

Natalia Tejada Jiménez
Museo de Arte Moderno, Medellín

Juan Rafael Latorre Correa
Vice-rectoría Administrativa. Universidad de Antioquia

Misiones de empleo en Colombia: una visión comparativa.
(Misión OIT, 1970-Misión Chenery, 1986)

Lecturas de Economía. No. 25-26, Medellín, enero-agosto de 1988. pp. 173-200

● **Resumen.** En este artículo se examinan los planteamientos (diagnóstico, modelos y pronósticos), que sobre el problema del empleo en Colombia, elaboraron la Misión de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en 1970 y la Misión Chenery en 1986. Para la primera, la idea central era que el problema del desempleo radicaba en una incapacidad estructural de la economía para generar los empleos que el crecimiento de la población económicamente activa urbana exigía. Así mismo incluía en su análisis no sólo el desempleo abierto sino también el subempleo y el fenómeno de los bajos ingresos.

La misión Chenery, por su parte, hace mayor énfasis en el desempleo coyuntural: nivel y ritmo de la actividad económica. Por lo mismo, las propuestas de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- apuntan a una transformación de la estructura económica, no así las de la Misión Chenery a pesar de que hay coincidencia en algunas de las políticas que ambas proponen.

Finalmente se reconoce que los programas de la OIT no se aplicaron rigurosamente, ésto es, que a partir de su informe no se desarrolló una política continua de empleo.

● **Abstract**This article examines the proposals (diagnosis, models and forecasts) analysed by the OIT Mission in 1970 and the Chenery Mission in 1986, concerning the employment problem, in Colombia.

The former's main idea is that the employment problem has in the economy's structural incapacity to supply the jobs required by the growth of the economically active urban population. Likewise, its analysis not only included open unemployment but also underemployment and the phenomena of low incomes.

The Chenery Mission, on the other hand, emphasizes on the current unemployment situation explained in terms of the level and rhythm of economic activity. Consequently, despite the agreement in some of the proposals recommended by both Missions, the OIT proposals aim towards a structural transformation of the economy, while the Chenery Mission's recommendations have other orientations.

-Introducción, 175. -I. Diagnósticos, 176. -II. Los modelos, 180. -III. Perspectivas y pronósticos, 183. -IV. Las políticas, 189. -V. Evaluación de los pronósticos y políticas de la OIT., 197. VI. Conclusiones, 198. -Bibliografía, 199.

INTRODUCCION

Establecer un contraste entre las dos misiones de empleo adelantadas en Colombia, la Misión de la Organización Internacional del Trabajo; "Hacia el Pleno Empleo", en 1970 y la reciente Misión Chenery, "El Problema Laboral Colombiano", de 1986 requiere ubicar la época histórica en que ambas Misiones analizaron el problema del desempleo en Colombia o en una forma más adecuada "el deterioro del mercado laboral" y resaltar para cada caso cuáles eran y son los elementos y factores determinantes de ese deterioro del mercado laboral.

La situación del Mercado Laboral puede ser analizada en un país y para cada momento histórico desde diversos puntos de vista: el impacto directo de la actividad económica sobre la demanda de mano de obra, los factores que determinan el comportamiento de la oferta laboral tales como la transición demográfica, los cambios en la participación laboral y en el nivel educativo y otros factores no menos importantes como los procesos de urbanización y migración y la legislación laboral.

La preponderancia de unos sobre otros determinan los énfasis de política y estrategias económicas e institucionales necesarios para avanzar.

I. DIAGNOSTICOS

Para la Misión O.I.T (1970) fue central la idea de que el problema del desempleo en Colombia, correspondía a una incapacidad estructural de la economía para generar la suficiente cantidad de empleos que el rápido ritmo de crecimiento de la población económicamente activa urbana exigía.

En líneas generales la explicación básica del desequilibrio estructural del mercado de trabajo que se presentaba en Colombia hacia mediados de la década de 1960 y principios de la de 1970, radicaba en el comportamiento de la oferta laboral, y puede resumirse en los siguientes términos: 1) Altas tasas de crecimiento de la población total y urbana en edad de trabajar. En efecto, la población urbana que venía creciendo a un ritmo elevado entre 1951 y 1964 (5.9% promedio anual), mantuvo un ritmo considerablemente alto de crecimiento entre 1964 y 1973 (4.3%), años de análisis de la Misión. 2) El acelerado proceso de urbanización se intensificó en Colombia en dichos años al pasar la población urbana de un 38% del total en 1964 a un 60% aproximadamente, en 1973. y, 3) Un aumento continuo de la tasa de participación laboral urbana como producto del mayor ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar sobre la población total en dichos años. Esto último asociado, entre otros elementos, a cambios en la estructura de la población, a los efectos del sistema educativo y a la mayor participación de la fuerza laboral femenina.

Identificada así la causa principal del desequilibrio en el mercado de trabajo como un factor de oferta, la Misión OIT concentró su análisis y diagnóstico en la situación particular del mercado urbano de trabajo y en sus diversas manifestaciones: desempleo (abierto y encubierto), subempleo e ingresos insuficientes.

Aunque en la Misión OIT se reconocía que el problema del desempleo, definido en términos amplios, estaba asociado al grado de intensidad de la actividad económica señalaba, también, que otros factores de demanda eran de gran importancia en su explicación, así: la alta concentración del ingreso, la distribución desigual de las tierras, la adopción de tecnología intensiva en capital y de alto componente importado, la escasez de divisas y la consecuente insuficiencia de inversión.

Con estas consideraciones, la Misión OIT planteó que el desempleo en Colombia, en dichos años, no se circunscribía sólo al número de personas que

estuvieran buscando trabajo sin conseguirlo (desempleo abierto o involuntario) o al sub-empleo visible (personas que trabajarán menos de 32 horas a la semana y quieren trabajar más) sino, también, a los trabajadores con ingresos claramente insuficientes.

Para las dos primeras categorías, la Misión mostró un 25% de desempleo, que sumados a la última categoría alcanzaba la alarmante cifra del 33%.

Cuadro 1 Colombia: Tasa de crecimiento del desempleo urbano según categorías, 1967

Amplitud de la pobreza urbana externa 1967.
(porcentaje de la fuerza de trabajo urbana activa)

Desempleados	14
Visibles	7
Encubiertos	12
Ocupados pero con ingresos insuficientes	33

Fuente: Hacia el Pleno Empleo. Misión OIT, pág. 21

Sin entrar por ahora a una evaluación más fina de las proyecciones y estrategias que estableció la Misión OIT en 1969, podemos afirmar que el diagnóstico realizado por ésta fue esencialmente acertado, es decir, que apuntaba a la verdadera y esencial causa del desequilibrio en el mercado de trabajo y que, aunque exageraba la magnitud del problema en ese momento (33% de desempleo e ingresos insuficientes), mostraba una realidad preocupante y señalaba la magnitud del problema por resolver en los años futuros.

Empero y a diferencia de las décadas anteriores, el determinante principal del comportamiento de trabajo desde 1976 es, ahora, el grado de intensidad de la actividad económica, como lo anota la Misión Chenery, (1986). En sus palabras los desequilibrios en el mercado laboral son, ante todo, un reflejo de los desajustes macroeconómicos globales, asociados al impacto de la economía mundial y a las políticas económicas domésticas¹.

Sin embargo, otros factores, de oferta principalmente, también están presentes en el diagnóstico de la Misión sobre el desempleo, tales como: la transición demográfica de períodos anteriores, la revolución educativa iniciada en la década de 1950 y, muy especialmente, los cambios en la tasa de participación laboral de los últimos cinco años (1980-1985), con base en simulaciones de la evolución de esas variables se realizan proyecciones sobre el posible comportamiento del desempleo en Colombia en lo que resta del presente siglo.

Ahora bien, el ciclo económico, factor principal en la explicación del desequilibrio del mercado de trabajo no incide, de la misma manera sobre los distintos mercados laborales y, muy especialmente, sobre el mercado urbano de trabajo. La razón fundamental de ello reside en la situación del mercado urbano de trabajo como un "mercado imperfectamente competitivo" y "heterogéneo" en sus modalidades de contratación. En otros términos significa que su funcionamiento y por tanto su ajuste ante desequilibrios no se da exclusivamente mediante variación de precios (salarios), sino también a través de movimientos de cantidades (desempleo, empleo, etc.) y calidades según las circunstancias económicas predominantes y las conexiones e interrelaciones con otros mercados de la economía.

El diagnóstico de la Misión Chenery sobre el mercado laboral incorpora una clasificación más elaborada de él que la hecha por la Misión OIT en 1970. Se destacan, en dicha clasificación, los diferentes tipos de mercados de trabajo urbanos definidos en términos de sus modalidades de funcionamiento frente al ciclo económico y por los mecanismos de ajuste que los caracterizan.

Al clasificar la fuerza laboral urbana según sus modalidades de contratación, es decir, existencia o no de contratos laborales, la Misión Chenery encontró las siguientes relaciones entre empleo y ciclo económico: 1) Una relación sumamente estrecha y directa entre el empleo urbano asalariado y el nivel de actividad económica confirmando, de esta manera, su hipótesis básica sobre la determinación y explicación de los desequilibrios del mercado laboral de la última década; 2) Una relación inversa entre el empleo contingente (servicio doméstico y trabajadores familiares) y el ciclo económico; y, 3) Una relación muy tenue entre el empleo independiente (patronos y trabajadores por cuenta propia) y el ritmo de la actividad económica.

Esta clasificación, por componentes, del mercado urbano de trabajo utilizando, como ya mencionamos, el criterio de modalidades de contratación permite hacer una buena aproximación de las diferentes formas de

funcionamiento del mercado (relación empleo-producto) y de los disímiles procesos de ajuste que se dan en estos tipos de mercados: mercados reglamentados o formales en donde el ajuste se dá via cantidades (empleo, desempleo, etc.) y mercados no reglamentados o informales que combina modalidades de precios y cantidades. Esto permite también un análisis de la dinámica laboral de los distintos grupos de ingreso de la población.

Con base en lo anterior, la misión Chenery descompuso la tasa de desempleo en el primer semestre de 1986 de la siguiente forma: 1) Desempleo Cíclico, es decir, asociado al ciclo económico y a los desajustes del mercado de bienes; su magnitud fué de 6.5%; 2) Desempleo Estructural, del orden de 8.0% dentro del cual un 4.0% corresponde al friccional y el otro 4.0% al no friccional.

Cuadro 2 Colombia: Tipología del desempleo

	Desempleo medio
A. Tasa de desempleo	14.5
B. Desempleo cíclico	6.5
C. Desempleo estructural	8.0
1. Friccional	4.0
a. Aspirantes	2.0
b. Cesantes	2.0
2. No friccional	4.0
a. Nueva fuerza laboral	1.0
b. Desequilibrio educativo y ocupacional	3.0

Fuente: Misión Chenery, *Op. cit.* Cap. 4, "El Desempleo Urbano" pag. 81.

Para terminar esta primera sección es necesario señalar, como lo hace la Misión Chenery, que

A más de indicar las dimensiones del problema actual de desempleo, la caracterización anterior permite señalar la dirección del esfuerzo que se requerirá, por parte de la política económica, para enfrentarlo en diferentes horizontes de tiempo[....] Si el régimen de los mercados determinan los escenarios relevantes, las orientaciones de política para el caso colombiano son entonces claras: atacar con instrumentos macroeconómicos el desempleo asociado con el desequilibrio de los mercados de bienes y enfrentar con políticas de desarrollo el desempleo que tiene un arraigo más estructural².

II. LOS MODELOS

Como punto de referencia analítico para comparar los modelos que sustentan las dos misiones de empleo (OIT y CHENERY), es conveniente presentar, aunque sea en forma esquemática las ecuaciones macroeconómicas fundamentales de cada uno de ellos.

Veamos primero el modelo OIT; su forma más simplificada consta de las siguientes ecuaciones:

$$1) \quad It = IMt + ICt$$

$$IMt = aZt^m + \lambda t^n \quad (a, b, m, n, p): \text{ parámetros.}$$

$$ICt = bIC_{t-1}$$

Donde: It = inversión bruta fija del año t .

IMt = Inversión bruta en maquinaria y equipo de transporte del año t .

ICt = Inversión bruta en construcción del año t .

Zt = Recursos monetarios en divisas en el año t

Xt = Exportaciones de café, petróleo crudo y menores del año t .

At = Entradas netas de capital extranjero en el año t .

$$Zt = Xt + At$$

λt = Relaciones de precios de intercambio en el año t .

$$2) Y_t = Y_{t-1} + (1/\alpha) It \text{ con } \alpha = It / (Y_t - Y_{t-1})$$

Donde: Y_t = Ingreso nacional en el período t .

α = Coeficiente marginal del capital en el año t

It = Inversión en el año t .

Y_{t-1} = Ingreso nacional del período anterior.

Si $P_t = Y_t/E_t$ productividad media del trabajo.

$$3) P_t = P_o(1 + n)^t$$

Donde: n = es la tasa geométrica de crecimiento en la productividad del trabajo y P_o la productividad media del mismo en un año base.

$$4) E_t = Y_t/P_t$$

Donde: E_t = empleo en el año t .

Y_t = ingreso nacional en el año t .

P_t = productividad media de trabajo.

$$5) DE_t = F.T_t - E_t.$$

Donde: DE_t = Desempleo en el año t .

$F.T_t$ = Oferta de Fuerza de trabajo (población económicamente activa).

Fuente: Gaviria, Juan Felipe; López, Hugo y Gómez, Francisco. *Contribución al estudio de desempleo en Colombia*. Bogotá, CIE-DANE, 1971.

Por su parte el modelo de la Misión Chenery corresponde, esencialmente, a un modelo de demanda agregada, donde:

$$1) A = C + I + G + X - M$$

Siendo: A = Demanda agregada final.

C = Consumo.

I = Inversión.

G = Gastos del Gobierno.

X = Exportaciones.

M = Importaciones.

La tecnología está dada por dos matrices de insumo producto, una, de insumo nacional y otra de insumos importados y por los coeficientes sectoriales de capital y trabajo. La productividad del capital y del trabajo aumentan 0.5% por año. Dada la demanda final y la tecnología se puede calcular la producción necesaria para satisfacer dicha demanda.

2) $Y = Y$ (demanda agragada), siendo y = ingreso nacional

3) $E = E(y)$, siendo E = empleo.

4) $I = I, I_p = I_p(-)$

5) X café y minerales = X café y minerales

6) X menores = X menores (Y mundial, TCR).

7) $I = S$ Equilibrio macroeconómico.

Donde: I = inversión.

S = Ahorro.

8) $DE = F.t - E$

Donde: DE = Desempleo.

$F.T$ = Fuerza de trabajo.

E = Empleo.

Como puede observarse el empleo depende en ambos modelos del nivel de actividad económica; sin embargo, mientras en el modelo de la OIT, cuya óptica es de largo plazo, cuenta además la estructura del PIB, los coeficientes marginales de capital sectoriales y la estructura de la inversión, en cambio, en el modelo Chenery es función del PIB siendo éste, a su vez, determinado por la demanda agregada.

En el análisis de los modelos se observa, también, que las diferencias entre las dos propuestas radican esencialmente en la manera de considerar el coeficiente de empleo de cada uno de los sectores. En el caso de la misión OIT el coeficiente de empleo es función de los precios relativos del capital y del trabajo y las políticas de empleo propuestas están destinadas principalmente a modificar esos precios relativos. En la Misión Chenery el crecimiento del empleo depende, en gran parte, del ritmo de la actividad económica. La aceleración del ritmo de crecimiento económico se logrará no sólo mediante políticas de expansión de la demanda sino, también, mediante políticas y estrategias de cambios estructurales en algunos sectores y a través de la reorientación del gasto público.

Una diferencia básica entre los dos estudios es, como ya se anotó en el diagnóstico, el mayor énfasis en el corto plazo que caracteriza el modelo de la Misión Chenery (desempleo coyuntural), contrastando con la mayor importancia en el largo plazo de la Misión OIT (desempleo estructural).

Sin embargo, en el largo plazo ambos coinciden en señalar la importancia de cambios en la estructura del PIB y la asignación sectorial de la inversión como medio para acelerar el crecimiento del empleo: para la OIT via cambios en los precios relativos de los factores y para la Misión Chenery mediante otras políticas macroeconómicas (cambiaria, fiscal, etc.).

III. PERSPECTIVAS Y PRONOSTICOS

A. Misión Chenery

1. *Proyecciones de oferta de mano de obra (demográficas):*

Estas proyecciones parten de estimaciones de los principales componentes del cambio poblacional: tasas de mortalidad, fecundidad y migración neta.

Cuadro 3 Colombia: tasa de crecimiento anual de la población (P.T.) y de la población en edad de trabajar (P.E.T.) (Porcentaje) 1985-2000

Años	<i>Población nacional</i>		<i>Población urbana</i>	
	Total	P.E.T.	Total	Urbana
1985-90	1.38	2.20	2.16	2.83
1990-95	1.20	1.89	1.85	2.58
1995-2000	1.11	1.54	1.70	2.02

Fuente: Misión Chenery. Cap. 8, Cuadro 8-2, pág. 130.

Participación Laboral: Población económicamente activa (P.E.A.) y tasa global de participación. (P.E.A./P.E.T.).

Si bien el ritmo proyectado de crecimiento poblacional en los próximos 15 años significa una menor presión sobre el mercado laboral (un ritmo de crecimiento de 2% anual de la P.E.T. urbana), este tendrá aún que asimilar el aumento de la tasa global de participación laboral que mantiene su aumento hasta 1990. Las proyecciones de la misión al respecto son las siguientes: (Cuadro 5)

La oferta de trabajo urbana continuará creciendo a un ritmo todavía rápido en la presente década (3.9% anual).

Si al aumento en la oferta laboral se suma el objetivo de reducir la tasa de desempleo urbana en 1990 al 8%, es decir, al componente estructural, las metas serían: a) crear cerca de 2 millones de nuevos puestos de trabajo entre 1985 y 1990, es decir, 400.000 por año. b) adicionalmente, si se desea reducir el desempleo urbano a un 5%, al final del siglo, será necesario crear 3.2 millones de empleos adicionales en la década de 1990.

2. Escenarios:

Cuadro 4 Colombia: población total y población en edad de trabajar. 1985-2000
(Miles de personas)

Años	<i>Población nacional</i>		<i>Población urbana</i>		Población urbana/ población total
	Total	P.E.T.	Total	P.E.T.	
1985	28.6	20.2	19.3	13.8	67.4
1990	30.7	22.5	21.5	15.9	70.0
1995	32.6	24.7	23.5	18.0	72.0
2000	34.5	26.7	25.6	19.9	74.2

Fuente: Misión Chenery. Cap. 8. Cuadro 8-1. p. 130

Escenario base: se supone que se mantienen las tendencias y políticas de control de importaciones y de promoción de exportación actuales: política cambiaria (inalterada la tasa de cambio real), los parámetros que determinan la inversión y la política fiscal; la bonanza cafetera en curso duraría dos años. La única modificación es la elevación gradual de la tasa de inversión hasta alcanzar a fines del siglo un poco menos del 24%.

En estas condiciones, la tasa de desempleo descendería a valores cercanos al 8% en 1990 y se mantendría en dicho nivel hasta finales de siglo.

Este escenario es factible y reduce el desempleo a finales de siglo a su componente estructural. No obstante, su reducción sería muy lenta. "Esta sería la proyección dejando que el mercado actúe solo para corregir los desequilibrios".

Escenario ideal: escenario factible y deseable según la Misión Chenery, en donde se combina una política de devaluación real del 3% anual a partir de 1987 con cambios en la estructura de la inversión pública y de las compras

Cuadro 5. Colombia: población en edad de trabajar, población económicamente activa y tasas globales de participación urbana. 1985-2000
(Miles de personas)

Años	P.E.T. (urbana)	P.E.A. (urbana)	P.E.A./P.E.T. Porcentaje
1985	13.884	7.796	56.2
1990	15.964	9.411	59.1
1995	18.026	11.050	61.3
2000	19.925	12.505	62.8

Tasa de cre

1985-90	3.90
1990-95	3.20
1995-2000	2.50

Fuente: Misión Chenery. Cap. 8. Cuadro 8-1. pp. 130-131.

estatales. Estas políticas producen los mayores ritmos de crecimiento económico y, por lo tanto, menores niveles y tasas de desempleo.

B. Misión OIT.

1. *Proyecciones de la oferta de mano de obra:*

Demográficas: estas proyecciones tienen como base una disminución rápida de la tasa de fecundidad en un horizonte de tiempo de 15 años y de una disminución aún mayor de la tasa de mortalidad.

La Misión OIT. estimó para 1985 una población económicamente activa de once millones de personas. Si en 1970 dicha población era de sólo 6.5

Cuadro 6 Colombia: escenario base

Años	Tasa de crecimiento P.I.B.	Inversión/ P.I.B.	Tasa de desempleo urbano
1985		20.8	13.8
1990	5.4	21.2	9.6
1995	4.4	21.8	7.9
2000	4.2	23.7	7.1

Fuente: Misión Chenery. Cap 8 Cuadro 8-7 p 136.

Cuadro 7 Colombia: devaluación real del peso y cambios en la estructura de la inversión y compras estatales. 1985-2000

Años	Tasa de crecimiento P.I.B.	Inversión/P.I.B. Porcentaje	Tasa de desempleo urbano
1985		20.8	13.8
1990	5.8	21.0	7.9
1995	5.5	21.5	5.2
2000	6.4	22.4	3.1

Fuente: Misión Chenery. Cap. 8. Cuadro 8-12. p.144.

millones, significa un ritmo de crecimiento promedio anual del 3.5% que se mantendría en los años siguientes según la Misión.

Adicionalmente "previó" un aumento moderado de la tasa de participación laboral de 44.8% en 1970 a 46.0 en 1985.

Cuadro 8 Colombia: proyecciones de población -Misión OIT.-
(Miles de personas)

Años	Población nacional Total	Población en edad de trabajar (P.E.T.)
1970	21.5	14.5
1985	32.5	24.0
2000	48.0	

Fuente: Misión OIT Cuadro 5 pp. 43-45.

Una evaluación de las proyecciones demográficas y de oferta laboral realizadas por esta Misión nos permite sacar las siguientes conclusiones a la luz de las cifras efectivas constatadas para dichos años:

a) En las proyecciones de la OIT hay una sobreestimación de la población total y de la población en edad de trabajar: una proyección para la población total de 32.5 millones en 1985 (según OIT.) frente a una población de 28.6 millones para dicho año según el censo de la población.

Para el año 2000 la población total sería, según la misión OIT, de 48 millones, en contraste con los 34.5 millones estimada por la Misión Chenery (con metodologías y cálculos más precisos).

b) Una proyección "un poco" subestimada de la oferta laboral.

El efecto conjunto de ambas proyecciones (población en edad de trabajar y oferta laboral) lleva a la OIT a una subestimación de la tasa global de participación laboral como se observa en el Cuadro 10.

Sobra decir que las proyecciones de la Misión OIT sobreestiman la tasa de crecimiento de la población. En las proyecciones demográficas se supone una tasa de crecimiento de 3%. Cuando dicha tasa anual registró una desaceleración notable: 3% promedio anual entre 1964-73, 2.1% entre 1973-77, 1.9% entre 1977-81 y 1.7% entre 1981-85.

2. *Proyecciones de empleo:*

La Misión OIT, como ya se indicó, partía de una oferta laboral de 6.5 millones de personas, de las cuales 5 millones estaban ocupadas en 1970. Si la meta esperada para 1985 era reducir la tasa de desempleo a un 5% en los quince años siguientes, hubiese sido necesario crear cinco millones de nuevos puestos de trabajo para una población económicamente activa de once millones en dicho año.

Escenario base: Continuación de las tendencias y de las políticas de 1970.

La OIT elaboró un escenario base partiendo de la hipótesis de que no se adoptarían medidas especiales de política económica y que el comportamiento de los ingresos por divisas no sería muy favorable en dicho periodo.

IV. LAS POLITICAS

A pesar del énfasis en el desempleo cíclico por parte de la Misión Chenery, dos de sus propuestas de política son de largo plazo. Los elementos esenciales para el cumplimiento de las metas en materia de empleo son: 1) La mayor generación de divisa, 2) La elevación de las tasas de inversión y ahorro y 3) la redistribución del gasto público hacia inversiones con mayor contenido de mano de obra nacional y hacia gastos con mayor efecto redistributivo.

Cuadro 9 Colombia: oferta laboral, 1970-1985

<u>Años</u>	<u>P.E.A. real</u>	<u>P.E.A. proyectada por OIT.</u>
1970	6.4 millones	6.5 millones
1985	10.3 millones	11 millones

Fuente:

Cuadro 10 Colombia: tasa de participación. 1970-1985

Años	Tasa global de participación según OIT.	(P.E.A./P.E.T.) real.
1970	44.8	44.8
1985	46.0	56.2

Fuente:

Cuadro 11 Colombia: proyecciones de empleo (en miles de años-hombre).1970-1985

	1970	1975	1985
P.E.A.	6.480	7.740	10.790
Empleo	5.050	5.530	6.830
Desempleo	1.430	2.210	3.940
Tasa de desempleo	21.0	28.5	36.5

Fuente: Misión OIT. Hacia el Pleno Empleo. p. 406.

Para lograr un mayor volumen de divisas será necesario un cambio estructural del sector externo a través del fomento a las exportaciones menores e impulsando una seguida fase de sustitución de importaciones, especialmente en la industria de bienes de capital donde el país está realmente más atrasado en relación a patrones internacionales. Para lograr el cambio estructural en el sector externo la Misión recomienda como instrumentos: devaluación adicional de la tasa de cambio real, políticas comerciales de promoción de exportaciones, protección arancelaria y control de importaciones; y, adicionalmente, estarían la planeación indicativa, algunas políticas sectoriales, inversiones directas del Estado en sectores

claves de la economía, política de compras estatales y promoción del cambio tecnológico.

Con relación a las exportaciones primarias, como el café, la Misión no prevé una contribución importante a la generación directa de empleos y más bien su papel sobre éste se dará en una forma indirecta, por la vía de la disponibilidad de divisas y de la demanda interna, sobre todo en los años 1986-1987.

Entre las medidas de apoyo se proponen la defensa de los precios internos, una mayor participación en el mercado internacional y buscar el ahorro de los excedentes comerciales producto de las posibles bonanzas actuales o futuras difiriendo su gasto en el tiempo en vez de utilizar dichos ingresos inmediatamente. Esto sería posible estableciendo un impuesto (.) advalorem flexible a las exportaciones de café y destinarlo al presupuesto nacional de inversiones.

Los minerales energéticos tendrán también un efecto irrisorio sobre el empleo directo, debido a la alta intensidad de capital necesaria en estos sectores pero indirectamente, debido a su contribución al fondo de las divisas y a la capacidad de generación de mayor ahorro nacional, tendrán un papel importante en la creación de nuevos puestos de trabajo. Entre las medidas propuestas para garantizar una mayor generación de ahorro en el sector minero se propone evitar altos niveles de subsidios a los precios internos, controlar los excedentes de las empresas del sector para canalizarlos hacia los sectores prioritarios en el cambio estructural y crear un impuesto advalorem sobre las exportaciones de carbón y petróleo para captar parte del efecto producido por una mayor devaluación real.

Como el país cuenta con exceso de capacidad productiva, no parece necesario en los próximos cinco (5) años, hacer descansar el aumento del empleo en una alta tasa de acumulación de capital; pero para evitar cuellos de botella en la próxima década, se sugiere elevar gradualmente la tasa de inversión real (de un 21% a un 24% en los próximos años) y alterar la composición sectorial de la inversión. Los instrumentos para elevar la tasa de inversión serán la reducción de las tasas de interés, el fortalecimiento del sistema financiero y la aplicación del crédito a la pequeña y media industria. La elevación de la tasa de inversión estará acompañada, adicionalmente, de un aumento en los niveles de ahorro, debido a la canalización de los excedentes generados en los sectores exportadores hacia los sectores en expansión y a la utilización de instrumentos para fomentar el ahorro privado.

Las estrategias anteriores, generación de divisas y elevación de las tasas de inversión y ahorro, tendrán un efecto lento y sus frutos sólo se cosecharán en la próxima década.

La posibilidad de acelerar el descenso de la tasa de desempleo dependerá entonces en el corto plazo, principalmente, de la política de gasto público. La reactivación económica a través del gasto público dependerá de la utilización de los mayores recursos tributarios que generará la economía en los próximos años ya que, debido a los desequilibrios existentes, no hay margen para una política fiscal deficitaria y dependerá, también, de la reorientación del gasto público hacia gastos con mayor contenido de mano de obra e insumos nacionales. Entre las nuevas medidas propuestas al respecto están la construcción de infraestructura rural, acueductos y alcantarillados, salud y educación.

Al lado de las políticas macroeconómicas de generación de empleo enunciadas anteriormente, se plantean unas políticas especiales y de reforma de algunos elementos de la legislación laboral que contribuirían a la estrategia de creación de empleo. La reforma laboral puede contribuir a un régimen de prestaciones sociales y de seguridad social más equitativo y a corregir algunos efectos desfavorables de las cargas laborales sobre el mercado de trabajo.

Entre los programas especiales de empleo estarían los proyectos de inversión pública intensivos en mano de obra e insumos nacionales y los proyectos en salud, educación y mejoramiento social y cultural de la comunidad. Adicionalmente se recomienda reforzar y ampliar programas de microempresas considerándolas como una verdadera herramienta de desarrollo y no como un remedio de urgencia para ciertas fases del ciclo económico.

Se proponen también programas para la absorción futura de la fuerza laboral educada, tales como la incorporación del criterio de mano de obra calificada en el diseño de los mecanismos de protección a la producción interna y de promoción de exportaciones y el fomento del sector de ciencia y tecnología.

Presentamos ahora, muy rápidamente, las políticas propuestas por la Misión OIT, con el fin de poder, más adelante, establecer las semejanzas y diferencias con las propuestas de la Misión Chenery.

Para la Misión OIT el empleo en Colombia es el problema central del desarrollo y lo coloca como el objetivo básico de cualquier plan o política gubernamental. El objetivo del crecimiento *per se* de la actividad económica pasa a un segundo plano; es condición necesaria pero no suficiente.

La caracterización del desempleo como estructural, para la Misión OIT, implica que su reducción no depende solamente del incremento del ritmo de la actividad económica sino, en lo fundamental, de políticas de largo plazo tales como aquellas tendientes a lograr una transformación estructural del sector agrario, del sector externo y de la estructura industrial, lo mismo que una política de control del crecimiento demográfico.

Para lograr el cambio estructural del sector agrario, las políticas planteadas implicaban la reforma de la tenencia de la tierra (reforma agraria), mejorar el acceso al crédito, extensión y formación de cooperativas, mejorar los sistemas de mercadeo y acceso a los insumos y mayores oportunidades de participación en la producción comercial para la exportación y los mercados internos a partir de explotaciones de tipo familiar, con técnicas apropiadas que aumentaran la productividad sin provocar reducción en la mano de obra, sistema adecuado de planeación regional que prestase especial atención a las zonas rurales y a las pequeñas poblaciones, en especial, la posibilidad de industrias rurales y mejora considerable de las condiciones de vivienda, transformación de la estructura educativa y servicios adecuados de salud especialmente en las zonas rurales.

Para la industria se plantearon dos temas centrales: 1] el crecimiento del sector moderno a partir de la incorporación tecnológica y el crecimiento futuro de las exportaciones y, 2] apoyo a la pequeña industria, a la artesanía y a la industria de la construcción. Las recomendaciones que se hicieron fueron sobre el financiamiento, programas de educación, estímulos al ahorro, ampliación de mercados, planeación industrial y participación del Estado a un nivel técnico mucho más adecuado para las industrias en pequeña escala y de artesanía, estructura industrial menos dependiente de la producción de bienes de consumo, en especial de los suntuarios y expansión del sector de la construcción que emplea más mano de obra no calificada.

La estrategia de empleo de la Misión OIT consistía en favorecer a los sectores con mayor posibilidades de aumentar el empleo por unidad de producto, maximizando, de esta forma, el uso de mano de obra por unidad de capital. Se sugería, entonces, inducir un cambio de los precios relativos del capital y del trabajo encareciendo el capital y abaratando el trabajo. Los instrumentos de política recomendados fueron aumentar las tasas de interés

y de devaluación y controlar el alza de salarios, amén de una legislación del trabajo que no se constituyera en obstáculo para la contratación de mano de obra.

Para la Misión OIT, el cambio en el sector externo era fundamental. Cualquier estrategia de empleo se detendría si los ingresos de divisas no aumentaran rápidamente. Los problemas básicos que se planteaban eran, en primer lugar, como asegurar una tasa de crecimiento adecuada de los ingresos de exportación y, en segundo lugar, como lograr un cambio en la estructura de la producción que permitiera reducir la excesiva dependencia de las importaciones.

Promoción de exportaciones menores, devaluación gradual de la tasa de cambio y distintas políticas de importación hacen parte de la propuesta OIT para transformar estructuralmente el sector externo.

Para la OIT las políticas podían tener efecto sobre el empleo de dos maneras: en primer lugar, influyendo sobre el tipo de productos que se fabricasen y, en segundo lugar, sobre el modo de fabricarlos. La primera era cuestión de distribución de ingresos y, por lo tanto, era posible si se orientaban los gastos del consumidor hacia mercancías que exigieran más mano de obra que capital o dividendos y, además mediante políticas fiscales de tributación, impuestos a las ventas, etc. La segunda, influyendo en la elección de técnicas a favor de los métodos intensivos en mano de obra.

Las propuestas de la OIT tales como la expansión más rápida de aquellas industrias que emplean mano de obra de manera más intensiva, el cambio en los precios relativos entre el capital y el trabajo y el uso de tecnologías que se prestaran a la utilización más intensiva de mano de obra (tecnologías apropiadas) fueron las que más controversias desataron debido a la imposibilidad de competencia internacional si se daban restricciones al aumento de la productividad. Pero, realmente la propuesta es cuidadosa en el sentido en que pone atención a los sectores que pueden generar más empleo, como la construcción, donde una alta tecnología no es necesaria ya que no está sometida a competencia internacional. Así mismo, para los sectores con posibilidades de exportación no se cierra la posibilidad del aumento de la productividad ni la introducción de nuevas tecnologías.

Para la Misión OIT, las diferencias económicas en Colombia se debían principalmente a la elevada concentración de la propiedad y a las diferentes oportunidades educativas. Tres formas principales para eliminar esta desigualdad: la reforma agraria, una política de fiscalización de monopolios y

programas de educación e higiene, especialmente en áreas rurales, son enunciadas por la Misión.

En resumen, la estrategia de empleo propuesta por la Misión OIT conlleva la necesaria coordinación de las siguientes políticas: primero, un gran programa de inversiones en el sector interno, agrícola e industrial con el cual aumentarían las divisas, los ingresos y la demanda de mercancías. Segundo, el necesario aumento de los impuestos para obtener los recursos destinados para estos programas y, por último, la devaluación de la tasa de cambio como instrumento adecuado para el aumento de las exportaciones y para impedir que se continúe mecanizado excesivamente la producción.

Entremos ahora a analizar comparativamente las propuestas de política de ambas misiones.

La perspectiva donde se sitúa la Misión OIT es, en principio, diferente a la de la Misión Chenery. La Misión OIT plantea que el problema principal del desempleo es la gran oferta de fuerza de trabajo y la incapacidad estructural de la economía para generar los empleos necesarios. El sentido de sus propuestas apuntan siempre hacia una transformación de la estructura económica. La propuesta de reforma agraria es sustentada ampliamente por la Misión, proponiendo un nuevo tipo de equilibrio entre la ciudad y el campo e insistiendo en las leyes antimonopolio para evitar la concentración de la propiedad y de los ingresos, al igual que la de transformación del sector externo con el fin de evitar la dependencia internacional. Es muy consciente la Misión de la oposición que pueden generar estas propuestas pero, por lo menos, se atreve a plantearlas como esencia del problema del desempleo. Para la Misión Chenery el problema es esencialmente un problema del nivel y ritmo de la actividad económica, es decir, de demanda de fuerza de trabajo. No plantea, por tanto, el cambio de las relaciones de propiedad (se aceptan las relaciones existentes) y no hay políticas que toquen la concentración de la propiedad y de los ingresos. Sin embargo, va a coincidir con la OIT en la necesidad de un cambio del sector externo y en la necesidad de movilizar recursos hacia los sectores que más absorben fuerza de trabajo (dos políticas de largo plazo); ello debido al reconocimiento por la Misión Chenery de la existencia de un componente estructural en el desempleo colombiano.

Sin embargo, a grandes rasgos, podemos afirmar que los dos modelos son en gran parte semejantes debido a que, en esencia, consideran que las divisas determinan la inversión, la cual a su vez determina en el largo plazo el producto interno bruto y este determina el nivel de empleo. Es por ello que encontramos una semejanza en el énfasis de las dos propuestas al plantear

una política de cambio estructural del sector externo valiéndose ambas de los mismos instrumentos: devaluación de la tasa de cambio y promoción de exportaciones con sustitución de importaciones, que corresponden a instrumentos de política económica aplicables en un momento donde hay desempleo y déficit de divisas. En las dos misiones la actividad económica interna se dinamiza, en lo fundamental, a partir de los excedentes generados por las exportaciones, principalmente del sector cafetero, y las políticas de cambio en el sector externo tienen como principal objetivo la generación de divisas.

Otras políticas que se parecen en su objetivo son las del cambio sectorial de la inversión; este cambio tiene en ambas misiones el objetivo de elevar el empleo de orientarse hacia los sectores que más absorben fuerza de trabajo. Esta reorientación de la inversión se lograra en las dos propuestas a través de la utilización de instrumentos diferentes: para la OIT se lograra mediante la modificación de los precios relativos (elevando las tasas de interés y controlando los salarios, así como también aumentando la tasa de cambio real con el fin de subir el costo del capital comparativamente al del trabajo); en cambio, para la Misión Chenery se logrará a través de la reorientación del gasto público hacia sectores generadores de empleo y no, como venía dándose hasta el momento, en los grandes sectores intensivos en capital y comparativamente generadores de poco trabajo como los sectores energéticos, hidroeléctricos, de carbón y petróleo.

El objetivo de elevación de la tasa de inversión y de ahorro aparecen en las dos propuestas; su financiación se lograría en ambas, por vía tributaria: la Misión Chenery propone gravar a los sectores cafetero y de minerales energéticos y la Misión OIT por vía de tributación directa progresiva, gravando proporcionalmente más a los altos ingresos, además de la incorporación de impuestos indirectos.

La última propuesta de políticas especiales del equipo Chenery con relación a las microempresas se encuentra también presente en las propuestas de la Misión OIT cuando plantea políticas de apoyo y desarrollo de la pequeña industria y la artesanía y hay, también, un reconocimiento a estos sectores como generadores de empleo y de desarrollo.

En las dos propuestas se sugiere una revisión de la legislación del trabajo, pero parece ser en distintos sentidos ya que los salarios según la OIT afectan directamente la demanda de trabajo; en cambio, en el Modelo Chenery, el costo de los salarios no afecta tan sustancialmente la demanda de trabajo.

V. EVALUACION DE LOS PRONOSTICOS Y POLITICAS DE LA OIT.

Para hacer una evaluación del informe de la OIT es necesario precisar varios puntos: primero, los pronósticos resultaron exagerados debido principalmente a las condiciones de atraso estadístico que vivía, en ese momento, el país y que no permitían la recolección de datos precisos y confiables para hacer las proyecciones. Segundo, al considerar el subempleo y los bajos ingresos en las cifras del desempleo la proyección del desempleo para 1985 resulta desproporcionada, sobre todo, si se compara con la cifra real del 14% para dicho año que tiene en cuenta solamente el desempleo abierto. Y, por último, la proyección se hizo con las tendencias del momento que suponían escasez de divisas y una tasa de aumento del empleo anual muy pequeña; todos estos factores conjugados producían la escandalosa tasa de desempleo del 33% para 1985 que, afortunadamente, no se cumplió.

Los pronósticos tan pesimistas de las proyecciones de la OIT tenían el sentido de atraer la atención de los responsables de la política económica hacia un problema básico del desarrollo como era el desempleo. Ahora, al cabo de los 17 años transcurridos desde la realización del informe, más que comprobar numéricamente si se cumplieron o no sus pronósticos sería más interesante examinar, durante este lapso, el comportamiento de la actividad económica del país y de las políticas propuestas por la OIT.

A partir del decenio de 1970 se presenta un aumento en las exportaciones menores que cierra la brecha de divisas y que parece ser impulsado por el decreto 444 de 1967. Se crea también durante el gobierno de Pastrana el Sistema UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante) como mecanismo para impulsar la inversión en el sector de la construcción, gran generador de trabajo, además, se da un aumento en el gasto público orientado principalmente a los sectores de educación y salud hay una utilización mejor de la capacidad instalada por parte de la industria; todas estas propuestas se encuentran ya planteadas en la Misión OIT y, por lo tanto, no se puede afirmar que todas sus recomendaciones se archivaron con el cambio de gobierno; consciente o inconscientemente algunas aparecen como medidas de política en el gobierno de Misael Pastrana, pero no se constituyen en un programa orgánico y de largo plazo; las recomendaciones de la Misión habían sido pedidas por el presidente Carlos Lleras, sin embargo, solamente le correspondería implementarlas a los gobiernos siguientes y estos ya no

tenían el mismo compromiso político de llevarlas a buen término. Además, la actividad económica mejoró notablemente en este período al igual que el de las explotaciones menores (70^a) y más tarde en 1975 aparece la bonanza cafetera generando vía demanda agragada un aumento en el nivel del empleo, que hace que el centro de atención de la política económica se dirija hacia otros problemas más urgentes, aparentemente, como por ejemplo el de la inflación.

A pesar de que las distintas administraciones formularon programas similares a los de la Misión OIT, -DRI- (Desarrollo Rural Integrado), programas con relación a la pequeña industria, etc., sin embargo, son programas aislados que no hacen parte de una estrategia de largo plazo como la planteada por la OIT. Por el contrario vemos como tienden a desaparecer las políticas de reforma agraria, que era uno de los pilares principales de esta estrategia.

Si los programas de la OIT se hubiesen aplicado rigurosamente con óptica de largo plazo, que era como habían sido concebidos y no como políticas de coyuntura hoy sería el momento de estar evaluando sus resultados pero, como vimos, no hubo realmente una política de empleo continua a lo largo del tiempo, lo cual dificulta su evaluación.

VI. CONCLUSIONES

A manera de conclusión se puede decir que en los últimos 17 años el país ha pasado por diferentes momentos: de altas tasas de desempleo (1967) y de tasas próximas al desempleo estructural (1980); ha habido épocas de superávit en balanza de pagos y de déficit; períodos fuertemente inflacionarios y otros de inflación estable, etc.. Y, de acuerdo con las preocupaciones del momento, con la situación de la economía mundial que afecta directamente a la economía colombiana y con la ideología de los gobiernos (Estado interventor o no), se han aplicado diferentes medidas de política económica (políticas monetarias, cambiarias y fiscal). En determinados momentos estas políticas han contribuido a estabilizar o acelerar o simplemente a obstaculizar los objetivos buscados en materia de empleo, reducción del déficit externo, reducción de la inflación, etc. Sin embargo, habría que destacar que si bien en la década de 1970 el desempleo desapareció como preocupación principal de la política económica, apareciendo de nuevo en la crisis del decenio actual, el problema de fondo que analizó la Misión OIT no se ha tocado, es decir, problemas estructurales que han pasado a segundo término como son los de tenencias de tierra,

concentración de ingreso, monopolios, etc. y de dependencia, que todavía permanecen. El análisis del desempleo para la OIT no era solamente de desempleo abierto, sino también de subempleo y de bajos ingresos.

Habría que evaluar, por lo tanto, si realmente la política económica ha estado dirigida a los problemas de largo plazo o simplemente se ha limitado a regular los ciclos de la actividad económica sin tocar la raíz de los problemas, es decir, enfatizando en el desempleo cíclico, vale decir, de corto plazo. La permanencia, durante este tiempo, de una tasa de desempleo que a pesar de los periodos de alto crecimiento del PIB y del elevado coeficiente de empleo, se ha mantenido en niveles altos (desempleo estructural), indica que es necesario insistir en políticas de largo plazo que realmente transformen la estructura económica para resolver el problema del desempleo y las condiciones de pobreza de muchos sectores de la población.

BIBLIOGRAFIA

Misión Chenery. . El Problema Laboral Colombiano. Diagnóstico, Perspectivas y Políticas. *Economía Colombiana*, Serie de Documentos, Separata No. 10, Agosto-septiembre 1986.

Misión O.I.T. Hacia el Pleno Empleo. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1970.

Bourguignon, Francois. The Labor Market in Colombia. An over of its evolution over the past three decades. Banco Mundial. Mayo, 1985. MEC.

Henaó, Martha Luz. Teoría Neoclásica y Keynesiana del empleo. CIE, U. de A. Medellín, 1986. MEC.

López, Hugo. *et. al.* "El Empleo en el Sector Informal, el caso de Colombia". La problemática del Empleo en América Latina y en Colombia. Medellín. CIE, U. de A., 1982. pp. 171-204.

López, Hugo. "Qué Política para el Sector informal Urbano". *Economía Colombiana*. No. 172-173. Agosto-septiembre/85. -34-40.

Gaviria, Juan Felipe; Gómez, Fracisco y López, Hugo. "Algunas Notas sobre la Propuesta de la OIT." Contribución al estudio del desempleo en Colombia. Bogotá. CIE-DANE, 1971.

Méndez Munevar, Jorge. La Misión de Empleo de la O.I.T.: "las Implicaciones de un Programa sobre Empleo". *Economía Colombiana*. No. 172-173. Agosto-septiembre de 1985. pp. 22-28.

Londoño, Juan Luis. "Evolución reciente del Empleo y el Desempleo Urbano". *Economía Colombiana*. No. 172-173, Agosto-septiembre de 1985. pp. 10-22.

Sarmiento Palacio, Eduardo. "Interpretación de la Política Monetaria en la Década del 70". *Carta Financiera*. No. 44, Bogotá. Abril-junio, 1979. pp.8-32.

Urrutia, Miguel. "Los de Arriba y los de Abajo". *Coyuntura Económica*. Bogotá, 1981. pp. 150-167.

Urrutia, Miguel. *La Distribución del Ingreso en Colombia*. Bogotá. Fedesarrollo, 1972.

NOTAS

- 1 Misión Chenery. *El problema Laboral Colombiano: Diagnóstico, Perspectivas y Políticas*, 1986. p. 13.
- 2 Misión Chenery. *Op. cit.* p. 81.