PARTE IV

PRINCIPALES SERVICIOS SOCIALES

INTRODUCCION

661. Dedicaremos esta parte del informe a los servicios de enseñanza, de formación y de salud. No los trataremos desde el punto de vista de quien planifica en estos campos, pues sabemos que su importancia va mucho más allá de los límites de la estrategia del empleo e incluso del desarrollo económico en su conjunto. Lo que nos interesa son los aspectos relacionados con el empleo, especialmente la influencia de esos servicios en la capacidad de la fuerza de trabajo para cumplir el papel que le corresponde en un programa de pleno empleo. Pero, al hacernos preguntas sobre su relación con el empleo, aparecen facetas tal vez desconocidas para los responsables de los planes de enseñanza o de salud, e incluso de mano de obra. Por eso nos proponemos indicar los problemas más importantes, ampliar el debate y esbozar algunos de los puntos esenciales que requieren análisis e investigación.

EDUCACION 15

662. Se ha hecho ya costumbre establecer el nexo entre la educación y el crecimiento económico, haciendo resaltar el papel que aquélla desempeña en la preparación de los recursos humanos necesarios. Tratándose de la estrategia del empleo, el papel de la educación se debe concebir en una forma mucho más amplia, que resumiremos en los seis puntos siguientes.

663. En primer lugar, la educación determina quién tendrá acceso al empleo, quién conservará su empleo y quién podrá cambiar de empleo y de profesión; es decir, en realidad determina todo un complejo de factores que gravitan sobre los ingresos y perspectivas de empleo de cada persona y sobre la distribución de los ingresos entre toda la población nacional. (La distribución de los ingresos, a su vez, repercute en la estructura de la demanda y el nivel del empleo, como se explicó en el capítulo 10.)

664. En segundo lugar, la educación es un factor esencial para calificar a la fuerza de trabajo existente, para que asimile rápidamente los nuevos conocimientos aportados por la formación y la experiencia y para que pueda adaptarse a nuevas situaciones. Estas cualidades serán cada vez más necesarias a medida que evolucione la técnica, que cambien las circunstancias familiares — por ejemplo, con las migraciones — y que, según se espera, aumenten considerablemente las oportunidades de empleo en todo el país. En el caso ideal, la educación interviene en ese proceso de tres maneras: da a cada persona un mínimo de conocimientos de lectura y cálculo, base sobre la cual pueden más tarde desarrollarse la especialización y la experiencia; da a ciertos grupos la capacitación que se necesita para satisfacer las demandas de mano de obra, y cumple una función ininterrumpida entre la población adulta.

665. En tercer lugar, la educación puede influir en la actitud personal frente al trabajo y en la participación en el desarrollo nacional. Es fácil caer en el escepticismo, y en muchos casos, por cierto, la edu-

cación ha tenido efectos más negativos que positivos, lo que a menudo se ha debido no tanto a fallas del propio sistema de enseñanza como al ambiente en que ha funcionado. Nadie debería creer que la instrucción, por sí sola, puede inculcar un sentido de responsabilidad personal y de adhesión a la obra nacional, si en la sociedad donde se desarrolla las actitudes e incentivos arrojan un saldo totalmente distinto. Ahora bien, si se pretende que tenga éxito una estrategia del empleo, habrá que cambiar muchas actitudes: en un contexto adecuado, la educación puede hacer una contribución muy importante, sobre todo entre los jóvenes.

666. En cuarto lugar, el sistema de enseñanza es en sí mismo una fuente importante y directa de empleos. El cuerpo docente representaba casi 200 000 puestos en 1968, contando todos los grados de enseñanza, pública y privada. Esta cifra equivale a más de 3 por ciento de la fuerza de trabajo activa y a más de 10 por ciento del total de empleos existentes en el sector de los servicios; por otra parte, el personal docente de los establecimientos públicos constituía más del tercio de los empleados del Estado.

667. Pero ésta es únicamente la parte más pequeña de la actividad a tiempo total representada por la educación. En 1968 estaban matriculados 3 500 000 estudiantes, muchos de los cuales tenían menos de diez años, pero, a juzgar por las proporciones del censo de 1964, más de la mitad tenían entre diez y catorce años y la quinta parte habían cumplido ya los quince [1]. Esas cifras equivalen a cerca de dos tercios de la fuerza de trabajo activa. Más significativo aún es el hecho de que esos alumnos eran otros tantos trabajadores menos, especialmente en los grupos de edad más reducida; en efecto, cerca de dos tercios de los pertenecientes al grupo de diez a catorce años de edad se dedicaban exclusivamente al estudio, al igual que más de la cuarta parte de los del grupo de quince a diecinueve años y casi 5 por ciento de los que tenían de veinte a veinticuatro años, o sea de todos los grupos de edad más vulnerables al desempleo.

668. Por supuesto, los años de escuela son solamente una parte de la historia: la otra parte es lo que sucede cuando esta enorme masa de estudiantes sale de la escuela. Una estrategia del empleo exige —y hace posible — abordar en forma más equilibrada ambas partes del problema. Partiendo de la hipótesis de que está aumentando rápidamente el total de oportunidades de trabajo, la aceleración de un programa de enseñanza puede tener gran repercusión en el equilibrio de la oferta y la demanda en cada etapa de la estrategia, pues absorberá en las primeras etapas a muchos de los jóvenes que saldrán del circuito

1) Véase apéndice 9, cuadro 1.

de la educación en la última etapa, momento en que se habrán creado ya muchos puestos nuevos.

669. En quinto lugar, la educación tiene una influencia muy importante en la fertilidad y en la tasa de crecimiento demográfico. Tanto en Colombia como en muchos otros países existen pruebas concretas de que las personas que tienen mayor educación tienden a preferir las familias poco numerosas. En Colombia, la tasa de embarazos en las zonas urbanas de las personas que han seguido parte de la enseñanza primaria (y hasta el tercer año de secundaria) es inferior en 13 por ciento al de las personas que no han recibido instrucción, tasa que llega a ser inferior en 22 por ciento entre las personas que cuentan con más de ocho años de instrucción [1]. Diferencias de este orden existen tanto en las zonas rurales como en las urbanas, aunque las tasas rurales son más altas. Estas diferencias no bastan para pustificar un programa de expansión de la enseñanza, especialmente porque todo cambio que se introduzca en la política educativa generalmente dejará sentir sus efectos sobre el crecimiento demográfico diez o más años después. Pero, junto con otros programas, la educación puede desempeñar un papel importante, especialmente en lo que se refiere a la modificación de las actitudes respecto del tamaño de la familia.

670. En sexto lugar, la educación ejerce una influencia importante sobre la migración a las ciudades. En capítulos anteriores hemos puesto de relieve la tendencia que existe entre las personas con determinado nivel de educación a dejar las zonas rurales para trasladarse a las ciudades. Esto parece ser especialmente cierto entre los adolescentes, pero todo indica que cuanto mayor es el número de servicios de enseñanza para los grupos más jóvenes, menor es la migración, probablemente porque estos grupos ya no tienen que ir a las ciudades para obtener una mayor educación [2].

671. Sin embargo, la experiencia más reciente parece indicarnos que probablemente sea equivocado dar excesiva importancia a los efectos de la educación sobre la migración. Si se desarrolla una estrategia del empleo que realmente aumente las oportunidades rurales de trabajo y comience a reducir la diferencia cada vez mayor que existe entre las zonas rurales y urbanas, probablemente disminuirá más la migración entre los que tienen cierto nivel de instrucción que entre los que no cuentan con ella [3]. La educación hace que la gente tenga más conciencia

---

1) Datos procedentes de Carlos Agualimpia M. y otros: "Demographic facts of colombia: The national investigation of morbidity", en **millbank Memorial Fund Quarterly**, vol. XLVII, núm. 3, julio de 1969, parte I, págs. 265-266.

2) T. W. Schultz: **Population growth and internal migration in Colombia, op. cit.**

3) Hay el peligro de interpretar erróneamente la experiencia que existe sobre la migración. Como la mayor parte de las nuevas posibilidades económicas se presentaban en las ciudades, era natural pensar que la educación por sí misma hacía que la gente emigrara a las zonas urbanas; si mayor número de las nuevas oportunidades económicas se hubieran presentado en las zonas rurales, es casi seguro que la migración habría sido menor, incluso con una estructura similar de la enseñanza.

de las posibilidades económicas y suficiente ambición como para encaminarse hacia los lugares donde existan más oportunidades. Pero el que estas oportunidades se presente en las grandes ciudades, en las poblaciones pequeñas o en las zonas rurales depende sobre todo de la estrategia global nacional.

DEFICIENCIA ESTRUCTURAL DEL SISTEMA EDUCATIVO ACTUAL

672. Estos seis puntos significan que la adopción de una estrategia nacional del empleo crearía nuevos objetivos para el sistema educativo, o por lo menos exigiría una revisión fundamental de los actuales objetivos y un cambio en la importancia que se concede a cada uno de ellos. No es que solamente el empleo plantee problemas muy importantes, sino también que tiene grandes repercusiones en la política educativa y en la estructura del sistema escolar.

673. No nos parece que sea conveniente — aunque fuera posible — sugerir simplemente que se introduzcan cambios cuantitativos y cualitativos en la estructura educativa actual, y ello por tres razones. Primera, por su propia índole, los cambios necesarios afectarán a la estructura del sistema, especialmente en las zonas rurales. Segunda, en Colombia se discuten ya a fondo los cambios de estructura del sistema educativo, en parte como consecuencia de la importante reorganización de la administración del sistema de enseñanza introducida por el Ministerio de Educación en 1968. Lo que ahora se necesita es ampliar el debate y poner de relieve los vínculos que existen con el empleo. Por último, y de igual importancia, resulta indudable que el actual sistema de educación no funciona en realidad como se quiso. A pesar de la considerable expansión de los últimos años, especialmente en la enseñanza secundaria y la educación superior, y de la adopción de nuevas medidas destinadas a mejorar la calidad de la educación, subsiste el hecho de que la mayoría de los estudiantes actualmente matriculados no reciben toda la instrucción, o la clase de educación, para la cual se elaboró el sistema de enseñanza.

674. El divorcio entre la finalidad original del actual sistema y la forma en que está funcionando es especialmente grave en dos aspectos: la elevada tasa de abandono y de repetición conforme los estudiantes avanzan dentro del sistema, y las enormes diferencias de los servicios y la calidad de la enseñanza primaria rural en comparación con la urbana. Hace falta influir sobre ambos aspectos si se quiere que la estrategia del empleo tenga éxito.

675. En el cuadro 26 figuran las tasas de abandono a lo largo de cada ciclo del sistema para los estudiantes que han ingresado en 1955 y 1961. Es verdad, la tasa de abandono disminuyó ligeramente durante este período, pero, a mediados del decenio de 1960, menos de la cuarta

Cuadro 25. Tasas de abandono dentro de cada nivel de la enseñanza en Colombia, 1955 y 1961
(Porcentaje de nuevos estudiantes en cada año indicado que abandonaron los estudios antes de completar todo el ciclo)

Niveles de enseñanza	1955	1961
Primaria	85	78
Secundaria	76	73
Superior	63	55

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

parte de los nuevos estudiantes de la enseñanza primaria completaron cinco años de estudios, apenas una cuarta parte de los que comenzaron la enseñanza completaron seis años, y menos de la mitad de los estudiantes de la educación superior completaron sus cursos[1]. En cambio (para aquellos que no completaron cada ciclo), las perspectivas de promoción **entre** los ciclos fueron sumamente elevadas. Entre 88 y 91 por ciento de los que terminaron la enseñanza primaria entre 1959 y 1968 pasaron a la secundaria, y entre 70 y 76 por ciento de los que terminaron la secundaria pasaron a la enseñanza superior.

676. El abandono de los estudios es común en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Pero la situación en Colombia es especialmente grave en dos aspectos. En primer lugar, las tasas de continuación de los estudios dentro de cada ciclo son inferiores, especialmente durante los cinco años del ciclo primario, que es ya más corto en uno o dos años que el de la mayoría de los sistemas de los demás países de América latina. En segundo lugar, las tasas de promoción **entre** los ciclos son más altas en la mayoría de los demás países. Casi no es necesario decir que, para la mayoría de los estudiantes, esto significa que el programa de estudios y la orientación general del trabajo escolar carecen de sentido, aun si éstos fueran adecuados por sí mismos.

677. La situación se agrava aún más por el número importante de estudiantes que repiten anualmente su año de trabajo anterior; en 1968 fue equivalente a casi 18 por ciento de toda la matrícula de la enseñanza primaria y a 24 por ciento de la matrícula del primer año[2]. Esto no solamente eleva el costo efectivo de cada ciclo completo, sino que, incluso desde el punto de vista educativo, es dudoso que una repetición tan extendida eleve en realidad la calidad de la educación; es mejor hacer frente al problema de la baja calidad en la forma que se sugiere más adelante.

1) Las tasas de continuación de estudios en las secciones profesionales de la enseñanza secundaria son aún inferiores: de los matriculados en 1963-1968, aparentemente sólo 5,3 por ciento terminaron el ciclo en las escuelas de agricultura y sólo 2,7 por ciento en las escuelas comerciales. Véase Ministerio de Educación Nacional: **Plan quinquenal de desarrollo educacional, 1970-1974**, tomo I, págs. 39 y 41.

2) **Ibíd.**, pág. 20.

Cuadro 26. Número de años de estudio ofrecidos por las escuelas primarias, rurales y urbanas, 1966
(Distribución de las escuelas por número de años de estudios)

Número de años de estudios	Escuelas urbanas		Escuelas rurales	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1	316	4	775	5
2	588	8	9 897	59
3	711	9	3 604	21
4	953	13	1 580	10
5	5 046	66	988	6
Totales	7 614	100	16 844	100

Fuente: *Plan quinquenal de desarrollo educacional*, tomo I, *op. cit.*

678. La otra deficiencia estructural importante de la instrucción en Colombia es el enorme desequilibrio que existe entre los sectores urbano y rural en lo que respecta al alcance de la enseñanza, a la tasa de abandono, a la calidad de los servicios y a los gastos. En las zonas rurales prácticamente no existen servicios de enseñanza postprimaria. Pero incluso las escuelas primarias son terriblemente deficientes. Como puede apreciarse en el cuadro 26, sólo 6 por ciento de las escuelas rurales cuentan con servicios suficientes para ofrecer los cinco grados de enseñanza primaria; la mayoría, casi 60 por ciento, ofrecen solamente dos años de enseñanza.

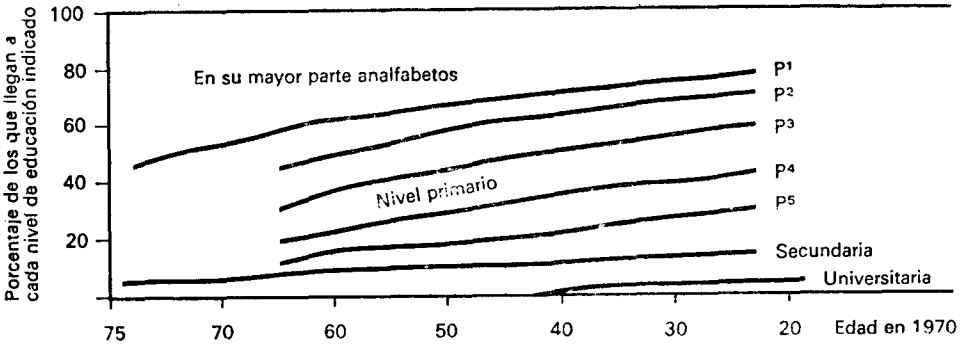
679. La situación actual es apenas ligeramente mejor que hace treinta años; más aún, las tasas de continuación de los estudios bajaron de 1938 a 1958, aunque después de esa fecha han mejorado un poco[1].

EDUCACION: SUS EFECTOS SOBRE LA FUERZA DE TRABAJO

680. Como resultado de estas deficiencias en el sistema escolar, la fuerza de trabajo está mal preparada para las tareas del futuro, especialmente en las zonas rurales. En el gráfico 1 se indican los niveles de educación alcanzados entre la población de quince y más años en 1970; cada curva indica el porcentaje de cada grupo de edad que alcanza el nivel de educación indicado. La curva del grado 1 de primaria (indicada con P^1) muestra claramente que bastante más de la mitad de la población adulta ha recibido por lo menos un año de enseñanza.

1) Datos correspondientes al abandono en las escuelas públicas rurales durante cuatro períodos a partir de 1937, tomados de un manuscrito inédito sobre agricultura colombiana del profesor A. Berry.

Gráfico 1. Perfil de edad-educación de la población colombiana en 1970



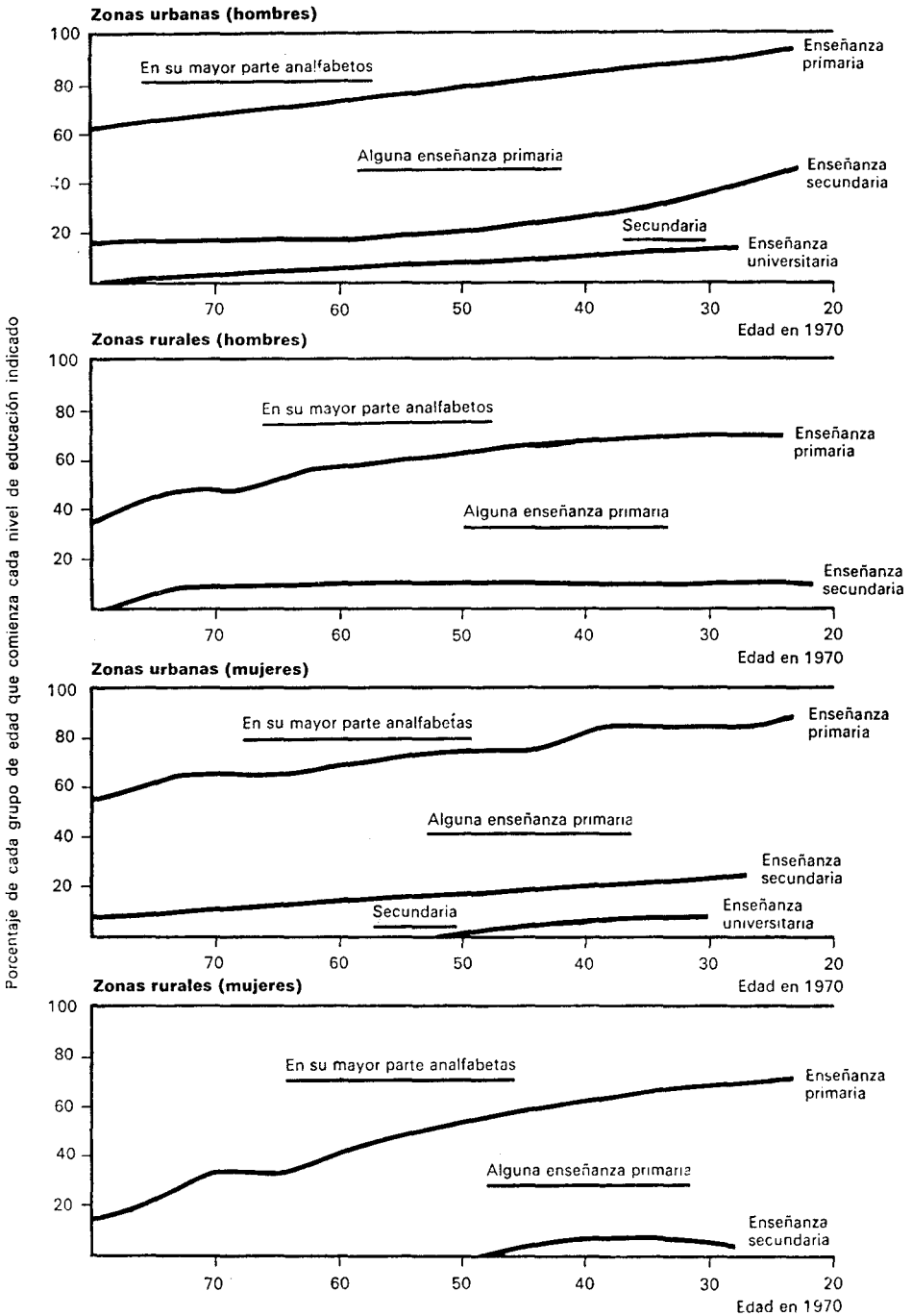
Fuente: Calculado con datos del censo de 1964.

681. Pero las dos características principales de ese gráfico «edad-educación» de la población de Colombia son la pequeña proporción que ha terminado cada nivel de educación y el contraste enorme que existe entre las poblaciones rurales y las urbanas: consecuencia directa entre la población adulta de la persistente deficiencia estructural del sistema escolar ya indicada. La primera de estas características se desprende claramente del diagrama: en el caso de la mayoría de los grupos de edad, menos de 20 por ciento han terminado los cinco años de enseñanza, aunque en cantidad tres o cuatro veces superior han comenzado la escuela. Como existen pruebas casi irrefutables de que son indispensables cuatro años de enseñanza para lograr un resultado persistente, la conclusión trágica es que, para más de la mitad de los que iniciaron sus estudios, la enseñanza que han recibido probablemente no ha influido en forma alguna en sus vidas y ni siquiera en cuanto a su aptitud para leer y escribir [1].

682. La escasez de personas educadas en las zonas rurales es muy grande, cosa que no constituye, por cierto, la mejor base para la expansión rural que proponemos. El gráfico 2 muestra los grandes contrastes que existen en las curvas correspondientes a las zonas urbanas y rurales, en forma separada para hombres y mujeres. La proporción de personas con educación secundaria en las zonas rurales es inferior a la proporción de personas con educación universitaria en las ciuda-

1) En un estudio muy detallado (aunque un tanto libre) acerca de la alfabetización funcional en cinco aldeas colombianas se establece un nexo entre alfabetización y "modernización" después de examinar una serie de variables, como son el grado de exposición a la influencia de los medios de comunicación de masa, la tendencia a identificarse con otra persona, la propensión a aceptar innovaciones, el deseo de triunfar, el sentido "cosmopolita" (medido por la importancia de los viajes a los centros urbanos), el conocimiento político y la influencia sobre las opiniones personales. Esto no es sorprendente, pero sería útil que quedara establecido sobre bases científicas. Véase E. M. Rogers y W. Herzog: "Functional literacy among Colombian peasants", en **Economic Development and Cultural Change** (Chicago), vol. 14, núm. 3, abril de 1966, págs. 340-354.

Gráfico 2. Perfiles de edad-educación de la población de Colombia para hombres y mujeres, en zonas urbanas y rurales, 1970



Fuente Calculado con datos del censo de 1964.

Cuadro 27. Proporción de adultos dentro de cada nivel de enseñanza que han terminado los grados quinto y sexto, por sexos, y por zonas rurales y urbanas (En porcentajes)

Niveles de enseñanza	Hombres		Mujeres	
	Zonas urbanas	Zonas rurales	Zonas urbanas	Zonas rurales
Enseñanza primaria: proporción que ha terminado el quinto grado	29	9	28	10
Enseñanza secundaria: proporción que ha terminado el sexto grado	15	11	12	8

Fuente: Calculado con datos del censo de 1964.

des; la proporción de personas con educación universitaria en las zonas rurales es tan pequeña que prácticamente desaparecen del gráfico.

683. En realidad, estas curvas exageran algo los antecedentes educativos de la población rural en relación con la urbana, al indicar solamente los totales de los que han recibido alguna enseñanza primaria o secundaria (por corta que haya sido) y no la proporción que ha terminado cada nivel. La proporción de personas con enseñanza primaria o secundaria, de quince a cincuenta y cuatro años de edad, que han completado estos niveles de educación es constantemente muy inferior en las zonas rurales que en las urbanas, como lo indica el cuadro 27. Si esta información se hubiera reflejado en el gráfico 2, el atraso relativo de las zonas rurales en términos de educación sería mucho más grave.

684. La importancia del panorama ofrecido por estos perfiles es que muestran no solamente la posición en 1970, sino también lo que será, si no se producen cambios fundamentales en la política, la futura posición de gran parte de la fuerza de trabajo hasta 1985, e incluso hasta fechas posteriores. Esto se debe a que en los años por venir no se modificarán considerablemente los niveles de educación alcanzados por los que han rebasado ya la edad escolar, a menos que se introduzca un programa importante de educación de adultos o cambios fundamentales de política a fin de poner en marcha un movimiento importante de personas educadas desde las zonas urbanas a las rurales. La estrategia del empleo tiene que incluir ambas posibilidades.

EL DESEMPLEO JUVENIL ENTRE QUIENES HAN REALIZADO ESTUDIOS

685. Como este informe tiene la finalidad de bosquejar una estrategia de pleno empleo, no es imprescindible insistir aquí acerca de los problemas especiales de empleo que se plantean al salir de los establecimientos de enseñanza. Si se adopta una estrategia con aquel fin

— y tiene éxito — oportunamente, habrá empleos para cuantos busquen ocupación, hayan o no realizado estudios. No cabe duda alguna de que una estrategia general del empleo es la única manera de resolver el problema del desempleo entre los jóvenes instruidos; ningún enfoque parcial tiene posibilidad de éxito y sólo podría tenerlo desplazando el desempleo hacia otro grupo.

686. Sin embargo, a causa de las tensiones especiales que suscita en Colombia el desempleo de jóvenes con cierto nivel educativo (como en cualquier otro país), es recomendable que insistamos sobre algunos aspectos del problema, a pesar de que nuestra orientación general sigue siendo la de lograr resultados mediante una estrategia de pleno empleo. En primer lugar, el problema del desempleo entre los jóvenes egresados del sistema escolar inevitablemente cobrará mayor magnitud en los primeros años del presente decenio, a causa de la rápida expansión de la enseñanza secundaria y superior en los últimos cuatro años. El número de egresados que se incorporen a la fuerza de trabajo será mayor cada año; esto aumentará la oferta de personas con calificaciones más generales que técnicas, todas ellas jóvenes y sin experiencia práctica. De ahí que, sumado el importante desempleo juvenil considerado en el capítulo 1, el de los jóvenes instruídos de quince a veinticinco años de edad podrá agravarse por lo menos hasta que la estrategia del empleo haga sentir sus efectos.

687. Hay que subrayar un segundo aspecto: conviene evitar reacciones excesivamente simplistas ante el problema considerado y tener presente que es un elemento del problema global del empleo, independiente de la enseñanza y por ende, ajeno a toda posible interpretación de que el remedio sería limitar la capacidad del sistema educativo.

688. Dicho esto, y como tercer aspecto digno de mención, es preciso que la estrategia general del empleo preste atención adecuada a las necesidades especiales de los jóvenes formados en los establecimientos de enseñanza, de modo que se tomen las medidas apropiadas para absorberlos en empleos productivos, tan pronto sea posible y con la amplitud que convenga. Esto significa que habrá que desarrollar sistemas de formación de todo orden (tema del capítulo 16), promover entre los empresarios políticas positivas — destinadas a que los jóvenes recién ingresados al personal tengan oportunidad de adquirir experiencia y posibilidades de ascenso — y lograr que los programas de estudios constituyan una base apropiada para la formación y experiencia futuras. Acaso sea todavía más importante la necesidad de modificar el carácter de todos los incentivos que influyen en el trabajo, de modo que tanto los jóvenes instruidos como los demás trabajadores se sientan estimulados a utilizar su educación o sus calificaciones profesionales allí donde más útiles sean al desarrollo nacional. Los mejores planes educativos fracasarán si esto no se logra.

ELEMENTOS ESENCIALES DE UNA POLITICA EDUCATIVA

689. No es posible expresar dogmáticamente todos los pormenores de los cambios que puede exigir una estrategia del empleo. Pero si se desea que el programa reseñado en el capítulo 4 tenga éxito, la estrategia del empleo debe incluir por lo menos los siete elementos esenciales siguientes.

690. El primer elemento consiste en dar más importancia a la educación rural para niños, agricultores y adultos. Si se desea disminuir el ritmo de la migración a las ciudades y dar nueva vida a las zonas rurales, es necesario reformar la educación rural y muchas otras cosas.

691. Ahí es donde parece fundamental lograr cambios estructurales en primer término. Se necesita una expansión cuantitativa y una mejora cualitativa, pero sin seguir la misma orientación que en la actualidad. El país necesita organizar, lo antes posible, un sistema más adecuado y eficaz de enseñanza primaria básica, corregir los enormes defectos de los servicios de extensión, y comenzar un programa para dar una alfabetización útil a los agricultores y a otras personas, especialmente a los jóvenes adultos que no pudieron asistir a la escuela cuando eran niños pero que son todavía suficientemente jóvenes y alertos como para poder aprender.

602. Son muchas las formas en que se podría cumplir esta tarea, pero la misión se inclina decididamente por la idea de desarrollar centros de enseñanza rural, al principio sobre una base experimental, probablemente en zonas agrícolas experimentales (véase capítulo 6), donde las oportunidades agrícolas serán más favorables y aumentarán las posibilidades de éxito.

693. Un centro de educación rural establecido sobre esta base cumpliría tres funciones, cada una a cargo de personal distinto, que, sin embargo, trabajarían en estrecha relación. Habría un maestro — o maestros —de escuela primaria, encargado de la enseñanza primaria; un trabajador — o trabajadores — de extensión agrícola, que actuaría sobre todo con los agricultores, pero que colaboraría también en la escuela; y un maestro de educación de adultos, encargado sobre todo de dar una alfabetización funcional a los adultos, pero que trabajaría en colaboración con los otros dos sectores del centro. Comprendemos perfectamente los importantes cambios que en materia de formación y personal sería necesario introducir para que esos centros actuaran con éxito. Pero, en cambio, ofrecen la posibilidad de hacer frente a las tres grandes deficiencias de la mano de obra rural, en una forma que está por completo fuera del alcance del actual sistema de educación rural.

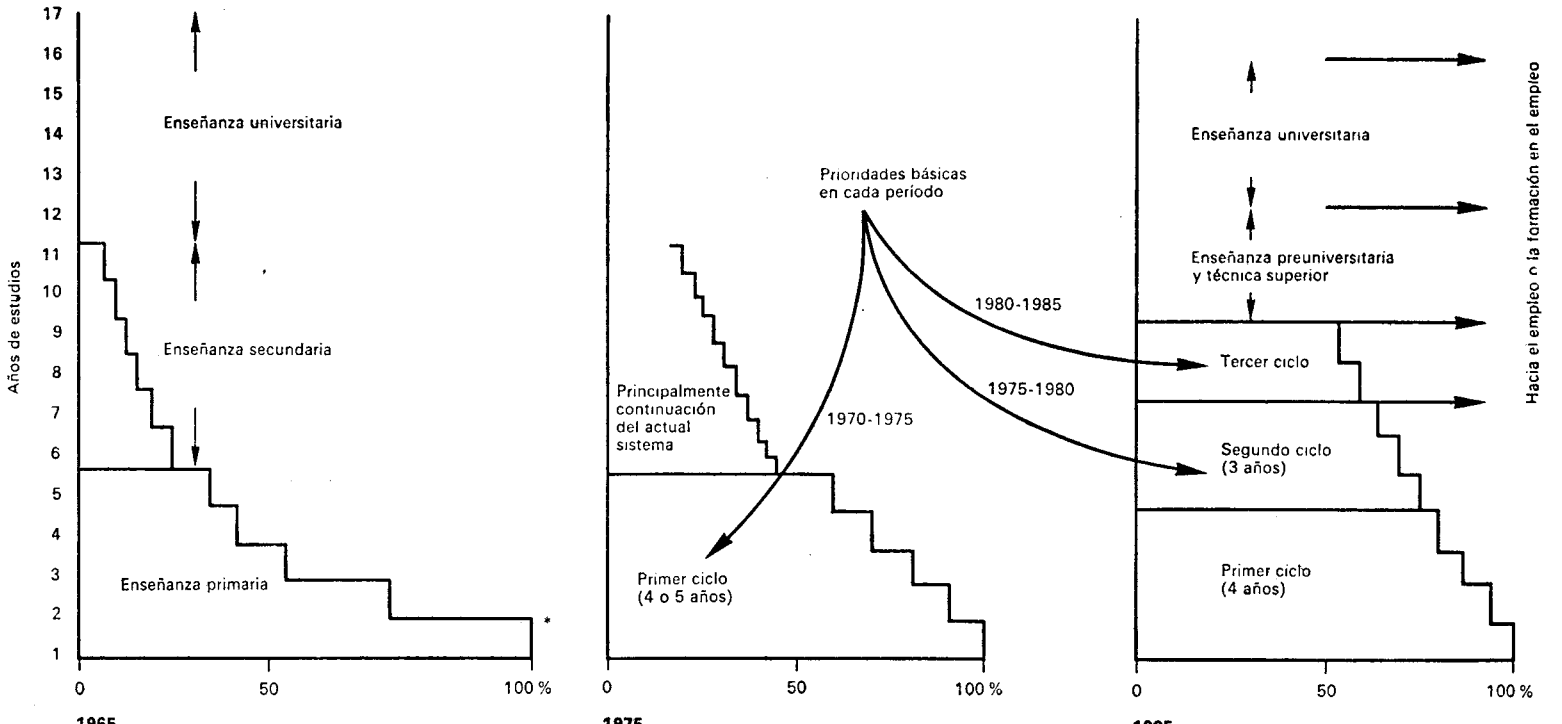
694. El segundo elemento consiste en efectuar una revisión a fondo de la duración y estructura de cada uno de los tres ciclos principales del sistema: enseñanza primaria, secundaria y superior, que en la ac-

tualidad existen más por defecto que en la práctica. Dentro de cada ciclo básico deben eliminarse en un plazo razonable los abandonos crónicos y debe reducirse la repetición a proporciones razonables, y, de ser posible, eliminarla totalmente. (Véase gráfico 3.)

695. Son muchos los factores que se deben tener en cuenta. Pero en relación con la estrategia del empleo consideramos conveniente crear una nueva estructura, que se iría aplicando gradualmente durante el decenio de 1970, y que podría abarcar una enseñanza primaria básica de siete (cuatro + tres) años, seguida generalmente de dos años de formación profesional, como una etapa preliminar a una preparación profesional específica realizada por el Servicio Nacional de Aprendizaje u otras instituciones especializadas de formación. De esta manera, a largo plazo la mayoría de las personas entrarían a formar parte de la fuerza de trabajo después de recibir siete o nueve años de instrucción, aunque inicialmente muchos entrarían con un mínimo de cuatro años. Para los que permanecieran en el sistema académico, podría existir un ciclo preuniversitario de tres años, seguido de un curso universitario normal de cuatro años (un año menos que en la actualidad, puesto que la preparación preuniversitaria completa sería entonces de doce años (7+2+3), es decir, un año más que en la actualidad). Se necesitaría contar con instalaciones y habría que adoptar medidas especiales para disminuir los abandonos, y, en lo que se refiere al ciclo primario básico, la promoción sería automática y no estaría sujeta a exámenes anuales. La eliminación de la repetición en el ciclo primario permitiría por sí misma una considerable expansión de la matrícula en los años superiores de la enseñanza primaria sin crear nuevas cargas en el presupuesto del Gobierno.

696. En vez de discutir los muchos aspectos de estas dos propuestas —hechas para ilustrar qué género de solución se necesita, más que con la intención de formular un programa preciso— será más útil poner de relieve sus vínculos con la estrategia del empleo. En términos de acceso a nuevos puestos, lo cual constituye el primer vínculo, estas propuestas darían más importancia a las reformas en el nivel inferior del sistema, con lo cual se establecería una base para dar carácter universal a la educación básica para los niños (que podría extenderse también a los adultos). Sería imprescindible dar una importancia enorme a la educación rural dentro de esta estrategia, en vista del punto de partida y de las actuales deficiencias. En términos de otros tres vínculos —especialización, actitud y expansión directa de la demanda de mano de obra—, los cambios estructurales sentarían las bases de la expansión del empleo, tanto en el sector rural como en el urbano. Por último, los dos últimos vínculos —fertilidad y migración interna—, que alteran las posibilidades de dar educación, se verían fortalecidos por la importancia mucho mayor concedida a la enseñanza primaria

Gráfico 3. Propuesta de reforma estructural del sistema educativo



Notas. ——— = propuestas principales.
Los porcentajes se refieren a las proporciones en que cada grupo de edad se refleja en las matrículas correspondientes a distintos niveles educativos. La repetición de año no se refleja en los datos para 1965. Se prevén para 1975 y 1985 la promoción automática y la abolición de la repetición de grado.

* Véase la nota relativa al cuadro 5 del apéndice 9.

Fuentes: Matrícula de enseñanza primaria (1965): véanse cuadros 4 y 5 del apéndice 9. Matrícula de enseñanza secundaria: calculada con base en la matrícula de 1968 y las estimaciones de población. 1975 y 1985: véanse el texto y el cuadro 31 del presente capítulo.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
BIBLIOTECA

rural. Es casi seguro que la fertilidad se reduciría. Es más difícil prever los efectos sobre la migración, pero también podrían ser favorables.

697. El tercer elemento principal es el establecimiento de una creciente relación entre la expansión de la educación técnica y superior y las necesidades de mano de obra resultantes de la estrategia del empleo. En la medida en que podemos apreciarlo, no hay escasez general de personal con niveles medios o superiores de educación. De hecho, hay indicios de que la reciente rápida expansión universitaria sobrepasó su justificación económica, al mismo tiempo que se traducía en la creación de muchas instituciones de enseñanza a ese nivel. (Véanse los cuadros 28 y 29.) Creemos que en la próxima etapa de expansión cuantitativa habrá que dar especial importancia a las regiones rurales y a la enseñanza primaria, con la consiguiente disminución del ritmo demasiado rápido al que se ensanchó la matrícula universitaria.

698. A pesar de este criterio general, es evidente que escasea personal con formación técnica especial. (En el cuadro 30 figuran estimaciones acerca de la situación de la mano de obra.) A veces se debe a efectos del mercado del empleo, donde se registran vacantes de mecánicos especializados en la reparación de aparatos de aire acondicionado, de personal de dirección capacitado para aplicar técnicas modernas de gestión y de profesores universitarios en ciertas ramas. Pero, casi sin lugar a dudas, las necesidades de mayor magnitud están relacionadas con la rápida demanda de calificaciones que cabe esperar a raíz de la aplicación de la estrategia del empleo. Si la expansión del empleo se produce al ritmo previsto en el capítulo 4, exigirá hacia 1985 un aumento de casi 250 por ciento en el número de personas con educación secundaria y universitaria en la fuerza de trabajo activa, comparado con las estimaciones acerca del empleo en 1970 [1]. Aunque se trata de cálculos muy aproximados, ponen de relieve que el volumen de la demanda futura de personal con cierto nivel educativo está relacionado con las tasas de expansión del empleo y de la producción totales en la economía en su conjunto y también constituye uno de los requisitos para lograrlas.

699. De mayor importancia que el equilibrio global entre la demanda y la oferta numéricas de mano de obra instruida hasta diversos niveles es educar e instruir al personal calificado necesario para aplicar la estrategia del empleo. Hacen falta, por ejemplo, enfermeras, trabajadores de los servicios de extensión agrícola y otros técnicos medios,

1) Nos basamos para estas estimaciones en los resultados de aplicar coeficientes de regresión que relacionan los efectivos de mano de obra calificada, de diversos niveles, con la producción en diversos países, a los aumentos proyectados de la producción y del empleo que figuran en el capítulo 4. Los coeficientes de regresión provienen de P. R. G. Layard y J. C. Saigal: "Educational and occupational characteristics of manpower: An international comparison", en **British Journal of Industrial Relations** (Londres), vol. 4, núm. 2, julio de 1966, págs. 222-266.

Cuadro 28. Personal formado por el sistema de enseñanza secundaria, por especialidades, 1960, 1964 y 1968

Especialidades	1960	1964	1968	Crecimiento medio anual, 1960-1968 (En porcentajes)
Bachillerato	8 070	13 902	23 728	15
Industrial	199	445	1 223	26
Comercial	725	873	1 200	7
Agrícola	90	92	220	12
Enseñanza normal (de maestros)	2 099	2 706	7 095	16
Vocacional	450	529	675	5

Fuente: Ministerio de Educación.

Cuadro 29. Personal formado en los establecimientos de enseñanza superior, por especialidades, 1964, 1966 y 1969

Grupo de especialidades	1964	1966	1969	Crecimiento medio anual, 1964-1969 (En porcentajes)
Agricultura	271	460	717	21
Bellas artes	15	254	333	17
Ciencias naturales y físicas	478	300	426	2
Ciencias sociales	488	1 070	1 832	30
Derecho	793	771	739	1
Educación	426	773	765	11
Humanidades	100	456	518	39
Ingeniería	718	809	1 748	20
Medicina	699	955	448	9

Fuente: Ministerio de Educación.

especialmente en las zonas rurales. Para asegurar el éxito de aquella estrategia, la calidad y las clases de formación impartida en los establecimientos del mercado del empleo deben adecuarse a las características de la demanda de mano de obra. De ahí que sea preciso evitar que la expansión futura del sistema educativo se produzca sin planificación y coordinación apropiadas, como ocurrió con la más reciente. Para lograr mayor eficacia en este sentido será indispensable que se coordinen:

a) la planficicación de la mano de obra y la planificación educativa (véase capítulo 20);

b) la acción de todos los organismos responsables de elaborar políticas a largo plazo en este campo.

Cuadro 30. Disponibilidad estimada de profesionales, 1969

Agricultura	4 355
Bellas artes	3 036
Ciencias naturales y físicas	2 888
Ciencias sociales	4 131
Derecho	14 588
Educación	3 748
Humanidades	1 825
Ingeniería	13 851
Medicina	22 112
Administración y comercio	10 962
Total	81 496

Fuente: Ministerio de Educación.

700. Los otros elementos de la estrategia pueden mencionarse en forma más breve. El cuarto elemento es la necesidad de aumentar la eficacia interna del sistema. En parte este aumento de la eficacia será resultado de los cambios ya sugeridos, en especial al disminuirse la repetición y al modificarse las tasas de continuación de estudios. Nos ha impresionado la necesidad de aumentar los salarios de los maestros, pues ésta es una medida que incrementará su eficacia.

701. Sin embargo, la eficacia es solamente en parte un problema de previsión presupuestaria oficial. Al parecer, una de las causas principales de los abandonos escolares en el medio rural es la carga que recae sobre una familia si los niños se encuentran en la escuela en vez de ayudar en la siembra o en la cosecha. Una estructura educativa, eficazmente relacionada con una estrategia del empleo, equilibraría el año escolar con las necesidades del trabajo agrícola.

702. El quinto elemento es el mejoramiento de la calidad de la educación. No se justifica aquí extenderse demasiado sobre la reforma del programa de estudios y todo el contenido de la educación, pero es un hecho que sin ella mucho de lo que se hace en las aulas no dará resultado alguno. En la actualidad existe una dependencia encargada del desarrollo de los programas, pero tenemos la impresión de que es demasiado pequeña, habida cuenta de la importancia de su tarea. En la enseñanza secundaria, se ha puesto en marcha la diversificación mediante un programa importante de escuelas generales. Es de esperar que pronto se tendrá experiencia sobre el funcionamiento de los elementos técnicos de la reforma que sugerimos.

703. El sexto elemento es la enseñanza privada. En los últimos años la enseñanza privada ha aumentado la proporción que le corresponde en todos los niveles de la enseñanza, excepto la primaria. Si se mantiene esta tendencia, será más difícil lograr los cambios más necesarios en la

dirección y sentido de todo el sistema, en parte porque se utilizarán los fondos privados disponibles para la educación, y en parte porque los padres de los niños de las escuelas privadas tienden lógicamente a perder interés en la enseñanza pública. Además, la calidad de la enseñanza privada deja mucho que desear, aun haciendo caso omiso de su efecto conservador sobre la estratificación social. El papel que a largo plazo debe desempeñar la enseñanza privada deberá ser examinado por el Gobierno y por la opinión pública.

704. El séptimo elemento es la planeación. Dados estos cambios fundamentales, resulta obvia la necesidad de una planeación cuidadosa. Pero deben mencionarse en especial dos cuestiones: Primera: existe una necesidad imperiosa de fortalecer de manera efectiva la planeación nacional dentro del Ministerio de Educación, en Bogotá, en coordinación con el Departamento de Planeación. Segunda: la planeación debe también efectuarse en un nivel que permita tener en cuenta las variaciones regionales, en especial para los centros experimentales de educación rural. Las diferencias entre distintas partes del país — en lo que se refiere a cultivos, estructura de la tenencia de la tierra, etc. — son muy considerables y deben tenerse en cuenta si se desea que estos centros sean eficaces.

CONSECUENCIAS CUANTITATIVAS DE LOS CAMBIOS DE ESTRUCTURA PROPUESTOS

705. Nuestro objetivo no es proponer un plan detallado de matrícula, construcción de escuelas, formación de maestros, reforma de planes de estudios o de costos para aplicar los cambios de estructura que estimamos necesarios con arreglo a una estrategia de empleo. Estos detalles pueden estudiarse posteriormente, si se aceptan las líneas generales de las propuestas y una vez que se llegue a un acuerdo sobre objetivos precisos y sobre calendarios concretos de actividades. Sin embargo, para poder evaluar adecuadamente los cambios generales propuestos es necesario contar con algunas estimaciones cuantitativas. Por consiguiente, se han preparado algunas estimaciones preliminares para 1975 y 1985, que se resumen en el cuadro 31 y que se discuten a continuación.

706. Los objetivos de matrícula de la educación gratuita, universal y obligatoria dentro de la estructura descrita son sorprendentemente modestos en comparación con la matrícula actual. Apenas la cuarta parte de los niños colombianos terminan los cinco años del primer ciclo de enseñanza. Sin embargo, con arreglo a la estructura revisada y estableciendo una promoción automática (que a menudo se recomienda para los niveles primarios por razones estrictamente educativas), 80 por ciento de los niños, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, podrían terminar el primer ciclo de primaria con el mismo costo que el actual sistema de enseñanza primaria. Hacia 1975 la matrícula total

Cuadro 31. Consecuencias cuantitativas de los cambios de estructura propuestos (Todas las cifras en millones, excepto los objetivos educativos)

	1975	1985
Población:		
De siete a diez años de edad	2,82	3,72
De once a trece años de edad	1,83	2,64
De catorce a quince años de edad	1,18	1,62
Objetivos educativos dados a título de ejemplo:		
Primer ciclo:		
Matrícula: 100 por ciento del grupo de edad de ingreso en la enseñanza	8 años	7 años
Repetición-promoción automática	0	0
Continuación de los estudios: mejorada en el primer ciclo hasta llegar al porcentaje de matrícula del grupo de edad de iniciación de los estudios	60-80%	75-80%
Segundo ciclo:		
Repetición-promoción automática	—	0
Continuación de los estudios: mejorada en el segundo ciclo hasta llegar al porcentaje de matrícula del grupo de edad de iniciación de los estudios	—	60-80%
Tercer ciclo:		
Repetición	—	0
Continuación de los estudios	—	90%
Consecuencias en la matrícula de cada nivel:		
Nuevo sistema: matrícula total:		
Primer ciclo	2,42-2,80	3,34
Segundo ciclo	—	1,71
Tercer ciclo	—	0,92
Continuación del sistema existente:		
Enseñanza primaria	0-0,74	—
Enseñanza secundaria	0,93-1,42	—
Matrícula total de la educación básica	3,35-4,96	5,97
Escuelas privadas	0,75	0,75-0
Educación pública	2,60-4,21	5,22-5,97

Fuentes y explicaciones: Datos de población: calculados de las proyecciones del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, de la Universidad de los Andes. Objetivos y matrícula: véase texto.

dentro del primer ciclo del nuevo sistema sería apenas diferente de la matrícula total de la enseñanza primaria en 1968: 11 por ciento durante el ciclo de cuatro años; 3 por ciento más si la tasa de continuación de estudios se elevara a 80 por ciento. Además, estas estimaciones se basan en los cálculos sobre los ingresos en el primer año de primaria hechos en el reciente plan del Ministerio de Educación, que deja margen para un aumento importante de la matrícula en el primer año en 1971, 1972 y 1973, ya que una buena proporción de los niños comprendidos entre nueve y dieciséis años de edad ingresan en la escuela por primera vez, además de los que tienen ocho años de edad[1].

1) Las estimaciones del Ministerio se refieren concretamente a 1970-1974 y a las personas de siete y de ocho a quince años de edad. Como nuestras proyecciones se refieren a 1975 y parten de la base de que la edad normal de ingreso en el sistema es de ocho años y que los que entran después de esa edad tienen de nueve a dieciséis años, pueden usarse las cifras del Ministerio para 1964 (a pesar de que son ligeramente elevadas al no tenerse en cuenta el pequeño nivel de mortalidad entre 1974 y 1975).

707. En otras palabras, las graves faltas de eficiencia y los principales defectos del actual sistema de enseñanza primaria podrían corregirse mediante un cambio fundamental de estructura, cosa que exigiría una demanda neta relativamente pequeña de nuevos recursos de mano de obra. Esto no quiere decir que los cambios serían fáciles o que no costarían nada. Pero la repetición de grado es tan común actualmente que su abolición daría cabida a otro 18 por ciento de estudiantes de enseñanza primaria [1]; la abolición del quinto grado daría cabida a 8 por ciento más [2]. La creación de 26 por ciento más de plazas para estudiantes primarios bastaría para hacer que el nivel de la continuación de estudios dentro del sistema pasara a 60 u 80 por ciento, es decir, una mejora de 200 a 250 por ciento [3].

708. Pero la reforma tendría que entrañar gastos, y juzgamos oportuno indicar a continuación los principales recursos y las medidas que se necesitan. Como puede apreciarse claramente de una comparación de la matrícula, la reforma de estructura no exigirá por sí misma más maestros, aunque sí se los necesitará para enseñar distintas asignaturas o programas con nuevas orientaciones pedagógicas, muchos en niveles diferentes y algunos en lugares distintos. Esto significa, en primer lugar, un mejoramiento cualitativo del cuerpo docente mediante la reforma de la formación de maestros y la organización de cursos de promoción para dar generosamente a todos los maestros actuales una posibilidad razonable de mejorar sus conocimientos profesionales. Por supuesto, una buena proporción de los maestros que en la actualidad enseñan en primer grado de primaria tendrán que prepararse para enseñar en grados superiores. Esta medida es esencial si se quiere lograr la promoción automática y que el curso básico se termine con éxito en cuatro años. (Mucho depende del mejoramiento del cuerpo docente, y por ello puede ser conveniente aplazar durante algún tiempo la reducción del curso básico de cinco a cuatro años.)

709. La reforma estructural del sistema exigirá mayor expansión de la matrícula rural en relación con la urbana. Como puede apreciarse en el cuadro 26, 85 por ciento de las escuelas rurales tenían menos de los cuatro primeros grados, en comparación con 21 por ciento en las es-

1) Cálculos basados en los datos de 1968.

2) Sobre la base de los datos de 1965, que son los últimos de que se dispone.

3) Desgraciadamente, la otra serie de proyecciones — en sí mismas interesantes — de la matrícula primaria en 1970-1974, que figura en el Plan quinquenal de desarrollo educacional, de julio de 1969, introduce cierta confusión en este aspecto. La tercera proyección combina la promoción automática y una tasa de continuación de estudios mucho más alta que cualquiera de las otras dos proyecciones, lo cual encubre el grado en que podrían contrarrestarse los efectos de una disminución de los abandonos mediante una reducción de la repetición. Al presuponer una tasa de continuación de los estudios excesivamente alta de 0,98 o 0,97 dentro del sistema (y de 5 o 6 por ciento de repetición en los últimos dos años), la matrícula total proyectada con arreglo al tercer grupo de proyecciones es de 9 y 21 por ciento más alta que la matrícula proyectada con arreglo a las otras dos proyecciones. Esto se debe por completo al hecho de aumentar la tasa de continuación de los estudios, que se ve contrarrestada por el cambio hacia la promoción automática.

cuelas urbanas. Si bien es casi seguro que la repetición de grado es más alta en la zona rural que en la urbana, sería imposible que ésta compensara las diferencias aún mayores que existen entre la matrícula urbana y la rural en los tercero, cuarto y quinto grados. Por lo tanto, será necesario introducir un cambio proporcional muy importante en la distribución de los maestros. Para ello convendrá trasladar a los actuales maestros, contratar maestros capacitados que en la actualidad viven pero no trabajan en las zonas rurales[1] y, por último, enviar una proporción elevada de nuevos maestros[2] a las escuelas rurales. Estos métodos para proporcionar nuevos maestros a las zonas rurales exigirán la adopción de políticas similares a las ya examinadas en otras partes de este informe acerca de las medidas que han de adoptarse para hacer que los profesionales se decidan a trabajar en zonas rurales o en pequeñas zonas urbanas. Entre estas medidas se encuentran el aumento de salarios, el mejoramiento de la vivienda y de las condiciones de vida, mejores perspectivas de carrera y de ascenso, becas especiales para estudios de perfeccionamiento, complementadas posiblemente con requisitos legales que establezcan períodos de servicio rural inmediatamente después de la graduación, acaso antes de poder calificarse para tener derecho a la promoción en toda la carrera docente.

710. Las necesidades en materia de nuevos edificios serán mayores que las necesidades de nuevos maestros, puesto que estos últimos pueden ser trasladados y los edificios no. La abolición de la repetición de grado puede, a corto plazo, significar que algunas escuelas cuenten con exceso de capacidad, aunque sin duda alguna podrá hacerse buen uso del espacio disponible. A largo plazo, el crecimiento demográfico normal (con una densidad de población cada vez mayor) y las necesidades de substitución eliminarán pronto todo ese exceso. Pero en las muchas escuelas que no cuentan con un número suficiente de aulas, y en las zonas donde se necesitan escuelas pero no existen, será necesario poner en práctica un importante programa de construcciones escolares, especialmente en el decenio de 1970, mientras se establece la nueva estructura.

1) Durante algunos años, el número de egresados de las escuelas normales de formación de maestros de escuela primaria ha superado considerablemente el número de nuevos maestros empleados cada año. Según se nos informó, muchos de los maestros no empleados vivían en zonas rurales y probablemente estarían dispuestos a enseñar si se les diera la oportunidad y se elevaran los salarios.

2) El número de nuevos maestros que se necesitarán dependerá de la expansión total de la matrícula, que a su vez dependerá especialmente de la decisión que se tome de conservar o no el quinto grado de la enseñanza primaria durante el decenio de 1970.

EL EXODO DE COMPETENCIAS

711. Cabe concluir este capítulo con algunas consideraciones acerca del éxodo de personal calificado, uno de los indicios de desaprovechamiento de los esfuerzos educativos. Más de un cuarto de la emigración neta — entre 80 000 personas — registrada entre 1955 y 1968 fue personal altamente calificado y cerca de 10 por ciento mano de obra de nivel técnico medio [1]. En su mayor parte, los profesionales emigrados eran ingenieros y médicos, pero fue considerable el número de salidas en las ramas de la enseñanza y de la administración. De estos profesionales, casi la mitad emigraron a Estados Unidos y aproximadamente un cuarto a España, Francia y Canadá. Habida cuenta de los efectivos totales, la pérdida más seria afecta al personal médico y de ingeniería. (Cabe señalar que Colombia ocupaba el cuarto lugar, después de Cuba, México y Argentina, en la lista latinoamericana de países proveedores de médicos a Estados Unidos.)

712. La emigración de personal calificado gravita en la economía colombiana de muy diversas maneras, unas bastante nítidas y otras menos fáciles de apreciar, por lo que convendría que el tema sea objeto de investigación y análisis profundos. Algunas relaciones entre este fenómeno y la estrategia del empleo son, sin embargo, muy significativas.

713. Los profesionales que se ausenten del país pertenecen precisamente a las ramas — medicina e ingeniería, en especial — en que más importante será la demanda a raíz de la expansión que proponemos. Así, pues, el éxodo de este personal de alto nivel reduce los recursos humanos indispensables para el éxito de la estrategia. La situación sería menos seria de existir personal de nivel técnico medio capaz de reemplazar en alguna medida al de nivel superior, pero ocurre que, por ejemplo, el personal emigrante de uno y otro nivel procede de la misma rama. (El éxodo de enfermeras reviste especial importancia.)

714. Aunque no lleguen a emigrar, muchos profesionales conscientes de la posibilidad de hacerlo comienzan a sentir influencias muy diversas propias del estilo y del nivel de vida de países mucho más prósperos, especialmente Estados Unidos. Quienes ejercen su actividad en el medio colombiano comparan 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 económico general. Esto aconteció recientemente entre los médicos jóvenes de los hospitales colombianos. Sean cuales sean los fundamentos inmediatos de su posición, es innegable que tales comparaciones pueden generar normas de remuneración y expectativas incompatibles con los requerimientos básicos de una estrategia de pleno empleo.

---

1) Estos y otros datos sobre este asunto provienen de Gerardo Eusse Hoyos: **The outflow of professional manpower from Colombia, op. cit.**

715. También es fuerte la influencia que se hace sentir desde el extranjero, en relación con el éxodo científico real o potencial, sobre los métodos y orientaciones de los profesionales locales. Como en el caso de la transferencia de técnicas, esta influencia puede ser útil o desfavorable. En el capítulo 11 explicamos que las tecnologías propias de países ricos suelen influir desafortunadamente sobre el empleo. Esto vale tanto en el caso de la influencia de los profesionales sobre la elección de técnicas como en el del traspaso directo de innovaciones técnicas a la industria. En la medida en que buena parte de los miembros de determinadas profesiones adquieren y utilizan sus especialidades sin perder de vista las oportunidades que pudieran presentárseles fuera del país, el «éxodo de cerebros» fomenta frecuentemente en muchas personas — y, peor aún, en toda una profesión — predisposiciones técnicas contrarias a la plena expansión del empleo. Además, contribuye a que tales prevenciones se reflejen en el sistema educativo, pues tanto padres como hijos desean que los egresados logren calificaciones bien cotizadas en el mercado internacional.

716. ¿Qué puede hacerse? Ya se han propuesto algunas soluciones en Colombia [1]. El propio Presidente de la República sostuvo en 1967 que todo ciudadano colombiano tiene el deber de poner sus conocimientos al servicio del país, aunque sea por el honor de ser colombiano y ofrecer sus servicios a la nación. Es difícil recomendar especialmente tal o cual medida — e incluso es dudoso que ninguna pudiera tener éxito por sí sola —, pues fundamentalmente está en juego la estrategia global del empleo. Las medidas que se adopten en cada etapa sucesiva deberán tomarse con percepción del problema que plantea el éxodo de profesionales, para lo cual es preciso que permitan prevenir o compensar sus efectos más desfavorables, especialmente en los sectores más afectados por dicho éxodo. En consonancia con lo expuesto en este capítulo, parece aconsejable adaptar los programas de estudio a las necesidades nacionales y desarrollar el sistema educativo hasta que el nivel alcanzado provoque una fuerte disminución del número de estudiantes que, por haberse formado en el extranjero, son más fácilmente captados por el mercado internacional.

1) Véanse las páginas 34-44 del trabajo de Gerardo Eusse Hoyos, ya citado.

FORMACION 16

717. La estrategia del empleo que se propone en este informe tendrá importantes repercusiones en el volumen y en la dirección de la formación profesional que se necesitan. La tasa mucho más alta de crecimiento que es indispensable en varios sectores exigirá gran número de trabajadores calificados; además, el papel fundamental que cumplen el desarrollo rural y la expansión de la artesanía industrial y la pequeña industria necesitarán considerable aumento del personal calificado, aumento que hasta la fecha no ha recibido toda la atención que merece.

718. Al parecer, la situación general en este momento es que no existe escasez de graduados universitarios en las esferas no científicas. Por consiguiente, no es necesario ampliar esos programas. En realidad, en los últimos años el incremento en determinados campos de la educación superior ha sido tan rápido que en cierto modo ha puesto en peligro la calidad de la enseñanza. La mejora de esta calidad exige, más bien, que se consoliden y racionalicen esos estudios en todas las facultades. (Por ejemplo, es obvio que no es necesario que en Colombia se enseñe agronomía en diez universidades diferentes.)

719. En cambio, existe ya considerable escasez de diversos tipos de mano de obra técnica de nivel intermedio, especialmente en el sector agrícola. Se han adoptado medidas, y se están estudiando otras formas de corregir esta situación, para lo cual se cuenta con la ayuda de la UNESCO y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, pero la expansión necesaria para satisfacer las necesidades de al estrategia del empleo propuesta exigirá aún mayores esfuerzos.

720. El núcleo del programa de formación es el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), dependencia nacional creada en 1957. El SENA se encarga de organizar en centros y empresas programas de perfeccionamiento para los trabajadores de la industria, comercio, agricultura, ganadería, minería y servicios de restaurante. Los recursos del Servicio proceden de un impuesto de 2 por ciento sobre los salarios pagados por

las empresas públicas y privadas que tienen más de 50 000 pesos de capital o por lo menos diez trabajadores permanentes, y de un impuesto de 0,5 por ciento sobre los salarios pagado por el Gobierno central, los departamentos y las municipalidades.

FORMACION INDUSTRIAL

721. Es poco lo que hay que decir sobre la formación para la industria moderna. Desde su fundación, el SENA ha dado rápidamente formación a un número creciente de trabajadores calificados, y al parecer ha podido satisfacer las necesidades, tanto cuantitativas como cualitativas, de mano de obra industrial, en especial mano de obra de nivel intermedio. Su labor ha sido muy notable y en la actualidad es uno de los centros que desarrollan actividades más efectivas en América latina.

722. El problema principal hasta ahora planteado es el del costo de los cursos, que en algunos campos es comparable al costo de la educación universitaria de un estudiante. Esto se ha debido en parte al ritmo de su crecimiento y a la calidad de la formación impartida. Estamos seguros de que la dirección nacional del Servicio conoce perfectamente este problema y está adoptando medidas para reducir los costos, medidas que incluyen el aumento del número de alumnos por clase, la introducción de métodos docentes avanzados que permitan reducir el período de formación, y el mejoramiento del sistema administrativo.

723. También se ha criticado al SENA que sus programas no estén estrechamente vinculados con las necesidades nacionales. Se ha dado formación a cierto número de personas pese a que no había trabajo paar ellas, y en cambio no se ha dado formación en algunos sectores donde existía escasez de mano de obra. Nada nos permite pensar que esta deficiencia se ha producido en gran escala, por lo menos en lo que se refiere a la industria secundaria (sobre todo si se tiene presente que en ninguna parte del mundo es posible adaptar exactamente las actividades de formación a las vacantes existentes). El SENA ofrece por lo menos la ventaja de tener estrechos contactos con la industria. Además, se mantiene informado de las necesidades gracias a la creación de una División de Recursos Humanos que cuenta con una sección dedicada a evaluar las necesidades de mano de obra con arreglo a categorías profesionales y sectores económicos. También se ha organizado una sección de empleo destinada a colocar a los trabajadores que reciben formación. Sin embargo, es evidente que un organismo encargado de la formación profesional no puede cuidarse también de la evaluación global de la mano de obra, y estará en condiciones de juzgar mejor la demanda de sus servicios una vez que se hayan perfeccionado los servicios oficiales de planificación de la mano de obra, asunto del que nos ocuparemos más adelante.

724. En cambio, el SENA necesita disponer de un sistema destinado a evaluar su propia labor, en especial un mecanismo regular encargado de estudiar la calidad de la instrucción impartida y los posibles resultados en términos de una mayor capacidad de trabajo, y necesita también vigilar cuidadosamente las tendencias de los costos de la formación profesional.

725. Sin embargo, el SENA está capacitado para satisfacer incluso un gran aumento de las necesidades de formación del sector industrial moderno (incluido el comercio) mediante sus sistemas de aprendizaje, y también debería estar en condiciones de hacer frente a los requisitos de un programa dinámico del empleo.

EDUCACION Y FORMACION RURALES

726. Es indudable que nuestra estrategia del empleo hará necesario intensificar enormemente la formación en actividades agrícolas y en artesanía rural, y, una vez que se hayan tomado decisiones concretas, será importante determinar con precisión estas necesidades. En gran medida, la educación y la formación tendrán que ser distintas de los métodos y programas de estudios más o menos convencionales.

727. Para aplicar esta estrategia será necesario contar con trabajadores agrícolas capacitados y con personal de dirección y técnico que tenga la formación necesaria. En Colombia hay muchas instituciones que ofrecen educación a los trabajadores agrícolas y dan formación al personal directivo y técnico en esta esfera. Es importante estudiar en qué grado estas instituciones pueden satisfacer las necesidades cualitativas y cuantitativas de personal que tenga formación en agricultura y en técnicas de artesanía. En este informe se han hecho varias sugerencias, una de ellas en el sentido de que se establezcan centros de formación agrícola. Estas sugerencias se resumen a continuación.

728. En este campo la coordinación es tan vital como en los demás. Forma parte del problema general de las relaciones entre el Ministerio de Agricultura y las instituciones públicas especializadas en agricultura. Cabe referirse también a las relaciones entre otros órganos, en especial las universidades, el Ministerio de Agricultura y el Servicio Nacional de Aprendizaje. Por último, junto con la coordinación, debe fomentarse activamente la adopción de medidas destinadas a satisfacer las necesidades actuales y posibles en materia de personal capacitado en todos los niveles.

729. Por esta razón, en el caso de Colombia es especialmente útil la recomendación hecha por el Comité Mixto OIT-FAO-UNESCO sobre educación y formación agrícolas en el sentido de que se establezca un comité nacional encargado de coordinar y fomentar la educación y la formación agrícolas. Ese comité tendría dos funciones principales:

primera, determinar cuáles son las necesidades en materia de trabajadores calificados en todos los niveles, y segunda, estudiar la manera en que las instituciones existentes están haciendo frente a esas necesidades, tanto cualitativa como cuantitativamente, y qué medidas deberían adoptarse para mejorar la efectividad y la productividad de todo el sistema de educación y formación agrícolas.

730. También se necesita con urgencia establecer una coordinación en el plano regional. En Colombia las diferencias regionales son especialmente marcadas. Muchos organismos — por ejemplo, el SENA — tienen sucursales regionales que incluso gozan de cierto grado de autonomía financiera. Es fundamental establecer órganos regionales de coordinación en el campo de la educación y formación agrícolas para poder hacer frente a las necesidades en la forma más efectiva posible, aunque, por supuesto, la distribución de las obligaciones entre las distintas regiones tendría que ser decidida en el plano nacional.

731. Por último, al llevar a la práctica una política de desarrollo rural debería darse prioridad a las actividades en las regiones más atrasadas. Se ha hecho ya una distinción entre el sector agrícola comercial y el sector agrícola de subsistencia de Colombia. Para su desarrollo, el primero depende de sus propios esfuerzos y en realidad está alcanzando una prosperidad cada vez mayor. En cambio, el segundo sector está en decadencia, y el problema fundamental es el de los minifundios. Hemos ya insistido en que debe darse prioridad a la asistencia a este sector y que debe incluir, en especial, un programa de formación y educación agrícolas destinado a mejorar las condiciones económicas y sociales de la población rural.

732. Cualquiera que sea el sistema que se piense adoptar, es indudable que lo esencial es dar formación a los maestros e instructores. En todos los niveles existen órganos capaces de dar esa formación. Sin embargo, debemos hacer hincapié en que la estabilidad y el desarrollo se fomentan pagando salarios adecuados a los instructores y maestros rurales y, sobre todo, garantizándoles condiciones de vida satisfactorias que los recompensen por el aislamiento físico e intelectual en el que a menudo tienen que vivir cuando trabajan en zonas rurales alejadas. Más aún, las condiciones de vida deberían ser tales que el nombramiento para ocupar un puesto en una zona rural se considerara como un ascenso. (Véase capítulo 7.)

733. Dos clases de instituciones ofrecen formación a los técnicos agrícolas: universidades y escuelas técnicas.

734. El número de agrónomos formados en diez facultades de agricultura es de 300 o 400 por año. Se calcula que en 1970 el número total de estos técnicos en toda Colombia es de algo menos de 3 000. Todo indica que los agrónomos, especialmente si son jóvenes, tienen grandes dificultades para conseguir un puesto. El sector privado prefiere a agrónomos con experiencia, y el número de puestos en el sector público,

incluidos los de muchas instituciones públicas, está limitado por los fondos disponibles. Es fundamental evaluar constantemente las necesidades. El estudio más reciente, efectuado por el Instituto Colombiano Agropecuario, previó que en 1970 existiría una escasez bastante grave de puestos para agrónomos, lo que los obligaría a buscar trabajo fuera de la agricultura o a aceptar puestos que normalmente corresponden a técnicos agrícolas de nivel intermedio. (Por supuesto, este hecho no refleja una escasez de trabajo real, sino inversiones inadecuadas en el desarrollo agrícola o una formación inapropiada.) Por último, deberían estudiarse detenidamente la calidad y la homogeneidad de la formación que imparten las facultades de agricultura y, entre otras medidas, las universidades deberían ofrecer una formación agrícola práctica intensiva. Es necesario mejorar la calidad de este tipo de educación y ajustarla a las necesidades (lo que entraña, entre otras cosas, que la enseñanza se concentre en tres o cuatro universidades en vez de diez).

735. La formación de técnicos de nivel intermedio ha sido desde mucho tiempo uno de los problemas que más han dificultado el progreso de la agricultura en Colombia, y no se ha respetado la proporción habitual de un agrónomo por tres o cuatro técnicos de nivel intermedio. Esos peritos constituyen una fuente de contratación de todos los trabajadores que se encuentran en contacto directo con los trabajadores agrícolas; por ejemplo, los que se dedican al trabajo de extensión agrícola. Se prevé que en los próximos años la demanda de estos técnicos será muy elevada, y llegará probablemente a varios millares. No obstante, la situación está mejorando, puesto que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento están cooperando en un proyecto cuya ejecución corre a cargo de la UNESCO y cuya finalidad es establecer institutos técnicos agrícolas que den formación a unos 4 000 técnicos por año. Hacia 1974 Colombia dispondrá, en principio, de unos 14 000 técnicos de este tipo.

736. Finalmente, muchos órganos tienen sus propios colegios agrícolas elementales. En 1969 había 69 de estos colegios, tanto públicos como privados. Dan formación a técnicos de nivel inferior al que acabamos de considerar. Si bien estos establecimientos cumplen una función muy útil, son muy pocos los pequeños agricultores (o las personas con posibilidad de establecerse como tales) que concurren a los cursos.

737. Se deben señalar varios aspectos relativos a la formación de los propios trabajadores agrícolas. En primer lugar, la formación de los jóvenes trabajadores se iniciaría realmente con el programa de enseñanza primaria y secundaria esbozado en el capítulo 15, especialmente si se asegura que, incluso en el sector rural, los niños completen por lo menos un ciclo de cuatro años de estudio, con lo cual en mayor proporción seguirán cursos de enseñanza secundaria con un mayor contenido de orientación profesional.

738. Mientras se alcanza ese objetivo, se deberían establecer varios centros de formación profesional con el propósito de dar a los jóvenes una formación práctica y teórica intensiva — apoyada en los principios básicos y en los métodos de trabajo de la técnica moderna — destinada a prepararlos para su futura labor como trabajadores agrícolas o como artesanos rurales[1]. Como es limitada la educación que puede darse a los niños en las zonas rurales (véase el capítulo 15), es muy serio el peligro de que en el decenio que comienza gran número de ellos tengan grandes dificultades para desempeñar un papel en la economía tal como es ahora, y, con más razón, en la que se prepara para los decenios subsiguientes. (Cabe recordar que en el capítulo 1 ya hemos destacado que es importante el desempleo entre los jóvenes.) El establecimiento rápido de una red de centros como los propuestos serviría por lo menos para detener el desempleo crónico, tan desmoralizante, que fácilmente podría conducir a cierta criminalidad juvenil. La formación profesional, combinada con una nueva orientación de la enseñanza primaria, también formaría parte de la política rural y ayudaría a contener la migración de los jóvenes hacia las zonas urbanas[2].

739. En segundo lugar, debe preverse la formación sistemática de los trabajadores y artesanos agrícolas, sean o no analfabetos. Colombia está haciendo grandes esfuerzos en este campo, especialmente por conducto de los programas agrícolas y artesanales del SENA. En 1970 casi 60 000 trabajadores agrícolas seguirán cursos del SENA; las dos terceras partes seguirán cursos en agricultura o ganadería, y el resto se dedicará principalmente al estudio de la maquinaria agrícola. Si bien esta actividad está ligeramente retrasada, ha alcanzado ya un volumen considerable y constituye uno de los programas más importantes de América latina.

740. ¿En qué medida estos cursos benefician a las personas que más los necesitan, es decir, a los sectores más pobres de la población? Cabe insistir en esta pregunta, pues, después de todo, los recursos del SENA están concentrados sobre todo en las regiones más ricas, que cuentan con más recursos, por lo que es poco lo que puede hacerse en el plano nacional para corregir este desequilibrio. Esta cuestión, que ya planteamos antes, suscita el problema político de determinar en qué medida las regiones más ricas pueden ayudar a las más pobres.

741. La solución de este difícil problema puede consistir en establecer centros de formación agrícola en muchas aldeas donde esa formación pueda basarse en un estudio general de las costumbres y

1) Véase Naciones Unidas, Consejo Económico y Social: "Evaluación de los proyectos de formación profesional que reciben asistencia del UNICEF y de la OIT", documento E/ICEF/L.1272 (mimeografiado).

2) Tales centros podrían crearse también en las ciudades, donde una de sus funciones pudiera ser la de asistir a los jóvenes migrantes en sus esfuerzos por adaptarse a la vida urbana. Aunque los cursos pertinentes parecen ajenos a la competencia atribuida al SENA por la legislación, ese Servicio sería el más indicado para administrarlos.

hábitos locales y formar parte del programa general de desarrollo de la región. Esos centros de formación no solamente se ocuparían de dar educación, sino que también asesorarían a los trabajadores agrícolas, fomentarían el desarrollo de la agricultura distribuyendo abonos y semillas, y ayudarían en la comercialización de los productos agrícolas y de otros modos. (Véase la discusión sobre centros rurales en el capítulo 6.)

742. El Servicio Nacional de Aprendizaje da formación en artesanía siempre que existan disposiciones legislativas pertinentes. Esa formación está destinada a satisfacer necesidades reales y forma parte integral de los contratos de aprendizaje. En lo que atañe a la agricultura se ha hecho ya referencia a las actividades de formación del SENA en materia de maquinaria agrícola e ingeniería rural. Es indudable que el desarrollo agrícola de Colombia dependerá de los métodos especiales que aplique el SENA y de las necesidades que puedan surgir en este sector. Sin embargo, el desarrollo de la artesanía depende menos de la formación que de una comercialización adecuada de los productos y de la competencia entre esos productos y los elaborados por establecimientos industriales. Tal ha sido, en todo caso, la experiencia del centro del SENA en Pasto (Nariño), donde el desarrollo de la industria textil artesanal depende de la competitividad del precio de los productos acabados en relación con los de los tejidos industriales, cuya producción está sumamente desarrollada en Colombia. Este hecho plantea problemas de estrategia industrial que han sido discutidos anteriormente (véase capítulo 8).

743. Para resumir, los problemas de la formación y educación en las zonas rurales forman parte esencial del problema global del desarrollo de las regiones atrasadas de Colombia. Se necesita una ayuda oficial en gran escala para estas regiones; en cambio, en las regiones más ricas se está desarrollando normalmente la formación y la educación gracias sobre todo al hecho de que es más fácil comercializar los productos de estas regiones. Se necesita establecer una mejor coordinación entre las diversas organizaciones interesadas, algunas de las cuales están actualmente compitiendo entre sí. Se debería determinar más exactamente cuáles son las necesidades y estimar los progresos hechos hasta la fecha mediante programas sistemáticos de evaluación.

SALUD PUBLICA 17

SALUD Y EMPLEO

474. Generalmente se considera que la mala salud es un problema social, un factor más — aunque importante — del bienestar general del individuo. Es mucho menos común pensar en ella en términos económicos, como un factor que influye — a veces muy considerablemente — en la economía de una región o de un país, y aún menos como una cuestión relacionada con los problemas del empleo.

745. La salud influye en la producción. Una persona enferma no puede contribuir adecuadamente a la economía, simple y llanamente porque no puede trabajar ni tan bien ni tan inteligente e intensamente como en teoría debiera hacerlo. Y, desde un punto de vista ligeramente diferente, sería factible desarrollar ciertas zonas o regiones, con ventajas importantes para toda la economía, si no fuera porque el alto grado de incidencia de una enfermedad tal como el paludismo impide que la gente se decida a instalarse allí.

746. Gran parte de las enfermedades se deben a malas condiciones higiénicas: abastecimiento de agua potable, desagües, eliminación adecuada de aguas negras. Enfermedades transmisibles como el paludismo, la fiebre amarilla, la tuberculosis y la viruela pueden conducir a la incapacidad y probablemente a la muerte. La desnutrición es también una causa principal de la mala salud, no solamente por la debilidad general y la apatía a que da origen, sino, en particular, por los daños definitivos que causa desde el comienzo de la vida. El retraso físico y mental que es resultado de la desnutrición en la primera infancia se traduce en una limitación permanente del desarrollo del niño, ya sea como individuo o como miembro de la sociedad (a la que ha de contribuir).

747. No hay datos que nos permitan cuantificar las pérdidas económicas en términos de días laborables o su valor monetario como consecuencia de la mala salud. Sin embargo, el siguiente panorama de la deficiencia y del desequilibrio nutritivos de todos los grupos de población excepto los de ingresos más altos nos permite, hasta cierto

punto, estimar el alcance del problema en términos económicos y humanos. La situación es especialmente grave en el caso de los grupos de bajos ingresos: según diez estudios realizados entre 1963 y 1965 por el Instituto Nacional de Nutrición, 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, 53 por ciento de vitamina A, etc.[1]. Las deficiencias nutritivas se dejan sentir especialmente entre los niños; existen algunas pruebas de que más de las tres cuartas partes de todos los niños hospitalizados sufren de desnutrición; que en el caso de una cuarta parte de los niños menores de cinco años de edad que mueren en las clínicas pediátricas la desnutrición 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 esta desnutrición[2].

748. En cuanto al agua, 31 por ciento de la población total no contaba hasta 1965 con servicios de agua potable, es decir, 54 por ciento de la población rural y 10 por ciento de la urbana[3].

749. No hay duda de que todo mejoramiento en lo que respecta a estos factores contribuirá al desarrollo de la economía y al bienestar social. Si se tiene presente que estos factores influyen en forma muy desigual en los distintos grupos de población — la situación de los grupos de las zonas rurales es especialmente difícil, como se verá más adelante —, esas mejoras contribuirán también a disminuir los desequilibrios regionales en materia de bienestar social, con lo cual tendrán por lo menos un efecto indirecto sobre la migración del campo a la ciudad.

750. En segundo lugar, aunque en forma quizá menos evidente, los servicios de salud pública podrían convertirse en un empleador importante, no muy grande en comparación con otros servicios públicos (por ejemplo, podría ofrecer como máximo un empleo no mayor de una cuarta parte del empleo del sector de la educación); pero si se pudieran atender las urgentes necesidades actuales y ampliar este sector, el número de nuevos puestos podría ser importante, especialmente en lo que se refiere al personal de nivel subalterno y auxiliar.

751. Más adelante estudiaremos más detalladamente el actual nivel de la prestación de servicios de salud pública. Nos limitaremos ahora a decir que en lo que respecta a los médicos, el problema fundamental no es tanto el número de éstos como su distribución geográfica. Es

1) Véase Ministerio de Salud Pública y otros: **Información sobre nurtición y alimentación** (Bogotá, 1967), cuadro 4. En esta publicación no se define la clasificación en clases alta, media, baja y muy baja.

2) **Ibíd.**, págs. 3-4.

3) Cifras correspondientes a la encuesta sobre morbilidad realizada en 1965. Ministerio de Salud Pública: **Study on health manpower and medical education in Colombia,** vol. II: **Preliminary findings** (Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, 1967), pág. 24.

verdad que la situación de todo el país no es especialmente satisfactoria, pues actualmente hay 8 900 médicos en Colombia, y su proporción es aproximadamente de uno por cada 2 300 habitantes[1]. Pero si estos médicos se distribuyeran en forma más pareja en todo el país, podrían satisfacer las necesidades mínimas de los servicios de salud pública, que el Ministerio correspondiente calculó aproximadamente en 7 500 médicos para 1973[2]. Se espera que para esa fecha habrá más de 10 000 médicos en el país[3]. La situación es bastante similar en lo que respecta a los dentistas (había 3 000 a comienzos de 1970, y basándose en las mismas hipótesis se necesitarían 3 200 dentistas en 1973).

752. Pero existe gran escasez de personal médico subalterno. Actualmente hay en todo el país unos 1 600 miembros calificados de personal de enfermería, lo que equivale aproximadamente a 1 por cada 12 750 habitantes. Suponiendo que todo este personal trabaje solamente para los servicios de salud pública, el Ministerio indica que será necesario casi triplicar la cifra actual (4 500). La relación entre este personal y el número de médicos seguiría siendo aún mucho más pequeña de lo que generalmente se considera aceptable en los países en vías de desarrollo[4]. La situación es también alarmante en el caso del personal auxiliar de enfermería: en la actualidad hay algo más de 4 000 personas dedicadas a este trabajo, y se calcula que para 1973 se necesitarán unas 14 000[4].

753. La hipótesis de empleo a jornada completa en el sector público — en que se basan estos cálculos — es poco realista. Por consiguiente, las necesidades efectivas serán mucho mayores. Aunque la política que se siga puede influir en el grado en que el personal médico trabaje en los servicios de salud pública y en la distribución geográfica de los nuevos miembros de la profesión médica, son muy pocos los cambios que cabe esperar en las funciones del personal ya establecido, que en una gran proporción se dedica fundamentalmente a la práctica privada (véase más adelante). Por consiguiente, el cumplimiento de los objetivos fijados por el Ministerio de Salud Pública exigirá la creación de otros 15 000 empleos sólo en el campo estrictamente médico, para no hablar del personal auxiliar, no médico[5].

---

1) Ministerio de Salud Pública: **Informe al Honorable Congreso de la República** (Bogotá, julio de 1969), pág. 10. Con fines comparativos será útil citar el número de habitantes por cada médico en varios países: Brasil, 2 360; Perú, 2 160; Venezuela, 1 210; Uruguay, 880; Argentina, 670, y Estados Unidos, 670. Todas las cifras corresponden a 1964 o años próximos (Organización Mundial de la Salud: **World Health Statistics Annual, 1965** (Ginebra, 1969).

2) Información de la División de Recursos Humanos del Ministerio de Salud Pública.

3) Ministerio de Salud Pública: **Plan hospitalario nacional, 1970-1972** (Bogotá, octubre de 1969), pág. 77.

4) El **World Health Statistics Annual, 1965** da las siguientes proporciones para todo el personal de enfermería: Brasil: 1/4 980; Perú: 1/2 190; Estados Unidos: 1/220. Para Colombia, la cifra (muy optimista) es de 1/3 520.

5) La proyección para 1972 del Ministerio de Salud Pública (**Plan hospitalario nacional, op. cit.**, pág. 77) es de algo más de 2 000 enfermeros y 8 300 auxiliares. Con arreglo a las proyecciones actuales no es posible satisfacer las necesidades.

754. El amplio programa de construcción previsto en el Plan hospitalario nacional puede tener también una repercusión muy considerable sobre el empleo. Además, siempre que se proceda a efectuar una planeación cuidadosa para evitar una dependencia excesiva de un equipo muy perfeccionado, que tiene que ser importado o fabricado mediante técnicas altamente mecanizadas, la ampliación de los servicios de salud pública podría tener un efecto importante en las industrias que suministran equipo médico, muebles especiales para los hospitales y puestos de salud, medicamentos y otros suministros médicos.

755. Otro aspecto general importante es la relación entre la salud y el tamaño de la fuerza de trabajo. No es necesario repetir aquí los datos bien conocidos de la disminución de la mortalidad, especialmente de la mortalidad infantil [1], que se ha producido en Colombia al igual que en otros países en vías de desarrollo como resultado de las mejoras introducidas en la salud pública. Junto con la tasa de natalidad, que hasta la fecha no parece haber disminuido en forma considerable, este factor se ha traducido en la llamada explosión demográfica y el crecimiento sin precedentes del número de personas a las que es necesario encontrar empleo, hecho al que ya nos hemos referido en el capítulo 3. Como indicamos entonces, la duración del período de desempleo crónico real o potencial depende mucho del grado en que las autoridades de salud pública, desde el Ministro hasta el personal subalterno, estén preparadas para dar a la gente que lo desee asesoramiento sobre técnicas anti-conceptivas. Tal como lo ha sugerido el Director General de la OIT, las campañas de planificación familiar pueden a la larga contribuir en forma importante a resolver el problema del empleo [2].

756. En capítulos anteriores hemos insistido repetidas veces en que es necesario adoptar políticas regionales destinadas a corregir el grave desequilibrio que existe entre las ciudades de diversos tamaños y las zonas rurales, especialmente para frenar, aunque sea parcialmente, la corriente de migrantes a los centros urbanos más grandes. En párrafos ulteriores de este capítulo abordaremos este problema concretamente desde el punto de vista de la salud. Sin embargo, queremos destacar que el éxito de la aplicación de tales políticas constituiría un argumento más en favor de un decidido programa de planificación familiar, ya que las tasas de fertilidad son bastante mayores en las zonas rurales que en las urbanas [3]. Como expresamos en el capítulo 3,

1) Las estadísticas sobre mortalidad infantil no son muy fehacientes debido a que el registro de fallecimientos es inferior al número real, sobre todo en las zonas donde la tasa es más alta. En 1966 se estimó que la tasa de mortalidad durante el primer año de vida era de 80 por mil nacidos vivos (Naciones Unidas: **Demographic Yearbook.**) Sin duda alguna, esta estimación es muy inferior a la realidad.

2) **Programa Mundial del Empleo,** Memoria del Director General (parte 1) a la 53ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT, 1969), pág. 57.

3) Las diferencias son aproximadamente de 40 por ciento. Véase Carlos Agualimpia M. y otros: "Demographic facts of Colombia", en **Milbank Memorial Fund Quarterly,** vol. XLVII, núm. 3, julio de 1969, parte I, págs. 269 y siguientes.

no sabemos lo suficiente para determinar cuáles son las causas de los cambios de la fertilidad; es posible que la diferencia entre la ciudad y el campo se deba en gran parte a que los niveles de ingresos y educación son mucho más altos en las ciudades. Pero también puede suceder que no sea así. Por consiguiente, existe el riesgo efectivo de que la tasa media nacional de natalidad disminuya más lentamente si el ritmo de la urbanización se hace menos intenso, a menos que las autoridades de salud pública presten especial atención a las tasas rurales de fertilidad, en particular si las medidas de salud pública adoptadas en las zonas rurales lograran reducir aún más, tal como podría suceder, la mortalidad infantil.

POLITICA NACIONAL DE SALUD PUBLICA

757. En los círculos oficiales encargados de la salud pública, y especialmente en el Ministerio de Salud Pública, se conocen muy bien los problemas que hemos reseñado anteriormente. En los últimos años se ha hecho un esfuerzo muy serio para hacerles frente. Ha comenzado a dar frutos la reorganización administrativa que ha puesto bajo la autoridad del Ministro de Salud Pública la mayor parte de los organismos públicos que antes actuaban en forma autónoma. La planeación se ha tomado muy seriamente en este Ministerio (quizá más que en ningún otro). El Plan Nacional de Salud (1969-1977) ha determinado los aspectos que merecen prioridad y se ha iniciado la aplicación de las medidas, aunque no siempre se especifican detalladamente ni el tiempo ni los recursos necesarios para alcanzar los diferentes objetivos.

758. En relación con el programa de saneamiento básico, el Plan propone llevar lo antes posible servicios de abastecimiento de agua potable a prácticamente todas las personas que vivan en núcleos de quinientas personas o más, y aproximadamente a la mitad de la población que se encuentra dispersa en las zonas rurales. Se llevarán a cabo varios programas de inmunización y de vacunación, se harán esfuerzos constantes para eliminar el paludismo y la fiebre amarilla y se tratará de controlar y disminuir sensiblemente la tuberculosis. Se da mucha importancia a la necesidad de intensificar la atención médica a las madres y niños, que constituye ya una parte muy importante del trabajo de los médicos en los centros rurales de salud; en la atención prenatal y postnatal se utilizará en mucho mayor medida el personal médico de nivel inferior (auxiliares y promotoras de salud). También se prestará atención a las necesidades de nutrición, mediante la educación y programas de alimentos complementarios, y a los riesgos de las enfermedades profesionales.

759. Por último, el Plan prevé una mejora radical de los servicios generales de salud pública prestados a la población. Se piensa, por ejemplo, aumentar para 1972 el número de camas (aparte de los hospitales de psiquiatría y para tuberculosos) por cada mil habitantes de la actual cifra de 1,9 a 2,7 y mejorar su distribución regional.

760. Es sumamente necesario ampliar los servicios de salud pública proporcionados con los auspicios del Ministerio de Salud Pública, en vista de que en los últimos años se ha destinado un volumen cada vez mayor de recursos públicos a la categoría relativamente reducida de personas (aproximadamente 10 por ciento de la población) cubierta por la legislación sobre seguridad social. En 1969 los gastos por concepto de esta pequeña minoría absorbieron 43 por ciento de los fondos públicos. Todo indica que los servicios proporcionados por la seguridad social están ya terriblemente recargados y al parecer sólo tienen acceso a ellos las personas aseguradas y no sus familias.

761. El Plan Nacional de Salud trata también de corregir los desequilibrios regionales más importantes — geográficos y sociales — que existen en relación con la disponibilidad de los servicios de salud pública, y con este propósito ha dividido al país en cierto número de zonas, cada una con su propio nivel de atención médica. Para cada una de estas zonas se han establecido normas de infraestrauctura y recursos humanos, con el propósito de ofrecer un servicio mínimo satisfactorio a toda la población[1]. De esta manera, en lo que se refiere a la salud pública, en términos generales el Ministerio ha llevado a la práctica ideas del género de las que sugerimos en el capítulo 7 para la planeación regional en su conjunto.

DESEQUILIBRIO REGIONAL

762. Sin embargo, en el país hay algo más de 900 municipios, de los cuales 200 carecen de servicios médicos y 48 ni siquiera cuentan con servicios de enfermería. Ningún médico o servicio de enfermería puede cumplir eficazmente su función si no cuenta con servicios de apoyo, personal médico de nivel inferior y un mínimo de equipo médico; es necesario, pues, considerarlos como parte de un sistema de salud pública. Pero ese sistema no puede funcionar adecuadamente si no tiene un mínimo de personal médico calificado, y en este sentido el problema de las regiones más alejadas de Colombia es indudablemente de inmensas proporciones. Consideramos que la reducción del desequilibrio entre la ciudad y el campo es una parte fundamental de la estrategia del empleo; en las zonas alejadas una población más sana podrá aumentar su productividad (y, por lo tanto, sus ingresos);

1) Véase **Plan hospitalario nacional**, op. cit., págs 10 y siguientes.

Cuadro 32. Recursos médicos por cada 10 000 habitantes para cabeceras de diferente tamaño, 1966

Conceptos	10 000 a 30 000 habitantes	30 000 a 100 000 habitantes	Más de 10 000 habitantes
Médicos	4	6	10
Camas	44	38	33

Fuente: **Regionalización, op. cit.,** cuadros de las págs. 14 y 58.

un servicio de salud pública geográficamente equilibrado creará por sí mismo nuevas posibilidades de empleo, y, por último, un medio más sano y mejores servicios de salud pública contribuirán a hacer del campo un mejor lugar para vivir. Por esa razón, en el resto de este análisis concentraremos nuestra atención en el equilibrio entre el campo y la ciudad. En el examen que sigue se han utilizado las estadísticas presentadas en: 1) el **Modelo de regionalización** del Departamento Nacional de Planeación; 2) el estudio sobre morbilidad nacional **(Atención médica),** y 3) el estudio de la profesión médica realizado como complemento del estudio sobre la morbilidad **(La profesión médica)** [1].

763. En **Regionalización** figuran las cifras más fehacientes sobre el número de médicos y el número de camas de hospital por 10 000 habitantes, para las cabeceras de los municipios de diferentes tamaños (en el estudio no se incluyen municipios con cabeceras de menos de 10 000 habitantes). Estas cifras se reproducen en el cuadro 32 [2]. Como puede apreciarse, los médicos son muy escasos en las poblaciones más pequeñas, pero en cambio es más fácil obtener camas de hospital conforme las poblaciones tienen menos habitantes. Sin duda alguna, esto

1) Las referencias completas son las siguientes: 1) Departamento Nacional de Planeación; **Modelo de regionalización II: Equipos urbanos,** documento DNP-335-UDRU, 5 de septiembre de 1969, que de aquí en adelante denominaremos **Regionalización.** 2) Ministerio de Salud Pública y Asociación de Facultades de Medicina: **Estudio de recursos humanos para la salud y educación médica en Colombia: Atención médica** (Bogotá, agosto de 1968), de aquí en adelante denominado **Atención médica.** 3) Asociación Colombiana de Facultades de Medicina y Ministerio de Salud Pública: **Estudio de recursos humanos para la salud y** educación médica: **La profesión médica** (Bogotá, noviembre de 1968), de aquí en adelante denominado **La profesión médica.** Desgraciadamente, las estadísticas no siempre son comparables ni están siempre dispuestas con la claridad necesaria ni son absolutamente fidedignas. No obstante, después de un importante trabajo de reelaboración de los datos, se cuenta con un panorama bastante claro de la situación, que puede considerarse como bastante exacto, por lo menos en lo que se refiere a la mayoría de las cifras derivadas de las dos primeras fuentes citadas.

2) No se dispone de cifras comparables para los servicios de enfermería con arreglo al tamaño de las poblaciones. Sin embargo, la situación es mucho más grave que en el caso de los médicos. En 1965 el personal de enfermería del país llegaba a 1 800 personas, de las cuales 67 por ciento se encontraban en Bogotá, Cali y Medellín. Véase **Regionalización, op. cit.,** págs. 26 y siguientes.

se debe en parte a una construcción indiscriminada y no planificada de hospitales; el Departamento de Planeación señala que hacia fines de 1969 habría por lo menos 869 obras no terminadas en el sector de salud pública de Colombia. Muchos de estos proyectos se pusieron en marcha mediante asignaciones de partidas determinadas del presupuesto, incluidas en el presupuesto del Ministerio de Salud Pública por acción individual de algunos políticos en beneficio de las zonas que representaban [1].

764. En **La profesión médica** se clasifica a las poblaciones de manera distinta y no siempre en la misma forma a lo largo de toda la publicación [2]. Sin embargo, podemos utilizar las cifras correspondientes a las localidades con menos de 20 000 habitantes, que incluyen a una parte del primer grupo considerado en **Regionalización** y a todos los municipios más pequeños. El número de médicos por cada 10 000 personas en las poblaciones con menos de 20 000 habitantes no pasa de 0,52 (véase **La profesión médica, op. cit.**, pág. 23).

765. Es posible hacer una comparación de estos datos con los datos sacados del estudio sobre morbilidad **(Atención médica)**, a pesar de que la clasificación por poblaciones es diferente. Existe una clasificación triple: 1) rural (todas las cabeceras de menos de 1 500 habitantes y todas las zonas rurales); 2) urbana II (todas las cabeceras de más de 1 500 habitantes menos la categoría siguiente); 3) urbana I (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga). Las tasas por cada 1 000 habitantes (que figuran en el cuadro 33) de las personas que consultaron a un médico durante las dos semanas anteriores a la encuesta varían en proporción directa al tamaño de las poblaciones. También se dispone de cifras por grupos de ingresos. Si comparamos el grupo de ingresos más bajos (con arreglo al ingreso familiar por año) con el grupo más alto, la tasa de este último es casi el doble que la del primero, cualquiera que sea el tamaño de las poblaciones.

766. Sin embargo, la situación hospitalaria es diferente en una forma que nos interesa. La tasa de las personas hospitalizadas aumenta también con el tamaño de la población, pero en promedio este incremento no es tan alto como en el caso de las consultas médicas. Pero la diferencia entre los grupos más bajos y más altos de ingresos disminuye considerablemente en las poblaciones medianas y el orden se invierte en las ciudades grandes. Sólo cabe especular sobre el significado de este hecho. Puede suceder que la tasa relativamente baja de las consultas correspondientes al grupo de ingresos más bajos (¿debido

1) Se calculaba que el costo total de la terminación de estas obras era aproximadamente de 1 400 millones de pesos. En cambio, el Plan Nacional de Salud prevé la terminación de cuarenta y ocho proyectos importantes y la iniciación de otros seis, con un costo total de 800 millones de pesos hasta 1977. Véase **Regionalización, op. cit.**, págs. 24 y 66.

2) Las cifras proceden de un censo nacional de médicos levantado en 1964-1965, que abarcó aproximadamente a 86 por ciento de los médicos que, según las estimaciones, practicaban en el país.

Cuadro 33. Utilización rural y urbana de los servicios médicos por ingresos familiares (Por cada 1 000 habitantes)

Conceptos	Zona rural	Zona urbana II	Zona urbana I
Consultas [1] :			
Todas	31	88	100
Ingresos de 3 600 pesos por año o menos	27	65	70
Ingresos de 12 000 pesos por año o más	47	113	113
Hospitalización [2] :			
Todas	34	64	68
Ingresos de 3 600 pesos por año o menos	31	58	84
Ingresos de 12 000 pesos por año o más	46	66	68

[1] Número de personas que consultaron a un médico durante las dos semanas anteriores a la encuesta. [2] Número de personas que recibieron tratamiento hospitalario por lo menos una vez durante el año anterior a la encuesta.

Fuente: *Atención médica, op. cit.*, cuadros 1 y 27.

a la pequeña proporción de médicos generales que ejercen en las poblaciones grandes?) dé como resultado que una mayor proporción de enfermedades adquieran gravedad, o que simplemente es más fácil que las personas que sufran de determinada enfermedad sean admitidas en un hospital en vez de ser atendidas por un médico general (en ninguno de estos casos existe la garantía de una buena atención médica). También es posible (aunque poco probable a primera vista) que exista una relación con la desigual protección ofrecida por el sistema de seguridad social al que pertenecía en 1965 menos de 10 por ciento de la población. Aunque las cuatro quintas partes de las personas protegidas por la seguridad social vivían en zonas urbanas, en general los grupos de ingresos más bajos no gozaban de esa protección [1]. Es necesario estudiar más cuidadosamente este problema. En todo caso, al parecer las clases trabajadoras de las ciudades grandes tienen acceso a los servicios hospitalarios, a pesar de que el número de camas por 10 000 habitantes es menor que en las ciudades más pequeñas (véase párrafo 763).

767. La atención médica durante el embarazo y el parto es sumamente desigual. El cuadro 34 indica que solamente en las ciudades principales las mujeres cuentan con una atención médica razonable en esos períodos (aunque el grupo de ingresos más altos se encuentra ya en una situación mucho mejor en las poblaciones medianas), y la situación en las zonas rurales es francamente pavorosa, a pesar de que todo indica que los médicos de los centros de salud dedican prác-

1) En ese año la protección alcanzaba solamente a 5 por ciento de las personas cuyos ingresos eran inferiores a 500 pesos mensuales (cifra considerablemente superior al límite máximo del grupo de ingresos más bajo utilizado en el cuadro 33).

Cuadro 34. Atención médica rural y urbana prestada a las madres, por ingresos familiares anuales
(Tasas por cada 100 embarazos)

Conceptos	Zona rural	Zona urbana II	Zona urbana I
Atención « médica » [1] durante el embarazo [2]	18	46	73
Atención « médica » [1] durante el parto [2]	31	64	72
Presencia de un médico durante el parto [3]	16	41	76
Todas las formas de atención médica :			
Ingresos de 3 600 pesos o menos	13	20	80
Ingresos de 12 000 pesos o más	32	69	88

[1] Se refiere a la atención prestada por personal médico calificado, que al parecer incluye a enfermeras, parteras, etc.; las estadísticas no son muy claras al respecto. [2] Incluidos los que terminan en un aborto. [3] Solamente en el caso de los nacidos vivos.

Fuente: *Atención médica, op. cit.*, págs. 38 y 47.

ticamente todo su tiempo a atender a las mujeres embarazadas y a los niños. No sabemos de ningún programa destinado a dar formación médica mínima a las parteras indígenas (tradicionales), ni tampoco de ninguna actividad desarrollada para incorporar, aunque sea parcialmente, en el sistema de atención médica moderno a los curanderos tradicionales (teguas).

768. A pesar de los esfuerzos hechos por enviar a las zonas rurales, con arreglo al programa de servicio rural obligatorio, médicos pagados por el Estado, el pago privado de las consultas médicas es menos frecuente en las ciudades que en el campo y en las pequeñas poblaciones que en las más grandes [1]. Sin duda alguna, este hecho está relacionado con el limitado alcance, ya mencionado, del sistema de seguridad social fuera de las ciudades principales. Por supuesto, este factor hace aún más grave la situación de los que vivenen las zonas rurales (y al mismo tiempo es un resultado de esa desfavorable situación en lo que respecta a los servicios de salud). En el cuadro 35 se dan los porcentajes de las consultas pagadas, parcialmente pagadas y gratuitas, por tipo de zona.

CORRECCION DEL DESEQUILIBRIO REGIONAL

769. A nuestro juicio, las medidas propuestas en el Plan Nacional de Salud, dirigidas a racionalizar los recursos, son las que corresponden en las circunstancias. Deseamos destacar, en especial, los programas

1) Sin embargo, el censo de médicos (**La profesión médica**, pág. 43) indicó que en las poblaciones más pequeñas (hasta de 20 000 habitantes) sólo 31 por ciento se dedicaban fundamentalmente al ejercicio privado de la profesión, mientras que en las capitales de los departamentos y en las poblaciones de más de 10 000 habitantes esta cifra llegaba a 46 por ciento.

Cuadro 35. Pago de consultas médicas rurales y urbanas (En porcentajes de las consultas)

Conceptos	Categorías		
	Rural	Urbana II	Urbana I
Pago completo	63	53	46
Pago parcial	14	18	24
Sin pago	23	29	31

Fuente: *Atención médica, op. cit.*, cuadro 75.

de suministro de agua potable y de eliminación de aguas negras, tanto en las pequeñas poblaciones como en el campo. Estos servicios exigen inversiones muy importantes y, probablemente, en muchos casos tendrán que ser suministrados por conducto de Acción Comunal, con la cooperación voluntaria de la comunidad, pero los efectos de esas medidas de saneamiento del medio ambiente son en algunos aspectos mucho mayores y más inmediatos que los de los servicios médicos proporcionados mediante un sistema de centros de salud pública. En general puede decirse sin vacilación que la ejecución del Plan Nacional de Salud se traducirá en una mejora considerable de los servicios de salud del país, sobre todo porque el Plan da una importancia fundamental al desarrollo de diferentes categorías de servicios, que contarán con el personal y el equipo necesarios para cumplir las funciones que les corresponden.

770. Sin embargo, deseamos poner de relieve que en vez de concentrar los recursos en los hospitales se debe prestar más atención a los puestos de salud, y también a los centros de salud. Se nos ha informado que en muchos casos la atención médica prestada, especialmente en los puestos, es apenas rudimentaria. El escaso número de visitas personales que pudimos efectuar tienden a confirmar esta afirmación. También pensamos que es necesario dar particular importancia al establecimiento de buenas comunicaciones, especialmente entre los puestos y los centros, pero también entre los centros y los hospitales, si se quiere que las poblaciones pequeñas a las que se pueda llegar en un tiempo razonable desde las zonas rurales circundantes sirvan realmente de centros de servicios de salud pública de la zona en una forma que sea geográficamente racional. Sin entrar en detalles, nos limitaremos a decir que entre las necesidades más perentorias se encuentran la instalación de teléfonos o de puestos transmisores portátiles y la adquisición de ambulancias o vehículos que hagan sus veces. Sólo de esta manera será posible referir en forma eficaz los casos y utilizar adecuadamente el personal médico auxiliar.

771. No contamos con el tiempo necesario para realizar una investigación y un estudio cuidadosos de los programas de servicio médico

rural obligatorio. Por supuesto, constituye un problema delicado enviar a los médicos jóvenes (y **solamente** a los jóvenes) a zonas donde no tienen especial interés en ir. Nuestras informaciones nos permiten pensar que hay cierto descontento, incluso con el actual servicio obligatorio de un año, debido, sobre todo, a que las condiciones de servicio son muy malas. No es nuestra intención sugerir que los médicos pueden por su propio esfuerzo resolver los problemas de salud de las zonas alejadas, pero estamos convencidos de que es absolutamente necesario que mayor número de ellos trabajen en esas zonas. Sin embargo, consideramos que no será posible satisfacer la demanda de médicos en los pequeños centros urbanos si no se modifica el actual sistema.

772. En la actualidad hay asignaciones presupuestarias para (solamente) 478 puestos con arreglo a este programa [1], y, como indicaremos a continuación, muchos de estos puestos no se encuentran realmente en las zonas rurales [2]. Según se nos informó, en 1969 fue imposible obtener los servicios de un médico para casi la séptima parte de estos puestos. En **Profesión médica** se dan algunas cifras sobre los lugares donde los médicos cumplieron su servicio con arreglo al programa. Como podrá verse en el cuadro 36, más de la mitad de todos los que prestaron servicios trabajaban en poblaciones con más de 20 000 habitantes, y casi la tercera parte en ciudades de más de 100 000 habitantes.

773. No queremos sugerir que los puestos en las ciudades más grandes no tienen ninguna relación con el servicio médico rural, ni tampoco que no se necesiten, pero nos parece que deberían tener máxima prioridad los puestos más aislados y los lugares más pequeños.

774. Cierto número de medidas para mejorar esta situación se imponen por sí mismas. No dudamos en recomendar las dos primeras. Es menester efectuar un estudio cuidadoso de los lugares actualmente designados para el cumplimiento del servicio rural. Deberían eliminarse rigurosamente todos aquellos que no contribuyen decisivamente a mejorar los servicios de salud en zonas alejadas donde hasta la fecha los servicios son deficientes. Probablemente los puestos correspondientes al servicio rural deberían limitarse por completo al «nivel local», tal como se le define en el **Plan hospitalario nacional** [3]. En segundo lugar, deberían mejorarse considerablemente las remuneraciones y las

1) Esta cifra es aproximadamente 25 por ciento más alta que el número de médicos que se gradúan cada año, pero se espera que a partir de 1971 el número de graduados será aproximadamente de 600. Debemos señalar que es considerable el éxodo de médicos colombianos, especialmente a Estados Unidos. En 1968, 137 graduados colombianos pasaron exámenes estatales en ese país, donde el número total de médicos graduados colombianos era aproximadamente de 700 en 1967.

2) Por ejemplo, puede cumplirse el "servicio rural" en algunos hospitales de las grandes ciudades que cuentan con departamentos especiales de medicina rural o de salud pública, que atienden las zonas rurales vecinas o que se dedican a la investigación médica básica. Si de la primera columna del cuadro 33 se eliminaran las pequeñas poblaciones que se encuentran cerca de ciudades grandes, la situación sería aún peor. Véase **La profesión médica, op. cit.**, págs. 13 y siguientes.

3) **Op. cit.**, pág. 12.

Cuadro 36. Lugar de servicio de los médicos que cumplieron el servicio rural obligatorio, por tamaño de poblaciones

Lugares	Poblaciones con menos de 20 000 habitantes	Poblaciones de 20 000 a 100 000 habitantes	Poblaciones con más de 100 000 habitantes	Totales
Centro o puesto	1 252	412	125	1 789
Hospital	202	225	525	952
Otros	71	22	330	423
Totales	1 525 (48%)	659 (21%)	980 (31%)	3 164 (100%)

Fuente: *La profesión médica, op. cit.*, pág. 81.

condiciones de trabajo en el servicio rural, y estudiarse cuidadosamente la posible concesión de otras ventajas (por ejemplo, becas especiales) para determinar qué otras medidas deberían adoptarse junto con el servicio rural.

775. En cambio, no tenemos un criterio muy concreto respecto de la tercera medida: extensión del servicio obligatorio, pues no hemos podido estudiar plenamente sus consecuencias. Sin embargo, recomendamos que las autoridades colombianas estudien cuidadosamente la posibilidad de extender el período de servicio rural obligatorio. Esta puede ser la única forma de superar la actual escasez de médicos en las zonas rurales. Si el servicio se ampliara a dos años, se duplicaría el número de médicos disponibles. Esta prolongación no iría en contra de la práctica existente en algunos otros países de América latina (por ejemplo, Chile), ni tampoco parecería injusto en comparación con los dos años de servicio militar, especialmente si se tiene en cuenta el elevado costo de la educación médica [1]. Además, podría ponerse como condición al ejercicio de la profesión en ciertas zonas (por ejemplo, en Bogotá) la prestación de servicios durante algunos años en zonas que sufren gran escasez de médicos.

1) En algunos países se imponen al personal médico obligaciones especiales de esta índole, y en ciertos países donde hay dudas sobre el principio general del servicio obligatorio se hacen excepciones en lo que se refier al personal médico. (Véase **El trabajo forzoso**, Estudio general sobre las memorias relativas al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Extracto del informe de la 38ª reunión (1968) de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Ginebra, OIT, 1968), párrafos 68 y 69.) En virtud de un proyecto de recomendación sobre los programas especiales de empleo y de formación para los jóvenes, con miras al desarrollo, sometido a la 54ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1970), podría incorporarse al servicio rural obligatorio a los jóvenes que hubieran aceptado participar en ese servicio como condición previa para adquirir instrucción o calificaciones técnicas. (Por consiguiente, la aceptación de tal obligación podría incluirse en el procedimiento de admisión en las escuelas de medicina.) Véase Informe VI (2) a la 54ª reunión (1970) de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT, 1970), pág. 33, párrafo 6, 2), b).

776. Más adelante recomendamos que se estudie la posibilidad de extender el concepto de servicio rural a otras categorías de graduados universitarios. Consideramos que debería darse a cierto número de graduados en especialidades no médicas la oportunidad de trabajar en el servicio rural de salud pública, asumiendo funciones auxiliares (por ejemplo, administrativas, de planeación o investigación) después de seguir un curso intensivo en problemas de salud pública rural. También en el caso de estas personas debería hacerse que el servicio rural fuera lo más atractivo posible, tanto desde el punto de vista económico como en otros aspectos.

777. Vimos con sumo agrado que existe una excelente cooperación entre el Ministerio de Salud Pública y las facultades de medicina en lo que se refiere a la revisión de los planes de estudios médicos, a fin de adaptarlos mejor a las necesidades del país. Todo el problema de la enseñanza de la medicina es de suma importancia. En opinión de muchos expertos, al parecer será necesario introducir cambios radicales de estructura en las escuelas de medicina a fin de que la enseñanza de la medicina no esté ya dividida en compartimientos aislados.

778. También vimos con gran satisfacción la importancia que se da a la necesidad de ampliar considerablemente la delegación de funciones al personal médico de niveles intermedio y bajo. Desgraciadamente, al parecer estas necesidades no se comprenden con la misma exactitud entre los dentistas y especialmente entre los miembros del personal de enfermería. En lo que se refiere a los demás niveles del personal médico, el problema no estriba solamente en una mala distribución de los recursos, sino que se trata de una escasez realmente enorme. Consideramos que deben hacerse todos los esfuerzos posibles por corregir esta situación.

779. Puede ser interesante estudiar la posibilidad de ampliar estos recursos de abajo arriba. Tan pronto como en las pequeñas poblaciones el número de médicos de servicio rural sea menos escaso, será posible poner en marcha un programa intensivo de formación de promotoras de salud, en cooperación con Acción Comunal[1]. Podría alentarse a las promotoras que más eficacia e interés muestran y más posibilidades parezcan tener a que participen en cursos de formación para auxiliares de salud, cursos que, en la medida de lo posible, deberían concentrarse en los hospitales locales. Por último, quizá fuera posible dar cabida a un número importante de auxiliares en las escuelas de enfermería. Este método permitiría que los sectores urbanos más educados no

1) De paso cabe decir que su función puede ser, en mayor escala que hasta ahora, la de promover la adopción de medidas preventivas de salud e influir en la población para que se adopten prácticas sanitarias básicas. Por supuesto, a este personal deben acudir los pacientes en primer lugar.

dependieran tanto del personal médico de nivel intermedio, abriría nuevas posibilidades de carrera y de empleo para las personas que hubieran demostrado su valer, y establecería vínculos mucho más estrechos entre los servicios de salud y las comunidades que más necesitan de dichos servicios.

780. Podría adoptarse como medida temporal por lo menos un programa de medicina simplificada (como se practica en algunas zonas de Venezuela) a fin de prestar algún servicio médico a la población rural más dispersa (véase apéndice 10).