finalidad, se explica por el tipo de servicio. Como hemos dicho en páginas anteriores, la relación capital/trabajo no es idéntica en todos los sectores. La educación y la salud, por ejemplo, son intensivos en trabajo, mientras que otras actividades estatales, como la minería, tienen un componente de capital considerablemente mayor.

En *segundo lugar*, los cambios de la productividad suelen ser más lentos en el Estado que en el sector privado. El ritmo de inversiones es muy desigual y no tiene la misma celeridad que en la industria privada. Esta afirmación es especialmente cierta en el caso de los servicios sociales porque su retraso tecnológico no repercute tan directamente en la rentabilidad de la empresa privada. En otros sectores: energético, minero, infraestructura vial, etc., la modernización es más rápida porque, en el corto plazo, la obsolescencia productiva del Estado puede entorpecer considerablemente el ritmo de acumulación. No obstante puede decirse que, en general, el Estado es muy inflexible. La sustitución capital-trabajo se encuentra con más tropiezos que en las empresas particulares. Veremos

adelante que éste es uno de los hechos explicativos de la crisis fiscal⁸⁰.

El segundo punto enunciado atrás: reducción del salario promedio de los funcionarios públicos en Colombia, plantea diversos interrogantes. Quizás los tres más importantes sean: ¿Cuál es la relación que se presenta entre productividad marginal y salarios en el sector estatal? ¿Cómo se define el monto de los salarios que el Estado pagará a sus funcionarios? Y finalmente, ¿de dónde provienen los ingresos adicionales necesarios para financiar un incremento salarial de los empleados públicos?

Vamos a intentar responder a estas preguntas.

Un análisis completo de la relación que existe entre la productividad marginal y los salarios en el sector público, requeriría hacer una comparación con lo que sucede en la empresa privada. Desgraciadamente, este ejercicio no lo podemos realizar con la información disponible.

Parece haber un cierto acuerdo en que los salarios reales pagados por las empresas monopolistas y por las industrias estatales, tienden a crecer más lentamente que la productividad marginal del trabajo. Mientras que en el sector competitivo se presenta una mayor tendencia al equilibrio entre productividad marginal y salario real. El primer efecto se explica porque gracias al poder monopólico, el Estado y algunas industrias definen "autónomamente" el valor de la fuerza de trabajo.

A pesar de que el Estado tiene esta capacidad para "imponer" un salario, hay dos fenómenos que *contrarrestan* dicha fuerza. El primero tiene que ver con las lentas variaciones de la productividad en las entidades del Estado y el segundo con el hecho que el Estado nunca quiebra. Este poderoso argumento le da un carácter especialmente político a las demandas salariales de los funcionarios públicos.

Los dos aspectos mencionados: de una parte, la fijación "autónoma" de la remuneración por parte del Estado y, de otra, la perspectiva que abre a los trabajadores la imposibilidad de quiebra del Estado, tomados conjuntamente con las lentas variaciones de la productividad, ayudan a comprender algu-

nos de los criterios que inciden en la determinación del nivel de remuneración de los empleados estatales.

Si la productividad de las entidades estatales no mejora o lo hace muy tímidamente, los niveles salariales tendrán que aumentar aún por encima de la productividad marginal. Los funcionarios no permitirán que su nivel de ingreso presente un desfase muy grande con respecto al de los trabajadores vinculados a la industria privada. El poder que tiene el Estado para fijar el monto salarial se supeditará, en consecuencia, a las condiciones de remuneración impuestas por el sector privado. Difícilmente el Estado podrá reducir el poder adquisitivo de sus trabajadores sin que se presente una situación similar con el resto de los empleados del sector no estatal. Por el contrario, es más factible que los ingresos de los funcionarios superen el de los trabajadores con igual calificación vinculados a la industria privada.

La caída del salario promedio observada en el Cuadro A-8 deberá interpretarse bajo las dos hipótesis siguientes: O hubo una notable variación en la correlación de fuerzas entre el Estado y sus trabajadores, perjudicando a éstos últimos o, conservándose el poder de negociación de las partes, la disminución del salario real obedeció a una tendencia general de la economía. En cualquiera de los dos casos, el principal determinante del nivel de ingreso de los funcionarios públicos en el *político*.

La tercera pregunta que nos habíamos formulado era acerca del origen de los recursos financieros necesarios para pagar los aumentos salariales de los funcionarios estatales.

Un posible aumento de los ingresos de los servidores públicos ocasiona dificultades financieras al Estado. Si el sistema impositivo vigente guarda una gran dependencia de los aportes de los asalariados (retención en la fuente, impuestos indirectos como el IVA, etc.), las reivindicaciones de los empleados estatales harán más onerosa la carga tributaria de los trabajadores del sector privado. En una situación como ésta es indispensable que la reivindicación salarial de los funcionarios esté acompañada de una propuesta de reforma tributaria y de una alternativa a las prioridades presupuestales en vigor.

Buena parte de los ingresos adicionales obtenidos por el Estado colombiano para solucionar la crisis fiscal de los últimos años, provinieron de los bolsillos de los asalariados⁸¹. Sin una reforma tributaria redistributiva, es decir, que cobre más a quien devengue más, cualquier aumento en el salario de los empleados del Estado tendrá que financiarse con parte de los ingresos del resto de trabajadores⁸². Lo sucedido a lo largo de la década del setenta en el país, indica que el número mayor de empleados estatales no ha ocasionado un crecimiento de la participación de los servicios de personal en el gasto público total. La caída del salario per cápita estaría mostrando que dentro del sector público se presentó una redistribución del ingreso⁸³. Los mayores impuestos a los asalariados no han sido ocasionados, en consecuencia, por el crecimiento de la burocracia. Las causas del desequilibrio fiscal habría que buscarlas, más bien, en la disminución de los impuestos directos, en el considerable aumento de la deuda pública y en la poca rentabilidad de las grandes inversiones mineras que ha emprendido el Estado en el último decenio.

Sintetizando, desde el punto de vista financiero, las demandas salariales de los empleados estatales tienen que estar acompañadas de una reforma tributaria, de lo contrario ellas erosionarán los ingresos del resto de trabajadores.

3.3.2 *El carácter de clase de los funcionarios*

La burocracia en su desarrollo pleno se halla, en sentido específico, bajo el principio *sine ira ac studio*. Su peculiaridad específica, tan bienvenida para el capitalismo, la desarrolla en tanto mayor grado cuando más se "deshumaniza", cuanto más completamente alcanza las peculiaridades específicas que le son contadas como virtudes: la eliminación del amor, del odio y de todos los elementos sensibles puramente personales, de todos los elementos irracionales que se sustraen al cálculo" (Weber, M., 1980, p. 732).

Pero más adelante afirma: "El poderío alcanzado por una burocracia bien desarrollada es siempre muy grande, y en circunstancias normales considerable" (Weber, M., 1980, p. 744).

¿Cómo hacer compatible, entonces, el ideal de neutralidad con el poder de los funcionarios estatales?

No vamos a profundizar en este aspecto. Apenas mencionaremos algunos bosquejos de la interpretación marxista del problema. Ya dijimos antes que para Poulantzas, la burocracia constituye una "categoría específica". Posee una unidad y una coherencia propia "a pesar de la diversidad de reclutamiento y de pertenencia de clase de sus diferentes estratos" (Poulantzas, 1980, p. 187, ver nota 1 de la página 44.1). La no-neutralidad del Estado impide que sus servidores sean neutros. Al mismo tiempo, la no-neutralidad de éstos es una de las causas explicativas de la no-neutralidad del Estado⁸⁴.

Gough es más enfático que Poulantzas. Para él, los empleados estatales no solamente constituyen una "categoría específica, sino que, además, "comportan posturas comunes ideológicas y políticas". (Gough, 1982, p. 108).

A lo largo de las páginas anteriores se ha hablado de la burocracia, de los funcionarios públicos, de los empleados estatales, etc., sin establecer diferencias políticas y de clase entre ellos. En este momento del análisis no es posible continuar con este enfoque. Los empleados del Estado no tienen intereses tan homogéneos. Las posturas "comunes" de que habla Gough sólo se observan en algunas capas de la burocracia. Difícilmente comparten intereses los trabajadores de Ecopectrol y Colpuertos, por ejemplo, con los mandos medios de las entidades que hacen parte de la Administración Pública. Fecode, el sindicato más grande de empleados públicos, ha mostrado en más de una ocasión su autonomía frente al Estado.

Por consiguiente, la caracterización que hacen Poulantzas y Gough solamente se aplica al grupo de funcionarios públicos ubicado en los niveles superiores de la escala salarial⁸⁵.

Al comenzar este acápite: "Empleo, gasto y situación fiscal" se decía que el déficit fiscal expresa el conflicto que se le presenta al Estado en el momento de conjugar los objetivos de: apoyo a la acumulación, de una parte, y legitimación, de la otra. Ambas tareas involucran a los empleados públicos. En este sentido, su carácter de clase incidirá en la situación fiscal.

Los funcionarios pertenecientes a las categorías inferiores de la administración del Estado, luchan por una reducción del

tiempo de trabajo excedente. Exigen que los aumentos salariales sean, por lo menos, similares a los de la industria privada.

Frente a estas reivindicaciones, el Estado se encuentra con una doble dificultad: De un lado, la incapacidad de introyectar en sus trabajadores la conciencia de "servidores públicos". Los llamados a la "austeridad" en aras de una mayor estabilidad futura, únicamente tienen efectos positivos en el corto plazo⁸⁶. Los intereses de los empleados públicos pertenecientes a los niveles bajos de la escala salarial, no son compatibles con el principio de "neutralidad" proclamada por el Estado. La otra dificultad que tiene que enfrentar el Estado es el bajo ritmo de crecimiento de la productividad, al que ya hemos hecho referencia. Mientras que la industria privada tiende a compensar el incremento en los costos salariales a través de una mayor productividad, el Estado no puede hacer lo mismo. De esta manera, las demandas salariales de los trabajadores estatales amenazarán permanentemente la estabilidad de las finanzas públicas.

En consecuencia, los trabajadores vinculados al Estado están muy lejos de la "neutralidad" weberiana. Solamente un grupo reducido de ellos posee la unidad y la coherencia de intereses de que habla Poulantzas.

La mayoría de los funcionarios públicos son explotados por el Estado en la medida en que éste se apropia de parte de su tiempo de trabajo. Por tanto, sus intereses de clase no coinciden con los de la alta burocracia estatal. Por estas razones, sus reivindicaciones salariales horadan los fundamentos de la estabilidad fiscal.

Debe tenerse muy presente que el proceso que estamos describiendo se presenta en el largo plazo. En Colombia durante los años setenta, Cuadro A-8, las demandas salariales de los empleados estatales fueron muy moderadas. Nuestra hipótesis es que ello no se debió a la "neutralidad" de intereses. Una explicación más acabada de las posibles causas de la caída en el salario promedio, requiere hacer comparaciones con lo sucedido en el sector privado. Este tipo de análisis escapa a los alcances de este ensayo.

3.3.3 Trabajo productivo e improductivo de los empleados estatales

La discusión sobre la naturaleza “productiva” o “improductiva” de los trabajadores públicos es importante porque ayuda a entender los orígenes de la crisis fiscal, y facilita la comprensión del tipo de relaciones que se establecen entre las actividades del Estado y de los particulares.

En términos muy sencillos, el origen del debate es el siguiente: El proceso capitalista, como hemos dicho antes, involucra tanto la producción como la reproducción. Para que el ciclo completo pueda llevarse a cabo es necesario que además de fabricación de una nueva mercancía (M'), diferente a la mercancía original (M), el capitalista obtenga una cantidad de dinero (D') superior a la comprometida inicialmente (D). En símbolos:

$$D - M \dots P \dots M' - D'$$

(P presenta el proceso productivo)

La reproducción tiene lugar cuando la mercancía M' encuentra un comprador que pague por ella el valor D' . Si no se da esta realización el ciclo queda inconcluso.

De acuerdo con Marx, el excedente (la diferencia entre M' y M) se origina en el proceso productivo. La distribución (pasó de M' a D'), no crea un valor adicional, sino que contribuye a la realización del plusvalor ya creado. Por consiguiente, el pago, a los diversos agentes que participan en la distribución provienen del fondo total de plusvalía creado con anterioridad.

La pregunta realmente problemática es: ¿qué tipo de trabajadores crean un valor excedente y cuáles no lo crean?

De antemano, es bueno aclarar que la distinción entre trabajo productivo e improductivo no niega el que uno sea tan *necesario* como el otro⁸⁷.

Para Marx la categoría de productivo o improductivo debe definirse históricamente. Hoy en día, con el avance de la pro-

ducción colectiva y con la progresiva consolidación de la relación salarial, el trabajo no puede entenderse como una actividad particular.

Los niveles de productividad no dependen del individuo sino de la sociedad⁸⁸. La frontera entre producción y distribución se diluye en la medida en que los procesos adquieren mayor integración. En consecuencia, la distinción entre el trabajador productivo y el no-productivo es menos clara. Pese a ello, quizás sea conveniente hacer una distinción analítica que sin ser un reflejo preciso de lo que sucede en la realidad, permita captar las características distintivas más relevantes.

En líneas generales, el *trabajo productivo* es el trabajo que se cambia por capital para generar plusvalía. Además, es necesario que cree o transforme un valor de uso⁸⁹. Por su parte el *trabajo no productivo* es aquél que no se cambia por capital, aun cuando cree o transforme valores de uso. Igualmente, son no-productivas las personas que a pesar de estar empleadas por el capital, ayudan a realizar el valor implícito en las mercancías creadas anteriormente por otros.

El principal interés nuestro es analizar la naturaleza productiva o improductiva de los empleados del Estado. Así tendremos elementos de juicio adicionales para estudiar los orígenes de las dificultades fiscales. Si, por ejemplo, la mayor parte de los trabajadores públicos son productivos, el dinero necesario para cubrir los costos salariales se origina en la propia empresa estatal, además de que se genera un ingreso adicional. En una situación como ésta, el Estado no tendría que recurrir a los impuestos como forma principal de financiación. Si, por el contrario, como ocurre en Colombia, la mayor parte de los trabajadores públicos pertenecen a la Administración Pública (no incluye las Empresas Financieras y No-Financieras), las capacidades de "autofinanciación" del Estado serán mínimas. En este caso, los impuestos y las tarifas constituirán los instrumentos privilegiados de financiación. Obviamente, en la primera alternativa estamos suponiendo que las industrias estatales tienen una rentabilidad cercana a la media. En Colombia la mayor parte de las empresas del Estado han tenido grandes pérdidas en los últimos años. Ello estaría indicando que tales industrias en lugar de ayudar a solventar la crisis fiscal, la han profundizado.

Con el fin de presentar de una manera más clara la distinción entre trabajo productivo e improductivo, se ha elaborado el siguiente Cuadro, haciendo un esfuerzo especial por explicar lo pertinente a los empleados estatales⁹⁰.

TRABAJO PRODUCTIVO E IMPRODUCTIVO

		Crea o transforma valores de uso		Ni crea ni transforma valores de uso	
		1 a	1 b	1 c	1 d
Produce plusvalía	1	Trabajador productivo. Trabajo asalariado cambiado por capital. Industria, agricultura y comercio.	Trabajador del Estado productivo vinculado a empresas estatales o mixtas. Industria, agricultura y comercio.		
No produce plusvalía	2	Trabajador improductivo. Incluye a los trabajadores independientes y al trabajo asalariado que no se cambia por capital como el servicio doméstico.	Trabajadores del Estado no productivos pertenecen a la administración pública. Finalidades: 400, 500, 600, 700, 800.	Trabajador improductivo vinculado a la pura circulación. Vendedores, empleados del sector financiero pueden ser asalariados o no.	Trabajador estatal no productivo. Administración Pública, finalidades, 100, 200, 300. Empresas Públicas Financieras.

En el cuadro hay 4 columnas y dos filas. Las dos primeras columnas (a y b) se refieren a los trabajadores que crean o transforman valores de uso. Las dos últimas columnas (c y d) incluyen el trabajo que no crea ni transforma valores de uso. La primera fila agrupa las diversas modalidades que puede asumir el trabajo que produce plusvalía. Solamente caben dentro de esta categoría quienes, de alguna forma, modifican los valores de uso⁹¹. La segunda fila hace relación al trabajo no productor de plusvalía. Pertenecen a este grupo tanto los trabajado-

res que no modifican la mercancía (2c y 2d), como aquéllos que a pesar de crear o transformar valores de uso, no producen plusvalía (2a y 2b). Bien sea porque su fuerza de trabajo no es cambiada por el capital, como es el caso del servicio doméstico. O bien, porque son productores independientes.

No sobra recordar con Fine, Harris (1976) que un trabajo improductivo bien puede ser indirectamente productivo, y que la categoría de improductivo no excluye el carácter de necesario.

Nuestro interés principal es el de situar a los empleados estatales. Con este ánimo en el cuadro se ha hecho explícito su carácter productivo o improductivo.

Como se observa, los empleados públicos pueden ser productivos o improductivos, dependiendo de la actividad que desempeñen. Las casillas 1.a y 1.b corresponden a los trabajadores productivos vinculados a la empresa privada y a las industrias estatales, respectivamente. Son productivos los trabajadores de la casilla 1.a porque su salario resulta de un intercambio con el capital. Además, porque crean o transforman valores de uso. Se considera igualmente productivo el trabajo de quienes están vinculados a industrias nacionalizadas o mixtas. Aunque en este caso el trabajo asalariado no se cambie por capital en sentido estricto, el proceso productivo se lleva a cabo bajo condiciones muy similares a las de la empresa privada. La diferencia con ésta radicaría en que es el Estado y no un particular, quien se apropia directamente de la plusvalía.

En Colombia, los empleados públicos vinculados a empresas estatales no financieras tuvieron una participación del 6.7% en la remuneración total de lo asalariados (Cuadro A-4). Como se dijo en páginas anteriores, este porcentaje es relativamente reducido si se compara con el 21.1% correspondiente a la Administración Pública.

Se insinuaba líneas atrás que una de las posibles alternativas que tiene el Estado para disminuir su desbalance fiscal es la autofinanciación, a través de industrias propias que elaboren bienes para la venta. La plusvalía generada por los trabajadores públicos vinculados a tales empresas disminuiría la carga

financiera del Estado. Sin embargo, en la práctica lo que suele ocurrir es que el Estado nacionaliza o crea industrias cuya rentabilidad es inferior a la media y, por tanto, no atraen a los inversionistas privados⁹². Es muy probable, entonces, que las firmas estatales en lugar de ayudar a solventar la crisis financiera la agudicen, puesto que la única forma de mantener en pie estas industrias es mediante los subsidios. Estos dineros deben provenir de los impuestos o de la deuda pública. En cualquiera de los dos casos, los problemas fiscales se profundizan.

Si las industrias estatales no son competitivas, la plusvalía creada por los trabajadores vinculados a ellas, es absorbida por el sector privado. Se presenta, en consecuencia, una transferencia de excedente favorable al capital privado.

Resumiendo, el hecho que cierto tipo de trabajo contratado por el Estado sea productivo, no garantiza la atenuación de los problemas de las finanzas públicas.

Los trabajadores estatales no vinculados a empresas públicas que elaboran bienes y servicios para la venta, son improductivos, en el sentido que *no crean* plusvalía. No obstante, sin su presencia no podría llevarse a cabo el proceso de acumulación. Este grupo de servidores del Estado no puede, en ninguna eventualidad, autofinanciarse. El pago de estas actividades tiene que hacerse con parte de la plusvalía creada por los trabajadores productivos.

En el cuadro diferenciamos dos categorías de empleados públicos no productores de plusvalía. De una parte, aquéllos que de alguna manera modifican los valores de uso (casilla 2.b) y de otra parte, quienes están vinculados a la pura circulación y, en consecuencia, ni crean ni transforman valores de uso (casilla 2.d).

Pertencen al primer grupo, los funcionarios de la Administración Pública adscritos a entidades de la Salud, la Seguridad Social, los Servicios Económicos, la Vivienda y algunos Servicios Sociales y de la Comunidad. En el segundo grupo podrían incluirse los trabajadores vinculados a las Empresas Públicas Financieras y a las instituciones que cumplen las funciones de Defensa, Servicios Públicos Generales y Educación.

De acuerdo con el Cuadro A-4, la mayor parte del personal al servicio del Estado colombiano, hace parte de estos dos grupos. Representa entre un 78 y un 80% del número total de funcionarios pertenecientes al Sector Público.

Financieramente no están en capacidad de generar, por ellos mismos, la plusvalía necesaria para su mantenimiento. Sin embargo, no debe olvidarse que si las funciones que cumplen son necesarias para mantener el proceso de acumulación, contribuyen, por vía indirecta, al mejoramiento de la productividad de la industria privada.

Sin desconocer este efecto indirecto, queremos insistir en que los trabajadores estatales que no producen plusvalía tienen que ser pagados con parte del excedente creado por otros.

Tenemos, pues, un flujo de transferencias bidireccionales entre los sectores público y privado. Si en el largo plazo el balance neto es favorable al uno o al otro, depende de factores muy diversos. A algunos de ellos nos referiremos en las páginas siguientes. Los recursos que recibe el Estado de los particulares mediante impuestos, tasas, contribuciones, etc., les es devuelto, total o parcialmente, a través de los servicios que concretizan las funciones de: apoyo a la acumulación y legitimación.

En los últimos años se ha buscado que los servicios públicos sean financiados a través de las *tarifas*. Igualmente, gran parte de los ingresos destinados a la seguridad social se originan en las *contribuciones*. El aumento de estas dos modalidades de los ingresos no tributarios ha modificado ligeramente la estructura de los ingresos corrientes. A lo largo del período 65-82, la participación de los ingresos tributarios en los ingresos corrientes fue superior al 95%. Durante el gobierno de Betancur se constata una leve caída. En 1983 el porcentaje fue de 92.12% y en el 84 de 94.27%.

Detrás del principio según el cual las empresas de servicios públicos deben autofinanciarse, subyace la intención de aplicarle la lógica del mercado a la oferta de energía, acueducto, alcantarillado, recolección de basuras. Se busca que los trabajadores vinculados a estas actividades tengan un carácter productivo. Es decir, al condicionar la oferta del servicio a

la capacidad de pago del usuario, se desvirtúa el concepto mismo de servicio público y se modifica la naturaleza originalmente improductiva de dichos trabajadores.

Estos intentos de "racionalización" y "eficiencia" son insuficientes frente al problema fiscal.

Nuestra hipótesis básica es la siguiente: *el desarrollo de industrias estatales no es una solución definitiva a la crisis fiscal.*

3.3.4 Conclusión

Las primeras páginas de este ensayo insistían en que el Estado Colombiano es relativamente pequeño, si se compara con el tamaño del Estado en otros países del mundo. Se ha dicho, también, que la participación de la remuneración de los funcionarios dentro del gasto total ha sido estable a partir de 1970. (Cuadros A-4 y A-5). Por tanto, no se le puede achacar a los empleados públicos la culpa del crecimiento del gasto durante el decenio anterior.

En este acápite: "Empleo, gasto y situación fiscal", hemos querido ir más lejos. La íntima relación que existe entre el número de funcionarios públicos, el gasto estatal y la crisis fiscal, plantea problemas estructurales que superan la estrecha polémica fiscal-monetaria.

Tres factores inciden de manera *negativa y permanente* sobre las finanzas públicas:

1. El aumento de los costos de los servicios ofrecidos por el Estado. Gran parte de estos servicios tienen una estructura de costos marginalmente creciente. La mayor cobertura y la mejor calidad implican, necesariamente, una ampliación del personal al servicio del Estado, puesto que la relación tecnológica es intensiva en mano de obra.
2. Dado el carácter de clase de los trabajadores estatales, es muy factible que sus demandas salariales se hagan bajo el supuesto que el gobierno no quiebra y, además, con la convicción que ellos también son explotados por

el Estado. Solamente una parte reducida de empleados públicos comulga con los intereses, supuestamente, neutros del Estado.

En el Cuadro A-8 hemos visto que en los años setenta se presenta una reducción de la remuneración promedio de los funcionarios. Durante la década parece haberse dado un debilitamiento del poder de negociación de las organizaciones sindicales que agrupan a los servidores del Estado. De acuerdo con nuestra hipótesis, en el largo plazo dicha situación tenderá a modificarse, agravando el desbalance fiscal.

3. La mayor parte de los empleados estatales son improductivos. El reducido porcentaje de los trabajadores que crean plusvalía está vinculado a industrias no competitivas. En consecuencia, la nacionalización de industrias, o la creación de empresas estatales, o los llamados a la "autofinanciación" de las empresas de servicios públicos, no garantizan la estabilidad de las finanzas públicas.

La función dual del Estado: apoyo a la acumulación y legitimación, conduce *inevitablemente* a una crisis financiera *estructural*. Las explicaciones al desbalance fiscal no se pueden buscar en las modificaciones que presentan algunos de los rubros de ingresos y gastos. Estos cambios reflejan las respuestas coyunturales y contradictorias del Estado a las exigencias del proceso de acumulación.

Hemos tratado de mostrar en este subcapítulo que aunque la burocracia no ha sido la causa principal del crecimiento del gasto público en los años setenta, sí es una de las manifestaciones de los intentos que realiza el Estado con miras a conciliar las necesidades inmediatas del capital con el interés "general". Es difícil pensar en una futura expansión de la cobertura y calidad de los servicios públicos sin un crecimiento del número de funcionarios. Y como éstos son improductivos y luchan por reivindicaciones salariales que no son compatibles con los cambios en la productividad y eficiencia de las entidades del Estado, la amenaza del desbalance fiscal siempre estará presente.

No es indispensable que la intervención del Estado se refleje en un aumento del número de personas a su servicio. Cierta tipo de gasto público no se traduce en una mayor burocracia. En este caso, la reflexión debe hacerse sobre la naturaleza productiva o improductiva del gasto. De ello nos ocuparemos en el siguiente acápite.

3.4 Las funciones del Estado

Cuando se hablaba de la naturaleza y de la función del Estado capitalista, se resaltaba el carácter contradictorio de su doble función: impulso a la acumulación y conservación de la legitimidad. Para lograr dichas metas el Estado cuenta con diversos instrumentos. Uno de ellos es el gasto público.

Según sea su destino, algunos egresos contribuyen más directamente a la creación de las condiciones necesarias para la acumulación mientras que otros gastos tienen mayor relación con la función legitimadora.

Esta clasificación no es taxativa. Apenas indica una cierta prelación, puesto que ningún gasto favorece de manera exclusiva la consecución de uno sólo de los dos objetivos. En este sentido, todos los egresos estatales son ambivalentes⁹³.

Un primer paso para realizar la clasificación del gasto consiste en hacer un ordenamiento de acuerdo con su finalidad.

En las páginas anteriores hemos lanzado la hipótesis que el crecimiento del empleo público, en tanto es expresión de una de las posibles formas de intervención del Estado, tiene repercusiones negativas de carácter *estructural* en las finanzas públicas.

Hemos agregado, además, que el origen del problema no radica en el hecho mismo de la contratación, sino en lo *inevitable* de la intervención. Si ésta no se da a través de la ampliación del personal al servicio del Estado, se presentará bajo otras modalidades. Cualquiera que sea la forma específica de ingerencia, ella demandará un presupuesto cada vez mayor.

Este ensayo no tiene el propósito de estudiar la evolución del gasto. Los comentarios que hemos hecho a este respecto

se derivan del análisis del empleo. Vamos a conservar esta metodología. En consecuencia, las reflexiones sobre el comportamiento que ha tenido el empleo según funciones, lo tomaremos solamente como *indicativo* de los cambios de énfasis en las formas de regulación.

Es bueno recordar lo dicho antes. A pesar de la alta participación que tiene la remuneración en el gasto, la relación entre ambas variables no es ni directa ni proporcional⁹⁴. Por consiguiente, un estudio completo de las formas de regulación deberá involucrar, conjuntamente con el empleo, los egresos. Además, el análisis tendría que considerar todo el Sector Público y no exclusivamente a las Administraciones Públicas.

Dependiendo de las condiciones específicas del proceso de acumulación, el Estado prioriza algunos gastos. Intensifica la contratación o transfiere un mayor porcentaje de sus recursos, con el objeto de favorecer algún sector particular. Esta escogencia concretiza la forma de regulación y debe contribuir a consolidar el régimen de acumulación.

En el Cuadro 5 se mostró la participación del empleo por finalidades en el total de la Administración Pública del orden nacional. El empleo en Educación y en Servicios Públicos Generales disminuye su importancia relativa, mientras que Salud y Seguridad Social la incrementan hasta 1976. A partir de este año la participación de ambas finalidades se mantiene casi constante.

Al considerar los ritmos de crecimiento: gráficos 1, 3, 4 y 5, se decía que en los últimos años las pendientes de las curvas de Educación y Sanidad y Salud eran más negativas que la correspondiente a Servicios Económicos.

La conjunción de estos dos hechos nos lleva a plantear la hipótesis siguiente:

A partir de 1976 en Colombia ha predominado una concepción reacia a la intervención del Estado, especialmente en los sectores sociales. Aunque los criterios que han guiado recientemente la contratación pública son un reflejo, así sea parcial y limitado, de dicha concepción, todavía se está muy lejos de

un "desmonte" de lo que en el país hemos tenido de Estado del "bienestar".

Las finalidades que más relación tienen con el llamado Estado de bienestar son la Educación, la Salud y la Seguridad Social. (Finalidades 300, 400, 500). Hemos realizado unos cálculos, todavía provisionales, de la participación que ha tenido el empleo de estas tres finalidades en el total de la Administración Pública durante los años 83, 84 y 85. Los porcentajes respectivos son 65, 64 y 64%. Es decir, esta voluntad de disminuir el número de funcionarios y, especialmente, en las entidades que prestan servicios sociales, se ha mantenido durante la administración Betancur.

Pensamos que pese a tales intentos, el personal al servicio del Estado adscrito a tales instituciones no podrá disminuirse más allá de cierto límite. En las condiciones actuales, sin esta forma de intervención del Estado, difícilmente se garantizará la continuidad del ciclo de producción-reproducción.

Tanto el impulso a la acumulación como las tareas legitimadoras, hacen indispensable la presencia de un Estado que además de abaratar el costo de reproducción de la fuerza de trabajo económicamente activa, también se preocupe por facilitar las condiciones de subsistencia de la población no activa⁹⁵.

Estos comentarios sobre la composición del empleo por finalidades pueden ser complementados con algunas consideraciones muy breves a propósito del gasto. Comencemos estableciendo los diferentes tipos de egresos.

O'Connor (1973) llama *capital social* al gasto que tiende a favorecer la acumulación y gasto social a los egresos estatales que tienen mayor relación con las tareas de legitimación. El primero lo divide en *inversión social* y en *consumo social*. La inversión social aumenta la productividad mientras que el consumo social baja los costos de reproducción de la fuerza de trabajo. Ambas modalidades del capital social son indirectamente productivas. Por su parte, el gasto social, aunque necesario, es improductivo⁹⁶.

Según Gough (1982), la *reproducción* debe hacerse mucho más explícita que en el esquema de O'Connor. Además de

las funciones de acumulación y legitimación, el Estado capitalista debe preocuparse por la reproducción. Desde el punto de vista del Estado del bienestar, la función de reproducción se manifiesta como *salario social* y *consumo social*. El primero abarca las pensiones, los seguros de desempleo, las indemnizaciones, y, en fin, todas las transferencias monetarias de la seguridad social. El segundo incluye los servicios como sanidad y educación.

Las participaciones del empleo por finalidad dentro del empleo total solamente se referían a la Administración Pública, del orden nacional. Las consideraciones que vamos a hacer sobre el gasto abarcan a todo el Sector Público.

Con el fin de hacer más clara la exposición, vamos a agrupar las finalidades de la clasificación que se ha utilizado hasta ahora, en función de las categorías definidas por O'Connor.

La *inversión social* estaría compuesta por las finalidades: 600 (Vivienda y Ordenación Urbana-Rural), 700 (Otros Servicios Sociales y de la Comunidad) y 800 (Servicios Económicos).

El *consumo social* incluiría las finalidades: 300 (Educación), 400 (Sanidad y Salud) y 500 (Seguridad Social y Asistencia Social).

Por último, el *gasto social* comprendería las finalidades: 100 (Servicios Públicos Generales) y 200 (Defensa).

Con ayuda de este ordenamiento y revisando nuevamente el Cuadro A-3, se ha hecho el ejercicio de agrupar las participaciones de las finalidades con respecto al PIB.

El *gasto social* (finalidad 100 + finalidad 200) ha aumentado ligeramente con respecto al PIB, pasando de 4.3% en 1964 a 4.5% en 1981. A través de los Servicios Públicos Generales, del ejército y de la policía, se concretiza la tarea legitimadora del Estado. Ello no quiere decir que esta función se agote en tales instituciones. El papel que cumple el Estado como garante de la relación salarial no puede ser circunscrito a las finalidades 100 y 200. Su alcance es mucho mayor.

Los valores propios de la sociedad de consumo le son intro-
jectados al individuo a lo largo de toda su vida. Desde la fa-
milia hasta la empresa, pasando por la escuela y por un sin-
número de instituciones, la persona realiza un largo proceso
de aprendizaje de las normas fundantes de la sociedad sala-
rial. Este proceso no tendría lugar sin el Estado, puesto que
la ley, en tanto precondition de la norma, emana de éste.

Por consiguiente, un análisis de la función legitimadora que
cumple el Estado capitalista, no puede reducirse a la des-
cripción de la evolución del gasto público destinado a Servi-
cios Públicos Generales y a Defensa. El aumento de dos pun-
tos porcentuales (de 4.3 a 4.5%), solamente indica que las
modalidades de legitimación *directa* han conservado su im-
portancia relativa. Las reflexiones acerca de la naturaleza le-
gitimadora del Estado, escapan a los alcances de este ensayo.

La crisis financiera de los últimos años ha puesto sobre el ta-
pete la importancia que tiene el Estado como "prestamista
de última instancia" y, por consiguiente, como soporte bá-
sico del sistema financiero⁹⁷. La moneda de curso forzoso,
la centralización de la banca y el monopolio de la emisión,
son signos indicativos de la legitimación que ejerce el Estado
en el campo financiero.

Cuando se piensa el Estado desde esta perspectiva global pa-
recen mucho más ilusas las pretensiones neoliberales de vol-
ver al paraíso de la libre competencia y de la no-intervención.

Existe, pues, una presencia legitimante del Estado que des-
borda cualquier cálculo estadístico y que no puede reducirse
a las instituciones agrupadas bajo la categoría: Servicios Pú-
blicos Generales.

Veamos rápidamente la evolución que han tenido las finali-
dades más relacionadas con la acumulación.

La *inversión social* (finalidades 600, 700 y 800), según el
Cuadro A-3, ha pasado del 6 al 7%. El mayor peso le co-
rresponde a los llamados Servicios Económicos, que aumen-
taron su participación con respecto al PIB del 5.4 al 6.5%.

En g
muy
PIB

Final
aume
acue
de 7.

Este
nunci
de Es
biene
la far
ha ad
co, n
costo
la uni

No ol
mo se
lograc
to der

¿Por
han si

De un

Es ba
mente
Estad
pitalis

q
hi
sa

El estu
Colom
tos cla

En general, los porcentajes indican que este gasto ha sido muy estable. Su dinámica es ligeramente superior a la del PIB.

Finalmente, el *consumo social* (finalidades 300, 400 y 500) aumenta su participación en el Producto Interno Bruto. De acuerdo con el Cuadro A-3, en 1970 era de 6.1% y en el 81 de 7.8%.

Este es el gasto típico del Estado del bienestar. En Colombia nunca ha existido, en el sentido pleno de la palabra, tal tipo de Estado. Muchas de las funciones que cumple el Estado del bienestar en otros países, en Colombia son desempeñadas por la familia. El subsidio al desempleo que en algunas naciones ha adquirido un peso muy importante dentro del gasto público, no existe todavía entre nosotros. La mayor parte de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo recaen sobre la unidad familiar.

No obstante los intentos neoliberales de desmontar el consumo social, las estadísticas muestran que a duras penas se ha logrado estabilizar la participación que tiene este tipo de gasto dentro de los egresos del Estado.

¿Por qué estas intenciones de minimizar al Estado benefactor han sido infructuosas?

De una parte, la esencia misma del Estado del bienestar.

Es bastante dudoso que este tipo de intervención efectivamente conduzca a una redistribución del ingreso. Quizás el Estado del bienestar no afecte los intereses de los grupos capitalistas.

... el Estado del bienestar redistribuye la renta dentro de la clase que vive de un sueldo o salario, no desde las clases altas y medias hacia abajo, y no, necesariamente, de los beneficios a las rentas salariales. (Gough, 1982, p. 210).

El estudio ya citado de SELOWSKY (1979) muestra que en Colombia los gastos en educación y salud no han tenido efectos claramente redistributivos.

Una segunda razón que podría aducirse para explicar la dificultad de reducir el consumo social, es la importancia que tiene el salario indirecto para la reproducción de la fuerza de trabajo. A pesar de que gran parte de los dineros necesarios para financiar el consumo social provengan de los mismos asalariados, estos recursos favorecen a los más pobres entre los pobres.

De acuerdo con estas dos razones, no es probable que los servicios sociales del Estado desaparezcan. Ellos permanecerán aunque las formas bajo las cuales se administran sean muy disímiles.

Para terminar, es conveniente insistir en que la evaluación del consumo social deberá hacerse teniendo presente la evolución de la población potencialmente usuaria del servicio. Como se decía páginas atrás al hablar de la salud y de la seguridad social, el aumento de la participación de este gasto dentro del total, todavía dista mucho de ser suficiente si se compara con la cobertura de los servicios y con el crecimiento de las demandas insatisfechas.

NOTAS

- 1 Autores como KAPLAN, M. (1981), GOUGH, I. (1972, 1982) MILIBAND, R. (1978), POULANTZAS, N. (1980, 1982), HENRY, J. (1972), LE PEN (1985), AYALA, U. (1981), KELLER, W. (1981), TULLOCK, G. (1974), han intentado analizar el papel del funcionario público en la sociedad contemporánea. No obstante, estos trabajos son todavía muy embrionarios.
- 2 Las versiones iniciales corresponden a la llamada "síntesis neoclásica". (HICKS, J. (1975). Los primeros "keynesianos" que aceptaron el esquema propuesto por Hicks, como HANSEN, A. (1977), defendieron la bondad de la política fiscal, desconocieron la importancia que para Keynes tenía la moneda y negaron que la acción del gobierno ocasiona el *crowding out* o efecto *congestión*.
- 3 Especialmente: LEJONHUFVUD A. (1968), DAVIDSON P. (1978), WEINTRAUB, (1985), DESAI, M. (1981) MINSKY, H. (1975).
- 4 Con el fin de facilitarle al lector la comprensión de la clasificación de las entidades públicas, haremos a continuación un cuadro sinóptico con las categorías que se utilizarán a lo largo del trabajo. En general, seguimos la metodología propuesta por el DANE, (1984).

1. ADMINISTRACIONES PUBLICAS

1.1 Orden Nacional

1.1.1 Nivel Central

1.1.2 Nivel descentralizado

1.1.3 Entidades de Seguridad Social

1.2 Orden Departamental (Incluye intendencias y comisarías)

1.2.1 Nivel Central

1.2.2 Nivel Descentralizado

1.2.3 Entidades de Seguridad Social

1.3 Orden Municipal

1.3.1 Nivel Central

1.3.2 Nivel Descentralizado

1.3.3 Entidades de Seguridad Social

2. EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS
 - 2.1 Empresas Públicas Nacionales
 - 2.2 Empresas Públicas Departamentales, Intendenciales y Comisariales.
 - 2.3 Empresas Públicas Municipales
3. INSTITUCIONES FINANCIERAS PUBLICAS
 - 3.1 Instituciones Monetarias
 - 3.2 Compañías de Seguros y Cajas de Pensiones
 - 3.3 Otras Instituciones Financieras

Cuando en el trabajo se hace referencia al "empleo público" estamos considerando a los trabajadores de la Administración Pública que representan, según nuestras estimaciones, entre el 75 y el 80% del empleo público total del país.

5. Para el período 70-81 se estimó la regresión siguiente:

$$g = b_1 (\text{PIB})^{b_2}$$

g = gasto total de la Administración Pública.

PIB = Producto Interno Bruto

Los resultados fueron: $b_1 = 0.16$

$$b_2 = 1.0 \text{ (elasticidad)}$$

$$R^2 = 0.99$$

6. Aunque esta afirmación es cierta en líneas generales, debe tenerse en cuenta que algunas actividades estatales requieren más empleos que otras. En sectores como la educación y la salud, por ejemplo, hay una relación mucho más estrecha entre el gasto y los salarios. Estos servicios son "intensivos" en mano de obra. La situación es muy distinta en el caso de la seguridad social. En los países que tienen un estado del bienestar desarrollado (Inglaterra, Francia, Suiza, Holanda, Bélgica, Alemania) los gastos ocasionados por el subsidio al desempleo han crecido en una proporción considerablemente mayor que la del número de trabajadores públicos encargados de administrar los servicios de seguridad social.

A partir de los datos de GOUGH, I. (1982, p. 168), hemos calculado los porcentajes siguientes referidos a Inglaterra. La participación de los sueldos en el gasto de cada finalidad es:

Seguridad Social	2.7%
Educación	62.1%
Sanidad	54.1%
Servicio Social	61.5%

Comidas Escolares	79.7%
Vivienda	0.004%

- 7 La regresión estimada fue:

$$\text{REMTp} = b (\text{REMTt})^{b_2}$$

REMTp = remuneración trabajadores públicos

REMTt = remuneración del total de asalariados

Los resultados obtenidos: $b_1 = 0.30$

$$b_2 = 1.0$$

$$R^2 = 1.0$$

- 8 Después de estudiar lo sucedido en materia de empleo público y remuneración durante lo corrido de esta década, la Contraloría General de la República (1985 b) llega a una conclusión similar:

"... el empleo y las remuneraciones del sector público han crecido en forma lenta, prácticamente *pari passu* con el crecimiento general de la economía colombiana". (CONTRANAL, 1985 b, p. 67).

- 9 Los datos han sido tomados de HELLER, P., y TAIT, A. (1983). Debido a las dificultades para conseguir la información, los autores consideraron un sólo año por país. Los datos de Colombia corresponden a 1980.

- 10 Los porcentajes del Cuadro 1 difieren de A-4 en el caso de Colombia porque: En primer lugar, el Cuadro 1 solamente incluye los empleados de la Administración Pública del Orden Nacional, mientras que la columna de la izquierda del Cuadro A-4 abarca los Ordenes departamental y municipal. En segundo lugar, porque la metodología que siguen Heller y Tait para calcular el porcentaje correspondiente al Cuadro 1, no es exactamente la misma que hemos seguido para obtener los resultados del Cuadro A-4.

- 11 Con el fin de ilustrar un poco el panorama internacional, presentamos a continuación los porcentajes en algunos países del mundo:

Estados Unidos 4.9%, Bélgica 14.0%, Canadá 4.0%, Japón 4.2%, Burundi 30.1%, Kenya 27.6%, Marruecos 32.1%, Corea 34.6%, Grecia 41.3%, Chile 26.4%, Méjico 12.1%, Uruguay 18.7%, Panamá 17.4%.

Además de señalar la importancia relativa que tienen los salarios de los trabajadores del Estado vinculados a la nación (niveles central y descentralizado), conviene observar la participación de los

ingresos de todos los trabajadores que hacen parte de la Administración Pública y de las Empresas Públicas no Financieras, dentro del monto salarial total del país (Cuadro 1).

Cuadro 1

Participación de los salarios de los trabajadores vinculados al Sector Público no Financiero dentro del total nacional de salarios

Países desarrollados (OECD)	22.9%
Países en desarrollo	32.0%
Argentina	25.6%
Brasil	31.6%
Costa Rica	30.6%
Colombia	27.1%*

Fuente: HELLER, P., TAIT, A. (1983), p. 11 y 46

* Cuadro A-4

De acuerdo con este nuevo indicador, el porcentaje de Colombia es mayor que el correspondiente a los países miembros de la OECD, pero inferior al de las naciones en desarrollo.

- 12 El empleo público del orden nacional equivale aproximadamente al 82% de los trabajadores pertenecientes a la Administración Pública.
- 13 Como en los casos anteriores, esta elasticidad se obtuvo después de estimar la regresión:

$$EMP_n = b_1 (PIB)^{b_2}$$

$$EMP_n = \text{Empleo Público del orden nacional}$$

$$PIB = \text{Producto Interno Bruto}$$

- 14 A lo largo del texto el término "burocracia" no tiene la acepción peyorativa que frecuentemente se le atribuye. Nosotros no estamos pensando en la eficiencia administrativa del funcionario.
- 15 Como en muchos de estos países, en Colombia el empleo público ha crecido más rápidamente que la contratación en los sectores no-estatales de la economía.

Dijimos antes, en el período 64-82 el empleo estatal creció a una tasa del 7.3% anual. En un lapso de tiempo similar (58-84), el personal remunerado en la industria manufacturera aumentó a un ritmo del 3.31%.

Las tendencias son diferentes en ambas décadas. En la primera (64-69) el empleo público crece a una tasa anual del 8.1%, este ritmo se atenúa llegando a ser del 5.8% en el período siguiente (71-82). La industria manufacturera también modifica su tendencia; en los años sesenta el crecimiento anual fue del 2.66%, reduciéndose durante los sesenta al 2.02%.

En el sector de comercio y minería la demanda de trabajadores creció a una tasa del 3.8% anual en el decenio 1973-1983. (Cfr. SENA, 1982). Por su parte, el aumento del empleo agrícola fue del 2.1% en el mismo período (SENA, 1982).

A primera vista la contratación estatal no tiene un comportamiento anticíclico. Es decir, crece cuando la economía está en recuperación y disminuye cuando el ingreso nacional cae. Su tendencia es similar a la seguida por la industria manufacturera.

En la industria, la rentabilidad decreció en la mayor parte de la década pasada. (Chica, 1984, Kalmanovitz, 1984). Una de las explicaciones a este resultado podría estar en que el reducido crecimiento del empleo no estuvo acompañado de una mayor eficiencia. La productividad por persona se mantuvo constante.

En el caso del sector público habría que investigar dos aspectos: la ampliación en el cubrimiento y la calidad del servicio, de una parte, y los cambios ocasionados por la intervención estatal en la distribución del ingreso, de la otra.

Una situación similar se presenta, por ejemplo, en el Reino Unido. Allí:

“Es el empleo en el sector público el que ha aumentado más claramente, especialmente en la última década aproximadamente. Mientras que la fuerza de trabajo total aumentó 6% desde 1958 a 1974, el número de personas empleadas en el sector público aumentó el 15% y casi todo el aumento se concentró en la Administración Local”. (Gough, I., 1982, p. 166).

- 16 Un recuento del debate entre los “instrumentalistas” y los “derivacionistas” puede leerse en LACLAU, E. (1983), ARCHILA, M. (1980), LEAL, F. (1984). En páginas posteriores nos referiremos más directamente a esta polémica.
- 17 Según LEAL, F. (1984), el sistema bipartidista se transformó como resultado de la consolidación capitalista y de la constitución del Frente Nacional.

"Tal metamorfosis se concretó con la generación de un proceso de desarraigo de la ideología de pertenencia, acompañado de un mecanismo de compensación basado en la obstrucción, por parte del régimen, de las formas de participación política que no tuvieran la mediación partidista y de la pérdida de la legitimidad de la instancia nacional de las "jefaturas naturales" bipartidistas como medio de integración del faccionalismo regional". (Leal, 1984, p. 139).

Este proceso generó una crisis de tipo estructural del régimen que necesitaba fortalecer el clientelismo como fuente de la articulación política.

- 18 "El rasgo distintivo de la reforma de 1960-1961 fue su carácter marcadamente intervencionista. . . El cambio de la política económica de aquel año (1960) fue inspirado por la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) a través de su influencia en la elaboración del Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social, conocido también como Plan Decenal. De acuerdo con la orientación de la CEPAL, tres objetivos debía atender prioritariamente la política económica: la formación de capital, la sustitución de importaciones y la ampliación del mercado interno". (Rojas, 1983, p. 40-41).
- 19 Además de ALVIAR, O., ROJAS, F. (1985), comparten esta opinión: SANCHEZ, R. (1984), REVEIZ, E. (1981), GONZALEZ, J. (1981), LEAL F. (1984), VALENCIA, H. (1982) distingue entre Estado "gendarme" y Estado "nodriza". Estas dos formas no son excluyentes; el Estado gendarme siempre ha estado presente en la política y en la cultura. Existe, agrega, intervención antes del intervencionismo. Si se quiere analizar este proceso desde la lógica de la concertación, véase GALLON, G. (1982 b, 1985).
- 20 Sobre el caso latinoamericano, véase PERRY, G. (1985).
- 21 Una explicación más detallada de esta política se encuentra en GONZALEZ, J. (1981, p. 79 y ss.).
- 22 En la Reforma Tributaria 82-83 se percibe el influjo de las ideas impulsadas por los "ofertistas". Este grupo de autores seguidores de LAFER, A., piensan que la reactivación de la economía debe realizarse a partir de la producción (oferta) y no desde el consumo (demanda). Aunque algunos keynesianos podrían, eventualmente, estar de acuerdo con Laffer en este punto, la polémica entre ambas posiciones se agudiza cuando se considera el papel reactivador que cumple el déficit fiscal. De acuerdo con los "ofertistas", la sola reducción de los impuestos es suficiente para estimular la producción y el empleo. Los keynesianos, por su parte, consideran que es muy difícil lograr la expansión económica sin aumento del déficit gubernamental.

A propósito del espíritu "ofertista" presente en la Reforma Tributaria 82-83, dice Rojas:

"Aunque la emergencia económica declarada en diciembre de 1982 parecía estar prioritariamente determinada por la necesidad de subsanar el déficit fiscal, los instrumentos de la Reforma, adoptados sin mayor explicación, reflejan una preocupación primordial por la reactivación económica a través de estímulos a la producción y no a la demanda". (Rojas, 1983, p. 69).

- 23 De acuerdo con la información de la Contraloría General de la República, CONTRANAL (1985), el Sector Central Nacional tenía 128,402 empleados en 1982, esta cifra aumentó a 129,711 en el 84.

En las Entidades Descentralizadas Nacionales se presentó una disminución en el número de funcionarios: de 150,583 en 1982 a 143,496 en 1984.

Como se observa en el Cuadro 2, las entidades que han reducido el empleo durante la presidencia de Betancur son, principalmente, aquéllas que prestan los servicios de salud y educación. Mientras en 1982 contrataron 54,406 personas, en 1984 esta cifra se reduce a 51,633.

Cuadro 2

Personal ocupado en las entidades descentralizadas nacionales

<i>Entidades adscritas a:</i>	<i>1982</i>	<i>1984</i>
Depto. Nal. de Planeación	4.008	3.978
Dept. Administrativo Servicio Civil	265	270
Policía Nacional	195	186
Ministerio de Justicia	2.421	2.433
Ministerio de Hacienda	2.326	2.363
Ministerio de Defensa	6.101	6.249
Ministerio de Agricultura	17.270	16.788
Ministerio de Trabajo	35.605	34.736
Ministerio de Salud	6.871	6.738
Ministerio de Desarrollo Económico	9.361	8.924
Ministerio de Minas	10.043	10.047
Ministerio de Educación	11.930	10.159
Ministerio de Comunicaciones	19.827	19.823
Ministerio de Obras Públicas	24.360	20.802
Total entidades	150.583	143.496

Fuente: CONTRANAL (1985 b, p. 62).

- 24 De acuerdo con esta lógica es comprensible que se propongan las tarifas como instrumento de financiación del servicio. En Colombia recientemente se ha impuesto el principio que las tarifas, además de costear la operación de las empresas de servicios públicos, deben permitir la obtención de un margen de beneficio.
- 25 Frente a las modificaciones de los precios, el empresario tiene expectativas diferentes a las del trabajador. Mientras que éste debe considerar *todos* los precios de los artículos que hacen parte de su canasta de consumo, el industrial se forma un juicio sobre la productividad marginal del trabajador con base en el precio, de los artículos elaborados por la firma. En este sentido su incertidumbre es relativamente menor que la del obrero. Por esta razón, concluye Keynes, mientras la demanda de mano de obra sí es determinada por el salario real, la oferta solamente es influenciada por el salario nominal.
- 26 LONDOÑO, J. L. (1985) diferencia tres tipos de mercado laboral: El conformado por los obreros y asalariados del sector privado. El integrado por los empleados del sector público y, finalmente, el de los trabajadores por cuenta propia. Según Londoño, cada mercado tiene mecanismos diferentes de ajuste y comportamientos específicos.
- 27 En ambos casos se supone que la relación capital/trabajo no se modifica en el corto plazo. Es decir, la productividad de los empleados públicos permanece relativamente estable durante períodos de tiempo no muy largos.
- 28 Exceptuando, claro está, 1983 y 1984. En estos dos años el número absoluto de funcionarios públicos disminuyó (Gráfico 1).
- 29 "El apoyo no capitalista a la reproducción de la fuerza de trabajo para el capital, el tipo de "intervención" estatal y pública en esa misma reproducción para apoyar trabajo que resulta gratuito para el capital (doméstico, voluntario/comunitario, etc.) desplazan algunas reivindicaciones de la negociación laboral hacia otros campos. . . La dominación ejercida a través de la acción estatal y los partidos políticos no se limita a la política laboral, la regresión política, la intromisión partidista en el sindicalismo, sino que también abarca el conjunto de la política social, el clientelismo y la prestación pública de servicios sociales" (Ayala, 1981, p. 113).
- 30 En su análisis del movimiento sindical, ROMERO (1985) considera que:
- " . . . la contradicción social más relevante no se expresa en el espacio del trabajo sino en el del consumo, porque el trabajador no tiende a definirse en sus demandas colectivas o personales como asalariado, frente al trabajo, sino como consumidor" (Romero, 1985, p. 56).

Si el Estado tiene que velar por garantizar la continuidad del proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, la contratación de funcionarios públicos depende, no sólo de la rentabilidad y eficiencia económicas, sino también de factores políticos y sociales, que no siempre son compatibles con la racionalidad neoclásica.

- 31 “... todo el problema de la burocracia es que constituye una *categoría específica*. Esto quiere decir que su funcionamiento particular, lo que la especifica como categoría, *no está directamente determinado por su pertenencia de clase*, por el funcionamiento político de las clases o fracciones de donde ha salido: depende del funcionamiento concreto del aparato de estado, y aun del lugar del Estado en el conjunto de una formación y de sus relaciones complejas con las diversas clases y fracciones. Eso es lo que permite precisamente a la burocracia poseer como categoría social una unidad y una coherencia propias, a pesar de la diversidad de reclutamiento y de pertenencia de clase de sus diferentes estratos: la unidad política de la categoría burocrática no puede, pues, ser referida a la clase-mantenedora del Estado”. (Poulantzas, 1982, p. 439).

En otro texto, Poulantzas hace explícita la relación que existe entre los conflictos de clase y las disputas internas de los funcionarios públicos.

“Las contradicciones de clase se inscriben en el seno del Estado por intermedio, también, de las *divisiones internas del personal del Estado en sentido amplio* (diversas burocracias estatales, administrativas, judicial, militar, policíaca, etc.)”. (Poulantzas, 1980, p. 187).

Un poco más adelante agrega:

“La lucha está presente en los aparatos del Estado incluso cuando se expresa a distancia: el personal del Estado está desde el primer momento en la lucha de clases dada su pertenencia de clase”. (Poulantzas, 1980, p. 188).

- 32 La lectura de los Planes de Desarrollo y el análisis de las decisiones fiscales, dejan la sensación que la política económica generalmente ha respondido a criterios de muy corto plazo.
- 33 “La demanda de trabajo en el sector estatal, aunque relativamente estable, está sujeta a los cambios políticos que modifican las prioridades presupuestales”. (O'Connor, 1973, p. 17).
- “El volumen y la composición del gasto gubernamental y de la distribución de la carga impositiva no están determinados por las leyes del mercado, sino que más bien, reflejan y son condicionados por los conflictos económicos que

se presentan entre los grupos y clases sociales". (O'Connor, 1973, p. 2).

- 34 Los datos de Defensa son muy incompletos. El carácter confidencial de la información del Ministerio de Defensa impide conocer la participación real de este sector dentro del empleo público.

Las series que han servido de base para la elaboración del Cuadro 5 se presentan en el Cuadro A-15.

- 35 En el Cuadro A-9 el lector encontrará las tasas anuales de crecimiento por finalidad.

- 36 ". . . la Constitución del 86 introdujo el problema de la competencia entre el nivel nacional y el territorial, que ha caracterizado durante todo el siglo la evolución de la enseñanza. En efecto, mientras el artículo 120 señalaba que correspondía al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, '15. — Reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional', el artículo 185 prescribía, textualmente, 'Corresponde a las Asambleas Departamentales dirigir y fomentar, por medio de ordenanzas y con los recursos propios del Departamento, la instrucción primaria' " (Contranal, 1985 a, p. 40).

El recuento histórico que hacemos a continuación es un resumen del realizado por CONTRANAL. (1985 a).

- 37 "Para paliar los déficits crónicos de las entidades territoriales en materia de gastos de educación, se intentaron diversas y sucesivas fórmulas que iban desde los auxilios directos del presupuesto nacional, hasta la cesión del impuesto a la cerveza para ser destinados a los compromisos departamentales, pasando por la creación de fondos de fomento o los contratos de nacionalización de planteles de educación secundaria" (Contranal, 1985 a, p. 40).

- 38 El Situado Fiscal definido por el artículo 182 de la Constitución Nacional, fue reglamentado por la Ley 46 de 1971. Se puso en práctica a partir de 1973.

- 39 Con la Ley 43 de 1975,

". . . nacía una aberrante contradicción fiscal que se puede expresar así: el magisterio si bien nombrado por autoridades territoriales, pasaba a ser un servidor público de la Nación, pero continuaba siendo pagado, por medio de los FER, con fondos provenientes del situado fiscal que la Constitución asignó a las entidades regionales y locales, es decir, definitivamente la Nación se quedaba con el costo del magisterio y con la fuente del situado. En la práctica ello

significa la supresión del situado, de cuyos fondos ningún tesorero seccional o local ha podido jamás dar noticia alguna" (Contranal, 1985 a).

- 40 Esta idea de darle mayor autonomía a las regiones, no se manifiesta solamente en el sector educativo. En los últimos años ella ha tenido diversas expresiones, unas más elaboradas que otras. La propuesta de Reforma Constitucional de Asamblea Constituyente de López (declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia el 5 de mayo de 1978) es el intento más serio de propiciar un sistema financiero, legal y administrativo que permitiese la autonomía regional. (Véase un análisis detallado de las implicaciones de la Constituyente en ROJAS, F., 1978 y GONZALEZ, F., 1977). Posteriormente, el Plan de Integración Nacional de Turbay volvía a insistir en las mismas ideas, pero sin propiciar las herramientas administrativas o legales que hicieran posible un desarrollo regional más autónomo. (Cfr. GONZALEZ, J., 1981). Desde la óptica del gasto, el Informe Bird-Wiesner (DNP, 1982) también considera indispensable la descentralización regional si se quiere lograr una mayor eficiencia administrativa del Estado. Finalmente, la reciente aprobación de la elección popular de alcaldes, se fundamentó en un diagnóstico muy similar al realizado por los estudios señalados.
- 41 Las cifras que presentamos en el Cuadro A-15 y que sirvieron de base para la elaboración del gráfico 3, se han corregido de tal manera que se elimina el "espejismo" de la nacionalización.
- Muchas declaraciones oficiales dicen que el número de funcionarios aumentó porque en la contabilidad de la Nación, efectivamente, se tuvieron que incluir maestros que antes figuraban en la planta de los departamentos y municipios. Por esta razón se afirma que la nacionalización contribuyó a incrementar el empleo. Realmente ello no ocurrió. Por el contrario, las tasas de contratación empezaron a disminuir.
- La corrección consistió en hacer una "nacionalización" de los datos desde 1964. Es decir, desde el comienzo de la serie se "adscribieron" a la Nación los funcionarios que serían pagados por ésta a partir de 1975. De esta manera se evita que en el 75 "crezca" el empleo en el sector educativo.
- 42 En este sentido, nuestro diagnóstico coincide con el de AVELLANEDA, L. (1985):
- "La tasa de crecimiento real educativo más alta (el autor está hablando del gasto) 13.4% del promedio anual ocurrió durante el período previo a la "nacionalización", lo cual contradice la tesis del gobierno, según la cual el "excesivo" gasto educativo se debe a la Ley 43 de 1975". (Avellaneda, 1985, p. 29).

Los datos del trabajo realizado por VIVAS, J., GOMEZ, H., y CABALLERO, C. (1983) difieren considerablemente de nuestros resultados. De acuerdo con los autores, el gasto educativo representaba el 1.92% del PIB en 1970; esta participación creció a lo largo de la década, hasta llegar a ser del 2.55% en 1981. A partir de estos porcentajes, Vivas, Gómez y Caballero concluyen, lógicamente, que el gasto en educación ha tenido una dinámica ascendente muy superior a la del PIB. Atribuyen este aumento a la puesta en vigencia de la Ley del Situado Fiscal y a la nacionalización.

“Desde luego este hecho (el acelerado crecimiento del gasto en educación) puede ser el resultado de los costos adicionales acumulados originados en la expansión general del sistema educativo, de la entrada en plena vigencia de la Ley del Situado Fiscal y de la expedición en 1975 de la Ley de Nacionalización de la Educación Secundaria”. (Vivas, Gómez y Caballero, 1983, p. 94).

La solidez de las cifras que presentamos en este ensayo radica en la posibilidad de contrastar el gasto con el empleo. Este último constituye una variable de control muy importante, que ayuda a corregir las inconsistencias originadas en las múltiples transferencias a que está sometido el presupuesto educativo.

- 43 Sin lugar a dudas, FECODE ha desempeñado un papel importante en la elevación del ingreso real del magisterio. El lector interesado en profundizar en la función que cumple la organización sindical de los trabajadores públicos, puede consultar además del trabajo ya citado de Ayala, estos otros: LONDOÑO R. (1982), AYALA, U. y FONSECA, L. (1981).
- 44 Por consiguiente, el gasto total por trabajador disminuye mientras que la remuneración per cápita aumenta (Cuadro A-11).
- 45 En esta categoría se incluyen entidades como: Congreso de la República, Contraloría General, Presidencia, Planeación Nacional, DANE, Departamento Administrativo del Servicio Civil, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Obras Públicas, DAS, Ministerio de Justicia, Policía Nacional, Instituto de Asuntos Nucleares, COLCIENCIAS, Instituto Caro y Cuervo, etc.
- 46 En 1970 el gasto comprometido en el sector equivalía al 18.5% de los egresos totales de la Administración Pública (orden Nacional). El porcentaje aumenta a 20.7% en 1981.
- 47 CONTRANAL (1984) clasifica en tres grupos la Seguridad Social: Salud, Pensiones y Subsidio Familiar.

“La participación de los gastos en salud dentro del total de gasto en seguridad social, fue de 90%, la de pensiones

y subsidio familiar giraron en torno al 5.6 y 3.9%, respectivamente". (Contranal, 1984, p. 18).

En el Cuadro 3 se presentan los cambios en la participación de las tres categorías de gasto con respecto al total.

Cuadro 3

Participación de los gastos de Salud, Pensiones y Subsidio Familiar dentro del gasto total de Seguridad Social (%)

Año	Salud	Pensiones	Subsidio Familiar	Total
1978	90.4	6.0	3.6	100
1979	90.4	5.9	3.8	100
1980	91.2	4.9	3.9	100
1981	90.4	5.7	4.2	100

Fuente: Cálculos del CINEP con base en CONTRANAL (1984).

- 48 Comentando lo ocurrido a nivel internacional, CONTRANAL dice:

"... los desarrollos en el campo de la salud, han conllevado la instalación de nuevos equipos, cada vez más sofisticados, acompañados, de nuevo personal, altamente especializado, para su manejo. Los costos por paciente se han incrementado en el tiempo. La reducción de las tasas de mortalidad y morbilidad obtenidas al finalizar la segunda guerra mundial, consecuencia de las mejoras en la sanidad ambiental, la extensión de la vacunación y la introducción de los antibióticos, que permitió una reducción de los costos unitarios de los servicios de salud, se han estancado, dando lugar a un incremento permanente de los costos de los servicios". (Contranal, 1984, p. 16. El subrayado es nuestro).

- 49 Se ha encontrado que a medida que aumenta la oferta del servicio, el número de consultas por beneficiario es mayor. En CA-PRECOM, por ejemplo, el número anual de consultas por beneficiario pasó de 7.1 en 1978 a 13.1 en 1982. Este notable aumento se debe, en gran parte, a que la oferta del servicio ha crecido. A este respecto,

"Los estudios sobre seguridad social en Europa, han demostrado que el incremento en la oferta de servicios de sa-

lud se traduce en un mayor número de actos médicos, no siempre necesarios". (Contranal, 1984, p. 25).

Este comportamiento de los usuarios repercute, en consecuencia, en un mayor costo del servicio.

- 50 Esta situación es plausible en firmas cuyos rendimientos son marginalmente crecientes.
- 51 Entre 1978 y 1981 los dineros destinados a "Atención a las Personas" aumentaron su participación dentro del gasto público en salud del 65.9 al 71.8%. Por su parte, las inversiones en infraestructura ("Atención al Ambiente" y "Infraestructura") disminuyeron su peso relativo, pasando del 34.1 al 28.2%. (Cfr. CONTRANAL, 1984, p. 22).
- 52 Sobre la eficiencia interna de las instituciones, véase DASC (1985).
- 53 A pesar de que esta clasificación es muy ambigua, la utilizamos porque con base en ella hace sus cálculos CONTRANAL, (1984). Sobre este tema puede consultarse la investigación, ya citada, de VIVAS, GOMEZ y CABALLERO (1983).
- 54 La tasa de mortalidad infantil en Colombia es superior a la de la mayor parte de países latinoamericanos. Es menor en: Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, México, Nicaragua, Venezuela.
- 55 Sobre la organización actual del subsidio familiar, es importante hacer las dos consideraciones siguientes: En *primer lugar*, las Cajas de Compensación Familiar, encargadas de administrar el subsidio, son entidades privadas cuyos recursos provienen de un impuesto equivalente al 4% del valor de la nómina de la institución aportante. En otras palabras, los ingresos de las Cajas de Compensación están garantizadas por la autoridad del Estado. Lo más grave es que el gobierno no ejerce el control suficiente sobre las Cajas. La Superintendencia del Subsidio Familiar, creada en 1981, ha sido incapaz de supervisar y orientar el gasto de las Cajas.

En *segundo lugar*, el objetivo inicial para el cual fueron creadas las Cajas de Compensación Familiar: otorgar un subsidio a los trabajadores que lo necesiten de acuerdo con el tamaño de la familia, se ha venido modificando desde los primeros años de la década del sesenta. Ahora las Cajas ofrecen múltiples servicios: comerciales, recreacionales, culturales, médicos, etc., cuyos beneficiarios principales no son los afiliados más pobres. El excelente estudio de DONADIO (1985) es una prueba fehaciente de ello.

"... devolver el subsidio familiar a su cauce original de beneficio al obrero representa una meta difícil de alcanzar". (Donadio, 1985, p. 28).

- 56 La caída que, de acuerdo con el Cuadro 5, tiene el empleo en Defensa no es cierta. La mayor parte de los trabajadores que aparecen en la finalidad 200 (Defensa) son personal civil.
- 57 El lector interesado en conocer un poco más la evolución de estas finalidades, puede consultar DASC (1986).
- 58 Todos los comentarios que hemos realizado hasta ahora se refieren al empleo estatal del orden nacional. Es decir, no se han considerado ni a los departamentos ni a los municipios.

En 1982, los empleados nacionales eran el 82% del total de funcionarios de la Administración Pública. Muchas de las afirmaciones que hemos hecho con respecto a los trabajadores públicos nacionales, se aplican también a los empleados departamentales y municipales.

Si el lector desea conocer con un poco más de detalle cuál ha sido el comportamiento del empleo en los departamentos y municipios a partir de 1976, puede consultar DASC (1986).

Los Cuadros muestran el número de funcionarios del orden departamental y municipal de la Administración Pública, según finalidad y nivel, respectivamente.

Los resultados globales para el total de la Administración Pública (Ordenes Nacional, Departamental y Municipal) según finalidad y nivel se presentan en los Cuadros A-17 y A-18.

- 59 "El Estado es, en efecto, la forma arquetípica de toda regulación: es a este nivel que se reglamenta la lucha de clases, es la forma institucional donde se condensan los compromisos sin los cuales los diferentes grupos que componen la comunidad nacional, se consumirían en una lucha sin fin". (LIPIETZ, A., 1985, p. 19).

"La interrelación de la economía privada y del Estado y el crecimiento de la burocracia federal, han transformado la dinámica de la política económica y los conflictos en problemas de la administración". (O'Connor, 1973, p. 67).

El "desplazamiento del consumo" de que habla TENJO, F., (1984) es una de las múltiples formas como se expresa el conflicto sociopolítico entre grupos y clases.

- 60 Esta afirmación es recurrente en el trabajo de O'Connor ya citado. En sus palabras:

"El Estado capitalista no es un fenómeno temporal que puede ser desmantelado una vez el capitalismo regrese a la "normalidad"; más bien, el Estado es el principio integrador de la era económica moderna". (O'Connor, 1973, p. 72).

En el tercer capítulo ampliaremos mucho más esta idea, a la luz de trabajos posteriores al de O'Connor, como los de AGLIETTA (1979), AGLIETTA y ORLEANS (1982), AGLIETTA y BREN- DER (1984) y JESSOP (1982), BURDEN y CAMPBELL (1985), LIPIETZ (1985).

Como dijimos antes, para O' Connor existe una relación muy estrecha entre el desarrollo del Estado y el fortalecimiento de los monopolios. Desde la perspectiva de algunos de los autores mencionados, el Estado tiene su razón de ser en cuanto garante de la relación salarial. Este es el punto de vista que adoptaremos en el tercer capítulo. Una introducción al tema puede encontrarse en GONZALEZ, J. (1984).

- 61 Hablando de las medidas tomadas por "la dama de hierro", estos autores dicen:

"El Estado actúa cada vez más con el fin de alterar la correlación de fuerzas entre las clases y, así, llegar a un nuevo balance que permita, en el campo material e ideológico, un mayor control tendente a reforzar los valores capitalistas y a proyectar esta concepción del mundo al resto de la sociedad. El mercado libre requiere un Estado fuerte". (Burden, T. y Campbell M., 1985, p. 33-34).

- 62 Diferenciamos, con LIPIETZ (1985), el régimen de acumulación de las formas de regulación. Estas últimas pueden adquirir diversas modalidades al interior de un mismo régimen de acumulación. Metodológicamente esta aproximación permite analizar los fenómenos particulares sin la pretensión de encontrar "la ley" que explique y dé razón de tales comportamientos específicos.
- 63 El significado de cada una de estas funciones se explica en el tercer capítulo.
- 64 Las dos primeras funciones: *acumulación y legitimación* son tomadas de O'CONNOR (1973) y la de *seguridad* fue propuesta por BURDEN y CAMPBELL (1985).
- 65 El significado de esta categoría es desarrollado en AGLIETTA y BREN- DER (1984). Dentro de esta misma línea se ubican autores como: LIPIETZ (1985), CARTELIER (1982), De VROEY (1985).

Una de las características principales de la sociedad salarial es la regularidad del ingreso. Gracias al contrato de trabajo, los patrones de consumo alcanzan cierta estabilidad. En Colombia una gran parte de la población no tiene una relación laboral permanente y, por consiguiente, las fluctuaciones del ingreso y del consumo son mayores que en la sociedad salarial desarrollada. Por otra parte, en el país la seguridad social solamente cobija a una parte reducida de los trabajadores. Páginas atrás decíamos que su

cubrimiento es de sólo el 15% de la población total. Una de las características de la sociedad salarial es que la seguridad social protege a los desempleados. El subsidio que éstos reciben del Estado, es una forma de "socialización" del ingreso. Se evita así la caída de la demanda global. En Colombia el desempleado recurre a su familia antes que al Estado. (Véase, AYALA, 1981. b). Por consiguiente, en el país no se presenta esta forma de regulación típica de la sociedad salarial. Entre nosotros nunca ha existido el Estado de bienestar en el pleno sentido de la palabra.

- 66 Si la autonomía relativa se analiza desde el enfoque más global de la sociedad salarial, puede evitarse el caer en el "estructuralismo" de Poulantzas o en el "instrumentalismo" de Miliband. La escuela "berlinesa" o de la "lógica del capital" (Véase HOLLOWAY, J., 1980; HOLLOWAY, J., y PICCIOTTO, S., 1978; ROJAS, F., 1980 a, 1980 b; MONCAYO, V., 1980 a, 1980 b) ha criticado la concepción del Estado desarrollada por la teoría marxista durante los años setenta. Sus comentarios apuntan a señalar las limitaciones de las diversas escuelas del "capitalismo monopolista del Estado" y de autores como Miliband y Poulantzas. En general, se dice que la literatura marxista no se ha preocupado por entender la naturaleza del Estado; en lugar de ello, se ha apresurado a describir las funciones que éste desempeña. Según los "berlineses", esta perspectiva es errónea porque reduce el alcance del Estado en las sociedades capitalistas: no lo entiende en relación con el proceso de acumulación, sino como un agente externo a la dinámica propia del capital.

Piensa ROJAS (1983) que en América Latina el Estado se ha analizado a partir del régimen político, dejando de lado el estudio de la forma Estado. Se ha olvidado, agrega, que la naturaleza del régimen político debe buscarse en las modalidades bajo las cuales se ha dado la acumulación de capital en el continente. Si el esquema de acumulación es común, la diferencia entre los regímenes políticos es, hasta cierto punto, secundaria.

Nosotros compartimos la preocupación fundamental de la escuela "derivacionista" o de la "lógica del capital". Sin embargo, pensamos que si se le da el pleno significado a la categoría *sociedad salarial*, se logra superar el funcionalismo, tan justamente criticado por los "berlineses". El artículo de SALAMA, P. (1979) ubica bastante bien los aportes y las deficiencias del enfoque "derivacionista".

- 67 LIPIETZ (1985) diferencia entre *régimen de acumulación, modo de regulación y formas de regulación*.

El modo de producción capitalista ha pasado de un *régimen de acumulación* extensivo a uno intensivo. Al interior de éste último se han presentado diversos *modos de regulación*, como el fordismo e el neofordismo, por ejemplo. Finalmente, la variedad de *formas de regulación* es mucho mayor, dependiendo de la priori-

dad que se le dé al consumo (salario indirecto), a la oferta (reducción de impuestos a las industrias, etc.), a la distribución del ingreso, etc.

- 68 La distinción entre el régimen de acumulación y las formas de regulación a la que hicimos referencia antes, nos da pie para insistir en que no es lo mismo Estado y régimen político. Además, éstos no pueden identificarse con el aparato burocrático. Una misma forma de regulación puede llevarse a cabo bajo dos regímenes políticos diferentes al interior de un mismo proceso de acumulación. Por ejemplo, el Keynesianismo como forma de regulación ha sido implementado por gobiernos dictatoriales y democráticos.
- LEAL, F. (1984), hace un intento por delimitar cada una de estas instancias. Véase, por ejemplo, Leal, 1984, p. 37).
- 69 Aunque al interior de la escuela neoclásica el monetarismo adquiere diversos "matices", por sencillez de la exposición vamos a identificar ambas categorías.
- 70 Ya hicimos referencia, en otra nota, a algunos pensadores postkeynesianos: LEJONHUFVUD, A. (1968), DAVIDSON, P. (1978), WEINTRAUB, (1958), DESAI (1981), MINSKY, H. (1975). Esta literatura relega a un plano muy secundario el debate fiscal-monetario. Por consiguiente, piensa que la diferencia entre neoclásicos y keynesianos no radica en la aceptación o en la negación de la intervención del Estado. El control de la cantidad de dinero propuesto por los monetaristas es una forma clara de intervención. Como éste, se podrían encontrar múltiples ejemplos que muestren el significado tan ambiguo de la disyuntiva intervención-no intervención. Además, los pensadores postkeynesianos citados arriba, han mostrado, a partir del *Tratado sobre el dinero*, que Keynes le dio más importancia a la moneda de lo que se piensa y que, al mismo tiempo, cuando los monetaristas arguyen en favor de una disminución de los impuestos, se comportan como "fiscalistas".
- 71 Por ejemplo, cuando LE PEN (1985) establece las premisas de su modelo afirma:
- "El volumen de bienes públicos es el resultado de un proceso político económico *exógeno* al modelo propiamente dicho. . ." (Le Pen, 1985, p. 716, subrayado nuestro).
- 72 Véase, a este respecto, GONZALEZ, J. (1985).
- 73 En palabras de HOLLOWAY, (1980):
- "Muchas preguntas que surgen actualmente en torno al Estado sólo se resuelven desarrollando una teoría materialista del Estado, es decir, analizando la relación entre el Estado capitalista y la forma de producción en las sociedades capitalistas". (Holloway, 1980, p. 51).

- 74 "Los salarios no deben aumentar tan rápidamente que afecten las condiciones de producción de plusvalía, pero tampoco pueden crecer muy lentamente porque perjudican la realización. Cuando analizamos la situación a la luz de la firma, un crecimiento de los salarios repercute negativamente en las condiciones de producción de plusvalía. Pero a nivel macroeconómico, una reducción de los costos salariales empeora las condiciones de realización. Así, el Estado puede intentar regular una situación o la otra, pero no ambas simultáneamente". (Burden y Campbell, 1985, p. 32).
- 75 Como señalamos en una nota anterior, esta clasificación es de O'CONNOR (1973). A estas dos funciones, BURDEN y CAMPBELL (1985) agregan la de *Seguridad*. Por su parte, GOUGH (1982) piensa que la *Acumulación* y la *Legitimación* pueden ser englobadas bajo una tercera función que el autor llama de *Producción*.
- 76 Es evidente la inflexibilidad que tiene el gasto en Colombia. A pesar de ello, el control de presupuesto y la distribución del gasto condicionan y orientan el comportamiento de la administración estatal. Sobre las posibilidades que tiene el Estado de ejercer este control en el corto plazo, la siguiente afirmación de FLOREZ, L. (1985) es muy dicente:
- "La definición más sencilla y precisa de la política presupuestal es que no existe. La característica más destacada del déficit que el gobierno informa a la opinión pública es que no es relevante". (Flórez, 1985, p. 56).
- 77 "... la estrecha relación entre la economía privada y el Estado y el crecimiento de la burocracia federal, han transformado los conflictos de la política económica en problemas de la administración". (O'Connor, 1973, p. 67).
- "Entre la lógica capitalista y el conflicto se sitúa hoy la acción del Estado con el resultado de que entre la una y la otra las instituciones se ven sometidas a un proceso constante de politización y viceversa, la política se rutiniza y administrativiza. En esto consiste, a grosso modo, el proceso de reificación del Estado del bienestar". (Rodríguez, G., en la Introducción a GOUGH, 1982, p. 31).
- 78 Este porcentaje ha sido calculado a partir de los datos de la Contraloría. Las siguientes cifras ilustran un poco la estabilidad que ha tenido dicha participación a lo largo del tiempo. En 1966, 1975 y 1985, los servicios de personal equivalían al 83, 82 y 82%, respectivamente, de los gastos de funcionamiento (netos de transferencias).
- 79 Con el fin de captar la elasticidad del gasto con respecto al PIB, al empleo estatal y al tiempo, se estimó la siguiente regresión:

$$\text{Gasto} = B_0 \text{ PIB}^{B_1} \text{ Empleo}^{B_2} t$$

$$B_0 = -225.9$$

$$B_1 = -1.06 \quad R^2 = 0.67$$

$$B_2 = -0.057 \quad F = 5.38$$

$$B_3 = 0.13$$

El coeficiente B_2 muestra que las modificaciones en el empleo no se reflejan en forma directa y proporcional en el gasto público. La regresión se estimó para el período 70-81.

- 80 Sobre las dificultades que tiene el Estado para reducir sus costos salariales, esta frase de GOUGH, I. (1982) es muy ilustrativa:

“Ya que los servicios sociales (como todos los servicios) necesitan mucho trabajo intensivo y puesto que hay menos probabilidad de elevar la productividad para compensar los elevados salarios, los costos relativos de la provisión de estos servicios se elevan año a año”. (Gough, 1982, p. 170).

Además, según estudios realizados en diversos países (Cfr. Gough, 1982), hay una tendencia “a que los costos relativos de los servicios sociales se eleven más rápidamente que la media. . .”. En consecuencia, si se quiere mantener el mismo nivel de atención, el gasto tiene que ser mayor. Por consiguiente, la sola conservación de la cobertura, implica un crecimiento de los egresos en términos reales.

- 81 Sobre el carácter regresivo de las medidas tributarias implementadas por la administración Betancur, véase el segundo capítulo de este ensayo y, además, GONZALEZ, J. (1985 b).

- 82 Un problema similar se plantea con la financiación de los servicios sociales del Estado. ¿Hasta dónde son realmente distributivos? ¿Los principales aportantes no son los mismos trabajadores? Sobre este aspecto puede leerse el trabajo de SELOWSKY, M. (1979).

- 83 Este fenómeno no es exclusivo a Colombia. En Inglaterra, entre 1959 y 1974.

“... todo el capítulo de sueldos aumentó proporcionalmente de forma más lenta que el número de personas empleadas”. (Gough, 1982, p. 167).

- 84 A lo largo del ensayo se han mencionado otras causas explicativas de la necesaria parcialidad del Estado. Algunas de ellas son: la propia racionalidad de la economía capitalista, el poder de clase de los propietarios de los medios de producción, la importancia

de la regulación en favor del capital, la legitimación de la relación salarial, etc.

- 85 Los empleados públicos se agrupan en las categorías de: directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo. Creemos que el término burócrata en el sentido weberiano, y en el que parecen tomarlo Poulantzas y Gough, solamente es aplicable a los directivos, asesores, ejecutivos y, quizás, a los administrativos. (La explicación del significado que tiene cada uno de estos niveles en Colombia, se encuentra en DASC, 1986, p. 70).
- 86 La reducción del salario real de los funcionarios públicos ordenada por el gobierno colombiano en diciembre de 1984, es una solución transitoria. La disminución del gasto ocasionada por dicha medida ya empieza a ser contrarrestada, bien sea por el aumento de los egresos en otros rubros (servicio de la deuda, por ejemplo) o, bien sea, por el resurgimiento de la combatividad reivindicativa de los empleados estatales.
- 87 “Puesto que la producción y la distribución son momentos en el proceso general de producción, la distribución entre ellos (por consiguiente entre trabajo productivo e improductivo) no tiene nada que ver con que uno sea más *necesario* que el otro. Sería absurdo, en efecto, concebir la reproducción social en ausencia de uno de ellos”. (Shaikh, A., 1979, p. 11).
- En palabras de FINE, B. y HARRIS, L. (1976), “no es inconsistente que una actividad sea, al mismo tiempo, *improductiva e indirectamente productiva*”. (Fine, Harris, 1976, p. 99).
- La categoría “indirectamente productiva” sería equivalente a la condición de necesario en palabras de Shaikh. Este autor habla de *trabajo productivo* y de *trabajo distributivo*.
- 88 Los estudiosos del mercado del trabajo han intentado despersonalizar la productividad. THUROW, L. (1979), por ejemplo, habla de la productividad del puesto de trabajo. AGLIETTA y BRENDER (1984) consideran que la “productividad individual se está diluyendo para dar paso a la productividad global”. (Aglietta, Brender, 1984, p. 146).
- 89 En palabras de GOUGH (1972):
- “El trabajo productivo es el trabajo cambiado por capital para producir un valor excedente. Como una condición necesaria, debe ser un trabajo útil, debe crear o modificar un valor de uso —cada vez más desde una perspectiva colectiva—; en otras palabras, debe ser empleado en el proceso productivo” (Gough, 1972, p. 60).

En términos más sencillos, SHAIKH (1979) afirma:

“... podemos decir que el trabajo productivo dentro del ciclo del capital, i.e. trabajo que *produce* plusvalía, se define como: a) trabajo asalariado que se cambia por capital; b) trabajo que crea o transforma un valor de uso”. (Shaikh, 1979, p. 9).

FINE-HARRIS (1976) consideran que la posición de Gough es neorricardiana. La diferencia entre los “neorricardianos” y los “fundamentalistas” se origina en la visión que tiene cada teoría del problema de la “transformación” y, por consiguiente, en la prelación que cada una de ellas da a las relaciones de producción o a las relaciones de cambio. Según los “neorricardianos”, Marx no resolvió satisfactoriamente el problema de la transformación de los valores en precios de producción. Este hecho falsea la “ley” marxista según la cual la tasa de ganancia tiende a decrecer a medida que avanza el proceso de acumulación. En palabras de Fine y Harris:

“Para los neorricardianos la producción de plusvalía ha llegado a ser sinónimo de la mera ejecución de un trabajo precedente, sin importarles bajo qué condiciones se realiza dicha actividad; ésta es la característica que definiría al trabajador “productivo” (Fine-Harris, 1976, p. 104).

Esta crítica a Gough nos parece excesiva. Entre los dos textos de Gough (1972, 1982) se nota una mayor precisión en la delimitación del problema.

- 90 Han servido de base para la elaboración del cuadro: Gough (1972, 1982), Shaikh, (1979), Gouverneur, J. (1982).
- 91 Una de las dificultades mayores para diferenciar entre categorías, se origina en la ambigüedad inherente a términos como “transformar” o “modificar”. ¿Se podría hablar de modificación del valor de uso de una mercancía si ésta en lugar de ser comprada en el almacén, es ofrecida directamente al consumidor en su caso? ¿Los trabajadores encargados de dicha distribución son productivos o improductivos? Realmente muchos servicios modifican valores de uso. Dejamos planteada la pregunta. No pretendemos profundizar en dicha polémica.
- 92 En Colombia la mayor parte de las inversiones que realiza el Estado a través del I.F.I. tienen una rentabilidad que está muy por debajo del promedio. Los grandes proyectos, como El Cerrejón y Cerromatoso, tienen enormes dificultades financieras.

Hemos dejado por fuera del análisis la posibilidad que tienen las empresas estatales de imponer precios de monopolio en algunos sectores como el energético, por ejemplo. En la medida en que estos precios no pueden incrementarse indefinidamente porque existen barreras económicas y políticas que lo impiden, no son tampoco una solución definitiva al problema financiero del Estado.

- 93 "A causa del carácter dual y contradictorio del Estado capitalista, casi cualquier agencia estatal tiene que ver con las funciones de acumulación y legitimación, y de la misma manera, el gasto tiene esta doble característica". (O'Connor, 1973, p. 7). Véase igualmente, O'Connor, 1973, p. 106.
- 94 Aunque los servicios personales representan entre un 80 y un 83% de los gastos de funcionamiento (netos de transferencias), al estudiar los cambios en la participación del empleo por finalidades, se tiene una idea apenas aproximada de la orientación del gasto público.
- 95 Hay otro argumento, expuesto por Gough, que también serviría para sustentar la conservación de las principales actividades propias del Estado del bienestar. De acuerdo con el autor, la financiación de muchos de estos servicios no provienen de los grupos de altos ingresos, sino de los mismos asalariados.
- "... el Estado del bienestar redistribuye la renta dentro de la clase que vive de un sueldo o salario, no desde las clases altas y medias hacia abajo, y no, necesariamente, de los beneficios a las rentas salariales". (Gough, 1982, p. 210).
- 96 A este respecto, véanse los trabajos ya citados de AGLIETTA (1979), AGLIETTA y ORLEANS (1982), AGLIETTA y BRENDER (1984), LIPIETZ (1985).