PARTE III

DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS: PRECIO DE LOS FACTORES; TECNICAS

INTRODUCCION

425. Como hemos visto anteriormente, la distribución de los ingresos forma parte del núcleo mismo del problema del empleo, y la política que se adopte en esta esfera tiene que desempeñar un papel fundamental en toda estrategia del empleo, pero éste es un sector muy complicado para los encargados de tomar decisiones, pues cada política tiene un doble aspecto. Por una parte, todo aumento en los ingresos de una persona eleva su demanda de bienes y, por lo tanto, la demanda de mano de obra. Por otra, aumenta el costo de lo que ella misma produce y determina la forma en que su contribución se combina con la de otros factores de la producción para formar una «técnica».

426. En esta parte III se estudian con algún detalle dichos aspectos. Comenzamos examinando los efectos de la distribución del ingreso sobre la estructura de la demanda, especialmente la medida en que el nivel de los ingresos afecta el grado en que la demanda se orienta hacia bienes que exigen el aporte de mucha mano de obra colombiana y no hacia bienes que entrañan importaciones o capital, factores ambos que escasean. A continuación se estudian las posibilidades de modificar las técnicas en los sectores principales. Por último, examinamos el conjunto de políticas que influyen en la técnica (política sobre tipos de cambio, tipos de interés, legislación de salarios y laboral) para ver la forma de eliminar la tendencia que existe contra el uso de técnicas con gran densidad de mano de obra. Para examinar el tema, es necesario dividirlo en varias partes, pero nunca deben olvidarse sus relaciones mutuas.

DISTRIBUCION DEL INGRESO Y EMPLEO

10

427. Son muchos los vínculos entre los niveles de empleo y la distribución del ingreso. En economías cuyas tasas de desempleo y subempleo son elevadas y en aumento, como en Colombia, alcanzar un nivel más alto de empleo es ya una forma de redistribuir los ingresos; en realidad, constituye casi la única manera de dar a los grupos más pobres de la población la posibilidad de obtener una mayor participación en el total de la producción. Una política de pleno empleo es el primero y más efectivo componente de todo programa destinado a eliminar la pobreza extrema.

428. Pero lo más importante para nuestra tarea ahora es el efecto de distribución. La distribución de los ingresos puede estudiarse desde muchos ángulos. Podemos examinarla desde el punto de vista de la justicia; ¿es justa la distribución? O desde el punto de vista de los incentivos: ¿fomentará un trabajo intensivo y cuidadoso, en el lugar adecuado y en la tarea adecuada, con compensaciones apropiadas para quienes estudian y para quienes de otra manera aumentan su capacidad para contribuir al desarrollo?

429. Los miembros de la misión tienen sus propias opiniones sobre la importancia de cada una de estas cuestiones. Una vez más se trata de cuestiones influidas por los valores políticos fundamentales, que afectarán la respuesta no sólo en lo que respecta a la equidad, sino también en lo que se refiere a ahorros e incentivos. Con todo, nuestra preocupación aquí se centra en la relación entre la distribución y el empleo. Por supuesto, ello plantea la necesidad de economías y de incentivos, pero, como veremos, determinados otros aspectos de la estructura colombiana de ingresos se revelan más importantes, especialmente por sus efectos sobre la estructura del consumo.

DISTRIBUCION DEL INGRESO

430. El primer punto que debe determinarse es: ¿cómo se distribuye el ingreso? Existen pocas estadísticas fidedignas sobre la estructura

y las tendencias de la distribución de los ingresos en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Para mencionar sólo un ejemplo característico recordaremos que los encargados de calcular la distribución de los ingresos personales tienen que vencer grandes dificultades en los países donde la obligación jurídica del impuesto sobre la renta recae sólo sobre una fracción pequeña de la población o donde la evasión fiscal es fácil y está muy extendida. Sin embargo, la falta de información estadística refleja hasta cierto punto una falta de interés político. Mucho puede averiguarse sobre la distribución de los ingresos, a pesar del limitado alcance del sistema fiscal, si existe la voluntad de hacerlo.

431. Hasta el año pasado, los datos sobre Colombia eran escasos, incluso más escasos que en la mayoría de los países de América latina. Existen tres estimaciones de la distribución global de los ingresos [1], resumidas en el cuadro 12, que arrojan cierta luz sobre el problema; pero dos de ellas son simples subproductos de trabajos de investigación sobre las características del sistema fiscal o las posibilidades de introducir reformas tributarias y, por consiguiente, no se ocupan detalladamente de la distribución de los ingresos [2].

432. Ahora bien, en 1969 se publicaron dos estudios cuidadosamente preparados y ejecutados, uno sobre la distribución del ingreso en la agricultura y otro sobre la distribución en los centros urbanos (véase cuadro 13). Por supuesto, esto no quiere decir que los datos de estos estudios sean suficientes en cantidad ni en calidad. En especial, no es posible considerar simultáneamente los datos de los dos estudios, pues se refieren a distintos años y se imbrican parcialmente [3]. Además, hay un límite respecto a lo que puede hacerse con las escasas estadísticas de base sobre ingresos.

433. A pesar de estas y otras reservas sobre los datos, la información disponible permite llegar a una conclusión fundamental: en Colombia los ingresos están sumamente concentrados en pocas manos. Otras fuentes indican (aunque de manera menos concreta) que, en conjunto,

---

1) Milton Taylor: "Distribución del ingreso de las personas naturales que forman parte de la fuerza de trabajo, 1962", **Fiscal survey of Colombia, Joint tax program for the Organization of American States.** Musgrave: **Bases para una reforma tributaria en Colombia** (Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1969), cuadro 4-1. Comisión Económica para América Latina: **Anexo al estudio sobre distribución del ingreso: Colombia** (Santiago, octubre de 1966), cuadro II (mimeografiado).

2) Se cuenta con un examen detallado sobre las hipótesis y métodos utilizados en el estudio de la Comisión Económica para América Latina y en el trabajo de Taylor. En lo que se refiere a los comentarios sobre los métodos empleados por el personal de la Comisión Musgrave, véanse M. Urrutia Montoya y C. E. Villalba: La distribución del ingreso urbano para Colombia en 1964", en **Revista del Banco de la República,** septiembre de 1969, y Albert Berry: **The distribution of agriculturally-based income in Colombia,** 1960, mimeografiado, 1969.

3) Por ejemplo, los ingresos que tienen su origen en la agricultura (por consiguiente, incluidos en las estimaciones de Berry) también los perciben los residentes de las ciudades (y, por lo tanto, están incluidos en el estudio de M. Urrutia Montoya y C. E. Villalba).

Cuadro 12. Estimaciones sobre la distribución de los ingresos personales, 1962 y 1964 (Porcentajes acumulativos de personas e ingresos, en escala ascendente)

Personas	Ingresos		
	Taylor 1962	CEPAL 1962	Musgrave 1964
50	18	20	14
60	23	26	20
70	30	34	26
80	40	43	35
90	58	57	50
95	72	70	60
100	100	100	100

Fuentes: Milton Taylor: « Distribución del ingreso de las personas naturales que forman parte de la fuerza de trabajo, 1962 », en *Fiscal survey of Colombia, Joint tax program for the Organization of American States.* Musgrave: *Bases para una reforma tributaria en Colombia*, Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1969, cuadro 4-1. CEPAL: *Anexo al estudio sobre distribución del ingreso : Colombia* (Santiago, octubre de 1966), cuadro II (mimeografiado).

Cuadro 13. Estimaciones de la distribución de los ingresos personales en la agricultura (1960) y en los centros urbanos (1964) (Porcentajes acumulativos en escala ascendente)

Personas	Ingresos	
	Berry (agricultura) 1960	Urrutia y Villalba (centros urbanos) 1964
50	14	12
60	21	17
70	26	26
80	34	37
90	46	53
95	57	67
100	100	100

Fuentes: Albert Berry: *The distribution of agriculturally-based income in Colombia, 1960* (mimeografiado), cuadros I y II. M. Urrutia Montoya y C. E. Villalba: « La distribución del ingreso urbano para Colombia en 1964 », *Revista del Banco de la República*, septiembre de 1969.

esta concentración no ha disminuido durante los últimos quince años, e incluso puede haber aumentado [1].

434. Cualquiera que sea la estimación que se emplee, el 50 por ciento más pobre obtiene solamente una sexta parte, aproximadamente, de todo el ingreso, mientras que, conforme a las estimaciones más re-

1) Véanse, por ejemplo, "La distribución del ingreso urbano para Colombia en 1964", **op cit., págs. 1277-1279**, y especialmente Robert L. Slighton: **Relative wages, skill shortages and hanges in income distribution in Colombia** (RAND, noviembre de 1968). (Slighton piensa que "por lo menos, dentro del sector no agrícola, el grado de desigualdad en la distribución del ingreso ha aumentado en los últimos quince años", pág. V.)

Cuadro 14. Porcentaje de los ingresos totales recibidos por los grupos de mayores y de menores ingresos en varios países

	5 por ciento con ingresos mayores	50 por ciento con ingresos menores
Países latinoamericanos		
Brasil	40	15
Costa Rica	35	18
Panamá	34	21
El Salvador	33	16
Argentina	31	21
México	29	15
Venezuela	26	14
Países industrializados		
Países Bajos	24	21
Estados Unidos	20	23
Reino Unido	20	23
Noruega	15	25

Fuente: Comisión Económica para América Latina: *La distribución del ingreso en América latina* (Santiago, abril de 1969) (mimeografiado).

cientes, las personas incluidas en el 5 por ciento de la población que tiene los mayores ingresos reciben entre una tercera parte y algo más de las dos quintas partes del ingreso total.

435. El cuadro 13 indica que la concentración del ingreso entre las personas más ricas parece mucho mayor en la agricultura que en los centros urbanos. En el primero de estos sectores, el 5 por ciento de la población que cuenta con los mayores ingresos recibe aproximadamente 40 por ciento de todos los ingresos agrícolas, y tiene un ingreso medio veinte veces superior al ingreso medio de la población agrícola, proporción realmente excepcional. Las cifras correspondientes a las ciudades son elevadas, pero, comparativamente, mucho más moderadas: una tercera parte y nueve.

436. En el cuadro 14 figuran datos aproximadamente comparables para otros países de América latina respecto de los cuales se cuenta con información. Todo depende de la distribución colombiana que se considere, pero probablemente la concentración en manos de los ricos en Colombia es comparable con la del Brasil y El Salvador, que tienen un nivel de ingresos similar, y en cambio no es comparable con la de la Argentina, México o Venezuela, países que han alcanzado niveles de ingresos por cabeza muy superiores a los de Colombia [1].

1) Los cálculos basados en el "coeficiente de Gini" sugieren también mayor grado de desigualdad en Colombia que en Argentina o México. La diferencia es tan grande que

437. Al parecer, el sistema tributario no modifica considerablemente el grado de desigualdad que caracteriza la distribución de los ingresos en Colombia. El cuadro 15, basado en estimaciones aproximadas, indica que los efectos combinados de los diferentes impuestos neutralizó prácticamente el sistema fiscal en 1966, en lo que a sus efectos se refería, es decir, la distribución de los ingresos antes y después del pago de los impuestos era prácticamente la misma, ya que el carácter progresivo de los impuestos directos se veía más o menos compensado por la incidencia regresiva de los impuestos indirectos. A pesar del carácter arbitrario de las hipótesis en que se basa el cuadro, las conclusiones probablemente son válidas en general.

438. No es posible examinar aquí en detalle todos los factores que en Colombia originan la gran desigualdad en la distribución de los ingresos. Pero la política del empleo no puede someterse a examen adecuado sin mencionar algunas de las causas más evidentes e importantes. La primera es la distribución sumamente desigual de la propiedad. Aunque esta desigualdad es muy alta en todos los sectores de la economía, lo es aún más en la agricultura. Puede apreciarse claramente en los datos del cuadro 16, donde podemos ver la enorme dispersión de los ingresos de los campesinos y la estrecha relación que existe entre el ingreso y el tamaño de la explotación agrícola. La distribución sumamente dispersa de los ingresos agrícolas debe tener su origen fundamentalmente en la fuerte concentración de la propiedad de la tierra. Igualmente, la distribución de las acciones está muy concentrada: sólo 0,2 por ciento de los accionistas (en sí mismos un grupo muy pequeño) poseen 61 por ciento de todas las acciones [1].

439. Otros factores que influyen considerablemente en la desigualdad de la distribución de los ingresos es el acceso muy desigual a los niveles más altos de educación y al empleo en el sector moderno. Ambos elementos son fundamentales para determinar la distribución del ingreso de la mano de obra (entendido en su sentido más amplio, que incluye toda retribución del capital humano). En los países en vías de desarrollo, donde el nivel general de educación es bajo y donde existe una economía doble, con un sector moderno y un sector tradicional, la distribución de los ingresos del trabajo es también muy desigual. El personal profesional y técnico, los trabajadores altamente calificados y la pequeña fracción de trabajadores no calificados empleados

---

merece tenerse en cuenta, a pesar de la deficiencia de las estadísticas de base. Compárese A. J. Jaffe: **Notes on family income distribution in developing countries in relation to population and economic changes** (documento inédito, leído en la reunión de agosto de 1969 de la Asociación Internacional para la Investigación sobre Ingresos y Riqueza) con las estimaciones de Albert Berry y M. Urrutia Montoya y C. E. Villalba para Colombia.

1) PREALC: **Antecedentes para políticas de empleo en Colombia, vol. 4** (mimeografiado). Las cifras abarcan las dos terceras partes de todas las sociedades anónimas registradas en la Superintendencia de Sociedades Anónimas.

Cuadro 15. Tasas efectivas de los impuestos por escala de ingresos, 1966 [1] (Porcentajes de ingreso)

Ingreso anual neto (miles de pesos)	Impuesto sobre la renta de personas naturales e impuesto de transferencia	Impuesto de personas jurídicas	Impuesto a la propiedad	Impuesto a las ventas	Impuesto al alcohol y al tabaco	Impuesto a vehículos automotores	Impuestos a la importación y otros impuestos indirectos	Ingresos cambiarios sobre venta de café	Total de los impuestos
0-3	0,04	1,0	0,43	0,94	6,96	0,17	3,11	0,12	12,8
3-6	0,01	2,2	0,75	0,93	3,53	0,22	3,71	0,50	11,9
6-10	0,07	2,9	1,01	1,43	2,15	0,21	5,17	1,09	14,0
10-40	0,80	2,7	0,94	1,39	1,18	0,18	5,27	0,90	13,4
40-80	4,29	2,6	0,90	1,32	1,35	0,17	5,00	0,71	16,4
80-100	6,10	2,9	0,97	1,11	0,98	0,17	5,01	0,43	17,7
100-200	7,55	2,9	0,95	0,93	0,77	0,17	4,43	0,02	17,7
200 y más	7,08	3,2	1,01	0,75	0,17	0,17	4,45	0,01	16,8
Total	2,03	2,6	0,87	1,16	2,15	0,19	4,60	0,59	14,1

[1] La fuente indica que los datos sólo son muy aproximados debido a la asignación arbitraria de los impuestos; por ejemplo, los impuestos sobre personas jurídicas, sobre la propiedad y sobre vehículos automotores fueron atribuidos arbitrariamente en proporción del ingreso por concepto de la propiedad y el consumo de productos no alimenticios.

Fuente: Musgrave: *Bases para una reforma tributaria en Colombia, op. cit.*, cuadro 4-3.

Cuadro 16. Ingreso medio de los productores por tamaño de la explotación agrícola, 1960

Tamaño de la explotación agrícola (hectáreas) [1]	Ingreso medio (miles de pesos)	Número de productores (miles)
1-2	1,2	191
2-3	1,8	117
3-4	2,3	92
4-5	2,7	58
5-10	3,7	169
10-20	5,9	114
20-30	7,1	44
30-40	8,8	27
40-50	10,8	16
50-100	13,5	40
100-200	24,8	22
200-500	42,5	14
500-1000	106	4
1000-2000	193	2
2000 y más	553	1

[1] Se excluyen las fincas de menos de una hectárea, ya que la mayoría de las 300 000 personas que tienen esas parcelas obtienen la mayor parte de su ingreso trabajando para otras personas.

Fuente: Albert Berry, *op. cit.*

en el sector moderno tienen ingresos relativamente muy elevados (a veces elevados también en términos absolutos). Por supuesto, en sí mismo este hecho no tiene por qué hacer aún más desigual la distribución global de los ingresos.

440. Pero en Colombia, al igual que en otras economías en vías de desarrollo, las probabilidades que tiene una persona de alcanzar los niveles más altos de educación o incluso de entrar en el sector moderno están en estrecha correlación con los ingresos de su familia. En otras palabras, los que cuentan con ingresos elevados en concepto de propiedad son también los que tienen más posibilidades de obtener ingresos altos de su trabajo, con lo cual se hace aún mayor la desigualdad de la distribución general del ingreso, que tiene su origen en el desnivel existente en la distribución de la propiedad.

DISTRIBUCION DEL INGRESO, ESTRUCTURA DEL CONSUMO Y NIVEL DE EMPLEO

441. La distribución de los ingresos influye principalmente sobre el nivel del empleo en Colombia por medio de sus efectos sobre la estructura del consumo. Estos efectos se ejercen de dos maneras: primero, a través del distinto contenido de importación de los gastos de los ricos y de los pobres; segundo, por el distinto contenido directo de mano de obra de dichos gastos.

442. La relación entre el primer elemento y el nivel del empleo puede explicarse como sigue. Si suponemos que la tendencia al consumo de productos importados es mayor entre los ricos que entre los pobres [1], cuanto mayor sea el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, mayor será la demanda de mercancías extranjeras y menos divisas quedarán para la adquisición de bienes de capital y de productos intermedios, necesaria para expandir el empleo. Por supuesto, la importancia cuantitativa del efecto sobre el empleo dependerá de los distintos valores que alcance la propensión a consumir productos importados; es obvio que cuanto mayor sea esta diferencia, mayor será el crecimiento del empleo generado por la redistribución del ingreso.

443. La escasez de tiempo y de datos no nos permitió determinar, ni siquiera de manera aproximada, la relación entre dichas tendencias y los niveles de ingresos. A primera vista no son muy distintas entre ricos y pobres. Después de todo, las importaciones de artículos de consumo son muy bajas en Colombia; en realidad, durante el período 1964-1968 sólo representaron aproximadamente 1 por ciento del consumo total. Así, pues, un cambio en la distribución del ingreso sólo tendría efectos marginales sobre las importaciones.

1) En realidad, nos referimos a la propensión marginal a consumir mercaderías importadas.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
BIBLIOTECA

Cuadro 17. Estimaciones de las importaciones no registradas, 1962-1968

Año	Millones de dólares de Estados Unidos
1962	52
1963	40
1964	50
1965	30
1966	sin datos
1967	28
1968	43

Fuentes: Para 1962-1965: Fondo Monetario Internacional: *Balance-of-Payments Jearbook*, Colombia, vol. 17, agosto de 1966, pág. 3; e *ibíd.*, vol. 18, mayo de 1967, pág. 3. Para 1967-1968: Banco de la República. Por su propia índole, las estimaciones son sólo muy aproximadas.

444. Sin embargo, hay varias razones para poner en duda esta conclusión. La primera es el volumen de las importaciones de contrabando; la segunda, el volumen de los gastos por concepto de turismo; finalmente, el contenido de importación de distintos artículos de consumo producidos en el país.

445. El bajo nivel de las importaciones de artículos de consumo se debe más al control de las importaciones que a la falta de demanda. La demanda existe, pero se suprime, lo cual hace sumamente difícil la aplicación de la política de importación. Indicio de ello es la aparente imposibilidad de detener la corriente de divisas invertidas en mercaderías de contrabando. El cuadro 17, que muestra las estimaciones oficiales de esta forma de comercio ilegal, indica que durante el período 1962-1968 el valor de las importaciones de contrabando fue de alrededor de 40 millones de dólares anuales, suma superior en 33 por ciento al valor de los artículos de consumo importados en el mismo período. Tal como expone el Depto. Nal. de Planeación, es lógico suponer que la inmensa mayoría de las importaciones de contrabando se compone de artículos de consumo [1]. Es también razonable suponer que quienes tienen altos ingresos compran elevada proporción de estas mercaderías.

446. Como podrá apreciarse en el cuadro 18, los gastos por concepto de viajes al extranjero superaron aproximadamente en 60 por ciento el total de las importaciones de artículos de consumo durante el período 1964-1967. En realidad, es sorprendente que durante esos años, época en que la economía de Colombia tuvo que hacer frente a graves problemas de la balanza de pagos, los gastos por concepto de turismo representaran en promedio ligeramente más de la décima parte de las divisas procedentes de las exportaciones. Por supuesto, no puede con-

1) Planes y programas de desarrollo, 1969-72, op. cit., tomo 1.

Cuadro 18. Exportaciones, importaciones y gastos por concepto de turismo, 1964-1967 (Millones de dólares de Estados Unidos)

	1964	1965	1966	1967
Exportaciones	548	539	508	510
Importaciones de artículos de consumo	25	22	42	34
Gastos efectuados por colombianos en el extranjero	55	50	54	51

Fuente: SUPERCOMEX: *Análisis del comercio exterior colombiano, 1957-1967* (Bogotá, 1968). Departamento Administrativo Nacional de Estadística: *Boletín Mensual de Estadística*, núm. 220, julio de 1969.

siderarse que todos estos gastos sean una forma de consumo de artículos suntuarios de la gente rica, pero sin duda una parte importante lo es[1].

447. El vínculo entre la igualdad económica y la demanda de productos importados es más indirecto en el caso del último factor mencionado. La información disponible sólo permite cálculos aproximados acerca del «contenido de importación» de los distintos artículos de consumo producidos en Colombia. Sin embargo, las diferencias en la cantidad de insumos importados que se necesita por unidad de producción parecen ser lo suficientemente grandes entre distintos productos para permitir algunas generalizaciones amplias. Así, de conformidad con los datos del cuadro 19, el contenido de importación que figura en la última columna es extremadamente bajo (menos de 5 por ciento) en la producción industrial básica de artículos de consumo tales como vestidos, calzado, bebidas, muebles, etc. Por otra parte, el coeficiente es mucho mayor (aproximadamente de 30 por ciento) cuando se trata de artículos eléctricos de consumo durables comprados en gran proporción por los ricos (dado el nivel medio de ingresos en Colombia).

448. Además, debe observarse que el método que hemos utilizado para calcular el contenido de importación de la producción subestima la proporción de su valor que, en última instancia, sale al extranjero. Esto se debe, en parte, a que los propios insumos internos tienen un contenido de importación, pero también el hecho de que la producción de muchas de estas mercaderías en Colombia, al igual que en muchos otros países de América latina, está en manos de firmas extranjeras o exige la utilización de licencias industriales extranjeras. Así, parte del valor añadido en su producción es transferida al extranjero en forma de remesas de utilidades, pagos de intereses, derechos de patentes, etc. Sin duda alguna, estas partidas son más importantes en

1) El turismo es también una de las principales fuentes de contrabando (aquí puede haber algunas imbricaciones entre las cifras de los cuadros 18 y 19).

Cuadro 19. Contenido de importación de la producción industrial, 1964-1966 (Porcentajes del valor de la producción)

	Insumos totales: valor de la producción	Insumos importados: total de insumos	Insumos internos: valor de la producción	Insumos importados: valor de la producción [1]
Alimentos preparados	76	11	68	8
Bebidas	33	11	30	4
Tabaco	27	10	25	3
Vestido y calzado	59	2	58	1
Productos de cuero	59	12	52	7
Muebles y accesorios	44	2	43	1
Material de imprenta y publicaciones	45	46	24	21
Minerales no metálicos	45	15	38	7
Metales básicos	76	21	60	16
Productos metálicos	52	43	29	23
Maquinaria (no eléctrica)	43	35	28	15
Maquinaria eléctrica y utensilios eléctricos	54	53	25	28
Material de transporte	55	59	22	32

[1] Los porcentajes de esta columna se utilizan como una estimación del « contenido de importación » de la producción de las diferentes ramas industriales. Sin embargo, hay que tener presente que estos porcentajes subestiman el contenido de importación, ya que la producción de algunos de los insumos internos exige a su vez la importación de otros insumos.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística: *Cifras y coeficientes de la industria manufacturera nacional* (Bogotá, 1969).

el caso de los artículos de lujo que cuando se trata de artículos de consumo para el público en general.

449. Por todas las razones dadas anteriormente, una de las consecuencias directas de una distribución menos desigual de los ingresos sería reducir la presión que sufre la reserva de divisas utilizada actualmente para financiar contrabando, turismo e insumos extranjeros para la producción interna de bienes de consumo no esenciales. Como se verá después, la escasez de divisas ha constituido en el pasado, y probablemente seguirá siendo en el futuro, una limitación importante para la acumulación de capital y, por consiguiente, un freno para la tasa de crecimiento de la producción y del empleo a largo plazo. Así, todas las medidas que, como la redistribución de los ingresos, contribuyan a aumentar el volumen de divisas disponibles para importar bienes de inversión ayudan a acelerar el crecimiento de la acumulación de capital [1] y, por consiguiente, aceleran también la tasa de creación de empleos a largo plazo.

1) Por supuesto, para que esto suceda será necesario que aumente también la tasa del ahorro.

450. Pero éste es solamente uno de los vínculos entre la igualdad y el empleo. Una influencia más directa consiste en que los artículos básicos adquiridos en gran escala por personas de bajos ingresos — fundamentalmente alimentos y manufacturas más bien simples, como vestidos y calzado — son precisamente los que se producen (o podrían producirse) con técnicas de una densidad de mano de obra mucho mayor que las empleadas en la producción de los artículos que solicitan las clases ricas. La producción de éstos exige normalmente una elevada densidad de capital. Por lo tanto, cuando se dedica a la compra de bienes de consumo corriente, un determinado ingreso creará más empleos que cuando se utiliza en la adquisición de bienes de consumo durables. En términos generales, como los bienes de consumo corriente pueden producirse con técnicas simples, cuanto más aumenten sus ventas mayor será la demanda de mano de obra no calificada, de la cual existe una oferta especialmente importante.

451. Existe otro vínculo. Como las clases pobres gastan una proporción elevada de sus ingresos en alimentos, cuanto más grande sea la parte que les corresponda en el ingreso total, mayor será la demanda de productos agrícolas, lo cual constituirá un mayor freno al desarrollo de la urbanización, que, a nuestro juicio, sería un elemento positivo en una estrategia de pleno empleo. (La agricultura tiene también necesidades relativamente bajas de capital.)

DISTRIBUCION DEL INGRESO Y AHORRO

452. Por consiguiente, la estructura de la demanda de consumo que existiría si los ingresos estuvieran distribuidos en forma menos desigual contribuiría de diferentes maneras a crear un nivel más alto de empleo. Sin embargo, puede sostenerse que aunque una distribución del ingreso sumamente desigual puede limitar a corto plazo las posibilidades de empleo, a largo plazo puede contribuir al desarrollo del empleo al crear los ahorros necesarios para adquirir los bienes de capital que permiten un nivel más alto de empleo.

453. Esta hipótesis — de origen antiguo y en realidad clásico — es en principio persuasiva. En Colombia, como en otras partes, cuanto mayor sea el nivel de los ingresos, mayor será la proporción dedicada al ahorro. Sin embargo, hay muchas razones para pensar que este argumento no resulta muy sólido en Colombia.

454. En primer lugar, no obstante la enorme desigualdad económica que prevalece en Colombia, el total de ahorros personales parece bastante bajo. Los datos sobre ahorros ofrecen muy poca confianza pero, con las reservas necesarias, indican que en el período 1961-1967 los ahorros fueron en promedio de 2 por ciento [1]. Por lo tanto, se ha pagado

1) **Cuentas nacionales, 1960-1967.**

un precio demasiado elevado, en términos de bienestar y justicia, para obtener un resultado muy poco alentador en materia de ahorros. Los latifundistas en especial se muestran mucho más inclinados a mantener un alto nivel de consumo que a acumular fondos destinados a desarrollar sus propiedades [1].

455. En segundo lugar, debe observarse que, aunque una elevada desigualdad en la distribución de los ingresos diera lugar a más altas tasas de ahorro personal, no se desprendería de ello necesariamente que Colombia fuera la beneficiaria. Un volumen de ahorros muy considerable, aunque desconocido, sale al extranjero. En realidad, si la distribución del ingreso se hiciera aún más desigual, este aumento en la desigualdad iría inevitablemente acompañado de mayor agitación social, lo que estimularía la fuga de capitales. (También se plantea la cuestión de si los ahorros que permanecen en Colombia se invierten de la manera más productiva).

456. Por último, es posible especular acerca de las consecuencias que tendría sobre el crecimiento del empleo una redistribución regresiva de los ingresos que se tradujera en niveles más altos de ahorros y de inversiones internas. En principio, este fenómeno debería tener un efecto positivo sobre la creación de nuevas oportunidades de trabajo. Sin embargo, este aumento del empleo no resulta obvio si se tiene en cuenta lo dicho anteriormente sobre la estructura de la demanda que se crearía entonces. En el mejor de los casos, las clases ricas sólo ahorrarían una parte del aumento de sus ingresos, con lo cual una concentración aún mayor de los ingresos en sus manos tendería a aumentar la demanda de productos de consumo durables de lujo y de viajes al extranjero.

457. Por las razones mencionadas anteriormente, esta modificación de la estructura del consumo privado aumentaría el contenido de importación por unidad de gasto e incrementaría las necesidades de capital del empleo. Estos dos cambios actuarían como limitaciones para la expansión de las posibilidades de empleo y, por lo tanto, el beneficio que podría obtenerse de una tasa más elevada de formación de capital se vería contrarrestado parcial o totalmente, e incluso se perdería.

458. Así, pues, nada parece indicar que la consideración del efecto hipotéticamente favorable sobre los ahorros de una mayor desigualdad económica pueda hacer cambiar nuestra conclusión anterior. La mejor manera de elevar el nivel de inversiones, objetivo necesario indudablemente para acelerar el crecimiento de varios sectores de la economía,

1) Este argumento, que aparece frecuentemente en trabajos económicos (¡desde Ricardo!), exige un considerable trabajo de investigación práctica en Colombia, sobre todo por el reciente crecimiento de la agricultura comercial en gran escala. Berry declara que "la prueba de que las pequeñas explotaciones producen más por hectárea (que las grandes) se opone también al argumento de la necesaria desigualdad". Véase **The distribution of agriculturally-based income in Colombia, op. cit.,** pág. 2.

es por medio de los impuestos, y al parecer ello tendría una menor repercusión negativa sobre la actual demanda de mano de obra si los impuestos se elevaran para los grupos de ingresos altos y no para los de ingresos bajos.

DISTRIBUCION DEL INGRESO E INCENTIVOS

459. Por último, existe también el argumento del incentivo. Por supuesto, en toda sociedad se necesitan ciertos mecanismos para asegurar que las personas que contribuyen en forma distinta a la producción de bienes y servicios obtengan también una retribución diferente. Pero dudamos de que sea necesario el elevado grado de desigualdad económica actual en Colombia para obtener de la población otra reacción tendiente al progreso personal distinta de la que puede basarse en el ahorro.

MODIFICACION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

460. Dada la gravedad del problema del desempleo y la necesidad de contar con niveles mucho más altos de inversiones públicas (como se describirá más adelante), es necesario seguir políticas fiscales y de otra índole destinadas en conjunto no sólo a contener el consumo de las clases ricas, sino, en muchos casos también, a reducirlo. Por supuesto, sería menos penoso, y por consiguiente más fácil desde el punto de vista político, seguir una política que se limitase simplemente a permitir que los ingresos de los pobres, aumentasen más rápidamente que los ingresos de los ricos, lo que, en términos generales, equivale a repetir el proceso histórico de Europa occidental. Otro argumento en favor de este proceso es que un cambio repentino exigiría reajustes económicos que entrañarían costos sociales, por lo menos a corto plazo (por ejemplo, el cierre de algunos establecimientos que atienden fundamentalmente la demanda de las clases ricas). Por otra parte, una evolución hacia una menor desigualdad no se traduciría simplemente en beneficios económicos que mitigarían de hecho la pobreza que, como vimos en el capítulo 1, es parte integrante del problema del empleo, sino que crearía también un clima político mucho más favorable para obtener la cooperación de los asalariados en algunos aspectos de la política del empleo que indicaremos más adelante y que exigirían de ellos paciencia y de algunos sacrificios, quizá.

461. No ignoramos que en la política práctica hay límites a los cambios que en la distribución de los ingresos puede lograr el Gobierno. Lo que deseamos decir es que se nos ha pedido que señalemos las consecuencias de una estrategia destinada a elevar el nivel del empleo,

y nos resulta difícil prever una disminución de la población desempleada o una reducción efectiva de la pobreza si no se adoptan políticas dirigidas a modificar, de manera rápida y decisiva, la distribución del ingreso, orientándolo hacia aquellos grupos que lo invertirían en las mercaderías que pueden producirse en Colombia.

462. Podemos clasificar tales políticas en tres grupos: a) las que modifican la distribución de los ingresos antes del pago de los impuestos; b) las que influyen en la distribución del ingreso disponible, y c) las que influyen en el ingreso real de los diferentes grupos al introducir cambios en los precios relativos de mercaderías y servicios.

MODIFICACION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO ANTES DEL PAGO DE LOS IMPUESTOS

463. Por sí solas, las medidas de orden fiscal apenas podrían introducir un cambio fundamental en la distribución. Hemos explicado ya que la desigualdad económica en Colombia está determinada básicamente por la elevadísima concentración de la propiedad y por la existencia de grandes diferencias en las posibilidades de acceso al sistema de educación para los niños de diferentes sectores económicos. De esta manera, tanto el capital material como el humano están distribuidos en forma muy desigual, y como sus tasas de rendimiento tienden a ser elevadas — por ser relativamente tan escasos —, generan grandes ingresos para las minorías que poseen la gran mayoría de los haberes del país y suministran la mayor parte de los estudiantes a las instituciones de educación superior.

464. Hay tres formas principales de eliminar estas causas básicas de desigualdad: reforma agraria, política de fiscalización de los monopolios, y programas de educación, higiene y otros aspectos sociales.

465. Como hemos visto en el capítulo 5, la reforma agraria puede tomar la forma de aprovechamiento de nuevas tierras o la de redistribución de la tierra que actualmente es propiedad de alguien. La primera forma cambiaría la distribución de los ingresos agrícolas, disminuyendo la tasa de subdivisión de los minifundios y elevando los ingresos de los colonos, pero el cambio no sería radical, excepto a plazo muy largo.

466. Por supuesto, la redistribución de la tierra tendría un efecto mucho más decisivo, al reducir considerablemente los ingresos de las grandes propiedades que en la actualidad van a parar a una minoría muy pequeña. Sin embargo, ello no cambiaría la distribución general del ingreso procedente de la propiedad si se pagara inmediatamente y en efectivo a los propietarios el precio comercial de la tierra expropiada. Si así sucediera, los propietarios estarían simplemente cambiando un haber (tierra) por otro de valor equivalente (dinero), y los

resultados serían diferentes según que el dinero se invirtiera o no en valores que tuvieran un rendimiento superior al de la tierra. Es muy probable que parte de este dinero se invirtiera fuera del país y otra parte se utilizara para comprar bienes en Colombia, con lo cual aumentarían los precios en el mercado.

467. Para garantizar una verdadera redistribución e impedir la fuga de capitales (aparte las razones estrictamente presupuestarias), en muchos países las leyes de reforma agraria prevén la expropiación de la tierra pagando el valor catastral de la misma (normalmente inferior al comercial) o el pago en bonos no transformables en efectivo. La ley colombiana permite también esta última forma de pago cuando se considera que la tierra que se expropia ha sido explotada en forma inadecuada, pero esta disposición ha resultado poco eficaz en la práctica por los largos procedimientos jurídicos necesarios para probar la explotación inadecuada. Es, por lo tanto, muy urgente revisar estas disposiciones legales, no sólo en interés directo de la producción y del empleo, sino también porque el resultado es que se hacen pagos en efectivo para evitar las demoras.

468. Por supuesto, el ritmo y la financiación de la reforma agraria plantean problemas que superan el campo puramente económico. La oposición política a la reforma agraria será tanto mayor cuanto mayor sea el grado de redistribución, y no hay grupos de presión con fuerza comparable y que apoyen este tipo de reforma. Es difícil juzgar la importancia de estas limitaciones, pero en Colombia, como en América latina en general, está aumentando el convencimiento de que no es posible introducir ninguna mejora fundamental en la distribución de los ingresos hasta que no se hayan reducido realmente los grandes ingresos procedentes de tierras heredadas.

Fiscalización de los monopolios

469. A causa de las economías de escala y de las dimensiones relativamente pequeñas del mercado de la mayoría de los productos industriales, la competencia es en este sector mucho menos severa que en la agricultura. En muchas industrias algunas grandes empresas gozan prácticamente de un monopolio. Estos monopolios se ven alentados por los aranceles elevados y el control directo de las importaciones, que prácticamente eliminan la competencia extranjera. El resultado es no sólo la obtención de altos dividendos (y de elevadas utilidades para quienes trabajan por cuenta propia), sino también salarios relativamente altos en unas pocas industrias favorecidas, lo que agrava el problema de la distribución y perturba seriamente la estructura de la inversión. Como en muchos casos, la combinación de la tecnología y del tamaño del mercado exige que la producción industrial esté con-

centrada en un número muy pequeño de fábricas (a menudo en una sola fábrica), lo que se necesita fundamentalmente no es, como en el caso de la agricultura, la multiplicación de las las unidades de producción, sino la fiscalización de los beneficios de los monopolios.

470. Por otra parte, es necesario actuar cuidadosamente para no debilitar el mecanismo que genera los ahorros y, por lo tanto, para poder ofrecer a largo plazo nuevas oportunidades de empleo. Los ahorros de las empresas deben desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de una economía que se apoya esencialmente en la empresa privada para lograr el progreso industrial. Toda medida que reduzca los beneficios debe adoptarse dentro del marco de una política que garantice que la consecuencia no será la disminución de la tasa de desarrollo de la industria, sino, por el contrario, su aceleración.

471. Consideramos que debería establecerse una junta arancelaria encargada de estudiar el problema de los aranceles sumamente elevados. Dicha junta haría también recomendaciones sobre el sistema de licencias de importación, puesto que se trata simplemente de otra forma de alcanzar el mismo objetivo. En segundo lugar, es necesario que la Superintendencia de Sociedades Anónimas aplique firmemente la legislación contra los monopolios.

Expansión de los servicios sociales

472. Pasemos ahora a la tercera causa principal de desigualdad: la distribución desigual del capital humano en cuanto a calificaciones educativas (y buena salud).

473. Si se desea distribuir más equitativamente el ingreso procedente del empleo, es menester dar a la gente de diferentes sectores económicos las mismas posibilidades de acceso a los diversos niveles del sistema de educación, es decir, hay que mejorar los servicios de educación para los niños pobres, especialmente en las zonas rurales. Por consiguiente, es sumamente importante utilizar el sistema de becas para dar las mismas posibilidades de educación. Además, este servicio debe completarse con comidas y libros de texto gratuitos para los niños de familias pobres. (Muchos niños no pueden ni siquiera aprovechar una educación aparentemente gratuita por no estar en condiciones de comprar los libros de estudio.)

474. La expansión de los servicios sociales es muy popular. Si la gente comprende que este mejoramiento depende de políticas contra las que existe una oposición — en esferas tales como la tributación y la política de salarios —, quizá sea algo más fácil llevar adelante toda esta tarea.

MODIFICACION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO DISPONIBLE

475. El impuesto sobre la renta de personas naturales representa en Colombia aproximadamente una tercera parte del total de ingresos fiscales que recibe el Gobierno, proporción más bien alta en comparación con los niveles latinoamericanos. Sin embargo, son varios los cambios posibles para ampliar la base impositiva y reducir la evasión. No es necesario discutir estas posibilidades en detalle [1], pues el informe sobre la reforma tributaria preparado por una comisión especial dirigida por Richard Musgrave en 1968 se ocupa de ellas en forma muy extensa. Pero podemos señalar algunos puntos generales al discutir la política de ingresos.

476. En primer lugar, sólo una pequeña proporción del ingreso está sujeta a la tributación directa [2]. Si se eliminaran algunas exoneraciones especiales y se redujeran otras, aumentaría considerablemente el rendimiento fiscal sin modificar las tasas de tributación.

477. En segundo lugar, sería posible evitar algunos de los casos más notorios de evasión de impuestos que existen todavía. A este respecto, un ejemplo importante es la evasión por los agricultores. Se ha calculado que contribuyen sólo con 4 por ciento de los ingresos totales por concepto de impuesto sobre la renta de personas, aunque el sector agrícola produce más de la cuarta parte del ingreso nacional; la tasa de evasión en este sector se evalúa en 90 por ciento [3]. La comisión de reforma tributaria ha sugerido una forma práctica de reducir radicalmente esta evasión; podría presumirse que el ingreso de las grandes fincas es equivalente a 10 o 15 por ciento de su valor catastral. Si este sistema se aplicara solamente a las fincas con un avalúo de 100 000 pesos o más, menos de 10 por ciento de todas las fincas estarían sujetas al sistema de renta «presunta», pero representarían aproximadamente el equivalente a 60 por ciento del valor catastral total de la propiedad agrícola. Esta modificación triplicaría o cuadruplicaría los ingresos procedentes de esta fuente (según la tasa de rendimiento supuesta por la ley) y tendría un carácter fuertemente redistributivo. Un sistema de control, respaldado por detalladas verificaciones contables, podría reducir el segundo tipo importante de evasión, el de las declaraciones de impuestos personales de profesionales que trabajan por cuenta propia, comerciantes y pequeños industriales. (La creación de una sección de inspección contable oficial cubriría ampliamente sus costos. [4])

---

1) Véase informe Musgrave: **Bases para una reforma tributaria en Colombia, op. cit.**, especialmente el capítulo 5.

2) El informe Musgrave calcula que esta proporción es inferior a un tercio. Véase **ibíd.**, cuadro 5-1.

3) **Ibíd.**, pág. 90.

4) **Ibíd.**, pág. 99.

478. El impuesto predial o sobre la propiedad es otro impuesto directo que ofrece posibilidades de aumentar los ingresos fiscales y la equidad horizontal. La comisión de reforma tributaria consideró que este impuesto era el elemento más débil del sistema fiscal de Colombia y estimó que rendía 20 por ciento o menos de su posibilidad real, debido a la deficiencia del avalúo de las propiedades inmobiliarias, a algunas exoneraciones discutibles y a una administración defectuosa. Como hemos explicado, la distribución de la propiedad es muy desigual en Colombia y constituye una de las causas básicas de la gran desigualdad en la distribución de los ingresos, por lo cual un aumento en el rendimiento efectivo de este impuesto contribuiría enormemente a mejorar la distribución de los ingresos disponibles.

MODIFICACION DE LOS PRECIOS RELATIVOS DE BIENES Y SERVICIOS

479. Puede lograrse una mayor igualdad económica, no sólo adoptando medidas que modifiquen la cantidad de ingresos que reciben diferentes personas, sino también empleando impuestos y subsidios para cambiar los precios relativos de los bienes, aprovechando las grandes diferencias que existen entre las estructuras del consumo de ricos y pobres, antes descritas. En Colombia hay grandes posibilidades para este tipo de cambio. Los impuestos indirectos han sido muy limitados en el pasado. El actual impuesto sobre las ventas, creado solamente en 1963, prácticamente no recae más sobre los productos no esenciales: la tasa más alta (sobre los precios de productores y no de minoristas) es sólo de 15 por ciento. En realidad, como muestra el informe Musgrave, la reforma del sistema de impuestos indirectos tiene que ser un elemento fundamental de todo programa que trate simultáneamente de aumentar los ingresos del Gobierno y de distribuir de manera más equitativa la carga impositiva general. Los cambios, propuestos por la Comisión Musgrave como otra posible solución, a tasas más progresivas y de mayor rendimiento elevarían la tasa básica de 3 a 7 por ciento y la tasa aplicable a los artículos suntuarios de 15 a 60 por ciento. Son indispensables medidas de este tipo si el Gobierno quiere poder financiar una estrategia de pleno empleo y frenar el crecimiento de los gastos invertidos en turismo y en mercaderías con un elevado contenido de importación, de capital o de ambas cosas.

EXTENSION DE TECNICAS QUE EXIGEN MUCHA MANO DE OBRA

11

480. Los niveles de empleo pueden elevarse no sólo mejorando la estructura de la demanda, sino también produciendo artículos con mucha mano de obra, es decir, cambiando los métodos o las técnicas de producción de manera que se recurra a más mano de obra para responder a cualquier clase particular de demanda. Si bien en la práctica los cambios en la índole de la demanda y en las técnicas de producción generalmente tienen lugar conjuntamente, en la determinación de la política conviene considerarlos separadamente; es evidente que en Colombia las técnicas que traen consigo el uso intensivo de mano de obra han sido abandonadas frecuentemente en favor de técnicas de uso intensivo de capital — a veces defendibles — por razones que no tienen nada que ver con los cambios en la demanda. Si se quiere aumentar el empleo industrial rápidamente, habrá que examinar críticamente la justificación que pueda darse a la intensificación del factor de capital.

481. Quizás sea útil poner en claro nuestra actitud respecto de la productividad, subrayando la cuestión esencial. En una economía donde todos están empleados, sólo puede elevarse la producción total de una manera: elevando la producción por hombre, es decir, la productividad[1]. Así, pues, la productividad es la clave del progreso económico y se hace todo lo posible por aumentarla por medio de inversiones de capital, formando u organizando mejor a la fuerza de trabajo o ideando nuevas técnicas de producción. Es posible cometer errores cuando se trata de elevar la productividad; puede invertirse, por ejemplo, demasiado en bienes de capital y demasiado poco en formación e investigación, etc.; pero entonces el resultado es que la productividad aumenta

1) Aparte las medidas a largo plazo que podrían elevar el número de componentes de la fuerza de trabajo, como las que modificarían el total de la población o las tasas de participación de la fuerza de trabajo.

con mayor lentitud de la debida, sin perder por ello su importancia esencial.

482. Por el contrario, en un país como Colombia con desempleo muy extendido, la producción total puede elevarse de dos maneras: elevando la productividad (producción por persona empleada) o incrementando el número de quienes trabajan. Por consiguiente, la productividad no es ya el camino infalible para el progreso económico, y ello por dos razones. En primer lugar, desde el punto de vista económico, quizá sea mejor elevar la producción aumentando el número de trabajadores y sin modificar la productividad que elevar la producción aumentando la productividad y sin modificar el número de trabajadores. En segundo lugar, la necesidad social urgente de aumentar los empleos hace que se prefieran los métodos que elevan la producción por la creación de empleos más bien que los métodos que elevan la producción aumentando la productividad.

483. Dada la gran importancia del empleo, es perfectamente legítimo preguntarse si un país como Colombia debe aumentar la productividad por cabeza antes de dar trabajo a todos cuantos carecen de él. En general, esta meta sería mucho más apropiada que la de elevar la productividad, a la que tanta atención se consagra en la actualidad, quizá sin la reflexión debida. Pero, en realidad, existen importantes excepciones en las cuales la elevación de la productividad es condición para elevar la producción y, por consiguiente, el empleo. Tales excepciones se encuentran más fácilmente en el ámbito de las exportaciones y de los productos de substitución de las importaciones, donde la competencia internacional hace a veces necesaria la adopción de nuevas técnicas. (Véase capítulo 3.) También existen casos en que el avance técnico es especialmente útil si, de manera indirecta, lleva a mayores economías e inversiones nacionales. Pero desde el punto de vista del empleo, sería conveniente que la carga de la prueba respecto de tales casos se exigiera para demostrar por qué un método que en primer lugar actúa sobre la productividad [1] es preferible a otro que actúe primeramente sobre el empleo, y no para demostrar lo contrario.

484. Es importante distinguir entre la manera de considerar la cuestión antes esbozada y las medidas que simplemente distribuyen el trabajo entre más personas y llevan al exceso de brazos y a la ineficacia. Nosotros no proponemos como remedio el exceso de brazos, sino la utilización económica de capital.

485. La prueba de la eficacia de un administrador o de un experto en cualquier esfera no radica en el grado en que aplica las técnicas más modernas (que con frecuencia significan torpes desperdicios de capi-

1) Por supuesto, estamos refiriéndonos al efecto total sobre el empleo y no precisamente a aquellos empleos particulares que quizá puedan aumentar a expensas de otras clases de empleos.

tal), sino en la forma en que selecciona y aplica las técnicas más adecuadas a las circunstancias, sean o no las más modernas.

486. El resto de este capítulo examina con bastante detalle la posibilidad de conseguir técnicas más apropiadas, primero en función de unos pocos principios generales, después en función de las decisiones de carácter político que puedan tomarse en los sectores de la agricultura, la manufactura, la construcción y los servicios.

PRINCIPIOS GENERALES

487. Lo primero en que hay que insistir es que es amplísima la variedad de actividades económicas en que se plantea la cuestión del uso intensivo de capital o de mano de obra. Los economistas suelen referirse al problema de la «elección de técnicas», como si la elección consistiera siempre en usar distintas proporciones de hombres y de máquinas en la manufactura. En realidad, la opción entre usar más mano de obra o más capital surge en relación con las decisiones que hay que tomar respecto de la producción agrícola, la elección de materiales de construcción, la organización de los servicios sanitarios, la reparación y las tasas de depreciación de todo tipo de vehículos y maquinaria, el mantenimiento de las reservas y los inventarios de toda clase. En realidad, la opción se plantea siempre que pueda hacerse algo de más de un modo, ya sea eligiendo las máquinas y los métodos tecnológicos más modernos, ya considerando las distintas maneras de techar una casa, afilar un cuchillo o curar alguna dolencia corriente mediante el uso de hierbas medicinales en lugar de medicamentos fabricados (quizá importados).

488. Por amplio que sea este campo, pueden establecerse cuatro tipos de generalización. En primer lugar, a causa de la proliferación de sectores, factores y soluciones, la opción puede ser mucho más flexible de lo que sería si nos limitáramos a la moderna industria manufacturera. En segundo lugar, por distintas razones, tanto los servicios gubernamentales como las empresas y los individuos en Colombia han preferido sistemáticamente las técnicas que hacen mayor uso de capitales, en perjuicio de las que se apoyan en más mano de obra. En tercer lugar, aunque por separado muchos de esos casos no han tenido mayores repercusiones sobre el empleo, el efecto de la acumulación en el conjunto de decisiones basadas en aquella preferencia probablemente haya contribuido en gran parte al lento crecimiento del empleo comparado con el de la producción. En cuarto lugar, por las mismas razones justamente, las medidas tendientes a invertir esas tendencias deben llegar a constituir un elemento principal de la estrategia del empleo en los años venideros.

489. Algunas cifras redondas pueden ayudar a evaluar la importancia de este punto. Como se verá en capítulos sucesivos, la elección de métodos fundados en el uso intensivo de capital a veces ha sido contraria a los intereses nacionales; además los cálculos detallados de los beneficios y pérdidas de las empresas interesadas sugieren que en algunos casos se han derrochado recursos. Una política responsable para alentar los métodos de uso intensivo de mano de obra podría no sólo reducir los costos sociales de los productos, sino también suprimir inversiones socialmente ruinosas. Más aún, mediante esfuerzos de esta índole cuyo efecto sea disminuir en sólo 0,1 por ciento al año el aumento anual de la productividad en todos los sectores hacia 1985 se habrán creado 100 000 puestos de trabajo adicionales, considerando fija, desde luego, la tasa de crecimiento de la producción.

490. En cualquier esfera, la posibilidad de aplicar más métodos de uso intensivo de mano de obra depende de:

a) la variedad de opciones tecnológicas;
b) la índole exacta de la demanda de los consumidores, especialmente las preferencias relativas por distintas variantes de productos semejantes;
c) las condiciones de la oferta de cada uno de los recursos necesarios para la producción (costos actuales, probables costos futuros, riesgos, seguridad de la oferta, particularmente de mano de obra, pero también de capital y otros insumos);
d) objetivos del gobierno, empresas privadas u otros organismos responsables de organizar la producción.

Posibilidades tecnológicas

491. La influencia mayor proviene del predominio de los países desarrollados en materia de investigación y desarrollo tecnológico. De los gastos mundiales en materia de desarrollo tecnológico, 98 por ciento se hacen en esos países (considerando tanto los países de «libre empresa» como los de economía «centralmente planificada»), y sólo 2 por ciento en el tercer mundo[1]. La mayor parte de las investigaciones, invenciones e innovaciones en todos los campos han sido propiciadas en los últimos decenios para responder a las necesidades de los países en que se habían de realizar; en particular, el conjunto de esa labor refleja fuertes y predominantes presiones para usar métodos de producción en gran volumen que, justamente, reposan sobre mayores economías de mano de obra. En consecuencia, la gran mayoría de las nuevas técnicas, diseños, materiales, calificaciones, métodos de orga-

1) Charles Cooper y otros: **Technology for the Second Development Decade**, documento mimeografiado (Institute of Development Studies, Brighton, Inglaterra, 1969).

nización — incluso las ideas y soluciones teóricas que surgen de los medios académicos — inseparablemente llevan consigo una preferencia contra el uso de mano de obra. Sólo dentro de ciertos límites es económicamente eficaz usar esas técnicas, diseños, materiales, calificaciones o soluciones de modo de lograr un mayor uso de mano de obra que el previsto por su concepción misma.

492. Puede ser útil responder aquí a dos objeciones a esta argumentación. En primer lugar, podrá aducirse que muchos de los progresos tecnológicos en los países desarrollados han acarreado enormes e indudables beneficios a muchos de los países en vías de desarrollo: por ejemplo, en materia de salud y educación, de producción agrícola y de producción industrial. Esto no puede negarse. Lo que pasa es que muchos de los cambios tecnológicos han tenido como secuela graves repercusiones sobre el crecimiento del empleo. De hecho, el poderoso atractivo del nuevo producto o «producción» con frecuencia ha impedido que hubiera conciencia de los efectos de la tecnología sobre los insumos — tanto la demanda de mano de obra como la distribución de los ingresos —. En ambos aspectos del problema del empleo, la tecnología ha contribuido con frecuencia a que se agudizara la situación.

493. La segunda objeción procede de la experiencia de los países industrializados. ¿Cómo han logrado los países menos altamente desarrollados de este grupo asimilar las tecnologías de Estados Unidos sin sufrir un grave desempleo? La respuesta es que se han producido muchos de los mismos efectos, pero en forma menos grave, porque casi todos esos países disponían de suficientes instrumentos de política económica para compensarlos y mantener el pleno empleo.

494. Sin embargo, no sólo son responsables los países desarrollados. Otras influencias proceden de la misma Colombia. Con frecuencia existe la posibilidad de elegir otra técnica, pero en realidad tal posibilidad queda limitada por la falta de conocimientos, por restricciones de utilización (por ejemplo, cuando hay monopolios) o por preferencias de origen social a favor de técnicas nuevas importadas.

Demanda de los consumidores

495. Los consumidores — y el gobierno — alientan con frecuencia la tendencia en favor de los métodos de uso intensivo de capital, a causa de su preferencia por productos normalizados, producidos rápidamente por una industria en gran escala. Pensamos en particular en los bienes corrientes de consumo que cada vez desplazan más a los productos tradicionales, versiones locales de productos similares. Si estos cambios en la demanda fueran completamente espontáneos, se prestarían menos a la crítica. Pero como en parte son suscitados por la publicidad y las campañas de venta de las grandes compañías, y en parte están

influidos por la moda difundida a través de los medios de comunicación de masas, habría que tener muy en cuenta sus influencias sobre el empleo. Los productos tradicionales fabricados a mano, que crean mucho más empleo, rara vez son objeto de propaganda.

Condiciones de la oferta

496. El tercer factor determinante son las condiciones de abastecimiento de cada uno de los insumos necesarios. Es convención insistir sobre el costo relativo de los diferentes factores. Si sube el precio de la mano de obra respecto del costo de capital, puede resultar conveniente adoptar una técnica con uso más intensivo de capital. Aunque esto puede ser correcto, conviene establecer dos importantes precisiones, que se verán claramente en los próximos capítulos. Primeramente, a corto plazo la flexibilidad que se logre con determinado equipo puede ser bastante limitada; las posibilidades reales de reacción a los cambios en los precios relativos pueden encontrarse a largo plazo, pues las decisiones sobre inversiones, incluidas las referentes al tipo de equipo que se ha de adquirir, no habrán sido tomadas todavía. La segunda precisión se refiere a la importancia de los precios actuales de los factores, por oposición a las perspectivas de los precios futuros de los factores, ambos respecto a sus tendencias y fluctuaciones. Ciertos estudios sobre sectores o unidades de producción determinados muestran que las perspectivas futuras tienen más peso sobre las decisiones respecto de las técnicas que deban escogerse que los costos actuales. Esto vale especialmente para la mano de obra, donde los riesgos de huelgas, los avatares y dificultades de la administración de una fuerza de trabajo numerosa y la imposibilidad de establecer por anticipado la productividad de esa mano de obra constituyen con frecuencia razones de peso para elegir los métodos de uso intensivo de capital.

Elección de técnicas

497. Juntos, los antedichos factores determinan la naturaleza de las posibilidades de que dispone la oferta. Pero la técnica que realmente se elija depende, además, de los objetivos que se propone el que adopta la decisión, ya sea en la industria privada o en el gobierno.

498. En la industria privada se ejercerán presiones generalmente para elegir la técnica que parezca aportar mayores beneficios, particularmente a la luz de las tendencias del mercado y de los planes de expansión. Pero sería un error sobreestimar la racionalidad de la elección hecha por muchos empleadores, porque es bastante evidente que una alta proporción de ignorancia, de prejuicios personales o de in-

fluencias monopolísticas falsearán los resultados inclusive más allá de un «equilibrio competitivo». Esto vale también para el gobierno, salvo que las presiones para lograr mayores beneficios serán allí más débiles.

499. El punto más importante para nuestra finalidad es cómo debe elegir las técnicas (o cómo influir en la elección que hagan las empresas privadas) un gobierno que desee ante todo incrementar el empleo para crear 5 millones más de empleos en los próximos quince años. Pueden sugerirse tres reglas de acción:

A. En general, habría que corregir muchas de las deformaciones que pueden hallarse en la estructura de costos, que alzan el costo de la mano de obra o reducen el del capital, por lo menos para adecuar las decisiones en cuanto a la técnica (en el sentido más amplio) a los costos sociales relativos de la mano de obra y del capital[1]. Esto no significa necesariamente que los precios reales del mercado tengan que ser igualados siempre a los precios sociales; es factible tomar decisiones relativas a la elección de técnicas haciendo como si los costos sociales hubieran reemplazado a los precios del mercado, para lo cual quienes hayan de tomar esas decisiones en el sector privado deberían sopesar los diferentes incentivos existentes y, en el sector público, todas las consideraciones pertinentes. (Como se verá en los párrafos siguientes, Colombia está lejos de haber alcanzado este punto.)

B. Debería mencionarse una excepción a la regla antes mencionada, aunque no creemos que tenga mayor importancia en Colombia. Cuando se elijan técnicas distintas en virtud de la regla A éstas llevarán generalmente a diferentes tipos de empleo y de utilidades, a diferentes tipos de ingresos por cada factor y, probablemente, cuando esos ingresos se han gastado, a diferentes tipos de consumo y ahorro. A veces se ha sugerido que habría que elegir la técnica que, habida cuenta de los costos sociales, más pueda acrecentar, en lugar de las utilidades, el ahorro, las reinversiones o las rentas del Estado. Esto es valedero y en algunos casos — en la industria del petróleo, por ejemplo — sumamente oportuno. Pero acarrearía complicaciones que en la mayoría de los casos — especialmente por escasez de datos — serían difíciles de justificar.

C. La otra posible excepción a la regla A es que un gobierno quizá prefiera orientar deliberadamente sus decisiones a favor de técnicas de uso intensivo de mano de obra y no limitarse sólo a eliminar las tendencias existentes en sentido opuesto. Este problema es mucho más arduo. El presente informe parte del supuesto de que Colombia necesita dar mayor importancia a la elevación de los niveles del empleo, tanto a corto como a largo plazo, en comparación con otros objetivos. La

1) Los costos sociales tienen en cuenta todos los costos (y beneficios) del uso de un factor de producción, y no sólo su precio de mercado.

regla A se apoya en una situación teórica que supone el pleno empleo y considera que la producción es la máxima a lo largo del tiempo (y permite descontar el valor de la producción futura). Mientras no exista el pleno empleo, acaso fuera oportuno ir alzando progresivamente el precio presunto del capital (para la evaluación de proyectos), hasta alcanzar esa meta. Pero ello acarrearía sacrificios en otras direcciones. y entonces cabría preguntarse: ¿qué otras posibilidades existen?; ¿quién debería decidir?; ¿qué margen quedaría entre los objetivos? En otras palabras, una vez que hemos rechazado, como lo hiciéramos en el capítulo 3, la visión exageradamente simplista de un mundo en el que primero cabe incrementar al máximo la producción y después resolver los problemas de la distribución en forma independiente, reglas tan sencillas como la regla A pierden todo su vigor.

500. No es fácil sugerir hasta dónde pueden aventurarse en terreno tan poco conocido aquellos que adoptan las decisiones, pero ésa es la dirección en que debería encaminarse la acción relativa al empleo y al remedio de la pobreza. Hay claros argumentos a favor de técnicas que, aunque socialmente más costosas, aumenten el empleo y los ingresos de los pobres. Un modo que sugerimos es que, al evaluar las técnicas, se acepte convencionalmente que determinada proporción de los salarios mínimos representa el costo futuro de los desocupados para la sociedad. Esta fracción, expresada en pesos, debería ser sustraída del costo salarial estimado para cada trabajador al evaluar los costos sociales y beneficios de las distintas técnicas, antes de planificar las políticas según la regla A. Este método permitiría dar mayor importancia, dentro de la evaluación de cada proyecto, al aumento del empleo en los grupos de menores ingresos [1].

501. Pero esta regla, como cualquier otra regla en materia de adopción de decisiones, no ofrece la solución óptima. Es obvio que se necesita probar y comprobar sus repercusiones en circunstancias en las que puedan valorizarse independientemente las diferentes soluciones. Pero su uso puede contribuir a recordar a los que adoptan las decisiones la envergadura de lo que van a realizar, y no simplemente los beneficios que se puedan sacar, en un sentido estrecho; en un país con limitados poderes en cuanto a la redistribución directa de los ingresos, la aplicación de esa regla permitiría tener en cuenta la necesidad de reducir el desempleo al tomar decisiones en cada caso apropiado.

502. Con todo, sería erróneo subrayar la importancia de una regla sobre la adopción de decisiones, porque las decisiones importantes, en los sectores privado o público, implican un complejo de muchas consideraciones. Por consiguiente, la insistencia sobre las cuestiones de

1) La fracción usada para el cálculo podría ser elegida separadamente para trabajadores y trabajadoras, para trabajadores urbanos y trabajadores rurales, para menores de veinticinco años o mayores de esa edad. En un principio, lo ideal sería que la fracción fuera mayor para los trabajadores rurales de sexo masculino de más de veinticinco años.

empleo implica en la práctica menos una cuestión de concepción de nuevas reglas sobre la materia que una nueva insistencia sobre las consecuencias que tienen para el empleo las diferentes técnicas posibles. Esta insistencia debe ser experimentada tanto en el sector privado como en el oficial, a alto y a bajo nivel, a fin de que quienes toman decisiones se sientan estimulados (de ser necesario, por medio de incentivos) a proceder de tal manera que se alivie, en lugar de agravarse, el problema del empleo.

FLEXIBILIDAD DE LA TECNICA EN LOS SECTORES PRINCIPALES

503. Veamos ahora cuáles son las posibilidades de que las técnicas aplicadas en los principales sectores de la economía hagan mayor uso de la mano de obra existente (o quizá, con mayor realismo, de controlar su tendencia a recurrir al capital con mayor intensidad).

Técnicas agrícolas

504. El crecimiento de la agricultura comercial desde la segunda guerra mundial ha estado en Colombia íntimamente ligado con el uso de maquinaria, que ha aumentado la productividad y reducido la necesidad de aporte humano (en relación con el rendimiento). Es difícil hacer, sin embargo, un balance general de los efectos sobre el empleo del uso de máquinas. A menudo las explotaciones de que se trata eran usadas antes únicamente para engordar ganado, actividad que de todos modos ocupa a muy pocos trabajadores. Más aún, los nuevos productos obtenidos por el uso de las máquinas tienen que ser transportados y almacenados, y si es posible exportados, todo lo cual estimula la creación de nuevos empleos en la construcción de caminos e instalaciones y en el transporte. Si esos productos son transformados y empacados en el país mismo, pueden contribuir a la creación de una nueva industria, o de un nuevo producto para las industrias existentes, substituyendo así importaciones, o bien pueden ser exportados con la consiguiente adquisición de divisas extranjeras. En cualquier caso, están contribuyendo a crear nuevos empleos, por lo que cabe esperar que a largo plazo la imagen de la máquina como factor de desocupación entre los trabajadores resulte tan errónea como en el primer ciclo de la revolución industrial en Inglaterra.

505. Pero la primera imagen que se presenta a la mente es justamente ésa. La imagen puede cambiar según la actividad de que se trate. Por ejemplo, en la producción comercial de azúcar del Valle del Cauca se han mecanizado los transportes y la preparación de la tierra, pero no el corte de la caña. Si eso sucediera, numerosos trabaja-

dores se verían desprovistos de empleo. Ya se ha mecanizado en alto grado la producción de maíz, sorgo, soja y fríjoles. En la producción de algodón en Valledupar, como en el caso del azúcar en Cauca, la preparación de la tierra, y la lucha contra las epizootias están mecanizadas, pero no la cosecha. También aquí muchos trabajadores estacionales perderían su medio de vida si ello ocurriera. El mismo problema se plantea en la región de Sincelejo, donde el desbroce que antes se hacía con mano de obra estacional se realiza ahora con máquinas, a medida que la práctica de la ganadería extensiva se va transformando en pastoreo intensivo con mejora de aguas y cercado de tierras. Los pequeños agricultores de esta región están consternados ante estos acontecimientos, porque han perdido fuentes de ingresos importantes. Por otra parte, en Colombia muchos cultivos tropicales y en particular el café, que emplea numerosa mano de obra estacional, no se prestan a la mecanización. De esto se desprende que la mecanización puede tener efectos sobre el empleo que deben ser examinados en sus aspectos favorables y desfavorables, pero, ante todo, teniendo en cuenta la situación particular de que se trate.

506. Antes de emitir un juicio sobre este asunto, examinemos por qué razones un agricultor querrá comprar una máquina. La primera ventaja reside en su fuerza motriz, que permite realizar muchas tareas más rápida y prolijamente que a mano, y sobre todo (a causa de su velocidad) en el momento oportuno. El factor tiempo es a menudo crítico desde el punto de vista del rendimiento; así, pues, hay que plantar en el momento más adecuado, escardar antes de que las malas hierbas hayan restado nitrógeno a los granos, luchar contra las epizootias antes de que se propaguen y cosechar cuando la maduración lo aconseja. La segunda ventaja de la maquinaria es la casi certeza de disponer de ella cuando se la requiere. Con prácticas de conservación adecuadas la maquinaria no hace huelga ni está sujeta a otras demoras e incertidumbres relativas a la disponibilidad de trabajadores[1]. Estas ventajas a su vez permiten al agricultor adoptar con mayor confianza insumos modernos, como semillas mejoradas, fertilizantes y pesticidas, que, juntos, producen el tercer elemento ventajoso: que los costos de la operación en relación con el rendimiento sean con frecuencia menores que los que entraña la mano de obra.

507. Otra ventaja es que hace menos penoso el trabajo agrícola. Ello tiene repercusiones imprecisas pero importantes: una de las principales causas de retraso en el desarrollo del sector rural es la posición inferior que se atribuye al trabajo agrícola, sinónimo de pobreza y de esfuerzo penoso. Ello no se aplica a la agricultura comercial, y la meca-

1) En algunos departamentos, como por ejemplo, Caldas, Valle, Tolima y Magdalena, la escasez de mano de obra parece haber estimulado la mecanización.

nización, junto con la eliminación de los minifundios y la elevación de los ingresos, puede contribuir en gran medida a que desaparezca la escasa estima con que se ha tratado siempre a la agricultura.

508. La mecanización puede adquirir también importancia vital en las zonas de riego, que en definitiva pueden transformarse en las más productivas del país. En este caso, la posibilidad de alternar varios cultivos cada año puede depender en gran medida de las máquinas utilizadas para preparar los suelos o recoger las cosechas rápidamente.

509. Por último, la mecanización en la agricultura, aunque ahorra mano de obra, puede tener efectos favorables sobre la situación total del empleo, al hacer menos elevados los puntos máximos en la curva de la demanda. Si la oferta de mano de obra es el principal elemento limitativo para la siembra, la escarda o la recolección, la mecanización del proceso permitirá una mayor producción y elevará la demanda de mano de obra en otras épocas del año. (Cuando se considere el problema de las técnicas agrícolas, nunca deben olvidarse los factores de temporada.)

510. ¿Cómo pueden conciliarse entonces la necesidad de técnicas basadas en la utilización intensiva de mano de obra y estas aparentes ventajas de la mecanización? ¿Debe frenarse la tendencia a la mecanización para conservar el trabajo manual? Es evidente que cualquier cambio brusco y profundo, como el que se produjo en Valledupar respecto del algodón, puede tener consecuencias desastrosas sobre el empleo en las zonas vecinas. Por lo tanto, en casos como ése, los responsables deberían velar por que la mecanización no se justifique simplemente por la falta de mano de obra en momento oportuno. En la actualidad el trabajo estacional no está organizado y las condiciones en que se realiza distan mucho de ser atractivas. Acaso convenga — con miras a evitar las cargas del desempleo — financiar un sistema de contratación mucho más adecuado y mejores condiciones de vida y de trabajo para atraer a la mano de obra. En la medida en que se dicten disposiciones con esa finalidad, será posible demorar la asignación de divisas extranjeras necesarias para importar máquinas que hagan innecesario reemplazar mano de obra.

511. Pero a largo plazo la solución debe residir, sin duda alguna, no en preservar una sociedad de trabajadores manuales de corte tradicional, sino en aumentar el número y la variedad de empleos gracias a la intensificación de la demanda. Ya hemos insistido en la necesidad de frenar la tendencia hacia una economía dual. Como hemos visto en el capítulo 4, es necesario incrementar la productividad en este sector, no sólo para desarrollar exportaciones competitivas, sino también porque no hay otro modo para obtener un aumento de la producción, especialmente de alimentos.

512. Con tal fin, lo más importante no es oponerse a la mecanización, sino velar por que la población rural en su conjunto, y no sólo los grandes contratistas comerciales (muchos de los cuales son meros empresarios urbanos que arriendan tierras con contratos anuales y sólo se interesan en los monocultivos), tengan plena oportunidad de usar esa maquinaria. Esto podría lograrse entregando muchas más tierras para explotaciones familiares, que podrían utilizar los insumos y organizar la comercialización según el sistema cooperativo, particularmente en las zonas productoras de cereales y de ganado para la exportación. En otros lugares, como, por ejemplo, en las regiones montañosas tradicionales, al aliviarse el exceso de población agrícola, podrían agruparse las pequeñas explotaciones en unidades más grandes cuya producción se mejoraría gracias al uso de pequeña maquinaria, como se hace en Japón y en la República de China. Un objetivo a largo plazo de esta índole parece ofrecer muchas mayores oportunidades de expansión del empleo que el recurso a técnicas de uso intensivo de mano de obra, aunque pueda haber razones a corto plazo para elegir estas últimas en circunstancias particulares.

513. Un aspecto particular de la tecnología agrícola merece ser mencionado aquí. Contrariamente a lo que ocurre en la industria, hay muchas maneras de incrementar la productividad aparte de la mecanización. La principal regla podría consistir, por tanto, en preferir elementos técnicos modernos cuya utilización no provoca la reducción de la mano de obra — por ejemplo, semillas mejoradas, fertilizantes y pesticidas —, y modos de formación de capitales que necesitan fuerte proporción de mano de obra, tales como nivelamiento y desbrozo de tierras, ampliación de obras de riego y de drenaje, construcción de pozos y cercas, caminos y puentes de acceso, instalaciones de agua corriente en zonas rurales y escuelas [1].

514. Por último, la redistribución de las tierras de las grandes haciendas en forma de explotaciones familiares, en vez de estimular su utilización para grandes explotaciones de tipo comercial, debería crear mayores oportunidades de empleo para la mano de obra subempleada, porque en ese caso el agricultor empleará a sus parientes. En mucho mayor medida que en las grandes explotaciones capitalistas, la maquinaria puede entonces utilizarse en aquellas operaciones que incrementan la productividad a causa de su valor intrínseco de eficacia y oportunidad, más bien que en situaciones en que son precarias la disponibilidad y constancia de la mano de obra.

1) Para tales actividades, el Programa Mundial de Alimentos, que patrocina justamente este género de obras en México, constituye una valiosa fuente de asistencia.

Técnicas manufactureras[1]

515. En Colombia, ni el Gobierno ni el sector privado han prestado hasta ahora mayor atención a las repercusiones de una política tecnológica para la industria en la que se tengan en cuenta los aspectos del empleo y la necesidad de usar los factores disponibles de producción de manera racional. Generalmente se ha dado por sentado que todas las importaciones de maquinaria eran provechosas para la economía y que convenía adoptar cualquier técnica moderna. Como consecuencia de ello, las importaciones de maquinaria reciben generalmente tratamiento preferencial en el sistema de tarifas y la concesión de permisos de importación, sin considerar debidamente sus repercusiones en el empleo. Si a ello se añaden el efecto de las revaluaciones periódicas de las tasas de cambio, los intereses relativamente bajos y la facilidad con que obtienen crédito las modernas compañías que aplican técnicas intensivas de capital, surge una situación de conjunto que, además de desalentar el desarrollo de las industrias que producen con capitales locales, tiende a hacer más fácil y barato comprar maquinaria.

516. Nuestra misión no pudo encontrar información acerca del grado de intensidad del uso de capitales en las distintas ramas de la industria, pero hemos tenido la impresión, después de visitar los principales centros industriales, de que podrían haberse realizado importantes economías en las inversiones de haberse aplicado criterios más selectivos respecto de la importación de maquinaria. De ello se encontrará un indicio en el cuadro 20. Si tomamos como base para la comparación el número de caballos de vapor instalados, el grado de mecanización en Colombia es 50 por ciento mayor que en países «en vías de desarrollo» menos adelantados y se puede comparar con el de los países más adelantados. Esas cifras, claro está, tienen que ser interpretadas con cierta reserva, porque su significado depende del volumen de la producción en determinado momento, de la composición de la industria y de circunstancias nacionales especiales; la medida de la capacidad industrial no es conceptualmente irreprochable ni fácil de expresar, pero tales cifras permiten entrever la necesidad de revisar atentamente las políticas pasadas, especialmente porque hay razones para pensar que en los países utilizados para la comparación existe una supercapitalización general.

517. La intensidad del uso de capitales difiere según las industrias y el tamaño de las empresas. En Colombia no puede decirse que la artesanía aplique técnicas de uso intensivo de capital; el problema de la artesanía — y el de la pequeña industria en general — sería más bien la necesidad de mejores técnicas, con más maquinaria para incremen-

1) Véase también el capítulo 8, especialmente los párrafos referentes a la producción de la artesanía y de la pequeña industria.

Cuadro 20. Mecanización por grupo de países, hacia 1963 (HP por persona ocupada)

Ramas de la industria	Países en vías de desarrollo adelantados [1]	Países en vías de desarrollo [2]	Colombia
Industria en general	3,0	2,2	3,3
Alimentos	3,6	3,1	3,6
Textiles	2,1	n. a.	3,0
Ropa y calzado	0,4	0,2	0,3
Mobiliario	1,5	0,8	1,3
Cuero	2,4	1,8	3,8
Productos metálicos	2,2	1,6	2,6
Maquinaria no eléctrica	2,4	1,8	2,3
Maquinaria eléctrica	1,3	1,0	1,5

[1] España, Grecia, Israel, México, Brasil, Argentina, Chile, Hungría. [2] Corea, República de China, India, Paraguay, Panamá.

Fuente: Naciones Unidas: *The growth of world industry 1953-65*, cuadros nacionales, documento ST/STAT/SER.P/4.

tar su productividad y alcance competitivo. Como esas firmas, por su índole misma, proporcionan gran cantidad de empleos para el capital que usan, podría resultar muy útil prestarles asistencia técnica [1]. En las industrias medianas tampoco es muy evidente el peligro de que recurran a técnicas excesivamente refinadas y la misión no ha encontrado ejemplos de ello, aunque el proceso de mecanización de las pequeñas y medianas industrias fue probablemente más rápido entre 1957 y 1966 que el de la gran industria moderna.

518. De cualquier modo, el uso intensivo de mano de obra no debería constituir un objetivo que convenga fomentar a cualquier precio en la industria, olvidando la necesidad de mantener normas de calidad o la capacidad de competencia frente a los mercados extranjeros, etc. Sobre todo actualmente, con la inminente perspectiva de la integración económica de los países andinos, la competencia exterior es un elemento de gran importancia y Colombia tendrá que aumentar la substitución de importaciones en campos tales como los bienes de capital y productos intermedios.

519. Siempre que no induzcan en error los niveles de salarios y los costos del capital, el problema que se plantea es descubrir y aplicar las técnicas más apropiadas a cada industria, problema al que el De-

1) Véase "La transferencia de tecnología y su relación con la política comercial y el fomento de las exportaciones de América Latina", en **Boletín Económico de América Latina** (Santiago de Chile), vol. XIV, núm. 1, 1969, págs. 50-73. En ese artículo se considera que si los países de América latina hicieran lo mismo que el Japón para ayudar a las pequeñas industrias, esto sería sin lugar a dudas el medio más importante a que pueda recurrirse para promover técnicas de uso intensivo de mano de obra.

partamento de Planeación de Colombia está prestando cada vez más atención.

520. La capacidad de la industria colombiana, o de la ingeniería industrial colombiana, para crear tecnologías propias que usen más mano de obra es todavía muy limitada, aunque la misión vio algunos casos en que se había mostrado gran ingeniosidad. Así, pues, la solución, en primer lugar, consiste en encontrar la información necesaria sobre técnicas aplicadas en otros países. En segundo lugar, hay que saber cuánto costaría obtener técnicas extranjeras mediante licencias de patentes o en forma de utilidades de compañías extranjeras. Un tercer problema consistiría en poder aplicar con sentido práctico las técnicas de uso intensivo de mano de obra cuando ello sea apropiado.

521. El problema de la información es muy serio. Colombia no tiene actualmente conocimiento suficiente de técnicas diferentes de las usadas en Estados Unidos o en Europa occidental. Por lo tanto, ha desarrollado sus relaciones con relativamente pocos abastecedores de maquinaria en países donde el volumen de la producción es típicamente mucho más alto que en Colombia y el costo de los factores muy diferente.

522. Una tarea especialmente importante será la de difundir informaciones sobre las opciones tecnológicas, tema que es muy poco conocido. Será oportuno que algún organismo nacional se encargue de establecer un programa de investigaciones, iniciándolo por un estudio sobre el terreno en una industria que tenga cierto potencial de exportación. El Instituto de Investigaciones Tecnológicas, un organismo científico como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y las universidades podrían constituir un organismo mixto con tal fin. Pero también podrían realizarse proyectos conjuntos de investigación con otros países que tropiezan con problemas similares. El Grupo Andino podría muy bien constituir un instituto para compartir los gastos de tarea tan costosa. Las organizaciones internacionales por su parte podrían ayudar a ello, especialmente la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y la Organización de los Estados Americanos, las que bien podrían dedicar parte considerable de sus recursos a ese problema.

523. La influencia extranjera en favor del uso de maquinaria moderna se manifiesta en los términos de los préstamos, en la asistencia técnica a firmas locales, en las campañas de venta o en las inversiones directas.

524. Es evidentemente difícil controlar las técnicas resultantes de las inversiones extranjeras directas. Podría alegarse que tales inversiones representan recursos complementarios de que no se dispondría si sus propietarios no pudieran elegir las técnicas que han de utilizar. Pero podría ejercerse cierta influencia para que las inversiones se

adaptaran a los intereses del país a que se destinan. Merced al decreto ley número 444, de 1967, Colombia dispone de un instrumento jurídico para actuar en ese sentido.

525. El costo de los cambios en las técnicas industriales tiene grandes repercusiones sobre el empleo. Colombia necesita adquirir a poco precio técnicas, especialmente las que economizan capital, pero el costo de adquisición de las técnicas es en general muy elevado[1]. Los propietarios de las nuevas tecnologías ejercen en realidad un monopolio sobre ellas, especialmente cuando son complejas, no se pueden substituir por otras y cuando quedan rápidamente anticuadas (las técnicas médicas constituyen un buen ejemplo). En tales casos, copiar la técnica es difícil, y cuando se consigue, ya es demasiado tarde. En esta esfera se necesita la acción nacional e internacional en materia de investigación y acuerdos para desalentar toda iniciativa de introducción de técnicas inadecuadas y facilitar y abaratar la transferencia de las que se necesitan. Los organismos de asistencia y las organizaciones internacionales pueden aquí desempeñar una función muy valiosa.

526. Por último, no se trata sólo de seleccionar la tecnología más apropiada. Para su aplicación, quienes planifican las inversiones y la expansión necesitan servicios de asesoramiento, que sin duda sería mejor hacer depender de los órganos de investigación que se mencionan en el párrafo 522.

Técnicas de construcción

527. La construcción es uno de los sectores en los que es más indispensable la flexibilidad técnica. Los cambios más moderados en los costos de los equipos, los precios de materiales y las tasas de salarios pueden inclinar la balanza en favor o en contra de los métodos de uso intensivo de mano de obra. Más aún, en los dos últimos decenios se han hecho grandes progresos en métodos de construcción en los países «desarrollados», alejándose de los sistemas cerrados con paredes pesadas en favor de los sistemas abiertos con paredes livianas o de colado de hormigón en el sitio mismo de la obra. Algunos de esos sistemas han sido ensayados en Colombia y, aunque en Bogotá fallaron desde el punto de vista comercial dos o tres sistemas de paneles pesados, el sistema Outinord de estructuras prefabricadas parece tener éxito. Además de las formas, se necesitan grúas relativamente pequeñas; el tiempo y la mano de obra necesarios para la construcción de una obra se han reducido en 40 a 50 por ciento. Se están estudiando para ser introducidos en Colombia otros nuevos sistemas y componentes.

1) Este asunto ha sido examinado en documentos presentados a la reunión del Grupo Andino (véase párrafo 517, nota).

528. Este informe no pretende oponerse a esos progresos tecnológicos en la construcción (ni en ninguna otra esfera). Pero introducir nuevos métodos con demasiada precipitación puede ocasionar un derroche de recursos. Hemos insistido en que la pérdida de empleos acarrea costos sociales que no siempre se reflejan en las cuentas de los bancos, los constructores o los compradores. Además, la mecanización tiene consecuencias irreversibles. Puede conducir a una rígida estructura del empleo, comparable a la de la industria manufacturera moderna, reflejada en la desaparición de los subcontratistas, que representan en la economía colombiana uno de los elementos amortiguadores más eficaces.

529. Pensamos, por consiguiente, que deberían preverse, con moderación, ciertos obstáculos que retardan la mecanización de la construcción para que el auge de esa industria, actualmente muy factible, tenga consecuencias favorables sobre el empleo. Después de todo, en esta esfera no es preciso entrar en competencia en mercados mundiales; aunque así fuera, Colombia se encontraría en fuerte posición. Una posibilidad la ofrecen los contratos y permisos de construcción. En el sector público, los constructores que garanticen empleo a más trabajadores podrían recibir una prima que los coloque ventajosamente frente a sus competidores en las licitaciones. (El Instituto Colombiano de Reforma Agraria ya ha puesto a prueba este sistema.) En el sector privado podría prohibirse a un constructor que use nuevos sistemas aumentar los costos de contratos en curso de la obra por cualquier motivo que sea. Si el sistema adoptado por él resultase realmente más conveniente, tanto mejor; pero debe evitarse que el público pague el precio de los riesgos y lecciones que pueda entrañar la experiencia. Por último, toda actividad de construcción requiere autorización y podría rehusarse ésta en el caso de proyectos cuyo grado de mecanización sea socialmente indeseable. Respecto de la elección de equipos, se podría exigir de las empresas de construcción que demuestren que su costo social es menor que su provecho social. Las economías de mano de obra (adecuadamente medidas), junto con cualquier economía en materia de intereses originados por la mayor rapidez de la construcción, debieran sobrepasar la depreciación y los intereses sobre el capital complementario y el valor de los cambios en los costos materiales.

Técnicas en los servicios

530. Casi por definición los servicios se caracterizan por un alto grado de utilización de mano de obra, y en países como Colombia es preciso estudiar con mucho detenimiento la conveniencia de aplicar en ellos procedimientos que tiendan a economizar mano de obra, por dos razones. En primer lugar, contrariamente a lo que ocurre a veces

en las manufacturas o en la agricultura (pero no en la construcción), donde las técnicas con uso intensivo de capitales pueden ser esenciales para reducir los costos y conquistar mercados extranjeros, en los servicios la mecanización normalmente no contribuye ni a aumentar las exportaciones ni a reducir las importaciones. En segundo lugar, la mecanización de los servicios tiende a reducir la demanda de clases de mano de obra excedentarias en Colombia.

531. Merece destacarse otra diferencia, desde el punto de vista de las técnicas, entre los sectores que producen mercancías y los servicios. Mientras que en los primeros la mecanización ya está en marcha y por consiguiente uno de los principales objetivos de una política de empleo debería ser frenar ese proceso y, en algunos casos, invertirlo, en el sector de los servicios las economías de mano de obra apenas comienzan. Por eso la tarea es relativamente más sencilla y consiste sobre todo en evitar que se introduzcan métodos de uso intensivo de capital, que puedan ser nocivos desde el punto de vista social.

532. En el sector de la distribución se plantea un problema particular: la substitución de numerosos y variados pequeños negocios al por menor por un solo supermercado. Con el incremento de la población a tasas elevadas en las ciudades principales y el número cada vez mayor de automóviles, es más que probable que aumenten las utilidades de los supermercados. Pero hay que recordar que los beneficios sociales de esas inversiones serán muy bajos, ya que privarán de trabajo a muchos comerciantes al por menor que no encontrarán con facilidad otras oportunidades de trabajo [1]. (Además, las economías externas vinculadas a los supermercados en los países industrializados gracias al menor tiempo dedicado a las compras pueden ser bastante débiles en Colombia, donde existe servicio doméstico abundante.)

533. Otra desventaja de los supermercados, cuando pertenecen a firmas extranjeras — caso frecuente en América Latina —, es que las utilidades son exportadas, con lo que se disminuye directamente la demanda interna provocada por un nivel de ingresos determinado y se reducen también las divisas extranjeras disponibles para importar bienes de capital. Pero no hay que creer por esto que nos oponemos por principio a las inversiones extranjeras; en realidad, como mostraremos más adelante, Colombia necesitará en el porvenir un aflujo importante de fondos del exterior, de los cuales, sin duda, vendrán en forma de inversiones privadas directas. El problema reside en que no todas las inversiones extranjeras ayudan necesariamente al país que las recibe. Y son peligrosas sin duda alguna si, como en el caso que examinamos, provocan el desplazamiento de recursos internos de mano de obra para la que no existen otras oportunidades de empleo, sin

1) Sin embargo, si la competencia de los supermercados es menos fuerte, será necesario no perder de vista los beneficios marginales en el comercio al por menor.

contribuir al aumento de las exportaciones o a la disminución de las importaciones. Por consiguiente, recomendamos que se estudien minuciosamente los efectos que tendrán esas inversiones sobre el empleo, antes de autorizarlas.

534. Lo mismo vale para el establecimiento de cadenas de lavaderos automáticos y otras formas de inversiones cuya principal consecuencia sería dejar sin empleo a muchos trabajadores no calificados, la mayoría de los cuales son mujeres, con frecuencia al frente de familias numerosas.

535. A veces las decisiones adoptadas en el sector de los servicios pueden crear altos costos sociales. Mientras estábamos en Bogotá, se anunció que el servicio de teléfonos iba a ser totalmente automatizado. No estamos en condiciones de decir si esto se justificaba, aunque es probable que hayan sido valederos los argumentos en su favor, pero sí podemos decir que en el caso de una decisión que afecta a cientos de trabajadores en un servicio de utilidad pública, semejante medida debiera saber sido examinada por el Consejo Nacional de Economía, en base a estudios minuciosos realizados por el Departamento de Planeación.

536. El uso de equipo tecnológicamente avanzado y sumamente costoso en los sectores de la banca y la finanza representa un caso mucho más difícil. Por una parte, los dirigentes sindicales expresaron vigorosamente a la misión su preocupación por la reducción de personal que entrañaría la utilización de algunas técnicas nuevas. Por otra parte, hay casos en que el uso de equipo moderno incrementa tanto la calidad y velocidad de los servicios que su introducción puede ser conveniente incluso desde el punto de vista social. No obstante, debería prestarse mucha atención a las repercusiones de esas inversiones. Las razones son similares a las que ya hemos examinado: existe un exceso de mano de obra del tipo de la que será desplazada por esos equipos, en su mayoría empleados con cierto nivel de enseñanza secundaria y especialmente orientada hacia las humanidades, que encontrarán grandes dificultades para emplearse en otros sectores. Los equipos son extranjeros y su adquisición implica el uso de las escasas divisas extranjeras disponibles (que podrían utilizarse importando bienes de capital para completar y no para reemplazar la mano de obra) y el reemplazo de insumos internos por insumos importados; además, puede ocurrir un exceso de inversiones, nocivo desde el punto de vista social, ya que algunos bancos han empezado a usar calculadoras electrónicas y equipo similar, obligando a los otros a imitarlos para conservar su poder competitivo [1].

1) Este problema será estudiado en una futura conferencia organizada por la OIT sobre automatización y tecnología avanzada en países en vías de desarrollo, a la que se someterán en casos prácticos (incluido uno sobre Colombia) y análisis de carácter general.

537. Sin embargo, puede concebirse sin dificultad el modo de controlar este proceso: la aplicación de una política de limitación en la adquisición de equipo tendiente a suprimir mano de obra sería fácil precisamente porque prácticamente todo viene del extranjero; las autoridades podrían limitarse a no otorgar las licencias necesarias para su importación. Cuando las firmas ya han obtenido equipo más moderno[1], debería tratarse de establecer acuerdos de participación que permitieran utilizar de manera más intensiva el equipo disponible. El Gobierno debería explicar claramente las consecuencias negativas que en materia de empleo tendrá la persistencia de la tendencia actual a la mecanización de las actividades bancarias y financieras, por lo que recomendamos que emplee todos los medios en su poder para detenerla.

1) De acuerdo con la información suministrada a la misión por el Departamento de Planeación, fundada en datos proporcionados por la empresa International Business Machines (IBM), hasta el presente son diez los bancos que disponen de calculadoras electrónicas en sus sedes. Esos bancos son: Banco de la República, Banco Central Hipotecario, Banco de Colombia, Banco Ganadero, Banco Cafetero, Banco Popular, Banco Francés e Italiano, Caja Agraria, Banco de Bogotá y Banco del Comercio. (Véase apéndice 12.)

LA POLITICA FINANCIERA COMO MEDIO DE INFLUIR EN LAS TECNICAS UTILIZADAS

12

538. En el capítulo 10 indicamos que es posible aumentar la demanda de mano de obra modificando la distribución del ingreso; en el capítulo 11 hemos visto que ello era también posible modificando las técnicas. Estas son cuestiones importantes que conviene poner en conocimiento de las personas encargadas de tomar decisiones tanto en el sector público como en el sector privado. Por otra parte, es indispensable seguir efectuando trabajos de investigación que se ajusten a las normas sugeridas.

539. En su gran mayoría, el sector privado de la economía trata de aumentar las utilidades seleccionando técnicas que, a su entender, entrañan menores costos. Los responsables de la gestión pública, aunque traten de alcanzar objetivos distintos del incremento óptimo de las utilidades, no deberían olvidar, y a menudo no olvidan, los costos de financiación de los diferentes métodos de producción, entre otras razones por las dificultades graves y semicrónicas con que se tropieza para financiar programas públicos en constante desarrollo.

540. Sin embargo, las técnicas seleccionadas de esta manera pueden no ser las más adecuadas desde un punto de vista social en que se tenga en cuenta el desempleo. En el capítulo anterior sugerimos algunos recursos administrativos para influir en las técnicas seleccionadas, pero debe darse máxima importancia a políticas más indirectas que influyan en todo el proceso de las decisiones. Es inevitable que se sigan adoptando técnicas inadecuadas mientras las evaluaciones de los proyectos no se basen en el estudio de los costos sociales de los recursos (véase el capítulo anterior). Una forma de resolver el problema es lograr que los precios del mercado se ajusten más a los costos sociales. En teoría es simple deducir lo que esta medida significa en un país como Colombia que tiene una economía en la que predominan el exceso de mano de obra y la escasez de capital y de medios de importación. El costo de la utilización de bienes de inversión, en especial bienes importados, de-

bería aumentar en relación con el precio de la mano de obra, en particular de la mano de obra no calificada.

541. En este capítulo estudiamos algunos medios para elevar el costo de utilización de los bienes de inversión; en los capítulos 13 y 14 proponemos medidas para impedir que la mano de obra llegue a ser excesivamente costosa.

542. Desde el punto de vista de un empleador, el costo de la utilización de capital depende de varios elementos: el costo del propio bien de capital, el tiempo que puede ser utilizado, el volumen diario de producción, el costo de los préstamos y la política que en materia de depreciación sigan las autoridades fiscales. En este examen damos por supuesta la tasa de desgaste y la escala de producción (aunque el equipo importado resulta a menudo inadecuado justamente por haberse diseñado para distintos ritmos de desgaste y de producción). Nuestra atención se centra sobre el costo del equipo y de los préstamos y sobre las tasas de depreciación, pues el Gobierno puede ejercer cierta influencia sobre estos tres elementos.

CAMBIO DE DIVISAS

543. Como la producción interna de maquinaria y equipo es todavía baja en Colombia, el costo del equipo se reduce fundamentalmente al precio interno de los bienes de capital importados y, por consiguiente, está determinado por el nivel del tipo de cambio y, de manera más general, por la política de importación.

544. Ha habido algunos momentos en la historia reciente de Colombia en que el tipo de cambio, los aranceles y las políticas de control directo de las importaciones reducían de manera indebida el precio relativo de los bienes de inversión importados, y una de las consecuencias fue alentar la adopción de técnicas con una excesiva densidad de capital. Algunas veces los tipos de cambio no se modificaron durante largos períodos, mientras que el precio de la mano de obra aumentaba más o menos al mismo ritmo que la inflación, y en el sector moderno aún más rápidamente. Este hecho, por sí mismo, debe haber estimulado en forma muy especial las compras excesivas de bienes de capital importados en previsión de la devaluación, que probablemente era inevitable y drástica.

545. A comienzos de 1967 se introdujo una reforma en los tipos de cambio, y como consecuencia disminuyó la intensidad de algunos de los factores que influían en las decisiones, favoreciendo la utilización de técnicas con una excesiva densidad de capital. La política anterior ha sido reemplazada esencialmente por una serie de tipos de cambio flexible — aunque cuidadosamente regulados — cuyas modificaciones son simultáneas.

La política financiera como medio de influir en las técnicas utilizadas

546. Con arreglo al nuevo sistema de devaluaciones frecuentes pero pequeñas, las autoridades han permitido que los tipos de cambio aumenten a un ritmo ligeramente superior al del nivel de los precios internos. Al mismo tiempo, han aumentado los precios internacionales de las maquinarias y equipo a causa de la aceleración de las tendencias inflacionarias en los países industrializados. Esta combinación de tendencias, además de contribuir a mejorar la balanza de pagos, debe haber contribuido también a aumentar el precio relativo del equipo importado.

547. En teoría, la modificación general del tipo de cambio de divisas constituye una medida demasiado radical; pueden obtenerse los mismos — o mejores — resultados mediante una utilización más dosificada de los impuestos y los subsidios (quizá volviendo al viejo sistema de tasas variables). Pero tal utilización dosificada impone a la administración una carga muy pesada, y creemos que el sistema actual es acertado en general.

548. Lo mismo puede decirse de la política actual. Por muchas razones es importante mantenerlo en el futuro. Dentro de una estrategia del empleo, es necesario ampliar mucho las inversiones, lo que exige un aumento correspondiente en las exportaciones para poder pagar los bienes de capital importados[1]. Por supuesto, este requisito no es una novedad. Nos limitaremos a decir que la campaña en favor de las exportaciones necesitará toda la ayuda que pueda obtener del sistema de tipos de cambio.

549. En segundo lugar, será necesario disminuir el componente de importación de las inversiones y de los gastos de consumo. Este objetivo puede alcanzarse en parte estimulando la substitución de importaciones en el caso de determinados bienes, de capital o de consumo, acabados o intermedios. También puede ayudarse a reducir el contenido de importación del total de los gastos nacionales haciendo que todos los bienes que tengan un elevado contenido de importación (especialmente, por supuesto, los productos acabados importados) sean más caros en relación con los tipos que tienen una proporción importante de producción interna. Por otra parte, es menester desalentar los pagos por concepto de turismo y otras importaciones invisibles.

550. Es cierto que, cuando sube la tasa de cambio exterior, existe el peligro de aumentar excesivamente los ingresos de los industriales y que se registrarán algunos efectos perjudiciales sobre los ingresos de los trabajadores urbanos empleados, pero la distribución de los ingresos mejorará en conjunto al aumentar el empleo y existen medios

1) Según Nelson, las importaciones directas más las importaciones indirectas representan aproximadamente la mitad del valor de las inversiones y una quinta parte del valor del consumo. Véase Richard R. Nelson: **The effective exchange rate, employment and growth in a foreign exchange constrained economy** (RAND, Santa Mónica, 1968), pág. 53.

para reducir los beneficios de quienes gozan de situaciones monopolísticas a causa de la superprotección (véase capítulo 10).

551. Por consiguiente, aparte de su influencia fundamental en la selección de las técnicas, desde casi todos los puntos de vista de una devaluación gradual tácita de esta clase (y tenemos que aprender a no tener miedo de la palabra) es un elemento básico de toda estrategia del empleo. Permite que todos los tipos de precios del mercado representen más exactamente los costos sociales. Por lo tanto, esta política debe mantenerse incluso en períodos (como el de 1970) en los que existe un excedente en la balanza de pagos y no se ejerce una presión —por ejemplo del Banco Central— en favor de un reajuste en los tipos de cambio. (Por supuesto, conforme un país se acerca al nivel del pleno empleo, las autoridades pueden disminuir el elemento «real» de la devaluación, es decir, el grado en que las modificaciones en el tipo de cambio hicieron que el país obtuviera ventajas de precios en los mercados internacionales; pero en Colombia este día está aún muy lejano.) Si el tipo de cambio se mantuviera durante demasiado tiempo, todos los índices del mercado se irían haciendo gradualmente inadecuados, hasta que llegaría el día inevitable de una devaluación drástica y perturbadora.

552. Dado que los bancos centrales y los gobiernos de todo el mundo tratan de mantener los tipos de cambio hasta que se ven obligados a efectuar una devaluación brusca, nunca insistiremos bastante sobre la necesidad de determinar el tipo de cambio exterior de acuerdo con las exigencias de la estrategia del empleo y no según erróneas ideas de prestigio, ni en razón de las fluctuaciones a corto plazo de los precios de mercado, si ello es posible. (Los aspectos de la política comercial relacionados con los tipos de cambio se examinan en el capítulo 18.)

TIPOS DE INTERES

553. En términos generales, cuanto más bajo sea el tipo de interés, más rentable será utilizar métodos indirectos de producción y, por lo tanto, menor será la demanda de mano de obra. A largo plazo, los tipos de interés indebidamente bajos pueden, al desfavorecer el ahorro, actuar como un freno en el ritmo de formación de capital, con lo cual anularán el estímulo que parecen ofrecer en este sentido. Por consiguiente, desde el punto de vista del empleo, el resultado de tipos de interés demasiado bajos puede ser doblemente dañino: pueden desalentarse las inversiones de capital, y las inversiones que se realicen tenderán a adoptar una tecnología que ahorre mano de obra.

554. El mercado de capital en Colombia podría funcionar mejor. Aunque los tipos de interés parecen elevados, en realidad son artifi-

cialmente bajos. Como sucede en muchos otros países de América latina, este fenómeno se debe a que no se han adoptado las medidas jurídicas y administrativas necesarias para ajustar los tipos de interés a las subidas de precios (que, sin embargo, han sido moderadas en comparación con las registradas en muchos otros países de la región).

555. En el cuadro 21 figuran los tipos de interés que diferentes instituciones de crédito están autorizadas a pagar o a cobrar. La característica principal de los primeros es el bajo nivel de los tipos de interés que los bancos comerciales pueden pagar por concepto de depósitos fijos y ahorros. Como en los últimos años el promedio de la inflación ha sido de más de 8 por ciento y como se prevé que el aumento en los precios será más o menos de esta magnitud en el futuro inmediato, resulta obvio que los ahorristas obtienen un ingreso negativo por los fondos que han colocado en depósitos fijos y en ahorros. Por supuesto, ésta no es en forma alguna la manera de fomentar un mayor volumen de ahorros.

556. Cuando se tiene en cuenta la inflación, la mayor parte de los tipos de interés por los préstamos parecen también bastante bajos en un país donde escasea el capital. Para satisfacer la demanda excesiva de crédito a estos tipos de interés se procede a racionar los fondos disponibles para préstamos. Por supuesto, en estas circunstancias los bancos prefieren prestar a las empresas grandes y bien establecidas. Constituyen «mejores riesgos», y, aunque no fuera así, es mucho más fácil administrar un número reducido de grandes préstamos, y a esto se agregan las presiones políticas o sociales que pueden ejercerse sobre un gerente de banco para que proporcione un capital sumamente valioso a las grandes empresas. De esta manera, además de fomentar indirectamente un grado excesivo de mecanización, los bajos tipos de interés harán que los fondos vayan precisamente a manos de empresas que con toda seguridad los utilizarán en técnicas con gran densidad de capital. Otro resultado es el fortalecimiento de los monopolios. Muchos pequeños empresarios nos comunicaron que tenían grandes dificultades para obtener capitales destinados a la inversión o a aumentar la liquidez.

557. Para facilitar la solución de estos problemas, deberían aumentarse los tipos de interés. Sin embargo, el aumento de las tasas de interés tendría por resultado modificar la distribución del ingreso, orientándolo algo hacia quienes pueden ahorrar, y quizá sea menos importante el efecto que puedan ejercer las modificaciones de los tipos de interés sobre la técnica que el causado por las modificaciones de precios de los bienes de capital. Así, pues, deben modificarse con prudencia los tipos de interés, y sus resultados deben estudiarse cuidadosamente. Mientras los fondos disponibles para préstamos sean tan escasos que en realidad estén a discreción de los gerentes de banco, esta discreción debería utilizarse para dirigirlos aún más a satisfacer

Cuadro 21. Tipos de interés autorizados en Colombia en febrero de 1970

	Tipos de interés nominal (En porcentajes)
Gobierno central:	
Bonos consolidados de la Deuda Pública [1]	8
Bonos de desarrollo	11
Bancos comerciales:	
Pagados sobre depósitos:	
Depósitos fijos – 30 a 90 días	4
Depósitos fijos – más de 90 días	7
Ahorros	4
Pagados por préstamos:	
Ordinario	14
Fondo Financiero Agrario	13
Fondo Financiero Industrial	14 [3]
Fondo Financiero Urbano	15
Bonos Resolución 18 (certificados de mercaderías en depósito)	9
Crédito agropecuario con arreglo a la ley 26	11 [1, 2]
Corporaciones financieras [3]*:*	
Recursos propios	18
Fondos subcontratados por el Banco de la República	15,5
Bonos de garantía general	12
Fondo de Inversiones Privadas, líneas de crédito:	
BID, KFW + BIRF, 5 a 10 años	12 [4]
AID	15,5
BIRF 15 años	18
Corporación Financiera Popular (pequeña y mediana industria)	13-16
Instituto de Fomento Industrial:	
Crédito para la producción de bienes de capital	15
Otros préstamos a la industria	15 (maximo)
Banco Ganadero:	
Capital de trabajo para empresas ganaderas (1 año)	11
Crédito a plazo medio (1,5-5 años)	11
Crédito a largo plazo:	
Pequeños ganaderos (7 años)	8
Desarrollo de la ganadería (7-10 años)	12-13
Caja Agraria [5] (agricultura y pequeña industria):	
Capital de trabajo	8-9
Crédito a plazo medio	10-11
Crédito para la compra de maquinaria	17

	Tipos de interes nominal (En porcentajes)
Préstamos para la compra de fincas:	
A los arrendatarios actuales (15 años)	13
Otros (10 años)	8
Repoblación forestal (20 años)	7-12
Viviendas rurales (15 años)	7
Otros préstamos (10-12 años)	12
Banco Central Hipotecario:	
Cédulas (es decir, tipo de interés de los créditos)	11,5 [6]
Crédito (ordinario y especial)	13
Crédito popular	10
Instituto de Crédito Territorial:	
Tugurios	4-6
Autoconstrucción	8
ADP y PPL	10-12
M-F y P-E	14

[1] Inversión obligatoria para los bancos comerciales. [2] El tipo de interés aumenta en 0,5 por ciento por cada año de vencimiento después del primero. [3] Además de los programas de crédito indicados, las corporaciones financieras pueden participar en los créditos de los fondos financieros agrario, industrial y urbano en las mismas condiciones que los bancos comerciales. [4] El tipo de interés aumenta en 0,5 por ciento por cada año en que es exigible el reembolso entre el sexto y el décimo año. [5] Además de los programas de crédito indicados, la Caja Agraria puede recurrir a los recursos del Fondo Financiero Agrario y del Fondo de Inversiones Privadas en las mismas condiciones que otros intermediarios financieros. [6] Exento de impuestos.

las prioridades de una estrategia del empleo; por ejemplo, a proporcionar capital a las pequeñas empresas que usan técnicas con gran densidad de mano de obra.

TRIBUTACION

558. Una forma obvia de influir en el costo del equipo sería eliminar las exoneraciones generales del pago de derechos de que gozan muchos equipos importados, y que equivalen, en estas circunstancias, prácticamente al pago de una subvención. La imposición de derechos aduaneros al equipo importado tendría además la ventaja de que estimularía la producción local de bienes de capital. Ahora bien, debe procederse con cautela al adoptar medidas en este sentido, en parte porque una elevación muy grande de esos impuestos podría desorganizar los planes de desarrollo comerciales, y en parte porque existiría el peligro real de crear otros grupos de monopolios superprotegidos, en detrimento de la competitividad que a largo plazo deben tener todas las formas de producción en los mercados internacionales.

559. Un instrumento más útil para desalentar la adopción de métodos mecanizados de producción es la introducción de disposiciones

relativas a la depreciación en los reglamentos impositivos. Es sabido que cuanto más generosas y flexibles sean las tasas de depreciación en lo que se refiere a la cantidad amortizable y al plazo de amortización, más rentable será utilizar técnicas con gran densidad de capital. En cambio, se fomenta el uso de técnicas con gran densidad de mano de obra si sólo se permite que la amortización del capital se efectúe en un plazo más largo que la propia duración del equipo o si no se hace concesión alguna por depreciación.

560. Por supuesto, en este último caso no sólo se eliminaría una tendencia, sino que se introduciría otra en favor de las técnicas con gran densidad de mano de obra. A nuestro juicio, no es posible aplicar esta medida en sectores que están sujetos a la competencia internacional, especialmente la agricultura y la industria. Pero esa medida puede y debe utilizarse para aumentar la capacidad de absorción de mano de obra de dos sectores: la construcción y los servicios, entendiéndose por estos últimos todas las operaciones de carácter comercial, financiero y de distribución (al por mayor y al por menor) [1].

561. Como se ha indicado en el capítulo anterior, se trata de sectores en los que es posible influir en la adopción de técnicas si se modifican las consideraciones que tienen que tener en cuenta los responsables de las decisiones, y en toda estrategia del empleo los sectores de la construcción y los servicios deben desempeñar papeles fundamentales.

562. Sugerimos que en ninguno de estos sectores se acepte que las tasas de depreciación del equipo puedan ser deducidas de los ingresos imponibles. (Por supuesto, la misma medida tendría que aplicarse a los desembolsos que se hacen por concepto del alquiler de ese equipo.) Esto contribuiría a aumentar los recursos financieros que necesite el Gobierno, y también influiría en la adopción de las técnicas. Toda forma de elevación de ingresos implica, en cualquier caso, esta consecuencia y su efecto neto sobre el empleo debería ser positivo, a causa de la flexibilidad de las técnicas en estos sectores [2]. Sin embargo, debería mantenerse la depreciación de los edificios como hasta ahora, pues de lo contrario no se logrará la expansión necesaria de la construcción (que emplea gran cantidad de mano de obra).

563. Por otra parte, las exoneraciones por depreciación pueden utilizarse como un incentivo eficaz para fomentar una utilización más completa de la capacidad existente, con lo cual se ahorrarán capitales

1) Sin embargo, quizá fuera necesario en general no aplicar estas medidas a los transportes, puesto que en la práctica es muy difícil evitar la compra de equipo (y el establecimiento de tarifas elevadas de transporte perjudicaría a las exportaciones). Dicho esto, sería preferible considerar el transporte urbano como actividad de distribución.

2) Quizá sea conveniente en casos excepcionales considerar al equipo como complemento de la mano de obra (y no como factor competitivo), pero parecen graves los problemas administrativos que entrañaría la admisión de tales excepciones, a menos que se definan claramente los subsectores donde dichas excepciones se admitan. Debería pedirse dictamen sobre ello a un consejero especializado.

y divisas que podrán utilizarse con otros fines. Una manera de alcanzar este objetivo sería conceder exoneraciones especiales a las empresas que trabajan con varios turnos. Estas deducciones deberían ser suficientemente grandes para que no sólo cubran el desgaste más rápido que acarreará necesariamente una utilización más intensiva de ciertos tipos de equipo, sino también para que constituyan un incentivo financiero concreto a la adopción del trabajo por turnos [1].

564. La otra posibilidad cierta es tratar de encontrar medios generales (que afecten a todos los sectores) por los cuales el arma poderosa de los incentivos fiscales pueda fomentar la utilización de mano de obra, especialmente no calificada, aunque se debe tener presente que toda innovación de este tipo debe ser administrativamente simple. Dentro de esta orientación podemos pensar en la posibilidad de conceder una prima que se añada a la nómina de salarios [2] antes de que esta última se deduzca del producto de las ventas para determinar el ingreso imponible. Esta medida no se limitaría a fomentar el empleo, sino que también constituiría en realidad una subvención al aumento de los salarios.

565. Este último resultado podría evitarse si se permitiera la deducción de una nómina de salarios nominal, calculada multiplicando el número de empleados expresado en equivalente a trabajadores a pleno tiempo por determinada cifra salarial. Sin embargo, esta disposición afectaría muy desfavorablemente a las empresas que tuvieran una proporción elevada de trabajadores calificados y profesionales, y conduciría en estos casos a grandes ajustes de precios que en algunos casos perjudicarían a los exportadores.

566. Nos permitimos, por lo tanto, sugerir algún tipo de medida de transacción que hiciera comprender a los empleadores la importancia de emplear a un mayor número de trabajadores, especialmente trabajadores no calificados, en vez de comprar máquinas o aumentar los salarios, arreglo que no afectaría gravemente a los precios. De esta manera, la nómina de salarios que podría deducirse se calcularía, por ejemplo, sumando el 80 por ciento de la actual nómina de salarios más un 20 por ciento de lo que esta nómina sería si todos los empleados recibieran el doble del salario mínimo. Los resultados serían una pequeña subvención a la expansión del empleo de la mano de obra de baja remuneración (por ejemplo, mediante trabajo por turnos) y a las técnicas que utilizan dicha mano de obra, así como un ligero gravamen sobre las horas extraordinarias de trabajo y el aumento de los salarios y sobre las técnicas que exigen mano de obra calificada. Por supuesto,

1) Las deducciones podrían concederse incluso a las empresas de los sectores de los servicios y de la construcción. Por ejemplo, podrían concederse exoneraciones de depreciación pequeñas, nominales, a las empresas de esos sectores que trabajan más de un turno, pues si cuentan con equipo éste debiera utilizarse en la forma más intensa posible.

2) En el concepto de salarios se incluyen los sueldos.

los porcentajes exactos se modificarían para que estos efectos fueran mayores o menores y podrían fijarse diferentes porcentajes para distintas industrias.

567. Por último, hay una forma de tributación que en la actualidad eleva el costo de la mano de obra en relación con el del capital. Se trata del método de financiar ciertas «prestaciones adicionales». Como veremos, estas prestaciones — que en conjunto equivalen a una proporción importante de los salarios básicos — se financian mediante contribuciones basadas en el pago de remuneraciones. Si bien este método es preferible a la tributación por cabeza, tiene sin embargo efectos muy dañinos.

568. Puede discutirse hasta qué punto existe aquí una tendencia deliberada, pues las prestaciones podrían considerarse (en diverso grado) como parte del costo del empleo de mano de obra, por ejemplo, el pago de los domingos y días feriados. Por otra parte, en muchos países las pensiones, las asignaciones familiares, las prestaciones de maternidad, etc., son financiadas por el Estado con los ingresos generales del país y no entran a formar parte directa de los costos de la mano de obra, ni tampoco de los costos de la producción. Por supuesto, las contribuciones a los programas de formación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) no tienen por qué depender de la nómina de salarios.

569. Todo este problema deberá estudiarse cuando se revise la legislación laboral (revisión que se propondrá), ya que el resultado de un estudio de este tipo puede ser la incorporación de algunas de estas prestaciones sociales en los salarios básicos y hacer que las firmas industriales no sean ya responsables de otras. Si los empleadores privados siguen a cargo de tales responsabilidades[1], deberá cambiarse el tipo de financiación. Hay muchas formas de financiar las prestaciones de esta clase que eliminarían esta tendencia equivocada; podría incluso utilizarse esta oportunidad para alentar una tendencia en favor de las actividades con densidad de mano de obra. Estas cargas podrían basarse en los salarios, el valor agregado, las utilidades o el equipo instalado. Hay muchos argumentos en favor y en contra de estas posibilidades, que no podemos estudiar aquí. Desde el punto de vista administrativo las ventas o las utilidades constituirían la base más sencilla, y en este caso un impuesto sobre las ventas ofrecería las mejores ventajas por el hecho de que es necesario desviar los recursos del consumo hacia la inversión.

1) O si parece probable que pase algún tiempo antes de conseguir la reforma de las prestaciones adicionales.

POLITICA DE SALARIOS

13

570. En los capítulos anteriores se han examinado algunas cuestiones de política que plantea el costo indebidamente bajo del uso de bienes de equipo. En este capítulo y en el siguiente se estudia el otro aspecto del problema: el costo de la mano de obra. Estudiamos aquí las cuestiones relativas a los ajustes de salarios y sueldos. Además, la legislación laboral de Colombia contiene algunas disposiciones, por ejemplo, sobre primas por horas extraordinarais y trabajo por turnos. En el capítulo 14 se examinarán éstos y algunos elementos no salariales importantes del costo de la mano de obra prescritos por la legislación.

571. En el marco de la política de empleo global recomendada en este informe, los salarios y sueldos desempeñan un papel decisivo en tres aspectos principales. En primer lugar, ejercen una influencia directa en la selección de técnicas, como ya se ha señalado. Cuando los empleadores pueden introducir fácilmente la mecanización, el objetivo de la política de salarios debe ser evitar que esto se fomente.

572. En segundo lugar, los costos de salarios y sueldos afectan en cierta medida a la expansión de las exportaciones. En otro capítulo de este informe se ha subrayado que la disponibilidad de divisas es uno de los factores más importantes que determinan la expansión de los sectores clave y que ésta, a su vez, es fundamental en la estrategia de incremento del empleo. Por consiguiente, sería deseable evitar aumentos de salario que hagan perder oportunidades de exportación o de substitución de importaciones.

573. El tercer sector importante en que los salarios y sueldos desempeñan un papel decisivo es la estrategia del desarrollo rural recomendada en la parte II. Como hemos visto, la selección de métodos de producción también plantea problemas en la agricultura, sobre todo en las fincas comerciales modernas, donde los aumentos considerables de salario pueden conducir a la mecanización y, por ende, al desplazamiento de la mano de obra. Además, los salarios determinan el volumen de trabajo que puede realizarse para mejorar la infraestructura rural

(carreteras, suministro de agua, etc.) con un presupuesto de cierto monto de obras públicas[1], pues fijan el número de trabajadores que pueden contratarse.

574. Por otra parte, el desarrollo rural exige un número considerable de personal profesional especializado (maestros, médicos, enfermeras, agrónomos y trabajadores de los servicios de extensión). Como es desagradable trabajar en zonas rurales apartadas que carecen de comodidades, para atraer a personal profesional y semiprofesional idóneo su trabajo debe pagarse mejor que ahora, en muchos casos mejor que en la ciudad. En la práctica, los salarios ofrecidos en las zonas rurales han quedado tan a la zaga que sólo interesan a personas sin calificaciones satisfactorias, cuando hay candidatos para ejecutar las labores previstas. Esto indica que es preciso elevar esas remuneraciones y evitar grandes aumentos generales de salarios en los centros urbanos que, además, impiden poner coto al éxodo rural.

575. Así, en general opinamos que pueden lograrse grandes aumentos en el empleo con mayor facilidad — siempre que se tomen medidas conforme a lo recomendado en los demás capítulos del informe — si se evitan grandes aumentos de salarios. A continuación se desarrolla esta idea y se mencionan algunas excepciones. Por otra parte, si bien al elegir la profesión (por ejemplo, de agrónomo) y el lugar de trabajo (zona rural o urbana) el hombre no se basa de ningún modo exclusiva o principalmente en los ingresos de que pueda disponer, será más fácil cubrir el déficit de mano de obra calificada si los salarios pueden aumentar con la máxima rapidez en los casos en que ha sido más difícil atraer a candidatos calificados.

576. Acaso se diga que éstas son consideraciones fríamente económicas que hacen caso omiso de la equidad aplicada a la distribución de los ingresos y prescinden por completo de las necesidades de los trabajadores. Ningún miembro de la misión acogería favorablemente la mínima demora en elevar los ingresos hasta niveles decorosos. Pero hay una consideración decisiva. Se trata de que en la actualidad la forma más segura de mejorar la suerte de los grupos más pobres de la población reside en una política activa para suprimir el desempleo. En otras palabras, es más urgente ofrecer trabajo a quienes no lo tienen que mejorar las condiciones de empleo de quienes ya trabajan, especialmente si sus salarios ya son relativamente elevados. Además, gracias a esta opción es bien posible que los salarios de los nuevos trabajadores

1) Por consiguiente, se trata de un caso en que la elasticidad de la demanda de mano de obra es exactamente menos 1, es decir, que un aumento de salario de 1 por ciento tiende a disminuir el empleo en cerca de 1 por ciento también. Una elasticidad que se acerque a esta magnitud puede muy bien prevalecer en algunos otros sectores. Pero puede ser mucho menor. Por ejemplo, puede ocurrir que la elasticidad de la demanda de viviendas en función de los precios se aproxime también a menos 1; los costos de salario equivalen en promedio a cerca de un tercio de los costos totales, de modo que la elasticidad de la demanda de mano de obra en la construcción puede ser del orden de menos un tercio.

sirvan para el consumo de artículos que, a su vez, son producidos según métodos de alta densidad de mano de obra.

577. El problema no es simple. La amplia visión del problema del empleo presentada en el capítulo 1 — donde se destaca la importancia de la miseria — implica que es también importante aumentar los ingresos de los trabajadores peor pagados: los que reciben salarios mínimos o inferiores; si esto puede lograrse a expensas del consumo suntuario, contribuirá a mejorar la distribución del ingreso, por lo cual habrá que evaluar su significación respecto de otras medidas que sirvan para desalentar de modo directo el incremento del empleo.

578. Al considerar sus consecuencias sociales, cabe subrayar que la política de salarios que proponemos es parte integrante de la estrategia global del empleo recomendada en este informe. Como se desprende de lo dicho en otros capítulos, esta estrategia requiere contribuciones muy considerables de quienes tienen altos ingresos. El capital y la tierra necesarios para aplicar la estrategia, junto con las medidas para modificar la estructura de la demanda de los consumidores particulares, requerirán una redistribución considerable de los ingresos. Así, la política de salarios no se aplicaría aisladamente. Si no se tomaran las medidas mucho más amplias de política de ingresos que acabamos de mencionar, no se justificaría la aplicación de la política de salarios sugerida y en todo caso habría muchas menos probabilidades de hacerlo.

579. Consideramos que la política de salarios recomendada aquí es especialmente necesaria en la primera fase de la aplicación de la estrategia global. Una vez que aumente el empleo en los principales sectores, a las tasas requeridas para alcanzar los objetivos de la estrategia, habrá más oportunidades de mitigar un poco esta política y, sobre todo, de aumentar los salarios reales de los trabajadores peor remunerados y de elevar los niveles de vida rurales. Cabe recordar que lo que recomendamos es sólo un mecanismo provisional. De todos modos, en algunos aspectos fundamentales proponemos que se hagan concesiones importantes a los derechos adquiridos y a las exigencias de una política realista.

SECTOR MODERNO PRIVADO

580. Este sector incluye parte del comercio, el transporte y otros servicios básicos, pero nuestro principal centro de interés es la industria manufacturera moderna. Como se señala en el capítulo 11, hay indicaciones de que la industria de Colombia ya está muy mecanizada. Además, este sector tendrá que hacer un gran aporte a la expansión de las «exportaciones de menor importancia», tan indispensable para el éxito de la política del empleo en Colombia. Por estas dos razones, el nivel de salarios en este sector no ha de aumentar de momento más de lo estrictamente necesario.

Cuadro 22. Ganancias nominales y reales en el sector manufacturero, 1955-1968 (Asalariados : A ; empleados : E)

Años	Salarios y sueldos nominales				Indices de precios del consumo		Salarios y sueldos reales	
	Cifras absolutas		Indices Base 1955 = 100		Base 1955 = 100		Indices Base 1955 = 100	
	A[1]	E[2]	A	E	A	E	A	E
1955	0,66	506	100	100	100	100	100	100
1956	0,73	517	111	102	106	105	105	97
1957	0,97	546	147	108	124	121	119	89
1958	1,10	618	167	122	140	137	119	89
1959	1,20	682	182	135	152	148	120	91
1960	1,38	740	209	146	160	157	130	93
1961	1,59	806	241	159	174	170	139	94
1962	2,08[3]	1 089[3]	315[3]	215[3]	181	179	174[3]	120[3]
1963	2,89	1 340	438	265	231	223	190	119
1964	3,29	1 525	498	301	272	258	183	117
1965	3,65	1 713	553	339	291	280	190	121
1966	4,15	1 959	629	387	340	327	185	118
1967	4,58	2 194	694	434	365	356	189	122
1968	5,05	2 435	765	481	394	383	194	126

[1] Pesos por hora. [2] Pesos por mes. [3] Se ha revisado el alcance de las series debido a la introducción de un nuevo modelo de establecimiento. Para hacer el reajuste se siguió el procedimiento adoptado por Miguel Urrutia en *The development of the Colombian labour movement* (Yale University Press, 1969), pág. 233.

Fuentes: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): *Anuario General de Estadística* y *Bolitín Mensual de Estadística*. OIT: *Anuario de Estadísticas del Trabajo*.

Cuadro 23. Evolución de los salarios en el sector manufacturero según el tamaño de las empresas, 1958-1964

Número de trabajadores por empresa	Salarios medios en pesos corrientes		Aumento de los salarios medios (En porcentajes)
	1958	1964	
De 0 a 9	2 430	4 246	75
De 10 a 19	2 984	6 344	113
De 20 a 49	3 704	9 137	147
De 50 a 99	4 253	11 335	167
100 y más	5 897	15 669	166
Todas las empresas	4 643	12 221	163

Fuente: Datos inéditos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

581. En la actualidad los salarios y otras prestaciones sociales en el sector manufacturero moderno son relativamente altos. Pueden muy bien superar en tres veces los salarios y otras prestaciones en la artesanía y la agricultura. Esta diferencia obedece principalmente a un rápido incremento de los salarios en la industria manufacturera du-

rante el período 1955-1963, cuando los salarios reales en el sector manufacturero moderno casi se duplicaron — véase el cuadro 22[1] — y los de la industria artesanal y la agricultura aumentaron poco o nada. (Véase también el cuadro 23.) Si se comparan los aumentos de salarios en las empresas que emplean menos trabajadores y los aumentos de los precios del consumo indicados en el cuadro anterior (94 por ciento), se observa que hubo disminución en los salarios reales.

582. Los salarios en varias industrias del sector privado moderno se fijan mediante negociación colectiva, que tiene lugar en el marco de una estructura económica y jurídica algo especial. Así, en virtud del artículo 45 de la ley 6 de 1945, durante una huelga legal el empleador no puede ofrecer nuevos contratos de trabajo, de modo que en realidad es ilegal contratar a rompehuelgas. En efecto, conforme a la ley de 4 de septiembre de 1965, «mientras la mayoría de los trabajadores de la empresa persista en la huelga, las autoridades garantizarán el ejercicio de este derecho (de huelga) y no autorizarán ni patrocinarán el ingreso al trabajo de los grupos minoritarios de trabajadores, aunque éstos manifiesten su deseo de hacerlo». Otras disposiciones de la legislación laboral que examinamos más adelante ofrecen a los trabajadores de las empresas privadas modernas alto grado de seguridad en el empleo, mientras que a veces niegan al empleador toda posibilidad de contratar a nuevos trabajadores en condiciones menos favorables que las del contrato colectivo, incluso si desea establecer una nueva fábrica en otra región del país. En resumen, la ley da a los trabajadores organizados varias ventajas en la negociación.

583. Estas ventajas jurídicas no son infrecuentes en América latina, y hay mucho que decir a su favor cuando, a causa de que abunda el desempleo, es débil en el plano económico la posición de negociación de los sindicatos. Pero esas ventajas modifican muy intensamente los conceptos y supuestos básicos de la negociación colectiva tal como se desarrollaron inicialmente en los países industrializados, con importantes consecuencias económicas y sociales.

584. El segundo rasgo especial de la negociación colectiva en Colombia consiste en que muchas empresas de este sector ocupan posiciones de monopolio no sólo debido al tamaño reducido del mercado (que ha limitado el número de empresas en muchas actividades), sino también al alto grado de protección contra la competencia extranjera en el marco de políticas destinadas a luchar contra los déficits de la balanza de pagos fomentando la substitución de importaciones.

---

1) Después de 1963 (y antes de 1955) el aumento de los salarios reales en este sector fue menos rápido. La conclusión a que llegamos depende de la técnica estadística aplicada. (Si no se sigue el procedimiento del Dr. Urrutia, mencionado en la nota al cuadro, la tendencia ascendente de 1955 a 1963 es algo menos acentuada, aunque aún considerable, y muestraun incremento de 67 por ciento respecto del período.)

585. Así, pues, la negociación colectiva sobre salarios suele tener lugar en una situación de semiaislamiento respecto de las condiciones generales del mercado del empleo. Si bien puede haber mucha mano de obra desempleada que desee trabajar por salarios inferiores, las empresas manufactureras modernas no disponen de ella. Este aislamiento, junto con la facultad de los empleadores de agregar incrementos de salario a los precios, ha reforzado ciertamente la posición de negociación de los sindicatos, y esto sin duda explica, por lo menos en parte, la alta tasa de aumento de los salarios hasta ahora observada en el sector moderno. Podría muy bien originar incrementos análogos en lo futuro y seguir ahondando las desigualdades de ingresos ya considerables entre los trabajadores asalariados, especialmente según sean urbanos o rurales, limitando al mismo tiempo el crecimiento de las exportaciones, que puede ser esencial para aplicar la política del empleo recomendada en este informe, y probablemente dificultando el crecimiento del empleo en este sector de alta productividad de la propia industria manufacturera moderna.

586. Estas consideraciones pudieran dar pie a que alguien abogue por la reducción de los salarios en efectivo. Pero en un país donde la intensa desigualdad obedece tan claramente a la concentración de ingresos en estratos más altos que los correspondientes a los salarios más elevados, sería muy rudo disminuir los salarios antes de lograr otras correcciones importantes en la distribución de ingresos. De todos modos, tal proceder debe excluirse, pues es políticamente imposible.

587. Hemos considerado la propuesta [1] de que los salarios en efectivo se mantengan a su nivel actual y que no se ajusten por ahora a ningún aumento que pudiera producirse en el costo de vida, hasta que los salarios reales en el sector moderno hayan descendido al nivel del «salario sombra». Si el costo de vida hubiera de aumentar considerablemente (por ejemplo, en 5 por ciento o más al año), el rechazo del ajuste de salarios en efectivo suscitaría enérgica y amplia oposición, basada en auténticas dificultades. Pocas reivindicaciones salariales son tan persuasivas para el público como las que se basan en la contabilidad del ama de casa.

588. No estimamos que sea preciso tomar medidas especiales para impedir que los salarios en el sector moderno se ajusten, mediante negociación colectiva, a las modificaciones del costo de vida. Tampoco creemos que sean necesarias tales medidas para garantizar que los salarios sean ajustados. Sin embargo, recomendamos que durante los próximos años se trate de evitar que los aumentos en el nivel general de los salarios en efectivo de este sector rebasen en mucho el incremento del costo de vida, incluso si la productividad aumenta de ma-

1) En Departamento de Planeación: **Planes y programas de desarrollo, 1969-72**, op. cit., pág. I-165.

nera considerable. Pero esto no excluiría, por supuesto, el incremento de los ingresos individuales, por ejemplo, al aplicar sistemas de remuneración por rendimiento.

589. No somos de ningún modo partidarios de un control gubernamental directo de las decisiones salariales ni de cambios en la legislación laboral que modificasen los derechos legales de los sindicatos en la negociación colectiva. Es preferible, más bien, que se encuentren medios para debilitar el poder monopolizador de los empleadores, gracias al cual se traspasa el costo de los aumentos al público en forma de precios más elevados. De este modo se pondría de relieve que el objetivo de la política de salarios no es mantener los salarios bajos, sino facilitar la creación de empleos manteniendo la competencia en los precios.

590. Podría recurrirse a varios métodos. Uno de ellos es la intervención directa de los administradores de la legislación contra los monopolios: la Superintendencia de Sociedades Anónimas y el Ministerio de Desarrollo. Quizá conviniera anunciar que si un empleador está empeñado en negociaciones sobre salarios que puedan dar lugar a grandes aumentos, y luego aumenta sus precios, las autoridades podrían verse obligadas a examinar si su capacidad para hacer esto último no obedece al abuso de una posición monopolística.

591. Otro método consiste en amenguar provisionalmente el control de la importación o la protección a la producción nacional. Cuando de negociaciones colectivas surgiera la amenaza de acuerdos sobre salarios excesivamente elevados, pudiera anunciarse la admisión de productos extranjeros competidores, lo que haría menos fácil a una empresa aumentar los precios. Se nos dijo que este método se había aplicado a veces en Colombia, con un éxito por lo menos moderado [1].

592. En un país como Colombia, donde los empleadores necesitan para diversas finalidades licencias de las autoridades nacionales y departamentales, hay sin duda otros procedimientos para que éstas expresen su descontento ante los aumentos de precios y salarios que perjudican al interés público en el marco de una política del empleo acertada; además, el revelar al público tales aumentos podría constituir un factor disuasivo eficaz por lo menos en algunos casos. La opinión pública de Colombia parece creer firmemente (aunque no necesariamente con acierto) que la devaluación conduce inevitablemente a una mayor desigualdad en la distribución de ingresos; podría ser muy útil que los dirigentes del país convencieran a la población de que las decisiones inflacionarias en materia de precios y de salarios restarán eficacia a las políticas de empleo.

---

1) En el capítulo 10 se ha estudiado un medio más permanente de debilitar las posiciones monopolísticas, mediante ajustes arancelarios.

593. Los precios de cada producto podrían controlarse directamente. No obstante, en la mayoría de los países que han tratado de hacerlo han surgido tarde o temprano serios problemas de aplicación y de observancia; por otra parte, los precios máximos legales tienden a convertirse en los mínimos efectivos. Sin embargo, en Colombia hay un sistema selectivo de control de precios. No nos parece necesario examinar este sistema en detalle, salvo para observar que, en el ámbito de una política de ingresos como la que se examina aquí (y con referencia a una declaración que aparece en la página I.99 de **Planes y programas de desarrollo, op. cit.)**, no hay que prejuzgar sin abundar en el análisis que los incrementos de salario constituyen una razón válida para aumentar los precios.

594. La aplicación de algunos o todos los métodos antedichos de fortalecer la resistencia de los empleadores a las reivindicaciones de salarios no reduciría las posibilidades de la negociación colectiva, procedimiento muy apreciado de determinación de salarios en Colombia. Tampoco perjudicarían esos métodos a los derechos legales adquiridos de los sindicatos. Pero crearían condiciones en que los resultados de la negociación colectiva se acercarían algo más a los que la sociedad en conjunto pueda considerar óptimos y ayudarían así a crear un sentido de responsabilidad pública por parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

595. Esta política debiera ser apoyada por los responsables de la mediación y del arbitraje. En otras palabras, los árbitros oficiales debieran abandonar el criterio clásico de que su única misión es hallar una solución justa para ambas partes (por ejemplo, «partiendo la diferencia»). En cambio, es preciso encontrar medios que permitan tener en cuenta los intereses de otros sectores de la colectividad, especialmente los de otros asalariados, de los campesinos y de los desempleados [1].

596. Desalentar aumentos de salario que rebasen considerablemente los aumentos generales de precios, como se recomienda antes, sólo representa una política de ingresos incompleta. Una política global ha de estimular reducciones de precios como consecuencia de aumentos de la productividad. En una estructura competitiva tales reducciones sobrevendrían por sí mismas, pero, como hemos visto, en varios segmentos del sector moderno la competencia es muy imperfecta. Por consiguiente, las medidas contra las utilidades monopolísticas debieran abarcar desde meras restricciones especiales a los aumentos de precios, como se sugirió antes, hasta una revisión continua de los precios, se

1) Esto pudiera lograrse si los árbitros pudieran contar con la ayuda de un asesor del Departamento de Planeación, que los informara acerca de las consecuencias de distintas soluciones en su más amplio alcance.

eleven o no, vinculada a la revisión arancelaria ya propuesta [1]. Tal vez sea también necesario incluir en una política global medidas (por ejemplo, mayores impuestos sobre utilidades o dividendos, especialmente sobre los incrementos de éstos) para garantizar que la consecuencia de limitar los salarios no fuera una distribución de ingresos aún menos equitativa ni la transferencia a ultramar de una mayor proporción del producto.

ARTESANIA

597. Aunque parece que el número de asalariados en este sector es inferior al del sector manufacturero moderno, el empleo total (incluidos los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores miembros de la familia del empleador) es superior y aumenta con mayor rapidez. Pero hasta ahora el tamaño y el crecimiento de este sector se explican en parte por el hecho de que quienes trabajan en él no han logrado hallar otro género de ocupación; cabría muy bien describir este sector como un «amortiguador» contra el desempleo manifiesto. Como ya se ha indicado antes, los ingresos son muy bajos en comparación con los del sector manufacturero moderno.

598. Un aspecto fundamental de la estrategia del empleo recomendada en este informe es que la artesanía debe, en cambio, seguir siendo una fuente importante de empleo productivo mediante su expansión y modernización graduales. (Véase capítulo 8.) A medida que las políticas que recomendamos al respecto den fruto, debiera ser posible que los ingresos en este sector vayan aumentando. Pero, de momento, no parece deseable que el nivel de los salarios reales aumente mucho, pues, casi con seguridad, el resultado sería el licenciamiento de cierta proporción de la mano de obra que recibe bajos salarios y la pérdida de esos ingresos por los interesados.

599. La negoicación colectiva y la organización sindical prácticamente no existen en este sector, y el instrumento principal para aplicar la política de salarios recomendada antes sería la reglamentación sobre salarios mínimos. En Colombia las tasas de salario mínimo las fija el Gobierno a propuesta del Consejo Nacional de Salarios, donde están representados los Ministros de Trabajo, Hacienda, Desarrollo y Agricultura, el Departamento Nacional de Planeación, las dos principales federaciones de sindicatos, la Asociación Nacional de Industriales, los

1) Una posibilidad que se nos ocurre es que podría darse al organismo de control de precios competente — el Consejo de Precios, la Superintendencia de Precios —, con la ayuda del Centro Nacional de Productividad, la facultad general de investigar sobre el precio o el costo de cualquier producto o servicio que se venda al público, informar al respecto y recomendar reducciones de precio cuando sea indicado. Esta clase de investigación, efectuada por supuesto sobre una base muy selectiva, ha figurado entre las actividades más fructíferas de la Junta de Precios e Ingresos de Gran Bretaña.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
BIBLIOTECA

empleados públicos y los pensionistas. Pero aunque las tasas de salarios mínimos son mucho más aplicables a la artesanía que al sector manufacturero moderno (en el cual los salarios efectivos suelen rebasar en mucho los mínimos reglamentarios), ni la artesanía ni la pequeña industria están representadas en el Consejo. Tampoco están representados, naturalmente, los desempleados; de hecho, se ha sugerido que durante las negociaciones en el Consejo ejercen enérgica presión los grupos de personas que ya tienen empleo, cuyo objetivo es, por supuesto, mejorar su propia situación y no la de los desempleados [1].

600. Recomendamos que, mientras en Colombia no se hayan reducido considerablemente el desempleo y subempleo, la reglamentación sobre salarios mínimos se utilice con prudencia (y esto se aplica a los demás sectores, especialmente a la construcción). No parece deseable ir más lejos que el ajuste de las tasas a la elevación del costo de vida, salvo en lo que respecta a la agricultura, tal como se indica a continuación.

AGRICULTURA

601. Es probable que más de dos millones y medio de personas estén ocupadas en la agricultura y quizá cerca de la mitad de ellas dependen total o principalmente de ingresos en forma de salarios. Oficialmente, la reglamentación sobre salarios mínimos es el instrumento principal de fijación de salarios, pero parece que a menudo no se aplican las tasas legales.

602. Una complicación importante de la política de salarios en este sector es la amplia variedad de condiciones de trabajo. Hay diversas formas de agricultura tradicional y de agricultura comercial más o menos moderna; los minifundistas, que son también asalariados a tiempo parcial y pueden, durante la temporada agrícola de poca actividad, ocuparse en alguna clase de trabajo de artesanía; trabajadores que migran de una zona de cultivo a otra y quizá a empleos provisionales en las zonas urbanas. Los efectos de las modificaciones de salario en el empleo no son de ningún modo los mismos en cada circunstancia; en particular, cuando las relaciones de trabajo se basan en la tradición los efectos son probablemente menos marcados que cuando se aplican principios de administración de fincas más o menos modernos.

603. Un rasgo fundamental de la estrategia recomendada en este informe consiste en que el trabajo rural, sobre todo el agrícola, debe

1) Departamento nacional de Planeación: **El empleo en Colombia: Diagnóstico y recomendaciones**, pág. 214. Recomendamos que se tomen medidas para asegurar que en los órganos consultivos encargados de la política del empleo estén representados adecuadamente los intereses de los desempleados, los campesinos y otros grupos peor organizados.

seguir siendo durante varios años una fuente principal de empleo en Colombia. Otro rasgo es la necesidad de aumentar intensamente la producción agrícola, especialmente en renglones de exportación, con exclusión del café. Esto significa que debe obrarse con cautela al aplicar la reglamentación sobre salarios mínimos.

604. Por otra parte, la estrategia del desarrollo rural requiere que aumenten los ingresos de la población rural; quienes sufren de hambre y no tienen perspectivas concretas de mejorar su condición se preocupan menos de la educación de sus hijos, de limitar el tamaño de su familia o de buscar otras oportunidades de progresar. Además, los aumentos de salarios pueden provocar un aumento considerable de la productividad.

605. Pero, a nuestro juicio, los aumentos generales de las tasas de salarios mínimos no serían el medio principal de elevar los niveles de vida. De preferencia, la redistribución de tierras, la revisión del sistema de tenencia de tierra a favor de los pequeños arrendatarios y aparceros, la mejora de los servicios e instalaciones educativos y los servicios de salud pública han de considerarse como los medios de aumentar los ingresos de los trabajadores rurales, sin el riesgo de incrementar los costos por concepto de salarios, que limitan la creación de empleos.

606. Sin embargo, es preciso considerar de modo especial los salarios en aquellos latifundios de tipo tradicional donde el cálculo de las consecuencias económicas es de alcance limitado; allí, un aumento de los salarios difícilmente provocará reducción del empleo o de las exportaciones. No sabemos hasta qué punto abundan casos de esta índole en Colombia, pero entendemos que las posibilidades de lograr la aplicación mucho más estricta de los salarios mínimos legales pueden ser importantes. También recomendamos que se emprenda inmediatamente un estudio con miras a determinar el grado en que pueda ser posible proceder a aumentos selectivos de las tasas de salarios mínimos en la agricultura, a fin de elevar algunos de los ingresos rurales más bajos. Como el consumo que permiten estos ingresos tendrá componentes importados en muy pequeña cantidad, esto debiera contribuir a desarrollar otros sectores, sobre todo creando una demanda de productos de artesanía local.

SECTOR PUBLICO

607. Inferimos que tanto la estructura de sueldos en el sector público como los procedimientos de fijación de sueldos de los empleados públicos son muy deficientes. El defecto principal de la estructura de sueldos parece consistir en que la remuneración de funcionarios de categoría superior y media de los ministerios es tan baja, en comparación con los sueldos ofrecidos en el sector privado, que se consigue

contratar a pocas personas plenamente calificadas y muchos de quienes ingresan en la administración pública se retiran al cabo de un corto período [1]. Es innegable que la aplicación efectiva de las decisiones políticas depende fundamentalmente de estas categorías y, si son exactos los datos facilitados a la misión, las perspectivas de una política de desarrollo eficaz (e, implícitamente, de la política del empleo) distan mucho de ser favorables.

608. En cuanto a los procedimientos, se nos dijo que si bien los trabajadores oficiales pueden formar sindicatos y negociar colectivamente, no hay procedimientos institucionalizados para celebrar en forma organizada debates y consultas sobre los sueldos de los empleados públicos. En consecuencia, ha habido huelgas ilegales y actos violentos, agravados a menudo por los déficit fiscales que dejan al Gobierno poco margen para maniobrar.

609. El tema general de la fijación de salarios y sueldos del personal público rebasa nuestro mandato y limitaremos nuestras observaciones a determinados aspectos que influyen directamente en la aplicación de nuestras recomendaciones sobre la política del empleo. Está claro que los defectos antes mencionados tendrán, seguramente, consecuencias indirectas desfavorables en la política del empleo. Los métodos de evaluación de tareas y otros permiten establecer estructuras de sueldos que satisfagan las necesidades de personal de los organismos gubernamentales, y muchos países han hallado medios de conciliar las características especiales del servicio público con la necesidad de establecer un diálogo entre el gobierno y sus empleados mediante procedimientos apropiados, incluyendo a veces un elemento de arbitraje en cuanto a la fijación de sueldos. El Gobierno de Colombia podría aprovechar la experiencia de otros países en la materia.

610. El siguiente ejemplo puede ilustrar los defectos de la estructura de sueldos entre las diferentes ocupaciones del servicio público. El mínimo de la escala de sueldos de los prácticos agropecuarios es de 1 310 pesos al mes y el máximo de 1 580 pesos. Este máximo es superior al sueldo más bajo de un secretario taquimecanógrafo, que es de 1 740 pesos; el máximo pagado a éste es de 3 720 pesos. Parece que en la actualidad los prácticos agropecuarios son mucho más necesarios que los oficinistas. Sin embargo, las personas con la capacidad innata para adquirir las calificaciones de cualquiera de las dos ocupaciones optarán, por supuesto, por una carrera de taquimecanógrafo y no de trabajador de los servicios de extensión agrícola.

611. Volviendo a los problemas más concretos de interés para este informe, creemos que los más importantes conciernen al desarrollo intenso del sector artesanal y, en especial, a la estrategia del desarrollo

1) Sin embargo, cada vez es más común pagar considerables primas de sueldo al personal de las categorías principales.

rural. El primero requiere, por ejemplo, un número considerable de «asesores»; la segunda, un aumento muy grande del número de funcionarios de los servicios de extensión, maestros rurales, personal de salud pública y organizadores de cooperativas. Hay que inducir a los jóvenes calificados a que se preparen para estos puestos, y a los mejores de quienes hayan adquirido las calificaciones técnicas hay que alentarlos a aceptar puestos en las zonas rurales atrasadas, donde sus capacidades se precisan más.

612. El actual sistema de remuneración del personal de los servicios públicos no puede cumplir estos requisitos. Por ejemplo, en Chocó, una de las regiones más atrasadas del país, los sueldos de los maestros equivalen sólo a un cuarto de los pagados en Bogotá. Quizá el costo de vida sea algo inferior (aunque seguramente no 75 por ciento). Pero la vida en Chocó es en muchos aspectos mucho menos atractiva que en las grandes ciudades, hasta el punto de que el colombiano medio no iría allí a menos que obtuviese alguna ventaja especial, como un sueldo más elevado y tal vez, en el caso de los profesionales, como los doctores, un año sabático de vez en cuando. No es muy realista esperar que las personas calificadas acepten incomodidades a causa de su vocación; esperar que, además, acepten un sueldo mucho más bajo es ingenuo [1].

613. Recomendamos una revisión completa de las diferencias de sueldos en el servicio público tanto entre las distintas ocupaciones como entre las zonas urbanas y rurales, como requisito previo de la estrategia del empleo propuesta en este informe.

¿SALARIO IGUAL POR TRABAJO IGUAL PARA HOMBRES Y MUJERES?

614. Por último, unas palabras sobre la cuestión fundamental de la igualdad de remuneración. Este es un aspecto importante de la estrategia del empleo, porque en una situación de desempleo en masa las tasas de remuneración relativas entre hombres y mujeres influyen singularmente en la determinación de quienes obtienen — o no obtienen — los empleos. Si se paga a las mujeres menos que a los hombres por trabajo igual, probablemente se empleará a un número mayor de ellas — en términos tanto absolutos como relativos respecto del empleo de hombres — que si se les paga lo mismo que a los hombres. Además, una remuneración inferior de las mujeres significa casi con seguridad más empleos en total.

615. Sin embargo, para decidir sobre el particular se requiere un conocimiento de sus diferentes consecuencias (en función de sus efectos

1) De hecho, también es posible que haya que aumentar los sueldos de los maestros en los centros urbanos (véase capítulo 15).

en el empleo), que sólo se puede lograr industria por industria, y algunos criterios sobre la importancia del empleo masculino en comparación con el femenino. ¿Significa el aumento del desempleo masculino que una mayor proporción del ingreso nacional va a las familias numerosas? ¿O es precisamente la madre que ha de mantener a muchos hijos (cuyo padre haya muerto o abandona a la familia) quien más necesita un empleo, incluso con un salario bajo? ¿O sería mejor que un número menor de mujeres en esta situación obtuviesen empleos con salarios más altos? Porque, en última instancia, lo que se está decidiendo es la distribución equitativa del empleo entre hombres y mujeres, decisión difícil cuando la fuerza de trabajo rebasa en mucho el número de empleos disponibles, aunque se trata de una decisión que será menos difícil de tomar a medida que se logra el pleno empleo, y la acción de las fuerzas del mercado reduce la distancia (es decir, cuando las condiciones imperantes en el mercado del empleo colombiano se asemejan a las que existen en los países industrializados).

616. Se trata sin duda de una cuestión demasiado importante para decidirse dogmáticamente. La «igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor» es un principio importante de equidad social sentado en el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), de la Organización Internacional del Trabajo, que ha sido ratificado por Colombia. Pero ¿qué ocurriría si su aplicación inmediata y estricta trajese por consecuencia el que las mujeres obtuvieran una menor proporción de los empleos disponibles y acaso del total de la masa de salarios? En ese caso, habría que considerar que se ha limitado la equidad social en lugar de ampliarla.

LEGISLACION LABORAL Y HORAS DE TRABAJO 14

617. Durante nuestra estancia en el país continuamente se llamó nuestra atención sobre algunos aspectos del amplio Código Sustantivo del Trabajo de Colombia que, según se cree, impiden el crecimiento del empleo, especialmente en el sector moderno privado de la economía. En realidad, este problema adquirió mayor importancia de la que le atribuimos al comienzo, comparada con, por ejemplo, la política de salarios. La cuestión resultó ser no solamente controvertible, sino sumamente compleja, ya que la legislación abarca una esfera muy amplia, y su significado y objetivos no siempre están claros o son generalmente conocidos. En el apéndice 8 figura un resumen de las disposiciones principales que, a nuestro juicio, se relacionan con la política del empleo, ya sea porque aumentan el costo directo en dinero de la fuerza de trabajo empleada o porque de cualquier otra manera crean obstáculos al reclutamiento de la mano de obra.

618. A continuación vamos a exponer algunos de los problemas que se derivan de la legislación y en particular de las disposiciones relativas a la estabilidad en el empleo, de las deducciones sobre los salarios para cubrir las prestaciones complementarias de los diversos tipos sobre remuneraciones prescritas por la ley y del concepto de «unidad de empresa» (véase más adelante). Nuestra conclusión es la de que, en la mayoría de estos puntos, ciertas enmiendas en la legislación o determinadas modificaciones en la aplicación de sus disposiciones contribuirían al aumento del empleo, ya sea de manera directa, ya facilitando la expansión de las exportaciones. En general, hemos observado que la legislación y la práctica existentes tienden a fomentar un régimen de mayor duración del trabajo y menor número de horas de utilización del equipo, en circunstancias en que, en Colombia, se requiere precisamente lo contrario. Luego expondremos algunos aspectos de la reducción de la duración del trabajo como uno de los medios para incrementar el empleo. Finalmente recomendamos que se constituya una comisión, a nivel presidencial, para que elabore recomendaciones

acerca de este punto, así como de los problemas que se relacionan con la legislación laboral.

ESTABILIDAD EN EL EMPLEO

619. Las disposiciones del Código del Trabajo que más frecuentemente nos fueron mencionadas como un impedimento para la expansión del empleo en el sector moderno privado son las que conciernen a la terminación de la relación de trabajo. Nos sentimos inclinados a compartir ese punto de vista, pero antes de examinar el asunto con algún detenimiento, queremos declarar que respaldamos plenamente el principio de la protección de los trabajadores contra el despido arbitrario. Especialmente cuando las tasas de desempleo y subempleo son elevadas — y esto explica la tenaz defensa por las organizaciones de trabajadores de la legislación del trabajo —, la falta de dicha protección puede conducir a una despiadada reducción de los salarios hasta un nivel de hambre, por lo menos en las empresas irresponsables.

620. Nuestros puntos de vista de orden general en cuanto a este problema se ajustan a los principios establecidos en la Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1963 (núm. 119), de la OIT. De esos principios, los más importantes con respecto a la situación de Colombia parecen ser los siguientes:

i) No debería procederse a la terminación de la relación de trabajo a menos que exista una causa justificada relacionada con la capacidad o la conducta del trabajador o basada en las necesidades del funcionamiento de la empresa, del establecimiento o del servicio.

ii) El trabajador que considere haber sido objeto de una terminación injustificada de su relación de trabajo, y que no disponga de otros procedimientos adecuados de reparación, debería tener derecho, dentro de un plazo razonable, a recurrir contra su terminación ante un organismo neutral tal como un tribunal o un árbitro.

iii) Dicho organismo neutral debería estar facultado para examinar las causas invocadas para justificar la terminación, pero no necesariamente para intervenir en la determinación del número de trabajadores de la empresa, del establecimiento o del servicio.

iv) El trabajador cuyo empleo se hubiera dado por terminado debería tener asegurada cierta protección de sus ingresos; por ejemplo, un seguro de desempleo o una compensación por fin de servicios.

v) Todas las partes interesadas deberían emprender una acción positiva para prevenir o limitar en todo lo posible las reducciones de personal.

vi) Si la proyectada reducción de personal es de tal amplitud que puede tener importantes repercusiones en la situación de la mano de obra de una región o industria determinada, el empleador debería

notificarlo a las autoridades públicas competentes antes de proceder a tal reducción.

621. La situación en Colombia es la siguiente: una vez que ha transcurrido un período de prueba de sesenta días, y a menos que por un contrato escrito se limite de manera expresa la relación de trabajo a un período fijo, ningún trabajador puede ser despedido si no es por «justa causa». Frecuentemente corresponde a un tribunal del trabajo decidir si existe o no causa justificada para el despido, y en caso de no encontrarla, el empleador debe pagar una indemnización considerable, a veces muy cuantiosa, proporcional al número de años de servicio del trabajador en la empresa. Además, el Código del Trabajo dispone que los «despidos colectivos», ya sean en forma transitoria o definitiva, deben contar con la autorización del Ministerio del Trabajo. Son disposiciones bastante severas, aun dentro de las normas latinoamericanas, sobre todo si se las compara con las de la Recomendación que hemos mencionado.

622. No nos fue posible tener una idea clara acerca de lo que generalmente se entiende como «justa causa» para el despido. Pero se nos dijo que no siempre se considera que esa expresión abarca las faltas graves de conducta o la incapacidad evidente. Desde luego, es inevitable que existan diferencias de interpretación. Pero tuvimos la impresión de que entre los empleadores prevalece una gran inseguridad en cuanto al significado de «justa causa» y de que, por consiguiente, muchos de ellos piensan que la contratación de un trabajador encierra riesgos tan considerables, que es preferible evitarla, en lo posible.

623. Tampoco existe una definición oficial de la expresión «despido colectivo»; pudiera significar el despido de más de una persona. También en este caso nos fue imposible descubrir en qué normas y criterios se basan las decisiones del Ministerio del Trabajo sobre las solicitudes de autorización para esos despidos. Pero tuvimos la clara impresión de que, al hacerlo, el Ministerio interviene, en realidad, en la determinación del número de trabajadores de la empresa. Esto significa que el reclutamiento de mano de obra entraña, para el empleador, el riesgo adicional de no poder dar por terminada la relación de trabajo cuando la empresa ya no esté en condiciones de proporcionarlo. Esta es, en consecuencia, otra de las razones por las cuales la contratación de personal se mantiene cerca del nivel más bajo de las necesidades previsibles.

624. Reafirmamos que estamos fundamentalmente de acuerdo con el principio de conceder a los trabajadores una protección legal efectiva contra el despido arbitrario. Pero, al parecer, la legislación colombiana y su aplicación han creado una situación en la cual la protección contra el despido se ha convertido en un obstáculo importante para el aumento del empleo. Una consecuencia secundaria de este fenómeno es el hecho de que actualmente, en Colombia, un empleo es una pose-

sión invalorable: se ha observado que los empleos «se reparten cuidadosamente entre los amigos y parientes de quienes disponen de ellos» [1].

625. Los empleadores recurren a diversos procedimientos para hacer frentes a las disposiciones relativas al despido, individual o colectivo. Uno de ellos es contratar trabajadores mediante contratos escritos, que de conformidad con la ley pueden celebrarse por un período de un año, en lugar de contratos de duración indeterminada.

626. Existe un segundo procedimiento que, según se nos informó, se aplica profusamente, y que consiste en inducir a los trabajadores a renunciar voluntariamente a su empleo ofreciéndoles una parte importante de las indemnizaciones a que tendrían derecho si fueran despedidos «sin causa».

627. En tercer lugar, el empleador puede acudir legalmente ante una autoridad del trabajo con la esperanza de que se encuentre una «justa causa». Sin embargo, muchos empleadores nos dijeron que, en lugar de recurrir a ese procedimiento, siguen empleando a trabajadores cuyo desempeño no es muy satisfactorio, o que sencillamente pagan la indemnización señalada por la ley. Pero hay también otros empleadores que no han encontrado mayor dificultad en despedir a trabajadores incompetentes sin pagarles indemnización alguna, lo cual puede explicarse tal vez por la actitud que adopte el sindicato de la empresa frente a la posibilidad de plantear el caso ante los tribunales, por la eficacia administrativa de la empresa o por el criterio de cada juez del trabajo.

628. En cuarto lugar, el procedimiento más obvio y, a nuestro juicio, el más importante, al que recurren los empleadores es limitar el reclutamiento de personal al mínimo estricto de las necesidades previstas, contratando a los trabajadores, ya sea directamente o por medio de agencias de colocación o de terceras personas, no como empleados, sino mediante contratos que en la práctica eliminan toda la protección otorgada por la legislación laboral [2]. La limitación en el reclutamiento de personal puede conducir, además, a que se utilice equipo que reduzca la necesidad de mano de obra y a que se satisfaga mediante el trabajo en horas extraordinarias la exigencia de aumentar la producción. Tenemos la firme impresión, confirmada por algunos datos estadísticos, de que en la industria colombiana (y en los servicios públicos) se registra un volumen considerable de horas extraordinarias, tendencia que ha aumentado en los últimos años. Por ejemplo, en el cuadro 24, que figura a continuación, se observa que del total de personas empleadas en los sectores a que se refieren los datos, 18 por ciento traba-

1) Robert L. Slighton: **Relative wages, skill shortages and changes in income distribution in Colombia, op. cit.**, pág. 33.

2) Cabe recordar que existe un convenio internacional destinado a impedir los abusos en que pudieran incurrir las agencias privadas de colocación: el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96), que no ha sido ratificado por Colombia.

jaron sesenta y cuatro horas o más en una semana de septiembre de 1969, en Bogotá. No hay duda de que gran proporción de las personas consideradas en esa cifra son trabajadores por cuenta propia o trabajadores familiares, dedicados, por ejemplo, al comercio y al transporte, actividades en las que muchas «horas laborables» se destinan en gran parte a esperar la llegada de clientes y que no pueden ser consideradas como «horas extraordinarias». Pero las altas cifras correspondientes a los servicios públicos y al sector manufacturero refuerzan de manera considerable nuestra impresión de que los empleados y asalariados trabajan demasiadas horas extraordinarias. Cuando el desempleo y el subempleo existen en proporciones tan elevadas como en Colombia, esta situación nos parece altamente inconveniente [1].

629. Por tanto, creemos que es preciso adoptar medidas para eliminar o reducir en forma substancial algunas de las prácticas que desalientan el reclutamiento de personal, para oponerlo a procedimientos tales como emplear el personal existente en horas extraordinarias, obtener mano de obra contractual y utilizar equipo que disminuye la densidad de mano de obra [2]. Algunas de esas medidas no requieren modificación de la legislación, sino una mejor aplicación de ésta, y es posible que se adopten sin necesidad de esperar mucho tiempo. Por ejemplo, podría declararse que, en general, se autorizarán los despidos colectivos en ciertos casos, como el de una disminución de la producción; «en general», puesto que el Ministerio del Trabajo debe conservar el derecho de asegurar que no se trata de un pretexto del empleador para desembarazarse de los trabajadores con otros propósitos.

630. En cuanto a los despidos individuales, sería conveniente que se especificaran y se dieran a conocer con claridad algunos criterios generales para establecer los casos en que existe una «justa causa». Pero más importante que la claridad de la definición es la esencia del problema mismo, y sería sumamente provechoso que se incluyera la falta de trabajo en una empresa como la primera y más importante de las «justas causas» [3].

1) Según informaciones estadísticas que nos proporcionó el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, de la Universidad de los Andes, también es elevado el número de horas extraordinarias en otras ciudades, sobre todo las de menor población, como Popayán.

2) También sería útil que se mejorara la administración del personal; con ello se reducirían los problemas en lo que se refiere tanto a los despidos como al reclutamiento. (Es evidente que un gerente de personal con suficiente antigüedad y jerarquía puede asegurar que la dirección de la empresa advierta los peligros sociales de las técnicas que reducen la utilización de la mano de obra.)

3) Lo cual, además, estaría enteramente de conformidad con la Recomendación sobre terminación de la relación de trabajo, 1963 (núm. 119).

Cuadro 24. Horas trabajadas por la población empleada de Bogotá, por sectores (septiembre de 1969)
(Porcentajes del total en cada sector)

Horas por semana	Industria manufacturera	Construcción	Comercio	Transportes	Servicios	Servicio doméstico	Servicios públicos	Totales
0-31	4	9	4	1	11	1	9	5
32-47	34	46	28	28	35	1	52	31
48-63	50	40	48	39	40	43	33	45
64 o más	10	5	19	30	14	54	5	18
Sin datos	2	0	1	1	1	0	1	1
Totales	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Datos inéditos del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, de la Universidad de los Andes

631. Otras medidas destinadas a reducir la actual renuencia a contratar nuevo personal probablemente requieren modificaciones de la legislación. Entre ellas podría incluirse, por ejemplo, la substitución de los trámites actuales ante los tribunales del trabajo por el arbitraje oficioso a cargo de árbitros privados y públicos, en los conflictos relacionados con la «justa causa» del despido. Asimismo, el plazo de tres años que se establece para la prescripción de dichos conflictos podría reducirse, de conformidad con la Recomendación núm. 119 de la OIT, ya citada, a un plazo más «razonable», por ejemplo, sesenta días, con el objeto de disminuir la incertidumbre y los riesgos del empleador frente a las reclamaciones por indemnización que puede presentar el trabajador mucho tiempo después de haber sido despedido. También habría que estudiar la posibilidad de suprimir el requisito de autorización previa por parte del Ministerio del Trabajo en caso de despido colectivo.

632. Otro recurso para fomentar el empleo podría consistir en hacer que las disposiciones sobre la duración del empleo sean menos rígidas. El período de prueba, que actualmente es de sesenta días, podría ampliarse a tres o seis meses, tiempo suficiente para que el empleador pueda darse cuenta de si cabe esperar que el aspirante realice un trabajo satisfactorio. Además, los empleadores deberían tener la posibilidad de ofrecer contratos a término fijo por menos de un año (tiempo relativamente largo de empleo garantizado, sobre todo para una persona cuyo desempeño no se conoce).

633. Hacemos estas sugestiones porque consideramos que para fomentar el empleo es esencial que los trabajadores dispongan de amplia libertad para adaptar el número de trabajadores de la empresa a las variaciones de las necesidades reales. En caso contrario, el incentivo para limitar el reclutamiento sería tan rígido que, si bien los pocos que disponen de un empleo disfrutarían de seguridad, los desempleados

tendrían posibilidades mucho menores de obtener colocación. El bien de uno podría constituir la desgracia de varios.

634. No queremos con ello sugerir ni significar que, en lo sucesivo, pueda despedirse a los trabajadores sin preaviso y sin que dispongan de medios de subsistencia mientras encuentran otra colocación. Lo que sugerimos más bien (y siempre de acuerdo con la Recomendación de la OIT) es que si se eliminan algunas de las principales limitaciones a la libertad de los empleadores para adaptar el número de trabajadores a sus necesidades, debe introducirse alguna forma de compensación por fin de servicios, en beneficio de los trabajadores cuya relación de trabajo termina después de haber servido algún tiempo en determinada empresa. La primera fuente de financiación de este sistema la constituirían los recursos considerables que actualmente se destinan a cubrir los gastos por concepto de litigios, indemnizaciones, mantenimiento de trabajadores incapaces o innecesarios, utilización de equipo que reemplaza mano de obra y pago por horas extraordinarias de trabajo. Podría efectuarse un cálculo aproximado del costo total que entrañan para el sector moderno, considerado globalmente, la legislación y práctica existentes sobre estabilidad en el empleo[1]. Entonces podría pedirse a los empleadores que contribuyeran al régimen centralizado de indemnizaciones (el Instituto de Seguros Sociales u otro análogo)con recursos financieros por un total igual al que la industria pierde actualmente en financiar la estabilidad en el empleo, y que se destinarían a compensaciones por fin de servicios. El costo para la industria seguiría siendo el mismo pero se habría eliminado la tendencia contra el reclutamiento de mano de obra.

635. Además, si se considera que la contribución de los empleadores, calculada sobre esa base, es insuficiente para un sistema razonable de compensación por fin de servicios, se podría estudiar la posibilidad de transferir al fondo de indemnizaciones una parte de la suma que pagan los empleadores como auxilio de cesantía. Desde luego, una de las finalidades del auxilio de cesantía es suministrar al trabajador una suma global que le permita, por ejemplo, comprar o reparar su vivienda. Pero una parte de la cesantía, por lo menos, debe servir también para aliviar en ciertas circunstancias la situación de los trabajadores que quedan sin empleo, a causa, por ejemplo, del cierre de la empresa para la que trabajaban.

636. Finalmente, si el propósito de toda esta substitución que hemos propuesto es eliminar los obstáculos que existen para la expansión del empleo, es de presumir que cualquier gobierno para el cual el fomento del empleo constituya un importante objetivo de política considerará

1) El cálculo debe ser aproximado, pues de otro modo se perderían años enteros en discutir minucias de detalle y precisión.

justificado hacer una mayor contribución financiera a un sistema de este tipo, si con ello puede lograrse aceptación general.

PRESTACIONES AUXILIARES

637. La memoria anual del Ministerio del Trabajo al Congreso, correspondiente a 1968, contiene un cuadro en el que se calcula el costo promedio de las prestaciones complementarias que las grandes empresas pagan según las disposiciones de la ley, incluida la seguridad social. El cuadro es el siguiente:

	Porcentaje del salario básico
Contribuciones al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	2,0
Subsidios familiares	4,0
Vacaciones anuales	4,2
Auxilios de cesantía	8,3
Primas anuales	8,3
Paga por domingos y días de fiesta	19,2
Subsidios por transporte	1,8
Seguridad Social:	
Enfermedades no profesionales y maternidad	4,0
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	1,8
Vejez, invalidez y muerte	3,0
	56,6

638. No consta en el cuadro una de las partidas más importantes, como es la de las pensiones estipuladas por el Código del Trabajo, ya que no es posible calcular con alguna exactitud su costo promedio. Los funcionarios del Ministerio del Trabajo lo estiman entre 8 y 15 por ciento del salario básico. En vista de que el Instituto de Seguros Sociales se está encargando de esa función, el costo por este concepto desaparecerá en el futuro, pero ya se anticipa que la deducción sobre el salario destinada a la seguridad social aumentará paulatinamente de 3 por ciento, que es la proporción a que asciende en el cuadro, a 9 por ciento[1]. En cualquier caso, el costo total de las prestaciones fijadas por la legislación asciende ya a cerca de dos tercios del salario básico.

639. Aproximadamente la mitad del costo total de estas prestaciones, es decir, la remuneración por domingos y días de fiesta y el pago de

1) Hay varias prestaciones menores, cuyos costos no han sido calculados, pero parecen no ser de importancia.

primas y vacaciones anuales, debe ser considerada con mayor propiedad como parte de la remuneración básica. En cambio, no estimamos que la contribución de 2 por ciento al Servicio Nacional de Aprendizaje constituya una prestación auxiliar a los trabajadores, sino, más bien, un gasto administrativo por concepto de formación profesional.

640. En el caso de que, como lo hemos sugerido en el capítulo 12, las contribuciones al Servicio Nacional de Aprendizaje y lo que realmente constituye los servicios sociales se financien de otra manera que mediante deducciones sobre el salario, inmediatamente se contribuirá a rectificar la relación falseada entre los costos del capital y del trabajo, que, según hemos demostrado, constituye un obstáculo importante para la expansión del empleo en el sector moderno privado, y podría haber un aumento importante del empleo[1].

641. El hecho de emplear a un trabajador los domingos y días feriados oficiales impone costos de mano de obra que equivalen al triple del salario de los días laborales ordinarios, aparte de la obligación de conceder un día de descanso compensatorio. Es probable que esta circunstancia no tenga un efecto disuasivo muy importante, puesto que la mayoría de los establecimientos industriales no funcionan habitualmente los días feriados o domingos, ni siquiera mediante una remuneración normal; en las industrias de funcionamiento continuo en las que se trabaja la semana de siete días, los salarios constituyen, por lo general, un bajo porcentaje del costo total de producción y no pesan de modo considerable las elevadas sobrerremuneraciones estipuladas por la ley. Sin embargo, éstas constituyen un obstáculo para que se trabaje, de manera ocasional, los domingos; por ejemplo, en ciertos casos de emergencia (como el de pedidos urgentes de exportación). Así, pues, aunque sea conveniente mantener e inclusive aumentar los pagos por horas extraordinarias (véanse párrafos 648 y siguientes), podrían abolirse las limitaciones especiales al trabajo dominical.

TRABAJO POR TURNOS

642. Las dos disposiciones legales que, de modo especial, desalientan la realización del trabajo por turnos son la exigencia de que se pague un recargo de 35 por ciento sobre el salario por el trabajo que se efectúa

1) De todos modos, es discutible el hecho de que un país con el problema demográfico a que hace frente Colombia pueda mantener un sistema de subsidios familiares. Es evidente que no tiene sino un efecto marginal en la tasa de nacimientos, pero cualquier desviación en este sentido es muy costosa, dados los altos costos que entrañan la educación y el suministro de empleo por cada niño que nace. Podría argüirse que el objetivo que se persigue es el bienestar, pero los subsidios familiares se pagan fundamentalmente a quienes trabajan en el sector moderno (y en los servicios públicos), y no a los desempleados o a los trabajadores rurales, cuyo derecho a ellos, desde el punto de vista moral, es incomparablemente mayor. En cualquier caso, la manera más efectiva de proteger a los niños contra los efectos de la pobreza es suministrarles leche y otros medios de alimentación en forma gratuita y directa a través de las clínicas y escuelas.

entre las 18 y las 6 horas, y la prohibición de que las mujeres trabajen entre las 22 y las 5 horas. Aunque los testimonios son, en cierto modo, contradictorios, tenemos la impresión de que esas disposiciones constituyen serios obstáculos para el trabajo por turnos en industrias tales como la textil y la de confección de prendas de vestir, que deben desempeñar un papel importante en el programa de exportaciones de Colombia y en las que la competencia internacional es muy fuerte. Es cierto que, con miras a la expansión del empleo, se autoriza a las empresas (en virtud del decreto-ley 2352, de 1965) para implantar turnos especiales de trabajo nocturno, mediante la contratación de nuevos contingentes de trabajadores con quienes podrán pactar remuneraciones sobre las cuales no opere el recargo de 35 por ciento. Pero la aplicación práctica de ese decreto se halla considerablemente limitada en virtud de otra disposición por la cual los contratos que las empresas celebren con esos trabajadores no podrán exceder de seis meses, prorrogables por otros seis a juicio del Ministerio del Trabajo. Estos períodos son relativamente cortos desde el punto de vista de los empleadores, que necesitan formar al personal.

643. En la industria textil y en la de confección de prendas de vestir, en que una proporción de la fuerza de trabajo está integrada por mujeres, la prohibición de que trabajen por la noche reduce de modo apreciable la posibilidad de implantar el trabajo por turnos y afecta a las posibilidades de exportación. En muchos países se ha llegado a la conclusión de que en las condiciones actuales de la vida moderna el trabajo nocturno no presenta para las mujeres los peligros de orden moral que podían haber existido hace unos veinte años. No creemos que haya ninguna necesidad evidente de reglamentarlos mediante la ley. Tuvimos presente el hecho de que el Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4), de la OIT (que Colombia ha ratificado) prohíbe el trabajo nocturno de las mujeres en las empresas industriales; pero en la misión hubo la impresión general de que dicho Convenio es demasiado rígido para las necesidades de un país que se encuentra en las condiciones de Colombia.

LA EMPRESA COMO UNIDAD

644. El Ministerio del Trabajo puede decidir de oficio (y está obligado a hacerlo, a solicitud de parte) en qué caso una empresa que controla de manera total o parcial filiales o subsidiarias en varias partes del país constituye un «unidad». Si así lo declara, es probable que tarde o temprano rijan salarios y condiciones de empleo uniformes en toda la «unidad».

645. No se advierte con claridad cuáles son los objetivos sociales o económicos específicos que se persiguen con esta medida; por ejemplo,

por qué un establecimiento que fabrica botellas para una cervecería de la misma «empresa» debe pagar los mismos salarios que la cervecería propiamente dicha, sobre todo si están situadas en distintos lugares del país (pero está en libertad de pagar salarios enteramente diferentes si es independiente).

646. Tampoco parece haber, al respecto, normas claras y conocidas por todos en cuanto a la aplicación de las disposiciones legales. Aparentemente existe cierta duda en cuanto a los principios y al criterio conforme a los cuales el Ministerio declara que diferentes establecimientos en diversos lugares del país constituyen una «unidad», y más aún en cuanto a saber si ello entraña la uniformidad de las condiciones de empleo.

647. Lo que sí queda en claro, sinembargo, es que el concepto, y las dudas acerca de su aplicación, sólo pueden disuadir a las empresas de establecer nuevas instalaciones, por su cuenta o con su participación, en las zonas rurales, cuando tienen su sede en otras regiones del país. En otras palabras, constituyen un obstáculo antes que un estímulo para la estrategia de desarrollo rural que propugna este informe. Es verdad que en 1967 el Gobierno propuso enmiendas al Código del Trabajo con miras a reducir la posibilidad de que se impongan tasas de salarios urbanas a las nuevas instalaciones de las zonas rurales y semirrurales. Pero tales enmiendas resultaron considerablemente debilitadas en la ley núm. 48 que el Congreso aprobó finalmente en 1968, y entendemos que incluso ha dejado de aplicarse, ya que se impugnó ante el Consejo de Estado su constitucionalidad. La aplicación de la ley no debiera suspenderse indefinidamente.

HORAS DE TRABAJO

648. Hemos llamado la atención hacia el hecho de que la duración del trabajo de un sector importante de la mano de obra urbana es excesiva. De esto se deduce que un medio simple y eficaz para incrementar el empleo consistiría en reducir el tiempo promedio de trabajo y distribuir el empleo total entre mayor número de trabajadores. Podría argüirse que esta medida encontraría resistencias, pero esto reflejaría una concepción estática que olvida que, en una economía en crecimiento, la reducción de las horas de trabajo puede ir acompañada (y a menudo así ocurre) de más altos ingresos (aun cuando esa reducción se refleje en el aprovechamiento de los frutos del progreso por medio del mayor tiempo libre de que dispongan los trabajadores). De hecho, a largo plazo, las organizaciones de los trabajadores reivindicarán la materialización del deseo tradicional de los obreros de reducir la semana de trabajo. Las proyecciones del capítulo 4 indican (con base en el aumento de los ingresos medios por habitante al ritmo de 3 por ciento anual) que es posible alcanzar ambas metas oportunamente.

649. La reducción de la duración del trabajo puede ser considerada de dos maneras: disminución del número de horas extraordinarias de trabajo y reducción de la semana normal, que actualmente es de 48 horas.

650. Ante todo, es preciso disponer de una información más completa a fin de determinar cuál es el volumen real de horas extraordinarias y quiénes son los que lo efectúan. Estos dos aspectos repercuten en el incremento real del empleo que se podría obtener si el trabajo en horas extraordinarias constituyera la excepción y no la regla. Por ejemplo, los datos del cuadro 24 abarcan en un solo grupo a quienes trabajaron 48 horas (es decir, la semana normal) y a los que trabajaron de 49 a 63 horas, de modo que no se puede saber cuántos integrantes de este grupo realmente hicieron horas extraordinarias. Sin embargo, si se tiene en cuenta el gran número de personas que aparentemente trabajaron 64 horas o más, parece justificado presumir que las horas extraordinarias de trabajo en septiembre de 1969 equivalieron a la jornada completa de casi 20 por ciento de la fuerza de trabajo urbana empleada. A juzgar por datos inéditos del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, de la Universidad de los Andes, esto parece aplicarse a todas las ciudades colombianas en 1967, a pesar de que ese año no fue de ninguna manera excepcional.

651. Otro punto con respecto al cual hay gran necesidad de información es la distribución de las horas trabajadas por categorías de ocupación; se trata de saber cuántas personas dependen de otros para su trabajo, cuántos trabajan por cuenta propia, con qué frecuencia se recurre a las horas extraordinarias en trabajos especializados en los que la mano de obra es escasa, etc. Las horas extraordinarias de quienes trabajan por cuenta propia no pueden reglamentarse con la misma facilidad que cuando se trata de los demás trabajadores. Además, si se considera la composición dual de la fuerza de trabajo colombiana, muchas de esas personas pueden no solamente «trabajar» muchas horas extraordinarias, sino que también pueden realizar ese trabajo por una remuneración sumamente baja; en su caso no sería realista ni útil tratar de reducir la duración del trabajo. Por ejemplo, se calcula que, en 1967, mucha mano de obra (especialmente femenina) trabajaba más de 64 horas semanales, con un ingreso mensual promedio de menos de 200 pesos. En la misma fecha, el salario promedio en el sector manufacturero moderno de Bogotá (sin contar las prestaciones adicionales) giraba probablemente en torno a 1 000 pesos por mes. Es evidente que la reducción del número de horas de trabajo de cierta proporción de la mano de obra ocupada 65 horas por semana, con salarios muy bajos, no ofrecería ninguna posibilidad real de incrementar el empleo. Además, para poder disminuir el trabajo en horas extraordinarias de muchos trabajadores calificados se precisarían considerables programas de formación profesional.

652. De todos modos, resulta paradójico que se trabajen tantas horas extraordinarias cuando hay tantos desempleados. La aplicación de nuestras recomendaciones en lo que se refiere a la legislación laboral repercutiría en las horas extraordinarias de trabajo del sector privado, ya que haría que los empleadores tengan más interés en contratar mano de obra. Pero se necesitan otras medidas adicionales para disminuir el trabajo suplementario. En todos los servicios del Gobierno deberían reducirse las horas extraordinarias, lo más pronto posible, al mínimo estrictamente necesario. De conformidad con el principio establecido en el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919, que fue el primer Convenio de la OIT, la legislación laboral de Colombia limitó el número de horas extraordinarias de trabajo a 12 por semana, con lo que se establecía un total de 60 horas. Convendría aplicar el límite señalado por la ley. En el sector privado podría establecerse una remuneración por trabajo suplementario con un recargo mínimo de 50 por ciento sobre el valor del salario normal[1]. (Pero esta medida no debería adoptarse sino una vez que se hubieran eliminado los obstáculos para la contratación de mano de obra, a fin de que su único efecto no sea el de elevar los costos y reducir la producción.)

653. A nuestro juicio, la estrategia del empleo en Colombia debería considerar una reducción progresiva de la semana normal de trabajo, de 48 horas a 40, en 1985, lo cual estaría de acuerdo con la Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116), de la OIT. Desde luego, la reducción de las horas de trabajo entraña, ya sea una disminución de los ingresos semanales, ya una elevación del costo de la mano de obra, o ambas consecuencias a la vez. Pero a lo largo de un período más dilatado, el aumento de la productividad resuelve ese dilema. Sin embargo, es importante que la reducción progresiva de la semana normal de trabajo se entienda como una forma de elevar los niveles de vida (ya que deja mayor tiempo libre a los trabajadores) y, por lo mismo y hasta cierto grado, como una opción distinta de la elevación de los salarios. De otro modo existe el peligro de que la tendencia a la elevación de los costos sea excesivamente fuerte.

TRAMITES BUROCRATICOS

654. Nos referiremos finalmente a un punto que no es enteramente obvio. Aunque no hemos profundizado de modo especial en este asunto, nuestro estudio del Código del Trabajo y de la legislación sobre seguridad social nos induce a creer que los requisitos de información y contabilidad de la industria colombiana, especialmente en lo que se refiere a las prestaciones adicionales a los salarios, resultan onerosos

1) También podrían fijarse recargos progresivos por 6, 9 y 12 horas extraordinarias de trabajo.

y más aún para las empresas medianas y pequeñas. Se trata de un problema que existe por doquier y cuya solución es difícil, pero en Colombia, así como en otros países de América latina, tiene especial importancia, puesto que para la fijación de muchas normas del empleo rige fundamentalmente la legislación laboral antes que la negociación colectiva. En consecuencia, para la adopción de un número considerable de decisiones es preciso obtener por anticipado la aprobación gubernamental o hay que informar sobre ellas al Gobierno. Cada solicitud de aprobación entraña un grado mayor o menor de complejidad en los trámites. En cada formulario relativo a las prestaciones se exige consignar no solamente detalles acerca de la suma pagada (o acumulada), sino también las características de cada persona por separado, y esto debe repetirse periódicamente.

655. Algunos empleadores pequeños (que deben destinar una parte de su descanso de fin de semana al papeleo) nos dijeron que eso sólo bastaba para que pensaran dos y tres veces antes de contratar nueva mano de obra. Nos permitimos recomendar que se emprenda una revisión cuidadosa de los requisitos de información que prescribe la legislación laboral y un esfuerzo decidido a fin de reducirlos a lo indispensable para la aplicación efectiva de la ley. De esta manera se reducirían las costosas cargas que pesan sobre el comercio y la industria, sin lesionar en modo alguno los derechos de los trabajadores. En este sentido sería de indiscutible utilidad que se adoptaran medidas tales como la consolidación de los programas de seguridad social y la centralización de su administración.

NECESIDAD DE UNA COMISION PRESIDENCIAL

656. Aunque no hay suficientes pruebas objetivas al respecto, la opinión autorizada, respaldada por las pruebas de que se dispone, indica que algunas disposiciones del Código del Trabajo tienen un efecto adverso en el crecimiento del empleo y la reducción del desempleo en Colombia. No es posible hacer ninguna evaluación cuantitativa acerca del incremento del empleo que se habría podido obtener si se hubieran revisado las disposiciones que tienen consecuencias negativas. Ante la evidencia de los hechos, la misión ha llegado a la conclusión de que es necesario que se reconsideren aquellos aspectos del Código del Trabajo que al parecer perjudican los esfuerzos que se realizan para mejorar la situación del empleo en el país. Hemos señalado las disposiciones del Código que, en nuestra opinión, debieran ser revisadas (varias de las cuales van mucho más lejos que los convenios internacionales) y hemos hecho algunas sugestiones preliminares para la posible enmienda de las mismas. Sin embargo, no pretendemos que nuestra apreciación y nuestras recomendaciones deban ser consideradas como definitivas.

657. Nuevamente nos encontramos ante problemas acerca de los cuales existe mucho apasionamiento. Habida cuenta de las marcadas diferencias de opinión entre los diferentes sectores de la sociedad colombiana y los graves conflictos sociales que podría originar una acción unilateral por parte del Gobierno, recomendamos la creación de una comisión a nivel presidencial, dotada de un personal que podría suministrar el Ministerio del Trabajo, a fin de que elabore recomendaciones tendientes a reducir substancialmente, si no a eliminar por completo, las consecuencias desfavorables que tiene sobre el empleo la actual legislación laboral, sin que por ello dejen de mantenerse los objetivos legítimos de la legislación en la mayor medida posible.

658. La comisión podría estar integrada por representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otros círculos interesados, así como por personas de reconocido prestigio. Sería indispensable que en la comisión hubiera representantes (que podrían escogerse parcialmente en los círculos universitarios) encargados de los intereses de los campesinos, de los consumidores y de los desempleados y que tomara en consideración la opinión del Departamento de Planeación (ya sea mediante una participación directa o por medio de acuerdos conforme a los cuales sus funcionarios pudieran asistir regularmente a las reuniones de la comisión).

659. Sería de desear que la comisión pudiera obtener un acuerdo unánime sobre las recomendaciones, a fin de que éstas tengan ante el Congreso de la República y ante el país el carácter de una solución fundamentada y equitativa de los problemas a que se refiere. Pero si no se puede alcanzar la unanimidad, sería preferible obtener conclusiones por mayoría dentro del plazo razonable que se fijaría para el trabajo de la comisión, antes que prolongarlo indefinidamente [1].

660. Sugerimos que al establecer las atribuciones de la comisión quede claramente señalado que no se trata de reducir los ingresos combinados de los trabajadores, compuestos por su salario y el valor en dinero de las prestaciones fijadas por la ley, sino de estipular el salario y las prestaciones en forma tal que no inhiban el incremento del empleo. No hemos encontrado prueba alguna de que la proporción total de los salarios dentro del ingreso nacional sea demasiado elevada ni de que el nivel de los salarios impida el desarrollo económico. Por el contrario, hemos señalado ya en otro capítulo que la injusta distribución nacional es motivo de grave preocupación.

1) Para comenzar, habría que señalar a la comisión atribuciones más limitadas, destinadas a sugerir alguna solución para la eliminación del auxilio de cesantía. Su costo en dinero puede calcularse con relativa facilidad y es una de las disposiciones cuya eliminación tendría efecto inmediato en el empleo.