

## ECONOMÍA

# IMPACTO POTENCIAL SOBRE LA POBREZA DE UNA POLÍTICA DE REGULACIÓN DE MOVILIDAD LABORAL ESTRATEGIA DE SELECCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS CON CRITERIO ECONÓMICO Y SOCIAL

Grupo de Investigación: DESARROLLO Y EQUIDAD

*Gustavo Sandoval Betancour\**

### RESUMEN

En este trabajo se realiza una medición del impacto de reducción de la pobreza en Colombia como efecto de la aplicación de una estrategia de selección de los servidores del Estado, de manera que se satisfagan las necesidades técnicas, pero que también se cumpla con la obligación estatal de velar por el derecho al trabajo y de mejorar las condiciones de vida de la población. Los resultados obtenidos muestran que el impacto de la estrategia propuesta es importante y se obtendría en el corto plazo y sin requerir adiciones presupuestales de tipo fiscal. En un año se podría lograr una reducción de entre 0,66% y 1,65% de la pobreza medida por línea de pobreza.

**Palabras clave:** selección empleados públicos, reducción pobreza, política laboral, nómina oficial.

**Clasificación JEL:** D63 – H11.

### ABSTRACT

In this work is made a measurement of the impact on poverty reduction in Colombia, caused by effect of applying a selection strategy of state workers, so as to satisfy the technical needs and fulfills the obligations of state to ensure the right to work and improve the living conditions of the population. The results show that the impact of the proposed strategy is important in the short term, and would not require additions budget. In a year

Fecha de recibido: 4 de diciembre de 2009    Fecha de aprobación: 19 de octubre de 2010

\* Docente investigador de la Universidad de América. Grupo de investigación: Desarrollo y equidad. Facultad de Economía y Finanzas. Correo electrónico: [gustavosandoval@profesores.auamerica.edu.co](mailto:gustavosandoval@profesores.auamerica.edu.co)

is posible achieve a reduction of between 0.66% and 1.65% of poverty measured by poverty line.

**Keywords:** selection of public workers, poverty reduction, labor policy, official payroll.

## INTRODUCCIÓN

El autor ha venido trabajando, desde hace varios años, los temas de la teoría económica y de la economía laboral, fruto de lo cual han resultado algunas ideas sobre instrumentos para hacer más efectivos los esfuerzos de los gobiernos, orientados a reducir el problema de la pobreza en Colombia y, por qué no, en nuestras comunidades latinoamericanas.

Este artículo se encuadra en esa línea temática y fue una labor que tuvo como objetivo valorar el alcance que podría tener sobre la pobreza la aplicación de una estrategia que se puede considerar poco común en el contexto de la época que vivimos. La propuesta se fundamenta en el manejo de la gran nómina del sector público colombiano para lograr reducir la pobreza y las desigualdades económicas y sociales existentes en el país.

Para la realización del trabajo se procesó una gran cantidad de información proveniente del censo realizado por el DANE en 2005, que arrojó estadísticas muy útiles y que sin duda constituyeron la materia prima fundamental de los resultados que se presentan en este documento.

El artículo consta de cuatro secciones en las que presenta, en primer lugar, una breve definición del marco teórico y constitucional en que se encuadra el tema; una segunda parte, en la que se mide, desde diferentes puntos de vista, el tamaño de la nómina del sector público y se analizan algunas de sus características; en la tercera parte, se identifica y se cuantifica la población objetivo de la política propuesta; en la cuarta parte, se mide la reducción de la pobreza que se lograría obtener con la política y, finalmente, se presenta una sección de conclusiones.

### 1. MARCO TEÓRICO Y LEGAL

Ya hace algún tiempo el autor presentó una explicación teórica sobre el impacto que tiene el gasto de los desempleados sobre la estabilidad económica y, particularmente, sobre el nivel de desempleo de equilibrio (Sandoval, 1992, cap. viii). Tal teoría arguye, como parte importante de la misma, que la capacidad de las economías de mercado para conservar bajos niveles de desempleo y estabilidad macroeconómica depende, sustancialmente, de la capacidad de gasto de los desempleados, quienes deben desahorrar para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, la capacidad de gasto mediante el desahorro está sujeta al monto de los *stocks* de activos de los desempleados, lo que determina la factibilidad de ampliar el grado de independencia funcional del consumo con respecto al ingreso corriente. Con este fin se han venido proponiendo (Sandoval, 2007) algunos instrumentos para elevar la disponibilidad de ahorro entre la población que pasa al desempleo.

Aunque la anterior visión teórica se enfoca, específicamente, sobre metas de estabilidad, se ha encontrado que los instrumentos identificados también son adecuados para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza y, en consecuencia, para reducir la pobreza, siendo este aspecto el que se trata aquí.

El instrumento específico de política propuesto en el trabajo, se podría definir como la selección de candidatos potencialmente aptos para ocupar las vacantes de cargos públicos que se generan corrientemente, con trabajadores desempleados y pobres que reúnan las condiciones de competencias laborales exigidas por la ley. Con esta estrategia se busca, en primer lugar, redistribuir más equitativamente el tiempo agregado de ocupación y el ingreso laboral entre la PEA (Población Económicamente Activa). Además se trata de redistribuir las oportunidades de acceso a todos los beneficios materiales e intangibles que se derivan de ejercer un cargo formal, que permitan a estas personas consolidar o recuperar las competencias necesarias para salir de la pobreza, aumentar su productividad, que tengan posibilidades reales de desarrollo humano y oportunidades de llevar una vida digna. Finalmente, se espera que la estrategia de selección de personal contribuya a generar estabilidad macroeconómica y reducir el nivel de desempleo, aunque este tema no es objeto de estudio en este trabajo.

El sector público, vale decir el Estado colombiano, además de cumplir con sus funciones constitucionales y legales con base en las instituciones creadas para ese fin, debería asumir como prioridad y por mandato constitucional, las políticas que sean necesarias para combatir la pobreza y la inequidad en la distribución de la riqueza y el ingreso. Lo que se ha hecho en el país en estos aspectos, parece haber sido resultados casuísticos derivados de orientaciones y programas de política económica de algunos gobiernos, en algunos con mayor decisión que en otros. La Constitución Nacional (CN) prevé en varios de sus artículos la función social del Estado y, específicamente, es así en los artículos 13, 334 y 366<sup>1</sup>.

No está excluido de las obligaciones del Estado velar porque se cumpla lo relativo al derecho al trabajo. Efectivamente, se destaca esta función del Estado en los artículos 25, 53, 54 y 334 de la CN<sup>2</sup>.

---

1 **Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

**Artículo 334.** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. (...)

**Artículo 366.** El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

2 **Artículo 25:** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

**Artículo 53.** El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales (...)

Dentro de este marco teórico-legal en el que aparece el Estado como responsable de hacer cumplir el mandato que explicita el derecho de todos los colombianos a un trabajo digno, debe comprenderse que es imposible que se cumpla a cabalidad con tal responsabilidad. Las razones de esta imposibilidad están relacionadas fundamentalmente con la forma como funcionan las economías de mercado, que impiden generar suficiente empleo para la población que lo requiere. La teoría económica ya acepta sin reservas que es imposible mantener permanentemente el pleno empleo del trabajo en las economías de mercado, lo cual ha sido demostrado suficientemente por la historia con la recurrencia de los ciclos económicos.

No obstante las limitaciones materiales y sistémicas para generar suficiente empleo y cumplir con el mandato constitucional, el Estado a través del Gobierno puede suplir mejor su obligación en el tema laboral distribuyendo el empleo con un criterio más equitativo y, con ello, la atención al bienestar de los pobres como parte de su compromiso social. El empleo, pero no cualquier empleo, es una importante herramienta para superar la pobreza, idea que ha dejado muy claramente expuesta la Organización Internacional del Trabajo en por lo menos tres conferencias internacionales del trabajo (1999, 2001, 2003).

Actualmente la nómina oficial se utiliza principalmente para cumplir con las funciones administrativas confiadas al Estado por las normas legales y constitucionales. Pero no atiende satisfactoriamente el importante tema del pauperismo generado por el desempleo. De hecho los ingresos laborales es la fuente de más del 50% del ingreso con que cuentan los hogares en Colombia. Por lo tanto, resulta loable proponer la utilización del instrumento ya comentado, con el fin primordial de cumplir con los mandatos de la CN que implican aspectos sociales como reducir la pobreza y las desigualdades económicas, sin descartar el criterio de eficiencia a que están obligados los servidores públicos y el Estado.

## 2. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL DEL SECTOR PÚBLICO

La demanda laboral del sector público, cualitativa y cuantitativamente, está determinada por factores que tienen que ver con el tamaño de la planta de personal, velocidad de rotación de los empleados vinculados, niveles jerárquicos de su estructura, los requisitos que se exigen para ocupar los diferentes cargos, entre otros.

Para el propósito del trabajo es necesario conocer la estructura de la nómina del sector público y la cuantificación de la planta de personal a nivel nacional clasificada por diferentes criterios como niveles jerárquicos, por asignaciones salariales, tipos de instituciones, localización urbana y rural, entre otros, lo cual se hace a continuación.

---

**Artículo 54.** Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

**Artículo 334 (...)** El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

## 2.1. Tamaño de la nómina del sector público

Debido a que las estadísticas disponibles sobre la nómina del sector público y su composición por niveles jerárquicos no es completa para la totalidad de las instituciones que lo conforman, se procedió a determinarla con base en la información suministrada por el DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública) para las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional. La muestra de tales entidades está representada por 115.857 servidores públicos para 2007, dentro de los cuales no se incluye personal uniformado de las fuerzas armadas ni personal docente del sector educativo.

La estructura por niveles jerárquicos de la muestra indicada, se aplicó a un total de 1,2 millones de cargos del sector público a nivel nacional, que es la cifra alrededor de la cual ha fluctuado la nómina de personal en los últimos años. El método es razonable teniendo en cuenta que la definición de los niveles es similar para los gobiernos del orden nacional, regional y municipal.

La estimación realizada se presenta en el Cuadro 1, donde se aprecia que la estructura jerárquica se compone de cinco niveles que van desde el más alto, el directivo, hasta el más bajo, el asistencial<sup>3</sup>. La definición de estos niveles está contenida en el decreto 770<sup>4</sup>.

**Cuadro 1.** Estimación de nómina del sector público por niveles jerárquicos. Total nacional, 2009

Nivel	Número	Porcentaje
Directivos	23.708	2,0
Asesor	23.436	2,0
Ejecutivo	13.752	1,1
Profesional	284.541	23,7
Subtotal	345.437	28,8
Técnico	178.704	14,9
Asistencial	557.655	46,5
Otros <sup>1</sup>	118.204	9,8
Subtotal	854.563	71,2
Total	1.200.000	100,0

Fuente: estimación con base en datos del DAFP (2007).

<sup>1</sup> Agrupa cargos con funciones muy diversas.

3 El nivel ejecutivo fue eliminado por el decreto 770 de 2005 pero aún figurarán servidores públicos con esta denominación mientras se reforman en su totalidad las plantas de personal.

4 **Nivel Directivo.** Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos.

**Nivel Asesor.** Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección de la rama ejecutiva del orden nacional.

**Nivel Profesional.** Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas, les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.

La composición numérica indica que la mayor cantidad de cargos corresponden al nivel asistencial que representa más de medio millón de puestos de trabajo (46,5%) seguido por el nivel profesional con 284.581 puestos (23,7%), a los que se les puede agregar los ejecutivos que aún figuran en la nómina y que representan 13.752 puestos más (1,1%).

## 2.2. Requisitos académicos por nivel jerárquico

Los requisitos exigidos para ocupar los diferentes niveles de la nómina del sector público están contenidos en la normatividad que rige para el sector<sup>5</sup>. Con base en lo allí estipulado se ha preparado el Cuadro 2 donde se muestran las exigencias académicas mínimas para cada nivel. Aunque hay pequeñas diferencias entre los requisitos para los cargos de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría con los exigidos para los cargos de nivel nacional, departamental y municipios de mayor categoría, ellas no son significativas y se considera menor el efecto sobre las estimaciones realizadas.

**Cuadro 2.** Requisitos académicos para ocupar cargos públicos  
(Nivel mínimo de estudios)

Nivel jerárquico	Gobierno nacional*	Gobiernos departamentales y municipales**
Directivos	Título profesional	Título profesional <sup>1</sup>
Asesor	Título profesional	Título profesional <sup>2</sup>
Ejecutivo	NA	NA
Profesional	Título profesional	Título profesional
Técnico	Título de bachiller	Título de bachiller <sup>3</sup>
Asistencial	Educación básica primaria	Educación básica primaria <sup>4</sup>

Fuente: \* Decreto 770 de 2005 \*\* Decreto 785 de 2005.

Nota: para municipios de 4.<sup>a</sup>, 5.<sup>a</sup> y 6.<sup>a</sup> categoría. <sup>1</sup> Título de tecnólogo. <sup>2</sup> Título de técnico profesional o 3 años de educación universitaria. <sup>3</sup> Cuatro años de educación básica secundaria y curso específico de 60 horas. <sup>4</sup> Tres años de educación básica primaria.

## 2.3. Régimen salarial por nivel jerárquico

Las escalas de remuneración en el sector público están definidas, en primer lugar, por el nivel jerárquico del cargo y, en segundo lugar, por el grado salarial dentro de cada nivel. El número de

**Nivel Técnico.** Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.

**Nivel Asistencial.** Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución.

- 5 Ley 909 de 2004 por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Decreto 785 de 2005 por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004. Decreto 770 de 2005 por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004.

grados dentro de cada nivel varía de uno a otro; en los cargos gubernamentales del orden nacional el nivel directivo cuenta con 28 grados salariales, en el nivel asesor hay 18, en el nivel profesional hay 24, en el nivel técnico hay 18 y en el nivel asistencial hay 26. Cada grado tiene asignado un salario básico diferente que crece en intervalos irregulares entre uno y otro grado. En los gobiernos departamentales y municipales la remuneración se asigna igualmente teniendo en cuenta el nivel jerárquico y grados salariales, pero el número de grados varía dependiendo del departamento y del municipio.

En el Cuadro 3 se presentan algunos intervalos salariales que ilustra la remuneración que se pagaba en 2009 en distintos niveles jerárquicos del gobierno nacional, donde los salarios tienden a ser mayores, y de municipios, de por ejemplo cuarta y sexta categoría, donde los salarios tienden a ser menores. Tales montos indican que para algunos de los cargos (específicamente para los casos del nivel técnico y asistencial, y para todos los niveles de Taminango, Nariño) el límite inferior del intervalo salarial se encuentra por debajo de la línea de pobreza urbana calculada para 2008-2009 en \$1.086.000 mensuales. De otra parte, se observa que en general el límite superior de los intervalos salariales supera la línea de pobreza, de acuerdo con la muestra del Cuadro 3.

**Cuadro 3.** Escala salarial nominal por nivel jerárquico en gobierno nacional y otras entidades gubernamentales, 2009 (en pesos)

Nivel jerárquico	Gobierno nacional <sup>1</sup> De: A:	Sincelejo <sup>2</sup> De: A:	San Martín <sup>3</sup> De: A:	Taminango <sup>4</sup> De: A:
Directivos	2.021.223 – 8.834.516	2.021.220 – 5.119.223	1.438.777 – 2.420.228	971.004 – 2.517.037
Asesor	1.972.593 – 7.061.706	1.595.103 – 4.121.368	NA	NA
Profesional	1.190.949 – 4.933.167	1.353.975 – 3.871.357	1.438.777 – 1.438.777	971.004 – 1.032.416
Técnico	498.602 – 1.828.955	499.700 – 1.828.754	898.515 – 1.438.777	663.557 – 864.868
Asistencial	496.900 – 1.810.608	499.700 – 1.810.608	489.858 – 1.162.710	624.217 – 832.290

Fuente: <sup>1</sup> Decreto 708 de marzo de 2009. <sup>2</sup> Decreto 101 de marzo de 2009. <sup>3</sup> Acuerdo 002 de enero de 2009. <sup>4</sup> Acuerdo 004 de febrero de 2009.

Nota: debe entenderse que los menores salarios pagados por el sector público no pueden ser inferiores al salario mínimo.

Solamente en el caso de municipios muy pobres como Taminango, el límite superior no supera el ingreso de línea de pobreza urbana, aunque sí supera la rural, estimada en \$777.576 mensuales.

### 3. LA OFERTA LABORAL DE DESEMPLEADOS, POBRES Y CALIFICADOS

Considerando que el objetivo que la PSL (Política de Selección Laboral) se ha propuesto es beneficiar a los pobres surgidos del desempleo aumentando para ellos la probabilidad de emplearse, se requiere identificar y cuantificar selectivamente los segmentos poblacionales que satisfacen las

características de la población objetivo. En este orden de ideas, la población objetivo debe reunir tres características básicas como son: a) estar en condición de desempleo por un periodo más o menos extenso, sea que busque trabajo por primera vez o que haya laborado anteriormente; b) que se encuentre en situación de pobreza o indigencia, y c) que posea las competencias mínimas para ocupar cargos en el sector público.

Para este trabajo la labor de identificación cuantitativa de estos grupos de población se realizó utilizando la información del censo poblacional efectuado por el DANE en 2005, que es confiable dado su carácter de censo, además de permitir cruces de las variables asociadas con las características que se quieren identificar en la población objetivo.

### 3.1. Población desempleada

El desempleo absoluto que se tomará como referencia para el trabajo será el que arroja la tasa de desempleo nacional de abril de 2009, que de acuerdo con el DANE representaba el 11,7% y que equivalía a un total de 2.545.000 desempleados.

En cuanto a la distribución por sectores de cabecera y resto se observa en el Cuadro 4 que la mayor parte de los desempleados (85,6%) se ubican en las cabeceras, y el restante (14,4%) en áreas no urbanas, lo que indica que deberá concentrarse un mayor esfuerzo de la política económica a favor de desempleados en el mercado laboral urbano.

### 3.2. Población pobre e indigente

Con base en los resultados del censo de 2005 (formulario ampliado) se estimó el número de pobres e indigentes a partir de la respuesta dada a la pregunta “ingresos que considera adecuados para el hogar”. Quienes contestaron \$400.000 (a precios de 2005) o menos se clasificaron como indigentes y quienes contestaron entre \$400.000 y \$1 millón se clasificaron como pobres, de acuerdo con líneas de pobreza definidas por la MERPD para 2005. Debido a esta metodología, las cifras de pobreza e indigencia aquí presentadas pueden estar subestimadas, porque las respuestas sobre los niveles de ingreso se refieren a los que las personas entrevistadas desearían para sus familias y no los que efectivamente percibían, lo cual implica que una parte de la población pobre o indigente queda excluida en las cifras presentadas; por ejemplo, quienes disponían de ingresos familiares entre \$400.000 y un millón de pesos, si su respuesta a la pregunta hubiera sido una cifra mayor a un millón, no quedarían incluidos como pobres; igual sucedería con la población cuyo ingreso familiar fuera menor al de línea de indigencia si hubieran contestado con una cifra mayor a \$400.000.

Los resultados obtenidos para 2005 se extrapolaron para 2009 por líneas de pobreza, obteniéndose las cifras del Cuadro 4, donde se aprecia que los pobres del país para abril de este último año sumarían 25,5 millones de personas equivalentes al 56,7% de la población total y 5,4 millones de indigentes o pobres absolutos equivalentes al 12% de la población, concluyéndose que el 68,7% de la población se encuentra por debajo de alguna de las dos líneas de pobreza. También se aprecia que la mayor parte de los pobres (74,9%) se localizan en las cabeceras municipales en tanto que los indigentes se reparten por igual entre cabeceras y resto.

Contrasta con lo anterior la distribución de la población no pobre, de la que el 91,5% se localiza en las cabeceras y sólo el 8,5% en el resto.

**Cuadro 4.** Población desempleada, indigente, pobre, no pobre y calificada a nivel nacional, cabecera y resto abril 2009 (Personas)

Variable	Total nacional	Cabecera	Porcentaje	Resto	Porcentaje
Total población proyectada	45.000.000	34.739.029	77,2	10.260.971	22,8
Desempleados	2.545.000	2.178.520	85,6	366.480	14,4
Total pobres	25.516.091	19.128.060	74,9	6.388.031	25,1
Total indigentes	5.420.784	2.736.560	50,5	2.684.224	49,5
Total no pobres	14.063.125	12.874.409	91,5	1.188.716	8,5
Calificados <sup>1</sup>	18.218.206	14.878.602	83,6	3.339.604	16,4

Fuente: extrapolación elaborada con base en datos del Censo DANE (2005).

<sup>1</sup> Se refiere a quienes poseen mínimo estudios de primaria.

### 3.3. Población calificada

En este trabajo se considera como población calificada aquella que, haciendo parte de la población económicamente activa, presenta por lo menos el nivel de estudios mínimo exigido para ocupar una vacante en alguno de los niveles jerárquicos de la administración pública, de acuerdo con las leyes y normas que reglamentan el tema. En la normatividad se establece como requisito mínimo para ocupar vacantes en el nivel asistencial, haber cursado estudios de educación primaria.

El número aproximado de personas que reúnen esta condición o más, proyectado a 2009, es de 17,2 millones, de las cuales 14,4 millones se concentran en las cabeceras, como se muestra en el Cuadro 5. Como era de esperar, los mayores niveles de escolaridad en proporción a la población total

**Cuadro 5.** Población económicamente activa por nivel académico. Extrapolación a 2009. Total nacional, cabecera y resto (personas)

Nivel académico	Total nacional	Porcentaje Cabeceras	Porcentaje	Resto	Porcentaje	
Ningún estudio	983.578	5,4	467.885	3,2	515.693	15,6
Primaria	5.120.747	28,1	3.172.155	21,3	1.948.592	58,3
Básica secundaria	3.322.305	18,2	2.903.345	19,5	418.960	12,5
Media académica	3.467.764	19,0	3.206.456	21,6	261.308	7,8
Media técnica	1.140.605	6,3	1.063.559	7,1	77.046	2,3
Técnica profesional	739.183	4,1	712.251	4,8	26.933	0,8
Tecnóloga	541.526	3,0	526.581	3,5	14.944	0,5
Profesional universitaria	2.311.207	12,7	2.252.308	15,1	58.898	1,8
Especialización	467.816	2,6	456.605	3,1	11.212	0,3
Maestría	96.972	0,5	92.745	0,6	4.227	0,1
Doctorado	26.504	0,1	24.712	0,2	1.792	0,0
Subt. con prim. o más	17.234.629	94,6	14.410.717	96,8	2.823.912	84,4
Total	18.218.206	100,0	14.878.602	100,0	3.339.604	100,0

Fuente: elaborado con base en datos del Censo DANE 2005.

se encuentran en las cabeceras municipales, siendo notoria esta diferenciación de la estructura de la PEA en niveles de educación superior. Por ejemplo, en las cabeceras el 15,1% de su población posee títulos de profesional universitario, mientras que en el resto sólo el 1,8% lo posee. La relación inversa ocurre en los niveles inferiores de escolaridad como es el caso de población con primaria, nivel en el cual se ubica el 58,3% de la población del resto; en tanto que en las cabeceras la proporción se reduce al 21,3%.

También existe contraste entre cabeceras y resto en la cantidad de población en niveles de escolaridad superior; así, mientras que en cabeceras hay 1,2 millones de personas con formación de técnicos profesionales o tecnólogos, en el resto sólo hay 41.877; es decir, una relación de 27 a 1; para el caso de profesionales universitarios la relación es 38 a 1 y en el caso de profesionales con posgrado de 33 a 1.

Una consecuencia de la estructura descrita es que la PSL tendría posibilidades de aplicarse con efectividad en las zonas rurales, principalmente, entre población con niveles de escolaridad bajos.

### 3.4. Población objetivo: desempleada, pobre y calificada

Las tres categorías de población presentadas en las secciones anteriores constituyen la población en términos brutos que se beneficiaría directamente con una política de selección laboral con criterio económico y social. De esta población debemos identificar la población neta que es apta para beneficiarse de la estrategia, para lo cual se requiere cuantificar en primer término la población que además de ser desempleada sea pobre o indigente y, en segundo término, la población que siendo desempleada y pobre esté calificada académicamente para ocupar cargos en el sector público.

Con los análisis realizados con la información del censo y extrapolando los resultados a la población proyectada a 2009, se puede establecer que 1,5 millones (5,9%) de los 25,5 millones de pobres del país serían desempleados<sup>6</sup>. Considerando que el tamaño promedio de los hogares en el país, según el censo de población, ascendía en 2005 a 3,9 personas por hogar, se infiere que si los desempleados pobres transmiten su condición de pobreza al grupo de su entorno familiar, significaría la existencia de una población de 5,9 millones de pobres asociada y afectada con la condición de desempleo.

Desde otra perspectiva, se concluiría también, de los datos anteriores, que de los 2,5 millones de desempleados estimados para abril de 2009, 1,5 millones (59,3%) son pobres. Como se aprecia en el Cuadro 6, la concentración de la población pobre y desempleada aumenta en las cabeceras hasta el 88,5%.

Si filtramos la población desempleada y pobre por la condición de nivel académico mínimo de primaria, obtenemos el cálculo de uno de los segmentos poblacionales objetivo que arroja 1,4 millones de personas que cumplen las tres condiciones (desempleados, pobres y mínimo con escolaridad primaria) para ser beneficiarios de la PSL. Se observa que la concentración de este segmento poblacional en las cabeceras aumenta hasta el 89,5%.

---

6 Debe tenerse en cuenta que no todos los pobres hacen parte de la PEA.

**Cuadro 6.** Desempleados pobres e indigentes calificados por nivel educativo para cargos públicos. Abril de 2009 (Personas)

Variable	Total nacional	Porcentaje	Cabecera	Porcentaje	Resto	Porcentaje
Desempleados y pobres	1.509.654	100,0	1.336.409	88,5	173.249	11,5
Desempleados, pobres y calificados académicamente para cargos públicos	1.435.229	100,0	1.283.879	89,5	151.350	10,5
Desempleados e indigentes	247.519	100,0	179.206	72,4	68.313	27,6
Desempleados, indigentes y calificados académicamente para cargos públicos	222.262	100,0	164.696	74,1	57.566	25,9

Fuente: elaborado por el autor con base en datos del Censo DANE 2005.

El mismo análisis realizado para el caso de los desempleados e indigentes muestra que de los 5,4 millones de indigentes que habría en el país, 247.519 estarían desempleados (4,6%). Desde otro punto de vista significaría que el 9,7% de los desempleados están en situación de indigencia. Filtrando la cifra de indigentes desempleados por la condición de calificación académica, se obtiene una cifra de 222.262 desempleados en condición de indigencia y con estudios mínimos de primaria. Además se observa que la concentración de este grupo de población indigente en las cabeceras es menor (74,1%) que para el grupo de los pobres (89,5%).

La población objetivo identificada presenta alta diversificación desde el punto de vista del nivel de escolaridad alcanzado, siendo una característica interesante, porque ofrece la posibilidad de aplicar la PSL a todos los niveles jerárquicos de la planta de personal del sector público. Esto implica que los efectos de alivio a la pobreza llegarían a todos los niveles de formación académica, porque en todos existe pobreza e indigencia.

De acuerdo con la información obtenida (ver Cuadro 7), como era de esperarse, el nivel de estudios alcanzado entre los desempleados pobres es relativamente más elevado que entre los indigentes. Si se tiene en cuenta que el nivel de estudios mínimo requerido para ocupar cargos en el sector público es primaria, encontramos que entre los indigentes habría un 89,8% de ellos que por este criterio podrían ocupar cargos públicos, en tanto que entre los pobres el 95,1% reúnen los requisitos de nivel de estudios.

## 4. IMPACTO POTENCIAL DE LA PSL SOBRE LA POBREZA

### 4.1. Aspectos conceptuales

Una vez obtenidas las cifras sobre demanda laboral del sector público, queda por definir la PSL de los candidatos potencialmente aptos para ocupar cargos de los diferentes niveles, que también

**Cuadro 7.** Desempleados por nivel académico y grado de pobreza a nivel nacional.  
Extrapolación abril de 2009 (personas)

Nivel educativo	Indigentes	Porcentaje	Pobres	Porcentaje
Ninguno	25.257	10,2	74.436	4,9
Primaria	101.058	40,8	405.971	26,9
Básica secundaria	49.789	20,1	355.647	23,6
Media académica	41.138	16,6	361.677	24,0
Media tecnológica	15.890	6,4	122.262	8,0
Técnica profesional	5.299	2,1	69.915	4,6
Tecnólogo	2.220	0,9	29.991	2,0
Profesional	6.460	2,6	85.775	5,7
Posgrado	409	0,1	3.991	0,3
Total	247.519	100,0	1.509.644	100,0

Fuente: elaborado por el autor con base en datos del Censo DANE 2005.

constituye factor determinante de importancia para obtener o no impactos significativos sobre la reducción de la pobreza.

Si una proporción grande de las vacantes se llenan con personas pobres que presentan un periodo relativamente extenso de búsqueda de empleo (por ejemplo dos años o más), se obtendrá un impacto grande en reducción de pobreza; si la proporción es pequeña y, por ejemplo, se ocupan los cargos en alta proporción con personal que viene de otros empleos en otras entidades públicas o privadas, o que no se encuentran en situación de pobreza porque cuentan con fuentes de ingresos diferentes al laboral, el impacto sobre la pobreza será pequeño.

Para los fines que se propone la PSL, es necesario tener presente que cuando se habla de impacto de la política laboral sobre la pobreza, se analiza desde la perspectiva de la definición de pobreza por LP y LI (*línea de pobreza y línea de indigencia*) en cuyo caso, la condición necesaria para que una familia deje de ser pobre o indigente, es percibir unos ingresos mensuales mínimos suficientes para adquirir una canasta predefinida de bienes y servicios. Adicionalmente se deduce que la pobreza por NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) también se supera con la disponibilidad de suficiente ingreso para gasto en consumo de las familias. Se hace notar que el indicador de pobreza medido por NBI siempre resulta ser una situación menos catastrófica que el de LP debido a la razón expuesta.

Con la anterior perspectiva conceptual, familias que son pobres o indigentes por el criterio de LP y LI, podrían no serlo por el criterio de NBI (necesidades básicas insatisfechas) u otra metodología de medición de pobreza. No obstante, es pertinente asumir que una familia que se encuentre en situación de pobreza o indigencia por ingresos, cuyo ingreso proviene normalmente de un empleo, y su cabeza de familia se encuentra desempleada por un periodo suficientemente largo para agotar sus ahorros financieros y/o sus activos físicos, probablemente también clasifique como pobre o indigente por NBI u otra metodología.

Apoyándonos en los conceptos anteriores, es posible explicar el proceso que conlleva salir de la pobreza en el caso de un hogar cuya cabeza o sus miembros trabajadores llegan a superar en un momento dado la línea de pobreza al transitar del desempleo al empleo, sobre lo cual se tratará en la siguiente sección.

#### 4.2. Tiempo requerido para salir de la pobreza

Partiendo del supuesto de que el empleador fuese el sector público a través de cualquiera de sus instituciones, sería cierto decir que todo nuevo empleado ya supera la línea de indigencia al ingresar al servicio público. La razón simple es que el menor salario que se paga en el sector es el salario mínimo, el cual supera la línea de indigencia.

Es importante destacar que las asignaciones salariales nominales son mayores en términos reales cuando se estiman como salario integral equivalente, siendo éste el concepto salarial de referencia apropiado para compararse con los ingresos de las líneas de pobreza e indigencia, por cuanto éstas se definen como ingreso mensual necesario para tener acceso a una canasta de bienes y servicios. Si hacemos la transformación de nominales a integrales de las escalas salariales del sector público, aplicando, por ejemplo, un ajuste del 45% por concepto de todas las prestaciones legales, obtenemos los intervalos de remuneración para los diferentes niveles jerárquicos del Cuadro 8.

**Cuadro 8.** Salario integral por niveles jerárquicos y tiempo necesario para superar la línea de pobreza en el sector público (en pesos)

Nivel de gobierno y nivel jerárquico	Límite inferior	Límite superior	Línea de pobreza(1)	Meses para superar pobreza
Gob. Nal. Asistencial	720.505	2.625.382	1.086.000	23
Gob. Nal. Técnico	722.973	2.651.695	1.086.000	23
Gob. Nal. Profesional	1.726.876	7.153.092	1.086.000	0
Sincelejo Asistencial	724.565	2.625.382	1.086.000	23
Sincelejo Técnico	724.565	2.651.693	1.086.000	23
Sincelejo Profesional	1.963.264	5.613.468	1.086.000	0
Taminango Asistencial	905.114	1.206.820	777.576	0
Taminango Técnico	962.157	1.254.058	777.576	0
Taminango Profesional	1.407.956	1.497.003	777.576	0

Fuente: se ajustaron los salarios nominales del Cuadro 3 por un coeficiente de 1,45.

<sup>1</sup> Para Taminango se utiliza la línea de pobreza para zonas rurales.

Con el ajuste a salarios integrales, el salario mínimo mensual establecido para 2009 se convierte en un salario integral de \$720.505 que sobrepasa en un 54% el ingreso de la línea de indigencia urbana (\$468.000) y prácticamente duplica el ingreso de la línea de indigencia rural (\$364.000)<sup>7</sup> que es aplicable a municipios pequeños y de economía básicamente agropecuaria.

<sup>7</sup> Estimados con base en datos de referencia del DNP y DANE en 2009.

Haciendo el ajuste de nominal a integral para los límites superiores de los salarios de cada nivel jerárquico encontramos que, sin excepción, todos los cargos sobrepasan la línea de pobreza; por ejemplo, en el caso de Taminango que en el límite superior del nivel jerárquico asistencial paga el menor salario de la muestra, éste equivale a un ingreso mensual neto 55% mayor que el ingreso de la línea de pobreza rural.

Para el caso del límite inferior, algunos salarios integrales no superarían la línea de pobreza; por ejemplo, en Sincelejo tanto en el nivel técnico como en el asistencial no se superaría; en el caso de municipios pequeños de categorías 5 o 6 como Taminango se superaría la línea de pobreza porque en este caso se tendría como referencia la línea estimada para zonas rurales que es menor que la urbana.

Los montos salariales de los intervalos previstos para cada nivel jerárquico constituyen un criterio importante para discutir la conveniencia de aplicar o no aplicar la PSL en ciertos niveles que tienen asignaciones salariales bajas. Al respecto se puede argumentar que no tendría ningún impacto proveer empleos con salarios inferiores a la línea de pobreza, bajo el argumento de que quienes los ocupen seguirán estando bajo la línea de pobreza; sin embargo, debe pensarse que el intervalo salarial definido para cada cargo está previsto para que los nuevos empleados obtengan ascensos y lleguen a niveles salariales por encima de la línea de pobreza, lo cual sugiere que en los niveles asistencial y técnico los empleados con cierta antigüedad están en posibilidad de alcanzar los niveles salariales superiores del intervalo.

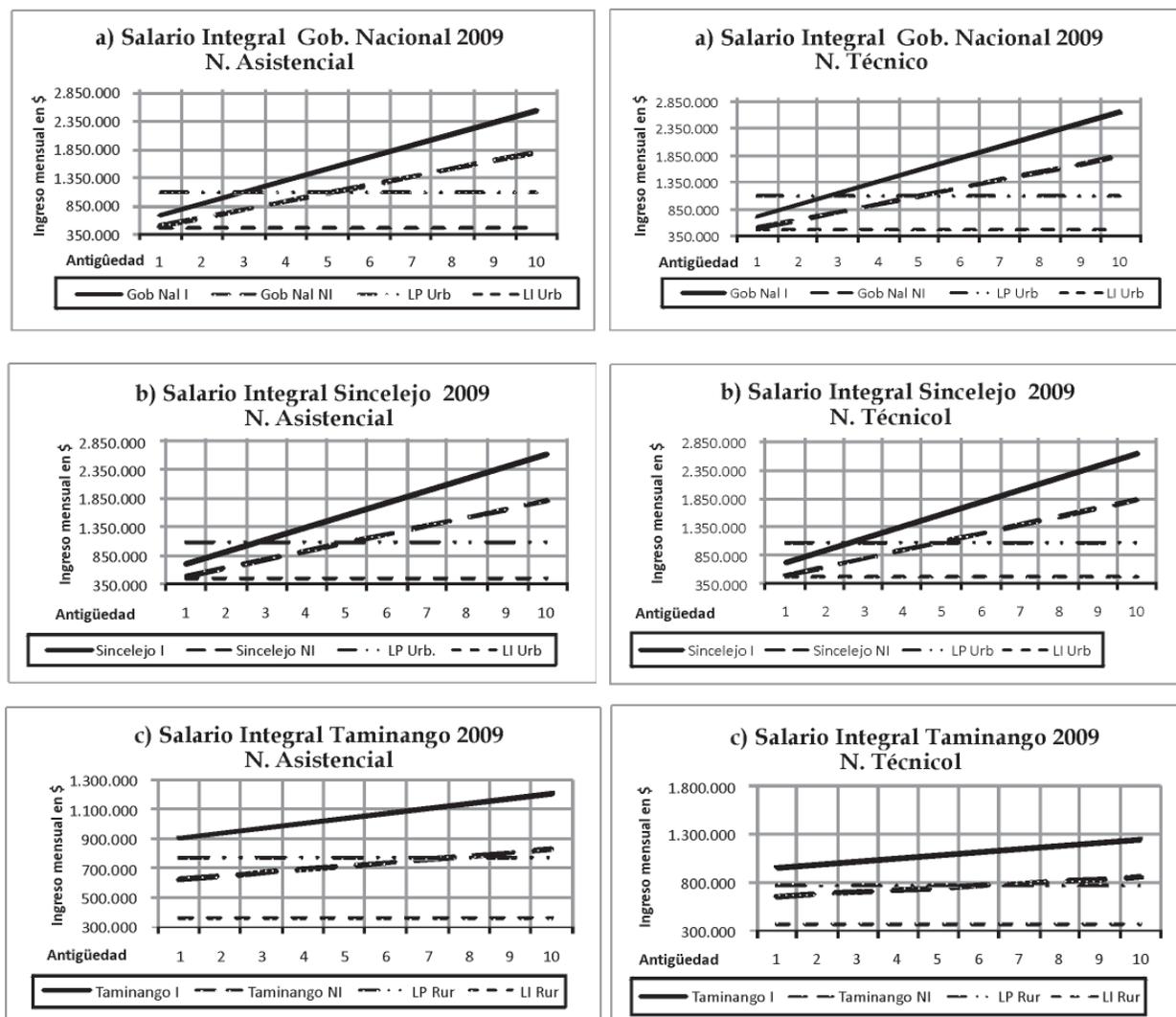
En el Gráfico 1 se ilustra cómo se puede comportar teóricamente la evolución de la remuneración para cada nivel de la jerarquía del sector público en un período de servicio de, por ejemplo, diez años, durante el cual se supone que se transita desde el límite inferior del intervalo de remuneración hasta el límite superior.

Además se muestran las líneas de pobreza e indigencia, pudiéndose observar en qué periodo de la carrera laboral se superaría teóricamente cada una de ellas, si se diera un proceso de ascenso continuo durante los diez años dentro del mismo nivel jerárquico.

En los Gráficos 1a y 1b se ve que en los niveles asistencial y técnico, tanto en el caso del gobierno nacional como en municipios de categoría 4 (como Sincelejo), si bien se ingresa con salarios inferiores a la línea de pobreza (pero superiores a la línea de indigencia) ésta se superaría al cabo de 23 meses de servicio; en tanto que para el nivel profesional se supera la línea de pobreza desde el momento de ingreso, así sea con el salario del límite inferior.

Paradójicamente en el caso de municipios de categoría 6 (pobres como el caso de Taminango), como se aprecia en el Gráfico 1c, quienes ingresen al servicio del gobierno superarían la línea de pobreza desde el momento de su vinculación.

Desde el punto de vista de los desempleados que ingresan al servicio público, lograr un empleo aunque sea con el salario mínimo representará una mejoría sustancial en su nivel de vida, comparativamente con la situación de desempleo en la que no tiene ningún ingreso o si lo tiene, tal vez no es estable ni suficiente. Con el tiempo ascenderá en la escala jerárquica institucional y en la de remuneración salarial, que, seguramente, le permitirá no sólo solventar sus gastos familiares corrientes, sino ahorrar para adquirir bienes y ahorro monetario para generar condiciones de estabilidad económica en el futuro. Además debe considerarse que un nuevo empleado que ingrese al servicio público en el nivel de menor salario, puede acelerar su ascenso con base en esfuerzos de superación académica.



Fuente: Elaborado con base en datos del Cuadro 8.

**Gráfico 1.** Proyección de salarios integrales del sector público para diferentes instituciones de gobierno y niveles jerárquicos

Otra consideración importante es que el grado de bienestar que logrará un nuevo empleado que sale de un desempleo prolongado, implica muy probablemente superar la condición de pobreza o indigencia medida por NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) al disponer de ingresos para suministrar la canasta mínima de alimentos a su familia, o superar la línea de pobreza si logra pagar el resto de bienes de la canasta de referencia.

Las consideraciones anteriores sugieren que la PSL lleva a la configuración de un ciclo de relevo de empleados públicos, que se enfoca directamente hacia la maximización del bienestar social a través de una deliberada redistribución del tiempo de ocupación y del ingreso laboral.

De acuerdo con conceptos amplios de bienestar, pobreza y equidad, la importancia para un desempleado pobre de acceder a un puesto de trabajo, no solamente está relacionado con la capaci-

dad de gasto monetario que obtiene, sino también con el sentido de pertenencia que produce hacer parte de una institución, la oportunidad que tiene para desarrollar sus habilidades y competencias laborales y sociales y los beneficios provenientes en forma de activos intangibles como es la transferencia de conocimiento que puede recibir en su quehacer diario y eventuales programas de capacitación que suministran las entidades públicas a sus empleados.

A partir del concepto de *desigualdad económica* que es más comprehensivo que el concepto de *desigualdad de ingreso* (Sen, 1999), se debe entender que el acceso de un pobre a un empleo formal implica un efecto neto hacia la equidad económica y social, porque además del ingreso alcanzará la satisfacción de otras carencias requisitorias para dejar las características que lo identifican como víctima de la inequidad. Al respecto Sen (1997: 385) afirma que “el ingreso es sólo un medio para lograr otros fines, e inclusive es sólo un medio entre otros”; entre esos otros medios cita los derechos, las libertades, las oportunidades, la riqueza y las bases sociales del autorrespeto.

#### 4.3. Capacidad de la movilidad laboral del sector público para reducir la pobreza

La demanda laboral que se genera anualmente por el sector público, está en función principalmente de la frecuencia de rotación de la nómina y del tamaño de la misma. Esta demanda laboral, junto con su composición por niveles jerárquicos, es lo que determina la magnitud del impacto potencial de la PSL sobre la pobreza.

La movilidad laboral observada en el sector público en el periodo I-2001 a III-2007 (DANE, 2007) permite estimar que la nómina conjunta (sumados el nivel nacional, departamental y municipal) tuvo una desviación típica de 65.505 empleados trimestralmente, que equivale a un coeficiente de variación del 6%, arrojando una rotación promedia anual de 131.010 empleados; lo que significa que anualmente salieron por diferentes motivos esta cantidad de empleados y se vincularon otros tantos.

La composición de ese número de empleados por niveles jerárquicos se ha estimado asumiendo que la frecuencia de rotación es similar para todos los niveles de la administración, obteniéndose las cifras del Cuadro 9. En éste se aprecia que en el nivel asistencial se tiene el mayor potencial de la administración pública para utilizar la movilidad laboral como instrumento contra la pobreza; de una parte, porque genera la mayor demanda de trabajadores anualmente con alrededor de 60.882, y de otra parte, porque los candidatos que van a ocupar cargos en este nivel provienen, en su mayoría, de estratos sociales donde se concentra gran parte de la población pobre. Para 2009 se calculó que la población de desempleados pobres o indigentes con primaria supera el medio millón de personas. Pero, además, este segmento poblacional presenta bajas probabilidades de salir de la pobreza, por su bajo nivel de escolaridad que le dificulta emplearse en cargos formales.

El segundo nivel jerárquico en importancia en la generación de demanda laboral es el profesional con 32.566 empleados que representan el 24,8% del total de cargos rotados en un año, siendo evidentemente menor la importancia de este grupo en el impacto potencial de la PSL sobre la pobreza por su dimensión numérica; pero, además, porque el segmento poblacional del cual provienen los candidatos que van a ocupar estos cargos está conformado por un menor tamaño poblacional relativo y absoluto (100.000) que en el nivel asistencial. Además, esta población tiene mayores probabilidades de emplearse en cargos formales dado su nivel de escolaridad.

**Cuadro 9.** Estimación de la demanda laboral anual del sector público por niveles jerárquicos (personas)

Nivel jerárquico	Cargos rotados anualmente	
	Número	Porcentaje
Directivo	2.588	2,0
Asesor	2.559	2,0
Profesional <sup>1</sup>	32.566	24,8
Técnico	19.510	14,9
Asistencial	60.882	46,5
Otros	12.905	9,8
Total	131.010	100,0

Fuente: cálculos del autor con base en datos del DANE.

<sup>1</sup> Incluye personal del nivel ejecutivo.

El tercer nivel jerárquico por número de empleados públicos rotados anualmente es el técnico con el 14,9% de los cargos, siendo muy significativa su potencialidad para lograr impactar la pobreza mediante una PSL, porque la población desempleada y en situación de pobreza o indigencia, con competencias académicas para ocupar estos cargos (mínimo bachillerato), sumaba en 2009 alrededor de 647.000 personas.

En el Cuadro 10 se presenta el impacto que se lograría sobre la tasa de pobreza existente en el país en 2009, suponiendo que se aplicara una PSL orientada a reducir la pobreza con base en la nómina del sector público.

Se observa que si se ocuparan con desempleados pobres el 100% de las vacantes que se generan anualmente, se podrían poner en camino de salir de la pobreza e indigencia a cerca de 511.000 personas (cifra que incluye tanto a los trabajadores como a sus dependientes)<sup>8</sup>; esto representaría una reducción del 1,65% de la pobreza nacional.

En la medida en que se reduzca la proporción de vacantes que se van a ocupar con desempleados pobres, se reduce el impacto; pero es significativo que con sólo un 40% de vacantes ocupadas con desempleados pobres se obtendría una reducción de la pobreza de 0,66% (204.376 personas) por año.

Es muy notorio el impacto que tendría sobre las tasas de pobreza el nivel asistencial, siendo el nivel jerárquico que más aportaría en términos absolutos y relativos, que como ya se dijo, se explica por la gran participación de los empleos de este nivel en la nómina del sector público.

<sup>8</sup> Las estimaciones del impacto sobre el total de la población pobre del país se han efectuado suponiendo una dependencia económica de 3,9 personas por cada trabajador incorporado al sector público.

**Cuadro 10.** Impacto de la PSL sobre población total pobre e indigente por tipo de cargos ocupados

Nivel jerárquico que genera empleos	Reducción anual de población pobre o indígena			
	100% No. Personas	80% No. Personas	60% No. Personas	40% No. Personas
Directivo	10.093	8.075	6.056	4.037
Δ%	-0,03	-0,03	-0,02	-0,01
Asesor	9.980	7.984	5.988	3.992
Δ%	-0,03	-0,03	-0,02	-0,01
Profesional	127.007	101.606	76.204	50.803
Δ%	-0,41	-0,33	-0,25	-0,16
Técnico	76.089	60.871	45.653	30.436
Δ%	-0,25	-0,2	-0,15	-0,1
Asistencial	237.440	189.952	142.464	94.976
Δ%	-0,77	-0,61	-0,46	-0,31
Otros <sup>1</sup>	50.330	40.264	30.198	20.132
Δ%	-0,16	-0,13	-0,1	-0,07
Total	510.940	408.752	306.564	204.376
Δ%	-1,65	1,32	-0,99	-0,66

Fuente: cálculos del autor con base en datos del DAFP (2007) y el DANE (2005).

<sup>1</sup> Se asume que se ocupan cargos con candidatos que poseen escolaridad mínima de bachillerato.

Otra manera de medir el impacto de la estrategia sobre la pobreza es con respecto al segmento de la PEA que se encuentra en situación de desempleo y pobreza; es decir, sin incluir la población dependiente. En este sentido, se ha medido el impacto por los diferentes segmentos de escolaridad. El efecto que se logra con la estrategia es notable bajo este enfoque, como se muestra en el Cuadro 11.

Es obvio que la estrategia de selección no afectaría directamente a la PEA pobre que no posee ningún nivel de estudio, porque no está contemplado en los requisitos previstos en la normatividad ofrecer cargos para este nivel de escolaridad. En los demás segmentos de escolaridad se obtendrían importantes impactos en la reducción de pobreza, siendo el más significativo el caso del nivel de primaria, que cuantitativamente supera por mucho el número de trabajadores que saldrían de la pobreza comparándolo con los otros niveles. En efecto, si se dedicaran el 100% de las vacantes de ese nivel para ocuparse con pobres, saldrían de la pobreza el 6,67% de los trabajadores (60.882); si sólo se dedicara el 40% de las vacantes para ocuparse selectivamente con el criterio propuesto, podrían quedar en camino de salir de la pobreza más de 24.000 trabajadores. Una observación

**Cuadro 11.** Impacto de la PSL sobre pobreza de PEA desempleada por nivel educativo.

Nivel educativo	Reducción anual de población desempleada, pobre o indigente dedicando a PSL el porcentaje de vacantes siguiente:			
	100% No. Personas	80% No. Personas	60% No. Personas	40% No. Personas
Ninguno	-	-	-	-
$\Delta\%$				
Primaria y Básica Secundaria	60.882	48.706	36.529	24.353
$\Delta\%$	-6,67	-5,34	-4	-2,67
MA-MT-TP-TECN-Otros <sup>1</sup>	32.415	25.932	19	13
$\Delta\%$	-5	-4	-3	-2
Profesional y Posgrado	37.713	30.170	22.628	15.085
$\Delta\%$	-39,03	-31,22	-23,42	-15,61
Total	131.010	104.808	78.606	52.404
$\Delta\%$	7,46	5,96	4,47	2,98

Fuente: cálculos del autor con base en datos del DAFP (2007) y el DANE (2005).

<sup>1</sup> Media académica-Media tecnológica-Técnica profesional-Tecnólogos.

final es que la PSL en el sector público puede potenciar más su impacto sobre pobreza si la proporción de la nómina oficial que se reemplaza cada año se aumenta administrativamente como parte de la estrategia.

## 5. CONCLUSIONES

El trabajo presentado explora posibilidades de utilizar la nómina del sector público como instrumento para luchar contra la pobreza en Colombia, un país subdesarrollado en el que no se han observado en muchos años progresos significativos en la reducción de la pobreza y la desigualdad económica.

Los análisis realizados sobre el manejo que se puede hacer de la nómina del sector público con un fin de redistribución económica han permitido cuantificar que la utilización de la estrategia propuesta de manera conservadora podría reducir el índice de pobreza entre 0,66% y 1,65% anualmente, sin afectar la eficiencia del aparato estatal en el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales y sin necesidad de incurrir en gasto público significativo. Por el contrario, la política propuesta contribuye a que el mandato que la constitución confiere al Estado se cumpla mejor.

La nómina del sector público es de más de un millón de empleados que son suficientes para generar un impacto sensible en la reducción de la pobreza si se maneja con criterio económico y

social. Anualmente el sector público necesita alrededor de 131.000 trabajadores para ocupar cargos en su planta de personal, contando todos los niveles de la administración, los que se podrían ocupar total o parcialmente con trabajadores pobres o indigentes que provienen del desempleo, aplicando un criterio de selección más afín con logros de tipo social que político.

Un aspecto interesante, resultante del análisis, es que la remuneración laboral en el sector público en todos los niveles jerárquicos es suficiente para que cualquier nuevo empleado pobre supere la línea de indigencia o de pobreza en el corto plazo.

La información procesada permite concluir que el 89,8% de los desempleados indigentes (222.262) y el 95,1% de los desempleados pobres (1.435.208) poseen las competencias de escolaridad necesarias para ocupar cargos en el sector público y, por tanto, se podrían beneficiar con una estrategia centrada en la selección de servidores del Estado con criterio económico y social. Sumando sus familias serían 5,9 millones de personas con opción de solucionar total o parcialmente el problema de pobreza bajo este esquema de selección.

na conclusión paralela que se puede señalar, a raíz de este trabajo, hace referencia a la pobre disponibilidad de estadísticas y análisis del empleo en el sector público que compete a las instituciones generadoras de esta información, lo que dificulta profundizar con mejores elementos de juicio en temas de investigación de economía laboral.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de Colombia* (2002). Bogotá: 3R editores, 2.<sup>a</sup> edición.
- DAFP (2007). *Informe de caracterización del empleo público en Colombia*. Septiembre, Bogotá.
- DANE (2007). *Documentos técnicos sobre mercado laboral*. Balance del mercado laboral colombiano, tercer trimestre.
- OIT. (1999). Trabajo decente. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 1999.
- . (2001). *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.<sup>a</sup> reunión, Ginebra.
- . (2003). *Superar la pobreza mediante el trabajo*. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.<sup>a</sup> reunión, Ginebra.
- Sandoval, G. (1992). *Teoría del dinero, el ahorro y el desempleo de equilibrio*. Bogotá: Ed. ARFO.
- . (2007). “La movilización del ahorro como estrategia para la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso y el bienestar”. *Revista Economía y Desarrollo*. 7(1): 89-114, Universidad Autónoma de Colombia.
- Sen, A. (1997). *From income inequality to economic inequality*. *Southern Economic Journal*, 64(2): 384-401.