PARTE I

MAGNITUD DE LA TAREA

INTRODUCCION

32. En los capítulos 1 a 4 se trata de indicar esquemáticamente lo que es necesario hacer. Partiendo de una evaluación del problema del empleo, se resumen sus causas y cuanto se ha hecho en el pasado para resolverlo. Los capítulos 3 y 4 se orientan hacia el futuro; en el primero se examina el crecimiento probable de la fuerza de trabajo y se llega a la conclusión de que habrá que crear cinco millones más de empleos de aquí a 1985, pero también se expone que, de no modificarse fundamentalmente la política seguida, seguirá creciendo el desempleo. El capítulo 4 esboza la estrategia que podría proporcionar los cinco millones de empleos necesarios.

EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN COLOMBIA

1

33. De un total aproximado de tres millones de personas que integran la fuerza de trabajo urbana en Colombia, no constituye exageración alguna cifrar en medio millón las que buscan trabajo infructuosamente. Se puede calcular que otros tantos que desean trabajo no lo buscan, ya sea porque, frustrados, han desistido, ya porque, desanimados por la certeza de que la posibilidad de encontrar empleo es mínima, ni lo han intentado siquiera. En el campo, el desempleo visible es menos corriente, pero cientos de miles de personas trabajan con salarios tan bajos o ganan tan poco con sus propias, pero reducidas, parcelas que deben considerarse en situación de subempleo.

34. En las zonas urbanas, es posible que la escasez de trabajo afecte en la actualidad a una tercera o una cuarta parte de la fuerza de trabajo, proporción similar a la de desempleados en los países industrializados durante los peores momentos de la depresión de los años treinta y, casi con toda certeza, más elevada que la conocida por la misma Colombia en aquella ocasión.

35. Sin embargo, la situación del desempleado en Colombia quizá no revista tanta gravedad como en las sociedades más industrializadas, y esto por dos razones. Como las familias todavía son numerosas, muchos desempleados pueden vivir mantenidos por sus parientes y evitan así la más absoluta indigencia. Seguramente éste es el caso de la mayoría de los menores sin trabajo, que son muchos; pero igualmente puede aplicarse a gran parte de los adultos, ya que a menudo una familia entera se mantiene con los ingresos de uno o dos hijos que tuvieron la suerte de encontrar empleo. En segundo lugar, los que llevan poco tiempo en la ciudad pueden volver a su familia si la situación se torna desesperada.

36. No se puede precisar en qué medida se alivia así el azote del desempleo y, en cualquier caso, cada vez habrá que confiar menos en tales posibilidades, pues las formas tradicionales de la solidaridad familiar decaen, sin duda, a medida que la población urbana echa

raíces. Además, gran parte de la población rural tienen ahora pocas reservas de alimentos, pues la tierra se ha dividido en parcelas muy pequeñas (véase capítulo 5).

37. Cuando se trabaja con estadísticas sobre cientos de miles de personas, no debe olvidarse que cada desempleado constituye un caso trágico de pobreza para él (o ella) y para su familia. No hay modo de evitar los efectos psicológicos del desempleo: la desmoralizadora búsqueda diaria de trabajo, y la sucesión de negativas, más desmoralizadora aún, acrecientan, a medida que pasan los meses, la decepción del hombre consigo mismo y con la sociedad, y debilitan su autoridad familiar. Miles de mujeres y de muchachas se ven obligadas a prostituirse para vivir y sostener a las personas que dependen de ellas.

38. Incluso quienes tienen trabajo se ven afectados por el desempleo cuando éste adquiere las proporciones que alcanza en Colombia, aparte la necesidad de mantener a los miembros desempleados de la familia (a veces a las familias de sus vecinos). Los que trabajan se sienten inseguros, dependen de la buena voluntad de capataces y administradores y se colocan a la defensiva frente a quienes podrían disputarles su empleo; su capacidad de negociación disminuye por la existencia de muchas personas dispuestas a aceptar un trabajo casi por cualquier salario.

39. El desempleo visible medido es sólo el síntoma más notorio de un problema mucho más grave: el de un gran sector de la población que se esfuerza por vivir con ingresos muy inferiores a los necesarios para una salud y una alimentación razonables, por no hablar del bienestar.

40. Del análisis global de estos problemas de desempleo se desprende que forman parte de ciertas grandes tendencias del proceso de crecimiento de la economía colombiana en los últimos decenios. La verdad es que los sectores más pobres de la población se han beneficiado poco o nada del crecimiento de aproximadamente 5 por ciento anual (en términos reales) de la economía desde mediados de los años cincuenta; el tercio más pobre de la población rural seguramente no se encuentra en mejores condiciones que en los años treinta [1].

41. Esta situación es el resultado de un complejo de fuerzas políticas, sociales y económicas que actúan no sólo en Colombia sino también en el resto del mundo. El hecho de que el desempleo sea un problema fundamental y creciente en la mayor parte de los países en vías de desarrollo indica que algunas de sus causas son comunes a ellos, y que debemos buscarlas no solamente en cada país (aunque sin duda es allí donde hay que comenzar) sino también en las rela-

1) Estas observaciones se basan en datos inéditos del profesor Albert Berry.

ciones entre los países en vías de desarrollo y los altamente desarrollados.

42. Las consecuencias del desempleo son tan graves y sus causas tantas, que nadie debe sorprenderse de que las soluciones, para ser eficaces, sean también fundamentales y de largo alcance. (Cabe recordar que la gran depresión de los años treinta indujo a los gobiernos de los países industrializados a establecer nuevos programas fundamentales, como el New Deal en Estados Unidos, ejemplo característico.) Dijimos en el preámbulo que nuestras conclusiones eran a veces condicionales y tenían cierto carácter de ensayo, pero ello no significa que sean pusilánimes. Dada la magnitud del problema, no creemos necesario excusarnos por la aparente audacia de algunas de nuestras recomendaciones, ni por la diversidad de esferas que abarcan.

43. El presente capítulo identifica las diferentes dimensiones del problema y, utilizando los datos disponibles, estima de la mejor manera posible la magnitud, las tendencias y las características de cada dimensión. Sobre algunos aspectos, se cuenta con datos muy precisos y se deducen algunos hechos reveladores; sobre otros, sólo puede avanzarse una opinión de orden general hasta que se reúna mayor información [1]. (Se apuntan algunas sugestiones acerca del tipo de datos necesarios.)

NATURALEZA Y MAGNITUD DEL PROBLEMA

44. En el problema del empleo se pueden distinguir tres aspectos diferentes, aunque relacionados entre sí:

a) Muchos se sienten frustrados por la falta de oportunidades de empleo; entre ellos figuran no sólo quienes carecen de empleo, sino también los que, teniéndolo, quisieran trabajar más horas o de manera más intensa.
b) Gran parte de la fuerza de trabajo, urbana o rural, carece de una fuente de ingresos segura y adecuada a las necesidades básicas del trabajador y de las personas a cargo suyo.
c) Un volumen considerable de mano de obra no utilizada o subutilizada, que constituye una fuente potencial de producción, pero que tendría que utilizarse.

45. Aunque el término «desempleo» se refiere más comúnmente a la primera de estas categorías, no se puede ignorar la segunda en que resulta inadecuado el empleo que suministra la economía. Porque al fin y al cabo, la verdadera tragedia de quienes no tienen trabajo es la miseria hacia la que se deslizan y que comparten con cuantos

1) En el apéndice 1 se explica por qué las cifras del censo de 1964 son — y es lamentable — de poca utilidad como fuente de datos sobre el desempleo.

tienen ingresos muy bajos. Después de todo, el objetivo último no es simplemente proporcionar más empleos, sino suministrar trabajo socialmente productivo y que produzca ingresos adecuados para un nivel de vida razonable.

46. En años recientes, se ha dado cada vez mayor importancia al acceso a niveles razonables de ingreso como parte del problema del empleo, especialmente en estudios sobre América latina y otras regiones en vías de desarrollo [1], pero tal vez convenga justificarlo Muchos de los problemas que se plantean cuando se trata de elevar los ingresos de los pobres surgen también cuando se trata de proporcionar oportunidades de trabajo, si ambas finalidades se consideran objetivos de la política, y en cierta medida, lograr una es conseguir la otra. Es, pues, razonable tratar de ellas conjuntamente. Pero tales finalidades también pueden ser incompatibles: por ejemplo, cuanto más elevados sean los salarios más difícil puede ser (según las circunstancias, véase al respecto el capítulo 13) aumentar el número de empleados. Poner de relieve estos dos aspectos del problema del empleo no nos revela cómo compaginarlos, pero contribuye a evitar que se considere erróneamente una sola de sus facetas.

47. El tercer aspecto es también importante, pero desde otro punto de vista. Evitar el desaprovechamiento de la fuerza de trabajo no es por sí mismo un objetivo político, pero debe tenerse en cuenta como medio de elevar la producción y, consecuentemente, de suministrar recursos para eliminar la pobreza.

48. Por tanto, la magnitud del problema del empleo en Colombia debe establecerse en función de estos tres aspectos y no de uno solo de ellos. Además, en la medida de lo posible, deben considerarse por separado dichos aspectos en los ámbitos urbano y rural, porque en cada caso tienen diferentes causas y distintos efectos. En realidad, por la falta de datos, sólo podemos analizar los tres aspectos del problema del empleo en las zonas urbanas, aunque hemos agregado una breve sección acerca de ellos, tal como se presentan en las zonas rurales.

---

1) Un estudio reciente de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el empleo considera que "el aspecto esencial del problema del empleo es más la capacidad de lograr un nivel de vida adecuado que las cuestiones del desempleo o del subempleo" (OCDE: **The employment problem in less developed countries: A review,** documento CD/R/69.2, second revision, 2 de diciembre de 1969, pág. 7). Un criterio similar para la medición del subempleo fue recomendado por la novena Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (Ginebra, 1964). Un informe que contiene recomendaciones específicas acerca de los métodos apropiados para la compilación de datos sobre el subempleo y constituye una referencia de importancia es: OIT: **Medición del subempleo: Concepción y métodos,** Informe 4 de la undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (Ginebra, 1966).

EL EMPLEO URBANO [2]

Escasez de oportunidades de trabajo

49. La escasez de oportunidades de trabajo afecta a dos categorías de personas: a las que no tienen empleo y a las que trabajan a jornada incompleta. El número de personas en una u otra situación es sin duda considerablemente mayor que el de quienes tratan activamente de encontrar trabajo o de trabajar mayor número de horas, y ello se debe al «elemento encubierto»: al desempleado (o subempleado) que no busca abiertamente trabajo (o más trabajo) pero que lo haría si disminuyera el desempleo visible. En el cuadro 1 se calculan las tasas de desempleo visible y encubierto de personas que carecían de oportunidades de trabajo en las zonas urbanas de Colombia en 1967. (El año 1967 fue de actividad económica más bien reducida, pero la importancia general del problema es demasiado grande para que las fluctuaciones económicas de un año puedan alterar considerablemente las cifras.)

50. El cuadro 1 indica que el desempleo visible en la fuerza de trabajo total es probablemente el elemento de mayor importancia, pero al menos en lo que respecta a los hombres, representa menos de la mitad del total de la falta de oportunidades de trabajo. (Entre las mujeres, la tasa de desempleo visible en 1967 fue muy alta y, al parecer, había aumentado rápidamente en los tres años precedentes.)

51. Por su propia naturaleza, es difícil evaluar el desempleo encubierto. Para un cálculo correcto son precisas detalladas encuestas por muestreo que abarquen las motivaciones e intenciones de trabajo. A falta de ellas, hay que hacer conjeturas de orden general, como se explica en el apéndice 1. Sin embargo, en Colombia las tasas de participación, es decir, la proporción de la población en edad de trabajar que efectivamente trabaja, suministran un indicio en cuanto a su

---

2) No hemos podido utilizar en este informe una definición coherente de zonas urbanas, pues las distintas fuentes estadísticas parten de definiciones diferentes y resulta imposible conciliarlas. El censo emplea, de modo predominante, el criterio de "cabeceras" y "no cabeceras". Las primeras, aunque fundamentalmente urbanas, incluyen algunas zonas rurales; a juzgar por otros datos, parecen obtenerse cifras similares a las que resultarían si se definen como urbanos los centros de 1 500 habitantes o más. Otras estadísticas, basadas en una definición más precisa de lo urbano, a menudo difieren en cuanto al número mínimo de habitantes de las localidades urbanas. La mayoría de los datos "urbanos" empleados en este capítulo se refieren de hecho a las ciudades principales, pues se basan en los promedios de las encuestas por muestreo correspondientes a las cinco ciudades mayores (todas con más de 250 000 habitantes en 1966), más las correspondientes (en su orden) a la segunda, la sexta y la decimosexta de las 25 ciudades restantes con más de 40 000 habitantes. Así, pues, no sólo se excluyen las poblaciones urbanas de localidades con menos de 40 000 habitantes, sino que se constituye una muestra muy falseada de la población de localidades urbanas mayores de 40 000 habitantes. Es probable que esta inexactitud haga que se subestime el desempleo.

Cuadro 1. Oportunidades de trabajo urbano, 1967
(Porcentaje de la fuerza de trabajo urbana activa)

	Total	Hombres	Mujeres
1. *Desempleo visible* (personas sin trabajo y que buscan empleo)	14	12	19
2. *Desempleo encubierto* (personas sin trabajo y que probablemente lo buscarían si el desempleo fuera mucho menor)	(7) [1]	10	— [2]
3. *Subempleo visible* [3] (personas que trabajan menos de 32 horas por semana y tratan de trabajar más)	2	2	1
4. *Subempleo encubierto* [3] (personas que trabajan menos de 32 horas por semana, y que probablemente tratarían de trabajar más si pudieran)	3	2	4
Total [4]	(25) [1]	25	(25) [1]

[1] Total incompleto (véase nota 2). [2] No se dispone de estimaciones, pero la cifra es seguramente considerable. [3] La proporción de la fuerza de trabajo empleada menos de 32 horas por semana es mayor que la que indican las cifras del cuadro, obtenidas expresando el número de horas de subempleo en unidades de 48 horas (es decir, en su equivalente de jornada completa), antes de obtener el porcentaje. [4] El total no coincide con la suma de las cifras, porque se han redondeado.

Fuente: Encuestas sobre ocho de las ciudades más importantes. Véase apéndice 1.

magnitud. Dichas tasas son bajas en comparación con las de muchos otros países latinoamericanos [1] (para no referirnos a países que disfrutan de niveles de ingreso más altos) o incluso comparadas con las que solía haber en Colombia, y su disminución desde 1951 hace pensar que el desempleo encubierto ha aumentado en los últimos años [2]. Esta suposición se ve confirmada por estudios más cuidadosos, según los cuales cuanto más alto es el nivel de desempleo, más baja es la tendencia a buscar trabajo [3]. Por tanto, aunque forzosamente de carácter aproximado, las cifras del cuadro 1, basadas en los cambios en las

1) Véase Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE): **Boletín Demográfico**, año 2, vol. III. Según censos recientes, las tasas en Colombia eran inferiores a las del Perú o Venezuela para casi todos los grupos de edad, varones o mujeres.

2) Constituye una excepción el hecho de que las tasas de participación de las mujeres aumentaran al parecer entre 1964 y 1967, posiblemente porque el desempleo encubierto se volvió visible (lo cual contribuye a explicar el brusco incremento de las tasas de desempleo femenino en el mismo período). Los datos proceden de diversas fuentes y, por lo mismo, no son enteramente comparables.

3) Las regresiones de los cambios temporales en cuanto a las tasas de participación por edades muestran la existencia de una correlación negativa con respecto a las tasas de desempleo visible. La misma relación puede observarse también entre ciudades. Véase apéndice 1.

tasas de participación en la fuerza de trabajo (véase el apéndice 1), revelan tal vez un orden razonable de magnitud.

52. En cuanto al subempleo, se pueden encontrar datos en las encuestas periódicas por muestreo que realizan algunas universidades. No es tan elevado como cabía esperar; el equivalente en jornadas completas de las jornadas de trabajo más cortas es en total sólo 5 por ciento aproximadamente del empleo total, como indican los puntos 3 y 4 del cuadro 1. Menos de la mitad de quienes trabajan a tiempo parcial buscan abiertamente más trabajo, aunque sin duda alguna su número sería mayor si tuvieran posibilidad de obtenerlo, lo cual indica que debe de haber una proporción mayor de subempleo (encubierto) entre los que trabajan a jornada incompleta [1].

53. De todos modos, las cifras son engañosamente bajas. El bajo nivel de subempleo que ellas indican se explica parcialmente por la definición utilizada: los datos se refieren a las horas trabajadas por semana y no al tiempo empleado efectivamente en ganar dinero. Si se dispusiera de estadísticas basadas en este último criterio, seguramente se encontrarían cifras mayores de subempleo, ya que en muchas ocupaciones (por ejemplo, la limpieza del calzado) se producen largos intervalos entre las oportunidades de obtención de ingresos.

54. Sin embargo, existen razones para creer que el empleo por menos tiempo que el normal es más bien limitado en la mayor parte de las profesiones. Como se explica en el capítulo 14, la legislación laboral estimula a los empleadores (a menudo con apoyo de los trabajadores y de los sindicatos) a emplear la fuerza de trabajo de que disponen durante mayor número de horas, en lugar de contratar nuevo personal. También es indudable que muchos de los que trabajan por cuenta propia (como los tenderos) trabajan muchas horas para obtener un ingreso más o menos satisfactorio. Como resultado, no sólo el subempleo es limitado sino que, en cierta medida, esta misma situación hace que además el desempleo sea algo mayor.

55. El resultado conjunto de los cuatro elementos de la escasez de trabajo es considerable: una falta de oportunidades de trabajo equivalente a 25 por ciento de la fuerza de trabajo urbana en 1967, aunque fueran incompletas las cifras disponibles.

56. El desempleo está sujeto a fluctuaciones cíclicas y 1967 fue un año especialmente malo en lo que respecta al desempleo visible en Bogotá. Por las razones ya dadas en el presente informe, no hay duda de que la tendencia del desempleo a largo plazo es ascendente. Lo

1) Respecto del cuadro 1, se supone que todos los que trabajan a tiempo parcial trabajarían a tiempo completo si pudieran.

confirman los datos sobre Bogotá [2] (la única ciudad para la cual hay series periódicas), aunque es probable que haya una desviación descendente. Dichos datos indican un desempleo visible de 7 por ciento de la fuerza de trabajo en 1964 y de 10 por ciento en 1969, a pesar de la relativa prosperidad de este año [3]. Pero las cifras relativas a otras ciudades en diversas fechas también revelan la tendencia al aumento (véase el apéndice 1).

Ingresos insuficientes

57. La segunda manera de considerar el problema del empleo es evaluar la fuerza de trabajo activa que obtiene ingresos muy bajos. Este aspecto del problema es de especial importancia en un país donde la mayoría de las familias de las zonas urbanas no tienen otra fuente de ingresos que lo que ganan. El Gobierno no tiene sino una capacidad limitada para redistribuir el ingreso por medio de pagos de transferencia directa y el suministro de servicios gratuitos o subvencionados y ello seguirá siendo cierto incluso si aumentasen los impuestos, como se sugiere después. Así la tarea de aliviar la pobreza — que es aguda — de los sectores más desfavorecidos de la población depende fundamentalmente de la provisión de empleos con salarios razonables.

58. Sólo para indicar la magnitud de la miseria urbana, se muestran en el cuadro 2 las estimaciones para 1967 de la proporción de la fuerza de trabajo con ingresos inferiores a 200 pesos por mes, lo que equivale por día a menos de 8 pesos (unos 50 centavos de dólar), si se supone que hay en el mes veintiséis días de trabajo. (El hecho de que se cite este nivel no debe interpretarse en modo alguno en el sentido de que 200 pesos se consideran, ni siquiera para 1967, ingreso suficiente para una persona, y menos aún para una familia, pero en la fuente los datos se tabulan por intervalos de 100 pesos y la cifra de 200 es la más elevada, por debajo del salario mínimo inferior.)

59. Las cifras muestran que una tercera parte de la fuerza de trabajo urbana cobra menos de 200 pesos por mes (más de la mitad gana menos de 400 pesos). El caso extremo es el de los desempleados visibles, que no ganan nada.

---

2) Tomados de las encuestas por muestreo del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (CEDE). Sólo de manera incompleta incluyen a las personas de las zonas más pobres que tienen las tasas más altas de desempleo y cuya proporción con relación a la población total seguramente aumenta.

3) La cifra correspondiente a 1969 es más baja a consecuencia de una de las encuestas trimestrales del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), la de diciembre, que indica una tasa de 7 por ciento. Ello induce en error porque: a) las tasas de fines de año son generalmente bajas; b) la tasa de participación fue también baja; si hubiera sido la misma que en diciembre de 1968, el desempleo visible habría sido de más de 12 por ciento; y c) la muestra del CEDE es demasiado limitada para suministrar datos verdaderamente útiles, a menos que se sumen los promedios anuales.

60. El ideal sería relacionar las cifras sobre distribución de los ingresos con los datos sobre el número de familiares y con alguna indicación cuantitativa de los gastos de primera necesidad de la familia: alimentos, ropa y techo. Desgraciadamente, no existen estadísticas de ese tipo, aunque se sabe que la ración alimenticia de gran parte de la población urbana es insuficiente (desde el punto de vista de las necesidades nutritivas básicas) y que sus viviendas están muy por debajo de las normas mínimas de higiene pública [1].

61. En cambio, se pueden relacionar los niveles de ganancias y los salarios mínimos. En 1967, los niveles más bajos de los salarios mínimos no agrícolas eran de 9,80 pesos en las zonas «de bajo costo» y de 11,20 pesos en las ciudades de «alto costo», como Bogotá y Medellín. (Los niveles más elevados de salario mínimo eran los aplicados por firmas industriales importantes: 11,20 pesos en las zonas de «bajo costo» y 14 en las de «alto costo».) Así, pues, en 1967, la tercera parte de los trabajadores urbanos cobraban, como mucho, las tres cuartas partes de las tasas más bajas de salario mínimo.

62. Puede llegarse, por tanto, a una conclusión fundamental, a pesar del margen de incertidumbre de las cifras. Gran parte de la fuerza de trabajo activa tiene ingresos insuficientes, como quiera que se los mida, y representa mayor proporción de la fuerza de trabajo que la de los desempleados o de los subempleados. Por consiguiente, la miseria es el aspecto que domina todo el problema del empleo en Colombia.

Mano de obra no utilizada o subutilizada

63. Esta es la tercera dimensión del problema del empleo. No se trata ahora de las consecuencias humanas de la falta de trabajo o de los bajos ingresos, sino del potencial económico desaprovechado. Desde este punto de vista, el desempleo no debe considerarse necesariamente como una carga para quienes forjan la política. Puede considerarse como un haber en potencia. El hecho de imputarlo al pasivo indica cómo se falsean los valores cuando reina el desempleo en gran escala. Ahí está ese caudal disponible de recursos humanos: sólo falta encontrar la voluntad y el medio de movilizarlo en pro del desarrollo nacional. No cabe duda de que la posibilidad de lograr un día niveles de vida más elevados parecería más lejana si no quedaran aún brazos y tierras que hacer entrar en el circuito de la producción. (Con todo, también es comprensible que en las circunstancias actuales el desempleo en gran escala se considere más bien como un problema que como una fortuna.)

1) Véase capítulo 17.

Cuadro 2. Amplitud de la pobreza urbana extrema, 1967
(Porcentaje de la fuerza de trabajo urbana activa)

	Total	Hombres	Mujeres
Desempleados			
visibles	14	12	19
encubiertos	(7) [1]	10	— [2]
Ocupados, pero con ingresos inferiores a 200 pesos mensuales [3]	12	6	24
Total de personas con ingresos inferiores a 200 pesos mensuales	(33) [1]	28	(44) [1]

[1] Total incompleto (véase nota 2). [2] No se dispone de estimaciones, pero la cifra es seguramente considerable. [3] Incluidos los menores de quince años, que sólo representan aproximadamente 2 por ciento del total de la fuerza de trabajo urbana. Si se los excluyera de los datos sobre ganancias se modificarían muy poco las cifras.

Fuente: Número de desempleados: véase el cuadro 1. Personas con ingresos bajos: véase Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico: *Encuestas urbanas de empleo y desempleo* (1969), medias para ocho ciudades.

64. En el cuadro 1 se han indicado algunas de las reservas de mano de obra de Colombia en 1967. Muestra la proporción de quienes no tienen oportunidad de trabajar tanto como desearían y como podrían. Si se suman todos los grupos, el total equivale en 1967 a una cuarta parte de la fuerza de trabajo activa, ocupada a jornada completa. El otro componente estaba representado por una forma especial de desempleo encubierto, por las personas que trabajan toda la jornada, pero en labores cuya contribución a la producción es pequeña, o incluso nula, aunque en las estadísticas figuren como ocupadas. Donde hay desempleo crónico, algunos trabajadores, por lo general en empresas familiares, reemplazan con su producción parte de la producción de otros. Esto es muy común en el sector de los servicios, pero puede darse en otros sectores también.

65. Por su propia naturaleza, este fenómeno es casi imposible de demostrar. Existe primero la dificultad de distinguir entre la baja productividad que le es imputable y la ocasionada por la escasez de capitales o tierras complementarias o por la falta de motivación o la mala salud. Incluso si pudiera hacerse tal distinción, para medir la amplitud de esta forma de desempleo encubierto habría que calcular en cuánto se podría aumentar la productividad del trabajo antes de que tal productividad llegue al tope que le imponen los demás factores de producción [1]. Esta cuestión plantea una serie de difíciles problemas conceptuales y empíricos que sólo se podrían expresar cuantitativamente si existieran datos basados en encuestas muy detalladas.

1) En rigor, antes de que se equipare, en todos los sectores, la productividad marginal del trabajo.

66. Pero la dificultad de medición no debiera inducir a pasar por alto el problema, sobre todo cuando diversos indicios hacen pensar que es grave y creciente. Se calcula que en 1964 de la fuerza de trabajo no agrícola estaba subempleada en este sentido 13,5 por ciento [1], siendo quizá mayor el porcentaje en otros países [2]. Hay que admitir, sin embargo, que casi es posible cualquier cifra, según la amplitud de la definición que se tome y la audacia con que se conjeture. En la medida en que son dignos de fe los datos sobre la renta nacional para el comercio y las finanzas, se llega a la conclusión de que la productividad en estos sectores disminuyó 8 por ciento de 1951 a 1964 y 4 por ciento más en todo el sector de los servicios en los tres años siguientes. Estos descensos, por sí solos, hacen pensar que los excedentes de mano de obra en el sector de los servicios, por no hablar de los trabajadores subutilizados del resto de la economía, eran considerables y de creciente importancia.

67. El tercer enfoque del problema del empleo da, pues, por resultado que en 1967 había una acumulación de mano de obra desempleada, subempleada o con empleo improductivo que equivalía, por lo menos, a un tercio del total de la fuerza de trabajo urbana. Este excedente conjunto de mano de obra tiende a aumentar con los años; es evidente que lo mensurable (muy aproximadamente sólo), el desempleo visible, había crecido desde 1964 y parece muy probable que también hayan aumentado los fenómenos de medición más difícil.

EL EMPLEO RURAL

68. Para las zonas rurales, las estadísticas del empleo son aún más escasas e inciertas que para las ciudades, lo que constituye un grave inconveniente para trazar la política que debe seguirse. Deberían organizarse con urgencia encuestas especiales y un sistema regular de compilación de datos básicos.

69. En ausencia de estadísticas indiscutibles, sólo quedan las conjeturas. Pero se puede empezar por tres grandes generalizaciones. La primera es que la situación rural varía mucho de una zona a otra. Ya se mencionaron las diferencias en los índices de desempleo de distintas ciudades; pues bien, los sistemas de tenencia de la tierra, los cultivos, la comercialización y las comunicaciones difieren tanto entre distintas partes del país que es absurdo hablar de la situación rural como si constituyera un todo.

---

1) Dieter K. Zschock: **Mampower perspective of Colombia** (Princeton University, 1967).

2) Según estudios hechos en Chile y Perú, por ejemplo, en esos países está subempleada casi 30 por ciento de la mano de obra no agrícola (Esteban Lederman: **Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina,** Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, núm. 9 (Santiago de Chile, 1969), pág. 13).

70. La segunda es que el empleo rural varía considerablemente según los meses. El ciclo natural de la agricultura desde la siembra hasta la cosecha crea momentos de gran demanda de mano de obra en que el rendimiento crece con todo aumento de mano de obra (jornadas más largas o más trabajadores), pero se necesita mucha menos mano de obra en las temporadas muertas. Hasta cierto punto, los máximos y los mínimos ocurren en períodos distintos según el cultivo, de modo que la demanda total de mano de obra agrícola no fluctúa exactamente según las estaciones. Pero ello es más bien para el país en su conjunto que para cada región. Una especialización local muy acentuada origina migraciones pasajeras de una zona a otra, que atenúan los desequilibrios extremos entre oferta y demanda de mano de obra rural a lo largo del año. La artesanía y la producción en pequeña escala también dan trabajo a algunos trabajadores durante la estación muerta, sobre todo en las zonas rurales y en las pequeñas ciudades, aunque no en grado suficiente para eliminar las fluctuaciones estacionales del empleo rural. En tercer lugar, dada la naturaleza de la vida en el campo, no tiene sentido muchas veces hablar de conceptos muy precisos aplicables a las ciudades, como «fuerza de trabajo activa» o «desempleo». Con los tres enfoques que hemos utilizado para considerar el problema del empleo se pueden evitar algunas de las peores confusiones, pero todavía subsisten grandes dificultades de definición.

Escasez de oportunidades de trabajo

71. Los resultados de los censos son tan difíciles de interpretar que de poco sirven para indicar realmente cuántos trabajadores sobran en las zonas rurales [1]. De todos modos, el excedente en una fecha dada diferirá de un distrito a otro según el cultivo predominante y el movimiento migratorio. Pero es probable que en la mayor parte de las zonas, en algún momento del año por lo menos, escasee la mano de obra; según investigaciones hechas en otros países, es lo que ocurre normalmente. El profesor Berry, cuyo estudio sobre el tema es el más detallado y reciente, opina que en plena temporada hay muy poco desempleo. Y una prueba más es el hecho de que la mano de obra emigra en proporciones considerables para ayudar a la recolección de ciertas cosechas.

72. Así, pues, el problema de la escasez de oportunidades de trabajo se plantea verdaderamente en las temporadas muertas, aunque no

1) El censo de 1964 indicaba que el desempleo visible en la agricultura era de 2,9 por ciento, y el subempleo de 17 por ciento. En el apéndice 2 se examinan los aspectos dudosos de estas cifras.

sepamos cuánto duran ni cuán graves son. Dicho desempleo se presenta a menudo como trabajo sólo durante parte de la jornada, sobre todo en las explotaciones familiares, y no como «búsqueda de trabajo». (En muchas zonas rurales no tendría objeto «buscar trabajo», porque todos los vecinos saben si los grandes propietarios del lugar ofrecen empleos [2].)

Ingresos insuficientes

73. Las migraciones, pasajeras o permanentes, son indicio también de los bajos ingresos de muchos habitantes de las zonas rurales [3]. En esta esfera sí existen algunos datos aproximados, que se presentan en el cuadro 3 (aunque se refieran más bien a los ingresos agrícolas que a los rurales). El cuadro muestra que muchas personas tienen ingresos realmente muy bajos, incluso si se comparan con el salario mínimo de las zonas rurales, que en 1960 ascendía aproximadamente a 1 100 pesos al año. Quizá uno de cada seis trabajadores agrícolas (asalariados más trabajadores por cuenta propia) no llegue a ganar esa suma, que equivale a menos de 200 dólares.

74. Una de las principales razones de tan bajos ingresos, como se explica en el capítulo 5, es que se calcula que 40 por ciento de las familias disponen de menos de dos hectáreas y 6 por ciento carecen totalmente de tierras. Muchos de sus miembros trabajan parte del año como jornaleros en propiedades ajenas, pero ello no basta para obtener ingresos suficientes.

75. Esta pobreza resulta mucho más penosa porque en las zonas rurales sólo de manera limitada existen los servicios fundamentales del Estado. Respecto a salud, enseñanza, obras de saneamiento o agua limpia, muchas comunidades rurales sólo tienen el estricto mínimo, cuando lo tienen.

76. Ignoramos cómo ha evolucionado la situación en el último decenio, aunque sería importante saberlo, pero hay motivos para suponer que en todo caso no ha mejorado mucho. Las medidas del Gobierno para ofrecer más tierras y cierta ayuda a la producción sólo beneficiaron a una pequeña proporción de campesinos pobres, como se explica en el capítulo 5. Es más, aunque el volumen de la producción (café excluído) ha aumentado en casi 3,5 por ciento por año entre 1960 y

2) Bien puede ocurrir que, precisamente porque existe desempleo, muchas personas permanezcan en las pequeñas propiedades y las cultiven intensamente dedicándoles muchas horas. Ello subraya la importancia de los ingresos como criterio básico para considerar el problema.

3) Véase Marco Reyes y otros: **Estudio agroeconómico de la Hoya del Río Suárez** (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Bogotá, 1965). Este estudio muestra cuán apremiante es la necesidad de completar los ingresos agrícolas muy bajos con recursos de otras fuentes.

Cuadro 3. Distribución de los ingresos de la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura, 1960 (Porcentajes)[1]

Ingresos anuales (Miles de pesos)	Porcentaje de ocupados en la agricultura	Porcentaje acumulativo de ocupados en la agricultura	Porcentaje acumulativo de los ingresos
0 -1	9	9	2
1 -1,5	33	42	13
1,5-2	22	64	23
2 -3	12	76	30
3 -5	10	86	41
5 -10	9	95	57
Más de 10	5	100	100

[1] Procedentes sólo de la agricultura (aunque estudios posteriores muestran que la diferencia es muy pequeña cuando se incluyen otros ingresos rurales) e incluidos los ingresos en especie.

Fuente: Estimaciones inéditas del profesor Albert Berry.

1967, gran parte del incremento parece corresponder a los productores importantes [1]. El profesor Berry estima (datos inéditos) que los salarios reales en las zonas rurales han sufrido pocos cambios desde 1935, pues el descenso registrado en los quince o veinte años siguientes a aquél se compensó con una elevación, concluida en 1963. Es interesante observar que el éxodo rural ha proseguido a rápida cadencia, pese al creciente desempleo urbano.

Mano de obra no utilizada o subutilizada

77. Como en el caso de la mano de obra urbana, comenzaremos ahora por el volumen de desempleo y de subempleo visibles, aunque carezcamos de datos al respecto. Como la actividad varía a lo largo del año, en ciertas épocas hay excedentes de trabajadores que se podrían emplear temporalmente. En realidad, algunos se trasladan a lugares próximos y trabajan en el campo o en otras industrias, pero la capacidad utilizada sigue siendo considerable porque en las diversas explotaciones agrícolas de las zonas especializadas en el café o en otros productos coinciden las temporadas de máxima demanda de mano de obra, la industria rural apenas existe y las obras públicas rurales son poco importantes.

1) Además, aunque los precios agrícolas han subido algo más rápidamente que los industriales, las diferencias entre productos son considerables. Son precisamente los artículos cuya producción aumenta con mayor rapidez los que con más probabilidad disminuirán de precio. Si los grupos productores elevan su producción a ritmo acelerado, bien puede ocurrir que sus ingresos crezcan y que, en cambio, disminuyan los del pequeño productor.

78. En el ámbito rural existe, además, el subempleo encubierto, más difícil aún de definir, y cuanto más de medir. En principio, no cabe duda de que hay personas, muchas en realidad, cuya productividad es baja porque la parcela familiar es demasiado pequeña o la tierra demasiado pobre. En algunas zonas, por lo menos, podrían ser trasladadas a tierras adyacentes mal utilizadas que puedan cultivarse sin invertir grandes capitales; siempre que fuera posible hacerlo sin que se pierdan en las inmediaciones las cosechas que tales personas hubieran recogido (lo que plantea de nuevo el problema de los máximos de temporada), se podría considerar la situación como otra faceta del desempleo encubierto. Es dable suponer que el pequeño propietario a menudo podría producir más, si tuviera tierras, y ayudar al mismo tiempo en ciertas épocas del año a recoger las cosechas ajenas. El bajo rendimiento relativo por cabeza en los minifundios es un indicio de que el efecto neto sería un aumento de la producción.

79. Hay, pues, manifiestamente una reserva de mano de obra agrícola mayor que la representada por el desempleo visible, pero no se conoce su importancia. A juzgar por el lento crecimiento de la productividad en la agricultura (aproximadamente de 2 por ciento anual), el desempleo encubierto, por lo menos, casi con toda certeza está creciendo; en realidad no podía esperarse otra cosa puesto que es cada vez mayor el número de personas por hectárea en las pequeñas propiedades, a medida que la población aumenta. Las características especiales del sector rural, entre ellas el ciclo estacional, plantean problemas particulares cuando se trata de movilizar totalmente la mano de obra excedente; incluso se plantean problemas de reforma institucional, de los que se tratará en los capítulos 5 a 7.

¿QUIENES SON LOS DESEMPLEADOS?

80. Es preciso ante todo saber algo acerca de quienes integran la categoría de los desempleados: edad, grado de instrucción, estado civil, si proceden del campo, profesión, tiempo de desempleo, motivo para dejar el último trabajo, etcétera. Estos datos proporcionan informaciones esenciales sobre la naturaleza del problema: ¿A quiénes afecta principalmente? ¿Por qué surgió? Hay que contestar a ambas preguntas si se quieren formular políticas apropiadas.

81. En realidad, como se sugiere en el capítulo siguiente, la razón principal de que en Colombia haya desempleo crónico es el desequilibrio general de que padece toda la economía y que sólo puede atribuirse en aspectos secundarios a características propias de los mismos desempleados. Tales características son importantes, pero sólo para determinar quiénes están desempleados, y no por qué lo están.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
BIBLIOTECA

82. En cuanto a la composición del desempleo rural, no sabemos, una vez más, prácticamente nada. Nuestra única información se refiere a quienes parten para la ciudad, que suelen ser los más jóvenes y poseer alguna más instrucción que quienes quedan detrás y que se van con la esperanza de ganar más en la ciudad, empujados por la falta de oportunidades económicas en el campo y sobre todo por la falta de suficientes tierras. En las ciudades, aparentemente consiguen a la vez índices más elevados de participación e índices más bajos de desempleo que los nacidos en la propia ciudad, rasgo interesante e importante, que plantea varias preguntas más y que merecería ser objeto de investigación.

83. En el apéndice 1 figuran varios cuadros y más amplias indicaciones de lo que se sabe acerca del desempleo urbano. Aquí sólo se resumirán tales datos. En su mayor parte, los desempleados son jóvenes: de cada cinco, dos tienen menos de veinticinco años, y uno, menos de treinta y cinco. Una gran proporción está formada por recién ingresados en la fuerza de trabajo. Si se miran las mismas cifras desde otro ángulo, se ve que, de cada cuatro jóvenes (de quince a veinticuatro años), más de uno está en situación de desempleo visible, y ello vale para varones y mujeres [1].

84. En general, los desempleados que acaban de ingresar en la fuerza de trabajo son bastante más instruidos que los demás, e incluso que quienes trabajan. No debe deducirse de ello que la instrucción sea un inconveniente. Al contrario, se puede inferir del censo que entre las personas más instruidas los índices de desempleo y de subempleo visibles son, aunque en modo alguno desdeñables, menores que entre las menos instruidas. El fenómeno se debe más bien a que en los últimos años es mayor el número de personas instruidas que ingresan en la fuerza de trabajo.

85. Los índices de desempleo parecen distribuirse en forma relativamente pareja en todos los sectores, aparte la construcción, donde (en 1967, en todo caso) eran muy altos. Tomando como base las peticiones de trabajo, el desempleo es muy grave entre quienes buscan trabajo de oficina, aunque muchos de ellos carecen en la práctica de las calificaciones necesarias. Un hecho característico es cómo se reducen las ambiciones profesionales una vez perdido el empleo; muchos de los que estaban antes empleados buscan colocación en oficios de menos categoría y sueldo (como el servicio doméstico) que el que tenían.

86. Desde el punto de vista de la política social, son particularmente importantes los desempleados de larga fecha y las personas de cierta

1) No se incluyen otros tipos de desempleo examinados anteriormente; sin embargo, el hecho es menos frecuente entre los jóvenes que entre las personas de edad.

edad con familiares a cargo. En la mayoría de las ciudades, 25 por ciento de los desempleados han estado sin trabajo por lo menos durante un año, y 50 por ciento, durante más de tres meses. Los trabajadores sin calificaciones deben esperar mucho tiempo antes de colocarse.

87. No se sabe bien qué proporción de desempleados son jefes de familia, aunque se sabe que tienen familia alrededor de 40 por ciento de los varones antes empleados. El desempleo causa muy penosas privaciones a estos hombres (y a las mujeres que se hallan en el mismo caso) y a las personas a cargo.

CRECIMIENTO DEL DESEMPLEO E INTENTOS PARA FRENARLO

2

PRIMEROS INTENTOS DE EXPLICACION

88. Aun a riesgo de caer en una simplificación excesiva, tratemos ahora de dar una explicación provisional del enorme desempleo descrito en el capítulo 1.

89. El problema del empleo es, fundamentalmente, un problema de desequilibrio crónico entre la oferta y la demanda de mano de obra durante el proceso de expansión de la economía. Antes de proponer remedios adecuados, es necesario comprender la causa del desequilibrio. Aunque todavía es preciso aclarar muchos puntos — en el presente informe se intentará aclarar varios de ellos —, las líneas generales de la explicación son bastante obvias.

90. Toda economía, por desarrollada que sea, sufrirá breves desequilibrios entre oferta y demanda de mano de obra en diferentes sectores. Hasta cierto punto, el mismo juego de las fuerzas del mercado los corregirá, especialmente si para ello se cuenta con la ayuda de la política gubernamental en los sectores donde tales fuerzas no sean eficaces (por ejemplo, con la creación de servicios de información sobre empleo, la organización de programas de formación, especialmente para la mano de obra excedentaria a causa del cambio estructural, y la elaboración de planes educativos a largo plazo).

91. Pero el desequilibrio crónico en el caso de Colombia es muy distinto. Es el reflejo del ritmo del crecimiento demográfico en relación con una economía aletargada: la mano de obra potencial crece con mucha rapidez, a tasas que impiden su absorción en empleos productivos en condiciones adecuadas.

92. Para analizar las razones de esta lenta absorción hay que estudiar separadamente las economías rural y urbana. La distribución de la tierra es tan desigual que la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo rural ha superado considerablemente la capacidad de absorción de las zonas rurales y, aunque existen tierras no aprovechadas, el excedente de la mano de obra rural emigra a las ciudades.

93. Habría sido necesario que el empleo urbano aumentara muy rápidamente para contrarrestar el crecimiento natural de la población urbana y la aportación del medio rural. Son varias las causas que han impedido este proceso; en resumen ocurre que los ingresos están sumamente concentrados (probablemente en medida cada vez mayor) en manos de muy pocos, que prefieren los productos mecánicos complicados (que exigen una gran cantidad de materiales y equipo importados), los viajes al extranjero, etc. En segundo lugar, la economía urbana ha ido adoptando progresivamente técnicas cada vez más inadecuadas, que requieren un gran volumen de equipo importado y poca mano de obra, especialmente poca mano de obra no calificada, de la que precisamente hay mayor oferta. En tercer lugar, a causa de la creciente de abastecimientos pagaderos en divisas y, también en parte, a raíz del declive en la demanda mundial del principal producto de exportación de Colombia, el café, en ciertos momentos ha existido escasez de materiales importados, semimanufacturas, repuestos, etc., necesarios para una rápida expansión de la economía urbana, que Colombia no está en condiciones de producir. Otras razones, especialmente la insuficiencia de las inversiones, han obrado en contra de un dinamismo suficiente de la economía urbana.

TENDENCIAS ECONOMICAS ANTERIORES

94. Examinemos ahora en forma muy breve y resumida las principales tendencias de la oferta de mano de obra, del empleo y de la producción en los últimos años, teniendo presente la evaluación provisional que se acaba de hacer, y pasemos luego a estudiar los esfuerzos que se han hecho para formular una estrategia del desarrollo, con el propósito de sacar de ellos las enseñanzas que ofrecen para el futuro.

La oferta de mano de obra

95. El aumento de la oferta de mano de obra se ha debido principalmente a tres factores. La expansión demográfica tiene importancia primordial, pero las migraciones y los cambios en el grado de participación complican el panorama. Además, la educación influye sobre la estructura de la fuerza de trabajo, aunque también lo hace de diferentes maneras sobre el equilibrio del mercado de la mano de obra, como veremos más adelante.

96. Por lo menos desde el censo de 1918, cuando resultó ser de 6 millones de habitantes, la población colombiana ha ido creciendo cada vez más rápidamente, a tasas de menos de 2 por ciento anual. Es difícil conocer exactamente lo sucedido, porque los censos son incom-

pletos y los datos sobre nacimientos y defunciones no son aprovechables [1]. Pero parece que el crecimiento demográfico tuvo una tasa media de 2 por ciento anual de 1938 a 1951, de 3 por ciento al año entre 1951 y 1964, y aumentará a un ritmo más rápido aún, especialmente debido a la mortalidad, en disminución constante [2]. Las consecuencias de esta aceleración en el crecimiento de la fuerza de trabajo sólo comenzaron a dejarse sentir en los años sesenta; por lo común esto se debe a que la disminución de la mortalidad infantil no influye rápidamente sobre el número de jóvenes que ingresan en la fuerza de trabajo. Por esta misma razón, el crecimiento de la fuerza de trabajo continuará aumentando aún más rápidamente a una tasa de 3,5 por ciento anual, por lo menos, durante otros diez años, como mínimo.

97. En las zonas urbanas, al crecimiento natural de la población se unió la corriente cada vez mayor de migrantes [3]. Entre los censos de 1951 y de 1964, las ciudades más importantes aumentaron aproximadamente en 7 por ciento al año, aumentando su población a más del doble. La fuerza de trabajo urbana aumentó aún más rápidamente, pues una elevada proporción de los migrantes eran personas en edad de trabajar que buscaban trabajo. El efecto conjunto neto del crecimiento demográfico y de la migración fue aumentar el total de la población urbana en edad de trabajar en 95 por ciento [4], a una media de más de 4 por ciento anual entre 1951 y 1964. Durante el mismo período, la población rural en edad de trabajar aumentó sólo en 13 por ciento, aproximadamente 1 por ciento al año. No es sorprendente, pues, que el problema del empleo urbano sea tan grave.

98. El tercer factor que influye en la oferta es el cambio en la tasa de participación en la fuerza de trabajo activa. Como se ha indicado anteriormente, las tasas de participación correspondientes a toda la población urbana disminuyeron considerablemente durante los últimos dos decenios como resultado de una gran disminución de las personas comprendidas entre veinticinco y cincuenta y cinco años de edad, fenómeno que se compensó parcialmente por pequeños aumentos en algunos de los grupos intermedios de edad. Entre los hombres, las disminuciones han sido evidentes y constantes, y han afectado a todos los grupos de edad hasta 1964 y posteriormente a los grupos de menor

1) El principal problema para los demógrafos es el grado de variación observada en la amplitud de los datos de cada censo, que es sumamente difícil de calcular.

2) Los estudios más detallados de fecundidad y mortalidad los ha realizado el Dr. López Toro, del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, de la Universidad de los Andes.

3) No hemos estudiado la magnitud de la migración externa, que probablemente redujo en algo la población, especialmente la que está en edad de trabajar, aunque su efecto no es apreciable. Entre 1955 y 1968 el saldo neto de la emigración ha sido calculado en cerca de 80 000 personas. Véase Gerardo Eusse Hoyos: **The outflow of professional manpower from Colombia** (Bogotá, noviembre de 1969).

4) En esta categoría se considera a las personas de diez y más años, no porque se trate de una definición ideal, sino por conveniencias estadísticas.

y de mayor edad. En lo que respecta a las mujeres la situación es menos clara, pero después de 1964 parece haberse registrado cierto aumento entre todos los grupos de edad, en especial en el de las mujeres de treinta y cinco años o menos. Como resultado de esta tendencia, a la vez que un número mucho mayor de mujeres de las zonas urbanas buscan trabajo, ha aumentado la tasa de desempleo femenino visible [1]. Pero es casi seguro que las mujeres han reemplazado a los hombres en ciertas tareas, lo cual ha dado lugar a cierto aumento del desempleo entre los hombres y a una disminución de las tasas de participación de éstos en la fuerza de trabajo urbana.

99. El otro factor principal de la oferta es el desarrollo de la educación. La matrícula en la escuela primaria ha aumentado recientemente a una tasa ligeramente superior al aumento de la población, pero la matrícula en la enseñanza secundaria y en la educación superior ha aumentado a un ritmo tres o cuatro veces mayor [2]. De esta manera ha aumentado la proporción de las personas instruídas que entran a formar parte de la fuerza de trabajo, lo que probablemente explica los cambios en las tasas de participación, rebajando la tasa en algunos puntos en el caso de los grupos de edad escolar, pero aumentándola posteriormente en los grupos de mayor edad, especialmente entre las mujeres, puesto que el hecho de contar con instrucción alienta a estas personas a tratar de encontrar trabajo. Hasta ahora el número de alumnos de la enseñanza secundaria y superior era demasiado pequeño para que estos dos efectos, especialmente el segundo, fueran muy importantes. Pero más tarde la expansión de la enseñanza puede tener consecuencias considerables sobre el empleo, tanto en las formas indicadas como por sus efectos sobre la migración, la fertilidad, la especialización, la distribución de ingresos y las estructuras del consumo.

100. En el cuadro 4 se resumen los principales elementos que determinan la oferta, y se indican los cambios estimados que se han producido en la fuerza de trabajo activa desde 1951. Tanto en porcentajes como en magnitudes absolutas, el incremento fue enormemente superior al de cualquier otro período anterior del desarrollo de Colombia. Es patente la aceleración del crecimiento de la fuerza de trabajo, aunque parece que disminuyó algo la tasa de participación total. La demanda de mano de obra tenía que aumentar rápidamente y resulta impresionante comprobar la intensidad de las fuerzas que comenzaban a crear un desempleo estructural.

1) Si bien no existen datos al respecto, es probable que al mismo tiempo se haya producido una disminución del desempleo encubierto entre las mujeres.

2) Parte de este aumento se debe a una reducción de los abandonos en cada etapa de la enseñanza, pero la razón principal es la proporción cada vez mayor que representa cada grupo de edad que entra en el sistema.

Cuadro 4. Cambios estimados en la oferta de mano de obra y en el empleo, 1951-1970 (Tasas medias anuales de crecimiento expresadas en porcentajes)

	1951–1965 (Estimaciones aproximadas)	1965–1970 (Estimaciones muy generales)
Crecimiento demográfico	3,1	3,3
Aumento de la población adulta activa	2,9	3,6
Cambios positivos o negativos en la tasa general de participación	—0,4	—0,4
Igual al crecimiento de la fuerza de trabajo activa total	2,5	3,2
Aumento total del empleo (años-hombre)	2,1	2,2

Fuentes: Los datos sobre la oferta de mano de obra provienen de los censos de 1951 y de las publicaciones del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes sobre población económicamente activa; de las estimaciones de empleo hechas por la misión con base en los censos y de las proyecciones descritas en el apéndice 3.

Insuficiente absorción de mano de obra

101. No podemos examinar aquí todas las razones que explican por qué la economía no ha podido absorber el incremento de la fuerza de trabajo efectiva. Para ello tendríamos que estudiar a fondo cada uno de los sectores principales. Además, la escasez de estadísticas básicas fidedignas es aún más grave en el campo de la actividad económica que en el de la población. Sin embargo, en la medida en que es posible basarse en las estadísticas del crecimiento económico, parece que entre 1951 y 1964 el producto interno en su conjunto aumentó a un promedio anual de casi 5 por ciento, y posteriormente siguió aumentando a un ritmo quizá ligeramente más rápido [1]. Este incremento fue acompañado de una disminución muy marcada de la proporción que corresponde a la agricultura en la producción total, y de un cambio hacia el sector manufacturero y hacia otros sectores. La tasa media de crecimiento del sector agrícola parece haber sido de 3,5 por ciento, mientras que en otros sectores, considerados en conjunto, fue de aproximadamente 5,5 por ciento.

102. Desde luego, el empleo no aumentó en forma alguna tan rápidamente. Durante todo el período, la productividad aumentó a algo más de 2,5 por ciento por año-hombre, y aparentemente se aceleró en los últimos años, de tal manera que el incremento del empleo ha sido entre 2 y 2,5 por ciento anual, en contraste con la aceleración del crecimiento de la fuerza de trabajo [2]. Con mucha aproximación, puede

1) Como se verá más adelante, consideramos que el aumento del ingreso global tiene una importancia limitada. Sólo se menciona aquí para dar una idea de la relación general existente entre producción y empleo.

2) Aquí se trata de productividad "general", por lo que están reflejados los aumentos de la productividad en diversos sectores y los efectos del movimiento de personas de los sectores de bajo rendiimento **per cápita** (como la agricultura) hacia sectores donde la productividad es mayor.

decirse que entre 1965 y 1970 el empleo en la agricultura aumentó en 1,4 por ciento cada año y, en otros sectores considerados en conjunto, en 3,2 por ciento anual.

103. Por supuesto, el aumento de la productividad era esencial para mantener la competitividad de los precios, en especial los de los productos de exportación. En este sentido contribuyó al incremento no sólo de la producción, sino también del empleo. Sin embargo, la economía no logró beneficiarse de la elevación de los niveles de empleo que en otras circunstancias hubieran podido alcanzarse. La aplicación de diversos tipos de política que influyen en la productividad, especialmente en sectores que no exportan, agravó el problema del desempleo al fomentar la adopción de técnicas que ahorran trabajadores y no técnicas con gran densidad de mano de obra. (En capítulos posteriores se explicará en qué forma estas tendencias han aumentado la productividad a expensas del empleo.)

104. Hasta aquí se ha considerado a la productividad como la producción por año-hombre y no por hora-hombre. Los datos relativos a las horas trabajadas por trabajador, especialmente en las zonas urbanas, son interesantes e importantes aunque sumamente imprecisos en algunos puntos esenciales [1]. De lo anterior se desprende claramente que una elevada proporción de la mano de obra empleada trabaja muchas horas, y que el total de horas extraordinarias (es decir, de las que exceden de 48 por semana) equivalen probablemente a 11 o 13 por ciento del trabajo realizado por la fuerza de trabajo urbana empleada. Este fenómeno existe en todos los sectores y en la mayoría de los grupos de ocupaciones, salvo en el grupo de profesionales y de personal de dirección.

105. Es menos claro en qué forma la duración media de la semana de trabajo ha cambiado a lo largo de los años. Incluso de 1964 a 1969, años para los que se dispone de datos periódicos (véanse cuadros en el apéndice 1), la situación es incierta, aunque al parecer en 1967-1969 la semana media de trabajo fue probablemente superior a la de 1964-1966 en 1 por ciento más o menos. Además, si, como se sugiere en el capítulo 14, algunas características de la legislación del trabajo han fomentado las horas extraordinarias y no la expansión de la fuerza de trabajo, la semana de trabajo puede haber comenzado a aumentar antes de 1964 y es muy probable que haya aumentado en los años sesenta a una tasa de 0,5 a 1 por ciento anual. Todo aumento de esta naturaleza en el número de horas extraordinarias habrá despojado a la fuerza de trabajo de cierto número de los puestos que de otra manera hubieran podido crearse.

1) Los datos sobre las horas trabajadas por la fuerza de trabajo urbana existen sólo en seis categorías: 40 por ciento, aproximadamente, de la fuerza de trabajo aparece trabajando de 48 a 63 horas por semana; así, una sola categoría incluye desde las personas que trabajan una semana normal de 48 horas hasta las que trabajan 15 horas extraordinarias.

106. De todos modos, cualquiera que sea la importancia que se le atribuya a diversos factores, en los años sesenta no se produjo una aceleración suficiente de la creación de empleos en consonancia con el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo, que iba aumentando a razón de no menos de 200 000 trabajadores cada año. Si bien en la agricultura acaso haya podido absorber 30 000 trabajadores por año (muchas veces en los «trabajos» que surgen en las explotaciones familiares), el sector manufacturero moderno, a pesar de su crecimiento bastante rápido, no ha llegado a absorber 10 000 trabajadores por año. El resto ha ingresado en la construcción, la artesanía y los servicios, a menudo artificialmente, o no ha contado con posibilidad alguna de absorción.

107. Hasta cierto punto, todo desempleo visible creciente pone en juego fuerzas que tienden a reducirlo o a encubrirlo. Por ejemplo, el aumento del desempleo visible hace que la gente ni siquiera intente buscar trabajo, tendencia que ya se señaló antes y que se expresa en el cuadro 4 como una disminución en las tasas de participación. También desalienta la migración a las ciudades y limita el aumento de la productividad, especialmente en el sector tradicional. Pero lo importante es observar que el peso de la adaptación no recae por igual en todos los sectores de la población. En su mayor parte recae sobre las personas que se encuentran en el extremo más bajo de la escala de ingresos: los desempleados encubiertos y visibles y los subempleados de la agricultura, los servicios y la artesanía. Es posible que otras personas ganen con esta situación, si el desempleo mantiene los salarios a nivel más bajo que en otras circunstancias, con lo cual aumentan los ingresos que no proceden de salarios o disminuyen los costos de producción, o se producen ambos fenómenos. Sin embargo, a la larga, todos los sectores de la población sufrirán las consecuencias, porque los desequilibrios crecientes de la economía son tan graves que, si no se corrigen, pondrán en peligro toda la estructura de la economía y de la sociedad.

LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO EN EL PASADO

108. Una de las principales ambiciones de los gobiernos recientes de Colombia ha sido formular una estrategia coherente y sistemática del desarrollo. Esta ambición se ha visto plenamente justificada con la peligrosa acumulación de problemas sociales causados por el proceso de crecimiento en el pasado. Por lo menos tres veces durante los últimos veinte años, Colombia ha tratado, cada vez con más éxito, de formular un sistema político global y coordinado, destinado a lograr una tasa más alta y más estable de crecimiento. Los distintos gobiernos han tratado de establecer políticas en virtud de las cuales se diera más

importancia al sector público como elemento movilizador de recursos, se impidiera que la balanza de pagos frenara constantemente el proceso de crecimiento y se estimularan las actividades de los sectores clave de la economía.

109. Ahora bien, hasta hace muy poco el pleno empleo no figuraba entre los objetivos concretos de estas actividades de planeación, ni se habían previsto niveles más altos de empleo. En realidad, el informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de 1950, primer intento general realizado para estudiar la economía colombiana en su conjunto, hizo recomendaciones en la mayoría de los aspectos de la política de inversiones, pero apenas tocó el problema del empleo. El segundo intento por establecer una estrategia del desarrollo, que se inició en 1958 y culminó en 1961 con la publicación del Plan General de Desarrollo para 1960-1970, simplemente se limitaba a suponer que el problema del desempleo iría desapareciendo gradualmente si el producto nacional aumentaba con suficiente rapidez.

110. Examinemos el plan de 1961 porque su historia arroja mucha luz sobre los obstáculos que surgieron en el pasado — y que podrían presentarse en el futuro — al formular una estrategia coherente de desarrollo.

111. El nuevo sistema tuvo buenos comienzos. En 1958 se crearon dos organismos básicos: el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, cuyo jefe era directamente responsable ante el Presidente, y el Consejo Nacional de Planeación, formado por el Presidente de la República y cuatro consejeros a pleno tiempo. El Departamento era la unidad técnica del sistema, encargada de realizar estudios y proponer planes y políticas de desarrollo. La tarea concreta del Consejo era examinar las propuestas del Departamento y tomar una decisión al respecto desde un punto de vista técnico. El Presidente de la República presidía el Consejo y participaba de esta manera en la elaboración de sus planes y políticas, cosa importante, pues aseguraba que las decisiones tendrían una profunda influencia en la administración pública, en especial en los organismos pertinentes.

112. Este sistema de planeación logró considerables progresos en diversos aspectos importantes de la política de desarrollo, con objeto de elevar la tasa de crecimiento. Se desarrollaron técnicas destinadas a estudiar el proceso de crecimiento y a identificar sus limitaciones y sus puntos críticos. En 1960 el Consejo aprobó un programa cuatrienal de inversiones públicas, que fue adoptado por el Gobierno al año siguiente como parte integrante del presupuesto nacional. Pero el Consejo no se limitó al sector público. El Plan General de Desarrollo incluía un plan detallado de industrialización, completado a fines de 1961; además, se inició el trabajo en el sector agrícola.

113. Vale la pena mencionar algunas de las consecuencias cuantitativas del Programa de Desarrollo de 1960-1970. El plan entrañaba una tasa media de crecimiento del PNB, a lo largo de los diez años, de 5,6 por ciento, en comparación con la tasa media de 4,3 por ciento anual del período 1950-1959. El sector agropecuario debía crecer a una tasa de 4,3 por ciento anual, en comparación con una tasa media de 2,4 por ciento en el período anterior; la industria moderna se desarrollaría a la tasa de 8,3 por ciento, en comparación con 6,6 por ciento durante el período anterior. Se propuso una tasa de crecimiento más rápida del PNB, de 6,5 por ciento, como otro objetivo posible para la segunda parte del período.

114. Estos incrementos de la producción exigirían grandes aumentos del ahorro y de la ayuda exterior, así como una importante expansión de las exportaciones y una considerable substitución de las importaciones. Era necesario aumentar la razón inversiones/PIB de 18,5 por ciento a 22,5 por ciento durante el período del plan.

115. En cuanto a objetivos de empleo, el plan era más bien impreciso. Se partía de la hipótesis de que al final del período se alcanzaría el pleno empleo como resultado de la tasa propuesta de crecimiento. Se hicieron proyecciones de fuerza de trabajo y se establecieron hipótesis sobre el aumento de la productividad. Para los sectores no agrícolas en su conjunto, se esperaba que la productividad aumentara solamente 1,7 por ciento anual. Ello parecía entrañar tasas muy bajas de progreso técnico — incluso en la manufactura, la electricidad y la construcción — o un aumento muy rápido del subempleo en el sector de los servicios. Así, el plan no constituía en realidad una estrategia de empleo ajustada a la realidad.

116. Mirando retrospectivamente puede apreciarse que el plan tenía algunas otras debilidades. Puede sostenerse que se había confiado demasiado en las estadísticas. En lo que se refiere a problemas de fondo, el plan — que no contenía consideración alguna sobre política demográfica — trataba apenas de las necesidades en materia de educación y formación y era muy cauteloso en problemas esenciales tales como la distribución de los ingresos y la reforma agraria. (Por supuesto, es muy probable que poderosas razones de orden político hayan aconsejado el silencio sobre determinadas cuestiones acerca de las cuales no haremos comentarios.) Tampoco preveía el plan el tipo de aumento tributario o la política de cambios necesarios para alcanzar el objetivo que se había fijado en cuanto a la balanza de pagos.

117. En realidad, las deficiencias del plan no se debieron tanto a los detalles técnicos de su formulación (que formaban un todo coherente) como a su ejecución. Ello se debió en parte a que se permitió que el tipo de cambio fuera demasiado alto, lo que se tradujo en una crisis de recursos en divisas y finalmente en una devaluación tan

radical y de consecuencias tan graves que durante varios años se hizo imposible todo debate público sereno sobre una política de divisas.

118. Aunque en 1963 se aumentaron los impuestos, los ingresos fiscales fueron inferiores en 30 por ciento a los niveles necesarios para alcanzar las metas de ahorro público fijadas en el plan [1]. Se abandonó el programa de inversiones públicas y las inversiones fueron muy inferiores a las necesidades, como también sucedió con las tasas de crecimiento económico (en la medida en que se puede juzgar sobre la base de los datos disponibles).

119. Así, pues, el plan de 1961 no se aplicó en su integridad. Por otra parte, se permitió que decayera el sistema de planeación. Se malgastó en gran parte la experiencia alcanzada por el equipo de planeación en la búsqueda de una estrategia global y coherente, pues no se le dio el impulso necesario para desarrollarse y ni siquiera para mantenerse en actividad.

120. Por ello es muy encomiable que, a pesar de todo, se reanudara en 1966 la tarea de formar un organismo técnico que en cuatro años ha alcanzado y superado la capacidad del antiguo sistema y su importancia dentro del mecanismo administrativo. La misión encontró un departamento de planeación de elevada calidad, que una vez más había establecido un plan de inversiones públicas y había asumido obligaciones esenciales, especialmente en lo que se refiere a la coordinación de las inversiones públicas, a la política de la balanza de pagos y a la negociación de la ayuda externa.

121. Sin embargo, en tres aspectos importantes para nuestra finalidad, la planeación es hoy muy distinta de lo que era hace un decenio, hecho que refleja un cambio en las actitudes básicas. En primer lugar, se ha substituído la fijación de metas de crecimiento, base del plan de 1961, por la formulación y coordinación de políticas a corto plazo destinadas a fomentar la mayor tasa posible de expansión en los diferentes sectores. El Consejo de Política Económica establece normas cuyo origen no se encuentra en una estrategia global a largo plazo, sino en la prioridad dada a la estabilidad monetaria y fiscal y a la superación de los problemas de la balanza de pagos.

122. En segundo lugar, el plan de 1961 abarcaba, por lo menos en forma «indicativa», a toda la economía, en especial la fijación de metas para el sector privado; en cambio, el sistema actual sólo abarca directamente al sector público (aunque, por supuesto, el Departamento de Planeación vigila atentamente las realizaciones del sector privado y su reacción ante la política económica adoptada). Por consiguiente, no hay planes generales, y ni siquiera normas estratégicas para la

1) Es posible que en ese entonces al Gobierno le haya parecido demasiado importante la resistencia política al aumento de los impuestos.

industria o el sector agropecuario. A diferencia de lo que sucedió con el sistema establecido a comienzos de los años sesenta, no se ha pedido al Departamento de Planeación que prepare estos planes. En caso de que se tomara esta decisión, los respectivos ministerios prepararían planes por sectores, que posteriormente serían coordinados por el Departamento de Planeación.

123. En tercer lugar, se ha dado un paso importante: la unidad de Recursos Humanos del Departamento de Planeación ha preparado el primer análisis general de los problemas de empleo en el país [1]. Esta realización debe considerarse como un primer esfuerzo de un departamento de reciente creación, y no se trata de hacer críticas sino de sugerir la forma de mejorar este trabajo en el futuro. Consideramos deber señalar que, si el problema del desempleo es tan grande y tan complicado como lo considera (con razón) el Departamento de Planeación, en este documento parece que los objetivos y las medidas de política no se han coordinado en la medida necesaria con otros aspectos de la planeación.

124. El problema central — el creciente desequilibrio en nivel y en estructura entre la demanda y la oferta de mano de obra — sólo ha recibido hasta ahora una atención indirecta. Es necesario volver a plantear diversos aspectos de política a fin de establecer en qué forma se los debería coordinar para lograr el pleno empleo, cosa que debe constituir una estrategia a largo plazo elaborada por el Departamento de Planeación, en la que se incluyan la educación, la planificación de la mano de obra, la industrialización y la política agropecuaria, y se otorgue un papel fundamental al sector privado (así como al Gobierno). En el resto de este informe sugerimos ciertos lineamientos generales para desarrollar una nueva manera de abordar estos problemas.

1) Departamento Nacional de Planeación: **El empleo en Colombia: Diagnóstico y recomendaciones de política, 1969.**

CINCO MILLONES MAS DE EMPLEOS

3

LAS POSIBILIDADES DE COLOMBIA

125. Comencemos estudiando algunas de las ventajas de que goza Colombia. En primer lugar, hay tierras explotables, tanto en las zonas agrícolas tradicionales como en la región oriental de los Andes. Como se explica en el capítulo 5, hay alguna incertidumbre sobre la extensión de las tierras disponibles y sobre la posibilidad de cultivarlas rápidamente; sin duda alguna, existen muchas dificultades de carácter político, administrativo y financiero para llevar adelante la reforma agraria, pero la existencia de millones de hectáreas cultivables actualmente inexplotadas constituye una enorme riqueza potencial, sin la cual las perspectivas serían mucho más sombrías [1].

126. Colombia es, en efecto, relativamente rica en recursos naturales, en especial cuenta con reservas de petróleo que pueden satisfacer adecuadamente las necesidades internas, con minerales, y tiene una larga línea costera sobre ambos océanos: el Atlántico y el Pacífico. Es verdad que las tres grandes cadenas de los Andes constituyen formidables barreras al tránsito, pero Colombia cuenta por lo menos con sistemas básicos de carreteras, ferrocarriles, vías aéreas y marítimas, en gran parte resultado de las fuertes inversiones realizadas en los años sesenta.

127. Hay muchas opiniones respecto del volumen de la capacidad no utilizada de la industria, pero es indudable que buena parte de esta capacidad podría ser activada con un costo relativamente pequeño. El mercado interno es, en potencia, suficientemente grande para justificar una gama más amplia de industrias [2].

---

1) Para juzgar la posibilidad de aplicar en otras partes nuestras ideas sobre estrategia para Colombia, es menester tener presente la existencia de esta reserva de tierra.

2) Hasta cierto punto este factor disminuye las posibilidades de aplicar las enseñanzas que se saquen de Colombia en pequeños países que dependen más fundamentalmente del comercio exterior.

128. Cada vez se hace más general el conocimiento de los problemas que entraña el desarrollo gracias, entre otras cosas, a un número creciente de especialistas en ciencias sociales que, tanto en las principales universidades como fuera de ellas, están trabajando sobre los problemas de Colombia. También se difunden poco a poco informaciones sobre la experiencia adquirida en otros países de América latina.

129. En los últimos años se ha reformado la administración, con lo cual, en comparación con lo que sucedía hace apenas algunos años, y especialmente en relación con los niveles internacionales, el país cuenta ahora con un mecanismo más eficaz para preparar y ejecutar una estrategia del desarrollo. Como se indica en el capítulo 2, el Departamento de Planeación formó un personal sumamente competente, que paulatinamente orienta la investigación profesional hacia problemas fundamentales como evaluación de proyectos, composición del gasto público y prioridad en cuestiones de ayuda. La reorganización del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) permite pensar que mejorará la cantidad de la información y, sobre todo, su calidad, lo cual contribuirá a que los profesionales y el público en general comprendan mejor los problemas del país. Por otra parte, se ha mejorado enormemente la recaudación de impuestos.

130. En los últimos años ha mejorado considerablemente la situación del país en materia de divisas y se ha frenado el alza de los precios, con lo cual se han puesto las bases materiales y psicológicas para el inmenso esfuerzo que exige una estrategia del empleo.

131. Hay otro factor imponderable, quizá el más importante de todos: la aptitud y la voluntad de innovar, en especial la voluntad de buscar nuevas formas de ganarse el sustento. Una manifestación de ello es la migración hacia las ciudades, que algunas veces tiene un volumen excesivo, pero se manifiesta también en la búsqueda espontánea de nuevas zonas cultivables, en el deseo de los industriales de buscar nuevos mercados de exportación y en las exigencias de los trabajadores que desean mayor formación. La contrapartida política es que todas las clases de la sociedad comprenden cada vez más que el estado del país es potencialmente explosivo y que es necesario modificar radicalmente la orientación del país si se quiere que las instituciones políticas existentes estén en condiciones de hacer frente al desafío del porvenir.

CRECIMIENTO FUTURO DE LA FUERZA DE TRABAJO

132. Esta riqueza potencial se necesitará en los años venideros. Si la población de Colombia sigue aumentando tan rápidamente como en los años sesenta, pasará de 55 millones de habitantes hacia fines de siglo. Sin embargo, es razonable esperar que disminuya la mortalidad, pero

Cuadro 5. Proyecciones de población basadas en dos hipótesis de fecundidad: 1970, 1985 y 2000 (Millones a mediados de año)

Hipótesis	1970	1985	2000
A. Disminución lenta de la fecundidad	21,5	34,5	50,5
B. Disminución rápida de la fecundidad	21,5	32,5	48,0

Hipótesis de mortalidad

Aumento anual en la esperanza de vida: 0,06 para los hombres.
0,07 para las mujeres.

Hipótesis de fecundidad

A. Disminución de la tasa de fecundidad (mujeres 15-49) de 0,213 en 1965-1970 a 0,123 hacia 1990-1995.

B. Disminución hasta llegar a la misma tasa hacia 1980-1985.

Fuente: Estudio especialmente preparado para la misión por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, de la Universidad de los Andes, que amplía las estimaciones publicadas en *Proyecciones de la población colombiana 1965-85* (monografía 28). Se han preferido estas proyecciones a las de las Naciones Unidas y de otras organizaciones porque estaban más elaboradas y podían ser ampliadas inmediatamente con el propósito de obtener las estimaciones que necesitaba la misión.

también que la fecundidad disminuya más rápidamente aún, con lo cual el efecto neto será una disminución de la tasa de crecimiento demográfico. En países en vías de desarrollo como Jamaica y Trinidad y Tobago, con estadísticas fidedignas de nacimientos, se han registrado ya disminuciones radicales en dicha tasa, y en opinión de algunos especialistas, la tasa ha comenzado ya a disminuir en Colombia.

133. En el cuadro 5, basado en dos hipótesis sobre disminución de la fecundidad (y una sobre disminución de la mortalidad), se indica cuál sería la población a fines de siglo. Según ambas hipótesis, la fecundidad disminuiría hasta alcanzar el nivel correspondiente a tasas de natalidad de aproximadamente 27 por mil, etapa en que cesaría la disminución, pero con la hipótesis B ese nivel sería alcanzado antes [1]. Esto entrañaría una fecundidad todavía superior aproximadamente en 30 por ciento a la de Europa en los años sesenta, pero una tasa de natalidad muy inferior a la de Colombia en el mismo período, época en que varió entre 45 y 50.

134. Poco se conoce acerca de las causas socioeconómicas de los cambios de la fecundidad, porque varias de ellas — niveles de ingresos, educación (especialmente de las mujeres), grado de urbanización —

1) No se prevé que la migración tenga efectos netos substanciales, lo cual es un supuesto realista a menos que el Gobierno adopte medidas especiales para estimularla.

actúan al mismo tiempo para reducir la fecundidad y se influyen recíprocamente. Por otra parte, las creencias religiosas y la actitud tradicional respecto de la edad de matrimonio y del tamaño de la familia, tienden en general a favorecer la existencia de familias numerosas. A juzgar por lo sucedido en este siglo en otros países, los niveles de ingresos y de educación parecen ejercer una influencia predominante, ya que la disminución de la fecundidad se extiende, aunque por lo común lentamente, entre personas de religiones diferentes y con costumbres sociales distintas una vez que toda la comunidad alcanza un nivel moderadamente alto de desarrollo económico [1]. Esta tendencia a la disminución se ve reforzada por el aumento de los servicios médicos, especialmente cuando se utilizan deliberadamente para reducir los problemas médicos y sociales de las familias numerosas, mediante asesoramiento sobre técnicas anticonceptivas.

135. Pero el desarrollo económico depende también de la fecundidad. Solía pensarse en América latina que una tasa elevada de crecimiento demográfico fortalecería al país desde el punto de vista político, e incluso económico. La experiencia adquirida ha hecho que en gran parte se abandone esta opinión. Un fuerte aumento anual del número de nacimientos, como el de Colombia, exige inversiones sociales sumamente elevadas [2], que hacen aún más difícil dedicar el capital necesario al desarrollo de la agricultura, de la minería y de la industria. (Como veremos, el aprovechamiento de nuevas tierras no es en forma alguna gratuito.) Por ejemplo, el programa de construcciones escolares no puede limitarse a colmar el déficit de escuelas, sino que debe también satisfacer las necesidades de una población de edad escolar en continuo crecimiento. En forma análoga, los programas de vivienda, salud pública, suministro de agua, etcétera, deben hacer frente no sólo a la enorme tarea de corregir las deficiencias actuales (que se hacen patentes en las aglomeraciones urbanas y rurales de tugurios), sino también a las necesidades de una población que crece más de 3 por ciento al año, lo que por sí solo exigiría que cada diez años aumentara por lo menos en una tercera parte el número de viviendas y otras formas de capital social. Además, hay que hacer estas inversiones en un período en que la capacidad de las familias para ahorrar o pagar impuestos está limitada por las necesidades de consumo de familias muy numerosas. Por consiguiente, cuanto más

1) El estudio más detallado sobre Colombia es el de T. Paul Schultz: **Population growth and internal migration in Colombia** (RAND, 1969). Este estudio sugiere que el hecho de vivir en las zonas rurales no es por sí mismo responsable de las altas tasas de fecundidad rurales, sino que éstas se deben más bien a la escasez de servicios de educación en esas regiones.

2) El efecto de las tasas elevadas de natalidad ha sido intensificado por la mortalidad infantil. Aunque esta mortalidad sigue siendo elevada en Colombia, ya no es tan alta que reduzca considerablemente el número de niños que sobreviven después del primer año de existencia.

altos sean los niveles de fecundidad en el futuro, más difícil será reforzar la economía de Colombia [1].

136. A los efectos de este trabajo, el punto más importante es que la elevada fecundidad del pasado entrañará un rápido aumento de la fuerza de trabajo durante los próximos quince años. En realidad, puede preverse con bastante exactitud cuál será la población en edad de trabajar en 1985 (pero no más allá de esa fecha): esta población, aproximadamente de 14,5 millones en 1970, llegará a 24 millones en 1985, con un aumento de más de 60 por ciento [2]. Cabe pensar, incluso, que el crecimiento se acelere algo más, a juzgar por lo que parece haber sido la estructura demográfica en los años sesenta.

137. Como el volumen de la fuerza de trabajo empleada depende también de la tasa de participación de la mano de obra, en última instancia refleja (como se indica en el capítulo 2) cierto número de influencias sociales. Como se ha señalado, las tasas de participación de los hombres han disminuido desde comienzos de los años cincuenta, mientras que las tasas de participación de las mujeres han ido aumentando ligeramente.

138. Es difícil imaginar que en los próximos años puedan seguir disminuyendo las tasas de participación de los hombres. Es posible que las tasas de participación aumenten, excepto para el grupo de edad inferior a veinte años, grupo para el cual el programa de educación y el aumento de los ingresos familiares reducirán la necesidad de trabajar. Más problemática es la participación entre los hombres de edad; es probable que el aumento de los ingresos reduzca la necesidad de trabajar, pero en el caso de muchos de ellos dejarán sentir su influencia factores tales como el deseo de trabajar (el retiro temprano puede entrañar costos humanos, incluso para los que cuentan con ingresos adecuados) y los tipos posibles de trabajo (en competencia con personas más jóvenes y mejor formadas en un mundo en que la tecnología no cesa de aumentar). Entre las mujeres, es posible prever un alza continua de la participación, lo que exigirá a su vez un aumento constante del nivel educativo y un incremento inevitable en la proporción de mujeres que vivirán en las zonas urbanas.

139. No hemos podido evaluar adecuadamente todos estos factores y mucho menos cuantificar sus efectos sobre la participación en la

1) Por supuesto, hay muchos otros efectos que deben tenerse en cuenta, en especial la mayor flexibilidad (incluida la aptitud para recibir nuevas ideas) de una población cuya pirámide de edades se nivela rápidamente. Pero las conclusiones expresadas parecen razonables en general.

2) Datos tomados del estudio especial del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico citado anteriormente. En las estimaciones del Centro se fija en diez años el límite más bajo de edad de la población trabajadora. La razón es que hay niños empleados de edad que varía entre diez y catorce años. Por supuesto, la utilización de este límite inferior no significa en forma alguna que los niños de esa edad deban considerarse disponibles para el trabajo.

Cuadro 6. Tasas anteriores y proyectadas de participación de la fuerza de trabajo

Grupos de edad	Hombres				Mujeres			
	1951	1965	1970	1985	1951	1965	1970	1985
15–19	85	72	70	65	24	25	25	29
20–24	95	91	91	89	24	26	27	32
25–34	97	97	96	95	20	21	22	24
35–44	98	97	97	97	19	20	21	23
45–54	97	96	95	95	17	19	20	22
55–64	92	89	89	86	14	15	16	16
65 y más	45	58	55	4	10	9	8	7

Fuentes: Para 1951, datos del censo (no pueden compararse con las otras cifras). Para 1965 y 1970, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico: *Proyecciones de la población colombiana económicamente activa (1965-1985)*, Bogotá, julio de 1969. Para 1985, estudio del mismo Centro especialmente preparado para la misión.

actividad económica. El problema es especialmente difícil, pues toda aproximación al pleno empleo aumentaría la participación. En el cuadro número 6 figura una de las proyecciones del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico sobre tasas de participación. Esta proyección corresponde bastante aproximadamente a nuestras previsiones, pero se debe destacar que todo este problema constituye un campo de investigación de importancia fundamental para evaluar las perspectivas a largo plazo en materia de desempleo.

140. En conjunto, es muy probable que cese la disminución de las tasas generales de participación (en el caso de ambos sexos). En otras palabras, puede desaparecer una de las influencias que reducen la magnitud del desempleo; en tal caso cabe prever que el número de quienes necesitan trabajo aumentará aproximadamente en la misma proporción que la población en edad de trabajar, es decir, más o menos en 60 por ciento. En 1970, la fuerza de trabajo es aproximadamente de 6,5 millones; en 1985 no será inferior a 11 millones.

141. Este aumento inevitable y enorme de la fuerza de trabajo es un hecho fundamental de la vida colombiana que influye en todos los problemas principales de política. La fuerza de trabajo aumenta por lo menos en 3,5 por ciento por año y seguirá aumentando a ese ritmo durante los próximos quince años, suceda lo que suceda con la fecundidad, porque el mayor número de personas nacidas a fines de los años cincuenta y en los años sesenta la engrosará inevitablemente.

142. Esto no quiere decir que lo que suceda con la fecundidad en los próximos años no tenga nada que ver con el problema del desempleo. Como se verá más adelante, todo programa de empleo exige grandes inversiones, y será más fácil obtener los recursos necesarios mediante la tributación y los ahorros si la tasa de fecundidad disminuye rápidamente.

143. Pero la repercusión efectiva sobre el empleo de tal disminución de la fecundidad, si se produjera a comienzos de los años setenta, se traduciría en un crecimiento más lento de la fuerza de trabajo en el período posterior a 1985. Suponiendo que la fecundidad se mantenga más o menos en los niveles actuales, de manera que el número de nacimientos siga aumentando por lo menos en 3 por ciento al año, la fuerza de trabajo seguiría aumentando anualmente después de 1985 en más de 300 000 personas. En otras palabras, será necesario todavía encontrar más de 6 000 empleos por semana simplemente para mantener el ritmo del crecimiento demográfico, y ello representa más de tres veces la tasa actual de creación de empleos. En cambio, si la tasa de fecundidad comenzara a disminuir en forma suficientemente rápida para nivelar el número de nacimientos, disminuiría el crecimiento de la población en edad escolar a fines de los años setenta, y de la fuerza de trabajo a fines de los años ochenta [1]. Asimismo, el número de mujeres en edad de concebir dejaría de aumentar rápidamente, lo que aumentaría los efectos de la disminución inicial de la fecundidad.

144. La política demográfica plantea problemas éticos y sociales de enorme importancia y no trataremos, por supuesto, de recomendar al Gobierno colombiano la manera de resolverlos. Pero cierto número de declaraciones oficiales en los últimos años indican que el Gobierno se interesa cada vez más por este problema, y que se están dando ciertas responsabilidades a los centros de salud. Los organismos privados han organizado programas que se amplían rápidamente, y es indudable que la opinión pública ha cambiado de manera considerable en el último decenio.

145. En todo caso, se nos ha pedido que hagamos sugestiones sobre la manera de reducir el desempleo, y debemos poner de relieve los vínculos que existen entre la política demográfica y el problema del desempleo crónico. Como veremos más adelante, la doble tarea de reducir el desempleo y de satisfacer las necesidades de una fuerza de trabajo que crece alrededor de 3,5 por ciento por año es inmensa y, suponiendo que sea posible realizarla, exigirá el máximo de la capacidad económica y política del país. Este problema comenzará a parecer menos grave sólo quince años después de que se inicie una brusca disminución de las tasas de fecundidad, lo que exigirá la adopción de una política oficial de control de la natalidad y el apoyo total de los servicios médicos oficiales. Si no se produce tal disminución en los años

1) En realidad, partiendo de esta hipótesis, la población de edad correspondiente a la escuela primaria se estabilizaría a comienzos de los años ochenta, y a ello seguiría la estabilización de la población de edad escolar correspondiente a la instrucción secundaria y universitaria, pero pasarían algunos decenios antes de que la fuerza de trabajo dejara realmente de aumentar: en el extremo más bajo se nivelaría la corriente de entrada, que, sin embargo, será todavía muy superior a la reducción causada por la mortalidad y el retiro.

setenta, es indudable que el problema del desempleo será verdaderamente amenazador a mediados de los años ochenta (sobre todo porque para entonces se habrán utilizado ya todas las posibilidades inmediatas de aprovechamiento de la tierra) [1].

POSIBILIDADES DE LAS TENDENCIAS ACTUALES

146. Hay que darse cuenta, aunque sólo sea de manera aproximada, de la magnitud de la tarea en los próximos quince años, antes de que se produzca una disminución radical de la tasa de fecundidad. A estos efectos, algunos cálculos pueden ser útiles. Si tenemos en cuenta el desempleo y el subempleo urbanos, en 1970 sólo se utilizarán aproximadamente 5 millones de años-hombre en comparación con una capacidad estimada de la mano de obra de 6,5 millones [2]. Sin embargo, como hemos visto, la fuerza de trabajo en 1985 será de unos 11 millones. Para alcanzar un alto nivel de empleo — es decir, para llegar aproximadamente a 5 por ciento de desempleo — es necesario crear en este período por lo menos 5 millones de nuevos puestos.

147. Si se mantiene la tasa reciente de crecimiento del empleo de 2 a 2,5 por ciento, el número de empleos aumentará 40 por ciento entre 1970 y 1985, llegando a un total de 7 millones de empleos, con lo cual habrá 4 millones de desempleados, o sea más de una tercera parte de la fuerza de trabajo [3].

148. Sin embargo, partiendo de la base de que no se adoptaran medidas especiales de política, es posible hacerse una idea de la gama de posibilidades utilizando con este fin un modelo más bien simple (basado en las actividades anteriores), en el cual la tendencia de los ingresos de divisas desempeña un papel muy importante en la determinación de la tasa de aumento del empleo. Si fueran desfavorables las tendencias en las ventas de café, en la relación de intercambio y en los ingresos por concepto de ayuda, el número de empleos podría ser inferior a 7 millones en 1985; de ser favorables, el número de empleos podría llegar a 7,5 millones. Por lo tanto, partiendo de estas hipótesis, en 1985 el número de desempleados variará aproximadamente entre 3 y 4 millones, es decir, entre 30 y 40 por ciento de la

1) En algún momento se nos argumentó que la agravación del problema demográfico era indispensable para poder introducir las reformas sociales necesarias, en especial los cambios en la estructura del aprovechamiento de la tierra. Se necesita mucha fe, especialmente si se tiene en cuenta la experiencia de otras regiones, para creer que el caos conduce siempre al progreso o es una condición indispensable de éste.

2) Esta estimación de 5 millones supone que está empleada más de 90 por ciento de la fuerza de trabajo rural; no se hacen deducciones por concepto de desempleo estacional en la agricultura, debido a las dificultades ya mencionadas para utilizar este exceso de mano de obra (para no hablar de la imposibilidad virtual de calcular este excedente).

3) Este es estrictamente el número total de años-hombre de mano de obra desperdiciada a causa del desempleo o el subempleo.

fuerza de trabajo. Las hipótesis más optimistas exigirían prácticamente que se duplicara la ayuda y que la relación de intercambio se mantuviera en los niveles más bien favorables de comienzos de 1970, pero, incluso con estas hipótesis, dentro de quince años el número de desempleados será dos veces superior al actual en términos absolutos y correspondería a una proporción más grande de la fuerza de trabajo (véase apéndice 2).

149. Partiendo de estas hipótesis (que suponen la adopción de una estrategia deliberada de empleo), es razonable deducir que el desempleo urbano, visible o encubierto, sería mucho mayor que ahora, debido a que, con las actuales tendencias, el crecimiento de la fuerza de trabajo urbana será muy grande. En 1970 la población está dividida prácticamente por igual entre zonas rurales y urbanas. Si se mantiene el ritmo actual de urbanización [1], en 1985 las zonas urbanas reunirán las tres cuartas partes de la población total, es decir, unos 24 millones de habitantes, cifra que duplica con creces la actual población urbana. Es sumamente probable que las cuatro ciudades mayores mantengan su tasa previa de crecimiento, de 4,5 a más de 7 por ciento al año [2], en cuyo caso Bogotá, por ejemplo, contará con unos 7 millones de habitantes en 1985, en vez de los 2,5 millones que tiene hoy. Según las hipótesis anteriores (y suponiendo también que la participación de la mano de obra no se modifique fundamentalmente), la fuerza de trabajo rural se apartaría muy poco de su nivel de 1970, es decir, de unos 3 millones, pero, en cambio, la fuerza de trabajo urbana pasaría de 3,5 a 8 millones. Como el empleo agrícola no disminuirá mucho, casi todo el desempleo de 1985 sería de carácter urbano; podría representar prácticamente la mitad de la fuerza de trabajo urbana, y en el caso de las hipótesis favorables sería aproximadamente de un tercio. Parte de este desempleo tomaría la forma de subempleo y de desempleo encubierto, pero estas cifras entrañan tasas de desempleo urbano visible de por lo menos 20 o 30 por ciento para mediados de los años ochenta.

150. Sin duda alguna, esta situación por sí sola tenderá a frenar la migración urbana [3]. Según otras estimaciones del CEDE, hechas en la hipótesis de una tasa inferior de urbanización, aproximadamente 70 por ciento de la población podría estar concentrada en zonas urbanas, es decir, unos 22 millones de habitantes en 1985, en cuyo caso correspondería a las zonas rurales una mayor proporción de desem-

1) En el sentido de que el ritmo de crecimiento de la población urbana siga guardando la misma proporción que ahora con el ritmo de crecimiento de la población total. De hecho, esta proporción puede aumentar, pues muchas decenas de millares de hectáreas abarcadas por pequeñas explotaciones difícilmente generarán mucho empleo. El aumento total de población en estas zonas inevitablemente se trasladará a las ciudades.

2) Departamento de Planeación: **Planes y programas de desarrollo, 1967-72**, pág. II-19).

3) También pueden disminuir aún más las tasas de participación.

pleados. Pero el problema del desempleo urbano seguirá siendo inmenso.

151. Por consiguiente, si no se adopta una política especial de empleo, a mediados de los años ochenta la proporción de la fuerza de trabajo desempleada aumentaría moderadamente o en forma muy considerable, y mientras tanto se agravará rápidamente la situación del empleo. A los jóvenes sin calificaciones especiales, cuyo número es muy grande, les resultará cada vez más difícil obtener trabajo. Los contrastes sociales serán más evidentes; mientras una proporción creciente de la población no contará con medios regulares de vida —lo que a su vez hará disminuir el nivel de salarios de las personas empleadas—, las clases más ricas, en cambio, seguirán aumentando sus ingresos.

EMPLEO Y OTROS OBJETIVOS

152. El trabajo impuesto a las autoridades por una fuerza de trabajo que aumenta en 3,5 por ciento por año pone de relieve la prioridad que el Gobierno de Colombia concede a la consecución de un alto nivel de empleo, prioridad que se fijó al comprender que el desempleo y el subempleo constituían un grave problema nacional. El peligro de que siga aumentando el desempleo es, por cierto, tan grande que la estrategia del desarrollo llegará a ser en gran parte una estrategia del empleo.

153. Antes de pasar a estudiar las políticas que pueden reducir el desempleo, examinemos brevemente la importancia relativa de este objetivo en comparación con otras metas económicas, como el aumento de los niveles de consumo de la población en general —o de sus miembros más pobres— o la necesidad de alcanzar una mayor independencia económica nacional. (En la mayor parte de los casos otros objetivos económicos de los gobiernos, como la disminución de la inflación o el equilibrio de la balanza de pagos, no son, para esos mismos gobiernos, objetivos propiamente dichos sino medios para alcanzar una de las finalidades fundamentales ya mencionadas, y que solamente se justifican gracias a dichos objetivos. Por esta razón, al estudiar los objetivos finales no tenemos por qué ocuparnos de este otro tipo de objetivos.)

154. En Colombia, como en otros países, se ha evitado el problema de las prioridades considerando al crecimiento económico global —incluso la «modernización»— como el objetivo fundamental. Durante los años sesenta el aumento del ingreso nacional se consideró prácticamente como sinónimo de desarrollo. Se consideró como la meta absoluta de la planificación nacional, como en los planes de Colombia descritos anteriormente, basándose en la hipótesis (generalmente tá-

cita) de que el desempleo disminuiría y de que los niveles de vida de las masas aumentarían naturalmente si el crecimiento económico fuese suficientemente rápido, o por lo menos, que sería posible alcanzar estas mejoras si se hiciera algo para distribuir los ingresos.

155. Utilizar al crecimiento como indicador con este fin tiene, entre otras cosas, el defecto de que rara vez existe una base estadística adecuada para estimarlo con exactitud. El requisito mínimo para contar con estimaciones adecuadas del ingreso nacional es un sistema de impuestos sobre la renta que abarque efectivamente a la gran mayoría de la población, o una serie de encuestas periódicas y generales sobre la agricultura y las industrias secundarias. Prácticamente ningún país en vías de desarrollo satisface, aunque sólo sea aproximadamente, este requisito. Por consiguiente, en Colombia, como en otros países, los especialistas tienen que hacer cálculos muy generales sobre partidas que, en conjunto, constituyen una proporción muy importante del ingreso nacional, y elaborar las series basándose en gran parte en hipótesis; por ejemplo, en la hipótesis de que es constante el consumo por habitante de diversos productos alimenticios en la población rural, o de que no se modifica la proporción de la producción manufacturera correspondiente a las grandes empresas. Cuando se parte de hipótesis como estas, es imposible no cometer errores aleatorios y también sistemáticos en las estimaciones sobre los cambios del ingreso nacional.

156. Pero la desilusión causada por la utilización de las tasas de crecimiento económico como indicador es mucho más profunda. Después de todo, hay otras posibles formas de calcular el progreso que también son difíciles de cuantificar. La raíz del descontento causado por el crecimiento económico, considerado como objetivo supremo, es que se ha comprendido que generalmente, incluso cuando este crecimiento es rápido, como ha sucedido en Colombia, va acompañado de un aumento del desempleo y de una mayor diferencia entre ricos y pobres y entre la ciudad y el campo. Esto se debe, muy probablemente, a que aumenta efectivamente el número de personas que viven por debajo del límite de la pobreza, cualquiera que sea el nivel en que se fije éste. Por otra parte, a menudo el crecimiento económico ha significado, especialmente en los países industriales, un empobrecimiento del medio físico. Por esta razón, los gobiernos se han visto obligados a ampliar sus objetivos.

157. Nosotros mismos tenemos que destacar este problema de la relación entre las tasas de crecimiento económico y el desempleo. Todavía es posible oír entre quienes discuten los problemas de desarrollo el argumento de que el problema del crecimiento económico de los años sesenta es que no fue suficientemente rápido, y que la forma de ampliar adecuadamente el empleo en los años setenta consiste simplemente en acelerar el aumento del ingreso nacional.

158. Este argumento suscita algunas objeciones. En primer lugar, la productividad no es independiente de la tasa de crecimiento. Cuanto más rápido es el incremento de la producción, más rápido tiende a ser el aumento de la productividad (a menos que se adopte una política destinada a impedir este fenómeno), y el resultado es que disminuyen considerablemente las repercusiones sobre el empleo. Aunque esto no sucediera en cada sector por separado, un rápido aumento del ingreso nacional entraña, si el Gobierno se limita a dejar que crezca la economía, un incremento especialmente rápido del sector moderno, que tiene ya una elevada producción por cabeza y no absorbe un importante volumen adicional de mano de obra. A menos que el Gobierno tenga una política eficaz de ingresos y de impuestos, el crecimiento de ese sector se traduce en un rápido aumento de los salarios urbanos, lo que hace mucho más difícil el incremento de la producción y del empleo.

159. Por consiguiente, tratar de resolver el problema del desempleo limitándose simplemente a acelerar el crecimiento económico global equivale a aceptar voluntariamente el suplicio de Tántalo: la meta se aleja conforme se avanza hacia ella. Lo que hay que hacer es cambiar el carácter del proceso de crecimiento económico.

160. Por supuesto, una estrategia de pleno empleo entrañará inevitablemente un crecimiento más rápido en determinados sectores, quizás en todos los sectores. Pero cuando se considera el empleo como objetivo concreto, se comienza estudiando la capacidad de absorción de mano de obra de cada sector, y luego se busca el equilibrio entre las distintas tasas de crecimiento por sectores que permitan alcanzar determinados objetivos de empleo y que, incidentalmente, impliquen una determinada tasa de crecimiento de toda la economía, posiblemente una tasa rápida. Por esta razón, generalmente los encargados de la planeación invierten la manera de abordar el problema: el empleo se convierte en el objetivo y el crecimiento global en un subproducto, y no lo contrario. Por otra parte, desde el comienzo se concentra la atención en los detalles de los sectores y no en la economía en su conjunto.

161. Entre los objetivos económicos pueden figurar también los otros objetivos ya mencionados: aumento del consumo y obtención de la independencia económica. En principio, estos objetivos pueden estar en conflicto con el aumento del empleo, aunque en general no sucede así. Reducir el desempleo es aumentar los niveles de consumo, especialmente de quienes más necesitan aumentar el consumo (y fortalecer también la independencia del país, al reducir su vulnerabilidad política).

162. Sin embargo, se considera en general que es necesario optar entre un rápido crecimiento del ingreso y un aumento rápido del empleo, ya que los métodos de trabajo de gran densidad de mano de obra

pueden significar un menor aumento de ingresos en la agricultura o en la industria. Ahora bien, esta manera de exponer el problema implica hasta cierto punto una falsa disyuntiva.

163. En última instancia el problema se reduce al de la distribución. Como se indicó en el capítulo 1, el desempleo crónico significa esencialmente pobreza crónica. Cuando es necesario escoger entre ingresos y empleo — y veremos que esta necesidad no es muy común — lo que se hace en realidad es comparar las ganancias de quienes en otro caso no tendrían empleo con el posible progreso del resto de la comunidad. Lo que hay que decidir es si conviene elevar los ingresos y el consumo en el extremo inferior de la escala de distribución de ingresos o elevarlos en el resto de la comunidad. Se comete un error craso si se considera el ingreso como un total neto; hay que averiguar antes quién gana y quién pierde y luego comparar las ventajas con las del objetivo del empleo.

164. Por supuesto, el problema dista mucho de ser sencillo. También existe el factor tiempo, pues es necesario apreciar el valor de un mayor volumen de empleo inmediato en comparación con un mayor volumen de empleo a largo plazo. Como veremos, esta situación se plantea con toda crudeza en el caso de las industrias que tienen posibilidades de exportar (o que están amenazadas por la competencia extranjera en Colombia). La escasez de divisas puede impedir el desarrollo de la estrategia del empleo, de lo cual se deduce que dar excesiva importancia a la creación de empleos en ciertos sectores podría ser contraproducente incluso para el empleo, por lo menos a largo plazo. No se haría un gran servicio a Colombia si se creara en el país un alto nivel de empleo, por ejemplo, en 1985, si la estructura de su economía en esa fecha dificultara todo nuevo desarrollo de las exportaciones y de la producción. Pero este problema más que un conflicto entre objetivos refleja las limitadas posibilidades que tienen quienes elaboran la estrategia destinada a alcanzar y mantener un alto nivel de empleo. Este hecho se tendrá presente a lo largo de todo el informe.

165. De hecho la escasez de divisas permite suponer que no habrá ningún conflicto fundamental entre los objetivos en materia de ingresos y de empleo, habida cuenta de la economía en su conjunto. Si partimos de la hipótesis de que las limitaciones en la disponibilidad de divisas determinan el monto de las inversiones de capital que pueden realizarse en un país como Colombia (fuertemente dependiente de las importaciones de capital), la única política con sentido común debiera ser la de repartir las inversiones de la manera más amplia posible habida cuenta de la oferta abundante de mano de obra; es probable que esto produzca más altos niveles de rendimiento que otra orientación de las inversiones en virtud de la cual una alta proporción de la fuerza de trabajo quedase sin empleo.

166. Sin embargo, puede ocurrir que, por más rápido que sea el crecimiento de la renta nacional logrado mediante técnicas que eviten la utilización intensiva del capital, los ingresos de determinados grupos de la población (por ejemplo, los que ya cuentan con empleos) aumentasen con mayor lentitud. El párrafo 163 pone de relieve la importancia decisiva que, desde el punto de vista del bienestar social, tiene el aumento del nivel del empleo, y demuestra que vale la pena pagar un precio por ese aumento, precio que puede consistir en un menor aumento de los ingresos del resto de la comunidad; por supuesto, todo ello en la medida en que realmente exista este dilema. Nuestras conversaciones con el Presidente y nuestros contactos y observaciones nos hacen pensar que, de manera general, se acepta que se debe pagar cierto precio por la reducción del desempleo. Pero si se plantea el problema en estos términos puede producirse, no sólo entre las clases ricas, una fuerte resistencia política a algunos aspectos de la estrategia del empleo, a menos que se generalice la comprensión de los peligros sociales, económicos y políticos que entraña la agravación del desempleo. Esperamos que nuestro informe contribuya a ese esclarecimiento.

ESTRATEGIA DEL PLENO EMPLEO

4

167. Hay que ver cuáles deberían ser los rasgos generales de una estrategia del empleo. Ello es esencial para comprender el precio (en los distintos sentidos de la palabra) que habrá que pagar para conseguir un alto nivel de empleo. La segunda razón es que se necesita una estructura que sirva de base para evaluar los costos y los beneficios de las distintas políticas y proyectos, y comparar los diversos medios de alcanzar el pleno empleo.

168. Para elegir la estrategia adecuada, convendría basarse en la capacidad de los distintos sectores para absorber mano de obra. Los diversos sectores tienen distintos niveles de producción por cabeza, distintas tasas de crecimiento de la productividad (con diversos grados de reacción a los incentivos de la política), diferentes posibilidades en la exportación y en los mercados internos y diferentes necesidades en materia de importación, distintas exigencias en cuanto atañe a calificaciones, diferentes necesidades en lo referente a capitales y diferentes modos de financiación. La agricultura muestra un claro contraste con los otros sectores en muchos de esos aspectos, por lo que es decisivo el grado de dependencia de la economía respecto del adelanto de la agricultura.

169. Una de las principales dificultades con que tropiezan los encargados de resolver este problema reside en que no sirven los medios tradicionales de análisis económico. Todavía no se han establecido modelos apropiados que muestren los efectos de las acciones recíprocas entre empleo, productividad, inversiones y producción en los diferentes sectores, independientemente de cómo influyen los movimientos en esas variables clave — especialmente cuando se trata de resolver el pleno empleo — sobre los precios relativos de los factores o productos y, por ende, sobre la distribución de los ingresos, o de cómo influyen a su vez tales cambios en los precios sobre las modalidades del crecimiento. Hasta ahora no se han realizado suficientes investigaciones

para proporcionar una base que permita seleccionar el tipo de modelo más adecuado.

170. Todo economista que se aferre a sus teorías muy probablemente errará cuando trate de resolver este problema porque ignorará las limitaciones que la política impone. Un ejemplo claro en un país con grandes extensiones de tierra como Colombia es que para saber hasta qué grado el sector agrícola puede absorber los aumentos de mano de obra hay que poder responder a una pregunta esencial: ¿hasta qué punto es posible la reforma agraria? Esto depende a su vez de problemas técnicos, pero también del apoyo que presten al Gobierno los grandes terratenientes. En general, los economistas tienden a eludir problemas de este tipo, dando por sentados ciertos límites a las posibilidades políticas o ignorando sencillamente la cuestión y trazando un plan ideal técnicamente factible (por ejemplo, desde el punto de vista agronómico), pero políticamente imposible, por lo menos a corto plazo. La transformación completa de la distribución de la tierra y de los ingresos constituye un ejemplo bien claro.

171. Hemos hecho algunos cálculos sencillos sobre las repercusiones de las diversas políticas, para tener una idea de su factibilidad. Empezamos examinando una estructura hipotética de producción y de empleo correspondiente al pleno empleo en una fecha futura que, como hemos visto, implica la creación de 5 millones de empleos más [1]. Hemos elegido con tal fin el año 1985. Cuanto más adelante se mira, más dudosas se vuelven las hipótesis sobre cuestiones como el futuro volumen de las exportaciones de café (por no hablar del precio). Además, los costos sociales tendrán gran influencia al aplazar más de lo necesario la solución del problema del empleo. Por otra parte, como pronto se verá claramente, es muy improbable que se alcance realmente un alto nivel de empleo mucho antes, si se consideran con realismo las posibilidades económicas y políticas. De ningún modo podremos evaluar las soluciones políticas en muchas materias — la agricultura y la educación son sólo las más arduas — si no tomamos un período suficientemente largo para ver cuáles podrán ser los efectos de las decisiones actuales, teniendo en cuenta los inevitables retrasos para la aplicación y la producción de resultados. Cuando se puede apreciar claramente el efecto total de esas políticas, es ya demasiado tarde para cambiarlas y los resultados pueden ser muy costosos si se han emprendido vastos proyectos.

1) Sin embargo, en el caso del sector agrario tendría que haber todavía algún desempleo estacional, que no se ha tenido en cuenta para calcular esta cifra, pero que sería muy inferior a la cifra actual.

¿PUEDEN HALLARSE TODOS LOS EMPLEOS FUERA DE LA AGRICULTURA?

172. Comenzamos con una pregunta: ¿qué pasaría si los 5 millones de empleos suplementarios tuvieran que hallarse fuera del sector agrícola, como postula en general la estrategia del doctor Lauchlin Currie? Puesto que actualmente hay 2,5 millones de empleos a tiempo completo en el resto de la economía, las posibilidades de empleo tendrían que triplicarse, es decir, aumentar 8 por ciento por año durante quince años.

173. En los sectores no agrarios tomados en conjunto, la productividad parece haber crecido de 2 a 3 por ciento al año [1]. Si ello se perpetúa en el futuro, la estrategia (totalmente hipotética) que estamos examinando exigirá una tasa de crecimiento de aproximadamente 11 por ciento por año en la producción no agrícola. El aumento en la productividad puede muy bien acelerarse, a causa del muy importante volumen de inversiones que debería hacerse en los sectores modernos, en el caso supuesto, con lo que la producción tendría que crecer todavía más rápidamente. Como la expansión de los servicios depende en parte de la tasa de crecimiento de la producción agrícola, su crecimiento será inferior a 11 por ciento. Por consiguiente, será necesario un aumento muy rápido de la producción en el sector moderno (minería, manufacturas modernas, servicios públicos y transportes), quizá de 14 por ciento al año, durante quince años.

174. Esta estrategia no parece en realidad muy factible. La tasa de crecimiento de la economía no agraria ha sido aproximadamente de 6 por ciento en el período 1964-1969, y en el sector moderno (definido anteriormente) de aproximadamente 7 por ciento. Lo que queremos decir es que, si el sector agrario no pudiera contribuir al aumento del empleo, aquellas tasas tendrían que doblarse para poder eliminar el desempleo mediante esta estrategia. Sería sumamente difícil encontrar los capitales y calificaciones necesarios para lograrlo, especialmente si se da por sentado que gran parte del capital y de las calificaciones provienen de los recursos internos, por lo menos por razones políticas [2].

---

1) Hemos introducido algunas innovaciones técnicas que conviene aclarar aquí. Entre los censos de 1951 y de 1964, la productividad parece crecer más lentamente, a causa del mayor subempleo en algunos sectores. Para ello se ha procedido a un ajuste aproximado de los datos relativos al empleo, es decir, se ha "normalizado" el empleo. Si se divide el aumento estimado de la producción por las cifras normalizadas se obtiene lo que podría llamarse la productividad "normalizada" (véase apéndice 3). Naturalmente, hay que tener presente a lo largo de esta discusión la poca exactitud de los datos básicos de producción y de empleo.

2) Las cifras referentes al "capital medio por puesto de trabajo" son poco dignas de crédito por la poca exactitud de los datos y las grandes diferencias entre industrias distintas (o clases diferentes de trabajo), pero, tomándolas como base y comparando las cifras del capítulo 8 con las del capítulo 5, se llega a la conclusión de que la creación de puestos de trabajo en la industria cuesta de dos a diez veces más que asentar a agricultores en nuevas explotaciones agrícolas.

En realidad, el problema es más grave de lo que parece. Si los ingresos no agrícolas crecen más de 10 por ciento al año, habría una rápida elevación de la demanda de productos alimenticios y de otros productos agrícolas, al menos de 6 por ciento al año. Pero si no aumenta el empleo en la agricultura, aquella demanda aumentada debería satisfacerse mejorando la productividad, lo que implica aquí también una importante necesidad de capital. Apenas es concebible una balanza equilibrada de comercio internacional compatible con tales necesidades.

175. Este camino al pleno empleo acarrearía también un crecimiento todavía más rápido de la población urbana, lo que a su vez exigiría enormes inversiones en capital social. Las tasas de participación femenina en la mano de obra crecerían mucho con toda certeza, lo que exigiría un aumento de empleos superior a los 5 millones antes calculados. Por último, la urbanización acelerada aportaría a Colombia más rápidamente aún los problemas con que tropiezan todas las grandes ciudades del mundo: disolución social y aumento de la criminalidad, del uso de drogas, del ruido y de la contaminación atmosférica. Si se contempla la experiencia internacional en esta materia, puede vacilarse antes de emprender una estrategia que implica estos problemas.

176. Llegamos pues a la conclusión de que la gran ventaja de Colombia, las grandes extensiones de tierra, tiene que explotarse para que el sector agrícola pueda proporcionar parte de los 5 millones de empleos necesarios.

¿PODRIA CRECER EL EMPLEO EN EL SECTOR AGRICOLA TAN RAPIDAMENTE COMO AUMENTE LA POBLACION RURAL?

177. La población rural en edad de trabajar aumenta probablemente a 3,5 por ciento anual, o quizá más. Para que el empleo agrícola aumente a dicho ritmo, habría que encontrar empleos en ese sector en los próximos quince años para aproximadamente 1,5 millones de personas más, casi todos hombres (ya que en el campo la participación femenina en la mano de obra es bastante baja). Una tasa de expansión de 3,5 por ciento en el empleo agrícola, es decir de 100 000 por año, representa más del doble del crecimiento del empleo agrícola en los últimos tiempos (aproximadamente de 1,4 por ciento al año). La mayor parte de ese crecimiento tendrá que absorberse con nuevas explotaciones.

178. Aparte los recursos financieros necesarios, sería muy difícil resolver los problemas de organización, incluidos la creación de medios de transporte y el suministro de créditos y asesoramiento técnico por lo menos para una parte importante de las familias interesadas. Ade-

más, todo gobierno tropezaría con dificultades políticas para introducir la reforma agraria necesaria. De cualquier modo, no es muy plausible suponer que se detendrá totalmente la emigración hacia las ciudades, por mucho que se haga en favor del desarrollo de la agricultura, que exige extraordinarios esfuerzos para mejorar las condiciones en las pequeñas ciudades y en el campo, tanto en materia de oportunidades de empleo como de servicios sociales. Incluso un aumento del empleo agrícola de 2,8 por ciento al año, del que se trata en una serie de proyecciones, parece imposible, aun admitiendo alguna migración hacia las ciudades.

179. Es forzoso, por lo tanto, llegar a la conclusión de que el sector agrario sólo podrá absorber una parte del aumento de la fuerza de trabajo agrícola.

ESTRATEGIA INTERMEDIA

180. Sólo a efectos de ilustración, consideraremos una proporción equivalente a la mitad, es decir, de 1,8 por ciento al año, lo que implica una aceleración moderada respecto del pasado. Ello supondría aproximadamente 750 000 empleos, de los 5 millones necesarios. Para absorber los restantes 4 millones se necesitarían un crecimiento medio del empleo en los otros sectores de 7 por ciento anual y un crecimiento de la producción de 10 u 11 por ciento al año, y de 12 por ciento en el sector moderno, si se toman como base las hipótesis anteriores sobre la productividad general fuera de la agricultura.

181. Esto resultaría mucho más factible que apoyándose completamente, como en la hipótesis original, en los sectores no agrícolas. Pero de todos modos constituiría un esfuerzo muy considerable. Por eso tenemos que examinar muy detenidamente los cálculos sobre productividad en dichos sectores y su significación real. En los próximos capítulos se examinará en detalle el problema de la productividad, que aquí sólo puede exponerse brevemente.

182. Las políticas pueden tener efectos sobre el empleo, influyendo en primer lugar sobre el tipo de productos que se fabrican y, en segundo lugar, sobre el modo de fabricarlos. En el primer caso se trata ante todo de una cuestión de distribución de ingresos: orientando los gastos del consumidor hacia mercancías que exigen más mano de obra que capitales o divisas. Ello implica por lo menos que los recursos necesarios para aplicar un programa del empleo tendrán que recabarse de los ricos y no de los pobres.

183. En segundo lugar, es posible influir en la elección de las técnicas, insistendo en favor de los métodos de uso intensivo de mano de obra. En la actualidad se han ejercido muchas influencias en el sentido opuesto, en favor de la mecanización. Algunas de tales influen-

Cuadro 7. Estimaciones de empleo en 1964 y en 1970 y estructura hipotética del pleno empleo en 1985 (Millones de personas ocupadas [1])

Categoría [2]	1964	1970	1985
Agricultura	2,34	2,55	3,35
Otras:			
α Uso intensivo de capital y de personal calificado	0,50	0,59	1,40
β Sin uso intensivo de capital ni de personal calificado	1,05	1,35	3,65
γ Uso intensivo de personal calificado	0,46	0,56	1,85
Total	4,35 [3]	5,05	10,25

[1] En equivalente de tiempo completo. [2] Agricultura: Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Otras categorías: *α:* Minería, manufacturas modernas, servicios públicos y transportes. *β:* Construcción, artesanía, comercio y servicios personales (éstos exigen naturalmente calificaciones y capitales pero menores insumos que los otros sectores). *γ:* Servicios financieros y gubernamentales. [3] Con exclusión de industrias no especificadas por un total de aproximadamente 0,15 millones.

Fuente: Véase apéndice 3.

cias son de orden psicológico o ideológico: el atractivo fascinante de la novedad técnica oculta con frecuencia sus costos económicos y sociales. Pero además se han adoptado en ocasiones políticas que alientan técnicas con escaso uso de mano de obra. La tasa de cambio ha sido a veces supervalorada hasta el punto que implicaba un subsidio a los bienes de capital importados. Se han mantenido tasas de interés artificialmente bajas. La legislación laboral y los altos salarios pagados en el sector moderno han desalentado la contratación de nuevo personal. Si se suprimieran estas tendencias, los empleadores se verían obligados a pensar más detenidamente antes de introducir técnicas altamente mecanizadas. Esto puede hacerse sin alzar necesariamente los costos, lo que impediría a la industria afrontar la competencia internacional. En realidad, es muy difícil lanzar iniciativas suficientemente vigorosas de promoción de las exportaciones y de substitución de las importaciones si no se siguen políticas adecuadas de cambio exterior, de crédito y de legislación laboral.

184. En algunas industrias se trabajan demasiadas horas, en gran parte también por influencia de la legislación laboral, y podrían adoptarse medidas para ir reduciendo gradualmente la media semanal de trabajo. Ello equivaldría a reducir la tasa de aumento de la producción por año-hombre, ampliando así las oportunidades de empleo, sin afectar necesariamente a la producción por hora-hombre, principal determinante del costo de la mano de obra.

185. Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, creemos posible — si se adoptan políticas apropiadas — evitar que se acelere el

Cuadro 8. Tasas de los cambios en el empleo, la productividad y la producción por categorías económicas: Estimaciones para 1964-1970 e hipótesis para 1970-1985 (Cambios anuales medios en porcentajes)

Categorías [1]	Empleo		Productividad de la mano de obra		Producción	
	1964-1970 (Estim.)	1970-1985 (Hipót.)	1964-1970 (Estim.)	1970-1985 (Hipót.)	1964-1970 (Estim.)	1970-1985 (Hipót.)
Agricultura	1,4	1,8	2,0	3,5	3,4	5,4
Categorías no agrícolas	3,2	7,0	2,5	1,8	5,7	8,9
De las cuales:						
α	2,5	6,9	4,0	2,9	6,6	9,1
β	3,6	6,9	1,4	1,5	5,1	8,5
γ	3,3	8,3	1,8	1,0	5,1	9,3
Total de la economía	2,3	4,8	2,9	3,2	5,2	8,1

[1] Véanse las notas del cuadro 7.

Fuentes: Para 1964-1970, cuentas nacionales para 1964-1967, datos preliminares para años ulteriores. Para 1970-1985, cálculos hipotéticos: véanse el texto y el apéndice 3. Se han normalizado el empleo y la productividad.

crecimiento de la productividad no agrícola, tomada en su conjunto, sin daño para el poder competitivo de la economía. En realidad, esta productividad media general podría crecer a una tasa algo más lenta que en el pasado.

186. Con objeto de establecer qué forma podría adoptar tal estrategia hemos agrupado los sectores de la economía en cuatro categorías, como figuran en el cuadro 7, y hemos calculado cuántos empleos pueden crearse en cada una de esas categorías del total de 5 millones de empleos suplementarios necesarios para 1985, lo que implica un crecimiento del empleo de 4,8 por ciento al año. Las cifras no son en modo alguno previsiones, sino simples ilustraciones del tipo de pleno empleo necesario (en el apéndice 3 se dan más detalles).

187. El cuadro 8 muestra el ritmo que habría que seguir en los próximos quince años para alcanzar esta estructura hipotética de pleno empleo. Podrá verse que sería necesario acelerar el crecimiento de la productividad agrícola. La demanda de productos alimenticios debería subir más de 5 por ciento por año, cualquiera que sea la estrategia de pleno empleo que se siga, a causa del efecto combinado del crecimiento de la población y de los ingresos. Además, tendría que haber un crecimiento más rápido en las exportaciones agrícolas (especialmente en las que no sean de café) [1].

1) En realidad el suministro de productos agrícolas debería subir más de la cifra que se indica en el cuadro, que se refiere al valor agregado (en precios constantes). La política agraria que se sugiere exigiría un considerable aumento del insumo en fertilizantes, pesticidas, etcétera, que elevaría la proporción producto bruto/producto neto.

188. La reducción en la tasa de crecimiento de la productividad no agrícola, que muestra el cuadro 8, es principalmente resultado de la previsión de más rápidas alzas del empleo sectorial, con baja producción por cabeza (sectores beta y gamma), pero se debe también a la hipótesis de una más rápida elevación del empleo en las industrias con baja producción por cabeza dentro de los sectores, por ejemplo: en el transporte dentro del sector alfa, en la construcción dentro del sector beta y en la administración gubernamental dentro del sector gamma. (Véanse en el apéndice 3 cuadros 1 y 2.) Como veremos, estas modificaciones en la composición de los sectores son en realidad consecuencia de la estrategia total.

189. Además, si se fomenta menos la introducción de técnicas de uso intensivo de capital y el recurso al trabajo extraordinario en los sectores no agrícolas de la economía, la productividad (en el sentido que aquí se le da) puede subir más lentamente que en el pasado en la manufactura moderna, el transporte, la construcción y algunos servicios, aunque en otros aspectos pueda esperarse alguna aceleración (véase apéndice 3). No estamos considerando ahora una deceleración general en el crecimiento de la productividad de la economía urbana. Convendría tener presente que estamos utilizando cifras medias para subsectores muy amplios, en que están incluídas actividades y empresas con muy diferente producción por cabeza. Un alza menor de tales cifras medias sería compatible con el crecimiento de la productividad en muchas empresas (así, el aumento más lento de la productividad en el transporte se basa en la hipótesis de que la expansión de los servicios aéreos representará una proporción más pequeña que en el pasado reciente respecto del crecimiento de este subsector).

190. Aceptadas las hipótesis de empleo y de productividad, puede deducirse la tendencia al aumento de la producción. El supuesto aumento de 7 por ciento en el empleo fuera de la agricultura exigiría una importante aceleración del crecimiento de la producción en cada uno de los tres sectores que figuran en el cálculo, aunque no sería necesario que ninguno de ellos alcanzara la cifra media de 10 por ciento [1]. Una aceleración en la tasa de crecimiento, aunque no constituya un objetivo primordial, apenas es sorprendente. La serie de recomendaciones que forman la estrategia propuesta se dirigen todas hacia la mejor utilización de las fuerzas productivas. Lo que se propone, como se explica en el capítulo 11, implica una reducción de la distorsión de precios, que permita una orientación flexible de la economía; es decir, quienes toman decisiones en materia de economía deberán basarlas en los precios del mercado, tal como ellos los ven, pero tales

1) Pero habría aumentos de más de 10 por ciento en dos subsectores: servicios públicos y construcción. Véase apéndice 3.

precios cambiarán de tal manera que el costo relativo del capital y de la mano de obra anulará las decisiones que se tomen para una mejor utilización de ambos factores.

191. Repetimos que esta estructura es puramente hipotética y se basa en unas estimaciones muy poco exactas acerca de las modificaciones de la productividad (pasadas y futuras). Lo que puede deducirse del cuadro 8 no es un plan preparado para el progreso, sino una indicación de la clase de modificaciones que serían necesarias en el ámbito de la política.

192. Pese a los esfuerzos que esto exigirá, pensamos que no estaría de más que los principales sectores de producción de mercancías — agricultura, manufactura y construcción — desempeñaran los papeles que se les atribuyen en este programa, aunque, naturalmente, tendrían que recibir un fuerte apoyo del Gobierno. En los capítulos siguientes indicamos cómo alcanzar un crecimiento más rápido y qué políticas se requerirían. Estamos resumiendo aquí muy brevemente la esencia misma de la estrategia opuesta, a fin de que pueda captarse su orientación general.

193. Como la producción por cabeza habría de ser en 1985, incluso en la agricultura, mucho más alta que en la actualidad, según las hipótesis anteriores, pocas serán las posibilidades para una población apenas alfabetizada, con sólo dos años de escolaridad, o afectada por enfermedades crónicas. Cada niño necesita por lo menos cuatro años de escolaridad y la expansión de la educación primaria no sólo tiene que ir acompañada por una mayor educación secundaria y universitaria, sino también por programas adecuados que den a los educandos la formación práctica necesaria[1]. (Claro está que si la política del Gobierno obtuviera más rápidamente una reducción de la fecundidad, podrían lograrse mayores progresos en la calidad de la educación con el mismo costo y el mismo personal docente, limitando por ejemplo el número de alumnos por clase.)

194. Aunque se desaliente la aplicación de técnicas de uso intensivo de capital de la manera antes aconsejada, serían necesarias considerables inversiones para alcanzar en cada sector las tasas de crecimiento indicadas. Como la economía colombiana no puede alcanzar sino parcialmente la autosuficiencia en la producción de bienes de capital, ello (junto con la necesidad de mayores suministros de productos intermedios) exigiría que las importaciones aumentaran a una tasa bastante rápida, quizá más del 8 por ciento al año. Por otra parte, no se puede esperar que las exportaciones de café aumenten más de 3 por ciento al año. Por consiguiente, tendrán que seguir aumentando

1) Por otra parte, esto impedirá un aumento en las tasas globales de participación en la mano de obra, de otro modo inevitable.

rápidamente las tasas de expansión de la exportación de otros productos y de ciertas manufacturas, donde las posibilidades son mayores, probablemente hasta más de 10 por ciento al año.

195. Habrá que restringir, pues, el aumento del consumo (aunque puede seguir siendo moderadamente rápido), para permitir aumentos a ritmo mayor en los servicios oficiales y en las exportaciones. A medida que aumenten los ingresos, puede esperarse que aumenten paralelamente la base imponible y quizá el ahorro. Pero ello no basta por sí solo, y si no se toman otras medidas, cabe temer que se produzca un peligroso desequilibrio en la balanza de pagos, que llegue a detener la expansión del empleo. Por consiguiente, las tasas de impuestos, bajas en Colombia en relación con las normas internacionales, deben aumentarse.

196. Convendría insistir en que esta estrategia constituye un conjunto de medidas que deben coordinarse. Un gran programa de inversiones suministrará la infraestructura necesaria; también dará impulso al aumento de los ingresos, y por ende a la demanda de mercancías producidas por el sector privado. Es menester elevar los impuestos para conseguir recursos destinados a los gastos corrientes y de capital de este programa y para limitar la demanda de bienes de consumo duraderos para cuya producción se utiliza mucho capital [1]. La política de ingresos podría alentar la búsqueda de técnicas con uso intensivo de mano de obra. También podría reducir la atracción de las ciudades. A menos que se evite una tasa de cambio supervalorada, será muy difícil sostener la necesaria corriente de exportaciones o impedir que se continúe mecanizando excesivamente la producción. Es necesario acelerar el desarrollo agrícola para responder a la demanda de alimentos, conseguir divisas y abrir los mercados necesarios para los productos industriales. La reforma agraria es necesaria para absorber parte del crecimiento de la fuerza de trabajo en el empleo productivo y es un medio complementario para limitar los gastos de los ricos. Es menester aumentar los gastos en educación para proporcionar el personal calificado necesario y para comprender mejor los problemas del país; de esta manera también se daría empleo a los maestros desocupados y se reducirían las cifras de los jóvenes en busca de trabajo, entre los cuales el desempleo es particularmente grave. La mejora de los servicios de salud no sólo es deseable en sí, sino que también contribuiría a mejorar la calidad de la fuerza de trabajo y a proporcionar el marco necesario para una política de control de la natalidad. La creación de servicios sociales, especialmente de educación y salud,

1) Hay otras maneras de considerar la necesidad de más altos impuestos, pero las divisas quizá sean la "limitación dominante" en el crecimiento de Colombia, por lo que la justificación de mayores impuestos puede verse con mayor claridad (aunque tal manera de presentarla no sea necesariamente la mejor) en función de la balanza de pagos.

en las zonas rurales es indispensable para inducir a la gente a instalarse en las nuevas tierras y contribuir así a aumentar la producción agrícola.

197. Todas estas medidas son necesarias para alcanzar los 5 millones de empleos necesarios, aunque desde luego su dosificación exacta podrá variar. Por ejemplo, un ritmo más rápido en la reforma agraria reduciría la carga que grava el resto de la economía. Pero en todo caso es necesario por lo menos un programa que siga en general aquellas pautas. Si se prescinde de cualquiera de las partes principales de este programa, sería muy difícil alcanzar el pleno empleo en lo que queda de siglo.

198. En realidad sería necesario un esfuerzo por lo menos igualmente grande para evitar que el desempleo siga aumentando en la misma proporción que la fuerza de trabajo. Más que la eliminación del desempleo actual lo que origina el grave problema de creación de empleos es el crecimiento de la fuerza de trabajo. Para mantenerse al mismo ritmo que el crecimiento de la fuerza de trabajo, el empleo tendría que crecer más de 3,5 por ciento al año y crear casi 4 millones de empleos (frente a 4,8 por ciento previsto en el programa de pleno empleo). Si suponemos, a mero título de ilustración, el mismo crecimiento del empleo en la agricultura que en el cuadro 7, el número de empleos en el resto de la economía tendría que crecer todavía 5 por ciento al año, lo que implica que la producción no agrícola tendría que aumentar en casi 8 por ciento, en base a las mismas hipótesis de productividad [1].

199. Pero en realidad es difícil hacer las mismas hipótesis. Sería mucho más fácil obtener la cooperación de los sindicatos, por ejemplo, para modificar la legislación laboral o colaborar con una política de salarios, si ello se hace dentro de un programa de pleno empleo, siempre que pueda esperarse como resultado una sociedad más justa, con servicios sociales mucho más extensos y mayor número de empleos.

200. Desde el punto de vista político o económico, los programas de pleno empleo no tienen por qué carecer de coherencia. Si se adoptan como un todo, deberían producir un crecimiento suficiente de ingresos para que la mayoría de la población alcance mejores niveles de vida. En realidad, si la actual tendencia de crecimiento del desempleo no se modifica, tarde o temprano el crecimiento económico tropezará con una crisis política que, entre otras cosas, acarreará una pérdida de confianza en la situación financiera. Los principales perjudicados por los programas de pleno empleo serían, presumiblemente, aquellos ricos

1) Por idénticas razones, si tomamos un año, 1980 o 1990, como año hipotético de pleno empleo (aunque una fecha muy anterior podría resultar irrealista a causa de los inevitables plazos de aplicación de la estrategia), ello no influiría mucho sobre las tasas de crecimiento.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
BIBLIOTECA

que hasta ahora no han podido encontrar una actividad productiva y se han habituado a gastar el dinero en productos suntuarios (en el país o en el extranjero), pero que tendrían que reflexionar sobre las consecuencias de un desempleo cada vez mayor y de una creciente inestabilidad.

201. Naturalmente, no por eso hay que negar que otras personas se verían perjudicadas individualmente, por lo menos durante cierto tiempo, si se adoptara una estrategia de pleno empleo. Pero aun así habría compensaciones políticas y financieras. Aunque los empleadores piensen que el aumento de los impuestos constituye un obstáculo, terminarán por beneficiarse de la expansión de los mercados y de la disminución de las exigencias burocráticas, si se logra modificar la legislación laboral. Los empleados y asalariados tendrían menos temor al despido y tendrían menos personas a cargo desocupadas, aunque en algunos casos sus propios ingresos aumentaran algo más lentamente, que si no hubiera estrategia alguna.

202. De hecho, quienes perciben salarios bajos esperan que a medida que el desempleo desaparezca sus ganancias aumenten. Los que de otro modo estarían desocupados se verían, naturalmente, beneficiados no sólo por tener trabajo, sino por poder encontrar trabajo también para los miembros de su familia. Una estrategia del desarrollo en la que el empleo constituya la preocupación central acarrea beneficios especiales a aquellos grupos de población hasta ahora imposibilitados de hacer valer sus intereses. Hay que encontrar la manera de lograr que estos grupos apoyen aquella estrategia; y es probable que ejerzan presiones contrarias aquellos sectores y grupos que se beneficiarían, al menos durante cierto tiempo, más si — a falta de toda política oficial del empleo — pudieran seguir ocupándose de sus intereses sin control de ninguna especie.

203. Debería procurarse organizar el programa por etapas que resulten realistas desde el punto de vista político. Lo que podría obtenerse es una confianza creciente en que se irá reduciendo progresivamente el desempleo — tarea que incumbe naturalmente a las autoridades políticas —, lo cual contribuiría a suprimir los temores ante políticas expansionistas y fortalecería a su vez aquella confianza.

204. Este tipo de estrategia, que implica muchos cambios en la dirección de la política, exige que se continúe el programa de reforma administrativa. Nuestra tarea se vio grandemente dificultada por la falta de estadísticas adecuadas; la reorganización del servicio de estadísticas actualmente en curso merece seguir recibiendo el pleno apoyo del Gobierno. También lo merece la consolidación del Departamento de Planeación, que se está desarrollando de tal modo que llegará a constituir un poderoso incentivo para la coordinación de las distintas medidas. Pero es toda la estructura administrativa, y no sólo la del

Gobierno central, la que tiene que ser reestructurada y modernizada para poder desempeñar un papel más dinámico.

205. Con un programa del empleo que acarree algunos sacrificios, Colombia estará mucho mejor situada para ejercer presión sobre las políticas del comercio internacional y los programas de asistencia que podrían, con alguna ayuda de los países industriales, contribuir a su desarrollo. Las necesidades específicas de Colombia, que estudiaremos más adelante, incluyen la posibilidad de entrar en los mercados de los países industrializados, de conseguir las divisas que necesita, todo lo cual implica la reducción o la supresión de otras barreras y tarifas aduaneras. El programa previsto requiere también asistencia financiera y técnica (especialmente si no se permite al país competir libremente en los mercados de Estados Unidos y de otros países industriales).

206. Los que presten asistencia tienen interés, por diversas razones, en que se resuelvan los problemas cada vez mayores del desempleo y mayor interés aún en que esa tendencia se invierta por lo menos en un país de cierta envergadura. Un gobierno que puede probar que dispone de un programa plausible para reducir el desempleo, de políticas de nuevo tipo, que está dispuesto a llevar todo eso a cabo y que necesita la cooperación internacional como parte integrante de su programa, debería encontrarse en una posición de fuerza para lograrlo.