PARTE VI

EJECUCION

INTRODUCCION

840. Hemos trazado ya las líneas generales del contenido de la estrategia. Pasemos ahora a los problemas prácticos de la ejecución, comenzando por lo que el propio Gobierno tiene que hacer. Ofrecemos un esbozo de programa de acción por etapas; este esbozo resume las principales recomendaciones del informe e indica lo que debe hacerse en los próximos meses, no sólo en cuanto a preparación de planes, sino también acerca de las medidas que deben adoptarse para reducir el desempleo y eliminar losobstáculos que se oponen a una política a largo plazo.

841. Los capítulos que siguen tratan de las consecuencias administrativas y del papel que desempeñan las organizaciones no oficiales. Esta parte termina con un capítulo sobre los tipos de cooperación internacional que necesita Colombia para hacer frente al problema del desempleo, redactado con la amplia perspectiva que conviene a un informe de este género, fruto del Programa Mundial del Empleo.

PROGRAMA DE ACCION GUBERNAMENTAL 19

842. En primer lugar, el Gobierno debe comprometerse a tratar de alcanzar la meta del pleno empleo, y su compromiso debe ser claro y firme para convencer tanto a la administración pública como al sector privado de que en adelante en toda política que se adopte se tendrán en cuenta sobre todo sus consecuencias sobre el empleo. (Este informe es un primer intento de respuesta a la pregunta siguiente: ¿Qué consecuencias tendrá en cada sector principal la importancia que se conceda al empleo?)

843. El compromiso debe asumirse con pleno conocimiento de que entraña un cambio en la dirección del desarrollo, que se orientará en general más a las consecuencias sociales y menos al crecimiento económico mismo. Como todo cambio, éste exige un nuevo y difícil examen de muchas cuestiones económicas y sociales. Significa modificar completamente la actitud de la gente ante la agricultura, el trabajo manual y la modernización. Implica convencer mediante incentivos o restricciones a cuantos toman las decisiones de que deben sopesar cuidadosamente las ventajas y desventajas de la utilización de maquinarias que ahorran mano de obra. El cambio tiene necesariamente que perjudicar a algunas personas y, por consiguiente, habrá que vencer una oposición que en algunos aspectos puede ser tenaz[1]. Sin embargo, todo programa con objetivos verdaderamente sociales, que estén al alcance de Colombia, contará sin duda alguna con un apoyo decidido.

844. Llevar a cabo lo anteriormente expuesto será mucho más fácil —probablemente sea la única forma de hacerlo— si un número sufi-

1) Al referirse a la oposición a los cambios en la distribución del ingreso, Raúl Prebisch (**Transformación y desarrollo: La gran tarea de América latina**, informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo por Raúl Prebisch, Director General del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Santiago de Chile), 1970, dice: "La estructura del poder es sin duda un gran obstáculo, aunque no insuperable..." (pág. 19). En muchos aspectos, el informe citado llega a conclusiones similares a las nuestras y ofrece un valioso material complementario e ideas sacadas de la experiencia de todos los países de América latina.

ciente de personas se convence de que es el único camino que puede seguirse para llegar a una economía desarrollaba, que abarque todo el país, que ponga fin a la gran diferencia entre el campo y la ciudad y que elimine el fantasma del desempleo. Este argumento no se aceptará fácilmente. La experiencia universal nos enseña que no se admiten los cambios radicales de orientación hasta que el país está al borde de la catástrofe, o acaba de pasarla. El mero hecho de avanzar gradualmente hacia una crisis grave, como en Colombia, rara vez ha constituido incentivo suficiente para adoptar nuevas orientaciones en la política.

845. Quizá sea especialmente difícil convencer al público de la necesidad de introducir cambios en una época como la actual, cuando el auge del café impide temporalmente que empeore la situación; más aún: como hemos visto, los dirigentes pueden sentirse tentados a adoptar políticas (por ejemplo, en la tasa de cambios) que en poco tiempo acelerarían el desempleo.

846. No nos incumbe recomendar medios concretos para interesar a la opinión pública en la nueva estrategia. Una posibilidad es crear una comisión nacional de empleo (o, en general, de problemas sociales, puesto que es difícil discutir el problema del desempleo en forma aislada). Otra posibilidad es convocar una conferencia nacional de desempleo, en la que estén representados todos los intereses principales, incluidas las organizaciones de empleadores y de trabajadores, pero especialmente los desempleados y los pequeños propietarios. Durante el período en que la administración preparaba un plan, en algunos países se descuidaron total o parcialmente las relaciones públicas de una nueva estrategia; posteriormente resultó difícil o imposible conseguir el apoyo político necesario.

847. Desde el punto de vista administrativo, el primer paso es preparar normas muy generales para el Consejo Nacional de Planeación. Después de que el Consejo las haya estudiado, las transmitirá al Departamento Nacional de Planeación para que sirvan de normas políticas sobre el tipo de estrategia que debe prepararse. Si las propuestas contenidas en el presente informe son aceptables, estas normas incluirían lo siguiente: dar máxima prioridad al empleo y, al mismo tiempo, distribuir más equitativamente los ingresos y la tierra; impartir una mayor y más adecuada instrucción, y fomentar el desarrollo rural. Estos son los requisitos básicos necesarios para poner fin a la deficiencia estructural descrita en el capítulo 2.

848. Basándose en estas normas, el Departamento Nacional de Planeación podría preparar tres tipos de informes que se someterían a la consideración del Consejo (y a consulta pública en la forma que se decidiera):

— un esquema de estrategia a largo plazo;
— un plan a corto plazo (por ejemplo, cuatro años);
— un programa de acción inmediata.

ESTRATEGIA A LARGO PLAZO

849. En esta etapa no sería necesario preparar detalladamente una estrategia a largo plazo. Es de suponer que el nuevo Gobierno, al comenzar su mandato y antes de que las posiciones se hayan vuelto rígidas, preferirá contar con un proyecto resumido de política a largo plazo. El Departamento Nacional de Planeación ha acumulado ya gran cantidad de materiales y conoce muy bien el proceso de desarrollo. Podría utilizar, como punto de partida, algunas de nuestras proyecciones, corrigiéndolas y completándolas cuando fuera necesario. Antes de terminar el tercer trimestre de 1970, y con la ayuda de diversos ministerios, podría prepararse un documento en el que se reseñaran las principales cuestiones estratégicas.

850. Por supuesto, existe siempre el peligro de que un debate sobre los objetivos a largo plazo desvíe la atención pública de las tareas que es menester cumplir en el futuro cercano. Sin embargo, este peligro puede evitarse en gran parte si se vincula la estrategia a largo plazo con programas a corto plazo (véase más adelante). Más aún, se necesita aquella estrategia como marco de acción para dichos planes, especialmente para garantizar que toda medida tomada con el propósito de aliviar inmediatamente la situación de desempleo no se agrave el problema a largo plazo. Tal estrategia permitiría armonizar las opiniones de los diversos niveles de la administración para ponerlos de acuerdo sobre una estrategia básica y orientaría a los ministerios interesados en la política a largo plazo, especialmente a los de Agricultura y Educación. El objetivo final sería ayudar al público a comprender las necesidades y posibles resultados de un desarrollo a largo plazo.

851. Los objetivos principales que proponemos para la estrategia del empleo a largo plazo serían los siguientes:

— Transformación del régimen de tenencia de la tierra (capítulo 5).
— Nivel técnico mucho más elevado para los pequeños agricultores; establecimiento de una red de centros de crédito, extensión y formación y de cooperativas; mayor diversificación de la agricultura (capítulo 6).
— Sistema adecuado de planeación regional que preste especial atención a las zonas rurales y a las pequeñas poblaciones, en especial a las posibilidades de las industrias rurales (capítulo 7).
— Nivel técnico mucho más elevado para las industrias en pequeña escala y de artesanía; estructura industrial menos dependiente de la producción de bienes de consumo, especialmente de bienes de consumo suntuarios (capítulo 8).
— Mejora considerable de las condiciones de vivienda, especialmente en las pequeñas poblaciones (capítulo 9).
— Reducción del poder monopolístico; sistema de tributación más general y más equitativo (capítulo 10).

— Técnicas de producción más adecuadas, especialmente en los servicios y la construcción (capítulos 11 y 12).
— Mercado de mano de obra con menos diferencias entre los salarios del sector moderno y los ingresos en los niveles más bajos, no sólo de los desempleados, sino también de los trabajadores peor remunerados (capítulo 13).
— Legislación del trabajo que no constituya un obstáculo para la contratación de mano de obra; semana normal de trabajo más corta (capítulo 14).
— Transformación de la estructura educativa, especialmente en las zonas rurales, con una enseñanza primaria verdaderamente universal y más oportunidades de instrucción secundaria y superior y de formación técnica (capítulos 15 y 16).
— Servicios adecuados de salud, especialmente en las zonas rurales capítulo 17).
— Nivel mucho más elevado de exportaciones, en las que el café no ocupe lugar tan importante; economía integrada con la de los otros países andinos (capítulo 18).

852. Otro problema que debe tenerse en cuenta en la estrategia es la política demográfica; hemos puesto de relieve sus vínculos con el problema del desempleo y creemos que si las familias son mucho más pequeñas (como podrían serlo) las perspectivas para 1985 serían mucho mejores. Sin embargo, no consideramos que nos corresponda hacer recomendaciones específicas al respecto (véase capítulo 3).

853. Como veremos en el capítulo que sigue, la estrategia debe incluir también objetivos administrativos y políticos. En el captíulo 20 se indica que es necesario contar con un mecanismo administrativo eficaz, que tenga un sistema de estadísticas adecuado, y en el capítulo 21 se sostiene que es necesaria una participación popular mucho mayor en la elaboración y ejecución de los programas.

854. Nos permitimos sugerir que después de que el Consejo haya examinado y revisado en la forma en que lo estime necesario el esquema preparado por el Departamento Nacional de Planeación para una estrategia a largo plazo, durante 1971 se desarrolle este esquema para convertirlo en un programa a largo plazo propiamente dicho. Podría pedirse a los ministerios que en un plazo de unos seis meses, por ejemplo, presentaran programas de quince años para cada sector que, en líneas generales, estén de acuerdo con las normas aprobadas[1].

855. A continuación, el Departamento Nacional de Planeación podría presentar al Consejo un programa a largo plazo, en el que no sólo se fijaran metas indicativas para determinado año (por ejemplo, para 1985), sino también las medidas que deberían adoptarse mientras tanto

1) En el capítulo que sigue se trata más detalladamente de las consecuencias administrativas.

para alcanzar dichas metas. Tales medidas podrían girar en torno al empleo y a otras variables fundamentales (por ejemplo, número de egresados de las escuelas, ingresos y gastos públicos, exportaciones e importaciones, inversiones, producción de alimentos corrientes y de productos intermedios importantes, como acero, etc.).

856. No es indispensable, y quizá no sea conveniente, que un grupo especial del Departamento Nacional de Planeación dedique todo su tiempo a preparar estos planes a largo plazo. Existe el riesgo de que si esta planeación es muy detallada el Departamento dedique a ella demasiado tiempo, y también hay el peligro de que la formación de un grupo especial encargado de la planeación a largo plazo pueda fomentar la tendencia a producir aisladamente programas a largo y a corto plazo.

857. Uno de los cambios exigidos en las técnicas tradicionales de planeación por la adopción del empleo, como objetivo principal, es prestar menos atención a las metas relativas al ingreso nacional y concentrarse en los objetivos del empleo por sectores, tal como hemos hecho en el capítulo 4. Estas proyecciones podrían basarse en una matriz de insumo-producto. Sin embargo, un cuadro de esta índole no tiene que ser muy complicado, y tampoco exige el trabajo de un equipo muy numeroso. Lo que se necesita fundamentalmente es contar con los servicios de un economista especializado, que debe tener experiencia en proyecciones, y que esté encargado de prepararlas, con la ayuda de todas las secciones del Departamento.

PLANEACION A CORTO PLAZO

858. Debería organizarse un plan especial para los próximos cuatro años, por ejemplo[1]. (Al mismo tiempo que se soliciten de los Ministerios estrategias a largo plazo, deben pedírseles planes a corto plazo.) Estos años serán de suma importancia, pues es posible que no se vuelvan a presentar durante mucho tiempo las actuales oportunidades, es decir, una fase económica favorable y una actitud muy difundida en favor de la introducción de nuevas políticas. Dentro del programa a largo plazo podría haber una parte dedicada a un plan para 1971-1975, que coincidiera parcialmente con el plan general. La justificación, en sí misma suficiente, de un plan cuadrienal es su necesidad para apreciar la influencia combinada que los diversos proyectos y políticas sectoriales pueden tener en la balanza de pagos. Nuestras sugerencias para cada sector pueden encontrarse en los capítulos respectivos; aquí sólo mencionaremos algunos puntos fundamentales.

1) Cuatro años constituyen un período suficientemente largo como para hacer adelantos importantes en la mayoría de los campos, pero no es demasiado largo para que las proyecciones detalladas resulten demasiado teóricas.

859. Uno de los requisitos principales en el sector agrícola es, sin duda alguna, la aceleración de la reforma agraria, que debería formar parte del programa correspondiente al sector agrícola. Es preciso que el Ministerio, con la ayuda del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), despeje las incógnitas que actualmente hacen difícil la preparación de programas: qué cultivos son los mejores en determinadas zonas, qué técnicas debe usar el pequeño agricultor para producirlos, cuál es la demanda probable de ciertos productos agrícolas. En esta forma se daría un marco de referencia a las políticas del INCORA, que necesita otras informaciones para cumplir sus propios objetivos, especialmente sobre la extensión de tierra realmente disponible para redistribución (lo que a su vez exige que se perfeccione el mapa de suelos), sobre los costos de capital y costos corrientes de reasentamiento de cada familia rural y sobre el posible rendimiento de los planes de riego, de los planes de colonización y de la redistribución de tierras [1]. La encuesta agrícola que se realizará dentro de poco será de gran ayuda en estas labores.

860. Sin embargo, no se debe esperar a la realización de tales investigaciones para fijar una meta preliminar en cuanto a ritmo de distribución de la tierra y de colonización durante el período inmediato, actividades que no admiten demora; la presión demográfica y las graves desigualdades en la distribución de la tierra hacen indispensable fijar dicha meta. La preparación del marco de referencia para la política que deba seguirse no tiene como objetivo decidir el ritmo del reasentamiento, sino el de asegurar que, conforme pasen los años, la política agrícola, en especial la reforma agraria, ganen en eficacia.

861. Los próximos años constituyen el período durante el cual podrá establecerse la estructura fundamental de los servicios para los pequeños agricultores, y se deberá encargar a un solo organismo del conjunto de los servicios que se suministren en cada centro, entre ellos de la construcción de caminos de acceso, del establecimiento de granjas modelo, etc. Por supuesto, este organismo no tiene que ser el mismo en cada distrito; en el Valle del Cauca podría ser la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, y en una zona nueva de reasentamiento, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria. Otros posibles organismos, que, por cierto, podrían ser ensayados en diversos proyectos experimentales, son la Superintendencia de Cooperativas, una amalgama de organismos oficiales con una dirección unificada, o una compañía privada con contratos de mercadeo. Basándose en esta expe-

1) Si fuera urgente, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria podría formular ahora estimaciones preliminares sobre estos puntos. Las investigaciones sobre riego exigen además que se encuentren los mejores sistemas de construcción y conservación de canales de avenamiento, investigación que debe extenderse a las operaciones mismas sobre el terreno. (En muchos países la experiencia ha mostrado que la tarea de construir y mantener canales no puede confiarse a los agricultores).

riencia, podría solicitarse del Ministerio de Agricultura que preparara, para el comienzo del siguiente período de planeación (por ejemplo, para 1974), con la ayuda de las autoridades departamentales, un programa nacional de servicios de apoyo, en el que se darían detalles de carácter orgánico y geográfico.

862. Ello incitaría a las autoridades departamentales a elaborar sus propios planes en el mismo período. Lo ideal sería, por supuesto, que esta actividad se desarrollara simultáneamente con la formulación de un plan nacional para 1971-1975. Sin embargo, sería poco realista esperar que todos o muchos de los departamentos cumplan esta misión, dadas las deficiencias de sus sistemas administrativos. En realidad, los próximos años deberían considerarse como un período en el que habría que establecer el mecanismo regional necesario. No obstante, pensamos que en 1971 podrían prepararse, por ejemplo, tres planes regionales integrados.

863. Dentro del contexto de su estrategia industrial a largo plazo, el Ministerio de Fomento debería preparar ciertas indicaciones sobre la estructura (de exportaciones, importaciones, producción y empleo industriales) que habría que alcanzar hacia mediados de los años setenta, y que debe ser congruente con el papel de Colombia en el mercado común andino. De esta estructura podrían derivarse evaluaciones políticas en materia de crédito, formación profesional, inversiones extranjeras, etc.

864. La preparación de buenos proyectos en las esferas prioritarias de la producción de bienes de capital y de bienes intermedios debería acelerarse con la ayuda de las instituciones interesadas (por ejemplo, Instituto de Fomento Industrial, Empresa Colombiana de Petróleos, FONADE). Uno de los objetivos fundamentales debería ser impedir que la industria colombiana se vea entorpecida por los elevados costos de los insumos esenciales básicos (como sucede en algunos otros países de América latina).

865. Durante este período podría suprimirse la protección excesiva a las manufacturas locales mediante la reducción de los aranceles y un empleo más estricto de los medios de lucha contra los monopolios. El Ministerio podría entonces concentrar sus energías en la tarea de consolidar las disposiciones existentes sobre crédito y mercadeo para las pequeñas firmas y artesanos (en especial, la adopción de decisiones sobre cooperativas), y de establecer industrias en las pequeñas poblaciones, en particular de elaboración de alimentos. En esta tarea podría tener gran importancia el instituto que se proyecta crear para la pequeña industria.

866. Podría adelantarse mucho en la búsqueda de técnicas apropiadas (por ejemplo, con la organización de instituciones regionales de investigación), y podría utilizarse más a fondo el decreto-ley núm. 444 para fiscalizar las técnicas importadas por conducto de las inversiones

extranjeras privadas. El Ministerio podría sentar un precedente en este caso efectuando un examen muy crítico de los proyectos que exijan gran densidad de capital.

867. El aumento del ritmo de la construcción podría desempeñar un papel muy importante en la expansión de los primeros años setenta y en los esfuerzos por disminuir algo el volumen del desempleo. En este caso se trata en parte de encontrar nuevas formas de financiar la construcción de viviendas (por ejemplo, programas de aumento de remuneraciones). Pero lo que realmente se necesita es un plan para la industria: su organización; el equilibrio entre los distintos tipos de trabajo; sus necesidades en materia de tecnología y de formación profesional. También será necesario estudiar los sistemas de subcontrata, el grado de sindicación, los puntos de obstrucción de la producción, etc.

868. En el período en cuestión podría cumplirse también otra tarea que permitiría aumentar el empleo: la creación de una comisión de alto nivel sobre legislación del trabajo. Esta comisión podría establecerse a fines de 1970 e informar dentro del plazo máximo de un año, después de lo cual podría adoptarse la legislación necesaria. En materia laboral, una reducción importante de las horas extraordinarias de trabajo contribuiría a la creación de empleos mediante la expansión de la economía urbana.

869. Durante los próximos años podrían hacerse importantes mejoras en los servicios de educación y de salud, especialmente en las zonas rurales, lo que exigiría un considerable aumento de personal.

INVESTIGACION

870. Son muy grandes las lagunas que existen en la comprensión de los problemas sociales y económicos. Ya se ha puesto de relieve que es necesario saber más sobre el funcionamiento de los principales sectores productivos. Pero también es necesario ampliar considerablemente durante los próximos años la investigación que se realiza fuera de los círculos oficiales [1]. Ello permitiría mejorar inmediatamente la formulación de las políticas, siempre que la investigación esté orientada hacia éstas y sea accesible a los funcionarios, y también ayudaría a sentar las bases de una planeación mejor y de una mejor formulación de políticas en el futuro. A mediados de los años setenta se debería elaborar no solamente otro plan a plazo medio, sino también una nueva estrategia a largo plazo, correspondiente, por ejemplo, a 1975-1990, en la que se tendrían en cuenta la experiencia, los datos recogidos y los análisis efectuados durante los próximos años. Tam-

1) La investigación técnica se examina como una parte de la política sectorial y no se la incluye en estos párrafos, que se concentran en la investigación en los campos económico y social.

bién será posible ampliar los trabajos de investigación una vez tabulados los resultados de los próximos censos de la agricultura y de la población, y una vez en marcha la nueva serie de encuestas familiares que se ha previsto realizar.

871. En el apéndice 11 se enumeran algunas de las necesidades en materia de investigación. Aquí nos limitaremos a indicar las prioridades. Por supuesto, en primer lugar se encuentran la demografía y el desempleo. A pesar del excelente trabajo realizado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico y otras instituciones, desconocemos aún en gran medida los factores que influyen sobre el tamaño de la familia o los que inducen a la gente a entrar (o a abandonar) el mercado de la mano de obra. Sabemos también muy poco sobre las circunstancias en que la gente emigra a las poblaciones o a otro país. En segundo lugar se encuentran las causas del desempleo. Nuestro examen anterior ha mostrado que es necesario conocer mucho mejor la distribución de los ingresos y su relación con las estructuras de consumo y el contenido de mano de obra (una serie de eslabones fundamentales para determinar el empleo). Los niveles de sueldos, las horas de trabajo, las prestaciones complementarias son otras tantas cuestiones respecto de las cuales tenemos que utilizar informaciones parciales, observaciones personales y rumores [1].

872. Debería encargarse a un funcionario de la sección de recursos humanos del Departamento Nacional de Planeación de coordinar los programas de investigación, de establecer prioridades bien definidas y de analizar las diversas cuestiones, clasificándolas en grupos generales de proyectos. Con esta clasificación por grupos es posible abordar en forma más adecuada la complicada red de relaciones recíprocas que existe en la situación del empleo y se pueden sopesar adecuadamente las distintas prioridades al formularse un programa para el desarrollo de la planeación. Este tipo de coordinación evitaría también algunos peligros evidentes, por ejemplo, que se pongan en marcha ciertas clases de proyectos (quizá con el estímulo de una oferta de ayuda exterior) que no puedan integrarse en forma apropiada a las actividades nacionales tendientes a organizar nuevas investigaciones o nuevas formas de acción, o cuyos resultados no se traduzcan en políticas concretas por falta de contacto con las autoridades correspondientes.

PROGRAMA DE ACCION INMEDIATA

873. Algunas medidas son más urgentes que los planes generales. Se están desarrollando ya en muchas esferas programas que permitirán crear empleos, por ejemplo, los programas urgentes para impartir

1) Un estudio sobre el grado en que los diferentes tipos de personas se benefician con las diversas disposiciones de la legislación del trabajo constituiría una ayuda muy importante para el trabajo de la comisión especial cuya creación se propone en el capítulo 14.

educación y establecer servicios de agua potable, y la utilización de fondos de seguridad social para estimular la construcción. Si las mejoras reseñadas anteriormente han de lograrse a comienzos de los años setenta, deberán adoptarse nuevas medidas este año, por tratarse de requisitos necesarios para etapas ulteriores, pero de urgente necesidad en la estrategia del empleo, o porque fomentarían directamente el empleo. Damos aquí una lista de las medidas que nos parecen fundamentales (para toda justificación y mayores detalles, véanse los capítulos correspondientes).

874. Se han indicado antes dos sectores principales en los que es necesario un gran esfuerzo para lograr su transformación radical. Uno de ellos es la reforma agraria. Como hemos dicho en el capítulo 5, con frecuencia la adquisición de tierras se ve entorpecida por conflictos legales sobre tierra «sub-utilizada» y, por consiguiente, se compran grandes extensiones de tierra a precios elevados en el mercado libre, lo que merma considerablemente los fondos del Instituto Colombiano de Reforma Agraria.

875. Sugerimos que se nombre un comisionado especial, que dedique todo su tiempo a proporcionar al Presidente la información que éste debe recibir sobre las medidas de carácter jurídico y administrativo necesarias para acelerar y abaratar la compra de tierras destinadas a la redistribución. Por otra parte, toda adquisición de grandes propiedades debe depender de una aprobación del Ministerio y éste debe tener derecho a comprar toda tierra que se ponga a la venta, para ponerla a disposición del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, a fin de distribuirla entre los pequeños agricultores. Podría pedirse al comisionado que asesorara también sobre la política que ha de adoptarse al respecto.

876. Debería nombrarse también otro comisionado especial encargado de recomendar al Presidente las medidas financieras y jurídicas necesarias para incrementar rápidamente la construcción de viviendas; una de ellas consiste en aumentar la corriente de financiación. Existe también el problema relativo a cómo obtener medios legales para poner fin a la especulación en la compra de terrenos urbanos y permitir que el Gobierno pueda adquirirlos en condiciones equitativas. Cabe discutir si la mejor forma táctica es tratar de hacer que se apruebe el proyecto de ley al respecto o presentar uno nuevo.

877. Una tercera condición de la estrategia es la mejora de las condiciones de vida en las pequeñas poblaciones. Principalmente con el fin de mejorar los servicios sociales en las zonas rurales, es necesario ampliar rápidamente los programas de formación para maestros, enfermeras y demás personal de nivel intermedio (y ampliar a su vez considerablemente las fuentes de contratación). Deberían aumentarse los salarios para que los servicios de todas clases en las zonas rurales resulten más atractivos; convendría estudiar la posibilidad de ampliar

el servicio médico obligatorio en las zonas rurales (y también convertirlo en un servicio más auténticamente rural); por último, debería organizarse un centro experimental de educación rural.

878. Debe hacerse pública una política de ingresos destinada a desalentar cualquier aumento importante de salarios (así como los aumento de sueldos y utilidades) en el sector moderno. Al mismo tiempo, debería adoptarse públicamente un programa encaminado a frenar la evasión de impuestos con evaluaciones hipotéticas y sistemas de control.

879. En lo que se refiere a las medidas destinadas a tener una repercusión inmediata, se debe dar máxima prioridad al aumento, especialmente en las pequeñas poblaciones y zonas rurales, de los gastos en obras públicas que sean útiles desde el punto de vista económico y social: riegos, caminos de acceso, viviendas, escuelas, puestos de salud, etc. Debe prestarse asistencia financiera para estimular el aumento de la construcción privada.

880. Aun antes de que se pronuncie la comisión de alto nivel que proponemos, podría hacerse algo en lo que respecta a los efectos desfavorables de la legislación del trabajo. El Ministerio del Trabajo debería publicar una exposición clara de lo que considera «justa causa» de despido. Debería determinarse la situación constitucional de la ley núm. 48 (sobre «unidad de la empresa») a fin de fomentar una mayor dispersión de la industria. Deberían suprimirse las restricciones al trabajo por turnos, especialmente al trabajo nocturno de las mujeres. Deberían aumentarse las primas por concepto de horas extraordinarias de trabajo y reducirse las horas extraordinarias en la administración pública.

881. No sólo los ministerios, sino también las municipalidades y los organismos del Estado, deberían conocer plenamente la necesidad de utilizar técnicas con gran densidad de mano de obra, a menos que esto signifique una gran diferencia de eficiencia[1]. (En el capítulo 11 figura una regla práctica para la evaluación de proyectos.)

882. Para que los pequeños productores agrícolas e industriales puedan aportar la contribución que les corresponde se necesita con urgencia aumentar los medios financieros, en especial el suministro de capital de circulación.

883. Tal programa sería costoso, pero es necesario crear un ritmo intensivo de progreso y deberían estudiarse las posibilidades financieras existentes para poder determinar lo que puede hacerse. Al parecer, hay algunos fondos de ayuda aún no desembolsados y debería hacerse un esfuerzo especial por aumentar el capital procedente del extranjero. Sin embargo, realmente sólo existe una forma de mantener

1) Algunos organismos (en especial el Instituto Colombiano de Reforma Agraria) han tratado ya de fomentar las técnicas con gran densidad de mano de obra.

Cuadro 39. Ingresos ordinarios, gastos ordinarios y ahorros del Gobierno central como porcentajes del producto nacional bruto, 1960 a 1967.

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Ingresos ordinarios	11,9	11,2	10,1	10,1	11,6	11,6	13,1	13,3
Gastos ordinarios	6,2	6,6	6,9	7,2	6,5	6,5	6,7	6,9
Ahorros	4,7	3,4	1,8	1,4	3,6	3,6	4,7	4,8

Fuente: Banco de la República: *Cuentas Nacionales*, 1960-1967

el ritmo de este programa: elevar los impuestos lo antes posible. A continuación estudiamos esta posibilidad.

AUMENTO DE LA TRIBUTACION

884. Un aumento de la tributación en 1970 no sólo es indispensable desde el punto de vista económico (para limitar los gastos privados y las importaciones, mientras aumentan los gastos públicos) y deseable desde el punto de vista social, sino que también es políticamente necesario para distribuir más equitativamente las cargas de los asalariados al hacer algo menos favorable la legislación del trabajo, al menos para ciertos grupos de trabajadores, y desalentar algunos aumentos de salarios. Cada etapa de la estrategia a largo plazo, y ella en su totalidad, debe considerarse como un todo único (véase capítulo 4).

885. Afortunadamente, Colombia puede aumentar de modo considerable sus ingresos fiscales al mismo tiempo que mejora la distribución de la carga fiscal. Pese a los recientes aumentos de los ingresos fiscales, el Gobierno percibe una proporción bastante baja del ingreso nacional; en el cuadro 39 se advierte que hasta 1965 el ingreso corriente del Gobierno constituía menos de 12 por ciento del producto interno bruto, y aunque esta relación aumentó en años siguientes, apenas excedió de 13 por ciento en 1967.

886. La participación relativamente insignificante del sector público se advierte en otros tres datos. En primer lugar, el ahorro público equivale a menos de 5 por ciento del producto nacional bruto, y ha sido mucho menor en algunos años. En segundo lugar, el consumo del Gobierno con relación al producto total es bajo: se mantuvo en torno a muy poco menos de 7 por ciento durante la mayor parte de los años sesenta, sin mostrar ninguna tendencia al alza. El tercer dato se refiere a la baja proporción de la inversión pública dentro de la inversión total: de 1960 a 1966 representó siempre menos de la quinta parte (véase el cuadro 40).

887. Las comparaciones con otros países refuerzan la opinión de que todavía es substancial el poder impositivo no utilizado. Esto se

Cuadro 40. Participación de la inversión pública en la formación de capital interno bruto (Porcentaje de la inversión total)

Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
1960	15	1964	16
1961	18	1965	17
1962	20	1966	20
1963	18	1967	28

Fuente: Banco de la República: *Cuentas Nacionales*, 1960-1967.

Cuadro 41. Recaudación fiscal y producto nacional bruto en diversos países latinoamericanos (Promedio para 1963-1965)

Países	Recaudación en porcentaje del producto nacional bruto [1]	Porcentaje en que la tributación es mayor (+) o menor (—) que la relación estimada [2]
1. Colombia	11,5	—24
2. Argentina	20,1	+ 8
3. Brasil	21,4	+49
4. Chile	20,9	+16
5. Ecuador	16,7	+16
6. México	9,9	—38
7. Perú	16,0	+ 3

[1] Comprende todos los niveles de gobierno y se incluyen los impuestos de seguridad social. [2] Basados en Lotz y Morrs: « Measuring tax effort in developing countries », en *International Monetary Fund Staff Papers*, noviembre de 1967, págs. 478 a 500. La relación estimada se calculó empleando el ingreso por habitante de cada país en la ecuación de regresión.

Fuente: Informe Musgrave, *Bases para una reforma tributaria en Colombia, op. cit.*, pág. 36.

advierte claramente en el cuadro 41, que muestra la parte del producto nacional bruto recaudada en diversos países de América latina. Los datos son simplemente indicativos, ya que en algunos países la información sobre el ingreso nacional es más incompleta que en Colombia. De todos modos, cabe advertir que Colombia recauda menos que otros países (por ejemplo, Ecuador o Perú, que tienen niveles inferiores de ingreso medio). Colombia percibe por concepto de tributación 24 por ciento menos de lo que podría recaudar según las normas internacionales (que no son por sí mismas un criterio forzosamente adecuado —véase la última columna del cuadro 41).

888. La posibilidad de elevar notablemente los ingresos fiscales no se deduce sólo de los niveles de impuestos, por lo general bajos. Otros dos indicios de ello son la distribución sumamente desigual del ingreso

y la falta de progresividad en el actual sistema tributario. El primero significa, en efecto, que el poder impositivo es mayor de lo que parecería indicar el ingreso por habitante; el segundo abre la posibilidad de aumentar los ingresos fiscales sin efectos importantes sobre el nivel de vida de las categorías de menos ingresos.

889. Por tanto, es evidente la posibilidad de aumentar la tributación y habrá que aprovecharla para hacer frente a la necesidad de incrementar los recursos financieros para los programas de Gobierno. Pero puede haber dudas acerca de la urgencia de la reforma tributaria, en vista del éxito que ha obtenido el Gobierno con el aumento de sus ingresos en los últimos años: en efecto, entre 1965 y 1969, el ingreso ordinario se elevó en cerca de 135 por ciento. Ello permitió aumentar a más del doble los gastos de operaciones, en tanto que el superávit de la cuenta corriente y de la inversión del Gobierno aumentaron a más del triple (cuadro 42).

890. Sacar tal conclusión de las cifras que acabamos de mencionar es, a nuestro juicio, erróneo. En primer lugar, durante estos años el nivel general de precios aumentó en cerca de 40 por ciento, de modo que el incremento real del ingreso y del gasto fue mucho menor de lo que sugieren tales cifras, aunque fue, de todos modos, importante. En segundo lugar, un análisis más minucioso demuestra que la tendencia disminuyó hacia el final del período indicado.

891. De 1965 a 1967, los ingresos ordinarios aumentaron a un ritmo mucho mayor que los gastos de operaciones, y, como consecuencia, el superávit ascendió al doble en un solo año y aumentó en 25 por ciento más en 1967. En realidad, el aumento del superávit en cuenta corriente fue tan grande que permitió al Gobierno financiar con recursos internos casi todas sus inversiones, hecho notable si se considera que durante ese período la inversión del Gobierno progresó a un ritmo anual de 40 por ciento. Después de 1967 los gastos de operación aumentaron a ritmo más rápido que el ingreso, especialmente en 1969. El resultado fue, naturalmente, una disminución de la proporción del ingreso gubernamental ahorrado y una reducción de la tasa de crecimiento del superávit en cuenta corriente. En realidad, dicha tasa disminuyó incluso en términos nominales en 1969 con la correspondiente caída mayor en términos reales, que fue de cerca de 10 por ciento; tales cambios en el superávit en cuenta corriente indican que en 1969 la proporción de formación de capital del Gobierno financiada por sus propios ahorros volvió al nivel que tuvo en 1964 (véase el cuadro 43), retroceso que se produjo a pesar de que en 1969 la inversión del Gobierno apenas aumentó en términos reales. El déficit global, que se había triplicado en 1968, volvió a elevarse en cerca de la mitad al año siguiente, y fue el segundo año consecutivo en que cerca de un tercio de la inversión del Gobierno fue financiada con fondos de contraparte de la Agencia para el Desarrollo Internacional, de Estados Unidos.

Cuadro 42. Ingresos y gastos del Gobierno, 1964-1969
(Millones de pesos) [1]

	1964	1965	1966	1967	1968	1969
I. *Ingresos ordinarios :*	*3 847*	*3 948*	*6 028*	*6 688*	*8 057*	*9 250*
Impuestos directos :	*1 980*	*2 068*	*2 407*	*2 981*	*3 784*	*4 617*
Impuestos sobre la renta, el patrimonio líquido y otros impuestos a la propiedad	1 881	1 961	2 292	2 862	3 634	4 458
Impuestos a las sucesiones y donaciones	99	107	115	119	150	159
Impuestos sobre el Comercio Exterior :	*1 285*	*1 010*	*2 247*	*1 562*	*1 964*	*2 314*
Derechos de aduana	659	670	1 901	1 100	1 351	1 562
Sobretasa de 3 por ciento a las importaciones	—	—	—	90	185	218
Tasa diferencial de cambio (incluido el impuesto sobre exportaciones de café)	626	340	346	372	428	534
Impuestos al consumo y transacciones internas:	*582*	*870*	*1 374*	*2 145*	*2 447*	*2 649*
Impuesto de timbre	152	153	232	410	477	538
Impuesto a las ventas	—	322	544	724	790	883
Impuesto a la gasolina	44	56	62	648	694	731
Otros	386	339	536	363	486	497
Menos el CAT [2]	—	—	—	—	*138*	*331*
II. *Gastos de operación :*	*2 878*	*3 010*	*4 120*	*4 293*	*5 182*	*6 418*
Consumo :	*1 718*	*1 842*	*2 559*	*2 858*	*3 115*	*3 540*
Sueldos y salarios	1 439	1 559	2 150	2 440	2 603	2 950
Compras de bienes y servicios	279	283	409	418	512	590
Transferencias	*962*	*970*	*1 227*	*1 122*	*1 698*	*2 465*
Intereses en Deuda Pública	*198*	*198*	*334*	*313*	*369*	*413*
III. *Superávit en cuenta corriente (I-II)*	*969*	*938*	*1 908*	*2 395*	*2 875*	*2 832*
IV. *Gastos de inversión :*	*1 362*	*1 331*	*1 852*	*2 626*	*3 646*	*3 987*
Inversión directa	706	515	761	1 424	1 580	1 748
Inversión indirecta	656	816	1 091	1 202	2 066	2 239
V. *Superávit o déficit global (—) (III-IV)*	*- 393*	*- 393*	*56*	*- 231*	*- 771*	*- 1 155*
VI. *Financiación del déficit o absorción del superávit (—):*	*393*	*393*	*- 56*	*231*	*771*	*1 155*
Financiación externa (neta)	- 138	- 95	79	367	1 063	1 273
Financiación por el Banco de la República (neta)	422	469	- 279	2	- 400	- 107
Otras fuentes de financiación interna (neta)	109	19	144	- 138	108	- 11

[1] Ingresos y gastos en efectivo. [2] Certificado de abono tributario, o subsidio a las exportaciones.

Fuentes: Departamento del Presupuesto Nacional; Tesoro Nacional; Oficina del Contralor General; Departamento Nacional de Planeación; Banco de la República.

Cuadro 43. Ingreso ordinario, ahorro e inversión del Gobierno, 1964-1969

	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Superávit en cuenta corriente como porcentaje de los ingresos ordinarios	25	24	32	36	36	31
Superávit en cuenta corriente como porcentaje de la inversión del Gobierno	71	71	103	91	78	71

Fuente: Cuadro 42.

892. Es, por tanto, evidente que el auge fiscal de la segunda mitad de los años sesenta no se mantuvo hasta finales del decenio a pesar de que en 1969 los precios del café comenzaron a elevarse. Este fenómeno puede explicarse por el hecho de que el crecimiento sumamente acelerado de los ingresos fiscales y de los ahorros del Gobierno durante los años precedentes fueron producidos por un desarrollo que tuvo un efecto único y definitivo, o sea, la reforma parcial introducida en el impuesto sobre el ingreso de las personas naturales, que desde 1967 se paga a medida que se perciben los ingresos.

893. En realidad, la necesidad urgente de introducir reformas tributarias importantes en el futuro inmediato parece evidente cuando se analizan las propias proyecciones gubernamentales de ingresos y gastos para el período 1970-1972. El cuadro 44 resume las cifras pertinentes, sobre la hipótesis de una estructura tributaria constante[1]. Se anticipa que después de 1970 habrá una rápida expansión de la inversión del Gobierno (aproximadamente 10 por ciento anual en términos reales), en tanto que la cifra relativa a 1970 supone un aumento real de más de 15 por ciento con respecto a 1969. Será necesario alcanzar estos niveles de formación de capital en el sector público a fin de lograr las metas de crecimiento de la producción fijadas en los planes de desarrollo. Por el contrario, los gastos de operación aumentarán a un ritmo mucho menor, ligeramente más de 3 por ciento anual, una vez descontado el aumento por inflación.

894. A pesar de ello, las proyecciones indican que el superávit de la cuenta corriente puede financiar una proporción decreciente de la inversión del Gobierno, continuando así la tendencia de los últimos años; para 1972, menos de 60 por ciento del gasto de inversión será cubierto por los propios recursos del gobierno, continuando así la tendencia de los últimos años; para 1972, menos de 60 por ciento del gasto de inversión será cubierto por los propios recursos del Gobierno. Huelga añadir que esto hará que el sector público dependa en grado mucho

1) Las otras hipótesis principales de las proyecciones se enumeran al final del cuadro.

Cuadro 44. Proyecciones oficiales de operaciones del Gobierno [1] (Millones de pesos)

	1970	1971	1972
I. *Ingresos ordinarios*	*10 975*	*11 970*	*13 145*
II. *Gastos de operaciones :*	*7 420*	*8 190*	*9 075*
Consumo y transferencias	6 590	7 250	8 000
Intereses de la Deuda Pública	830	940	1 075
III. *Superávit en cuenta corriente (I-II)*	*3 555*	*3 780*	*4 070*
IV. *Gastos de inversión*	*4 987*	*5 830*	*6 820*
V. *Superávit o déficit (—) (III-IV)*	*-1 432*	*-2 050*	*-2 750*

[1] Basadas en las siguientes hipótesis: *a)* estructura tributaria constante; *b)* tasa real de crecimiento anual del producto interno bruto: 6 por ciento; *c)* aumento de los precios: 7 por ciento en 1970 y 1971, 6 por ciento en 1972; *d)* tipo de cambio: 18,4 en 1970; 19,5 en 1971 y 20,6 en 1972; *e)* elasticidad del ingreso del impuesto sobre la renta de las personas naturales con respecto al ingreso: 1,15; *f)* valor de las importaciones: 700 millones de dólares en 1970 y 720 millones en 1971 y 1972.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

mayor del financiamiento exterior, lo cual es una de las posibilidades inevitables de la reforma tributaria. En realidad, puede haber una ligera subestimación del ingreso fiscal, debido a que tanto el producto interno bruto como las importaciones probablemente aumenten en mayor proporción de lo que indica el cuadro 44, aumento que indudablemente se producirá de acuerdo con nuestras propuestas. Sin embargo, el gasto público aumentará mucho más rápidamente si se considera la reducción del desempleo y del subempleo como un objetivo de alta prioridad de la política económica y si se aplican los programas sugeridos al comienzo de este capítulo. El resultado será un déficit mucho mayor, a menos que se aumenten los impuestos.

895. Por las limitaciones de tiempo, fue imposible que la misión evaluara los costos financieros de los programas que a juicio suyo, y según se indica en el presente informe, deberían iniciarse o ampliarse a fin de hacer frente al elevado y creciente desempleo. No hemos tratado de indicar qué tipo de impuestos deberían crearse o cambiarse con miras a aumentar los ingresos del Gobierno[1], ni tampoco hemos examinado este problema en forma detallada, puesto que existe un estudio exhaustivo y reciente sobre las posibilidades e instrumentos de la reforma tributaria, elaborado por la Comisión Musgrave.

896. De todos modos, creemos preciso subrayar un aspecto del problema. Como lo hemos explicado en el capítulo 1 de este informe, en nuestra opinión el desempleo no es sólo un sinónimo de falta de oportunidades de trabajo; el problema del desempleo tiene también otra dimensión: los ingresos insuficientes de un número muy grande de

1) En el capítulo 1 hemos sugerido algunos cambios en la tributación que pueden estimular a los empleadores a utilizar en mayor medida las técnicas que recurren de modo intensivo a la mano de obra. Uno de ellos, la eliminación de los subsidios de amortización en ciertos sectores podría, sin embargo, elevar considerablemente los ingresos.

Cuadro 45. Posibilidades de reforma tributaria

Alternativas	Meta mínima (3 000 millones de pesos)		Meta máxima (4 500 millones de pesos)	
	I	II	III	IV
Contribución porcentual de las reformas en:				
Impuesto de renta de personas naturales	13,8	19,0	29,4	32,9
Impuesto de renta de sociedades	14,0	14,0	10,6	11,7
Impuesto predial	18,8	18,8	25,1	25,1
Impuestos indirectos (de ventas, consumo, etc.)	53,4	48,2	34,9	31,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: *Bases para una reforma tributaria en Colombia, op. cit.*, pág. 249 (II y III son variantes « progresivas »).

personas. Por esta razón, el objetivo de la reforma tributaria no debe limitarse a incrementar los ingresos del Gobierno, sino también a distribuir la carga fiscal de manera más equitativa.

897. Hemos expuesto (en el capítulo 10) la necesidad de reducir la evasión tributaria y, además, la posibilidad de aumentar notablemente las tasas de impuestos. La Comisión Musgrave, al señalar las bases para una reforma tributaria en Colombia, ofrece cuatro posibilidades como resultado de la combinación de dos metas en materia de ingresos fiscales complementarios y dos grados distintos de «progresividad». Las tasas mínima y máxima producirían en 1971 niveles de ingreso gubernamental 15 y 20 por ciento más altos de los que se obtendrían con el actual sistema tributario. Es evidente que la solución de recaudación máxima y más «progresiva» (la señalada con el número IV en el cuadro 45) es la que contribuirá en mayor medida al objetivo de aumentar el empleo, y éste es el mínimo y no el máximo que se necesita.

FASES FUTURAS

898. Será necesario asegurar que en períodos siguientes, a partir de la segunda mitad de los años setenta, la estrategia siga siendo coherente tanto en términos económicos como políticos. Creemos posible lograrlo.

899. En algunos aspectos, en esa época será más difícil mantener la estrategia. Los últimos años del decenio actual pueden ser un período de depresión de los precios del café, si los altos precios de hoy estimulan con exceso la plantación mundial en su conjunto. Además, será difícil lograr un nuevo impulso en materia de empleo como el que puede

obtenerse mediante el programa inmediato: medidas tales como un gran aumento de la tributación y una considerable reducción de las horas extraordinarias de trabajo no pueden adoptarse sino una sola vez. Los efectos de algunas tendencias a largo plazo en cuanto al desempleo pueden resultar decepcionantes; la expansión industrial en la esfera de los bienes intermedios y de capital puede originar una expansión del empleo más lenta que la proyectada en el capítulo 4.

900. Por otra parte, será posible mantener el impulso en la segunda mitad de los años setenta si se corrigen los principales defectos estructurales. El movimiento patente hacia el pleno empleo contribuirá por sí mismo a eliminar la resistencia a políticas racionales. También logrará suprimir las peores formas de explotación. Si se resuelve el problema que plantea la reforma de la legislación laboral y se reduce la elevación de los salarios en el sector moderno, se habrá llegado a la etapa adecuada para un incremento acelerado de los salarios, incluso del salario mínimo, en todos los sectores. La reforma del sistema tributario debería originar una corriente de ingreso que no sólo será realmente mayor, sino que aumentará con mayor rapidez que el ingreso nacional, el cual se elevará más aceleradamente en respuesta a los estímulos propuestos. Las políticas agrícolas más activas deberán dar resultados y el mejoramiento de las condiciones en el campo será evidente. Las industrias de artículos de consumo se expandirán con mayor celeridad en respuesta no solamente al aumento de los ingresos, sino a su redistribución. Los programas de formación aliviarían la escasez de personal técnico. Finalmente, toda disminución de la natalidad reducirá las necesidades de capital social.

901. Sin embargo, el mantenimiento del impulso depende en gran parte de que el aumento de las exportaciones se realice con suficiente rapidez, lo cual puede ser difícil si crece el mercado interno. Esto supone la necesidad de observar cuidadosamente la tasa de cambio, reduciéndola si es necesario a fin de respaldar la expansión de las exportaciones «menores» (aunque para entonces esta expresión será cada vez más impropia) a lo largo de los años setenta.

902. En resumen, el incremento del ingreso y del empleo debe haber creado algunas de las condiciones políticas adecuadas para efectuar los reajustes necesarios. Esta situación puede mantenerse durante los años ochenta, cuando sean a todas luces evidentes los efectos políticos y económicos de la reforma agraria y de la reforma de la educación. Con la reducción de la protección arancelaria que tiende a crear monopolios y la introducción de un sistema redistributivo de tributación, podrá progresar la transformación auténtica de Colombia, con un creciente apoyo popular. La mayor participación pública puede constituir al mismo tiempo el resultado del éxito en el cumplimiento de cada etapa y una contribución para impulsar la etapa siguiente por medio de reformas institucionales.

903. La adopción de una estrategia nacional del empleo, como la sugerida por esta misión, constituye una decisión de gran importancia política. Su formulación efectiva exigirá la adopción de metas a largo plazo y a plazo medio, y de medidas de política a corto plazo, debiendo hacerse los ajustes necesarios conforme se avance en el proceso. La aplicación de esta estrategia será una operación técnica y administrativamente complicada, y se necesitará establecer una coordinación sin precedentes entre gran número de órganos del Gobierno y del sector privado. Para asegurar que todo el proceso siga una dirección correcta habrá que controlar todas las realizaciones, y para poder seguirlas año a año o mes a mes será necesario no solamente disponer de series estadísticas mucho más exactas, sino también que los encargados de evaluar el progreso general de la estrategia cuenten con esos datos. Por consiguiente, un sistema eficiente y eficaz de planeación debe asumir una gran parte de la labor de aplicación de esa estrategia.

904. Afortunadamente en Colombia existe ya la base para establecer un sistema integrado de planeación, y hay disposiciones constitucionales claras que permiten dar aún más solidez a dicha base[1]. Desde la reforma constitucional de 1968, se ha dado a la planeación un papel fundamental entre las actividades oficiales. Los planes nacionales de desarrollo económico y social, y las correspondientes propuestas presupuestarias, tienen que ser cuidadosamente examinados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (el Consejo de Planeación), cuyo instrumento técnico es el Departamento Nacional de Planeación, antes de que el Gobierno presente las propuestas al Congreso. Este tiene, por supuesto, la posibilidad de rechazar estas propuestas, pero no puede modificar las asignaciones presupuestarias sin el consentimiento del ministro interesado, ni tampoco puede incluir otras asignaciones en el presupuesto nacional. De ahí que el Gobierno

1) **Planes y programas de desarrollo, 1969-72, op. cit.,** págs. 16 y siguientes.

esté capacitado para presentar propuestas de gastos públicos (y también en lo que respeta a la obtención de fondos), basadas en un estudio ponderado de las necesidades de los diferentes sectores y regiones; una vez que estas propuestas han sido aprobadas por el Congreso adquieren fuerza de ley.

905. El Consejo de Planeación está presidido por el Presidente de la República, y está compuesto de ministros y de cierto número de altos funcionarios públicos, entre ellos el jefe del Departamento Nacional de Planeación. De lo anterior se desprende que si el Consejo mantiene constantemente en el centro de sus deliberaciones los problemas del empleo y del desempleo, y si realmente adopta una estrategia como la reseñada en este informe, será posible adoptar programas sectoriales y regionales en los que se utilicen los recursos nacionales en forma que permita mejorar la situación. Existe el marco institucional, pero en algunos aspectos fundamentales es necesario reforzarlo.

906. Hasta la fecha no se ha considerado como parte oficial de la tarea del mecanismo de planeación la realización de un estudio de las medidas, programas y gastos de los sectores no directamente relacionados con el Gobierno central. Es verdad que el grueso de los gastos de una estrategia del empleo recaerá en el sector público, pero las decisiones que se tomen fuera del Gobierno pueden influir considerablemente en el resultado de toda política de empleo. A nuestro juicio, en el proceso de planeación siempre deben tenerse presentes las consecuencias de las decisiones económicas del sector privado, y el sistema de planeación debe asumir oficialmente el examen de las políticas que hayan de adoptarse para que el sector privado de la economía contribuya en todo lo posible a la consecución de la meta del pleno empleo. Las recomendaciones específicas que se hagan en este informe respecto de producción agrícola, tasas de depreciación, política de salarios, etc., deben considerarse como parte integrante de un plan, y deben tenerse en cuenta durante el proceso de planeación.

907. Hasta ahora la planeación en Colombia no ha tenido debidamente en cuenta las opiniones de los círculos del sector privado ni tampoco las de las regiones del país. Será necesario hacer un gran esfuerzo para que todo el país apoye los programas que se necesitan, y es poco probable que se obtenga una colaboración amplia de todos los sectores mientras los intereses regionales y sectoriales no tengan voz y voto en la formulación de los programas. Consideramos de especial importancia que en el sistema de planeación participen los representantes de las regiones del país, sobre todo si se tiene en cuenta nuestra recomendación de que se dé a la planeación regional mucha más importancia que ahora. A este respecto tienen interés las sugerencias que se hacen en el capítulo 21 sobre el papel que debe desempeñar Acción Comunal en el proceso de planeación, ya que el mecanismo de consulta que se examina en dicho capítulo podría aplicarse igual-

mente a las organizaciones del sector privado, sindicatos, asociaciones industriales, cámaras de comercio, etc.

908. Ahora bien, es indudable que el Gobierno tendrá que tomar las decisiones finales y que el Departamento de Planeación deberá elaborar para el Consejo de Planeación, de conformidad con las líneas generales dadas en el capítulo anterior, los pormenores de los programas que exige una estrategia del empleo.

909. Hemos dicho anteriormente que el modelo utilizado para llegar a nuestras conclusiones no debe considerarse como un plan y que las proyecciones específicas no deben verse como objetivos. El tiempo de que dispuso la misión fue demasiado corto para desarrollar un modelo detallado, aun si las estadísticas hubieran sido de tal calidad que permitieran cierta confianza en un sistema de proyecciones preparado en la actualidad. Sin embargo, como hemos indicado en el capítulo 19, creemos en la utilidad de un modelo de este tipo, y que un ejercicio similar podría ayudar a elaborar las verdaderas proyecciones, que podrían irse mejorando conforme se dispusiera de mejores datos estadísticos. Una forma sería la de establecer funciones separadas por subsectores con características especiales que puedan ser identificadas y cuantificadas (por ejemplo, el café). De esta manera, los encargados de formular la política podrían estimar más claramente los efectos de distintas políticas, y ver qué relaciones existen entre el empleo y otros objetivos. Pero incluso un sistema simple de proyecciones, que podría elaborarse en pocas semanas, puede resultar muy provechoso.

910. Sin embargo, el sistema de planeación debe ser reforzado, sobre todo en lo que se refiere a la tarea de pormenorizar los gastos oficiales, por ministerios y organismos autónomos. Suponiendo una vez más que el Gobierno como tal se comprometa a seguir un plan de desarrollo orientado hacia el empleo, esta obligación tendrá que reflejarse en los programas y presupuestos de todos los ministerios y organismos oficiales. En este momento se supone que el sistema de planeación funciona mediante la colaboración del Departamento Nacional de Planeación y las secciones de planeación de los ministerios y organismos especializados (aunque no en los departamentos, donde también existen oficinas de planeación). Pero esta coordinación es muy deficiente, sobre todo porque son pocas las secciones de planeación que están a la altura de su tarea, y mientras no lo estén será sumamente difícil dar efectividad a un programa orientado hacia el empleo (o a cualquier programa de carácter general).

911. Los arreglos institucionales existentes permiten verificar que todos los órganos oficiales actúan al respecto de conformidad con la política nacional. Para ello sería indispensable que los departamentos de la administración pública hicieran la primera formulación de sus planes, programas y presupuestos una vez que el Consejo de Planeación

haya tomado las decisiones de política general, y se hayan determinado las responsabilidades en el desarrollo de la estrategia y asignado los recursos necesarios para cumplir estas obligaciones. Por lo tanto, en esta etapa del proceso el papel del Departamento Nacional de Planeación se limitaría a ayudar a las oficinas de planeación de los ministerios a preparar programas y presupuestos detallados de conformidad con las asignaciones generales, y a hacer posible la coordinación de los programas en los que participen varios organismos oficiales. Se debería pedir a los departamentos oficiales que indicaran claramente qué aspectos de sus propuestas de planeación son especialmente importantes para la estrategia del empleo, y cuál puede ser la repercusión indirecta de sus demás propuestas sobre dicha estrategia. En vista de la gran importancia de las políticas regionales, se debería pedir también a los ministerios que procedieran a desglosar los programas y los gastos por regiones, a fin de que el Departamento Nacional de Planeación pueda coordinar y ajustar los gastos nacionales de conformidad con las necesidades del desarrollo y del empleo de cada región.

912. Otra tarea importante que debe cumplir todo sistema de planeación es la de control. Se ha observado a menudo—y no cabía pensar que Colombia fuera una excepción en este sentido—que los departamentos oficiales tienen una gran independencia de acción, y que los ministros se interesan más por la ejecución de sus propias ideas que por la aplicación de la política del Gobierno, o incluso que esta política es apenas algo más que la suma de programas de los diferentes ministerios. Por supuesto, es necesario que exista cierta iniciativa y acción autónoma de los departamentos, pero dicha iniciativa y autonomía no pueden ser ilimitadas en aquellas esferas que atañen directamente al objetivo nacional de la creación de empleos. El Gobierno, por conducto del Consejo de Planeación, tiene que estar en condiciones de ejercer el control necesario en los diversos niveles de ejecución para verificar que los programas se aplican conforme a lo planeado, y que se introducen correcciones cuando, como resultado de acontecimientos imprevisibles, se hacen patentes ciertos efectos desfavorables para el empleo. El Departamento Nacional de Planeación podría encargarse de tal función en representación del Presidente y del Consejo de Planeación. En realidad, toda nueva consolidación del Departamento Nacional de Planeación ayudaría al Gobierno a contrarrestar las tendencias centrífugas que en parte son inevitables, o, en otras palabras, la determinación que siempre muestran los ministerios, y no solamente los ministros, de conservar una determinada autonomía frente a todo intento de coordinación. El Departamento Nacional de Planeación puede ejercer esta influencia en forma sumamente efectiva estableciendo vínculos más directos con las oficinas de planeación de los diferentes departamentos del Gobierno. Por ejemplo, se podría enviar a los diversos departamentos oficiales en comisión

de servicio a funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, y a su vez cabría destacar a funcionarios de estos departamentos en las secciones correspondientes del Departamento Nacional de Planeación.

913. Podría usarse un expediente similar, por lo menos del centro hacia la periferia, en lo que respecta a las oficinas de planeación de los departamentos. En el capítulo 7 hemos estudiado la necesidad de efectuar una planeación regional. A pesar de que en distintas administraciones oficiales territoriales hay «oficinas de planeación», en la actualidad para todo fin práctico la planeación regional no existe. (Al parecer, las «oficinas de planeación» se limitan a revisar cada proyecto y a preparar programas de gastos públicos.) Sus vínculos con el Departamento Nacional de Planeación figuran en los organigramas, pero son escasos en la realidad. Consideramos urgente investigar los posibles mecanismos de organización de la planeación regional que ofrezcan medios para transmitir las informaciones a todos los niveles, y constituyan el centro de la formulación de las políticas. Como indicamos en el capítulo 7, es necesario establecer cierto número de zonas piloto para la planeación regional. Las políticas locales, aunque tienen en cuenta las peculiaridades y los deseos de las regiones y permiten la iniciativa regional, son parte integrante del plan nacional y contribuyen a alcanzar los objetivos básicos de una estrategia del desarrollo orientada hacia el empleo.

914. No creemos conocer de modo suficiente las circunstancias de la vida política de Colombia para hacer recomendaciones concretas. Esta cuestión plantea problemas importantes: el grado de descentralización de la autoridad del Gobierno (la autoridad de los departamentos) y la proporción de los recursos gubernamentales que van a las autoridades centrales, regionales y locales. Sin embargo, es indudable que en el plano regional puede alcanzarse fácilmente la coordinación entre los distintos órganos del Gobierno que trabajan (y que probablemente seguirán trabajando) en esferas tales como la agricultura, el crédito, el desarrollo de la comunidad e incluso la salud pública. Es también probable que mediante una organización regional más efectiva se pueda eliminar parte de la excesiva centralización que parece existir en la actualidad (por ejemplo, muchos problemas concernientes a relaciones laborales se remiten a Bogotá para que se tome una decisión al respecto).

915. En este sentido deseamos hacer una última observación. En la actualidad todas las oficinas centrales de los órganos del Gobierno están en Bogotá. Por supuesto, es lógico que la mayoría se encuentren en la capital y en la sede del Gobierno. Sin embargo, hay algunos órganos oficiales que no toman parte en las decisiones de política, cuyas operaciones son completamente autónomas y que, para su trabajo normal, no tienen que estar en contacto diario con otros sectores

del mecanismo gubernamental. Otra posibilidad que se adaptaría a uno de los argumentos generales de este informe sería establecer sucursales, especialmente de aquellos organismos (tales como el Instituto Colombiano de Comercio Exterior) que tienen que tratar muchos asuntos con el público de diferentes partes del país. Sugerimos que se revise la lista de organismos teniendo en cuenta estas posibilidades; si se procediera realmente a dar una nueva sede a algunos de estos organismos se demostraría que el Gobierno está seriamente dispuesto a corregir los desequilibrios regionales que existen actualmente.

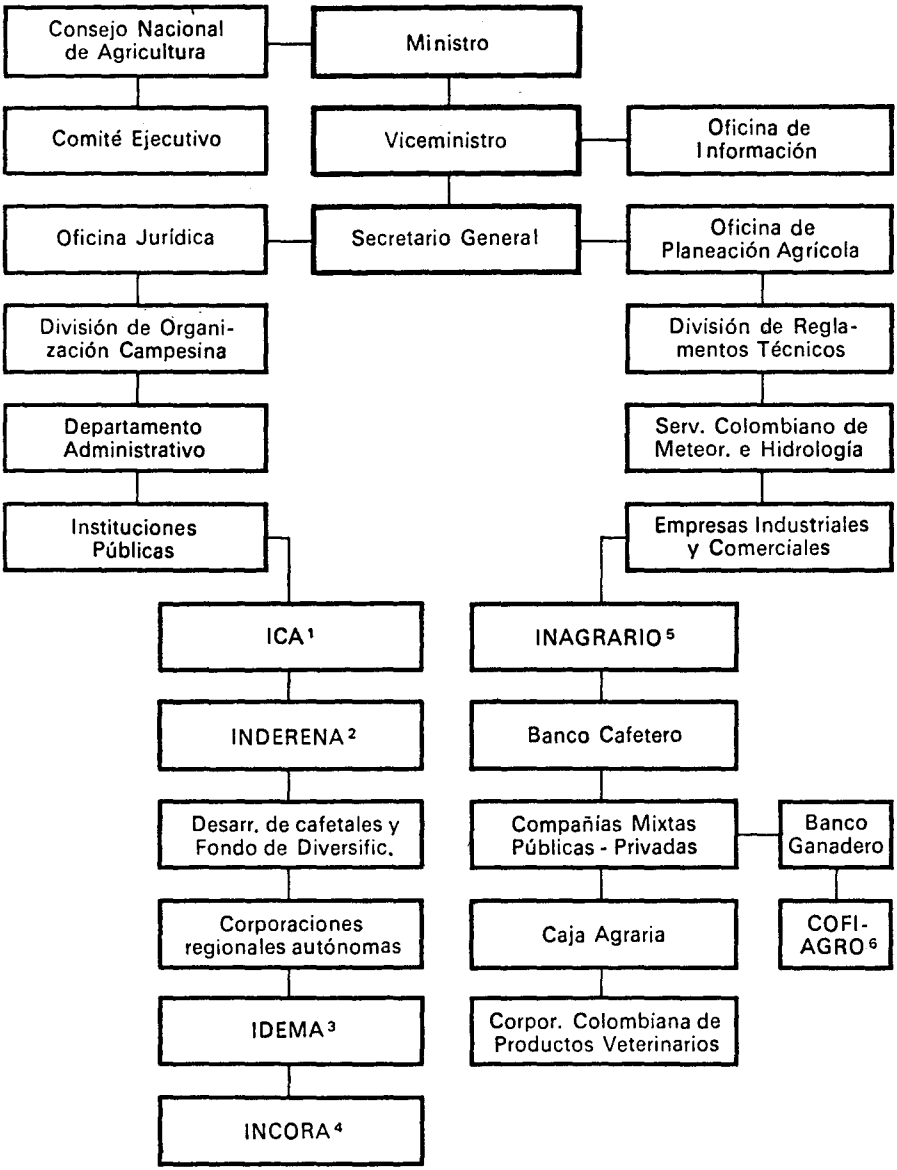
FORMACION DE UNA ESTRATEGIA AGRICOLA

916. En nuestras propuestas hay dos sectores que entrañan una gran expansión de la política gubernamental: la agricultura y la mano de obra. Por algunos de los ejemplos mencionados podrá apreciarse que el desarrollo agrícola en Colombia ha sido consecuencia de iniciativas tomadas en diferentes ocasiones y para diferentes productos, en lugares distintos y por un gran número de organismos individuales, tanto públicos como privados.

917. En 1968, a fin de reunir esos diversos elementos dentro de una estrategia común, se encargó al Ministerio de Agricultura formular una política agraria nacional y se le dio autoridad sobre todos los organismos que funcionan en la esfera de la agricultura. La intención era coordinar el trabajo de todos los organismos en una política común, a cargo de la Oficina de Planeación Agrícola. Esta oficina planifica las necesidades de inversión de cada organismo y las políticas de precios, mercadeo, crédito y fiscal, y todo este conjunto de factores se relaciona con el presupuesto de las inversiones. Los pormenores de los proyectos corren a cargo de los organismos, pero la oficina de planeación los analiza para asegurarse de que se sigue la política general. Por debajo de la Oficina de Planeación Agrícola existen unidades de planeación en cada organismo, y por encima de esta Oficina se encuentran un Comité Ejecutivo y un Consejo Nacional de Agricultura para asesorar en última instancia al Ministro. El siguiente organigrama del Ministerio de Agricultura indica en qué forma se piensa unir el Ministerio, los organismos oficiales y los organismos vinculados con el sector privado dentro de una política común, y de qué manera podrá atenderse así en conjunto a prácticamente todo lo que el Estado pueda hacer para fomentar el desarrollo agrícola.

918. Existe además un nuevo organismo, la Organización Campesina, cuyo propósito fundamental es fomentar la capacidad de dirección entre los agricultores y asegurar su representación en todas las decisiones relativas a las políticas adoptadas y a su ejecución. Otra razón para haber creado esta organización es el deseo de vincularla

Organigrama del Ministerio de Agricultura



[1] Instituto Colombiano Agropecuario (investigación, extensión y educación agrícolas). [2] Instituto de Recursos Naturales (silvicultura, pesca, aguas, suelos). [3] Instituto de Mercadeo Agropecuario (mercadeo, protección de precios). [4] Instituto Colombiano de Reforma Agraria. [5] Instituto Nacional Agrario (almacenamiento de productos agrícolas). [6] Corporación Financiera Agropecuaria (industrias agrícolas).

N.B. En el organigrama no figuran todas las instituciones; hay otras muchas, como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), encargado de la formación técnica, y diversas federaciones independientes de productores de cada cultivo principal.

con los servicios de extensión y de crédito, problema que se considera fundamental para reducir el costo de estos servicios dándoles carácter colectivo en vez de individual [1]. Con arreglo a las facultades de Organización Campesina, se alienta a todos los agricultores de cada municipio a formar una asociación de campesinos y a elegir a un miembro de la junta de directores de cada organismo en el plano del municipio. Este proceso se repite en los planos regional y nacional. Hasta la fecha se han formado 273 asociaciones de agricultores en el plano del municipio, y tres en el regional. En la esfera nacional se ha elegido un representante para la junta directiva del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) (que es también presidente de FANAL, organización privada de pequeños agricultores, incluidos los trabajadores agrícolas, los campesinos sin tierras y los trabajadores de las industrias rurales). Aunque conforme a la ley todos los agricultores pueden afiliarse a esta organización, en la práctica los grandes agricultores tienen sus propias organizaciones que están ya representadas en las altas esferas y el objetivo es llegar al pequeño agricultor.

919. Como estas reformas son recientes, la legislación correspondiente está todavía en proceso de aplicación, y se están haciendo muchos ajustes. En Bogotá, los directores de los diversos organismos tratan de lograr que todos ellos sigan la misma dirección que el Ministerio, es decir, que el grueso de las inversiones y servicios públicos sirva para ayudar a los agricultores pequeños y medianos. Ahora bien, la existencia de tantos organismos encargados de aspectos diferentes de la misma cuestión — algunos de determinados cultivos o insumos —, otros que tratan de aplicar un programa integrado, y todos ellos entidades legales independientes, con sus propios reglamentos, entraña lógicamente una gran duplicación de actividades y hace difíciles la colaboración y la coordinación.

920. Es necesario dar más autoridad al Ministerio estableciendo para ello (con la ayuda de una sección de planeación más efectiva) normas estrictas sobre prioridades que todo el sistema de organismos autónomos tendría que respetar y que aprobaría el Consejo de Planeación después de verificar si corresponden a la estrategia total.

ESTRATEGIA DE MANO DE OBRA

921. El interés directo del Gobierno nacional por las personas que constituyen la fuerza de trabajo actual y futura — empleados, desempleados, subempleados y niños que tarde o temprano estarán incluidos en esas categorías — plantea importantes problemas generales de for-

1) No está muy claro en qué forma esta organización se relaciona con el movimiento cooperativo o con otro órgano, Acción Comunal, mencionado en el capítulo siguiente.

mulación y de aplicación de las políticas. Algunos se refieren a la mano de obra, concepto en el que incluimos la preparación para el trabajo (educación, orientación profesional, formación y perfeccionamiento de especializaciones) y la forma en que los trabajadores cumplen determinados trabajos en sitios concretos, al servicio de un empleador o por cuenta propia. Otros problemas, que denominamos «cuestiones laborales», incluyen las condiciones en que se realiza el trabajo y los procedimientos (tales como la negociación colectiva o los arreglos de aparcería) utilizados para fijar esas condiciones.

922. Como ya hemos indicado, la estrategia nacional del empleo en su conjunto debería formar parte de la planeación y de las actividades cotidianas de todos los ministerios y departamentos del Gobierno, corriendo la coordinación a cargo del Departamento Nacional de Planeación; dicha estrategia no debería ser responsabilidad exclusiva de determinado ministerio, pues de lo contrario los demás ministerios podrían desentenderse del asunto, pero las actividades del Gobierno en relación con los problemas de la mano de obra y laborales, así como otras partes concretas de la estrategia, deben estar a cargo de uno o más organismos especialmente designados para ello. La estrategia global de la mano de obra, es decir, la planeación de la mano de obra en su sentido más amplio, está tan íntimamente relacionada con una amplia gama de políticas (desarrollo sectorial, educación, inversiones, etc.) que indudablemente puede ser abordada con más eficacia dentro del sistema de planeación, específicamente por el Departamento Nacional de Planeación. De la mayor parte de los demás aspectos de la política de mano de obra y laboral puede encargarse el Ministerio del Trabajo, el cual, por supuesto, tiene que practicar también la planeación de la mano de obra.

923. Al respecto debe destacarse otra característica general. Los ministerios del trabajo están fundamental o exclusivamente encargados de «problemas laborales», es decir, de los problemas de aquella parte de la fuerza de trabajo que mantiene relaciones privadas de empleador a empleado, y a veces, en la práctica, sólo se ocupan del grupo de trabajadores empleados en el sector moderno de la economía. Ahora bien, nuestra estrategia del empleo abarca a toda la fuerza de trabajo, incluidos los campesinos, los artesanos y otros trabajadores por cuenta propia, así como los emeplados por el propio Gobierno, por ejemplo, en la promoción del desarrollo rural. Cuando se decida sobre la función concreta de los diversos ministerios y departamentos en la estrategia del empleo, será sumamente importante no excluir a ninguna categoría de trabajadores y que todas estén representadas en los consejos y comités consultivos. Será también indispensable utilizar en todo lo posible los organismos ya existentes para cumplir las diversas tareas, siempre que sea posible coordinar adecuadamente sus actividades.

924. A menudo se considera que la planeación de la mano de obra es en realidad una previsión de los niveles de educación y de especialización que se necesitan para algún plan económico especial. Sin duda alguna, tal previsión es necesaria para orientar la política que sigan las universidades, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Centro Nacional de Productividad y también para planificar la asistencia técnica. Pero este concepto es demasiado limitado, en especial cuando se compara con los intereses más amplios de una estrategia del empleo. En capítulos anteriores se ha puesto de relieve la amplitud de las conexiones que existen entre el problema del empleo y la evolución del resto de la economía y de la sociedad. En principio, la planeación de la mano de obra abarca todos estos campos, determina cuáles son los efectos sobre la mano de obra de los cambios que se producen en otros sectores de la economía y establece qué cambios son necesarios en la preparación, despliegue y utilización de la mano de obra para llevar a la práctica la estrategia del empleo y todo el programa de desarrollo.

925. Pero si bien la planeación de la mano de obra abarca en principio todo este campo, en la práctica es fundamental concentrarla en aquellos sectores donde puede dar buenos resultados en lo referente al perfeccionamiento de la acción. No es posible indicar de antemano lo que esto significa exactamente, por lo menos hasta saber cuáles son los cambios de política que realmente han de estudiarse; pero algunos puntos parecen bastante claros.

926. Los macroestudios globales de toda la fuerza de trabajo o de la parte especializada o educada de dicha fuerza son menos útiles que los estudios de sectores u ocupaciones clave (como maestros rurales, enfermeras en relación con otro personal médico, directores de pequeñas empresas manufactureras, etc.). Por consiguiente, no debe permitirse que los macroestudios absorban demasiado el tiempo del escaso personal profesional.

927. En las circunstancias colombianas, las consecuencias políticas del despliegue y uso adecuados de la reserva de mano de obra calificada son más importantes que las consecuencias políticas de las futuras demandas de especializaciones, que, por su propia índole, pueden calcularse sólo con poca precisión. Aunque es comprensible la desconfianza que pudimos apreciar en Bogotá con respecto a las proyecciones a largo plazo (siempre que no susciten un escepticismo total), los que opinan así deben aceptar como consecuencia la necesidad de un conocimiento más detallado del funcionamiento del mercado de la mano de obra (véase apéndice 11).

928. Es sobre todo necesario estudiar los cambios estructurales de la formación y de las instituciones de enseñanza y no limitarse meramente a las modificaciones cuantitativas o cualitativas. Un peligro de la discusión, excesivamente metodológica y en parte ideológica, sobre

las dos maneras de enfocar la planeación de la educación — «planeación de la mano de obra» y «tasa de rendimiento» — es que la gente se concentra en un campo demasiado estrecho de cuestiones de política y generalmente discute estos problemas partiendo de la base de que se mantendrán las instituciones existentes, y no de que se modificarán sus estructuras. El examen de los problemas de educación en el capítulo 15 muestra claramente que tal método es inadecuado.

929. Por supuesto, se necesitan mejores estadísticas que se deriven constantemente de los estudios por muestreo que realiza regularmente el Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Hasta la fecha, lo hecho en Colombia en materia de planeación de la mano de obra tenía que partir de una base estadística sumamente deficiente. Por cierto, puede señalarse que en algunos aspectos se ha invertido excesivamente en análisis y, en cambio, no se ha invertido lo suficiente en la compilación básica de estadísticas fidedignas. Las necesidades concretas dependerán de los problemas que se planteen, pero en lo que se refiere en general a la mano de obra de alto nivel es necesario reunir datos sobre su utilización y remuneración, así como sobre los niveles actuales y los que se necesitan en materia de educación y formación.

930. En el capítulo 1 se han dado algunos datos sobre las lagunas que existen en materia de información, por ejemplo, respecto del número de desempleados y subempleados, y en especial sobre el carácter y el grado de su subempleo (por ejemplo, en la agricultura y la artesanía) y la repercusión que esto tiene sobre sus ingresos. Es fundamental contar con una información continua sobre estas y otras características de la fuerza de trabajo por dos razones. Una de ellas es la necesidad de determinar la magnitud de todo el esfuerzo que debe realizarse con arreglo a la estrategia del empleo, las prioridades dentro de esta actividad y las posibilidades que existen de crear determinados tipos específicos de empleo adicional, teniendo en cuenta el carácter estacional del trabajo en la agricultura, las calificaciones de los subempleados, etc. El otro propósito es controlar los efectos de esta política: ¿se logran con la estrategia del empleo los resultados que se persiguen? En caso negativo, ¿por qué y de qué manera debe modificarse la política a fin de obtener mejores resultados?

931. Aunque tal compilación de datos debería abarcar tanto el sector privado como el público, es un error dar excesiva importancia a los estudios de carácter global. A menudo resulta más útil efectuar estudios más especializados acerca de determinadas ocupaciones, sectores, niveles de mano de obra o sobre ciertas características de la fuerza de trabajo o las necesidades al respecto, ya que de esta manera es posible obtener datos más detallados y más dignos de confianza. (Más adelante, en este capítulo, se trata de las necesidades en materia de estadísticas.)

932. La preparación de una estrategia de la mano de obra exigirá también, como se ha visto, un gran volumen de investigación aplicada y práctica. Hasta cierto puto será necesario que este trabajo corra a cargo de organismos del Gobierno, por ejemplo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Servicio Nacional del Empleo. Pero Colombia tiene varias universidades excelentes, y algunas de ellas ya han realizado magníficos estudios sobre problemas del empleo. Una manera de aplicar el principio recomendado anteriormente, es decir, la utilización en todo lo posible de los organismos existentes, sería que el Gobierno aprovechara plenamente esta ventaja y cuando fuera oportuno contratara la realización de estudios con las universidades, con lo cual éstas participarían en forma más estrecha en la estrategia del empleo.

933. Para que tenga éxito el método selectivo indicado, es necesaria una estrecha coordinación entre la administración, los servicios estadísticos y la metodología. En la actualidad, aparte el DANE, algunos organismos (ICETEX, Departamento de Planeación, Ministerio del Trabajo y sin duda algunos otros) han reunido o están estudiando la posibilidad de reunir datos sobre la mano de obra calificada y educada que se encuentra dentro de sus respectivas esferas de acción. Sin embargo, es evidente que se carece de la adecuada coordinación. No trataremos, por supuesto, de indicar la forma exacta que debe tomar esta cooperación, pero lo fundamental es que cualquiera que sea el mecanismo adoptado, deben formar parte del mismo el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Trabajo, así como el DANE, siempre que se presenten problemas relativos a la compilación de datos.

CUESTIONES LABORALES

934. Sólo una coordinación efectiva hará que la política de mano de obra y la política laboral (tal como se definen en el párrafo 921) sean mutuamente compatibles, de tal manera que, por ejemplo, la administración de la legislación del trabajo (en especial la reglamentación de los salarios mínimos y los procedimientos de conciliación y arbitraje en los conflictos salariales) tenga plenamente en cuenta la situación y las perspectivas de la economía en general, en especial del comercio.

935. Así, teniendo presentes las conclusiones a que hemos llegado en el capítulo 14, consideramos que la tarea más urgente en materia de problemas laborales es desarrollar principios claros de aplicación de la legislación del trabajo destinados (en la medida en que sea compatible con la propia ley) a ayudar y no a entorpecer la estrategia del empleo. En segundo lugar, será necesario modificar las disposiciones del Código del Trabajo que no se ajusten a la estrategia del

empleo recomendada en este informe. Es esencial que estas tareas no se emprendan simplemente desde un ángulo estrictamente jurídico, sino también socioeconómico, en el cual debe inspirarse la estrategia del empleo, aunque, por supuesto, será necesario contar con asesoramiento legal en las cuestiones de forma o de procedimiento. Se nos hizo notar que un punto de vista excesivamente jurídico podría impedir que el Ministerio del Trabajo cumpliera una labor efectiva en la política del empleo[1].

936. Desde este punto de vista, los principales elementos de la política laboral son:

a) informar sobre la situación actual del empleo y su posible evolución inmediata y en un futuro más lejano, como base para que las autoridades correspondientes puedan llevar a la práctica la estrategia del empleo;
b) informar sobre posibilidades de empleo a maestros de escuela, padres y alumnos, como base para la orientación profesional;
c) expresar en términos de necesidad inmediata de especializaciones el plan de mano de obra a largo plazo, como base para desarrollar y adaptar los programas y servicios de formación ofrecidos por las universidades, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Centro Nacional de Productividad y otros órganos nacionales, y para planificar la asistencia técnica internacional;
d) Facilitar la contratación y el empleo de trabajadores a fin de satisfacer las necesidades estacionales de mano de obra y, en general, cumplir las funciones de colocación que puedan ser necesarias[2]; y
e) determinar las especializaciones que escaseen y las indispensables para aplicar la estrategia del empleo (especialmente el desarrollo rural) y recomendar las medidas que deban adoptarse para satisfacer las correspondientes necesidades, ya sea con recursos del país o con ayuda exterior.

937. Sin duda alguna, el Servicio Nacional del Empleo que el Gobierno de Colombia está estableciendo desempeñará la mayor parte de estas funciones. La función tradicional de un servicio de colocación —buscar el equilibrio entre vacantes y solicitantes de trabajo— llegará a tener importancia en su debido momento, entre otras cosas porque será necesario reemplazar las costosas agencias privadas y las personas que trabajan en esta esfera, que elevan el costo de la mano de obra en beneficio propio. Pero sería preferible no crear un servicio general muy rápidamente. La razón es que en la actualidad y en el futuro inmediato habrá probablemente un grave desequilibrio entre quienes necesitan trabajo y el número de plazas disponibles. Para el

1) **Planes y programas de desarrollo, 1969-72, op. cit.**, pág. I-182.
2) Como se describe en la solicitud del Gobierno al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: **Formulación y ejecución de una política de empleo**, versión revisada, 1969, pág. 22.

caso de los trabajadores especializados y profesionales, donde la desproporción es menos segura, el Servicio Nacional de Aprendizaje y algunas universidades han creado sus propios servicios de colocación, que se podrían coordinar mejor mediante un organismo central. El servicio podría iniciarse en determinadas zonas y para determinados tipos de trabajo.

938. En cuanto a esta etapa creemos conveniente insistir en la función de información, es decir, que la oferta y la demanda en el mercado del empleo deberían interpretarse en el sentido de abarcar no sólo a los empleadores y a los empleados, sino también a quienes trabajan por cuenta propia, a los campesinos, a los artesanos y a otras categorías de trabajadores.

939. Cuando hablamos de difusión de informaciones en las escuelas no queremos decir que los funcionarios del Servicio Nacional del Empleo den una charla anual sobre su servicio. En realidad, pensamos que será preciso lograr que la enseñanza primaria y la secundaria se concentren en la preparación para el tipo de trabajo que probablemente desempeñarán los alumnos cuando entren a formar parte de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, en la estrategia del empleo que se recomienda en este informe uno de los principios objetivos de la educación en las escuelas rurales será modificar las actitudes respecto de la agricultura, la forma de vida rural y la agronomía.

940. Pero la tarea es todavía mucho mayor. Durante nuestra permanencia en Colombia pudimos apreciar el espectáculo de varios centenares de bogotanos desempleados que, al parecer sobre la base de una información incorrecta acerca de la remuneración, habían decidido ir a la costa del Atlántico a recoger algodón, se encontraron sin organización alguna que los recibiera y regresaron a Bogotá por tren en actitud de rebelión. Un servicio nacional del empleo proporcionaría la información y la organización necesarias e impediría tales situaciones.

941. Especialmente cuando se trata de problemas relativos a la mano de obra rural y al empleo, todo servicio del empleo debería esforzarse por utilizar los organismos existentes, por ejemplo, las organizaciones de extensión agrícola y de crédito rural. Igualmente, al examinar las causas y las formas posibles de resolver el problema de la escasez de mano de obra altamente calificada, todo servicio del empleo debería trabajar en estrecha relación con las universidades y las asociaciones profesionales. La misión observó con interés los contactos establecidos por la División de Empleo y Recursos Humanos con algunas universidades para coordinar la colocación de los graduados.

ESTADISTICAS [1]

942. La información estadística de que se dispone en Colombia es actualmente muy inadecuada en cantidad y en calidad, lo que obstaculiza la elaboración de determinada política en toda esfera de importancia. Mencionaremos solamente algunos problemas: el alcance de los censos de población de 1951 y 1964 fue muy deficiente, pero en uno de ellos (el de 1964) los vacíos fueron seguramente mucho mayores que en el otro, aunque no puede decirse en qué medida; el registro de nacimientos y muertes es tan incompleto que desde el punto de vista estadístico carece en absoluto de utilidad; desde 1960 no se ha efectuado ningún censo agrícola propiamente dicho ni ningún estudio global; las estadísticas completas sobre el comercio se dan a conocer con sumo atraso, pues, por ejemplo, el volumen del comercio de 1965 sólo apareció en septiembre de 1969, e incluso los cuadros resumidos tienen prácticamente un año de retraso cuando se publican; las encuestas sobre la industria tienen un alcance bastante diverso y es poco lo que se sabe sobre la industria de artesanía, que es muy importante; las cuentas nacionales se preparan en el Banco de la República, y los datos básicos utilizados para ellas se producen fundamentalmente en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

943. Las estadísticas del trabajo son especialmente deficientes, cosa que entorpeció considerablemente nuestro trabajo. En el capítulo 1 se han indicado ya las deficiencias de las informaciones censales sobre empleo y desempleo y también el carácter fragmentario y la poca confianza que ofrecen los datos sobre empleo obtenidos después de los censos, pues sólo se han recogido datos en el caso de algunas ciudades y a intervalos irregulares; aunque el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico ha realizado una tarea muy útil al efectuar encuestas regulares en Bogotá, carecía de recursos para hacer una encuesta general y sistemática [2]. Se carece por completo de informaciones actualizadas sobre el empleo rural. No se dispone de datos sobre salarios para ningún sector, excepto el de la industria, y dentro de este sector no hay información sobre las empresas pequeñas. Los factores de ponderación de los índices de precios de consumo se han obtenido de muestras realizadas hace cerca de veinte años (en 1953) [3].

944. Sin embargo, sería erróneo llegar a conclusiones absolutamente negativas. Estas deficiencias tienen su origen en el descuido en

---

1) En el apéndice 12 se hace un estudio más detallado de las estadísticas de que se dispone, y se indican los vacíos que es necesario llenar.

1) En **Urban unemployment in Colombia. Measurement, characteristics and policy problems, op. cit.**, se hace un análisis de las encuestas urbanas.

3) El Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico efectuó una encuesta sobre presupuestos familiares en 1967-1968, en cuatro ciudades, pero los resultados no se han publicado todavía.

que se encontraban las estadísticas oficiales hasta 1968. Hasta entonces, en el DANE — y la situación es muy parecida en el caso de las oficinas de estadística de América latina — eran pocos los miembros del muy numeroso personal que tenían las calificaciones adecuadas, o incluso que mostraran algún interés en las estadísticas (la organización se había utilizado en parte como una fuente de empleos). Los trabajos se realizaban mecánicamente y se prestaba muy poca atención al mejoramiento de la calidad. Las actividades no estaban programadas de modo que en la fecha de su publicación las estadísticas tuvieran todavía algún valor práctico.

945. Como el DANE no podía hacer frente a la demanda cada vez mayor de las autoridades encargadas de elaborar las políticas, algunos de los principales usuarios de las estadísticas comenzaron a preparar sus propias series; el caso más importante es el desarrollo de las series de las cuentas nacionales preparadas por el Banco de la República. Es probable que la decisión del Banco estuviera justificada en aquel momento, pero como resultado de tal medida se ha entorpecido y desviado el desarrollo de las estadísticas oficiales. Si las cuentas nacionales se hubieran producido dentro del DANE, se habría ejercido una presión continua sobre las secciones de la oficina que producían las estadísticas para que las presentaran a tiempo, mejoraran su calidad y llenaran los principales vacíos. Además, al crearse otros centros que efectuaban otro trabajo más interesante (mejor remunerado), le resultó aún más difícil al DANE contratar personal entre el limitado número de estadígrafos profesionales existentes en Colombia. Las mejoras que pudo introducir dependían en gran parte de la asistencia técnica.

946. La causa fundamental de sus problemas fue que, hasta fecha muy reciente, ningún gobierno tomó suficientemente en serio las estadísticas como para dar al DANE los recursos necesarios para funcionar como una oficina nacional de estadística. En 1968 la situación había llegado a tal punto que ya era indispensable recurrir a una operación quirúrgica que contara con un sólido apoyo político. Esta operación se realizó y vale la pena describir brevemente lo que sucedió, porque constituye un buen ejemplo para todos aquellos países donde la calidad de las estadísticas oficiales impide seriamente mejorar la política, y también porque ello puede darnos una idea cabal sobre la posibilidad de contar con buenas estadísticas durante los años setenta, hecho que sería importante para decidir qué modificaciones pueden introducirse en la elaboración de las políticas y en su ejecución.

947. En 1967 el DANE tenía 1 200 empleados, de los cuales sólo dos poseían grado universitario. A comienzos de 1968 se despidió a las dos terceras partes del personal, y se contrataron otras 250 personas, con lo cual el personal llegó a 650. Se reclasificaron muchos puestos, se fijaron nuevos requisitos para ocuparlos y se establecieron nuevas

escalas de sueldos (veinte miembros del nuevo personal reciben remuneraciones especiales que están por encima de los salarios normales de la función pública). En los últimos dos años se ha formado un equipo de cerca de cien personas con calificaciones profesionales (catorce de ellas con estudios de especialización profesional), equipo que incluye, además de estadígrafos, a economistas, ingenieros y sociólogos. Ninguna de estas personas ocupa un cargo adicional remunerado fuera del DANE. Se creó un fondo especial, financiado con los ingresos por concepto de servicios y publicaciones, para poder sufragar la contratación de consultores especialistas. Se ha organizado un programa permanente de formación en el trabajo, en especial un curso general de nueve semanas que va seguido de examen, cuya aprobación es fundamental para poder ascender a ciertas categorías, y también se han organizado cursos especializados más cortos.

948. El lector puede preguntarse si despedir a tanto personal podía ser adecuado en un país con tanto desempleo. La respuesta es que se trata de un caso especial. El despido de parte de un personal inadecuado era el precio que debía pagarse por el desarrollo de un sistema de estadísticas que proporcionara la información que pudiera servir de base a una política del empleo, sistema que, en realidad, creará en su debido momento un número mucho mayor de puestos.

949. Para poder concentrar sus actividades en las estadísticas que merecían prioridad, el DANE interrumpió por completo la compilación de ciertas estadísticas que había estado elaborando para diversos departamentos y cuya prioridad se consideraba baja. (En realidad, algunas de estas series carecían prácticamente de todo sentido.) Su programa está destinado a corregir las deficiencias mencionadas anteriormente. Se están realizando intensos preparativos para levantar un nuevo censo de población y de vivienda en 1972; un grupo de trabajo oficial está estudiando las necesidades en materia de estadísticas demográficas (y también de estadísticas sanitarias); en 1970 se levantará un censo agrícola, que irá seguido de encuestas regulares por muestreo de distintos cultivos; las conversaciones celebradas entre el DANE y la Dirección General de Aduanas (y el Instituto Colombiano de Comercio Exterior) han dado por resultado una nueva presentación de los documentos de aduana a fin de abreviar los procedimientos; los planes elaborados para mejorar las estadísticas industriales incluyen la reforma del registro industrial y la selección de una muestra más pequeña pero mejor equilibrada de encuestas regulares, y se proyecta realizar en 1971 un censo de la industria; el DANE se está haciendo cargo paulatinamente de las cuentas nacionales preparadas por el Banco de la República y durante este proceso se van revisando las fuentes y los métodos de trabajo.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
BIBLIOTECA

950. En la esfera de las estadísticas del trabajo, el DANE proyecta realizar regularmente encuestas familiares que abarquen todas las regiones del país, y que se refieran a presupuestos familiares, condiciones higiénicas, etc., así como al empleo. Esta encuesta y los nuevos censos y muestras agrícolas e industriales proporcionarán considerable información sobre salarios y horas trabajadas, y permitirán elaborar en un futuro cercano un nuevo índice de precios de consumo.

951. Hay otros dos elementos en la reorganización del DANE. Uno de ellos es la creación de un grupo de investigación encargado de analizar los datos básicos que se están elaborando, para lo cual, por ejemplo, utiliza los resultados de las encuestas familiares para determinar las relaciones que existen entre los niveles de ingresos y la estructura de los gastos, y para establecer un cuadro de insumo-producto (se ha elaborado ya una matriz modelo para la industria fabril).

952. En segundo lugar, el departamento de tratamiento de datos se propone crear un banco de datos. El propósito del DANE es llegar a ser no solamente un centro de estadísticas, sino un servicio nacional de información, para uso fundamental aunque no exclusivo del Gobierno.

953. No hubiéramos tenido tiempo de revisar los planes generales del DANE, aunque nuestra labor nos lo hubiera exigido. Todo lo que podemos decir es que, si se aplican con éxito, estos planes proporcionarán a Colombia en el curso de los años setenta (se necesitan muchos años para poder crear nuevas fuentes de información) un excelente servicio de estadísticas, uno de los mejores de América latina, lo que permitirá grandes mejoras en la elaboración de las políticas. La ejecución de estos planes parece muy factible siempre que el Gobierno siga dando prioridad al desarrollo del DANE. La organización necesita un aumento constante y considerable de su presupuesto. Es necesario evitar que otros departamentos traten de establecer servicios importantes de compilación de datos para satisfacer sus propias necesidades. Al mismo tiempo, es menester proteger al DANE de la demanda excesiva de trabajo rutinario procedente de otros departamentos. Probablemente habrá un período en que las principales actividades del Departamento irán dirigidas a lo que, al parecer, sería una inversión más bien costosa en el futuro, y será poco lo que podrá mostrar inmediatamente. El DANE necesita contar con un sólido e inteligente apoyo político durante los próximos años.

954. Es indudable que toda mejora en las cuentas sectoriales y nacionales será recibida con sumo agrado, en vista de que ayudarían mucho al Gobierno a diagnosticar la actual situación económica y a formular y ejecutar planes macroeconómicos. Lo que se necesita es una reforma completa del actual sistema y su adaptación a las nuevas normas recomendadas por las Naciones Unidas [1]. Este cambio exigirá una

1) Naciones Unidas: **Un sistema de cuentas nacionales** (Estudios sobre metodología, serie F, núm. 2, Rev. 3, Nueva York, 1968).

gran mejora en la calidad, el alcance y la actualidad de las estadísticas básicas que se necesitan para los datos de las cuentas nacionales.

955. No obstante, tenemos que formular algunas observaciones sobre cuestiones que influyen en la aplicación de nuestras propuestas. La primera observación tiene su origen en el hecho de que un censo de población no puede tratar a fondo los problemas de fecundidad, empleo, ingresos, niveles de educación, etc., datos que son sumamente necesarios para proceder a otras investigaciones. Dentro del programa de trabajo de este censo es necesario tener especialmente en cuenta que una de sus funciones principales es crear el marco en que se efectuarán encuestas por muestreo, especialmente encuestas familiares.

956. El desarrollo del sistema de muestreo exigirá la ampliación y el fortalecimiento de las oficinas regionales y locales del DANE, a las que, lógicamente, se ha dado por ahora baja prioridad. Estas oficinas deberán constituir la base de los equipos permanentes de muestreo que han de crearse, y también deben ser centros de selección de submuestras locales basadas en registros locales detallados y mapas en que se indiquen las zonas respectivas por grados de urbanización, clases sociales, etc., a fin de facilitar la selección de «conglomerados».

957. Si se quiere comprender adecuadamente la magnitud y el carácter del problema del desempleo, es de suma importancia elaborar y ejecutar adecuadamente encuestas periódicas sobre empleo, como parte de una serie de encuestas familiares. Se nos informó que se piensa realizar encuestas familiares cada seis meses. Este intervalo entre las encuestas puede justificarse al comienzo, mientras se pone en marcha el programa, pero esperamos que dentro de un programa eficaz de encuestas se podrá dar cabida a una variedad de investigaciones especiales, que incluyan, entre otras cosas, estudios sobre fecundidad y empleo[1].

958. Es necesario efectuar encuestas periódicas y frecuentes sobre la situación del empleo. Quizá deban realizarse trimestralmente, aparte una encuesta anual destinada a relacionar la situación del empleo con diversas características y a investigar con cierto detalle el subempleo. Se deben elaborar separadamente las encuestas sobre empleo rural, con su propia periodicidad, que debe estar relacionada con la estructura estacional de la agricultura, y lograr que los cuestionarios se adapten a la índole especial de las actividades agrícolas.

959. En lo que se refiere al empleo, la encuesta urbana, realizada con más frecuencia, debe tratar de dar al Gobierno una visión actual de la situación en materia de empleo (y de desempleo), y debería limi-

1) En vista de la importancia que tiene para una estrategia del desarrollo orientada hacia el empleo, el análisis de algunos problemas particulares, como la estructura del consumo de los grupos de ingresos más altos y los trabajos de los migrantes de las zonas rurales, debe velarse por que las muestras sean suficientemente grandes para suministrar cifras adecuadas en las submuestras clave.

tarse a algunas preguntas sencillas y claras sobre la situación del empleo, ya que de esta forma los resultados de la encuesta pueden hacerse públicos rápidamente. La encuesta urbana anual debería incluir preguntas sobre nivel de educación, ingresos, tiempo de residencia en la zona, etc., tanto para las personas empleadas como para las demás. A quienes carezcan de trabajo deberían hacérseles preguntas sobre los métodos utilizados para buscar trabajo (o las razones para no buscarlo), en especial sobre el tipo de trabajo que considerarían aceptable. Debería preguntarse a los migrantes la razón que los ha movido a trasladarse a la ciudad, y deberían hacerse tabulaciones especiales sobre las características de las personas que hayan llegado recientemente a la zona. Las encuestas rurales deberían ir aún más a fondo (quizá abarcando varias regiones cada vez), a fin de establecer la estructura del empleo en el campo, en especial el ritmo del trabajo estacional, y la forma en que los campesinos de los minifundios combinan el trabajo en sus propias tierras con el trabajo remunerado para latifundistas de las zonas vecinas, y los viajes que realizan para ayudar en el cultivo de otras zonas.

960. Habría que prestar especial atención a las definiciones; por ejemplo, determinar cuál debería ser la definición de «urbano» y «rural», así como a la tabulación de los resultados. Deberían seguirse en todo lo posible las decisiones aceptadas internacionalmente; por ejemplo, en lo que se refiere a la clasificación de las ocupaciones. Si se establecen procedimientos uniformes en América latina, será mucho más fácil efectuar análisis comparativos y aprovechar las enseñanzas que ofrecen las experiencias de unos y otros. Recomendamos que la OIT convoque una reunión de funcionarios de países que efectúan encuestas familiares periódicas (Brasil, Chile y Venezuela), y de países que, como Colombia, proyectan efectuar estas encuestas, con el propósito de llegar al máximo posible de comparabilidad, y también para intercambiar experiencias [1].

961. Debe estudiarse la posibilidad de encontrar nuevas fuentes de información sobre fecundidad, empleo, salarios, etc. El Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y las cajas de compensación familiar compilan dichas informaciones para sus propias necesidades administrativas. La fuente esencial sobre el empleo en los establecimientos industriales debe seguir siendo la encuesta industrial regular, pero el DANE debería revisar estos datos para verificar si conviene o no efectuar tabulaciones especiales (en algunos casos quizá podría ampliarse el alcance de la información).

1) Durante los dos primeros años sería también útil preparar un cuadro adicional especial de la nueva muestra de Bogotá, que se acercara en todo lo posible a la muestra del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico en lo que se refiere al alcance geográfico y a la tabulación, con el fin de poder vincular las dos series.

962. Una oportunidad especial es la que ofrecen los registros del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, que actualmente obtiene información regular de 70 000 firmas, que abarca a 800 000 empleados, sobre sexo, edad, cambios en el número de trabajadores de cada grupo de salarios y el número de los que por cualquier razón dejan de trabajar en la firma. Estas estadísticas serían mucho más útiles si los datos sobre salarios efectivos se reunieran mensualmente, si se clasificaran más detalladamente los tipos de actividad, y si los paros temporales debidos a enfermedades se diferenciaran del despido permanente, la renuncia y el retiro.

963. En lo que respecta a las calculadoras electrónicas, tenemos algunas sugerencias que formular. En la actualidad hay catorce computadoras trabajando para los departamentos y organismos del Gobierno. En 1967 su costo de alquiler fue de 31 millones de pesos. Si se tienen en cuenta ciertos gastos especiales y los honorarios por servicios, el costo total fue de cerca de 50 millones de pesos, o sea más de 3 millones de dólares, y probablemente la cifra se acerque ahora a los 4 millones de dólares. Gran parte de este equipo se utiliza durante menos de turno y medio, cuando es sabido que máquinas tan costosas deben utilizarse por lo menos en dos turnos. Sin embargo, siete organismos han decidido substituir los equipos actuales por equipos mayores.

964. El DANE está instalando una computadora IBM 360/50, y utilizará un sistema que permitirá realizar operaciones de programación múltiple. Se piensa que el equipo tendrá un compartimiento central que permitirá dar servicio a usuarios exteriores, por medio de terminales o en otra forma. Será necesario efectuar un estudio de viabilidad para hacer los mejores arreglos posibles, pero lo más conveniente parece ser la utilización conjunta del equipo y de los archivos de datos (especialmente el banco de datos sobre población que proyecta establecer el DANE). Al crearse un banco de datos en la oficina de estadísticas, sin duda alguna el Departamento Nacional de Planeación estará interesado en conectar un terminal con el sistema del DANE. En vista de que en la actualidad se gasta una cantidad excesiva de divisas en computadoras y de que no se explotan debidamente las posibilidades que ofrecen la creación y utilización del futuro banco de datos, recomendamos que la Comisión de Procesamiento tenga un mayor control de las solicitudes presentadas por los organismos oficiales para obtener divisas destinadas a alquilar computadoras o a pagar honorarios por servicios (según se nos ha informado, las propuestas de la Comisión han sido rechazadas en algunas ocasiones).

965. Al parecer también existe un considerable exceso de capacidad en las computadoras del sector privado. La Comisión debe tener plena autoridad para controlar los permisos para instalar equipos en el sector privado. Colombia no puede permitirse el lujo de no utilizar

totalmente su capacidad en este sector, ni tampoco el de instalar computadoras que desalojan mano de obra, a menos que haya razones imperiosas para hacerlo.

966. El programa de indicadores corrientes que está desarrollando el DANE es importante. Nos permitimos insistir en que este programa debe abarcar el campo del empleo. Sería útil contar con información al día de las encuestas industriales y familiares, y también sería posible obtener rápidamente datos resumidos de los registros del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, mencionados anteriormente.

967. Las necesidades en materia de información de todo programa de empleo no deben considerarse sólo desde el punto de vista de los datos estadísticos. Como ya se ha indicado, una de las funciones del servicio del empleo sería permitir que el Ministerio del Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación pudieran evaluar el desarrollo del mercado de la mano de obra en cada región. Por otra parte, se necesita establecer contactos mucho más estrechos entre el Departamento Nacional de Planeación y las oficinas departamentales (y municipales) de planeación, en especial el establecimiento de medios regulares de información a fin de comunicar los progresos que se hayan hecho en los programas de educación y de servicios de salud (incluyendo también, quizá, en su debido momento las actividades de planificación de la familia).

ORGANIZACIONES FUERA DE LA ESFERA GUBERNAMENTAL

21

968. Hay muchos aspectos de la organización y funcionamiento del mecanismo gubernamental que pueden contribuir en gran medida al éxito de una política global como la que se propone en este informe. El presente capítulo parte del criterio de que es imposible y poco aconsejable que todas las decisiones se elaboren en el seno del gobierno (ya sea central, regional o local) y se las imponga desde arriba, o que se encomienden todas las actividades y programas a los órganos de la administración pública. En efecto, hemos sostenido repetidamente que la estrategia propuesta en este informe requiere para su éxito que en todos los sectores de la población haya marcada disposición a alcanzar sus objetivos. Pero no es probable que se logre este compromiso general si una proporción muy grande de la población no tiene una comprensión clara de los problemas, o si no participa ampliamente en la elaboración diaria de las decisiones que influirán en el éxito de los programas.

969. Nuestro informe se refiere a problemas que, por su propia naturaleza, conciernen principalmente a los grupos de bajos ingresos, que en Colombia constituyen la mayoría de la población, casi por definición [1]. Pese a ello, la mayor parte de las decisiones de mayor o menor importancia, que han conducido a la situación actual de desempleo elevado e ingresos bajos, se han adoptado sin que de ellas tuvieran conocimiento los grupos que más directamente han sentido sus consecuencias. Las estructuras económicas y sociales han impedido que esos grupos participaran en la elaboración de las decisiones e incluso que las comprendieran. Grandes sectores de la sociedad colombiana, especialmente en el campo, están sumidos en la pobreza y la ignorancia; otros han sido abandonados casi por completo a su propia suerte en los tugurios de la ciudad o en conglomerados miserables. Y, sin embargo,

1) Véase el capítulo 10.

se trata de los grupos de los cuales puede esperarse un firme apoyo a una estrategia del desarrollo orientada hacia el empleo; a ellos, pues, hay que movilizar y su contribución (mediante participación en la elaboración y realización de los proyectos a nivel de la comunidad) será decisiva para el éxito o el fracaso.

970. A continuación trataremos de Acción Comunal, uno de los más ambiciosos programas auspiciados por un gobierno de América latina, que podría desempeñar la función múltiple a que estuvo destinada en sus comienzos: la de promover, movilizando a los grupos de bajos ingresos, el mejoramiento de sus condiciones económicas y la participación social. A pesar de que Acción Comunal no ha alcanzado sus objetivos de desarrollo integral de la comunidad, en los últimos años ha contribuido a mitigar algunos de los efectos de la falta de empleo y de los ingresos bajos. Sin embargo, consideramos que ese organismo podría transformarse en la estructura básica para movilizar el apoyo popular en torno a los programas asociados a la estrategia que se necesita actualmente en Colombia, para lo cual haremos algunas recomendaciones al respecto.

ACCION COMUNAL

971. La creación de Acción Comunal fue una consecuencia directa de la violencia, un intento de dar nueva orientación al impulso popular, desviándolo del proceso negativo y frecuentemente destructor de la lucha civil hacia logros de carácter más positivo, tales como la construcción y reparación de carreteras, la construcción de escuelas, dispensarios, sistemas de suministro de agua potable o de alcantarillado, y la escolarización infantil. Es decir, que Acción Comunal fue concebida, en realidad, como un instrumento de movilización voluntaria en torno a tareas que el Gobierno no podía llevar a cabo por sí solo[1], aunque desde el comienzo se la presentó como un sólido esfuerzo para el desarrollo de la comunidad.

972. Muchas son las declaraciones que se han hecho acerca de los objetivos esenciales de Acción Comunal y sería de poca utilidad reproducirlas aquí. Desde el principio, las declaraciones oficiales se caracterizaron por la importancia que atribuían a la promoción de las posibilidades de la comunidad para identificar sus necesidades y emprender una acción tendiente a resolverlas, a fin de alcanzar su propio adelanto económico y social, y para participar de modo más efectivo en la elaboración, adopción y ejecución de diversos programas oficiales y semioficiales de desarrollo.

1) Mathew David Edel: **The Colombian Community Action Program: An economic evaluation**, documento mimeografiado, 1968, pág. 45.

973. El primer Plan decenal de desarrollo (1960) definía a Acción Comunal como el organismo encargado de asegurar que toda la comunidad comprenda el Plan y sus objetivos y le preste el apoyo dinámico y constructivo que requiere este tipo de transformación social [1]. En otras palabras, Acción Comunal debía asegurar la incorporación de las comunidades en el plan central de desarrollo. Un objetivo similar vuelve a señalarse en el actual Plan cuatrienal (1969-1972) [2].

974. Pero el Plan define la organización de la comunidad como «el proceso por el cual la comunidad toma conciencia de sus necesidades, establece prioridades, busca los recursos internos y externos requeridos, aplica (los recursos) humanos y naturales con miras a las soluciones...» [3].

975. Los problemas e incluso los conflictos que pueden desprenderse de estos dos criterios de definición (ninguno de los cuales ha sido realmente aplicado en los últimos diez años) son en potencia un elemento dinámico en cuanto permiten a Acción Comunal constituir un punto de apoyo de la estrategia para el fomento del empleo esbozada en este informe.

976. Antes de continuar nuestra exposición sobre Acción Comunal es preciso dejar claro que, a nuestro juicio, uno de los principales obstáculos para un desarrollo efectivo de la comunidad en Colombia ha sido la proliferación de programas y actividades sin ninguna coordinación entre sí. Acción Comunal puede haber significado el esfuerzo más considerable y más costoso, pero de ninguna manera ha sido el único. En el apéndice 2 del informe del Departamento Nacional de Planeación al Presidente de la República sobre el Programa Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad, se enumeran no menos de treinta y dos organismos públicos y privados, todos los cuales están «desarrollando la comunidad», sin relación entre sí, con actividades que frecuentemente son incompatibles, y guiados por concepciones opuestas del desarrollo de la comunidad. Dichos organismos dependen de entidades tan disímiles como el Ministerio de Defensa (Acción Cívico-Militar), el Ministerio de Agricultura (Organización Campesina), el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Programa de Desarrollo de la Comunidad), Artesanías de Colombia y la Iglesia (Acción Cultural Popular). Esta multitud de organismos oficiales, semioficiales y privados podrían desempeñar un papel eminentemente

1) Citado en Departamento Nacional de Planeación: **El desarrollo de la comunidad**, doc. DNP-URH-DBOS-003, agosto de 1969, pág. 8.

2) Después de analizar el alcance limitado de la contribución que Acción Comunal ha hecho para la consecución de este objetivo, en el más reciente documento sobre planificación se presentan algunas recomendaciones bastante detalladas para la reorganización de Acción Comunal. Véase Departamento Nacional de Planeación: **Planes y programas de desarrollo, 1969-72, op. cit.**, capítulo III. Muchas de nuestras propuestas se basan en consideraciones similares a las de ese Departamento.

3) **Ibíd.**, pág. III-6.

Cuadro 46. Gastos de inversión por intermedio de Acción Comunal, por fuentes y tipos, de junio de 1962 a junio de 1968 (en pesos de 1968) (Millones de pesos)

Conceptos de gasto	Número de proyectos	Inversión total	Contribución		Otras fuentes	Contribución de las comunidades como porcentaje del total	Costo medio del proyecto para la comunidad (en miles de pesos)
			De las comunidades	Del Gobierno			
Desarrollo económico	6 746	230	78	146	6	34	11,6
Desarrollo social	17 779	159	81	65	12	51	4,5
Complementarios	378	10	3	6	—	34	7,?
Totales	24 923	398	162	217	18	41	6,5

Fuente: Departamento Nacional de Planeación: *El desarrollo de la comunidad, op. cit.*, apendice I, y pág. 18.

constructivo en el desarrollo de la comunidad, poniendo a su servicio sus conocimientos y recursos específicos; pero para ello deberían actuar dentro de un marco coordinado, en el plano local, regional y nacional, y contar, en cada uno de esos niveles, con un órgano de dirección claramente definido[1].

977. Es difícil establecer con exactitud el número de personas que han participado en los proyectos de Acción Comunal o el de aquellas a las que esos proyectos han beneficiado directamente. Se ha señalado en 1 854 000 el número total de personas que, en un momento u otro, han participado en alguna de las «obras» de Acción Comunal[2]; pero es probable que esa cifra sea exagerada. El número total de juntas (consejos comunales integrados generalmente por unas seis personas) que existían en 1968 era de casi 13 500, 9 100 de las cuales habían sido reconocidas legalmente. Si se tiene en cuenta que en Colombia hay unos 900 municipios, se deduce que existen, en promedio, aproximadamente diez juntas legalmente constituidas por cada municipio. Aunque Acción Comunal desarrolla su actividad tanto en las ciudades como en el campo, en las zonas rurales es donde la organización está más ampliamente difundida: en ellas se encuentran casi las tres cuartas partes del número total de juntas. Sin embargo, tenemos la impresión de que el interés que se ha atribuido a la formación de juntas, en oposición al desarrollo general de la comunidad, ha debilitado la repercusión que pudo haber tenido Acción Comunal. Las juntas han desarrollado, en el mejor de los casos, una actividad intermitente;

1) Podría encomendarse a Acción Comunal, una vez reestructurada, la organización de esa coordinación.

2) **El desarrollo de la comunidad, op. cit.**, pág. 20.

pero muchísimas de ellas difícilmente parecen haber tenido actividad alguna.

978. La importancia de Acción Comunal puede evaluarse tanto por el número de proyectos realizados como por el volumen de los recursos financieros que se han invertido en ellos (véase el cuadro 46). En los seis años con respecto a los cuales se dispone de datos, los proyectos de «desarrollo económico» (carreteras, depósitos, electrificación) constituyeron algo más de la cuarta parte del total de 24 000 proyectos, pero absorbieron mucho más de la mitad de los recursos, que sumaron 400 millones de pesos en 1963. La contribución de las comunidades a las inversiones fue considerable. Su contribución a cada proyecto de «desarrollo económico» fue, en términos absolutos, dos veces y media mayor, como promedio, que la contribución a los proyectos de «desarrollo social» (escuelas, alcantarillado, dispensarios). La contribución media de las comunidades constituyó 40 por ciento de la inversión en el total de proyectos, la tercera parte de la inversión en los proyectos de desarrollo económico y cerca de la mitad de la inversión en los proyectos de desarrollo social. El resto provino casi por completo de fuentes gubernamentales (la contribución de las organizaciones privadas, extranjeras e internacionales, fue inferior a 5 por ciento). El promedio anual de la contribución gubernamental a la labor de Acción Comunal constituyó aproximadamente 1 por ciento del total de gastos del Gobierno. La mayor parte de los proyectos de desarrollo se refieren a unas pocas categorías importantes de trabajo (véase el cuadro 47). Por ejemplo, a carreteras se destinó más de 80 por ciento de la inversión total para proyectos de desarrollo económico, y a escuelas más de la mitad de la inversión total para proyectos de desarrollo social [1]. Las inversiones a través de Acción Comunal durante el período 1962-1968 constituyeron algo menos de 1 por ciento de la inversión global en el país.

979. Es importante advertir que en estos datos, suministrados por Acción Comunal sobre la contribución de las comunidades, **no** se incluye ninguna estimación del aporte de mano de obra gratuita. Las cifras se refieren exclusivamente a las contribuciones en dinero o materiales. Según un cálculo moderado, basado en una muestra nacional tomada en 1966, el valor de la mano de obra gratuita fue equivalente a un

1) Es interesante observar que en los dos años (de junio de 1965 a junio de 1967) en que el promedio anual de la contribución gubernamental disminuyó en dos tercios con relación al promedio de los tres años precedentes (de 48 a 17 millones de pesos, en cifras aproximadas), el promedio de la contribución anual de las comunidades disminuyó sólo en cerca de la quinta parte (de 29 a 22 millones de pesos, aproximadamente). En consecuencia la proporción de la inversión total que corresponde a la contribución de las comunidades se elevó hasta cerca de 60 por ciento del total (véase el apéndice I de **El desarrollo de la comunidad, op. cit.**).

Cuadro 47. Proporción de las obras de Acción Comunal que corresponde a tipos seleccionados de proyectos, de junio de 1962 a junio de 1967

Proyectos	Porcentaje del total de proyectos	Porcentaje de la inversión total en proyectos	Porcentaje de la contribución de la comunidad a cada tipo de proyecto	Costo medio por proyecto para la comunidad (en miles de pesos)
a) *Proyectos económicos:*				
Carreteras, etc., reparación y construcción	58,8	86,8	30,7	18,0
Otros	41,2	13,2	50,9	6,4
Total	100,0	100,0	33,4	13,2
b) *Proyectos sociales:*				
Escuelas, aulas, alojamiento de maestros	46,7	53,7	60,3	8,6
Dispensarios	3,9	8,0	33,7	7,6
Suministro de agua	8,1	18,7	41,9	10,6
Alcantarillado	2,6	5,3	66,0	14,7
Letrinas	22,8	1,5	62,6	0,5
Otros	15,9	12,8	74,0	6,5
Total	100,0	100,0	56,8	6,2

Fuente: Departamento Nacional de Planeación: *El desarrollo de la comunidad, op. cit.*, apéndice I (datos convertidos en pesos de 1963).

tercio de la contribución total de la comunidad [1]. Como en ese caso las contribuciones de la comunidad incluyen el costo de la mano de obra no gratuita, debemos concluir que el valor de la fuerza de trabajo gratuita añade 50 por ciento al valor de la contribución de las comunidades, según se expresa en las estadísticas de Acción Comunal.

980. La labor de Acción Comunal ha tenido repercusiones en el empleo, aunque de manera indirecta en gran medida. La mano de obra ha sido gratuita y el tiempo de trabajo en los proyectos de Acción Comunal no figura como empleo. Además, aun cuando gran parte del trabajo se ha realizado después de las horas laborables ordinarias, Acción Comunal ha hecho el mejor uso posible de la fuerza de trabajo no aprovechada o insuficientemente aprovechada (véase el capítulo 1). Ha utilizado de manera productiva a los desempleados y subempleados, con lo cual ha sido posible que se diera término a gran número de proyectos que de otra manera no se habrían realizado.

1) **The Colombian Community Action Program, op. cit.**, pág. 196.

EL FUTURO DE ACCION COMUNAL

981. En las «obras» auspiciadas por Acción Comunal no hubo, hasta hace muy poco, ningún criterio claro en cuanto a la inversión, ningún intento de evaluar las propuestas de proyectos procedentes de cada una de las comunidades, en función de los beneficios económicos y sociales que entrañarían para la propia comunidad y menos aún para una unidad territorial de mayor extensión. Además, no se realizó ningún esfuerzo para integrar o coordinar los proyectos de las diferentes juntas. En efecto, parece que los intentos de organizar federaciones o comités de juntas de un nivel superior han sido resueltamente desalentados por las autoridades. En gran medida esto se debe, evidentemente, al hecho de que algunas fuerzas políticas ajenas a las comunidades se han servido de Acción Comunal para su propio beneficio, prácticamente desde su iniciación. Mediante la intervención directa de políticos influyentes, las comunidades han obtenido fondos públicos para proyectos aislados (se alude aquí a pequeños múltiplos de 10 000 pesos en cada caso). Aunque los Ministerios de Educación, Salud, Agricultura u Obras Públicas han hecho algunas contribuciones directas, la parte más considerable de la participación del Gobierno en Acción Comunal —aproximadamente 80 por ciento— está constituida por la suma de muchas cantidades pequeñas incluidas en el presupuesto nacional por iniciativa de los diputados y senadores de la República. De esta manera, los recursos financieros se han asignado, por lo general, de conformidad con criterios que poco tienen que ver con el desarrollo de la comunidad; frecuentemente ha sido más importante estrechar los lazos entre un político y sus partidarios [1].

982. Por tal razón, Acción Comunal tiene en su favor un volumen realmente impresionante de realizaciones en la esfera de la construcción, pero aparte de eso es muy poco lo que puede exhibir como mérito suyo. La inmensa importancia que se atribuyó a las juntas y a su incorporación dentro de un programa oficial, el mecanismo por el cual se incluyen en el presupuesto las partidas a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, y la atmósfera reinante de paternalismo, han contribuido a reducir al mínimo la participación de las **comunidades** propiamente dichas en las decisiones relativas al desarrollo; por eso, jamás se plantearon ante ellas las cuestiones realmente importantes acerca del desarrollo. Se dejaron de lado los problemas más vastos y más profundos. Se ha sofocado desde el comienzo la creación de un movimiento comunitario más amplio, y la Acción Comunal de hoy no

1) En el presupuesto nacional de 1970, las partidas de ese tipo incluidas por intermedio del Congreso ascendieron aproximadamente a 143 millones de pesos, pero por primera vez se creó un fondo especial para el desarrollo de la comunidad por valor de 25 millones de pesos, que será administrado a través de Acción Comunal. La División Nacional de Acción Comunal ha debido gestionar durante varios años la asignación de ese fondo.

constituye el género de movimiento que puede desempeñar una función dinámica en el desarrollo [1] y prestar un verdadero apoyo a la estrategia del empleo recomendada por la misión.

983. No hay duda de que Acción Comunal debe seguir contribuyendo a la construcción de una infraestructura económica y social, principalmente por medio del trabajo voluntario y gratuito, aunque en el futuro tendrá que ser de manera menos casual y más integrada dentro de los planes de desarrollo regional. Por tanto, esa organización deberá seguir haciendo una contribución indirecta para reducir el problema del empleo (véase el párrafo 980). Pero por útil que pueda resultar ese procedimiento, es evidente que el trabajo voluntario de los miembros de las comunidades **no** satisface las necesidades de los desempleados. Las obras de la comunidad casi siempre elevan el nivel de bienestar de los participantes (los planes de mejoramiento de la vivienda, por ejemplo); pero los desempleados, y los grupos de ingresos bajos en general, necesitan algo más que bienestar: necesitan ingresos. Las escuelas y dispensarios son esenciales, pero en cierto modo pueden parecer algo fuera de lugar a quienes no tienen dinero para alimentar a sus hijos o comprar medicinas. No consideramos que Acción Comunal, con su organización actual, y tal vez ni siquiera después de una reorganización, sea la institución más apropiada para promover a través de ella planes importantes de obras públicas que ayuden a los desempleados (véase más adelante al párrafo 991).

984. Pero Acción Comunal puede llegar a ser algo más que un abastecedor de mano de obra voluntaria y que un organizador de obras de infraestructura: puede convertirse en el organismo que lleve a cabo dichas obras dentro de un programa completo de desarrollo de la comunidad, asegure una mayor participación consciente de la población a partir de las masas populares, y una movilización, de arriba abajo, en torno a la estrategia del desarrollo nacional orientada hacia el empleo. Para ello hay que reorganizar de manera enteramente radical a Acción Comunal, problema sobre el cual volveremos a insistir. Pero, además, debe desarrollar un conjunto coherente y creador de ideas, que justifiquen los cambios que será necesario introducir y contribuyan a que la población tenga una mejor comprensión del mundo que la rodea y modifique su comportamiento. Debe contribuir, ante todo, a obtener resultados (mayor tasa de empleo, ingresos más elevados, mejores niveles de bienestar), pero debe estimular la imaginación de la población a fin de que ésta se esfuerce por alcanzarlos.

985. Para que Acción Comunal desempeñe un papel más eficaz en el futuro, es preciso que se reúnan previamente diversas condiciones: a) hay que impedir la influencia política. El medio principal para

1) Véase **The Colombian Community Action Program**, op. cit., págs. 7-20, y Leon Sinder: **Concepts in community development** (Nueva York, Hulda Press Ltd., 1969).

lograrlo podría ser descontinuar el sistema de las partidas presupuestarias separadas (véase párrafo 981) de modo que puedan asignarse fondos para realizaciones regionales, por ejemplo;

b) Acción Comunal debería dejar de atribuir la importancia que hasta ahora ha dado a las juntas, e interesarse, en cambio, en fomentar la aparición de nuevos dirigentes de origen popular;

c) el principal esfuerzo de los promotores, así como de los dirigentes de origen popular, no debe orientarse hacia la función de las juntas, sino a promover la toma de conciencia de las comunidades, a fin de ayudarlas a comprender mejor el mundo en que viven, de modo que puedan escoger, cada vez con mayor discernimiento, entre los diferentes usos que podrían dar a los fondos disponibles y a su trabajo voluntario y otros esfuerzos comunitarios;

d) en lo que respecta a los proyectos concretos de desarrollo, Acción Comunal debería funcionar como un organismo de transmisión en dos direcciones: 1) hacia abajo, ayudando a que las comunidades comprendan mejor los planes de desarrollo nacional y regional; 2) hacia arriba, contribuyendo a que los encargados de elaborar y aplicar los planes de desarrollo tengan en cuenta las nuevas necesidades de las comunidades.

986. No compete a la misión anticipar los detalles específicos que entraña la reorganización de Acción Comunal, ni cabe que sean prescritos por extraños. Si se aceptan los principios expuestos más arriba, no hay duda de que los aspectos organizativos se concretarán a medida que se lleven a la práctica.

987. Es posible que Acción Comunal pueda desempeñar más satisfactoriamente las funciones descritas en los párrafos precedentes si se la transforma en un organismo semiautónomo que dependa directamente de la Presidencia de la República.

988. Dentro de Acción Comunal habría que separar, desde el punto de vista de la organización, los dos procesos básicos del desarrollo de la comunidad:

a) la movilización de las comunidades en favor del desarrollo en torno a los planes nacional y regional debería ser de competencia del personal de la División Nacional y de sus oficinas regionales. Acción Comunal debería colaborar estrechamente, en todos los niveles, con las oficinas de planificación;

b) habría que crear en el interior de las comunidades propiamente dichas, y mediante un proceso democrático y electivo, una estructura paralela que parta de la base, pues a través de esta estructura podría estimularse la participación a nivel popular y lograr en el plano local y regional la cooperación de las comunidades en el desarrollo. Si se celebran reuniones periódicas entre los miembros de esa estructura, el personal de Acción Comunal y los funcionarios de las oficinas de planeamiento, los representantes de las comuni-

dades podrían participar en la elaboración del plan regional e incluso del plan nacional, y particularmente en su aplicación.

989. Sin embargo, no es posible esperar ningún éxito si no se realiza un gran esfuerzo en lo relativo a la educación básica de adultos. La experiencia de otros países ha demostrado que no se puede lograr un auténtico desarrollo de la comunidad ni una organización de la comunidad si predomina el analfabetismo o existe un analfabetismo funcional. También se ha comprobado que la educación básica de adultos no puede tener éxito si no está íntimamente relacionada con las condiciones de vida y la experiencia de aquellos a quienes se va a educar, lo cual es de especial importancia cuando se trata de las zonas rurales [1]. En nuestra opinión, Acción Comunal deberá promover un programa intensivo de educación básica destinado especialmente a los adultos del campo (o colaborar estrechamente en su realización): en ausencia de dicho programa sólo pueden esperarse muy pocos logros verdaderos en materia de desarrollo de la comunidad, y es probable que solamente surjan muy pocos dirigentes. El programa a que nos referimos es sumamente importante para inducir a cambiar el criterio con que los padres consideran la educación de sus hijos y, consecuentemente, para elevar el índice de continuidad de los estudios en la enseñanza primaria, particularmente en las zonas rurales. Al mismo tiempo, el programa puede llegar a ser una condición fundamental del éxito en materia de higiene, política demográfica y otros campos.

990. Para el desempeño adecuado de las funciones expuestas en el párrafo 988, sería indispensable asegurar que el personal de Acción Comunal comprenda realmente la nueva concepción general y su compromiso con ella. Esto no supone forzosamente grandes cambios en el personal, pero entrañará, sin duda, una nueva formación íntegra tanto de los promotores como del personal administrativo de alto nivel de Acción Comunal. Sería conveniente que, en este aspecto, la función principal sea encomendada al Departamento de Planeación.

991. Habría que considerar la posibilidad de introducir un sistema por el cual las personas o las comunidades reciban alguna forma de pago (diferido) mediante «comprobantes», por lo menos en lo que se refiere a los proyectos de Acción Comunal cuyas repercusiones en el desarrollo exceden de los límites de la comunidad, como en el caso de las carreteras. En cuanto a los proyectos de obras públicas, que forman parte del plan regional de desarrollo y que tienen como finalidad específica reducir el problema del desempleo, es indudable que los representantes de la comunidad deberían participar — entre otras

1) Al respecto podría ser de gran utilidad que Acción Comunal y la División de Recursos Humanos del Departamento de Planeación estudiaran cuidadosamente las experiencias llevadas a cabo en el Brasil en aplicación del método Paulo Freire y con las transmisiones escolares por radio del Movimiento de Educación de Base.

cosas — en la elaboración de las normas a que se sujetará el reclutamiento de la mano de obra, pero la contratación efectiva y la remuneración no podrán encomendarse en ningún caso a otro organismo oficial que no sea el promotor del proyecto.

ORGANIZACION DE LOS JOVENES

992. Existe un grupo específico de la población al que es preciso prestar especial atención dentro de la estrategia propuesta en este informe. Nos referimos a los jóvenes. Si consideramos dentro de esta acepción a quienes tienen entre quince y veinticinco años de edad, esa categoría constituye la quinta parte de la población de Colombia y es la «generación» más afectada, de diversas maneras, por el desempleo y el subempleo. Una vasta proporción de obreros y campesinos jóvenes se mantienen al margen de la sociedad y de la economía y Colombia hace frente, por añadidura, al problema especial que plantea la existencia de un número considerable de jóvenes abandonados, algunos de los cuales son víctimas de los años de violencia.

993. La participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo (especialmente de los menores de quince años) habrá de disminuir si se aceptan nuestras recomendaciones relativas a la educación y si mediante un programa serio de educación básica de adultos (en el campo) los padres llegan a comprender cada vez más la conveniencia de mantener a sus hijos en la escuela. Otra reducción considerable de la proporción de la fuerza de trabajo que corresponde a los menores puede obtenerse si se amplía el servicio nacional obligatorio de la esfera militar a otras actividades (sociales), con lo cual, en principio, se apartaría de la fuerza de trabajo durante uno o dos años a todos los jóvenes físicamente aptos.

994. Actualmente, los únicos jóvenes que sirven a su país en el cumplimiento de obligaciones impuestas por la ley son los conscriptos del servicio militar y los estudiantes egresados de medicina, que deben cumplir un año de «servicio rural» antes de obtener su título. En el capítulo 17 hemos sugerido que se prolongue de un año a dos, por lo menos, la duración de esa forma de servicio médico (y que se lo convierta en un servicio más genuinamente rural) como la única manera de resolver en un futuro previsible la angustiosa escasez de médicos que existe en el campo. Pero sería socialmente injusto hacer que todo el peso de esa tarea lo sobrelleven solamente algunos grupos: los conscriptos y los médicos.

995. Existe en el país la posibilidad de aplicar el principio de un período de servicio rural obligatorio ampliándolo a otras categorías de recién graduados, cuyos servicios también se necesitan con urgencia fuera de las ciudades principales. Algunos de esos jóvenes podrían ser

incorporados al servicio de salud (véase el capítulo 17); a otros se les podrían encomendar tareas especializadas dentro de los programas de Acción Comunal. No hay duda de que la preocupación por los problemas sociales y económicos de Colombia se va tornando cada vez más evidente en algunos sectores de jóvenes de la clase media urbana. Un contacto efectivo con la realidad de las condiciones en que viven los grupos menos favorecidos de la población, especialmente mediante los proyectos «a cargo de la juventud, para la juventud», en las zonas rurales y en las concentraciones de tugurios de las ciudades, podría coadyuvar a que las personas acomodadas comprendan la necesidad de programas como los que recomienda la misión. Asimismo, ese contacto contribuiría a convertirlos en partidarios más decididos de dichos programas, una vez que lleguen a la edad adulta.

996. La ampliación del servicio obligatorio es una cuestión que requiere un estudio cuidadoso por parte de las autoridades colombianas, y no nos corresponde presentar ninguna propuesta específica. Un servicio nacional de la juventud presenta inmensos problemas de carácter organizativo que no podrán solucionarse a corto plazo, menos aún en un período en el cual el conjunto de programas necesarios para la estrategia del empleo seguramente agotará los recursos de la fuerza de trabajo. Sin embargo, parece conveniente destacar que puede causarse mucho daño si se procede apresuradamente a crear una organización de ese tipo y no se la dota de personal adecuado.

997. Esto no quiere decir, sin embargo, que no haya que adoptar disposiciones especiales a fin de lograr que los jóvenes cooperen en la tarea gigantesca del desarrollo rural.

998. Dentro del programa de reforma agraria y con los auspicios de Acción Comunal, podrían crearse colonias cooperativas de jóvenes campesinos. Pero habría que establecer primeramente una, con carácter de proyecto piloto, ya que por lo general esta clase de proyectos ha tropezado con dificultades de orden práctico cada vez que se ha tratado de introducirlos en diversas partes del mundo. Esas colonias pueden establecerse con insumos mucho más bajos en lo que se refiere, por ejemplo, a vivienda, ya que, por lo menos en la primera etapa, podría recurrirse a las viviendas comunales. Las colonias deberían contar con el apoyo decidido del Instituto Colombiano de Reforma Agraria en materia de asistencia técnica y servicios de comercialización; también habría que determinar su ubicación como parte de la política de distribución de la población (esbozada en el capítulo 7), de preferencia en una de las zonas de los proyectos pilotos de desarrollo rural.

OTRAS INSTITUCIONES

999. De lo expuesto en la sección anterior no debe deducirse, de ninguna manera, que la misión considera que la participación del pueblo colombiano en los programas orientados hacia el empleo sólo puede obtenerse mediante el fortalecimiento de una organización semioficial como Acción Comunal. Tampoco lo consideramos conveniente desde ningún punto de vista. Aunque frecuentemente hemos insinuado que una parte de la actual falta de dinamismo es consecuencia de la atomización de esfuerzos debida a los diversos grupos y organizaciones superpuestas, no hemos abogado por una uniformidad ni por una «regimentación» total de los mismos, sino que hemos propuesto una mayor coordinación de las actividades y una fijación más acertada de la prioridad que debe atribuírseles. En la sociedad colombiana existen muchos organismos privados y cabe esperar que surjan otros en el futuro. Si hemos expuesto el papel que puede desempeñar Acción Comunal en el desarrollo rural y la reforma agraria, no hemos pretendido subestimar la gran contribución que es posible esperar de los sindicatos rurales (como los que actualmente están agrupados en FANAL) o de las asociaciones de agricultores; del mismo modo, el desarrollo de la comunidad entre los grupos «marginales» de la ciudad deberá contar también con la contribución de muchas otras asociaciones locales a más de Acción Comunal.

1000. Gran número de organizaciones privadas, ya sean grandes o pequeñas, influyentes o insignificantes, de terratenientes o de industriales, sindicatos o cooperativas, tratan de influir en la economía y en la sociedad a fin de que éstas actúen, en la mayor medida posible, en beneficio de sus miembros o de conformidad con sus ideas y aspiraciones. Para analizar la contribución que pueden prestar dichas organizaciones a un programa del empleo sería necesario efectuar un examen completo de la estructura social de Colombia, tarea que, por razones obvias, rebasa las posibilidades de la misión y que tampoco habría podido ser realizada en el tiempo de que dispuso. Pero es necesario que digamos algo sobre este punto, aun cuando no fuera sino para poner de relieve su importancia.

1001. Por su género, el programa global propuesto por la misión debe entrañar, como lo hemos señalado muchas veces, opciones para el futuro que tengan profundas repercusiones en el bienestar de los diferentes sectores de la sociedad colombiana. Como se indica en el capítulo 4, no todos los sectores se beneficiarán en la misma medida, por lo menos en términos relativos. Véanse, a continuación, sólo unos pocos ejemplos: la redistribución del ingreso supone ganancias para algunos y pérdidas para otros; lo mismo sucede con la reforma agraria, con la política de fomento de las cooperativas, o incluso con los planes de desarrollo industrial que destinan los escasos recursos a un subsector

o a un tipo de industria y no a otro. Es obvio que las organizaciones cuya principal tarea es representar y defender los intereses de tal o cual sector de la economía o de la sociedad ejerzan presión, en nombre de sus miembros, sobre los responsables de la política nacional. Esta política es, en parte, el resultado de la acción recíproca de tales presiones: ningún gobierno puede ser impermeable a ellas ni podría desoír los legítimos reclamos sectoriales. En otro lugar de este informe hemos sugerido algunas maneras de que participen institucionalmente en la elaboración de decisiones fundamentales [1].

1002. Pero los intereses de minorías que se hacen oír, que son poderosas desde el punto de vista económico y político, y que, por lo mismo, tienen grandes posibilidades de ejercer influencia para que se adopten propuestas específicas o para cambiarlas, pueden impedir o frustrar una estrategia general que entrañe una carga para sus miembros, por lo menos a corto plazo. Por esta razón, en estas páginas se ha expuesto la necesidad de aumentar la capacidad de la mayoría débil y hasta ahora silenciosa, a fin de que participe en la adopción de las decisiones fundamentales [2]. Esto parece particularmente pertinente al tratarse de una estrategia que se refiere, de modo primordial, a los desempleados, que son, casi por definición, el sector más débil de la población.

1003. Sin embargo, existen en Colombia dos instituciones nacionales a las que debemos referirnos brevemente y cuya contribución a la estrategia propuesta en este informe puede ser decisiva. En primer lugar, queremos mencionar las universidades, los institutos de investigación y la comunidad intelectual en general. Es evidente que la misión no habría podido realizar su trabajo si no hubiera dispuesto de los estudios, a menudo únicos en su género, obra de las universidades y sus institutos de investigación. Estamos convencidos de que mucho de cuanto se haga en el futuro dependerá de las investigaciones que deberán efectuarse como resultado de nuestro intento de considerar globalmente el problema del empleo, y confiamos en que los encargados de los programas de investigación de los establecimientos colombianos de educación superior comprenderán la importancia de dichos estudios y prestarán el apoyo necesario para llevarlos a término.

---

1) En el capítulo 14 hemos señalado la importancia de que los intereses de los desempleados estén representados (indirectamente) cuando se trata de cuestiones relacionadas con la política de salarios o la legislación laboral.

2) En una reciente contribución sobre la reforma agraria elaborada por la OIT se señala que un medio importante para vencer la resistencia que oponen los intereses creados consiste en organizar a través de instituciones representativas la presión que pueden ejercer los campesinos, pero en los países en vías de desarrollo esas organizaciones han tardado mucho en aparecer. Luego se agrega que un gobierno que no esté muy influido por la estructura nacional del poder es capaz de lograr cierto grado de movilización del pueblo. (La contribución de la OIT apareció, con el título "Popular participation in land reforms (with special reference to Latin America)", en la versión preliminar del quinto informe de las Naciones Unidas sobre progresos en materia de reforma agraria, sometido a la Comisión de Desarrollo Social en su vigésimo primer período de sesiones (Ginebra, marzo de 1970).)

1004. Asimismo, estamos seguros de que en los planes de estudios de las universidades se incluirá el examen de problemas como los que hemos expuesto en este informe. Creemos que ello corresponderá al deseo evidente no sólo de la mayor parte de los profesores, sino de la gran mayoría de estudiantes que quieren aprender de qué manera pueden contribuir al adelanto de su país. Los estudiantes sienten, ahora más que nunca, la necesidad de que sus estudios estén en relación con los problemas sociales y de que sus carreras se orienten a solucionarlos. La creciente preocupación por el problema del empleo y sus múltiples facetas sociales no existiría si la población universitaria no la hubiera difundido entre el resto de la comunidad.

1005. La otra institución a la que queremos referirnos brevemente en este contexto es la Iglesia Católica. Probablemente hay pocos países en América latina donde la población sea tan devota y donde la Iglesia ejerza tanta influencia sobre sus fieles como en Colombia. No vacilamos en decir que por esta razón la Iglesia tiene una responsabilidad especial en lo concerniente a trascendentales políticas implícitas en nuestros análisis y recomendaciones. Como lo hemos señalado más arriba, esas políticas **deben** tener repercusiones diferentes en los diversos sectores de la población, y para quienes tengan a su cargo la responsabilidad de elaborarlas y aplicarlas no será de ningún modo fácil darles una orientación humana pero decidida cuando se produzcan presiones de diversos sectores. La Iglesia ha proclamado siempre la importancia del bien común, y en los últimos años — especialmente a partir de la conferencia del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), celebrada en Medellín en 1968 —, ha hecho cada vez mayor hincapié en lo limitado de la participación de las masas populares en el bien común[1]. Se ha dado importancia creciente a la necesidad de interpretar la función social de la Iglesia, no simplemente en términos de caridad, sino de la contribución al logro de la justicia social. Para movilizar la opinión pública será sumamente importante que la Iglesia preste un apoyo decidido a las políticas a que se refiere el presente informe.

1) Incluso el problema, extremadamente delicado, del tamaño de esas masas de población se está discutiendo cada vez más abiertamente dentro de la Iglesia, y se comienza a reconocer que es apremiante su solución.

COOPERACION INTERNACIONAL 22

1006. En este capítulo consideramos el papel que otros países y las organizaciones internacionales pueden desempeñar en el gran esfuerzo necesario para reducir el desempleo en Colombia. Tendremos especialmente en cuenta que la función que nos fue encomendada era la de preparar el primer «informe piloto» para el Programa Mundial del Empleo, que abarca todos los países en vías de desarrollo. Debemos considerar los problemas colombianos en el trasfondo mundial e interrogarnos acerca de los cambios que sean necesarios en las relaciones comerciales y en los programas internacionales de ayuda para adaptarlos a los requerimientos del principal problema actual: la agravación del desempleo. Hemos de examinar, pues, sucesivamente, siempre dentro de esa óptica, cuestiones relativas al comercio, a las corrientes de capitales y a la cooperación técnica.

1007. En el mundo actual, caracterizado por relaciones estrechamente ensambladas y nexos políticos y económicos complejos, cada país depende en cierta medida de la cooperación que los demás le ofrezcan basada en el interés bien entendido de cada uno, puesto que todos necesitan lograr una mayor expansión del comercio y de la seguridad. Una auténtica cooperación en la solución de los problemas de desarrollo se justifica plenamente a causa del creciente volumen del desempleo, que, como hemos visto, se debe en gran medida al efecto de las relaciones internacionales; por ejemplo, en lo que concierne a la transmisión de técnicas y preferencias inadecuadas de unos países a otros. La cooperación es esencial para resolver el problema del desempleo. La firme voluntad internacional de cooperar con Colombia puede ser de importancia decisiva, no sólo por los recursos que puede proporcionar, sino también por el importante estímulo que puede dar a Colombia en la movilización de sus propios esfuerzos.

POLITICAS COMERCIALES DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

1008. Los países que se encuentran en situación análoga a la de Colombia necesitan sobre todo que la comunidad internacional decida sin vacilación ayudar a los países «en vías de desarrollo» a aumentar sus exportaciones; para ello es necesario que los países desarrollados abran sus mercados a la gran demanda potencial que existe para esas exportaciones.

1009. Compete a organizaciones internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio realizar los estudios acerca de las medidas necesarias y tomar las decisiones prácticas pertinentes. Pero también es cierto que mucho puede lograrse mediante la acción regional. En el capítulo 18 hemos considerado las posibilidades que está planteando la integración económica regional; por sí misma, la integración constituye un medio de aumentar la especialización y, por ende, mejorar las condiciones de acceso de los países latinoamericanos a los mercados de ultramar. Sin embargo, también hay otras formas de acción regional. El establecimiento de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana con el fin de elaborar una estrategia común para los países de América latina respecto de la política económica internacional ha sido un paso importantísimo. Otra medida importante fue la creación en Caracas, en febrero de 1970, de una Comisión Especial del Consejo Interamericano Económico y Social; una de las principales tareas de este nuevo organismo consultivo, integrado por los ministros de economía de todos los países miembros de la Organización de los Estados Americanos, será precisamente la de formular recomendaciones acerca del aumento del comercio exterior entre América latina y el resto del mundo.

1010. Las posibilidades que tiene Colombia de lograr el aumento necesario en sus exportaciones dependerán en muy alto grado de las políticas comerciales de los países industrializados. Nunca podrá llegarse a un aumento en la escala necesaria mientras no se hayan conseguido mercados abiertos y en plena expansión para aquellos productos respecto de los cuales Colombia puede encontrarse en una posición comparablemente ventajosa, es decir, mediante la atribución de preferencias a los países en vías de desarrollo en el comercio de manufacturas producidas con gran densidad de mano de obra, especialmente mano de obra sin especialización. (Los ejemplos más notables se refieren a los productos textiles, el calzado, los artículos de cuero, el vidrio, los muebles y algunos productos metálicos.)

1011. Estos problemas tan intensamente debatidos en las conferencias internacionales deben ser considerados ahora habida cuenta de la

creciente agravación del desempleo [1]. Las condiciones prevalecientes en el comercio mundial tienen que transformarse de manera que los países en vías de desarrollo puedan realmente beneficiarse de la prosperidad de los países industriales, cosa que no ha ocurrido hasta ahora a causa de oportunidades frustradas por efecto de las restricciones a la importación, los aranceles y los sistemas de preferencia a los que muy pocos países en vías de desarrollo han tenido acceso. La adopción de una política juiciosa en materia de divisas y la campaña de promoción de exportaciones esbozada en el capítulo 18 no podrán materializarse en grado suficiente mientras los países industriales no se hayan mostrado dispuestos a movilizar el inmenso potencial de compras de sus mercados. Esto continúa siendo la más inmediata y acaso la más importante contribución que pueda hacer la comunidad internacional en pro de los esfuerzos de los países en vías de desarrollo para resolver sus problemas del empleo.

1012. Durante los últimos diez años Colombia ha actuado a la vanguardia de los países en vías de desarrollo en los esfuerzos por lograr la aceptación por la comunidad internacional de por lo menos tres principios: a) los precios internacionales de los productos primarios deben mantenerse a niveles razonables y estables, lo cual exige la concertación de acuerdos especiales para organizar y limitar la oferta de esos productos con la cooperación y participación de los países consumidores; b) los países industriales deben eliminar las restricciones de todo género a la importación de los productos tradicionales de exportación de los países en vías de desarrollo, y c) los países industriales deben conceder preferencias a las manufacturas producidas en los países en vías de desarrollo.

1013. De estos tres principios sólo el primero ha sido aplicado en parte en el caso de unos pocos productos, incluido el café. Sin embargo, para Colombia los otros dos problemas son también de gran importancia. Las barreras arancelarias son a veces especialmente gravosas para los países en vías de desarrollo a causa de la tendencia a que los aranceles aplicados a los productos acabados y semiacabados sean substancialmente más elevados que los que se aplican a las materias primas correspondientes, lo cual origina una protección efectiva de los procesos de elaboración muy por encima de las tasas nominales. En nuestro informe hemos criticado el superproteccionismo en el caso de Colombia, pero hay por lo menos algunos argumentos teóricos de cierta fuerza en favor de proteger a los países que apenas se están industrializando. En los países industriales las industrias protegidas con mayor tenacidad están muy lejos de ser industrias «nacientes». En el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y

1) Véase Jan Tinbergen: "Política comercial y crecimiento del empleo", en **Revista Internacional del Trabajo** (OIT, Ginebra), vol. 81, núm. 5, mayo de 1970).

Desarrollo se está procediendo actualmente a una serie de negociaciones para lograr la extensión general del sistema de preferencias a las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en vías de desarrollo con destino a los mercados de los países industriales. El principio en que se basan tales preferencias tiene hoy aceptación general. Si pudieran materializarse acuerdos según estos lineamientos, Colombia podría beneficiarse notablemente.

1014. Sin embargo, debe ponerse de relieve que también es necesario resolver el problema de las restricciones cuantitativas a la importación, pues las concesiones arancelarias por sí solas serán de valor limitado. Esas restricciones cuantitativas son particularmente serias en el caso de los productos más competitivos en el comercio internacional [1]. En lo que respecta a los productos textiles y al vestido, las restricciones a las importaciones de los países en vías de desarrollo han sido impuestas en su mayoría en virtud del acuerdo a largo plazo negociado en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, y de acuerdos bilaterales «voluntarios». Las amplias limitaciones en cuanto a la importación de productos agrícolas acabados y semiacabados interponen importantes trabas a las exportaciones de los países en vías de desarrollo. Estas barreras podrían muy bien hacerse más rígidas y caracterizar de manera permanente el panorama económico mundial a menos que se tomen medidas para desmantelarlas.

1015. Existen otros obstáculos importantes que a menudo son objeto de escasa atención, como es la resistencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de ultramar a las exportaciones competitivas [2]. Ya nos hemos referido a la necesidad de orientar a la opinión pública de Colombia. También es necesario que en los países industriales surjan opiniones autorizadas e influyentes acerca de la naturaleza del problema mundial del empleo y de los posibles métodos para resolverlo. Uno de los requisitos a que está supeditada toda solución fundamental del problema es el establecimiento en los países industriales de mecanismos que permitan agilizar el proceso de reajuste necesario para lograr una liberalización de los regímenes de importación: por ejemplo, en forma de un acuerdo a largo plazo menos restrictivo cuando haya que negociar nuevamente sus términos [3].

1016. En sus esfuerzos para lograr un trato más equitativo para sus exportaciones, Colombia busca el establecimiento de una división in-

1) Véase UNCTAD: Documento TD/B/C 2/83, pág. 30.

2) En Colombia nos enteramos del caso de un industrial colombiano que en una licitación en que participó ofreció los términos más bajos a una gran empresa de ultramar por concepto de una importante remesa de camisas. Su oferta fue rechazada y se le recomendó no presentarse nuevamente a licitación a causa del peligro de que se produjeran manifestaciones sindicales de protesta.

3) En Estados Unidos existen disposiciones para compensar a las industrias afectadas por la competencia de las importaciones, pero es muy poco el uso que se ha hecho de ellas hasta el momento.

ternacional del trabajo capaz de evolucionar en más estrecha consonancia con la distribución de los factores de producción en países de todo género. El principal argumento que se ha invocado para limitar el comercio es el peligro de que la expansión provoque disrupciones en el mercado, pero nos parece evidente que a largo plazo tanto los países industriales como los países en vías de desarrollo se beneficiarán de una mayor especialización basada en las ventajas comparativas que ésta puede producir. Si los países en vías de desarrollo pudiesen aumentar las exportaciones que están en condiciones de producir con mayor ventaja, es decir, las que entrañan gran densidad de mano de obra, el comercio mundial podría crecer a un ritmo considerablemente más rápido y los países industriales también podrían encontrar mercados cada vez más grandes para su propia producción, por ejemplo, de máquinas modernas, respecto de los cuales su posición continuaría siendo más ventajosa. De este modo los recursos mundiales en general podrían ser aprovechados mejor y con mayor amplitud.

CORRIENTES DE CAPITALES

1017. Las importaciones de capital públicas y privadas necesarias para apoyar una estrategia del empleo en Colombia es la segunda forma principal de cooperación internacional a que hemos de referirnos. No interesa solamente el volumen de estos recursos, a pesar de su importancia; también son significativos el grado en que esas importaciones están atadas a la utilización de mercancías y técnicas procedentes de determinados países; el volumen de las utilidades, intereses y reembolsos que se generan en dirección opuesta; la rapidez con que se produce ese reflujo y las consecuencias más amplias de la importación de capital extranjero.

1018. Es sumamente difícil predecir el volumen de intercambio necesario para equilibrar la cuenta de pagos externos corrientes a medida que se progrese en la ejecución de un programa del empleo, pues tendrá que ser el residuo entre las tendencias de exportación e importación. Ya hemos visto que los esfuerzos necesarios para aumentar las exportaciones hasta que equilibren el alza de las importaciones, bosquejados en el capítulo 18, requerirán una política firme de limitaciones impositivas al consumo, que podría provocar dificultades políticas serias.

1019. Sin embargo, ni siquiera esto podrá excluir la necesidad de capital extranjero. En la actualidad el comercio de mercaderías está prácticamente equilibrado (con las importaciones f.o.b.) en cerca de 900 millones de dólares, y esto gracias al préstamo que se consiguió para el café. Si fueran paralelas las tendencias de las exportaciones y de las importaciones, podría mantenerse ese equilibrio. Pero, además,

hay que cubrir una diferencia de casi 75 millones de dólares en la cuenta de servicios y hacer un pago neto por concepto de utilidades e intereses de más de 100 millones de dólares, suma considerable. Así, pues, la diferencia que hay que financiar en la actualidad es del orden de 200 millones de dólares, es decir, aproximadamente la misma cantidad que en 1968 y 1969.

1020. Los pagos por otros conceptos podrían aumentar notablemente. A fines de 1969 la deuda pública externa representaba cerca de 1 400 millones. El servicio de esta deuda reclama más de 100 millones y aumentará a medida que se contraen nuevas deudas (al ritmo de casi 200 millones de dólares por año). Además, también está creciendo la importancia de las remesas privadas de utilidades e intereses. Aun si disminuyera la importación de capital, dentro de cinco años los intereses y amortizaciones de la deuda pública podrán costar casi 200 millones, o sea aproximadamente el doble de la suma necesaria hoy en día. De hecho, si el capital de ayuda no aumenta sensiblemente por encima de los niveles actuales el servicio de la deuda lo sobrepasará en cantidad en los últimos cinco años de este decenio. Esto podría provocar una limitación muy seria de las importaciones a menos que las exportaciones hayan aumentado tan fuertemente en los primeros años como para cubrir no sólo el aumento de la necesidad de importaciones, sino también las sumas debidas por concepto de la deuda y las remesas netas de ingresos sobre el capital y la propiedad privados.

1021. Por ende, Colombia difícilmente podría soportar una estabilización en el volumen total de la ayuda, por lo menos en este decenio, si ha de mantener y desarrollar un programa del empleo. De hecho lo que necesita es que aumente la importación de capitales.

1022. Colombia también necesita condiciones favorables para la ayuda que pueda obtener. Hasta el momento su principal abastecedor, la Agencia para el Desarrollo Internacional, de Estados Unidos, le ha proporcionado capital en términos relativamente favorables: vencimiento dentro de cuarenta años, un período de gracia de diez años y 3 por ciento de interés, pero casi todas las demás fuentes de financiación pueden proporcionar capitales en condiciones considerablemente más onerosas, con intereses de 7 a 8 por ciento. Como indicamos antes, el volumen y los términos de la ayuda están estrechamente vinculados. Cuanto más costosas resulten las condiciones, más rápido será el aumento necesario del volumen requerido para lograr importaciones netas de capital, lo cual plantea de inmediato interrogaciones acerca de la justificación de algunas de las cargas que hoy por hoy suponen los préstamos de ayuda [1].

1) Estas interrogaciones se plantean cada vez con mayor frecuencia en diversos documentos internacionales. Véanse, por ejemplo, **El desarrollo: empresa común,** informe de la Comisión de Desarrollo Internacional, presidida por el Sr. Lester B. Pearson (Madrid, Editorial Tecnos, 1969), capítulo 8, y **Transformación y desarrollo: La gran tarea de América latina, op. cit.**

1023. Hay una relación entre la elección de técnicas y los requisitos de compra ligados a los préstamos. La principal crítica que se ha hecho del sistema de «ayuda atada» es que ha impedido que los países beneficiarios de la ayuda puedan proveerse de bienes de equipo en los mercados más baratos, con la consecuencia de que la ayuda real es menos importante que la aparente. (Esto acontece especialmente cuando la ayuda está atada no solamente a determinado proyecto, sino también a determinada fuente de abastecimiento).

1024. Cuando este problema se examina en relación con una estrategia del empleo surgen nuevas dificultades. Si los préstamos sólo pueden gastarse en un país desarrollado, cabe preguntarse si el equipo disponible en ese país no predispondrá al país beneficiario de la ayuda a utilizar técnicas de gran densidad de capital. Esto puede ser de escasa importancia en campos en que es relativamente inflexible la posibilidad de elección de técnicas, como sería la generación de energía eléctrica. Pero puede ser mucho más importante si, por ejemplo, el único material agrícola disponible en el país donante presupone — e impone — técnicas basadas en la existencia de explotaciones agrícolas de gran tamaño y en formas de producción con considerable economía de mano de obra. En muchos campos, por ejemplo, los relativos al abastecimiento de escuelas y hospitales, es muy limitada la selección de equipo disponible en los diversos países donantes. Puede ocurrir que gran proporción de ese equipo o todo el existente sea inapropiado para países cuyo desempleo es tan importante como el que existe en Colombia.

1025. Cuando la ayuda sólo cubre los costos de divisas, como ocurre con frecuencia, puede ser de dudosa utilidad para un programa del empleo aunque no vaya acompañada de la obligación de comprar en determinados mercados. Un funcionario del país beneficiario, especialmente si no tiene suficientes conocimientos económicos, pudiera considerar que un proyecto que requiere la importación de equipo en escala notable debe tener mayor importancia en el orden de prelación — por tratarse de uno que es más fácil de financiar — que otro que pueda financiarse con recursos internos en su totalidad o en gran proporción. Esto podría conducir a que se modifiquen los proyectos con la finalidad de aumentar sus exigencias de equipo o de limitar o impedir la compra de equipo producido localmente. Además, es posible que la técnica de construcción que deba utilizarse en determinado proyecto quede supeditada a la disponibilidad de fondos para la adquisición de maquinaria pesada para nivelar suelos o construir carreteras [1].

1) Es muy posible que en los programas de ayuda se prevean técnicas de construcción inapropiadas si en las condiciones para el otorgamiento de esa ayuda se requiere el empleo de arquitectos o ingenieros extranjeros, por deseable que su intervención pueda ser por otros motivos.

1026. En comparación con otros países beneficiarios de la ayuda internacional, por suerte ha estado Colombia relativamente al margen de tales presiones. Una de sus principales fuentes de capital, la Agencia para el Desarrollo Internacional, de Estados Unidos, ha otorgado buena parte de su ayuda en forma de préstamos por concepto de «programa» en virtud de los cuales se dispone de determinada cantidad de dólares para financiar actividades objeto de un acuerdo entre las partes; cierta proporción de esa cantidad puede servir para efectuar compras en el país aun si esto implica cierto riesgo de pérdida en el cambio para el país donante [1]. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que es la otra fuente substancial de recursos, también permite que parte de sus préstamos se utilice para la compra de materiales locales.

1027. Aun en países menos favorecidos, las deformaciones producidas en la selección de proyectos por efecto de la ayuda condicionada a requisitos de compra pueden ser de escasa importancia. De todos modos, influyen en dirección contraria a la que sería más oportuna. Si el país beneficiario puede financiar proyectos de gran densidad de mano de obra con fondos internos, tendrá la posibilidad de interesar a los países donantes de ayuda en otros proyectos que, por cualquier razón, consideren atrayentes. (A causa de la estructura de la ayuda que recibe Colombia, esta «fungibilidad» puede ser considerable.) Además, cuando un gobierno beneficiario de ayuda externa para el desarrollo propone proyectos que entrañan innecesariamente altos requisitos de equipo importado, esto puede ser sintomático de un examen crítico inadecuado de la naturaleza de los proyectos desde el punto de vista de la generación de empleo, que podría contrarrestarse creando cierta predisposición a favor de técnicas de alta densidad de mano de obra en los procedimientos de selección de proyectos (véase capítulo 11) [2].

1028. Sin embargo, a primera vista se justificaría que no haya limitación alguna a la utilización de los recursos externos para la adquisición de bienes y servicios, especialmente por los países en los que es muy serio el desempleo. Cabe esperar, ciertamente, que cuando la Agencia para el Desarrollo Internacional reemplace su ayuda para programas determinados por otros géneros de asistencia, sus nuevos criterios no entrañarán restricciones sobre la procedencia de abastecimientos. Pero talvez haya algunas compensaciones en el caso de la

1) Con objeto de limitar este riesgo han sido impuestas ciertas condiciones respecto de las normas de "adicionalidad", en virtud de las cuales se exige que las exportaciones de Estados Unidos se mantengan a nivel razonable; por ejemplo, en el caso de que Colombia "desvíe" divisas obtenidas gracias a los préstamos para financiar compras en Europa. En la práctica, estas condiciones no han tenido mayor significación y en todo caso se piensa suprimirlas.

2) La insuficiencia del examen de proyectos a que aludimos puede deberse a que intervienen en su formulación ingenieros formados en el extranjero con arreglo a programas de estudios que no tienen en cuenta las necesidades de países con mano de obra excedentaria.

ayuda destinada a proyectos específicos (o sectoriales). En primer lugar, los organismos donantes se interesan más fácilmente en proyectos concretos (a suponer que puedan otorgar préstamos para otros fines que los de proyectos determinados), por lo que el volumen de los préstamos acaso sea mayor cuando existan proyectos definidos que en caso contrario. En segundo lugar, las preguntas planteadas por esos organismos suelen estimular mejoras en la definición y ejecución de proyectos, especialmente si existe escasa o ninguna posibilidad de que esas preguntas provoquen la elección de técnicas inadecuadas. (Cabe destacar que los organismos de ayuda tienen mucha mayor conciencia de este peligro.) En tercer lugar, la ayuda destinada a apoyar proyectos determinados no debiera plantear cuestiones de política general acerca de las cuales no haya coincidencia de pareceres entre países donantes y países receptores de ayuda.

1029. En el plano político, la posibilidad de recibir ayuda externa pudiera hacer más aceptables políticas contra las que hay oposición interna. Por ejemplo, los programas de construcción en gran escala de viviendas a bajo costo, especialmente en las zonas rurales, pueden ser uno de los elementos potencialmente más útiles de una estrategia colombiana del empleo (véase capítulo 9). El capital internacional «de siembra» [1], complementario de la financiación nacional, puede asegurar de manera decisiva la iniciación de las obras que requieran tales programas. Por otra parte, un aporte externo para llevar a cabo reformas agrarias de género redistributivo (véase capítulo 5) podría influir en que disminuya la oposición política a tales medidas.

1030. Tal utilización eficaz de la ayuda externa presupone, sin embargo, que los países donantes estén dispuestos a examinar la estrategia a largo plazo colombiana en su conjunto y a cooperar con el Gobierno de Colombia y entre sí en apoyo de esa estrategia. El programa de ayuda proveniente de todas las fuentes disponibles, cualesquiera sean sus componentes financieros y técnicos, deberá prepararse con criterio global, más bien que como una suma de proyectos aislados en que se hayan interesado individualmente los funcionarios principales de tal o cual organismo donante [2] hasta cubrir la totalidad de cuotas fijadas con bastante arbitrariedad, por ejemplo, sobre la base de la ayuda aprobada en el pasado.

1031. Aunque los programas bilaterales no tienen en este momento gran flexibilidad para aprobar solicitudes, Colombia es un fuerte candidato para recibir préstamos. Tiene gran prestigio internacional y una

1) Del género que está en condiciones de proporcionar el Fondo Fiduciario de Progreso Social del Banco Interamericano de Desarrollo.

2) Puede establecerse un paralelo entre tales prácticas y las que resultan de la autonomía ejercida por los ministerios en asuntos semejantes, como hicimos observar en el capítulo 20. De cuando en cuando los organismos encargados de los programas de ayuda han señalado cuán onerosas pueden ser las consecuencias de la competencia entre diversos ministerios.

limitada deuda en divisas, cuyo servicio representa menos de 13 por ciento del valor de sus exportaciones. Tampoco escasean — contrariamente a lo que ocurre en muchos países — los proyectos debidamente preparados. Además, su importancia política y estratégica va combinada al hecho de que el país no es desmesuradamente grande. Cuando decida aumentos impositivos importantes y un programa profundo de reforma agraria, demostrando así que está comprometiendo sus propios recursos políticos y económicos, Colombia habrá mejorado aún más sus posibilidades de recibir ayuda exterior.

1032. El otro método de transferencia de capitales es la inversión privada, capaz de hacer un aporte de gran importancia al programa del empleo, especialmente cuando contribuye a la necesaria expansión de la industria. Es difícil concebir cómo Colombia podría procurarse capital de otra manera. La inversión privada — como en el caso de los recursos oficiales — será tanto más constructiva cuanto más barato sea su costo y más adecuadas a los requerimientos nacionales resulten las técnicas empleadas, es decir, cuando más evite introducir en Colombia los métodos y técnicas más novedosos en el país de origen [1].

1033. Dicho en otra forma, el gobierno debe velar por que los objetivos de la estrategia del empleo no sean frustrados por formas inapropiadas de inversión extranjera. Debe darse por descontado que muchas de las políticas examinadas en este informe (especialmente en el capítulo 12) podrán tener efectos profundos sobre la elección de técnicas importadas junto con el capital privado. Pero también es posible influir en ellas más directamente. Entre las cuestiones de mayor importancia que se plantean, sobre todo al considerar el tema de los «incentivos», cabe mencionar las siguientes: ¿qué cantidad de divisas podrá obtenerse?; ¿cuánto podrá ahorrarse en el supuesto de que tal o cual producto sea realmente necesario?; ¿qué importancia tendrán las remesas por concepto de material, servicio de la deuda y utilidades? [2]; ¿cuánto habrá que gastar en personal y por qué clases de mano de obra?; ¿qué bienes y servicios pueden adquirirse dentro del país?; ¿qué posibilidad hay de que alguien esté dispuesto (acaso en otro país) a producir lo mismo con técnicas más apropiadas? El planteamiento de preguntas de esta índole alguna vez significará la pérdida posible de determinado aporte de capital privado, pero puede con-

1) En su análisis generalmente favorable del papel de la inversión extranjera, el informe de la Comisión de Desarrollo Internacional declara, sin embargo, que "las empresas extranjeras y las compañías que emplean ingenieros formados en el exterior suelen tener una preferencia natural por los métodos de producción con gran densidad de capital que ya conocen". Véase **El desarrollo: empresa común, op. cit.**, pág. 111.

2) Es posible, pero muy poco frecuente, que la inversión extranjera signifique pérdida de divisas, aun sin tomar en cuenta las remesas de utilidades (o las contribuciones a los costos de la sede), cuando se importan bienes para armarlos en el país en condiciones altamente proteccionistas. Los gastos totales por concepto de operaciones parciales y materiales pueden rebasar el costo de la importación directa de los productos terminados.

fiarse en que toda empresa responsable que valore debidamente una oportunidad real no subestimará la importancia de un enfoque selectivo.

1034. A causa de la necesidad de que, por una parte, haya aportes de inversionistas privados y de que, por otra parte, éstos no sean técnicamente inadecuados ni costosos en divisas, se ha discutido mucho en años recientes acerca de las ventajas de nuevas formas de inversión privada extranjera, por ejemplo, en empresas mixtas o compañías dispuestas a fortalecer el aporte nacional, así como inversiones «directas» del género tradicional[1].

ASISTENCIA TECNICA

1035. El presente informe subraya la necesidad de revisar inmediatamente los programas de asistencia técnica a fin de comprobar si satisfacen las necesidades que entrañan las nuevas orientaciones recomendadas para la política gubernamental.

1036. Por nuestra parte, no hemos investigado en detalle y sector por sector cuáles son las necesidades en materia de asistencia técnica, pero algunas de ellas surgen por sí mismas de la lectura del informe. En primer lugar, se insiste especialmente en este informe sobre la necesidad de desarrollar técnicas de producción que sean apropiadas a las condiciones locales (en términos generales, se trata de técnicas que entrañen la utilización de menos bienes de equipo), especialmente en la manufactura. Así se evitará que crezca la diferencia existente entre el sector moderno y el resto de la economía. Los estudios sobre estos problemas en Colombia o en cualquier otra parte del mundo son prácticamente inexistentes, pero si se aplican medidas destinadas a fomentar las técnicas que impliquen la utilización de mucha mano de obra (véase especialmente el capítulo 12), las empresas privadas adoptarán sin duda tal procedimiento.

1037. Es éste un tema de mucha trascendencia — especialmente si se tiene en cuenta no sólo la manufactura, sino también la agricultura, la construcción, los servicios, etc. — y que exige ser abordado simultáneamente desde muchos puntos de vista, incluso en los países desarrollados y también en los institutos nacionales y centros regionales.

1038. Los centros de investigación en los países desarrollados cuentan a su favor con la facilidad de obtener los servicios de laboratorios de investigación y de especialistas. Sería muy útil para el mundo entero que el nuevo centro de investigación canadiense sobre problemas científicos del desarrollo, que se constituirá en los años setenta, dedicara parte importante de sus recursos a este problema. Los organismos in-

1) En el informe antes citado del Dr. Prebisch se consideran la "necesidad de nuevas fórmulas" y algunas posibilidades en este campo. Véase **Transformación y desarrollo, op. cit.**, capítulo 5, págs. 109-114.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
BIBLIOTECA

ternacionales, especialmente la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, podrían también aportar su contribución, no sólo con investigaciones llevadas a cabo directamente por ellos (que pudieran servir de base a sus programas de asistencia técnica), sino fomentando también la iniciación de los necesarios trabajos en diferentes institutos de América del Norte y de Europa (occidental y oriental).

1039. Para los países en vías de desarrollo de gran extensión o para los países donde se plantean problemas especiales (como, por ejemplo, el de la posible transformación de materias primas locales) sería de utilidad la investigación en institutos nacionales; pero la investigación técnica es cara. No sólo se trata de estudiar procesos diferentes o de descubrir nuevos recursos, sino de concebir todo un conjunto de sistemas de transformación adecuados para diferentes fábricas y unidades de producción. En el caso de Colombia, que pertenece al grupo andino de países, caracterizados por problemas de cierta analogía, la solución más evidente, como se sugirió en los capítulos 11 a 18, consiste en una red de instituciones regionales de investigación para las industrias de mayor importancia; dichas instituciones podrían situarse en diferentes centros distribuidos por toda la región, pero deberían permanecer en contacto recíproco y aplicar programas de divulgación y de formación y publicar estudios para comunicar sus resultados, especialmente a las pequeñas empresas. A causa de la escasez de especialistas científicos locales, la asistencia técnica extranjera podría desempeñar un papel muy importante en la creación de tales instituciones [1].

1040. Tales investigaciones tendrían que llevarse a cabo de manera muy diferente de como trabajan la mayor parte de los equipos de especialistas sobre técnicas de producción; tendrá que plantearse la cuestión de si son apropiados los medios normales utilizados para reclutar al personal de asistencia técnica, problemas que también tienen importancia en otros campos de investigación. El personal técnico que va a trabajar sobre cualquier tema que implique consecuencias importantes en materia de empleo, especialmente si procede de países con altos niveles de empleo y de ingresos, ha de seleccionarse cuidadosamente y someterse en algunos casos a una formación especial. Entre los criterios de selección no sólo deberá figurar la preparación profesional en su sentido tradicional (es decir, en el sentido de su valor en el país de origen), sino también la flexibilidad, es decir, la posibilidad de aplicar los conocimientos técnicos a una serie de problemas muy diferentes de aquellos a los que está acostumbrado el experto en potencia.

1) Otro tema posible de estudio para las instituciones regionales de investigación es la población, incluidas las técnicas sanitarias y las técnicas sociales de divulgación de informaciones.

1041. Como la diferencia en ingresos y prioridades es cada vez mayor entre países industrializados y países como Colombia (y mayor también, en consecuencia, la diferencia existente en cuanto a la estrategia básica que debe adoptarse), es a su turno cada vez mayor la necesidad de orientar de manera especial a los expertos de asistencia técnica. Por supuesto, la mayor parte de los organismos que prestan asistencia técnica dan ciertas instrucciones al comenzar la misión, pero con frecuencia son muy superficiales, especialmente en lo que respecta a la manera en que el técnico debe adaptar sus conocimientos a los problemas particulares del país (o de la región) donde deba trabajar. Ello plantea problemas demasiado complejos para estudiarlos aquí (¿deberían organizarse cursos especiales de formación?; en caso afirmativo, ¿quién debería hacerlo?, ¿cuál debería ser su extensión?, ¿dónde deberían llevarse a cabo?). Nos limitaremos, pues, a mencionarlos para que puedan ser examinados.

1042. Otro punto principal en el presente informe es su insistencia sobre el desarrollo rural, justificada por el deseo de proporcionar trabajo en el campo a una parte importante de la nueva población rural. Se haga como se haga, pero especialmente si, como sugiere el capítulo 5, la política aplicada incluye un amplio programa de reasentamientos para familias de pequeños propietarios, serán necesarios diferentes servicios de apoyo, incluido personal técnico de nivel medio en cantidad que supera las posibilidades de Colombia. Constituyen ejemplos característicos a este respecto los centros de formación para agricultores y las asociaciones cooperativas a que alude el capítulo 6. Los amplios proyectos de desarrollo rural en zonas experimentales que se mencionaron en el capítulo 7 no sólo precisan la ayuda financiera, sino también la ayuda técnica del exterior, por medio de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y otros organismos internacionales [1].

1043. La enseñanza se considera en el informe como otro servicio que requiere una enorme expansión, especialmente en las zonas rurales. El capítulo 15 expone la necesidad de un gran aumento del personal docente, de dar una nueva definición a los objetivos de la enseñanza (en relación con el problema del empleo), de modificar los programas y de establecer centros piloto de educación rural (con procedimientos establecidos para evaluar los resultados). En el capítulo 16 se alude a la gran expansión de la formación en los sectores rural e industrial. El capítulo 17 trata de la necesidad de organizar rápidamente programas de formación, especialmente para personal enfermero. (En

1) La asistencia para dichas zonas es mejor que proceda de organismos internacionales que pueden obtener la colaboración de personal técnico especializado en una gran variedad de temas, especialmente de personas procedentes de países con problemas similares.

algunos casos, la necesidad es tan apremiante que el primer paso consistirá en formar a más personal docente.) Aquí también los problemas pueden resolverse mucho mejor con la ayuda técnica de la OIT, la UNESCO, la OMS y otros organismos.

1044. En el capítulo 20 se ha subrayado la necesidad de la reforma y el desarrollo continuos de la administración. La asistencia técnica podría dar más consistencia a los eslabones más débiles de la cadena de la planificación — ministerios y autoridades regionales —, y en particular podría contribuir (como se indica en el capítulo 21) a integrar en dicha cadena a la Acción Comunal (incluida la formación y nueva formación de los promotores de esta organización y de otro personal).

1045. Las estadísticas constituyen otro tema prioritario; una pequeña cantidad de ayuda extraordinaria sería muy eficaz como complemento de la reorganización, ya descrita, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Además, para que sea posible comprender el problema básico del empleo (y en especial para que sea posible investigarlo) y concebir soluciones, es necesario mejorar la información, que presenta fallas muy importantes. La asistencia internacional puede desempeñar un papel muy importante en cuanto respecta al perfeccionamiento de las estadísticas que sirven de base a quienes deciden la política que se ha de seguir; también será muy útil para evaluar los progresos realizados.

1046. Aquí podemos ser más concretos. Los grandes perfeccionamientos ahora posibles en materia de formación sobre la fuerza de trabajo, así como sobre las estructuras del consumo, dependen en gran parte del desarrollo de un programa acertado de encuestas por muestreo. Son muchas las necesidades en materia de modelos de encuesta (y quizá sea necesaria la asistencia durante bastante más tiempo de lo que parece creerse en la actualidad en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística). En segundo lugar, es preciso encauzar los esfuerzos hacia la organización de un banco central de datos que abarque diferentes clases de información demográfica. Además, después de evaluar las series fundamentales de la contabilidad nacional, será precisa una asistencia a largo término para dar lugar a lo que debe constituir por lo menos un programa quinquenal en virtud del cual la contabilidad nacional podrá llegar a ser realmente útil para los planificadores y para quienes deciden en cuanto a la política que debe seguirse. Por último, será necesaria la colaboración de un experto de alto nivel sobre computadoras a fin de que recomiende el mejor procedimiento para elaborar mediante las calculadoras electrónicas la mayor parte de los datos de base; también deberá asegurar la compatibilidad entre los datos que suministren el Departamento Nacional de Estadística y otras entidades [1].

1) En el apéndice 12 pueden encontrarse más detalles sobre las necesidades de asistencia en materia de estadística. Por ejemplo, se requiere asistencia durante algún tiempo para

1047. También hemos subrayado la necesidad de investigaciones en el campo de las ciencias sociales para analizar los datos cada vez más numerosos sobre desempleo, tendencias de la población, migraciones internas, costos de la urbanización, estructuras del consumo, etc., a fin de poder contar con datos sobre cuestiones respecto de las cuales nos encontramos desarmados por falta de conocimiento. La mayor parte de este trabajo tiene que hacerse en Colombia y aunque deba encomendarse en su mayor parte a los muchos expertos colombianos con que se cuenta, las instituciones colombianas precisan de ayuda financiera para constituir sus grupos de especialistas, y sería útil completar este personal con cierto número de expertos del exterior.

1048. Aquí también son necesarias la investigación regional y la internacional. El equipo del PREALC (organizado por la OIT en virtud del Plan de Ottawa) puede llevar a cabo un trabajo muy útil de investigación comparada en América latina, a fin de completar el hecho en Colombia. Nosotros mismos hemos encontrado útil en diferentes ocasiones hacer comparaciones con otros países latinoamericanos a fin de establecer en qué medida las estructuras o tendencias en Colombia eran o no eran similares a las de otros países del continente. Aquel grupo de especialistas también podrá asesorar sobre problemas concretos, aunque esta tarea nunca llegue a ser dominante, en perjuicio de la investigación.

1049. Una más amplia investigación por parte de las organizaciones internacionales (o realizada por encargo de ellas) contribuiría a aclarar los problemas fundamentales acerca de la naturaleza y causas del desempleo. Pese a la importancia indiscutible de las circunstancias nacionales concretas, el problema tiene en todos los países en vías de desarrollo elementos comunes, esencialmente porque se debe en parte a la situación internacional, es decir, a una economía mundial profundamente desequilibrada. En todo caso, influye sobre la situación nacional en materia de empleo, en mayor o en menor grado, la tecnología importada, por lo que toda oficina nacional de planeación debe estar al tanto de las tendencias de la productividad en otros países (para nuestras propias proyecciones, hemos encontrado muy pocas experiencias internacionales importantes que puedan servir de orientación). Los trabajos de la OIT con modelos de varios tipos podrían facilitar la transferencia y la aplicación de tal experiencia [1].

1050. La necesidad de estudios en el extranjero ha disminuido con la expansión de las escuelas, universidades y otros centros de ense-

---

hacer una clasificación más matizada de los productos por lo que se refiere a los beneficios comerciales y para idear métodos que permitan calcular los valores a precios constantes de los grupos más importantes de productos.

1) Sin embargo, el uso de técnicas comparadas, como los análisis internacionales, requiere un esfuerzo simultáneo, quizá de las mismas Naciones Unidas, para obtener una mejora efectiva en la calidad de las estadísticas de muchos países. Gran parte de los datos publicados en la actualidad no son bastante exactos para servir de base a una investigación destinada a determinar la política que debe seguirse.

ñanza superior en Colombia. En la actualidad no es necesario enviar a escuelas o centros extranjeros a los niños o jóvenes (aunque todavía se hace a menudo, la mayor parte de las veces a título privado) [2]. Pero todavía hay necesidades para ciertas formaciones especializadas, como ingeniería y medicina, y al respecto puede ser muy útil la ayuda exterior, siempre que puedan encontrarse cursos que preparen efectivamente a los estudiantes para afrontar los problemas de países como Colombia, o siempre que pueda financiarse la organización de tales cursos.

1051. Hemos hablado del éxodo de competencias (capítulo 15). Este fenómeno puede considerarse como una forma de asistencia técnica dirigida en el sentido contrario y se debe esencialmente, como muchos otros problemas internacionales, al desarrollo extremadamente desigual de la economía mundial: la eliminación de tal desequilibrio, aunque de importancia vital para Colombia (pues constituye en realidad lo esencial del problema entero del desempleo), escapa a las posibilidades del país, y es ajena a la problemática del presente informe. El éxodo de competencias puede disminuir en cierta medida merced a los propios esfuerzos de Colombia, y especialmente si se mantiene un clima político positivo. Sin embargo, las naciones avanzadas podrían hacer más, no solamente con la expansión de sus propios sistemas de enseñanza superior especializada (con lo que cesaría de depender de la importación de profesionales calificados), sino también organizando la inmigración — y la enseñanza que imparten en virtud de los programas de asistencia técnica — de tal manera que no se fomente la inmigración de los miembros más brillantes de la fuerza de trabajo de otros países.

1052. Lo más urgentemente necesario es que la asistencia técnica se centre sobre algunas de las cuestiones planteadas por nuestro programa. Ya existe la base jurídica para ello con la solicitud presentada por el Gobierno de Colombia al Fondo Especial para que un grupo de especialistas ayude durante dos años en la formulación y ejecución de la política del empleo; el costo de tal ayuda se eleva a algo más de 800 000 dólares, de los cuales se ha pedido al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que proporcione 353 000 dólares para sufragar entre otras cosas, el costo de 120 meses-experto. Las misiones específicas de tal grupo serán la organización y evaluación de datos, el establecimiento de pautas generales para una política del empleo, la preparación de proyectos específicos, el establecimiento de oficinas de colocación y la formación de personal nacional. Los expertos dependerán del Ministerio del Trabajo o del Departamento Nacional de Planeación, según parezca necesario.

---

1) Debe recordarse, sin embargo, que toda salida de divisas representa un costo para la nación, especialmente porque las divisas pueden llegar a ser el factor más limitativo en la estrategia para reducir el desempleo.

1053. La mejor manera de responder a dicha petición puede encontrarse en el presente informe. Si la nueva administración adopta las líneas de acción propuestas en el capítulo 19, el Departamento Nacional de Planeación deberá estimar cuantitativamente — y con urgencia — qué recursos son necesarios para una estrategia coordinada del empleo, a fin de preparar rápidamente los programas allí propuestos. Su propio personal, muy capacitado, necesita no obstante la ayuda temporal de personal especializado en proyecciones económicas y planeación de mano de obra.

1054. Con arreglo a las sugestiones formuladas en el capítplo 20, el Ministerio del Trabajo necesita ayuda para llevar a cabo su objetivo de convertirse en un ministerio que afronte el problema del empleo en su significación plena y que no se limite a ser, como se define tradicionalmente, un departamento de cuestiones laborales. Debe disponer de personal que contribuya a determinar las exigencias en materia de calificaciones, especialmente como dato básico para la formulación de programas de formación y de educación, para proponer al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (que seguiría encargado de la compilación de datos) la manera más conveniente de abordar la descripción de la situación actual del empleo, y para establecer una oficina piloto de colocación.

1055. Creemos que el Gobierno de Colombia debería aportar todo su apoyo a esta propuesta, a la que debería atribuir un orden de prioridad más elevado que hasta ahora. Debería pedir al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que estudiara con toda rapidez su solicitud, y si la obtención de personal del nivel necesario impone cierta espera (como podría ocurrir), sería posible pedir a la OIT que mostrase su deseo de colaborar proporcionando miembros de su personal o consejeros que puedan trasladarse a Bogotá dentro de pocos meses.

1056. Sería conveniente que uno de los miembros de la sección que en el Departamento de Planeación está encargada de las cuestiones de asistencia se ocupara especialmente de concretar en forma de peticiones concretas dirigidas a los órganos apropiados las necesidades que en materia de asistencia técnica se indican en el presente informe y también de mantenerse al corriente de la tramitación dada a tales peticiones.

1057. Algunas de las formas de asistencia que proponemos (por ejemplo, en materia de política fiscal o de utilización de computadoras) exigen la colaboración de personal altamente especializado, tan difícil de contratar que su empleo a pleno tiempo y por largos períodos en un país apenas puede justificarse. Los consejeros regionales dependientes de las comisiones regionales de las Naciones Unidas pueden constituir una útil solución al respecto (ayudados por los consejeros regionales que trabajan para los diferentes organismos y por los consejeros interregionales). Pero nos preguntamos si no sería conveniente

también la creación de grupos de consejeros para pequeñas regiones (como el Grupo Andino) y que trabajen juntos sobre diferentes aspectos de determinados problemas de cierta importancia; por ejemplo, acerca de las necesidades y consecuencias económicas, administrativas, sociales y legales de una política de reforma fiscal o de un plan para la utilización de computadoras.

1058. Ello representaría una manera de coordinar la ayuda técnica. Otra podría ser la de fortalecer el sistema que aplican las Naciones Unidas para la programación en cada país, centrando el programa alrededor de la estrategia del empleo. Evidentemente, tal programación debería tener en cuenta también los planes de trabajo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos. Sugerimos que se designe a alguien para que trabaje en conexión con la oficina del Representante Residente de las Naciones Unidas y que se encargaría de acelerar la tramitación de cuantas solicitudes se formulen en apoyo de una estrategia de pleno empleo, que debe interpretarse de manera muy amplia a fin de que tengan entrada en ella los diferentes problemas que hemos expuesto [1].

1059. El programa total de asistencia técnica para una estrategia del empleo debería vincularse, por lo que respecta a las necesidades de ayuda en forma de capital, al trabajo del Grupo de Consultores del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre Colombia. La asistencia técnica debería ser objeto de atención mayor que la que hasta ahora, tal creemos, ha merecido en las discusiones de dicho Grupo de Consultores. Una manera de conseguirlo sería organizar una sesión especial sobre necesidades de asistencia técnica para un programa de empleo durante la reunión anual del Grupo de Consultores, sesión a la que podrían asistir los órganos internacionales no representados en el Grupo.

1060. Todo lo anterior implica un gran esfuerzo por parte de los países donantes, que acompañe e intensifique los esfuerzos de la propia Colombia. Pero esta necesidad se presenta cuando, pese a que se han formulado con todo detalle (en diferentes informes recientes) las medidas internacionales que podrían tomarse, parece disminuir el apoyo que los círculos políticos conceden a los grandes esfuerzos necesarios. Sólo en mínima parte se reconocen el alcance y la gravedad del problema del desempleo en el mundo, y todavía menos las consecuencias que tendría no resolverlo.

1061. Este problema representa la primera prueba a que tiene que someterse la colaboración social y económica internacional desde que,

1) Esta propuesta se ajusta a las recomendaciones del informe Jackson acerca del fortalecimiento de las oficinas locales, aunque no trata de cuestiones referentes al contenido del programa. Véase Naciones Unidas: **Estudio sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo** (Ginebra, 1969) (documento DP/5).

en tiempos de la guerra, las naciones aliadas tuvieron que hacer frente a las exigencias de la demanda y, posteriormente, de las de la reconstrucción. Ahora es en términos generales evidente qué es lo que debe hacerse en Colombia para crear los cinco millones más de empleos que se necesitan. Por su capacidad potencial para responder a la colaboración exterior y su posición en América latina, este país parece lugar muy apropiado para abordar de manera sistemática el problema del desempleo y adquirir experiencia que pueda aprovecharse en otros países. Se desprende claramente del informe que la asistencia necesaria no es enorme. La colaboración continua sobre este tema de estudio de una docena de organizaciones en virtud del Programa Mundial del Empleo (por el que han expresado mucho interés los diferentes países donantes) podría conducir al primer programa nacional de empleo verdaderamente eficaz de los años setenta.