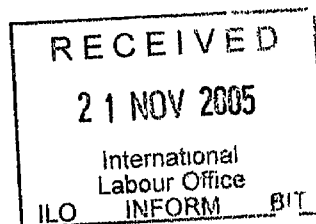


hacia el pleno empleo en colombia

resumen de un programa de empleo para
colombia preparado por una misión interna-
cional organizada por la Oficina Internacional
del Trabajo



50222



Indice

	<u>Página</u>
Prefacio	1
I. El problema	2
II. Esbozo de una estrategia	4
III. El problema de la tierra	6
IV. Perspectivas de la industria	11
V. Salarios e ingresos	15
VI. La función de los servicios sociales	19
VII. Un programa de acción inmediata	23
Apéndice: Organizaciones que participaron en la misión ..	27

Prefacio

El problema del desempleo es cada día más grave en casi todos los países en vías de desarrollo. Mientras los países industriales han reducido el desempleo, que varía aproximadamente entre 3 y 5 por ciento de su fuerza de trabajo, en muchas otras regiones del tercer mundo la situación es peor que en los períodos más graves de la crisis económica de la preguerra. Pero lo más inquietante de esta situación es que parece crónica. No se trata de una crisis mundial, como la del desempleo de los años treinta. En América latina, África y Asia ha surgido un fuerte desempleo a pesar del considerable auge económico de los países industriales, que dura ya varios años.

En 1964 la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre la política del empleo (núm. 122), cuya ratificación por los gobiernos implica el compromiso de adoptar una política activa de pleno empleo; el Convenio va acompañado de una Recomendación en la que se enuncian las líneas generales que han de seguirse para aplicar esta política. Más tarde, en la Conferencia de celebración de su 50.^o aniversario, en 1969, se adoptó el Programa Mundial del Empleo que, entre otras cosas, preveía la organización de misiones piloto nacionales encargadas de estudiar las causas del desempleo en determinados países. Poco después, el Presidente Lleras Restrepo de Colombia propuso que Colombia fuera el primer país a que se enviara una misión de esta índole. Como resultado de estas decisiones, a comienzos de 1970 un equipo de alto nivel visitó el país para ayudar al Gobierno a preparar un programa de pleno empleo.

No menos de 12 organizaciones, entre ellas la OIT, destacaron miembros de su personal o proporcionaron los servicios de consultores especialmente contratados con este propósito. En la página 27 se enumeran estas organizaciones. En total participaron 27 expertos bajo la dirección del Sr. Dudley Seers, Director del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex. Cada uno de los miembros tenía una considerable experiencia internacional, en muchos casos adquirida en América latina.

En este folleto se describe brevemente la situación que encontraron en Colombia y las propuestas que hicieron. Se trata de un resumen del informe completo titulado "Hacia el pleno empleo: un programa para Colombia", publicado por la Oficina Internacional del Trabajo en español y en inglés. En la redacción del informe participaron varios miembros de la misión, pero en última instancia el jefe de la misión, Sr. Seers, es responsable del documento.

El informe puede obtenerse en las principales librerías, en las Oficinas de la OIT en muchos países o directamente de la Oficina Internacional del Trabajo, ILO Publications, Sales Service, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. Su precio es de 16 francos suizos o 4 dólares de EE.UU.

I. El problema

De un total aproximado de tres millones de personas que integran la fuerza de trabajo urbana en Colombia, no constituye exageración alguna cifrar en medio millón los que buscan trabajo infructuosamente. Otras desearían trabajar pero no buscan trabajo, desanimadas por el hecho de que la posibilidad de encontrar empleo es mínima. Es probable que la escasez de trabajo urbano afecte en la actualidad a una tercera o a una cuarta parte de la fuerza de trabajo activa. En el campo el desempleo visible es menos corriente, pero centenares de miles de personas tienen salarios tan bajos o ganan tan poco que debe considerárseles en situación de subempleo. Al mismo tiempo, la capacidad de negociación de los que tienen trabajo se ve minada por el hecho de que existen miles de personas dispuestas a trabajar por salarios de subsistencia.

Los datos correspondientes a 1967 indican que en las zonas urbanas el 12 por ciento de los hombres y el 19 por ciento de las mujeres buscaban trabajo. Había además un 10 por ciento de hombres y un porcentaje desconocido pero importante de mujeres que no tenían trabajo pero que estaban demasiado descorazonados para buscarlo. Es difícil calcular este desempleo encubierto, pero hay poderosas razones para pensar que en Colombia ha aumentado en los últimos años. Además, por lo menos una persona de cada 20 trabajaba sólo a tiempo parcial.

En las zonas rurales la situación varía de una a otra región y también según las estaciones. Lo más frecuente es que la falta de trabajo se traduzca en un empleo a tiempo parcial en la explotación agrícola familiar y no en desempleo, en el sentido urbano de una persona que busca un trabajo.

En las ciudades los desempleados son jóvenes, pues aproximadamente las dos quintas partes tienen menos de 25 años de edad y una quinta parte menos de 35. Una elevada proporción de los desocupados está formada por personas que ingresan por primera vez en la fuerza de trabajo y generalmente estas personas tienen una instrucción muy superior a la de los trabajadores más antiguos, tanto empleados como desempleados. Una cuarta parte de los desempleados ha carecido de trabajo por lo menos durante un año y la mitad de ellos están sin empleo desde hace más de tres meses. Dos de cada cinco desempleados tienen familias que sostener. Muchos de los que estaban antes empleados buscan colocación en oficios de menos categoría y sueldo que en sus trabajos anteriores.

El desempleo crónico en esta escala refleja el elevado ritmo de crecimiento demográfico en relación con el desarrollo económico. En 1918 Colombia tenía una población de 6 millones de habitantes que aumentaba a menos del 2 por ciento anual. Desde 1951 a 1964 el crecimiento fue del 3 por ciento al año y después de esta fecha ha sido quizás más rápido. Sólo en los últimos años han comenzado a dejarse sentir las consecuencias de este fenómeno sobre la fuerza de trabajo, que por lo menos durante otro decenio aumentará al 3,5 por ciento al año.

La población actual de Colombia es de 21,5 millones de habitantes. Si sigue creciendo al mismo ritmo que en el decenio de 1960 pasará de 55 millones de habitantes a fines de siglo. Sin embargo, en los países en vías de desarrollo donde existen estadísticas fidedignas de nacimientos, se ha registrado ya una fuerte baja en las tasas de fecundidad, pero, aun sobre la base de las hipótesis más favorables, el año 2000 tendrá que alimentar a 48 millones de personas.

Como las personas que estarán en edad de trabajar en 1985 han nacido ya, es posible prever su número con bastante exactitud. En la actualidad estas personas suman aproximadamente 14,5 millones, pero dentro de 15 años serán 24 millones, o sea un aumento de más del 60 por ciento. La fuerza de trabajo activa - es decir, las personas que estarán en condiciones de trabajar después de deducir a los estudiantes, los incapacitados, las amas de casa y otras personas que, por distintas razones, no se encuentran en el mercado de la mano de obra - probablemente pasará de 6,5 millones a 11 millones en 1985. Esto significa que cada año será necesario crear 300 000 nuevos empleos para hacer frente al ritmo del crecimiento demográfico.

Además, existe el problema de los que actualmente están desempleados. En total será necesario crear por lo menos 5 millones de nuevos puestos en Colombia en los próximos 15 años para alcanzar un nivel elevado de empleo (dejando un margen de un 5 por ciento de desempleados). Al ritmo actual será posible crear aproximadamente un millón de nuevos puestos, con lo cual cuatro millones de personas carecerán de trabajo. Por otra parte, si se mantiene la actual tasa de migración rural, prácticamente todos los desempleados se encontrarán en las zonas urbanas, donde la mitad de los trabajadores carecerían de trabajo. Podemos, pues, apreciar la magnitud del problema.

II. Esbozo de una estrategia

Hasta hace poco tiempo en Colombia, como en otras partes, se dejaba de lado el problema del empleo por considerar que el objetivo fundamental era el crecimiento económico. Ahora bien, en los países en desarrollo ha ido cundiendo el descontento al comprenderse que, incluso si existe un rápido crecimiento, éste ha ido en general acompañado de un aumento del desempleo y de diferencias cada vez mayores entre ricos y pobres y entre la ciudad y el campo. Por ejemplo, en Colombia la producción anual agrícola ha aumentado en promedio en un 3,5 por ciento, pero el aumento del empleo ha sido solamente de 1,4 por ciento; por otra parte, a una tasa anual de crecimiento del 5,5 por ciento del resto de la economía ha correspondido un incremento del empleo de aproximadamente 3,5 por ciento.

En general, esto se debe a una utilización excesiva de maquinaria costosa en vez de tratar de emplear al máximo la mano de obra. Este fenómeno pone de manifiesto el peligro que existe al tratar de expresar el objetivo del desarrollo solamente en términos de un aumento de la producción. Sin embargo, todavía hay quien sostiene que el error ha sido que el crecimiento económico no fue suficientemente rápido y que la forma de ampliar el empleo en el decenio de 1970 es simplemente acelerar este desarrollo. Sin embargo, en sí mismo este argumento entrañaría un crecimiento aún más rápido del sector industrial avanzado que ya tiene una elevada producción per cápita y no puede absorber un volumen importante de nueva mano de obra. Lo fundamental es considerar al empleo como un objetivo del desarrollo y no como un subproducto del mismo.

Cuando se enfoca de esta manera el desarrollo en la primera etapa deben investigarse las posibilidades de absorción de mano de obra que ofrece cada sector de la economía en relación con las posibles tasas de crecimiento de dicho sector. A continuación es necesario decidir qué sectores deben desarrollarse, y en qué medida, para alcanzar la meta nacional del empleo. Por supuesto, desde el punto de vista matemático el número de posibles combinaciones será muy grande. En esta segunda etapa el problema consiste en determinar cuál es la combinación que permite atender mejor las necesidades del país, incluyendo, por supuesto, la necesidad de mantener una elevada producción. Lo esencial es que se invierte el enfoque habitual de los planificadores: el empleo pasa a ser el objetivo y el crecimiento general es una consecuencia.

Esto no significa que hay que optar entre un rápido crecimiento del ingreso nacional y un incremento acelerado del empleo. Si el problema se expresara en estos términos, se estaría planteando una falsa alternativa. En primer lugar, lo esencial es determinar a quién beneficia el incremento de los ingresos. Si estos últimos se consideran solamente como un total nacional, sin especificar si los pobres ganan o pierden con el cambio, se falsearía el propósito del desarrollo. Sin embargo, en la práctica es posible perseguir al mismo tiempo ambos objetivos. Después de todo, no se trata del trabajo por el trabajo mismo, sino de crear empleos productivos. La existencia de

millones de trabajadores condenados al ocio forzoso significa, por supuesto, malgastar las posibilidades de producción. Si estos trabajadores pudieran encontrar un empleo efectivo, el producto nacional aumentaría muy rápidamente. En realidad, el programa de empleo para Colombia exige una tasa más rápida de crecimiento económico general que en el pasado.

Con arreglo al procedimiento esbozado, se preparó el programa seleccionando un año meta, 1985, y organizando una combinación factible de los diferentes sectores de la economía que podían proporcionar pleno empleo ese año. ¿Qué dimensiones tendrá que haber alcanzado para entonces cada sector?

En términos generales, el programa prevé un aumento de la producción mediante la utilización de un mayor número de trabajadores y no mediante un incremento de la producción individual. La combinación de estos dos factores de la proporción adecuada permitiría crear los cinco nuevos millones de puestos.

Debe observarse que lo que se propone no es reducir la productividad de los trabajadores, sino solamente disminuir la tasa a que ha estado creciendo esta productividad en la economía en general, para lo cual las inversiones deberán concentrarse en los sectores (y subsectores) que exigen una baja inversión por empleo. La producción por año-hombre seguiría aumentando, incluso en la industria, pero a un ritmo no tan acelerado. Por ejemplo, una forma lógica de alcanzar este objetivo es reducir el promedio de horas trabajadas por semana.

En la agricultura se seguiría acelerando el aumento de la productividad. Como se verá más adelante, se crearían nuevos empleos en este sector proporcionando más tierras al pequeño agricultor y ayudándole a obtener el máximo provecho posible de su explotación. En cualquier estrategia del empleo la demanda de alimentos aumentaría en más de un 5 por ciento al año como consecuencia del efecto combinado del crecimiento demográfico y del aumento de los ingresos.

Para los que se interesan en las estadísticas, damos a continuación las cifras citadas como ejemplo en el informe. Partiendo de la base de un aumento modesto de las exportaciones, la producción agrícola total tendría que aumentar en un 5,4 por ciento al año desde ahora hasta 1985, en comparación con la media del 3-4 por ciento alcanzada entre 1964 y 1970. En el resto de la economía, la producción debería aumentar en un 8,9 por ciento anual en comparación con un 5,7 por ciento. Los aumentos más rápidos deberían lograrse en los sectores que hacen un uso intensivo de mano de obra, por ejemplo, los transportes, la construcción y los servicios gubernamentales. Se contratarían nuevos trabajadores a una tasa del 4,8 por ciento al año, en comparación con el 2,3 por ciento de los últimos años. De esta manera se crearían 5 millones de nuevos empleos en los próximos 15 años.

Por supuesto, se trata simplemente de un esquema hipotético, basado en estimaciones muy provisionales de la posible evolución. El programa no constituye un proyecto básico; es simplemente una indicación del tipo de política que sería necesario adoptar y llevar a la práctica si el país quiere hacer frente a este desafío.

¿Qué consecuencias tendría ese esfuerzo en los sectores principales de la actividad nacional?

III. El problema de la tierra

El objetivo fijado para la agricultura es la creación de 800 000 nuevos empleos hasta 1985. Este planteamiento presupone que se mantendrá la migración hacia las ciudades, pero su ritmo disminuirá al mejorar la vida rural. En realidad, la hipótesis es que aproximadamente la mitad del incremento de la fuerza de trabajo rural durante los 15 años del programa tendrá que encontrar trabajo en las ciudades. El empleo en la agricultura crece actualmente a un ritmo aproximado de 30 000 nuevos empleos por año, pero muchos de éstos constituyen simplemente una forma de subempleo en la propiedad familiar. El programa elevaría la tasa de crecimiento a 50 000 nuevos empleos por año y mejoraría las perspectivas del trabajo agrícola de tal manera que estos trabajadores adicionales contarán con empleos efectivos.

Este objetivo sólo puede lograrse incrementando el número de explotaciones agrícolas y ampliando el tamaño de muchas de ellas. La tierra no falta. En la zona central de Colombia, donde vive el 97 por ciento de la población, las regiones montañosas de los Andes, de suelos más pobres, están cubiertas de pequeñas explotaciones individuales que llegan hasta el fondo de profundas gargantas y se elevan hasta las altas cumbres. Cuando se dejan atrás las montañas, y a medida que los valles de los ríos, cuyos suelos son más ricos, se ensanchan, las explotaciones son mucho más grandes. Apartadas de la zona central y relativamente deshabitadas, se encuentran las inmensas llanuras orientales que se extienden hasta los ríos Orinoco y Amazonas. Se dice que el origen de estos contrastes radica en el hecho de que los primeros habitantes se establecieron en las regiones montañosas ya que las tierras bajas eran pantanosas y palúdicas. Posteriormente las familias más ricas adquirieron grandes superficies en las tierras bajas y las utilizaron para la ganadería. El resultado curioso de este proceso ha sido que las tierras más pobres son las que están ahora superpobladas, mientras que las tierras más ricas están menos cultivadas. Un objetivo importante del programa del empleo en Colombia sería invertir este proceso.

El censo agrícola de 1960 demostró que aproximadamente el 45 por ciento de la tierra cultivada y de praderas pertenecía al 1,2 por ciento de la población, y que el 65 por ciento de la población se ganaba duramente la vida en el 5,5 por ciento de la tierra. La dimensión media de las propiedades de esta gran mayoría era inferior a dos hectáreas y se estimó que el 25 por ciento de la población poseía únicamente media hectárea. El 7 por ciento carecía de tierras. En el otro extremo de la escala podemos ver que las declaraciones hechas al Instituto Colombiano de Reforma Agraria indicaban que 636 propietarios poseían en conjunto más de 7 millones de hectáreas.

El número de personas que viven en las zonas rurales ha seguido aumentando a razón de poco más del 1 por ciento anual, a pesar de la fuerte migración a las ciudades. Por consiguiente, las condiciones de los pequeños propietarios de parcelas minúsculas, que

deben alimentar a un número creciente de personas, empeoran cada vez más. En 1960, el 9 por ciento de los trabajadores agrícolas, es decir, asalariados más personas que trabajan por cuenta propia, ganaban menos de 1 000 pesos (aproximadamente 60 dólares de los Estados Unidos) por año, y 55 por ciento ganaban hasta 2 000 pesos. Las dos terceras partes de la fuerza de trabajo rural ganaba apenas el equivalente de 120 dólares por año, y no hay razón alguna para pensar que su situación haya mejorado. Su pobreza se ve acentuada por la escasez de los servicios básicos ofrecidos por el Gobierno: salud, enseñanza, obras de saneamiento, o agua limpia, etc.

A su vez la pobreza rural constituye un grave obstáculo para el desarrollo no rural. El mercado local para la pequeña industria y la artesanía es sumamente pequeño. Los gastos públicos en servicios sociales y proyectos básicos de desarrollo, por ejemplo, construcción de caminos y planes de riego, tienden a ser mínimos. Los jóvenes emigran a las ciudades pero sólo para engrosar las filas de los desempleados urbanos. Uno de los propósitos del programa de empleo es romper este círculo vicioso en su punto vital: la tierra.

Desde 1963 esta labor está a cargo del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). Sus objetivos son: 1) abrir a la explotación las regiones poco pobladas; 2) utilizar el riego como un instrumento fundamental para aumentar la capacidad de empleo que ofrece la tierra y 3) redistribuir la tierra. El primero de estos objetivos ha sido con mucho la forma más importante de colonización, ya que abarca aproximadamente a 100 000 familias. Compárese esta cifra con la de las 12 000 familias que hasta la fecha se asentaron en tierras redistribuidas, y muchas de estas personas han sido campesinos instalados o aparceros que ya vivían en esas explotaciones. El costo aproximado por cada familia asentada era aproximadamente de 5 500 dólares para riego, 2 500 dólares para colonización y 1 200 dólares para redistribución. Podrá observarse que el costo de la redistribución era, por cierto, el más pequeño y representaba sobre todo los gastos incurridos por concepto de demarcación de límites y emisión de títulos de propiedad y no lo que podría denominarse genuinamente costos económicos.

El programa de empleo exige un considerable aumento de este esfuerzo. En la hipótesis de que la mitad del aumento propuesto en el empleo, o sea 50 000 personas por año, fuera absorbido por el empleo asalariado en las grandes explotaciones agrícolas y en las industrias rurales nos encontraríamos todavía con la cifra muy provisional de 25 000 personas para las cuales habría que encontrar tierras cada año, y ello simplemente para preservar la insatisfactoria situación actual. La tasa de reasentamiento está aún muy lejos de esa cifra y, por lo tanto, para poder planificar el empleo rural es fundamental acelerar enormemente el programa de redistribución de las grandes explotaciones agrícolas. A su vez, esto entraña la voluntad de acortar los procedimientos jurídicos que exige la expropiación de la tierra.

Si se le da tierra para cultivar, el pequeño agricultor prosperará si se dedica a la producción comercial, lo que, probablemente, exigirá tiempo. El primer paso sería determinar cuáles son las zonas más adecuadas para el cultivo de productos comerciables; un segundo paso sería poner en marcha explotaciones agrícolas experimentales. Por supuesto, es indispensable contar con buenas proyecciones sobre la oferta y la demanda antes de que los pequeños

agricultores puedan arriesgarse a cultivar productos comerciales. Suponiendo que exista un mercado satisfactorio, el agricultor necesita todavía conocer en qué forma puede obtener un máximo rendimiento con un mínimo de gastos; para todo ello es necesario realizar trabajos de investigación, instalar servicios de extensión agrícola destinados a difundir los conocimientos entre los agricultores, establecer medios de transporte para traer los insumos necesarios, tales como equipo y abonos y, por último, conceder créditos para poder pagar estos insumos.

Lo que se desea es ampliar considerablemente los actuales servicios, que a menudo son muy rudimentarios, y al mismo tiempo fomentar el establecimiento de cooperativas agrícolas para aprovechar al máximo estos servicios. Como el número de explotaciones existentes es tan grande, 1 500 000, de las cuales un millón no alcanzan a tener dos hectáreas de superficie, los organismos rurales no pueden hacer contactos directos con cada explotación. Estos organismos pueden agrupar a los agricultores y de esta manera reducir también los costos y unir los recursos.

Con arreglo al programa, se establecerían centros de servicios agrícolas a distancias razonables de las explotaciones vecinas, donde un agricultor podría obtener en un solo lugar todo lo que necesita. Esos centros podrían servir también como puntos de despacho durante la comercialización de los productos. Se ha sugerido asimismo la creación de explotaciones de demostración cerca de los centros, donde cada agricultor pueda apreciar cómo funcionan en condiciones modernas una propiedad como la suya. Un sistema de asociaciones de agricultores, tal como el que se propone en el programa, constituiría también otro punto del contacto de las empresas privadas en un sector donde en la actualidad existen pocas posibilidades de establecerlo. A largo plazo, el aumento de poder adquisitivo en las zonas rurales tiene sin duda que abrir nuevas posibilidades a la venta de manufacturas. La creación de sólidas asociaciones de agricultores y de sindicatos de campesinos constituye la clave de la estrategia del empleo en el sector rural. Además, estos grupos proporcionarían el apoyo político que se necesita para llevar a la práctica una política radical de reforma agraria.

No se objeta por sí misma una mecanización más rápida en la agricultura. Por el contrario, una de las finalidades del programa es cerciorarse que la comunidad agrícola en su conjunto tenga oportunidad de utilizar esta mecanización, por ejemplo, dando más tierras a las explotaciones de tipo familiar que podrían usar equipo moderno sobre una base cooperativa. En las zonas montañosas, las pequeñas propiedades se agruparían en unidades más grandes, en las que se podría utilizar maquinaria agrícola pequeña, tal como se hace en el Japón y en Taiwán. Sin embargo, hay muchas otras maneras de elevar la productividad agrícola aparte de la mecanización. Por regla general habría que dar más importancia a otras técnicas modernas, que no desalojan a la mano de obra - semillas, abonos, plaguicidas - y realizar obras de infraestructura que den empleo a una importante mano de obra, por ejemplo la nivelación y el desmonte de terrenos, riego y avenamiento, pozos y cercas, caminos de acceso y puentes, escuelas y dispensarios. Después de esta etapa, las máquinas nuevas podrían limitarse a operaciones que incrementen aún más la producción del agricultor en los casos en que conviniera garantizarle un ingreso vital o impedir el alza de los costos de producción, en especial en el comercio de exportación donde existe una fuerte competencia.

¿Qué otras medidas pueden adoptarse para frenar el éxodo rural? En Colombia el 40 por ciento de la población rural vive a una hora de distancia del centro de una población y hay aproximadamente 100 poblaciones con más de 10 000 habitantes. Ahora bien, las cuatro ciudades principales monopolizan las tres cuartas partes del empleo industrial. En el período comprendido entre los dos últimos censos, 1951 y 1954, las cuatro ciudades principales crecieron a un ritmo dos veces superior al de todo el país. En el último año citado la mitad de la población total vivía en ciudades con más de 100 000 habitantes, proporción que es hoy aún mayor.

Al parecer los habitantes de las zonas rurales emigran a las aldeas y pequeñas poblaciones, mientras que los residentes de éstas se trasladan a las ciudades más grandes. Si esta tendencia fuera verificada mediante nuevos estudios, tendría gran importancia para el programa del empleo porque significaría que las pequeñas poblaciones están perdiendo una parte de sus habitantes más capacitados y obteniendo en cambio migrantes rurales poco calificados.

La migración del campo resulta costosa en muchos sentidos. Conforme las poblaciones crecen, aumentan los costos de obras tales como alcantarillado, sistemas de agua potable y caminos. Por esta razón, entre otras, el Departamento de Planeación de Colombia está tratando de desalentar todo futuro crecimiento de Bogotá. El problema de las tres ciudades más importantes después de Bogotá, es decir, Medellín, Cali y Barranquilla, es más complicado ya que todo nuevo crecimiento de los sectores industriales importantes tendrá que ser planificado para un número limitado de centros, y ello por razones de economía de escala, servicios de transporte, etc. Sin embargo, aparte de estas industrias principales, en el programa se prestará una atención más sostenida a las pequeñas poblaciones rurales, donde es posible ampliar ciertas actividades capaces de generar empleos, por ejemplo la artesanía, la elaboración de alimentos y la manufactura en pequeña escala, sin mencionar los servicios de bienestar social que han de establecerse en las zonas circundantes.

El programa del empleo para Colombia exige, con carácter urgente, el mejoramiento de los servicios comunales de las zonas rurales y de las pequeñas poblaciones. En el nivel más bajo, el programa sugiere que se vincule a las aldeas con centros de población de 1 000 a 3 000 habitantes con servicios rudimentarios de salud pública y de educación y donde puedan establecerse algunas industrias de elaboración de alimentos. Las cooperativas de artesanos podrían tener su sede local en estos centros, que a su vez estarían conectados con centros administrativos y comerciales de 3 000 a 10 000 habitantes, con servicios financieros y técnicos que servirían de base a industrias rurales que necesitan una zona agrícola adyacente más amplia y serían el centro de una red integrada de servicios de bienestar. Por último, habría otras poblaciones con un máximo de 50 000 habitantes en las nuevas zonas de colonización, unidas por carretera con las regiones ya pobladas del país.

El propósito general sería mejorar el nivel de vida en las pequeñas poblaciones sobre la base de una planeación regional integrada. En primer lugar, la propuesta consiste en que se designe un pequeño número de zonas experimentales, de tal manera que pueda adquirirse la experiencia necesaria para desarrollar esta política en escala nacional.

La estrategia exige que se dedique una proporción mucho mayor de las inversiones públicas a las zonas rurales, en parte dadas sus posibilidades de creación de empleos, pero también para establecer servicios sociales que hagan más atractiva la vida en las pequeñas poblaciones. En la actualidad son pocas las personas que escogen trabajar en las zonas atrasadas que, por consiguiente, siguen sumidas en el atraso. Para rectificar esta tendencia sería necesario pagar salarios rurales más elevados a los médicos, enfermeras y maestros, y ofrecer mejores condiciones de servicio como parte de un programa más amplio destinado a ampliar los servicios sociales.

En suma, la estrategia rural constituye un inmenso esfuerzo de desarrollo de la comunidad que deriva sus fuerzas de las capas populares de la población. Hasta ahora las decisiones que afectan a la comunidad campesina han sido tomadas con demasiada frecuencia por personas ajenas a esa comunidad y en un nivel mucho más alto, y el resultado ha sido que no se ha hecho lo suficiente y que el campesinado ha perdido la costumbre de tomar la iniciativa. Mediante la organización de cooperativas e instituciones similares, las comunidades rurales aprenderían a expresar ellas mismas sus necesidades básicas: necesidades en cuanto a tierra, insumos agrícolas, seguridad de la tenencia de la tierra, mercadeo de los productos de artesanía, educación y salud. Los nuevos dirigentes surgirían de las aldeas e infundirían una nueva vitalidad a la vida rural. A través de todo el programa del empleo para Colombia se aprecia la importancia que se da a una democracia dinámica.

IV. Perspectivas de la industria

Aun si se crean 800 000 nuevos empleos en la agricultura será necesario crear más de cuatro millones en otros sectores, especialmente en la industria. En términos generales, puede decirse que en este caso la política del Estado puede influir en dos formas en el empleo. La primera es influyendo en lo que se produce; la segunda en la forma en que se produce. En el primer caso se trata fundamentalmente de lograr un equilibrio de la demanda entre los bienes cuya producción exige una proporción elevada de mano de obra y los productos cuyo costo corresponde en su mayor parte al costo de las maquinarias o al de las importaciones, o a ambos costos. Básicamente el problema estriba en determinar quién gasta el dinero; en otras palabras, se trata de la distribución de los ingresos. La segunda forma entraña una expansión más rápida de las industrias con gran densidad de mano de obra y la utilización de proporciones más elevadas de mano de obra en otras industrias, siempre que la competencia internacional no haga imposible esta práctica.

Esta última reserva es importante. Una de las funciones principales de la industria en una estrategia del empleo es obtener un suministro de divisas que aumente rápidamente, a fin de que el país pueda pagar los materiales y el equipo que necesita. La formación de la comunidad económica andina creará nuevas oportunidades para los fabricantes colombianos pero también dará más importancia a la capacidad de competencia.

El número de nuevos empleos creados en el sector moderno de la industria deberá pasar de menos de 8 000 por año a aproximadamente 25 000 dentro de pocos años, y a una cifra aún mayor en una época posterior. Incluso en los mejores años de la industria en el pasado inmediato, el número de nuevos empleos creados en este sector fue demasiado pequeño y al mismo tiempo se ha encarecido el costo de las inversiones fijas necesarias para crear un nuevo empleo. Desde 1957 a 1961 el capital invertido por cada nuevo puesto fue inferior a 7 000 dólares a precios de 1958. Entre 1962 y 1966 se crearon solamente 34 000 empleos, o sea, un promedio inferior a 7 000 por año, y el capital invertido por cada empleo creado se elevó a unos 14 000 dólares a precios de 1958. Es decir, el capital necesario para crear un empleo se duplicó con creces.

Deberá darse preferencia a las industrias que tengan posibilidades de proporcionar más empleos a un costo de capital relativamente bajo. Por ejemplo, en los talleres de fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo, el capital medio necesario por empleo creado entre 1956 y 1965 fue apenas la tercera parte del necesario en la industria en su conjunto. Otro ejemplo es la industria de elaboración de productos rurales, que en Colombia es todavía una industria pequeña, pero que en muchos países ha demostrado ser uno de los medios menos costosos y más eficientes para incrementar el empleo en las zonas rurales.

Uno de los aspectos principales de la estrategia del empleo consiste en apoyar a las pequeñas empresas que emplean de cinco a 200 trabajadores. Las grandes empresas tienen acceso más fácil al crédito, a los nuevos conocimientos técnicos y a la asistencia técnica; sin embargo, en 1960 la pequeña industria empleaba 135 000 personas en más de 10 000 establecimientos, lo que equivale al 45 por ciento de toda la fuerza de trabajo del sector manufacturero. Desde entonces ha disminuido el porcentaje, pero sigue siendo elevado. La relación capital/mano de obra es generalmente más baja en la pequeña industria, de tal manera que cabe esperar que con inversiones relativamente pequeñas se cree un número importante de empleos. Esas pequeñas empresas son especialmente adecuadas en algunas ramas importantes de la industria, por ejemplo, pueden producir calzado, muchos artículos de cuero, prendas de vestir, algunas herramientas, muebles, o consistir en talleres de reparaciones. Son también especialmente apropiadas para las pequeñas poblaciones y aldeas. Por todas estas razones, el programa del empleo aumentaría los créditos proporcionados a la pequeña industria. Se sugiere la creación de un instituto de asistencia técnica para prestar ayuda a este sector.

Desde el punto de vista del tamaño de las empresas, el primer peldaño de la escala industrial es el de la artesanía, definida generalmente como los establecimientos que emplean a menos de cinco trabajadores. En 1970 aproximadamente 320 000 personas trabajaban en la artesanía en Colombia, pero aun con la contribución prevista de la industria moderna, el programa del empleo exigiría un incremento considerable de esta cifra. Se propone para 1985 un objetivo de 740 000 artesanos, o sea, más del doble de la cifra actual. Según algunas estimaciones, el capital requerido por trabajador en la manufactura moderna es 40 veces mayor que en la industria artesanal.

El mercado para los productos de artesanía está formado por las secciones más pobres de la comunidad, y también por la clase media y los turistas. El mercado constituido por la categoría de ingresos bajos es un mercado de bienes de consumo (sombreros, cerámica, calzado, muebles, etc.), sujeto a una competencia cada vez mayor de la producción fabril. Actualmente el mercado "turístico" es menos importante, pero en el futuro puede ser sustancial. La finalidad de la política del empleo debe ser orientar la producción artesanal hacia los productos menos expuestos a ser sustituidos rápidamente por artículos de producción fabril. En este sentido puede ser útil la asistencia técnica y podría utilizarse un impuesto sobre las ventas en beneficio de los productos de artesanía. La comercialización podría organizarse mejor sobre una base cooperativa para que los artesanos obtuvieran una proporción del precio final mayor que la que perciben actualmente.

En los últimos años ha aumentado constantemente la producción artesanal de las ciudades, sobre todo en forma de pequeños talleres que son relativamente modernos. En varias esferas, por ejemplo la juguetería, la cerámica y la electrónica, la artesanía de este tipo podría fabricar productos de sustitución. Podrían actuar también como talleres de reparaciones o talleres para realizar trabajos especiales para la industria moderna. Se considera que el desarrollo de la artesanía de este tipo, que utiliza métodos técnicos más avanzados, es uno de los medios para reducir el desempleo en los centros urbanos pequeños.

La opción entre las técnicas de uso intensivo de mano de obra y de uso intensivo de capital en la industria puede ser orientada en la dirección que se desea eliminando de la actual estructura las preferencias que elevan el costo de la mano de obra o bajan el costo de

la maquinaria. Por ejemplo, un tipo de cambio subvalorado, los bajos aranceles aduaneros, las facilidades de crédito otorgadas a las grandes empresas y las generosas primas de depreciación han hecho que hasta la fecha sea relativamente barato adquirir maquinaria, justamente en un momento en el que los costos de la mano de obra aumentan de conformidad con la inflación general en el país. Las condiciones con que se concede la ayuda extranjera pueden fomentar también la importación de equipos altamente técnicos.

Por supuesto, las tarifas de salarios son un factor importante, pero hay otros elementos que influyen en los costos de producción y determinan hasta cierto punto la decisión que toma el empleador respecto de la técnica que ha de utilizar. Igualmente, una legislación industrial complicada, el riesgo de huelgas, la incertidumbre y las dificultades que entraña la administración de una importante fuerza de trabajo, etc., pueden favorecer la utilización de métodos técnicos de gran densidad de capital. A menudo existe también un factor psicológico, el orgullo puesto en la "modernización", la ambición de emular lo que se considera ser la última palabra en tecnología industrial. En la etapa de planeación pueden también tener efectos negativos algunos conceptos falsos, o por lo menos inadecuados, sobre eficiencia económica derivados de países sumamente industrializados donde existe el pleno empleo.

Muchas de las presiones que favorecen las técnicas con gran densidad de capital pueden debilitarse, eliminarse e incluso invertirse. Por ejemplo, las desgravaciones impositivas por depreciación podrían aplicarse en períodos más largos o incluso eliminarse en algunos sectores; podría utilizarse el sistema tributario como un incentivo para emplear más mano de obra, especialmente mano de obra no calificada, tomándose en cuenta el tamaño y la composición de la fuerza de trabajo de una empresa al evaluarse las cargas fiscales que han de pesar sobre ella. Podrían fijarse distintos tipos de interés para ayudar al productor, establecerse restricciones de importación a los bienes de capital, fomentarse una nueva actitud psicológica, etc. En la práctica se trataría de prever las posibles consecuencias de la utilización de distintas técnicas de producción al adoptarse decisiones concretas al respecto.

Sin embargo, no deben exagerarse las posibilidades de influir en las técnicas de producción industrial, especialmente en comparación con otros sectores. En el sector de servicios hay muchos ejemplos de técnicas que causan innecesariamente perjuicios al empleo, por ejemplo, servicios automáticos de lavandería y una utilización excesiva de computadoras electrónicas en los bancos. En la industria no es posible impulsar la modificación de las técnicas sino hasta el punto en que las industrias pudieran perder su capacidad de competencia en los mercados mundiales.

Por lo menos en una industria principal - la construcción - cambios muy moderados en los costos de los equipos, los precios de los materiales y las tarifas de salarios pueden inclinar la balanza en uno u otro sentido. Sin oponerse al desarrollo tecnológico en la construcción, el programa del empleo prevé la imposición de ciertos obstáculos moderados que retarden la mecanización de este sector (por ejemplo, cláusulas especiales en los permisos de construcción), y al mismo tiempo una gran expansión de este sector. "Después de todo", dijo uno de los expertos, "los edificios no tienen que competir en los mercados mundiales".

El objetivo es lograr que en los próximos 15 años en esta industria el empleo aumente a un ritmo dos veces superior al crecimiento de la fuerza de trabajo nacional y, si es posible, a un ritmo más rápido. Gran parte de estas realizaciones serían consecuencia de otras secciones del programa de empleo. En efecto, la ampliación propuesta en los servicios de enseñanza y de salud pública, en especial el suministro de agua potable, exigiría importantes trabajos de construcción. El programa de desarrollo rural, por otra parte, entrañaría también un intenso trabajo de construcción, especialmente en lo que se refiere a caminos.

Además, hay grandes posibilidades de ampliar las compras privadas de viviendas. La parte del producto nacional bruto de Colombia invertido en viviendas es extraordinariamente baja: sólo 0,9 por ciento en 1967. Compárese esta proporción con la de 2,5 por ciento en los países en vías de desarrollo más pobres y con la de 4,6 por ciento en los países de ingresos medianos. Un estudio realizado recientemente en una de las principales ciudades del país reveló que los propietarios de casas pagaban menos del 9 por ciento de sus ingresos mensuales por concepto de hipotecas. Más de una tercera parte de ellos no estaban satisfechos y deseaban tener casas más grandes. Este sector estaba dispuesto a pagar en promedio hasta el 28 por ciento de sus ingresos en la adquisición de viviendas. Salvo en lo que se refiere al grupo de ingresos más altos, del 40 al 46 por ciento de las familias no eran propietarias de casas y, sin embargo, pagaban del 23 al 45 por ciento de sus ingresos por concepto de alquiler. Los datos procedentes de otras fuentes indican también que el colombiano medio estaría dispuesto a gastar mucho más en la adquisición de viviendas si tuviera la oportunidad de hacerlo. Uno de los propósitos del programa de empleo sería justamente crear esa posibilidad mediante la organización de asociaciones de ahorros y de préstamos, tal como se practica ya en otros países de América latina.

En conjunto (viviendas privadas, construcción pública de viviendas, edificios industriales, obras públicas), el volumen de la construcción podría aumentar durante los próximos 15 años por lo menos en un diez por ciento anual. Para 1985 se habría ya triplicado y la parte correspondiente a esta industria en todo el empleo de Colombia se habría incrementado en una tercera parte. A su vez, este sector estimularía directamente a otras industrias, especialmente las que se dedican a la producción de materiales de construcción, muebles y accesorios, que en su mayor parte emplean intensivamente la mano de obra, y muchas de ellas forman parte de la economía rural. El único material de construcción que es necesario importar es el acero estructural, que realmente se necesita sólo en el caso de las construcciones en gran escala.

V. Salarios e ingresos

En Colombia los ingresos están concentrados en pocas manos. El 50 por ciento más pobre de la población obtiene solamente una sexta parte, aproximadamente, de todo el ingreso nacional, mientras que el 5 por ciento de la población con mayores ingresos recibe más de una tercera parte. La concentración es mayor en los ingresos de la agricultura, donde este 5 por ciento recibe aproximadamente el 40 por ciento de todos los ingresos. Esta pequeñísima minoría tiene un ingreso medio veinte veces superior al ingreso medio de la población agrícola. Un estudio realizado últimamente reveló que en las poblaciones el 6 por ciento de los empleados y el 24 por ciento de las empleadas tenían ingresos inferiores a 200 pesos por mes, es decir, algo menos de 12 dólares de los Estados Unidos. Si se añaden los desempleados, una tercera parte de la fuerza de trabajo urbana estaba por debajo de ese nivel. Más de la mitad recibían menos de 400 pesos. Al comentar estos datos, la misión expresó en su informe que la pobreza constituye el aspecto más importante de todo el problema del empleo en Colombia.

El programa prevé la adopción de medidas para corregir esta desigualdad, básicamente por dos razones: en primer lugar, las clases ricas tienden a comprar más bienes importados y a gastar más dinero en viajes al extranjero que los sectores pobres, de tal manera que quedan menos divisas para la adquisición de los bienes de capital que se necesitan para aumentar el empleo. En segundo lugar, los artículos básicos comprados en gran escala por las clases pobres, esencialmente alimentos y manufacturas simples tales como prendas de vestir y calzado, normalmente se producen o podrían producirse, con técnicas que utilicen un volumen mucho mayor de mano de obra que la que se emplea para producir artículos de lujo. Por consiguiente, un volumen determinado de ingresos creará más empleos cuando es gastado por los asalariados. Igualmente, estos productos pueden en general producirse con técnicas simples, con lo cual aumenta considerablemente la demanda de mano de obra, en especial no calificada, que es muy abundante. La mayor demanda de productos agrícolas estimula el desarrollo rural.

A menudo se sostiene que se necesita una distribución altamente concentrada de ingresos personales para crear los ahorros necesarios para la inversión, pero la realidad es que el nivel de ahorros es muy bajo en Colombia. Sería posible aumentar las inversiones de capital si el Gobierno recaudara más dinero de los ricos y lo invirtiera directamente.

Con arreglo al programa, los ingresos se redistribuirían de tres maneras: modificando las proporciones del total nacional antes del pago de los impuestos, modificando las sumas retenidas después del pago de los impuestos y modificando el valor real de los ingresos mediante cambios en los precios.

Las desigualdades existentes antes del pago de los impuestos son el resultado de la elevadísima concentración de la propiedad en Colombia y de las grandes diferencias de educación. Por supuesto,

la eliminación de estas deficiencias fundamentales entrañará la aplicación de la reforma agraria y de la reforma de la educación, pero también exigirá la fiscalización de los monopolios. Actualmente, en muchos sectores industriales algunas grandes empresas gozan de una protección (arancelaria y de fiscalización de las importaciones) que prácticamente elimina la competencia extranjera. Como consecuencia de estas medidas a menudo obtienen utilidades excesivas. Como resultado de la presión ejercida por los sindicatos, perfectamente comprensible en las circunstancias, muchas de estas firmas pagan también salarios que son artificialmente elevados en relación con los niveles del país.

En la actualidad en Colombia se grava sólo una proporción pequeña del ingreso. Si se eliminaran varias desgravaciones y exenciones y se redujeran otras se lograría un considerable aumento de los ingresos fiscales sin modificar las tasas impositivas normales. Por otra parte, sería posible fiscalizar mejor la evasión de impuestos. Por ejemplo, los agricultores contribuyen sólo con un 4 por ciento al total de los ingresos fiscales, pero sus ganancias representan más de la cuarta parte del ingreso nacional. Se ha estimado que en su caso la evasión llega hasta el 90 por ciento de los impuestos. En tercer lugar, existe el impuesto predial o impuesto sobre la propiedad. Una comisión de reformas tributarias consideró que este impuesto era el elemento más débil del sistema fiscal de Colombia y estimó que rendía 20 por ciento o menos de su posibilidad real. Un aumento en el rendimiento efectivo de este impuesto contribuiría enormemente a mejorar la distribución de los ingresos disponibles.

Se podría efectuar un nuevo reajuste de los ingresos efectivos estableciendo distintos impuestos a algunos bienes. Este sistema ofrece grandes posibilidades. En 1963 se estableció un impuesto sobre las ventas, pero sus efectos son relativamente ligeros ya que la tasa más alta es sólo del 15 por ciento. El programa del empleo exige la imposición de impuestos mucho mayores sobre los artículos de lujo a fin de restringir los gastos que contribuyen a agravar la situación. Por supuesto, los mayores ingresos procedentes de la tributación ayudarían también al Gobierno a financiar una estrategia de pleno empleo.

Será necesario establecer una política nacional de salarios si se quiere alcanzar los objetivos del programa, política que debe basarse en el principio de que es más urgente dar trabajo a los que carecen de él que aumentar las ganancias de los que tienen empleo, especialmente cuando cuentan con una remuneración relativamente alta. En la actualidad los salarios (incluyendo las prestaciones auxiliares) de la mano de obra no calificada del sector moderno de la industria puede llegar a ser tres veces superiores a los salarios que existen en la artesanía y en la agricultura. En el período 1955-63 los salarios reales del sector moderno de la economía casi se duplicaron, y en cambio los de la industria artesanal y la agricultura aumentaron poco o nada.

Durante los próximos años la política debe consistir en evitar que aumente el nivel general de los salarios del sector moderno de la industria, a menos que el aumento se deba a un alza del costo de vida. No se trata de patrocinar la fiscalización gubernamental, sino simplemente de utilizar toda una gama de medidas de política para debilitar el poder monopolizador de los empleadores, gracias al cual se traspasa el costo de los aumentos al público. Esas medidas consistirían, entre otras cosas, en reducir la protección arancelaria, disminuir provisionalmente el control de las importaciones y desautorizar los aumentos

de precios que puedan atribuirse a acuerdos sobre salarios de carácter inflacionario. En una política general de salarios se tendría en cuenta los intereses generales de la comunidad, especialmente los de otros asalariados, campesinos y desempleados.

En el sector de la artesanía sería posible que los ingresos aumentaran conforme la estrategia del empleo comenzara a dejar sentir sus efectos, pero por ahora no sería conveniente que se produjeran grandes aumentos en el nivel de los salarios reales, pues el resultado sería el licenciamiento de muchos trabajadores que reciben bajos salarios, pero que de esa manera perderían incluso esos ingresos.

El control gubernamental es el método principal de fijación de salarios, aunque la evasión de las tasas legales está muy difundida. Sin embargo, tampoco en este caso un aumento general de los salarios mínimos constituiría el mejor medio de elevar los niveles de vida, especialmente en la agricultura. La reforma agraria, la revisión de los sistemas de tenencia de las tierras para favorecer a los pequeños propietarios y aparceros, la mejora de la educación y de los servicios de salud, podrían utilizarse para elevar los ingresos reales de los trabajadores rurales sin correr el riesgo de que la elevación de los costos de los salarios limite la creación de empleos o las exportaciones. Sin embargo, en muchos latifundios de tipo tradicional las condiciones de orden económico desempeñan un papel limitado, de tal manera que un aumento de los costos de los salarios no amenazaría necesariamente ni al empleo ni a las exportaciones. Por otra parte, sería posible mejorar algunos salarios agrícolas mínimos a fin de elevar una parte de los ingresos más bajos. Además, esto contribuiría marginalmente a desarrollar otros sectores, especialmente al crearse una demanda de artesanías locales.

El empleo está también muy influido por la legislación laboral. El Código del Trabajo de Colombia dispone, por ejemplo, que la semana normal de trabajo será de 48 horas. Si la duración de la jornada se redujera por etapas hasta 40 horas, de conformidad con el Convenio sobre la reducción de la duración del trabajo aprobado en 1962 por la OIT, se aumentaría muy considerablemente el número de empleos. Por otra parte, aunque el Código limita el número de horas extraordinarias de trabajo a 12 por semana, esta disposición no se aplica estrictamente. Una encuesta realizada en Bogotá en 1969 reveló que el 18 por ciento de toda la población empleada (incluidas las industrias de servicios) había trabajado 64 horas o más durante la semana anterior. Muchas otras personas habían trabajado un menor número de horas suplementarias, pero su nivel era todavía elevado. Se ha calculado que, en conjunto, las horas extraordinarias de trabajo añaden aproximadamente un 12 por ciento a las horas normales trabajadas en las ciudades. Esto nos permite comprender la importancia que tendría para el empleo el que las horas normales de trabajo no pasaran de 48 y sobre todo de 40. Aparte de aplicar las restricciones legales, la política adoptada debería reducir gradualmente la duración de la semana normal y las horas extraordinarias de trabajo, para lo cual bastaría con que en la función pública se instituyera un control de las mismas y en el caso de las empresas privadas estas horas fueran más costosas.

Si queremos ser justos con los empleadores privados, debemos añadir que muchos de ellos sostienen que el Código del Trabajo de Colombia tiende a fomentar el empleo de una fuerza de trabajo mínima, que si es necesario trabaje muchas horas. Una de las razones para ello es la limitación del trabajo por turnos, especialmente para las mujeres; otra razón es que el derecho al despido está limitado muy estrictamente y a menudo entraña el pago de fuertes indemnizaciones. Por consiguiente, el empleador trata de reducir los problemas creados por su

fuerza de trabajo haciendo que ésta sea lo más pequeña posible y trabaje horas extraordinarias cuando sea necesario y apelando siempre que pueda a instrumentos que permitan ahorrar mano de obra. La misión de la OIT pudo apreciar que esta tesis se sostenía en Colombia con mucha energía.

La legislación colombiana estipula también que el empleador debe pagar varias prestaciones auxiliares, entre ellas las contribuciones de seguridad social, cuyo costo medio aumenta en dos terceras partes los salarios básicos. Si se excluye el pago adicional por concepto de domingos y días feriados, y otras remuneraciones que en realidad forman parte de los salarios, el costo de estas prestaciones representa en realidad un impuesto sobre la nómina de salarios de aproximadamente el 25 por ciento. Si fuera posible financiarlas de alguna otra manera, podría lograrse un considerable aumento en el empleo. Otra ley establece que, si así lo ordena el Ministerio del Trabajo, una empresa que tenga sucursales en varias partes del país debe ofrecer salarios y condiciones de trabajo uniformes en toda la empresa. Se afirma que esta disposición impide la creación de nuevas empresas en zonas rurales.

El programa del empleo para Colombia no contiene recomendaciones radicales sobre estas materias, que se refieren a problemas sumamente controvertidos y respecto de los cuales existe mucho apasionamiento. En cambio debería establecerse una comisión presidencial cuya misión sería recomendar las modificaciones que deben hacerse en la legislación laboral para que ésta sea compatible con una estrategia del empleo.

VI. La función de los servicios sociales

En un país como Colombia, el desarrollo de los servicios sociales es, por supuesto, deseable por sí mismo, pero podría también tener una importante influencia sobre el empleo. En primer lugar, los principales servicios sociales son también empleadores importantes, por ejemplo, en 1968 el número de maestros colombianos llegaba casi a 200 000. En segundo lugar, el tamaño de la fuerza de trabajo después de 1985 reflejará el éxito o el fracaso de los servicios de planificación familiar que se introduzcan ahora. Esto exige no solamente la cooperación de las autoridades de salud pública, sino también niveles mucho más altos de educación, especialmente entre las mujeres. En tercer lugar, la educación y la formación proporcionan las especializaciones que necesita la economía y crean nuevas oportunidades. En cuarto lugar, los servicios sociales son una forma valiosa de redistribución del ingreso entre ricos y pobres y entre el campo y la ciudad. En quinto lugar, elevan los niveles de vida sin dar lugar al proceso de inflación creado por los aumentos de salarios.

En el decenio de 1960, menos de la cuarta parte de los estudiantes que ingresaron a las escuelas primarias de Colombia completaron los cinco años de estudios; apenas una cuarta parte de los que iniciaban los estudios secundarios completaban los seis años de este ciclo, y menos de la mitad de los estudiantes de la enseñanza superior terminaban sus estudios. Estas tasas de abandono son excesivas incluso en comparación con los niveles predominantes en los países en vías de desarrollo.

Además, el sistema mismo es muy deficiente. En las zonas rurales prácticamente no hay escuelas secundarias, e incluso las escuelas primarias son muy escasas y muy pequeñas para dar cabida al número de niños en edad escolar. Sólo el 6 por ciento de las escuelas rurales tienen instalaciones suficientes para ofrecer los cinco grados de la enseñanza primaria; más del 60 por ciento sólo pueden ofrecer dos años y aun menos.

La reestructuración del sistema educativo para hacerlo más eficaz exigiría por lo menos tres reformas principales. En primer lugar, habría que establecer centros de enseñanza rural con un mínimo de un maestro de escuela primaria, un trabajador de extensión agrícola y un especialista en educación de adultos. De esta manera se podría hacer frente a las tres grandes deficiencias de la mano de obra rural en una forma que está fuera del alcance del actual sistema de educación rural.

La segunda reforma consiste en efectuar una revisión a fondo de la duración y estructura de cada uno de los tres ciclos principales del sistema: enseñanza primaria, secundaria y superior. La base del sistema revisado sería una enseñanza primaria de siete años, cuyo primer objetivo sería dar por lo menos cuatro años de escuela a cada niño. La enseñanza primaria sería seguida de dos años de formación profesional. En tercer lugar, la expansión de la enseñanza

técnica y superior estaría relacionada con las necesidades de mano de obra a fin de producir los especialistas que necesita el programa de empleo.

Esta última reforma podría además ayudar a detener el éxodo de competencias, que entre 1955 y 1968 costó a Colombia más de 20 000 personas altamente calificadas y unas 5 000 de nivel técnico medio. Aproximadamente la mitad de esta mano de obra profesional emigró a los Estados Unidos y una cuarta parte a España, Francia y Canadá. Las pérdidas fueron especialmente graves en las ramas de medicina e ingeniería, que son justamente las profesiones de las que habría más demanda con la planeación del pleno empleo. Los que no llegan a emigrar comienzan a comparar sus ingresos no con los que prevalecen en los barrios o en las zonas rurales, sino con los característicos de países con mucho mayor desarrollo. A menudo se produce una deformación de los métodos y aptitudes profesionales. Si las calificaciones profesionales se ajustaran mucho más a las necesidades de los países "en vías de desarrollo" en vez de adaptarse a las de comunidades que se encuentran en una etapa muy distinta de desarrollo, los profesionales se sentirían menos tentados a ejercer sus carreras en el extranjero, y estarían menos capacitados para ello. Por supuesto, los países más ricos podrían también ayudar a resolver este problema.

Las reformas del sistema de educación no exigirían por sí mismas un número mucho mayor de maestros, pero éstos tendrían que enseñar diferentes materias en distintas formas, con frecuencia a niveles diferentes, sobre todo en las zonas rurales. Esto entrañaría una reforma del sistema de formación de maestros y la organización de un considerable número de cursos de perfeccionamiento destinados a dar a los maestros la posibilidad de elevar su capacidad profesional. Como en el caso de otras personas calificadas que se necesitan para llevar adelante el programa rural, esta reforma exigiría también el aumento de los salarios, el mejoramiento de la vivienda y de las condiciones de vida, mejores perspectivas de carrera y de ascenso y posiblemente la organización de períodos obligatorios de servicio rural inmediatamente después de la graduación.

En la actualidad, la formación de trabajadores calificados en Colombia está a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), creado en 1957 con la ayuda de la OIT. En la esfera industrial, el SENA ha dado rápidamente formación a un número creciente de trabajadores calificados, que ha superado ya la cifra de 250 000 personas; en general, el SENA ha podido satisfacer las necesidades de mano de obra calificada, en especial de nivel intermedio. El SENA está capacitado para ampliar considerablemente sus actividades, y debería estar en condiciones de hacer frente a los requisitos del programa del empleo en el sector industrial.

Un Comité Mixto OIT-FAO-UNESCO sobre educación y formación agrícolas ha recomendado que se establezca un comité nacional encargado de coordinar y fomentar la educación y la formación agrícolas. Este órgano se encargaría de determinar cuáles son las necesidades en materia de trabajadores calificados en todos los niveles, de estudiar la manera en que las instituciones existentes están haciendo frente a esas necesidades y hacer propuestas para mejorar todo el sistema.

También en este caso es indudable que lo esencial es dar formación a maestros e instructores. Debería darse más importancia a este aspecto que a toda nueva proliferación de cursos universitarios. Actualmente, diez universidades colombianas forman entre 300 y 400

agrónomos por año. Se calcula que el número de agrónomos de Colombia es de algo menos de 3 000, y todo indica que tienen grandes dificultades para conseguir empleo, pero esto no refleja una escasez de trabajo real, sino inversiones inadecuadas en el desarrollo agrícola o una formación inapropiada, lo que es un ejemplo típico de la deformación mencionada anteriormente. Es necesario mejorar la calidad de este tipo de educación y hacerla más apropiada a las necesidades. Entre otras cosas, esto significaría concentrar la enseñanza en tres o cuatro universidades.

La escasez de técnicos de nivel intermedio ha dificultado desde hace tiempo el progreso de la agricultura en Colombia; no obstante, la situación está mejorando gracias a un proyecto de la UNESCO cuya finalidad es establecer institutos técnicos agrícolas que den formación a unos 4 000 técnicos por año, cifra que no será excesiva si se lleva adelante el programa de desarrollo rural con el vigor necesario. En el nivel más bajo de la escala, la formación de los jóvenes trabajadores agrícolas se iniciaría en las escuelas primarias, tal como se ha indicado anteriormente, pero hasta que se alcance este objetivo, se deberían establecer varios centros de formación preprofesional con el propósito de preparar a los jóvenes de las zonas rurales para sus futuras labores como trabajadores agrícolas o como artesanos rurales. Estos centros tendrían además la ventaja de absorber una buena parte de los jóvenes desempleados del país.

Por último, debe preverse la formación sistemática de los trabajadores y artesanos agrícolas, sean o no analfabetos. El SENA está comenzando a desarrollar grandes actividades en este campo, ya que en 1970 casi 60 000 trabajadores agrícolas habrán asistido a los cursos del SENA. Sin embargo, ¿en qué medida estos cursos benefician a las personas que más los necesitan? Cabe insistir en esta pregunta porque el SENA es financiado con el impuesto por concepto de formación pagado por las empresas que tienen más de 50 000 pesos de capital o que emplean diez o más trabajadores. Sus programas tienden a concentrarse en las regiones más desarrolladas y es obvio que se debe encontrar la forma de poner al alcance de los sectores más pobres de la población la formación necesaria para llevar a cabo el programa de colonización.

Algunas cifras pueden darnos idea de la urgente necesidad de ampliar otro servicio social importante, es decir, la salud pública. Según diez estudios realizados en Colombia entre 1963 y 1965, 55 por ciento de las familias clasificadas como "clase económica muy baja" ingerían diariamente sólo 77 por ciento de las calorías recomendadas, 65 por ciento de las proteínas, 40 por ciento del calcio y 53 por ciento de vitamina A. Existen pruebas de que más de las tres cuartas partes de todos los niños hospitalizados sufren de malnutrición, que en el caso de una cuarta parte de los niños menores de 5 años de edad que mueren en las clínicas pediátricas la malnutrición es la causa principal de los fallecimientos, y que aproximadamente las dos terceras partes de todos los niños de las zonas rurales sufren en cierto grado de esta malnutrición. En 1965, el 54 por ciento de la población rural y el 10 por ciento de la urbana no contaban con servicios de agua potable.

Existe gran escasez de personal médico subalterno. Por ejemplo, actualmente hay en todo el país unos 1 600 miembros calificados de personal de enfermería, lo que equivale aproximadamente a uno por cada 12 750 habitantes. El Ministerio indica que será necesario casi triplicar la cifra actual. En el caso del personal auxiliar de enfermería, se calcula que si en la actualidad hay algo más de 4 000 personas

dedicadas a este trabajo, para 1973 se necesitarán unas 14 000. Una gran proporción del actual personal se dedica a la práctica privada. El cumplimiento de los objetivos fijados por el Ministerio exigiría la creación en los próximos tres años de otros 15 000 empleos sólo en el campo estrictamente médico, para no hablar del personal auxiliar, no médico.

El amplio programa de construcción previsto en el plan hospitalario nacional puede también tener una repercusión muy considerable sobre el empleo. Además, siempre que se evite una dependencia excesiva de un equipo muy perfeccionado, la ampliación de los servicios de salud pública podría estimular el empleo en las industrias que suministran equipo médico, muebles especiales para los hospitales y puestos de salud, medicamentos y otros suministros médicos. Este plan podría corregir muchas de las graves deficiencias de los servicios médicos, especialmente en las zonas rurales.

VII. Un programa de acción inmediata

No es difícil establecer una serie de objetivos para 1985 e indicar los métodos generales para alcanzarlos. Pero para alcanzarlos dentro de 15 años tenemos que comenzar hoy mismo. Por consiguiente, el programa de empleo de 15 años para Colombia abarca dos programas más cortos: uno de acción inmediata, y el otro un plan a corto plazo para aproximadamente los próximos cuatro años. En primer lugar, el país debe comprometerse a tratar de alcanzar la meta del pleno empleo, y el compromiso del Gobierno debe ser claro y firme para convencer tanto a la administración pública como al sector privado de que en adelante en toda política que se adopte se tendrán en cuenta sobre todo sus consecuencias sobre el empleo. Ese compromiso exige un nuevo y difícil examen de muchas cuestiones económicas y sociales; significa modificar la actitud de la gente ante la agricultura, el trabajo manual y la modernización. Una campaña decidida en favor del pleno empleo tiene necesariamente que perjudicar a corto plazo a algunas personas. Por consiguiente, no es posible llevar adelante estos planes sin que exista una convicción nacional profunda y general, constantemente renovada mediante la información y la educación del público. El hecho de que Colombia haya sido el primer país que invitara a la OIT a enviar una misión importante con arreglo al Programa Mundial del Empleo constituye un índice de que el Gobierno está determinado a hacer frente al problema.

El programa de acción inmediata exige un gran esfuerzo para la rápida transformación de dos sectores principales: reforma agraria y construcción de viviendas. La primera necesitará que se adopten las medidas de carácter jurídico y administrativo necesarias para acelerar y abaratar la redistribución de la tierra. La construcción de viviendas podrá acelerarse movilizand o los recursos financieros actualmente disponibles. También podrían adoptarse medidas inmediatas para ampliar la formación de maestros y de personal médico, mejorar sus condiciones de vida en las zonas atrasadas y organizar un centro de educación rural con arreglo a los principios ya establecidos. Podrían iniciarse grandes obras públicas en las zonas rurales, conceder créditos adicionales rápidamente a los pequeños productores del campo y de las ciudades, pues muchos de ellos sólo necesitan esta ayuda para proceder a una rápida expansión de sus actividades. Debería adoptarse una política de salarios, que fuera acompañada de un programa encaminado a frenar la evasión de impuestos, como un primer paso para moderar los ingresos excesivos procedentes de la propiedad. En pocas palabras, el programa de acción inmediata exige la adopción de medidas radicales en todos los campos donde es posible tomarlas.

El programa a corto plazo que seguiría a esta etapa pondría las bases necesarias para llevar adelante todo el programa. Al terminar los cuatro años, la reforma agraria podría estar realmente en marcha, y se habrían establecido objetivos firmes para los años subsiguientes. En el sector industrial el plan a corto plazo

contendría objetivos claros que se alcanzarían a mediados del decenio de 1970 en lo que se refiere a las exportaciones e importaciones, la producción y el empleo, y que constituirían un paso muy importante hacia la meta final. Igualmente, sería el momento de realizar intensivamente nuevos estudios e investigaciones que permitieran dirigir mejor toda futura evolución. Para mantener el ritmo del progreso, una de las características del plan a corto plazo sería la reforma tributaria, incluida el alza de los impuestos que gravan a los artículos suntuarios. Aparte de los problemas relativos a la justicia social y a los efectos que la política tributaria puede tener sobre el empleo, de las previsiones presupuestarias del Gobierno se deduce sin duda alguna la urgente necesidad de incrementar los ingresos fiscales. Se prevé que en el período posterior a 1970 se producirá una rápida expansión de la inversión pública, incremento que llegará aproximadamente al 10 por ciento anual en términos reales, mientras que la propia cifra correspondiente a 1970 representa ya un aumento de más del 15 por ciento. Por otra parte, las proyecciones revelan que hacia 1972 menos del 60 por ciento de las inversiones será cubierto con los recursos del Gobierno. Por supuesto, esto hará que el sector público dependa en grado mucho mayor de la ayuda extranjera, aun si no se tiene en cuenta la importante expansión de las obras públicas que necesita el programa del pleno empleo. Hacia fines del plan a corto plazo será necesario que el fisco colombiano esté recibiendo cantidades muy superiores a las actuales.

En el período intermedio de fines del decenio de 1970 será más difícil mantener la estrategia. Medidas tales como un gran aumento de la tributación y una considerable reducción de las horas de trabajo no pueden adoptarse muy a menudo. Por otra parte, si el plan a corto plazo corrige los principales defectos estructurales se habrán puesto sólidos cimientos sobre los cuales se construirá todo nuevo progreso. Una mejora patente del panorama del empleo ayudará a mantener el entusiasmo por el programa. Se habrá llegado al fin a una etapa adecuada que permita un incremento acelerado de los salarios en todos los sectores. Las políticas agrícolas comenzarán a dar resultados y el mejoramiento de las condiciones en el campo será evidente. Las industrias de artículos de consumo se desarrollarán rápidamente. Por último, si no surgen contratiempos en la última etapa, la del decenio de 1980 será fácil apreciar los beneficios políticos y sociales del programa. Podrá haberse puesto en marcha una transformación auténtica de Colombia que cuente con un creciente apoyo popular. Todo esto exigirá que el Gobierno asuma la iniciativa, pero no es posible ni deseable que todas las decisiones sean tomadas por las autoridades públicas, nacionales, regionales o locales, y sean simplemente comunicadas de arriba a abajo. El compromiso de carácter general que exige el programa necesitará también una participación general en la adopción cotidiana de decisiones de la que depende el éxito del programa. Hasta la fecha en Colombia como en muchos otros países que se encuentran en una etapa similar de desarrollo, la mayoría de las decisiones, grandes o pequeñas, han sido adoptadas sin consultar incluso a los grupos que tenían que sufrir directamente las consecuencias.

Colombia tiene muchas organizaciones privadas, asociaciones de propietarios de tierras e industriales, de trabajadores y campesinos, que pueden fortalecer la voluntad nacional de respaldar una estrategia del empleo. Por supuesto, su colaboración será esencial, aunque sólo sea por el hecho de que el programa tiene consecuencias importantes para las diferentes secciones de la sociedad. Pero

también es necesario que mediante las nuevas cooperativas y otras instituciones se conozca la opinión de la débil mayoría rural, hasta ahora silenciosa. El programa del empleo necesitará una orientación que tenga su origen tanto en las clases más populares como en los niveles más altos.

En este aspecto podría desempeñar un papel fundamental la organización de desarrollo comunal de Colombia denominada Acción Comunal. Podría desarrollar la educación pública básica, especialmente en las zonas rurales, y movilizar la opinión en favor de los planes de desarrollo. La planeación tiene que ser mucho más radical en el nivel regional, cosa que sería más fácil de lograr si se contara con un sistema de desarrollo comunal más democrático y coordinado.

También se necesitará contar con la cooperación internacional. Los países que se encuentran en situación análoga a la de Colombia necesitan sobre todo que la comunidad internacional decida sin vacilación ayudarlos abriendo los mercados de los países más ricos a la gran demanda potencial que existe para sus productos. Durante los diez últimos años los países "en vías de desarrollo" se han esforzado por lograr la aceptación de los tres principios siguientes: 1) los precios de los productos primarios deben mantenerse a niveles razonables y estables mediante la concertación de acuerdos internacionales; 2) deben eliminarse las restricciones de todo género para las exportaciones tradicionales, y 3) deben concederse preferencias a las manufacturas de estos países. De estos principios sólo el primero ha sido adoptado y únicamente en lo que se refiere a unos pocos productos. Estos problemas, tan duramente debatidos en las conferencias internacionales, deben examinarse de nuevo teniendo presente la crisis mundial del empleo.

El valor de la ayuda exterior, pública y privada, no es solamente un problema de volumen, a pesar de la importancia del mismo. Si un préstamo sólo puede ser gastado en un país adelantado, el tipo de equipo que se venda puede favorecer excesivamente el uso de técnicas con gran densidad de capital. En comparación con la mayoría de los demás países beneficiarios de la ayuda internacional, por suerte Colombia ha estado relativamente al margen de tales presiones. La Agencia para el Desarrollo Internacional, de Estados Unidos, ha otorgado buena parte de su ayuda en forma de préstamos por concepto de "programas", en virtud de los cuales se dispone de determinada cantidad de dólares para los proyectos autorizados, cuyo costo puede incluir algunos gastos locales. Igualmente, el Banco Mundial ha permitido también que parte de sus préstamos se utilicen para la compra de materiales locales. Sin embargo, a primera vista se justificaría que no haya limitación alguna a la utilización de los recursos externos cuando el desempleo es muy grave, como sucede en Colombia.

Los programas de asistencia técnica internacional deben ser revisados para cerciorarse de que satisfacen las necesidades de la planeación del empleo. Para llevar a la práctica el programa colombiano, el Gobierno necesitará ayuda para reorganizar los principales departamentos oficiales, en especial el Departamento de Planeación y el Ministerio del Trabajo. También necesitan cierta ayuda sus universidades e institutos de investigación, pese a que muchos de ellos son ya excelentes. El desarrollo del Grupo Andino significa que gran parte del programa del empleo tendrá importantes

consecuencias de carácter regional, y por ello puede ser muy útil la ayuda que se presta para establecer institutos regionales de investigación. Por otra parte, las importantes secciones del programa relativas a la formación y al desarrollo rural, así como a la pequeña industria y la expansión de los servicios sociales, exigirán también una importante asistencia técnica.

Es necesario que los expertos de los programas de asistencia técnica conozcan los problemas del empleo, pues de lo contrario pueden hacer recomendaciones francamente perjudiciales, especialmente si estos expertos vienen de países acostumbrados a elevados niveles de empleo e ingresos. Por supuesto, la mayoría de los organismos dan esta información de una u otra manera, pero no siempre es suficiente para los fines que se persigue. Quizá sea necesario organizar cursos especiales de formación al respecto.

El problema mundial del empleo representa la prueba más importante a que tiene que someterse la colaboración social y económica internacional desde que, al terminar la segunda guerra mundial, se concedió ayuda en gran escala para las operaciones de reconstrucción. Colombia podría ser un lugar muy apropiado para abordar de manera sistemática el problema del desempleo y adquirir experiencia que pueda aprovecharse en otros países.

Terminaremos citando las palabras finales del informe oficial de la misión del empleo para Colombia: "La colaboración continua sobre este tema de estudio de una docena de organizaciones en virtud del Programa Mundial del Empleo podría conducir al primer programa mundial nacional de empleo verdaderamente eficaz de los años setenta."

Apéndice:

Organizaciones que participaron en la misión

Los integrantes del equipo dirigido por el profesor Seers fueron designados por los siguientes organismos, que se hicieron cargo de los gastos respectivos:

Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Comisión Económica para América Latina.

Comisión Económica para Europa.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Organización de los Estados Americanos.

Organización Mundial de la Salud.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Organización Internacional del Trabajo.

Lista de direcciones de la OIT

Se enviarán ejemplares de este folleto, gratuitamente y en cantidades limitadas, a las organizaciones o personas interesadas que lo soliciten al Servicio de Información de la Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o a las Oficinas de la OIT en Argentina (Avenida Julio A. Roca núm. 710, 3.^{er} piso, Buenos Aires), Brasil (Caixa Postal 607-ZC-00, Río de Janeiro, Estado de Guanabara), Chile (Casilla 2353, Santiago), Costa Rica (Apartado postal 10170, San José), México (Apartado postal 8636, México 1, D.F.) y Perú (Apartado postal 3638, Lima).

Diciembre de 1970.