

**LA PROBLEMATICA
SOCIOECONOMICA
DEL DESEMPLEO EN
COLOMBIA**



LUIS MARIO HERNANDEZ VALBUENA

Con el fin de lograr soluciones al grave problema del desempleo, un grupo de veintisiete especialistas en desarrollo económico y social, auspiciado por la Organización Internacional del Trabajo —OIT— con sede en Ginebra, adelantó en Bogotá y varias ciudades del país, en los primeros meses del presente año, un minucioso examen respecto al problema del desempleo en Colombia. Las recomendaciones vienen a constituir un aporte al estudio sobre las posibilidades y métodos para elevar el nivel del empleo, en base a proyecciones sobre una estrategia integrada, las cuales servirán como guía para la aplicación de disposiciones inmediatas así como a largo plazo. Los resultados de este estudio son, en la actualidad motivo de interpretación por parte de funcionarios colombianos (*).

Ciertamente el nivel de desempleo es alarmante al apreciar que las cifras pasan del 11% en la ciudad de Bogotá, siendo más elevadas para determinados grupos y zonas geográficas; el anterior porcentaje fácilmente puede aumentarse cuando se incluye el sub-

empleo disfrazado. Este fenómeno a caso sea cuantitativamente más alarmante que el mismo desempleo, cuando miles de personas trabajan solo unas pocas horas por semana o unos pocos meses al año, mientras muchas otras realizan jornadas incompletas y aún más, reciben remuneraciones lamentablemente bajas en actividades marginales de reducidísima productividad.

El panorama se completa con un gran número de personas que por primera vez buscan empleo, careciendo muchas de ellas de capacitación y experiencia, a más de las elevadas tasas de migración de las zonas rurales a las urbanas, cuya mayoría es relativamente no calificada.

Las características típicas de esta problemática no podrán ser menos graves, cuando se analiza cada uno de los tipos de las subdivisiones que se refieren al: desempleo absoluto, desempleo estructural, desempleo friccional, desempleo estacional; sub-empleo visible y sub-empleo disfrazado (*).

La situación urbana

Los desequilibrios regionales y la disparidad de condiciones de produc-

(*) Estudio titulado "Hacia el pleno empleo", fue entregado al expresidente de la República Dr. Carlos Lleras Restrepo, por el Director adjunto de la OIT Abbas Ammar, el 13 de julio de 1970, el cual consta de 500 páginas.

(*) Cfr.: Magnitud del desempleo en Colombia y sus posibles causas. Eduardo Arias Osorio 1970.

tividad y de vida entre las zonas urbanas y las rurales, como ya se anotó, han originado una concentración de población en las principales ciudades a un ritmo superior a la capacidad de absorción física de los centros urbanos y a la capacidad económica para ofrecer empleo productivo. Además, las ciudades no pueden en estas condiciones, adoptar una estructura institucional para crear condiciones de participación social suficiente. Esta situación se acentúa con mayor intensidad en la ciudad de Bogotá, D. E. Las siguientes cifras indican cómo la problemática planteada tendrá cada vez mayores repercusiones en todos los órdenes: el censo de población de 1964, arrojó para Colombia 17'484.508 habitantes, población que se duplicará en un lapso de veintidós años (*). Este tiempo de duplicación contrasta con el de algunos países tales como: Italia cuya población se duplicará dentro de 117 años y la de Portugal dentro de 100 años.

El éxodo rural

Aprovechando las condiciones superiores de existencia de vida que ofrecen los centros poblados, las cuales son un aliciente para el éxodo de los campesinos a las ciudades, se constata una movilidad permanente de población rural, caracterizada por el traslado intensivo a las zonas urbanas. Esta migración hacia las ciudades ha adquirido en los últimos años un ritmo

acelerado, con graves consecuencias, entre ellas, el nacimiento infrahumano de grandes masas de población. Estos grupos conforman los llamados cinturones de miseria, localizados alrededor de las ciudades, y como ya se anotó, en condiciones desastrosas de higiene y seguridad (**).

Es lógico que las condiciones de vida de los centros poblados ofrezcan mejores alicientes a nuestros campesinos y sus familiares, especialmente cuando adolecen de los elementos mínimos necesarios para vivir. Lo anterior es una fácil teoría que conlleva graves consecuencias no solo de orden social sino económico. Entre esos aspectos negativos se destacan principalmente: la limitación de espacio a que tienen que someterse los emigrados y sus familias; el cambio ambiental, el cual será siempre muy diferente, y el más grave se refiere a la actividad económica que realizarán (***) .

El Consejo Interamericano y Social de la OEA, en su programa de trabajo para 1953, llamaba la atención al respecto, indicando que: "Uno de los problemas más graves es el que apareja la despoblación de los campos"; agregando: "Debido a las implicaciones

(**) La misión Internacional de peritos de la OIT considera se debe dar un mayor incremento a los programas rurales, como el mecanismo más eficaz para evitar la excesiva migración de las zonas rurales hacia los centros urbanos.

(***) El Informe de la OIT anota que en el campo, el desempleo visible es menos corriente, pero cientos de miles de personas trabajan con salarios tan bajos o ganan tan poco con sus propias pero reducidas parcelas que deben considerarse en situación de desempleo.

(*) Datos básicos de población en América Latina. Depto. de Asuntos Sociales OEA. Washington, D.C. 1970.

económicas y sociales de este fenómeno debe considerarse de gran importancia práctica efectuar estudios sobre sus causas y efectos y sobre las medidas a tomar en este vasto campo para evitarlo o atenuarlo".

En Colombia hasta ahora no se han realizado evaluaciones del movimiento migratorio interno. Pero es un hecho evidente que el fenómeno existe en gran escala con todas sus consecuencias e implicaciones.

Cabe señalar que algunos propician con mucha razón, y como medio de detener el éxodo rural, el que se realice un proceso de descentralización industrial, que se lleve parte de esas industrias, hoy concentradas en las ciudades, a regiones rurales apropiadas. Al respecto, estudios realizados por la OIT sostienen la tesis anterior (*).

Algunas empresas de nuestro país han aplicado esta recomendación, logrando resultados satisfactorios, tales como: Colombit, Progel, Industria Licorera de Caldas, Coltejer, Renault de Colombia, etc.

Aplicada la táctica de descentralización entran en el marco de las finanzas una serie ventajosa de factores, entre otros: mano de obra económica, gastos de consumo, rendimiento de la producción, etc. Lo anterior es completado con facilidades de transporte y vías de comunicación.

Se requiere acelerar el desarrollo agrícola para responder a la demanda

de alimentos, conseguir divisas y abrir mercados necesarios para los productos industriales. La solución no será siempre parcelar grandes extensiones de tierra, muchas veces por razones técnicas, a elevados costos, mientras otras solo producen lo que sus habitantes consumen, sin esperanza de aumentar sus cosechas, no obstante la laboriosidad de sus hombres y la fertilidad de esas tierras, en razón a los elevados costos de transporte a lomo de mula por falta de caminos de penetración. Como ejemplo de esta situación se aprecian las tierras del sur del Tolima y otras regiones del país, en donde sus productos no pueden ser transportados a los principales mercados locales o competir con ellos.

Aspecto educativo

El desarrollo futuro del país se logrará de acuerdo a la orientación que se proyecte dentro de la política de población en relación con la educación, la fuerza de trabajo, la salud, la producción agropecuaria, el desarrollo urbano y las condiciones de la vida rural.

Sin embargo gran parte de los esfuerzos del país por elevar sus niveles de productividad y empleo y mejorar las condiciones sociales, quedan absorbidos al extenderse la población creciente, la cual demanda los servicios a que tiene derecho, sin que la población ya existente reciba, con la intensidad necesaria los beneficios de la acción pública y privada.

(*) ¿Por qué abandonan el campo? OIT. Estudio Comparativo. Ginebra 1960.

Mientras la industrialización y el desarrollo de los servicios urbanos no absorban suficientemente los incrementos de la fuerza de trabajo debidos al crecimiento demográfico general y la inmigración rural-urbana, los crecientes contingentes de población sin calificación técnica ni nivel cultural adecuado tienden a disminuir los salarios relativos en las ocupaciones menos calificadas y a agravar el subempleo y el desempleo en las grandes concentraciones de la población marginal urbana, contribuyendo asimismo al empeoramiento de las condiciones de vivienda y de bienestar familiar.

Los problemas que se derivan entre la educación y las ocupaciones son de la mayor importancia tanto para el planeamiento educacional, como para el estudio del desarrollo económico. Por ejemplo: cada año llegan a la edad laboral de 18 años, sin saber trabajar, 200.000 colombianos, y cada año se retiran de las empresas colombianas, por causas diversas (accidentes de trabajo, jubilación, muerte, etc.) 100.000 trabajadores.

La importancia de la educación y la capacitación para el trabajo es definitiva. Más del 70% de los desempleados mayores de edad, que recurren a las oficinas o bolsas de empleo no tienen una capacitación mínima adecuada. La técnica moderna se caracteriza por la creación de una estructura ocupacional acorde a un estado de transición continua, con nuevas ocupaciones que emergen sin tradición alguna y que por ello y por las complejidades téc-

nicas que suponen, exigen una formación inédita que solo puede ser proporcionada por medio de la vía abstracta de la educación. Corresponde a los institutos técnicos y agropecuarios, en especial al Servicio Nacional de Aprendizaje —SENA—, desarrollar una mayor labor multiplicadora que cubra el máximo número de aprendices en un mínimo de tiempo, así como a cada una de las 41 escuelas agropecuarias del Ministerio de Educación Nacional.

En esta ocasión, como se aprecia, debe importarse más la calidad de los recursos humanos empeñados en el desarrollo, que la cantidad de los recursos materiales, ya que el grado de calidad de los primeros depende del mejor aprovechamiento de los últimos.

La mujer y el trabajo

Por parte de la mujer es de especial importancia la creciente búsqueda de trabajo remunerado, cuyas posibilidades de trabajo radican, sobre todo, en la disponibilidad de empleo, en su capacidad actual, que generalmente es menor o inferior a la del hombre, y en la edad en que pueda liberarse, aunque sea parcialmente, de las responsabilidades de la atención familiar.

El factor salud

En el campo de la salud y bienestar familiar se aprecia el esfuerzo para lograr mejores condiciones ambientales y de salubridad, lo cual constituye uno de los elementos esenciales del desarrollo social y productivo del país. Lo anterior contribuirá a reducir la

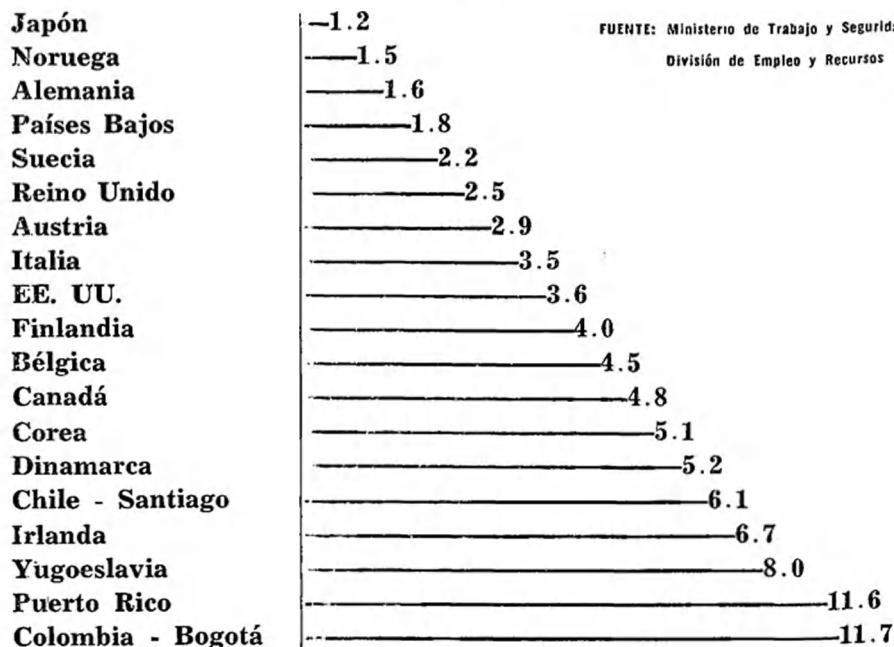
mortalidad infantil, la movilidad y la incapacidad física para el trabajo. Sin embargo, el rápido incremento demográfico, y en particular, las altas tasas de fecundidad que prevalecen en las zonas rurales y entre los grupos de bajo ingreso en los sectores urbanos, junto con el escaso nivel cultural y las insuficientes oportunidades de empleo, han caracterizado una situación de mayor atención. No obstante el esfuerzo realizado, grandes sectores del país se encuentran, aún, en condiciones de insalubridad, enfermedad y desventaja social. Estos factores negativos inciden en la producción y el empleo. El último Anuario Demográfico de las Naciones Unidas, indica que la tasa

de crecimiento poblacional en la América Latina es la más alta de cualquier región del mundo, con el 2,9%, y Colombia es uno de los países incluido dentro de este grupo de alerta, con una tasa de crecimiento del 3,8 y con un promedio de vida de 51 años, mientras en Irlanda, por ejemplo, es de 76,2.

La artesanía

Dentro del proceso evolutivo la artesanía ha prevalecido en cada una de las regiones naturales de Colombia. Más que una técnica lo que se aprende en ella es un oficio que incluye el proceso correspondiente. Los ambien-

TASAS DE DESEMPLEO EN VARIOS PAISES 1968



FUENTE: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
División de Empleo y Recursos Humanos

tes sociales de este tipo de aprendizaje han sido en el pasado y son todavía, la familia, el taller artesanal y, en general, la pequeña empresa dominada por métodos y actividades productivas tradicionales. La duración de este tipo de aprendizaje puede ser corta o prolongada, según sean los tipos de habilidades y conocimientos productivos. También inciden sobre la duración otros criterios sociales relativos al acceso a las ocupaciones. La técnica que puede ser dominada y manipulada a través de este tipo de aprendizaje suele no ser compleja por sus bases de orden más general o de tipo elemental. La posibilidad de controlar procesos técnicos sin conocer sus fundamentos más generales es obviamente limitada y por consiguiente, pronto aparecen los bloques que impiden ulteriores progresos, y sobre todo, cuando la técnica cambia y se vuelve compleja mientras que la base educacional permanece restringida.

La artesanía como tal tiene sus ventajas, pero ya en el campo de la productividad y con miras a participar en el desarrollo económico y competir en los mercados internacionales tiene sus limitaciones, las cuales afectan el proceso mismo de la producción, entre ellas, los altos costos representados por falta o insuficientes vías de comunicación y de servicios como fuerza eléctrica, etc.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los aspectos enunciados hacen ver que se requiere, con carácter urgente,

una mayor atención orientada y debidamente planeada hacia las necesidades de la población desempleada, cuyas medidas deben ser no solo a corto sino a largo plazo.

Sin embargo, la falta de información comparativa hace difícil evaluar la significación de diversos grados de rigidez en el mercado de trabajo, como también establecer con precisión el juego de las principales causas que en cada una de las regiones del país se presentan.

Se proyecta mejorar la situación, pero poco se logrará mientras no exista una visión de conjunto, en la cual todos y cada uno de los componentes de la fuerza viva del país estudien y aboquen aspectos tales como:

- Elevar la productividad
- Distribución del ingreso en forma más equitativa
- Efectiva distribución regional de la actividad
- Incremento de la educación y la salubridad
- Facilidades para producir la transformación agraria
- Ventajas en el comercio internacional, y

Agregando a lo anterior, desde hace tiempo existen problemas específicos relativos a la salud del individuo y de la familia, al bienestar material y espiritual de la unidad familiar, a la capacidad cultural de la población activa, a la formación de nuevas generaciones y a la participación efectiva de los habitantes en los procesos pro-

ductivos. De todas maneras la proyección de los recursos humanos debe orientarse hacia dos frentes:

- a). El educativo, que incluye el relacionado con la oferta de mano de obra a distintos niveles de formación y capacitación; y
- b). La demanda del sistema económico-social, que en forma restringida se llama demanda de la mano de obra, el cual implica el análisis cuidadoso del mercado de trabajo como elemento catalizador del acceso al funcionamiento del sistema.

Aunque la enunciación de los anteriores aspectos se presenta por separado, sin embargo, guardan estrecha relación, ya que existe una integración directa entre el crecimiento económico y la capacitación del factor humano.

El constante incremento demográfico y la aún más rápida migración rural-urbana requiere intensificar la necesidad de industrializar e incrementar los servicios urbanos como medio principal de absorción de la fuerza de trabajo, de donde resulta otra responsabilidad de gran magnitud para el sistema educativo (*).

Dentro del desarrollo de la planificación de los recursos humanos, se deben lograr proyecciones de disponibilidad y de necesidades de mano de obra en el plano nacional y el regional, teniendo en cuenta las tendencias de

la población y sus características, así como la relación entre estas variables y el crecimiento económico y sectorial.

En base a las elevadas tasas de subempleo y desempleo causadas entre otras razones, por el fuerte aumento demográfico y las migraciones rurales, deben promoverse actividades tendientes a la incorporación de la población en los sectores que utilizan técnicas modernas en la industria y los servicios, principalmente mediante el incremento de la producción en la primera y promoviendo niveles adecuados de capacitación acelerada de la mano de obra y la adecuada distribución territorial de la misma, cuidando siempre de lograr el más alto nivel de empleo, impidiendo se continúe mecanizando excesivamente la producción.

Establecer políticas de salarios orientadas a asegurar a los trabajadores ingresos reales apropiados a sus necesidades, su capacitación y su habilidad, como uno de los instrumentos tendientes a lograr una mejor distribución del ingreso, buscando que dichas políticas se coordinen y sean compatibles con las políticas de empleo de los recursos humanos.

En síntesis, se hace necesario una revolución de los métodos utilizados para combatir el desempleo como una urgente necesidad de la época presente, ya que el progreso social no resulta inevitablemente del crecimiento económico, así como la elevación de los ingresos y del nivel de vida no constituye un fruto natural del aumento del producto bruto.

(*) La OIT en el estudio para Colombia "Hacia el pleno empleo", anota que para alcanzar un alto nivel de empleo es necesario crear, en este período, por lo menos cinco millones de nuevos puestos.

La base será acelerar el **cambio social** y mejorar el ingreso familiar, facilitando, asimismo, una creciente preparación y participación de la mujer en la actividad económica.

Analizando el aspecto arancelario, el profesor John Tinberger, presidente de la Comisión de las NN. UU., para el desarrollo, está de acuerdo en que uno de los modos de incrementar las posibilidades de empleo consiste en suprimir las barreras arancelarias. En realidad la política arancelaria restrictiva limita las posibilidades de producir y exportar una serie de productos, especialmente de los países en vía de desarrollo.

En la actualidad las restricciones impuestas al comercio internacional se ven obstaculizadas e impiden elevar los niveles de ingresos y de empleo.

Otra manera, también, podría ser la creación de mercados comunes para ciertos bienes, en los cuales estos países aún no han producido o apenas han comenzado a producir.

El problema del desempleo exige un trato inmediato, en el cual se tengan en cuenta no solo las recomendaciones de las entidades internacionales sino también de los diversos organismos nacionales, quienes en última instancia tendrán que abocar la situación, en colaboración con las fuentes vivas del país.